



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Gestión del riesgo cambiario en la contratación pública: análisis y oportunidades en el sector defensa colombiano.

Paula Catalina Parra Murcia

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Económicas

Bogotá, Colombia

2019

Gestión del riesgo cambiario en la contratación pública: análisis y oportunidades en el sector defensa colombiano.

Paula Catalina Parra Murcia

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de:
Magister en Contabilidad y Finanzas

Director: M.Sc Germán Guerrero Chaparro

Línea de Profundización: Finanzas

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Económicas
Bogotá, Colombia

2019

A mi Mami, quien a lo largo de mi vida ha sido el motor que me ha impulsado a superarme y ha sido mi ejemplo a seguir en todos los sentidos.

Agradecimientos

A mi familia, quienes siempre me han apoyado en todos los pasos de mi vida y me han animado a cumplir mis metas ofreciéndome el apoyo y la confianza necesaria para superarme cada día y hacer que se puedan sentir orgullosos de lo que soy.

A mi compañero de vida, Gustavo Adolfo Valero Reyes, quien ha sido un apoyo a lo largo de este proceso y ha sacrificado nuestro tiempo juntos esperando pacientemente la culminación de esta etapa de mi vida para continuar con nuestros planes y proyectos. Gracias por la paciencia y el apoyo constante.

Al profesor Germán Guerrero Chaparro, quien a lo largo de la dirección de este trabajo hizo valiosos aportes desde su experiencia y conocimiento y me guió dentro del proceso de aprendizaje. Las enseñanzas van más allá de lo técnico y trascienden a lo profesional y a lo personal.

A la empresa para la cual trabajo por entender la importancia que la formación académica tiene dentro de sus empleados y por facilitarme los medios necesarios en términos de tiempo y recursos para poder adelantar mis estudios. Especialmente a mis supervisores quienes mostraron especial interés en mi proceso de formación y me ayudaron a establecer contacto con la Entidad seleccionada para realizar el estudio de caso. Sin ustedes esto no habría sido posible.

Finalmente, a los funcionarios de la Entidad objeto del estudio de caso, quienes hicieron valiosos aportes a la investigación y me ayudaron a ver la problemática desde diferentes puntos de vistas para lograr un mejor resultado.

Resumen

El presente trabajo de grado busca analizar el actual manejo que da el Sector Defensa Colombiano a su exposición al riesgo cambiario en la contratación pública, con el fin de sugerir posibles mejoras que puedan implementarse a dicho proceso. El análisis del proceso de gestión del riesgo cambiario se realiza a la luz de los referentes teóricos de gestión del riesgo para el sector privado y también a la luz de la normatividad vigente en materia de contratación estatal.

La investigación se realiza mediante un estudio de caso que selecciona una de las Entidades adscritas al Ministerio de Defensa. Esta Entidad maneja aproximadamente la mitad de su contratación en moneda extranjera, con lo cual se considera como representativa de la problemática objeto de estudio. Al interior de la Entidad se realizan entrevistas semi estructuradas con el fin de obtener las impresiones de los principales actores que intervienen en el manejo del riesgo cambiario de la contratación.

Fruto de dichas entrevistas se identifican las posibles mejoras que podrían hacerse al proceso. También se realiza un ejercicio académico de interacción con el mercado financiero para el diseño de un instrumento financiero de cobertura del riesgo cambiario y se establecen tanto los aspectos positivos, los negativos y los cambios que se requerirían para poder implementar una herramienta como esta, que es típica del sector privado.

Palabras clave: *Gestión del riesgo, planeación estratégica, toma de decisiones, riesgo cambiario, incertidumbre, contabilidad pública.*

Abstract

This study seeks to analyze the current management given by the Colombian Defense Sector to its exposure to foreign exchange risk in public procurement, in order to suggest possible improvements that can be implemented in this process. The analysis of the FX risk management process is carried out according to the theoretical framework of risk management for the private sector and according to the Colombian law on Government purchases.

The analysis is done through a case study which selects one of the entities belonging to the Ministry of Defense. This entity manages approximately half its budget in foreign currency, so it is considered as representative for the object of study. Within the entity, semi-structured interviews are carried out in order to obtain the impressions of the main actors involved in the management of the exchange risk of Government purchases.

The result of these interviews identifies possible improvements to the process. There is also an academic exercise interacting with the financial market for the design of a financial instrument for hedging FX risk and establishing changes required to implement such, widely used in the private sector.

Key words: *Risk management, strategic planning, decision making, FX risk, uncertainty, public accounting.*

Lista de tablas

	<u>Pág.</u>
Tabla 1: Contratos ejecutados en dólares americanos para la Entidad objeto del estudio de caso desde el momento de su creación.....	21
Tabla 2: Principales corrientes de la gestión pública.....	24
Tabla 3: Algunas reglamentaciones a la ley 80 de 1993 en materia de riesgo	29
Tabla 4: Tipos de riesgo	32
Tabla 5: Categorías de riesgos en contratación pública.....	35
Tabla 6: Descripción comparativa del modelo de gestión del riesgo del sector privado y del modelo de gestión de riesgo de la contratación estatal.....	36
Tabla 7: Matriz de riesgos en la contratación pública colombiana.....	40
Tabla 8: Diseño de la entrevista semi - estructurada	58
Tabla 9: Ejemplo de tipificación, estimación y asignación del riesgo cambiario.....	65
Tabla 10: Contrato seleccionado para la simulación del forward.....	73
Tabla 11: Estructura de los forwards de tasa de cambio para el contrato seleccionado.	74
Tabla 12: Manejo del contrato con forwards versus manejo actual	74

Lista de gráficos

	<u>Pág.</u>
Gráfico 1: Pilares de investigación y sus interrelaciones	15
Gráfico 2: Promedio de apropiaciones por sector – Presupuesto General de la Nación – Período 2000-2017.....	18
Gráfico 3: Comportamiento de la TRM versus la tasa estimada por el Ministerio de Defensa Colombiano 2014-2018	19
Gráfico 4: Etapas del proceso presupuestal colombiano	27
Gráfico 5: Procesos de gestión del riesgo del sector privado y de la contratación pública colombiana.....	39
Gráfico 6: Sistemas y usuarios de la información contable pública.....	52
Gráfico 7: Cuestionamientos de la investigación	56
Gráfico 8: Personal clave en la gestión del riesgo cambiario en la Entidad objeto del estudio de caso	57
Gráfico 9: Planeación y ejecución de la contratación en moneda extranjera para la Entidad objeto del estudio de caso.....	64
Gráfico 10: Estructura de flujos de efectivo de una opción Europea.....	70
Gráfico 11: Estructura de los flujos de efectivo de un swap de divisas	70
Gráfico 12: Flujos de caja de un swap forex.....	71
Gráfico 13: Estructura de flujos de efectivo de un forward COP-USD	72
Gráfico 14: Flujos de caja estimados para el contrato seleccionado.....	73

1. Contextualización del problema objeto de estudio

1.1 Introducción

La problemática objeto de estudio del presente trabajo se centra en la gestión del riesgo cambiario de la contratación estatal colombiana. Para abordar esta problemática, es importante contextualizar la evolución que ha tenido la gestión pública a nivel global, así como la forma en que Colombia ha incorporado dicha evolución. También es importante entender la concepción de la gestión de riesgo en la toma de decisiones de las organizaciones y la forma en que la gestión pública trata la concepción de incertidumbre en sus modelos de gestión.

Una vez dimensionado este contexto, se puede explorar la concepción de la gestión del riesgo cambiario en la gestión pública y específicamente en la contratación estatal, para esbozar la manera en que la información financiera de las entidades públicas mide, presenta y revela dicha gestión, así como la medida en que la información derivada del proceso de gestión del riesgo es tomada en cuenta en la toma de decisiones de la Entidad.

Así pues, se inicia estableciendo que la gestión pública ha tenido una importante evolución a lo largo del tiempo, presentando corrientes de pensamiento que se han ido adaptando a las demandas del sector público en cada momento. Pueden identificarse dos principales corrientes de la gestión pública: La nueva gestión pública (NPM por sus siglas en inglés: New Public Management) y la teoría del valor público. Básicamente, el NPM acepta la adopción de prácticas empresariales privadas dentro del sector público mientras que la teoría del valor público resalta las particularidades del sector que lo hacen único y que

requieren un estilo de administración adaptado a sus propósitos particulares, los cuales difieren de los del sector privado.

Colombia ha emprendido el camino para incorporar los principios del NPM como modelo de gestión de sus entidades públicas (Quintanilla, 2017). Este proceso ha sido importante ya que define las bases sobre las cuales las entidades públicas establecen sus procesos de gestión y toma de decisiones los cuales buscan alcanzar la eficacia y eficiencia de la administración (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2012).

El proceso de gestión del riesgo es importante como herramienta de planeación y toma de decisiones, no sólo al interior del sector público, sino en general en todos los sectores de la economía. Es así como cobra vital importancia resaltar el papel que el proceso de gestión del riesgo tiene en general en la toma de decisiones de las organizaciones. (Crouhy, Galai, & Mark, 2009) afirman que el factor que distingue a las economías actuales de las del pasado es la capacidad de identificar, medir, apreciar las consecuencias y tomar acciones sobre los riesgos (bien sea transferirlos o mitigarlos).

Como el futuro no puede ser predicho, los riesgos derivados de dicha incertidumbre pueden administrarse. Este es precisamente el campo de acción de la gestión del riesgo, definida como un proceso continuo de reducción del riesgo corporativo. Una adecuada gestión del riesgo, ejecutada con algún grado de planeación, debe permitir la toma de decisiones oportunas a las organizaciones en términos de los tipos y niveles de riesgo aceptables. (Crouhy et al., 2009).

Como se ha descrito anteriormente, este proceso de gestión del riesgo ha venido cobrando cada vez más importancia al interior de las organizaciones. Con la adopción de prácticas del sector privado al interior del sector público derivadas del NPM, esta importancia ha sido reconocida por los Gobiernos a nivel mundial quienes se han preocupado por incorporar la administración del riesgo dentro de sus procesos generales de gestión.

Colombia no ha sido ajena a este proceso, dentro del proceso de adopción del NPM en el modelo de gestión pública, se ha definido un marco de trabajo en términos de contratación estatal para los gestores públicos que buscó una transición entre el anterior modelo que presentaba un alto nivel de reglamentación y poco margen de acción para los servidores públicos hacia un sistema basado en principios y alejado de las normas muy reglamentadas (Dávila et al., 1997). Este nuevo marco de trabajo de los gestores públicos

trae consigo una mayor participación de estos en el proceso de toma de decisiones al interior de los procesos que administran.

Adicionalmente, la gestión pública ha ido incorporando la incertidumbre dentro de sus modelos de gestión, con el fin de tomar medidas que permitan reducir los impactos negativos de los riesgos tomados al interior de las organizaciones. Esta incorporación, enmarcada en el caso público colombiano en los principios del NPM, trae consigo una adaptación de los modelos usados por el sector privado al interior del sector público en términos de identificación, medición, evaluación y mitigación del riesgo.

Una evidencia de la incorporación de la incertidumbre al interior de la gestión pública colombiana puede evidenciarse con la reciente adopción del Sistema Integrado de Gestión (SIG) adoptado mediante resolución 678 del 9 de marzo de 2018, emanada por el Departamento Nacional de Planeación. El propósito de esta resolución es la adopción del sistema integrado de gestión como elemento articulador del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) con los demás sistemas, modelos y estrategias de gestión y desempeño aplicables a las entidades públicas (Departamento Nacional de Planeación, 2018b).

El MIPG (articulador del SIG) está concebido como un marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades de tal forma que sus resultados estén en concordancia con los planes de desarrollo y atiendan las necesidades y problemas de los ciudadanos con integridad y calidad en el servicio. Como pilar de la gestión institucional, el SIG plantea la importancia de la gestión institucional integral el cual se apoya en el uso de la planeación y la prospectiva estratégica al interior del modelo de operación por procesos (Departamento Nacional de Planeación, 2018a)

Un sistema de gestión del riesgo en general busca que las entidades puedan identificar aquellas variables que podrían impedir el logro de sus objetivos institucionales (riesgos) y que, a su vez, implementen medidas tendientes a disminuir sus impactos. Un importante riesgo es aquel que corren las instituciones (públicas y privadas) en el momento en que realizan transacciones en monedas diferentes a sus monedas funcionales. Las interacciones con terceros del exterior hacen parte de la globalización de las economías y traen consigo retos importantes en términos de mitigación de los efectos negativos que la volatilidad de las monedas puede traer sobre las transacciones. El sector privado ha identificado esta situación al interior de sus procesos de administración de riesgo y el sector financiero ha respondido a esta problemática con la estructuración de herramientas que

permitan disminuir el impacto que las volatilidades de las monedas podrían llegar a tener en las operaciones realizadas por compañías del sector privado.

Por su parte, el sector público colombiano también ha identificado el riesgo cambiario como un factor importante en la ejecución de las transacciones que se realizan en monedas diferentes al peso colombiano. Con la transición del régimen de contratación anterior (altamente restrictivo) al nuevo régimen (basado en principios), los gestores públicos han podido incorporar algunas características de la gestión del riesgo cambiario privado en sus procesos, sin embargo, han encontrado algunas barreras para poder hacer una adopción plena de las prácticas de gestión del riesgo cambiario del sector privado. El análisis de dichas barreras será objeto de análisis del capítulo 2 en profundidad.

Es así como este trabajo busca (mediante un estudio de caso) caracterizar el modelo de gestión de riesgo cambiario del sector defensa colombiano con el fin de establecer si dicho proceso está siendo tomado en cuenta en la toma de decisiones o si se trata de un mero proceso formal. Por otra parte, se busca determinar si los elementos del sistema de gestión de riesgo del sector privado se pueden tomar como referencia para el sector público y las barreras que existan para llevar a cabo dicha adaptación.

Finalmente, se analiza el grado de planeación que está involucrado en los procesos de manejo de incertidumbre de la gestión pública colombiana para determinar si los mismos son susceptibles de mejoras que permitan a las entidades administrar de una manera más eficiente la exposición que tienen al momento de realizar transacciones en moneda extranjera, en términos de contratación estatal.

Una vez descrita esta problemática, se ha establecido el esquema de investigación descrito en el gráfico 1. Las interrelaciones entre los pilares se exponen en detalle en el capítulo 2 y a continuación se presenta una breve descripción de los temas abordados.

El eje integrador alrededor del cual gira el trabajo se centra en la planeación estratégica, ya que se identifica que la misma ofrece una oportunidad de mejora, en caso de que las Entidades públicas la incorporen plenamente como base en sus sistemas de gestión. En términos generales, se establece que la gestión del riesgo cambiario en el sector defensa tiene un alto grado de gestión operacional, mientras que presenta importantes oportunidades de mejora en su gestión estratégica.

Gráfico 1: Pilares de investigación y sus interrelaciones

Fuente: Elaboración propia

Dentro del desarrollo del marco teórico se establece en primer lugar la forma como la contratación pública concibe la gestión de riesgo, así como la forma en que dicha concepción es susceptible de ser mejorada mediante la incorporación de medidas innovadoras al interior del manejo de la Entidad. En esta parte se analiza el actual modelo de gestión del riesgo de la contratación pública de manera comparativa con el modelo tradicional de gestión del riesgo del sector privado estableciendo que muchas de las medidas adoptadas por el sector privado son adaptables al sector público siempre y cuando se tengan en cuenta sus particularidades.

Como segunda medida, se establece la forma en que dicho proceso de gestión del riesgo identifica la incertidumbre de los procesos de gestión de las entidades, así como la manera en que dicha incertidumbre es medida, presentada y revelada por la información financiera de las entidades públicas a la luz de los requerimientos actuales de la normatividad referente a contabilidad pública. En este apartado puede notarse que a pesar de la evolución que han tenido las normas contables públicas al adoptar los modelos internacionales, el concepto de incertidumbre en términos del riesgo cambiario aún no se encuentra debidamente presentado en la información financiera del Ministerio de Defensa.

Posteriormente, se analiza la forma en que dicha información financiera, impacta la toma de decisiones de las entidades, específicamente en temas de contratación estatal. En esta parte puede notarse como la información financiera de las entidades públicas es una fuente importante para la planeación de la Nación, especialmente en términos de su presupuesto

y ejecución vía contratación pública en moneda extranjera, en donde prima la información presupuestal sobre la financiera.

Una vez establecido el marco teórico, se diseña un instrumento de investigación que consiste en entrevistas semiestructuradas aplicadas a un estudio de caso en una entidad adscrita al Ministerio de Defensa y cuya contratación en moneda extranjera es significativa frente a sus operaciones totales. Al interior de la entidad se establecieron las personas clave que intervienen en el proceso de gestión del riesgo cambiario con el fin de caracterizar dicho proceso de manera más puntual.

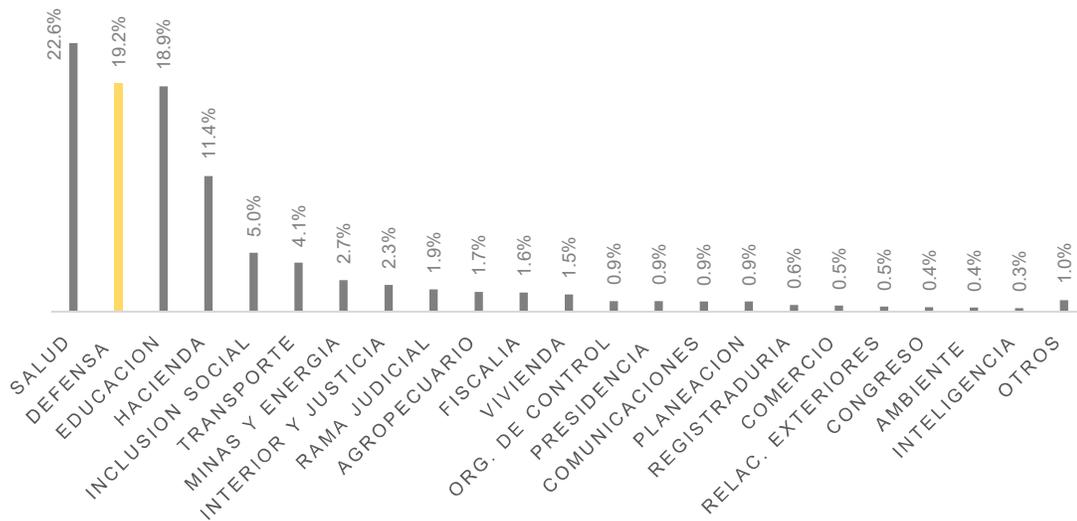
Adicionalmente, se acudió a la institución financiera con la cual la Entidad realiza sus operaciones en moneda extranjera para realizar la simulación del manejo de uno de los contratos por medio de una herramienta de cobertura, con el fin de comparar el manejo hipotético con el actual y establecer los retos y ventajas que dicha solución presenta para la Entidad. Finalmente, con los resultados obtenidos se procede a realizar algunas sugerencias al actual modelo de gestión del riesgo cambiario implementado por el Sector Defensa colombiano describiendo los retos y ventajas que cada mejora trae al proceso.

1.2 ¿Por qué el Sector Defensa?

Como resultado de la guerra interna que agobió a Colombia durante más de cincuenta años, el país aumentó significativamente su gasto en seguridad y defensa a partir de los años 90 (Giha Tobar, Riveros Reyes, & Soto Velasco, 1999). El gráfico 2 muestra un promedio de la asignación del presupuesto público de la Nación desde el año 2000, en donde puede evidenciarse que este sector de la economía ha sido el segundo con mayor asignación presupuestal a lo largo de los últimos 17 años, lo cual lo convierte en un actor importante en la contratación estatal colombiana.

Por la naturaleza de sus operaciones, el sector defensa colombiano requiere hacer importantes erogaciones en moneda extranjera, con lo cual se expone también a las fluctuaciones de la tasa de cambio. Como respuesta a dicha problemática, este sector de la economía ha establecido un mecanismo de manejo del riesgo cambiario mediante el cual intenta realizar una administración adecuada de dichas fluctuaciones

Gráfico 2: Promedio de apropiaciones por sector – Presupuesto General de la Nación – Período 2000-2017

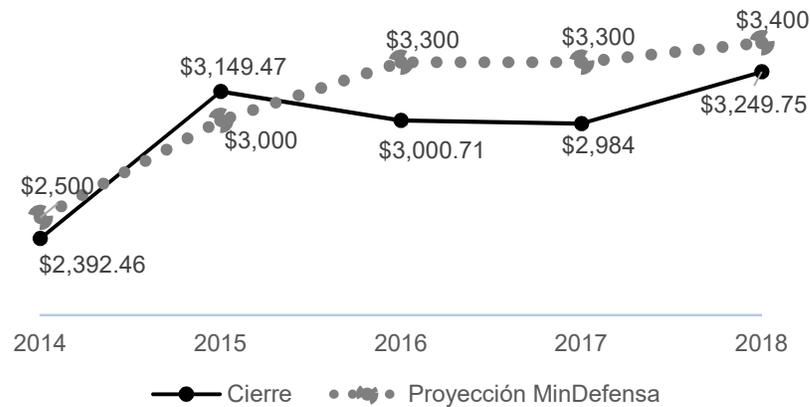


Fuente: Elaboración propia a partir de Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

El actual mecanismo de gestión del riesgo cambiario del Ministerio de Defensa Colombiano cuenta con varias herramientas tales como un comité de riesgos o la matriz de riesgos previsible que debe incorporar el comité estructurador de cada contrato como parte del proceso de administración de riesgos de la entidad contratante. Adicionalmente, las herramientas de administración del riesgo cambiario confluyen a una medida en particular, la cual consiste en fijar una alta tasa representativa del mercado como referente para realizar las reservas presupuestales de los contratos a ejecutar en moneda extranjera.

La tasa se fija de manera conservadora buscando siempre el menor riesgo de desfinanciación en la ejecución presupuestal de los proyectos pactados en moneda extranjera. Para el caso de los dólares americanos, el gráfico 3 muestra un comparativo entre el comportamiento de la tasa representativa del mercado al cierre de cada año contra la tasa estimada para las reservas presupuestales del Ministerio de Defensa Colombiano para el período 2014-2018.

Gráfico 3: Comportamiento de la TRM versus la tasa estimada por el Ministerio de Defensa Colombiano 2014-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de información tomada del Banco de la República y las circulares financieras del Ministerio de Defensa.

Al realizar los pagos de cada contrato, las entidades deben comparar la tasa de referencia que usaron para realizar las reservas presupuestales contra el comportamiento real de la tasa y establecer si tienen un déficit o un superávit de recursos en pesos colombianos derivados de esta fluctuación. Si presentan superávit, deben realizar contrataciones adicionales con dichos fondos en aras de cumplir con la ejecución del 100% de su presupuesto asignado mediante la reinversión de recursos. Si presentan déficit, deben evaluar diferentes alternativas que van desde el recorte presupuestal de los contratos afectados hasta el compromiso de vigencias futuras para poder culminar la ejecución de estos.

Cualquiera de los dos escenarios (de déficit o superávit) va en contravía de la planeación estratégica, ya que las entidades optan por tomar medidas enfocadas a la no penalización del presupuesto. Es aquí donde se genera la problemática objeto de estudio, en la búsqueda de opciones que permitan a las entidades adscritas al Ministerio de Defensa una planeación estratégica de su presupuesto acorde con su ejecución mediante el mejoramiento de su actual mecanismo de gestión del riesgo cambiario.

A simple vista, una fluctuación pequeña entre la tasa de referencia y la tasa efectiva de ejecución del contrato no debería presentar mayores complicaciones financieras, pero al analizar dichas fluctuaciones en volúmenes grandes de contratación, se puede notar que las brechas de los déficits o superávits pueden conllevar serias ineficiencias financieras en los ejercicios presupuestales de las entidades.

Para ilustrar con mayor detalle esta situación, se ha obtenido toda la información disponible en la plataforma Secop II de la entidad seleccionada para el estudio de caso, desde el momento de su creación (noviembre 2017). Posteriormente se han seleccionado aquellos contratos ejecutados en dólares americanos con cuantías superiores a COP 150.000.000 al momento de su conversión y se estableció la tasa que usó la entidad para realizar la reserva presupuestal, la cual se encuentra detallada en el contrato. Este resultado se contrastó con el comportamiento promedio de la TRM para las fechas de ejecución de los contratos debido a que la información de las tasas reales de pago de cada contrato es confidencial. El detalle del análisis se presenta en la Tabla 1.

De esta información puede notarse que la entidad contrató aproximadamente USD 9,5 millones con una reserva presupuestal cercana a los COP 32,321 millones, pero en realidad sólo necesitó COP 28,774 millones para cubrir las obligaciones derivadas de dichos contratos. Esto quiere decir que se inmovilizaron COP 3,546 millones equivalentes al 11% del valor contratado. Así las cosas, este trabajo busca encontrar maneras de mejorar esta herramienta de gestión del riesgo cambiario en la contratación pública del sector defensa colombiano para disminuir este indicador de los recursos inmovilizados (11%) en aras de una mejor planeación del presupuesto de las entidades de tal manera que éstas puedan invertir estratégicamente sus fondos sin estar supeditados a los diferenciales cambiarios para tomar la decisión de ejecutar o no los proyectos adicionales.

La concepción de la gestión del riesgo cambiario al interior de la Entidad deja ver una posición de prudencia al interior del Ministerio de Defensa, en donde se busca asegurar la ejecución de los contratos pactados en moneda extranjera, sin embargo, este manejo está ocasionando la inmovilización de recursos valiosos que sólo pueden disponerse al finalizar los contratos que es el momento en donde se conoce el total de pesos colombianos empleados en la relación contractual.

Este manejo ocasiona que la Entidad no pueda realizar una planeación estratégica de sus recursos ya que debe esperar los resultados de los diferenciales cambiarios (bien sean de superávit o déficit) para determinar si puede o no realizar proyectos adicionales. De esta manera, se busca realizar un análisis que permita sugerir a la Entidad algunas mejoras al interior de su gestión del riesgo cambiario con el fin de realizar una planeación estratégica de sus recursos presupuestales y optimizar el uso del dinero asignado.

Tabla 1: Contratos ejecutados en dólares americanos para la Entidad objeto del estudio de caso desde el momento de su creación

PROCESO / CONTRATO	FECHA INICIO CONTRATO	FECHA TERMINACION CONTRATO	CDP PESOS	CDP DOLARES	TRM CDP	TRM Real (promedio)	Pesos Reales (promedio)	Diferencia	Diferencia %
518-2017	14/12/2017	29/06/2018	4.029.045.000	1.202.700	3.350	2.861	3.440.326.023	588.718.977	15%
CD-302-2018	21/08/2018	14/12/2018	3.934.285.656	1.157.143	3.400	3.102	3.589.357.436	344.928.220	9%
CD-383-2018	21/12/2018	29/06/2019	3.898.222.854	1.132.043	3.444	3.000	3.396.130.140	502.092.714	13%
535-2017	07/12/2017	30/06/2018	2.727.660.000	802.280	3.400	2.866	2.299.449.504	428.210.496	16%
LP-156-2018	05/07/2018	15/11/2018	2.660.000.000	782.353	3.400	3.013	2.357.380.044	302.619.956	11%
LP-187-2018	19/07/2018	10/12/2018	2.623.796.648	771.705	3.400	3.055	2.357.730.163	266.066.485	10%
SAMC320-2018	15/11/2018	14/12/2018	2.380.000.000	689.000	3.454	3.198	2.203.578.633	176.421.367	7%
250-2018	31/08/2018	30/11/2018	2.199.999.988	647.059	3.400	3.066	1.983.567.861	216.432.127	10%
349-2018	10/01/2019	30/09/2019	2.144.821.530	625.768	3.428	3.000	1.877.304.000	267.517.530	12%
264-2018	02/10/2018	15/12/2018	1.617.720.000	475.800	3.400	3.150	1.498.894.216	118.825.784	7%
CD-231-2018	15/11/2018	27/12/2018	1.340.000.000	394.116	3.400	3.212	1.265.781.166	74.218.834	6%
CD361-2018	19/12/2018	31/12/2019	1.086.639.988	316.690	3.431	3.000	950.069.130	136.570.858	13%
CD-230-2018	13/11/2018	19/11/2018	1.040.000.000	305.882	3.400	3.184	973.922.857	66.077.143	6%
531-2017	22/11/2017	15/12/2017	638.550.000	193.500	3.300	3.001	580.789.605	57.760.395	9%
Totales			32.320.741.664	9.496.039			28.774.280.776	3.546.460.888	11%

Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en la plataforma Secop II y Banco de la República.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo general

Proponer mejoras al modelo de gestión de riesgo cambiario en la contratación pública del sector defensa colombiano.

1.3.2 Objetivos específicos

- i) Sintetizar la manera en que la contabilidad pública y la contratación pública conciben a la gestión del riesgo a la luz de la normatividad vigente.
- ii) Analizar el proceso de gestión del riesgo cambiario a la luz del sistema integrado de gestión pública, identificando sus limitaciones a partir de una entidad perteneciente al sector
- iii) Determinar la manera en que la información financiera de la entidad objeto de estudio recoge la gestión del riesgo cambiario a la luz de la normatividad de contabilidad pública colombiana vigente
- iv) Sugerir mejoras al modelo de gestión de riesgo cambiario en la contratación pública para apoyar la planeación estratégica del sector defensa colombiano.

2. Marco referencial

Como parte del entendimiento del problema, se ha establecido un orden en el cual la gestión pública ha ido evolucionando e incorporando la gestión de riesgo, así como los principales factores que han marcado dichos cambios. Resulta importante entender, de manera muy rápida, la forma en que la gestión pública ha evolucionado, así como la forma en que Colombia ha participado en dicho proceso mediante la inclusión de cambios en sus procesos y los impactos que dichos cambios han tenido tanto en la contratación como en la contabilidad pública, principalmente en temas de gestión de riesgo.

Como resultado de dicha evolución, se analiza la manera en que la contratación pública se ha visto impactada por los cambios adoptados en la gestión pública, haciendo un rápido recorrido por su evolución. Una vez esbozadas las características de la contratación estatal, se analiza la forma en que la misma concibe a la gestión del riesgo y se realiza una comparación entre dicho modelo y el usado por el sector privado con el fin de establecer si las prácticas del sector privado son aplicables al sector público y qué innovaciones requeriría el actual sistema de contratación pública para poder incorporar dichas mejoras.

Posteriormente, se establece la manera en que la adopción de estándares internacionales de contabilidad pública trae consigo la necesidad de determinar el tratamiento de la incertidumbre relacionada con la gestión del riesgo al interior de las cifras nacionales. También se estudia la manera en que las directrices de contabilidad pública establecen normas relativas a la identificación, medición, presentación y revelación de hechos económicos que incluyen incertidumbre en la información financiera de las entidades públicas relativas puntualmente a la gestión del riesgo cambiario.

Finalmente, se analiza la manera en que la contabilidad pública y la información financiera que producen las entidades públicas son tomadas como insumo al momento de tomar decisiones, específicamente en el campo de la contratación pública en moneda extranjera. Se estudia la manera en que la información financiera preparada bajo lineamientos de la contabilidad pública contiene información útil en la toma de decisiones de ejecuciones presupuestales vía contratación pública en moneda extranjera.

2.1 La evolución de la administración pública en Colombia

Los cambios sociales, políticos y económicos a los cuales ha estado sometido el sector público desde el siglo XX, han llevado a la búsqueda de un mejor gobierno. A medida que dichos cambios se han ido presentando, se han desarrollado diferentes corrientes de pensamiento dentro de las cuales se pueden destacar principalmente el *New Public Management (NPM)* y la teoría del valor público. Un rápido análisis comparativo de estas dos corrientes se presenta en la tabla 2.

Tabla 2: Principales corrientes de la gestión pública

New Public Management	Valor público
Se pueden adoptar las mejores prácticas de la administración privada para alcanzar eficacia y eficiencia al interior de la administración pública (Guerrero Chaparro & Gómez Villegas, 2016)	Argumenta que mientras el propósito del administrador privado es la creación de valor económico privado, el propósito del administrador público es crear valor público social (Moore & Sanjeev, 2004)
Las lógicas principales del NPM giran en torno al emprendimiento, los incentivos económicos y la competencia los cuales son la base para conseguir una administración pública eficaz, eficiente y económica por medio del traslado de las mejores prácticas y procesos empresariales privados al sector público (Hood, 1995)	La gestión pública incluye dimensiones y variables sociales y políticas que no son adecuadamente incorporadas en los aspectos de la gestión empresarial privada (Guerrero Chaparro & Gómez Villegas, 2016)
El NPM está basado en teorías como el <i>public choice</i> , la teoría de la agencia y la teoría de la firma las cuales constituyen el marco dominante de la concepción y operacionalización de los procesos públicos desde una perspectiva contractual privada que está básicamente guiada por los intereses e indicadores económicos y financieros (O’Flynn, 2007)	Los intereses de los <i>stakeholders</i> del sector público no se limitan únicamente a la eficiencia económica en términos de uso de los activos, incremento del valor financiero o disminución de los costos (O’Flynn, 2007)

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de bibliografía

Colombia no ha sido ajena a esta evolución ya que ha emprendido un camino para adoptar los principios del NPM como modelo de gestión de sus entidades públicas (Quintanilla, 2017). Las instancias de decisión pública en Colombia incluyeron algunos elementos de la doctrina del NPM en el proceso de reforma administrativa estatal basada en los criterios de eficiencia y eficacia que busca que los actores se enfoquen en un propósito previamente establecido (Chica Vélez, 2011).

Esta incorporación de los principios del NPM en la administración pública colombiana ha tenido impactos en diversos campos tales como la contratación pública, la contabilidad pública o los sistemas de gestión. Puntualmente se analiza la Resolución 678 del 9 de marzo de 2018, emanada por el Departamento Nacional de Planeación y cuyo propósito es la adopción del Sistema Integrado de Gestión como elemento articulador del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) con los demás sistemas, modelos y estrategias de gestión y desempeño aplicables a las entidades públicas (Departamento Nacional de Planeación, 2018b).

El SIG integra 6 sistemas: el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), el Sistema de Gestión de Calidad (SGC), el Sistema de Gestión en Salud y Seguridad en el Trabajo (SGSST), el Sistema de Gestión Ambiental, el Sistema de Gestión en Seguridad de la Información (SGSI) y el Sistema de Control Interno (SCI). Una descripción detallada de dichos sistemas puede encontrarse en el anexo 1. Puntualmente para el propósito de este trabajo se destaca que los pilares que desarrollan la política del sistema integrado de gestión incluyen, entre otros la planificación y el desarrollo de actividades para garantizar la integridad e integralidad del sistema, la gestión de riesgos con enfoque preventivo y la gestión de los procesos para garantizar la eficacia y eficiencia de los mismos (Departamento Nacional de Planeación, 2018a). Estos pilares guardan concordancia con los principios del NPM con lo cual puede concluirse que Colombia ha adoptado este paradigma al interior de su modelo de gestión pública.

El SIG contempla el establecimiento de dos niveles al interior de las Entidades: su plataforma estratégica (misión, visión, propósito, objetivos, etc) y el nivel táctico en donde se ubican el modelo de operación por procesos, los productos y servicios institucionales y los recursos (humanos, técnicos, infraestructura) (Departamento Nacional de Planeación, 2018a).

Puntualmente para el caso de la operación por procesos, se contempla la prospectiva estratégica como la base que permite la gestión integral de riesgos cuyo objetivo es el de establecer un modelo unificado de gestión de riesgo aplicable a todas las entidades de manera transversal. Dicho modelo contempla las siguientes fases de gestión de riesgos: establecimiento del contexto, identificación del riesgo, análisis, evaluación, tratamiento, monitoreo y comunicación (Departamento Nacional de Planeación, 2018a).

El SIG establece varios propósitos dentro de los cuales se destacan los siguientes: la planeación y desarrollo de actividades para garantizar la integridad del sistema, la gestión integral de riesgos con enfoque preventivo partiendo de la plataforma estratégica y la gestión por procesos para mejorar la eficacia y eficiencia mediante la generación de sinergias (Departamento Nacional de Planeación, 2018a)

Este rápido recorrido por la evolución de la administración pública permite establecer que Colombia ha adoptado varias prácticas del NPM al interior de su sistema de gestión pública. Desarrollos recientes como el SIG en 2018 permiten evidenciar que la administración ha identificado la importancia de la planeación de sus procesos de manera estratégica y también que ha dado a la gestión del riesgo un papel fundamental entendiendo que una adecuada gestión de este puede marcar la diferencia a la hora de alcanzar los objetivos de las Entidades públicas.

2.2 La gestión del riesgo en la contratación pública: una necesidad de innovación.

2.2.1 Evolución de la contratación pública colombiana y adopción de la noción de gestión de riesgo

El estatuto de contratación estatal busca que las personas sean incluidas en los procesos contractuales bien sea como partes del contrato, espectadores, vigías, ejerciendo control, etc. Este involucramiento de los ciudadanos cobra vital importancia ya que debido a la tendencia de reducir el tamaño del Estado, se amplía la actividad contractual como principal medio de inversión del gasto público (Vega de Herrera & Ordoñez, 1999).

Durante la primera mitad del siglo XX y buena parte de la segunda, la contratación de las entidades públicas se convirtió en una de las más importantes fuentes de empleo para el sector privado ya que el Estado cada vez se desprendía más de la ejecución directa de las obras públicas reemplazando estas labores con contratistas particulares, principalmente extranjeros y mediante el uso del crédito externo para dichas actividades (Mendoza Torres, 2004)

En Colombia, el proceso presupuestal contempla a la contratación estatal como el principal vehículo de ejecución de gastos públicos, por lo cual requiere una especial atención y control para garantizar un adecuado uso de los recursos alineados con la programación, estudio y aprobación del presupuesto realizada previamente (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2011). El gráfico 4 presenta una simplificación de las etapas del proceso presupuestal colombiano en donde puede ubicarse la contratación pública como eje fundamental de la ejecución presupuestal.

público, al igual que el privado, necesita algún grado de libertad de acción para tomar decisiones apropiadas a los fines de la entidad (Dávila et al., 1997). Esta ley buscaba reducir al mínimo la presencia del derecho público al interior de la contratación estatal. La autonomía de la voluntad y la mayor igualdad jurídica de las partes se convierten en las bases de la lógica contractualista de la Ley 80, estableciendo una relación jurídica más cercana al derecho privado (Benavides, 2004).

La emisión de esta ley es también una muestra de la adopción de las bases y principios del NPM al interior de los procesos públicos ya que parte de la base comparativa de los administradores públicos con los privados y la necesidad que tienen los primeros de tener las mismas herramientas que los segundos si se espera que realicen una buena labor. Con la Ley 80, el legislador otorgó más autonomía a las entidades contratantes ayudando a que estas le den al contrato la importancia que tiene como instrumento de gestión administrativa. Al contar con funcionarios más libres, ellos pueden organizar mejor el sistema y determinar de una mejor manera el contenido contractual. Así mismo, al contar con unas partes del contrato más libres, se reconocen mejor los compromisos bajo la buena fe (Benavides, 2004).

Pero este incremento en la autonomía trae consigo algunos retos para las partes involucradas en el proceso de contratación. Por un lado, el peso de las decisiones tomadas por los administradores públicos exigen un análisis y previsión de los riesgos de cada proceso contractual y, por otro lado, el peso de una decisión equivocada tomada en el marco de esta autonomía, establece una responsabilidad personal de los funcionarios públicos así como una responsabilidad administrativa de la entidad contratante (Benavides, 2004).

Ante esta evolución, el legislador entendió la necesidad del análisis y previsión de riesgos, la normatividad da cuenta del intento por incorporar el concepto de riesgo y su gestión al interior de las Entidades Públicas. La tabla 3 presenta una síntesis de las principales reglamentaciones a la Ley 80/1993, incluyendo aquellas que presentan un mayor impacto para el proceso de contratación estatal desde el punto de vista de esta investigación que es el de la gestión del riesgo.

Tabla 3: Algunas reglamentaciones a la ley 80 de 1993 en materia de riesgo

Norma	Propósito	Concepción de riesgo	Mitigación propuesta
Ley 448 (Congreso de la República, 1998)	Por medio de la cual se adoptan medidas en relación con el manejo de las obligaciones contingentes de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento público	Presentación de pérdidas en las obligaciones contingentes a cargo de la Entidad	Creación del Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales, así como su correspondiente apropiación presupuestal
Decreto 423 (Presidencia de la República, 2001)	Sección II: establece la política de riesgo contractual del Estado	Aparición de contingencias derivadas de las relaciones contractuales del Estado	Creación del Consejo de Política Económica y Social (CONPES) como ente emisor de directrices para la estructuración de proyectos de las Entidades
Documento 3107 (Consejo Nacional de política económica y social, 2001a)	Política de manejo del riesgo contractual del Estado para procesos de participación privada en infraestructura	Caracteriza riesgos de los proyectos de infraestructura (riesgos comerciales, de construcción, de operación, financieros, regulatorios, de adquisición de predios, ambientales, entre otros)	Establece criterios de asignación de riesgos. Recomienda profundización en los estudios de pre-inversión.
Documento 3133 (Consejo Nacional de política económica y social, 2001b)	Modificaciones a la política de manejo de riesgo contractual del estado para procesos de participación privada en infraestructura establecida en el documento Conpes 3107 de abril de 2001	Importancia del riesgo por obligaciones ambientales y su posible impacto presupuestal	Recomienda que las Entidades obtengan licencias ambientales y diseñen planes de manejo ambiental antes de la firma de los contratos con el fin de minimizar el riesgo del Estado.
Ley 816 (Congreso de la República, 2003)	Por medio de la cual se apoya a la industria nacional a través de la contratación pública.	Que los oferentes extranjeros saquen del mercado a los oferentes nacionales	Establece categorías de calificación en concursos públicos para favorecer a los oferentes nacionales.
Ley 1150 (Congreso de	Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la	Sesgos en la selección de contratistas del Estado.	Establece modalidades de selección, así como requisitos para la

la República, 2007)	transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos	Falta de identificación de riesgos de los procesos contractuales	aplicación de cada una. Establece la obligación de tipificar, estimar y asignar riesgos del proceso contractual. Dicta medidas referentes a la contratación electrónica.
Documento 3714 (Consejo Nacional de política económica y social, 2011)	Del riesgo previsible en el marco de la política de contratación pública	Confusión de los riesgos previsibles con otras categorías de riesgo por parte de las Entidades	Clarifica el concepto de riesgo previsible y lo diferencia de las demás clases de riesgos
Decreto 1510 (Presidencia de la República, 2013)	Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública	Reglamentación dispersa referente al sistema de compras y contratación pública	Compilación de la normatividad aplicable al sistema de compras y contratación pública en un solo decreto.
Resolución 678 (Departamento Nacional de Planeación, 2018b)	Por la cual se adopta el Sistema Integrado de Gestión	Ausencia de alineación de los diferentes sistemas de gestión del sector público	Integración del SIG como mecanismo integrador de los sistemas de gestión

Fuente: Elaboración propia a partir de la normatividad vigente

Recientemente y en un intento por aumentar la eficiencia al interior de la contratación estatal se emite la Ley 1882 de 2018 cuyo propósito es propugnar por la eficiencia, transparencia y seguridad jurídica en la contratación pública. Los fundamentos de la nueva ley de contratación se centran en la pluralidad de oferentes, el fortalecimiento de la transparencia y la adopción de nuevas prácticas (Pérez Buitrago, 2018). Algunos expertos en la materia consideran que esta norma no trae consigo una innovación de fondo, sino que se dedica a recopilar las prácticas ya existentes en términos de contratación estatal (Vargas Brand, 2018).

Podemos concluir de este apartado que la contratación pública colombiana ha tenido una evolución acorde a los principios del NPM en donde puede evidenciarse la adopción de medidas que mejoren la autonomía de las entidades, así como el margen de acción y la toma de decisiones de sus funcionarios públicos. También puede decirse que el Estado colombiano ha identificado la importancia de la gestión del riesgo y ha encaminado los esfuerzos necesarios para incorporarla al interior de sus procesos.

2.2.2 La gestión de riesgo del sector privado versus la gestión de riesgo de la contratación pública colombiana

La gestión de riesgo del sector privado

Actualmente las economías mundiales, independientemente de su tamaño o fortaleza, se enfrentan a situaciones que involucran incertidumbre. La forma en que las economías han abordado estas situaciones a lo largo del tiempo ha variado de acuerdo con diversos factores. El distintivo de las economías modernas con respecto a las del pasado, radica en su capacidad de identificar, medir, apreciar las consecuencias y tomar acciones sobre los riesgos (bien sea transferirlos o mitigarlos) (Crouhy et al., 2009).

Debido a la importancia que ha cobrado este distintivo, la gestión del riesgo ha ido jugando un papel cada vez más trascendental dentro del proceso continuo de reducción del riesgo corporativo desde un punto de vista que no es meramente defensivo ya que dicha gestión se define como la forma en que las empresas seleccionan activamente los tipos y niveles de riesgos que consideran apropiados para asumir (Crouhy et al., 2009). De aquí la importancia de que las organizaciones cada día tiendan más a robustecer sus procesos de gestión de riesgo como parte de sus procesos corporativos.

Es tanta la importancia que ha adquirido la gestión del riesgo, que es conocida como la fuerza más creativa del mercado financiero, la misma ha empujado el desarrollo de ingeniería financiera sofisticada con el fin de cubrir la condición económica de compañías mal dirigidas durante las alzas y caídas de los mercados de capitales (Crouhy et al., 2009). De esta manera, las organizaciones cada vez involucran de una mayor manera la gestión del riesgo dentro de sus procesos, más aún en escenarios de incertidumbre.

La administración del riesgo se define de la siguiente manera: “*es un proceso de entendimiento, costeo y administración eficiente de los niveles esperados de variabilidad en los resultados financieros de un negocio*” (Crouhy et al., 2009). Esto implica que cualquier negocio independientemente de su perfil de riesgo, puede tomar un nivel de riesgo de manera racional. La racionalidad de dicha decisión de toma de riesgos se enmarca principalmente en los siguientes aspectos:

- La confianza que tiene la entidad sobre la medición y evaluación de los niveles de pérdida inesperados

- La acumulación de capital suficiente sumado a otras técnicas de gestión de riesgo con el fin de protegerse de pérdidas inesperadas.
- La garantía de que las actividades riesgosas generan un retorno apropiado
- La comunicación clara con las partes interesadas en el perfil de riesgo adoptado (Crouhy et al., 2009)

Muchos empresarios consideran que, si asumen un perfil de aversión al riesgo, desligarán sus operaciones de cualquier grado de incertidumbre, pero esto no es así, siempre existirá la posibilidad de que los resultados financieros tengan una variación por factores que se escapan a la administración. De esta manera los cuatro puntos mencionados anteriormente deben ser tenidos en cuenta en el proceso de administración de riesgos de una organización para intentar que la interacción con la incertidumbre no genere impactos negativos en la organización.

En términos de las tipologías de riesgos, la literatura establece tres principales categorías las cuales se describen en la tabla 4. Es precisamente en la categoría de los riesgos de mercado donde se encuentra el eje central del problema objeto de estudio de esta investigación: el riesgo cambiario.

Tabla 4: Tipos de riesgo

Tipo de riesgo	Definición
Riesgo de crédito	Pérdida ocurrida luego de cambios en la calidad crediticia de un activo, probabilidad de impago
Riesgo de mercado	Pérdidas derivadas de cambios en factores ajenos a la organización, tales como tipos de interés, tipos de cambio, etc
Riesgo operacional	Riesgos propios de los procesos de la organización tales como riesgos tecnológicos, riesgos de fraude, etc.

Fuente: Elaboración propia a partir de Crouhy et al., (2009)

Ahora bien, en este punto cobra importancia el papel de los administradores de riesgos dentro del proceso completo de gestión de estos, pero es vital destacar que la administración de riesgos debe formar parte de la cultura de toda la empresa y no sólo debe verse como una función exclusiva de un gerente (Crouhy et al., 2009).

Como resultado de la evolución de la gestión del riesgo, los gerentes de riesgo han cobrado un papel cada vez más importante en las organizaciones, entendiéndose que su papel es descubrir las fuentes de riesgo y hacerlas visibles a los tomadores de decisiones en

términos de probabilidades para producir de esta manera algunas métricas ajustadas al riesgo que contribuyan en la toma de decisiones (Crouhy et al., 2009).

Básicamente, el trabajo de un gerente de riesgos moderno se centra en la implementación de políticas adecuadas, metodologías e infraestructura para producir resultados numéricos que permitan realizar ajustes por riesgo. La finalidad de esta implementación es mejorar las decisiones prospectivas de la empresa (Crouhy et al., 2009). En este punto vale la pena resaltar que la gestión de riesgo no es un proceso estático, por el contrario requiere permanente monitoreo y actualización a medida que las condiciones de su evaluación van cambiando.

En términos generales, la mayor tarea de la gestión del riesgo no es construir matemáticas complicadas sino implantar raíces de gestión de riesgo en las organizaciones para garantizar que todos los miembros de la empresa entiendan cómo sus actuaciones impactan el riesgo al que está expuesta la organización (Crouhy et al., 2009).

La gestión de riesgo de la contratación pública colombiana

Para el caso de la evolución de la contratación pública colombiana, se ha hecho evidente la necesidad de que la Administración Pública incorpore en sus procesos el análisis del riesgo, así como una estrategia de administración de este, en aras de cumplir con la transparencia e integridad reclamada por los agentes participantes en los procesos de globalización del país. Es así como el legislador incorpora algunas nociones de riesgo y su proceso de administración dentro de la normatividad aplicable a la contratación pública.

La normatividad actual en materia de contratación estatal contempla el riesgo en varios de sus apartados. Es así como el artículo 4 de la Ley 1150 de 2007 señala que: *“Los pliegos de condiciones o sus equivalentes deberán incluir la estimación, tipificación y asignación de los riesgos previsibles involucrados en la contratación. En las licitaciones públicas, los pliegos de condiciones de las entidades estatales deberán señalar el momento en el que, con anterioridad a la presentación de las ofertas, los oferentes y la entidad revisarán la asignación de riesgos con el fin de establecer su distribución definitiva.”* (Congreso de la República, 2007)

Posteriormente, el Decreto 734 de 2012 (derogado por el Decreto 1510 de 2013) afirmaba en su artículo 2.1.1 lo siguiente: *“los estudios y documentos previos estarán conformados por los documentos definitivos que sirvan de soporte para la elaboración del proyecto de pliego de condiciones o del contrato, de manera que los proponentes o el eventual contratista respectivamente, puedan valorar adecuadamente el alcance de lo requerido por la entidad, así como la distribución de riesgos que la misma propone.*

Los estudios y documentos previos se pondrán a disposición de los interesados de manera simultánea con el proyecto de pliego de condiciones y deberán contener, como mínimo, los siguientes elementos: ...6. El soporte que permita la tipificación, estimación, y asignación de los riesgos previsibles que puedan afectar el equilibrio económico del contrato” (Presidencia de la República, 2012)

También el Decreto 1510 de 2013, en su artículo 17 afirma lo siguiente: *Evaluación del Riesgo. La Entidad Estatal debe evaluar el Riesgo que el Proceso de Contratación representa para el cumplimiento de sus metas y objetivos, de acuerdo con los manuales y guías que para el efecto expida Colombia Compra Eficiente” (Presidencia de la República, 2013)*

Con estas normas, el legislador reconoció la presencia de los riesgos y la necesidad de su gestión en los procesos de contratación pública, solicitando a los funcionarios encargados su estimación, tipificación y asignación. De esta manera, se requieren ciertas habilidades clave en los servidores públicos de tal forma que dicho proceso se lleve a cabo satisfactoriamente ya que de este depende, en alguna medida, el éxito del proceso contractual.

Es así como la agencia nacional de contratación (conocida como Colombia Compra Eficiente) emitió en 2014 el manual para la identificación y cobertura del riesgo en los procesos de contratación, el cual establece que las entidades estatales deben estructurar un sistema de administración de riesgos con el fin de reducir la exposición del proceso de contratación a los diferentes riesgos que se pueden presentar (Colombia Compra Eficiente, 2014).

De igual manera, el manual define el riesgo como aquellos sucesos que pueden impactar la ejecución presupuestal pero su ocurrencia no puede ser predicha exactamente por las diferentes partes que intervienen en el proceso contractual. Es así como uno de los objetivos del proceso de contratación y compras públicas es el manejo del riesgo del proceso de contratación desde la planeación hasta la liquidación del contrato incluyendo el vencimiento de las garantías. La gestión de riesgo en contratación pública no se limita únicamente a garantizar el equilibrio económico del contrato (Colombia Compra Eficiente, 2014)

La institución considera, además, que el adecuado manejo de los riesgos puede beneficiar a las entidades estatales principalmente de cuatro maneras:

- a) Proporcionando más certeza y conocimiento al momento de la toma de decisiones del proceso de contratación
- b) Mejorando la planeación de contingencias del proceso
- c) Incrementando la confianza entre las partes, y
- d) Reduciendo la posibilidad de litigios, entre otros (Colombia Compra Eficiente, 2014)

En este punto, es importante aclarar que la normatividad define el riesgo contractual como: “todas aquellas circunstancias que pueden presentarse durante el desarrollo o ejecución de un contrato y que pueden alterar el equilibrio financiero del mismo” (Consejo Nacional de política económica y social, 2011). Dada esta definición, se clasifican los riesgos contractuales en cinco categorías las cuales responden al proceso de gestión que requiere cada una de ellas. La tabla 5 presenta las principales características de cada tipo de riesgo.

Tabla 5: Categorías de riesgos en contratación pública

Categoría	Descripción
Riesgos previsible	Circunstancias que, en caso de presentarse en la ejecución y desarrollo del contrato, pueden alterar el equilibrio financiero del mismo. Deben ser identificables y cuantificables.
Riesgos imprevisibles	Se presentan en tres situaciones: 1. Cuando se producen situaciones después de celebrado el contrato y su ocurrencia no era previsible al momento de suscribirlo, 2. Cuando la situación era preexistente al momento de la suscripción, pero las partes la desconocían (sin culpa) y 3. En una situación prevista, pero con efectos muy diferentes de los planeados.
Riesgos cubiertos en el régimen de garantías	Relacionados con seriedad de la oferta, cumplimiento del contrato, responsabilidad extracontractual, entre otros.
Obligaciones contingentes	Se originan cuando la entidad contratante estipula un pago a favor del contratista por la ocurrencia de un evento futuro e incierto.
Riesgos generados por malas prácticas	Se originan en acciones negativas realizadas durante el proceso de contratación o por riesgos operacionales en la etapa precontractual que afectan la posterior ejecución del contrato.

Fuente: Elaboración propia a partir de (Consejo Nacional de política económica y social, 2011)

Esta caracterización es importante, ya que la tipificación, estimación y asignación de riesgos prevista en el artículo 4 de la Ley 1150 de 2007, sólo plantea la obligatoriedad de este tratamiento para aquellos riesgos catalogados como previsible ya que al ser considerados por las partes en la fase precontractual, se entienden incluidos en la ecuación contractual de cada proceso (Consejo Nacional de política económica y social, 2011).

De esta manera, la Ley 1150 de 2007 contempla la asignación de los riesgos previsible como un proceso conjunto entre contratista y contratante, en donde la entidad aporta desde su conocimiento de la concepción del negocio público y el contratista no guarda silencio ante pliegos contractuales débiles. Es así como esta Ley estableció tres aspectos fundamentales en términos de los riesgos previsible:

1. La necesidad de una adecuada planeación y establecimiento de los riesgos previsibles en las entidades públicas
2. El ejercicio compartido del análisis de los riesgos contractuales en donde los particulares aportan y complementan usando su experiencia
3. La estimación anticipada de las contingencias las cuales se asignan contractualmente y se incorporan en la ecuación contractual (Consejo Nacional de política económica y social, 2011)

Análisis comparativo de los dos modelos de gestión del riesgo

De la propuesta metodológica analizada para el sector privado, puede notarse que la gestión del riesgo es un asunto que requiere un involucramiento temprano con una etapa de previsión en la cual se identifica y mide el riesgo y sus posibles impactos. No es suficiente con realizar un control cuando las consecuencias son inminentes, hay una administración más efectiva del riesgo cuando se planea desde el inicio de los principales procesos empresariales.

Comparativamente, la agencia nacional de contratación pública (Colombia Compra Eficiente) presenta la administración de riesgos como un conjunto de procesos encaminados a la protección de las entidades estatales en los procesos de contratación y cuya adecuada ejecución permite la disminución de las probabilidades de ocurrencia de los eventos, así como su correspondiente impacto en el proceso de contratación. (Colombia Compra Eficiente, 2014). Un detalle comparativo de cada paso descrito en las dos metodologías se presenta en la Tabla 6.

Tabla 6: Descripción comparativa del modelo de gestión del riesgo del sector privado y del modelo de gestión de riesgo de la contratación estatal.

Sector Privado (Crouhy et al., 2009)	Contratación pública (Colombia Compra Eficiente, 2014)
<p>1. Determinar el objetivo</p> <p>Es importante determinar los niveles de riesgo y retorno esperados ya que, si no hay metas claras, las actividades serán inconsistentes, costosas y cubrirán un rango arbitrario de riesgos. También es importante establecer un horizonte de tiempo en el cual se ejecutará el proceso, así como unos niveles mínimos de riesgo a asumir para facilitar la gestión de estos.</p>	<p>1. Establecer el contexto</p> <p>Identificar sobre el proceso de contratación: objeto, partícipes, ciudadanía beneficiada, capacidad (de recursos y conocimientos) de la entidad contratante, suficiencia presupuestal, condiciones geográficas del lugar en donde se va a desarrollar el proceso de contratación, entorno socioambiental, condiciones políticas, factores ambientales, sector económico y particularidades, normas aplicables y</p>

	experiencias previas (propias y de otras entidades).
<p>2. Asignar los riesgos</p> <p>Se deben definir unas magnitudes actuales y futuras que provengan de una evaluación conjunta de todas las áreas de la empresa. En esta fase es importante clasificar los riesgos entre aquellos que pueden ser cubiertos, los que pueden ser transferidos, los que no pueden ser cubiertos, etc.</p>	<p>2. Identificar y clasificar los riesgos</p> <p>La identificación puede partir de fuentes tales como los planes estratégicos, experiencias previas, lluvia de ideas, paneles de expertos, matrices DOFA, encuestas, cuestionarios, entre otros.</p> <p>Una vez identificados, los riesgos se clasifican según los siguientes criterios:</p> <p>Clase: General o específico</p> <p>Fuente: Interno o externo</p> <p>Etapas: planeación, selección, contratación o ejecución</p> <p>Tipo: Económico, social o político, operacional, financiero, regulatorio, ambiental o tecnológico</p>
<p>3. Buscar instrumentos para la gestión del riesgo</p> <p>Se deben encontrar instrumentos pertinentes para la gestión del riesgo. La primera opción deben ser las coberturas naturales tales como el endeudamiento en moneda extranjera, esto con el fin de evitar los costos de transacción. La segunda opción es recoger ofertas competitivas de productos que permitan gestionar los riesgos que se decidan mitigar</p>	<p>3. .Evaluar y clasificar los riesgos</p> <p>Establecer impacto de los riesgos frente al logro de los objetivos del proceso de contratación. En este punto es importante tener en cuenta el impacto, así como la probabilidad de ocurrencia de cada riesgo para lograr ubicarlo en la siguiente escala: insignificante, menor, moderado, mayor o catastrófico. Esta clasificación combinada permite establecer si la entidad se encuentra frente a un riesgo bajo, medio, alto o extremo.</p>
<p>4. Construir e implementar una estrategia</p> <p>Para el diseño de la estrategia es clave tener acceso a información corporativa, a datos del mercado, a herramientas estadísticas y a modelos previos. Posteriormente, se debe decidir si se quiere adoptar una estrategia estática (una en donde el instrumento financiero coincide casi exactamente con la posición en riesgo) o si se quiere una estrategia dinámica (una en donde los instrumentos no coinciden necesariamente con la posición en riesgo). En el diseño de la estrategia es importante tener en cuenta el</p>	<p>4. Asignación y tratamiento de los riesgos</p> <p>Se debe decidir el tratamiento del riesgo de acuerdo con la evaluación realizada y teniendo un criterio de costo / beneficio. La entidad puede evitar el riesgo, transferirlo (a través de pólizas de seguro, por lo general), aceptar el riesgo, reducir la probabilidad de ocurrencia del riesgo o reducir las consecuencias de este.</p>

<p>horizonte de planificación, las cuestiones contables y los efectos fiscales</p>	
<p>5. Evaluar el desempeño</p> <p>Un sistema de gestión de riesgos requiere evaluación periódica para medir el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos previamente y de esta manera determinar si se requieren cambios en la política de gestión de riesgo. En caso de que se requieran cambios y los mismos sean significativos, se recomienda que estos se hagan públicos</p>	<p>5. Monitorear los riesgos</p> <p>Como los riesgos son dinámicos, se requiere un monitoreo permanente de los mismos a lo largo del proceso de contratación para garantizar la eficacia y eficiencia del diseño y operación de los controles, así como para obtener información adicional, aprender lecciones, detectar cambios en el contexto externo o interno e identificar nuevos riesgos que pueden surgir.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de (Crouhy et al., 2009) y (Colombia Compra Eficiente, 2014)

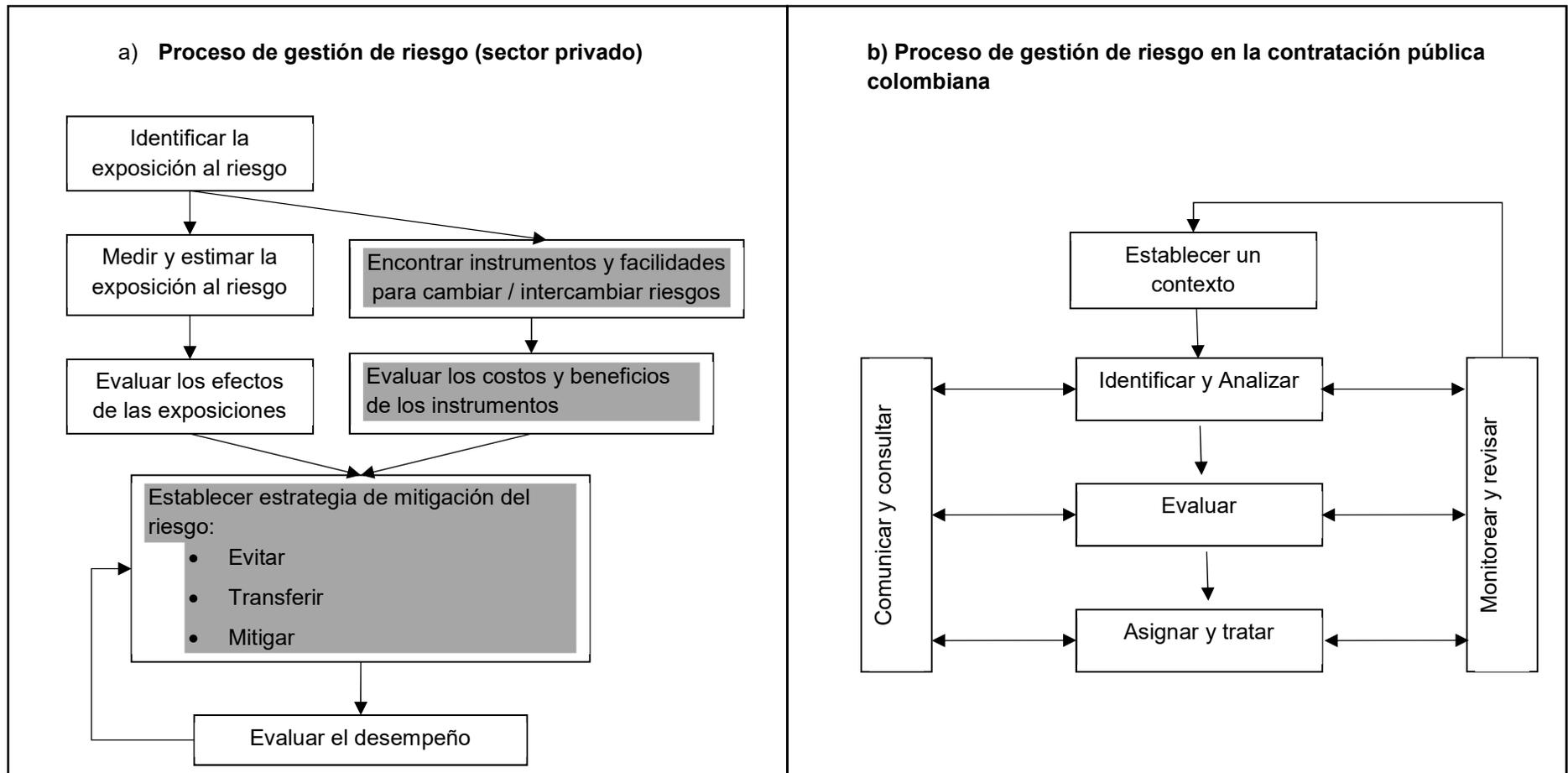
El gráfico 5 esquematiza de manera comparativa el proceso de gestión del riesgo del sector privado, así como el de la contratación pública colombiana. Una vez descritas las principales características de cada proceso se han identificado las posibilidades que tiene la contratación pública para mejorar su actual modelo incorporando algunas particularidades del modelo privado (resaltadas en gris). No quiere decir esto que se asuma que el modelo de gestión del riesgo del sector privado sea perfecto, sino que ofrece la posibilidad de comparación para cumplir el propósito de identificación de mejoras en el modelo implementado actualmente en el sector público

Si bien el proceso de gestión del riesgo de la contratación pública colombiana cuenta con los pasos básicos, el mismo es susceptible de mejoras extraídas del análisis comparativo efectuado con el proceso efectuado en el sector privado. Puntualmente se han identificado tres oportunidades de mejora (aplicadas al riesgo cambiario) que pueden presentar innovaciones en la actual manera de gestionar el riesgo al interior de la contratación pública colombiana:

1. Encontrar instrumentos y facilidades para cambiar o intercambiar los riesgos:

Como una de las medidas incluidas en el manual para la identificación y cobertura del riesgo en los procesos de contratación, Colombia Compra Eficiente recomienda a las entidades la elaboración de una matriz de riesgos que pueden afectar el proceso de contratación. En esta matriz se identifica cada riesgo y se asigna su clasificación, probabilidad de ocurrencia, impacto, quién debe asumir el riesgo, el tratamiento y finalmente, el monitoreo que cada entidad realizará a cada riesgo identificado previamente (Colombia Compra Eficiente, 2014). La tabla 7 presenta una representación gráfica de la matriz de riesgos del proceso de contratación.

Gráfico 5: Procesos de gestión del riesgo del sector privado y de la contratación pública colombiana



Fuente: Elaboración propia a partir de (Crouhy et al., 2009) y (Colombia Compra Eficiente, 2014)

Tabla 7: Matriz de riesgos en la contratación pública colombiana

N°	Clase	Fuente	Etapas	Tipo	Descripción (Qué puede pasar y cómo puede ocurrir)	Consecuencia de la ocurrencia del evento	Probabilidad	Impacto	Valoración del riesgo	Categoría	¿A quién se le asigna?	Tratamiento / controles a ser implementados	Probabilidad	Impacto	Valoración del riesgo	Impacto después del tratamiento	¿Afecta la ejecución del contrato?	Persona responsable por implementar el tratamiento	Fecha estimada en que se inicia el tratamiento	Fecha estimada en que se completa el tratamiento	¿Cómo se realiza el	Periodicidad ¿Cuándo?	Monitoreo y revisión

Fuente: Colombia Compra Eficiente, (2014)

Actualmente las entidades son conscientes de la necesidad de determinar y evaluar los riesgos contractuales, este análisis se deja plasmado en las matrices de riesgos y este procedimiento está alineado con los requerimientos legales. Sin embargo, se estima que el modelo de gestión de riesgo en contratación estatal puede incorporar algunas de las herramientas con las que cuenta el sector privado con el fin de poder administrar sus riesgos de una manera más eficiente. Puntualmente se consideran las coberturas financieras como una herramienta que puede ser de vital ayuda para las Entidades Públicas en el manejo de sus riesgos financieros.

Este es un camino poco explorado en Colombia, sin embargo, no se encontró dentro de la revisión de normatividad, una prohibición explícita que impida a las entidades públicas el uso de estas herramientas. Incluso el Estatuto de cambios internacionales expedido por el Banco de la República contempla los requisitos necesarios para que las Entidades puedan realizar operaciones de contratos a futuro Peso – Dólar. El artículo 53 de dicho Estatuto reza lo siguiente: *“Artículo 53: OPERACIONES DE ENTIDADES PUBLICAS. Las entidades públicas podrán pactar libremente operaciones a futuro peso-dólar a través de las bolsas de valores del país y con los intermediarios del mercado cambiario. No obstante, cuando en el año calendario anterior al de la fecha en que se celebren dichas transacciones hubieren realizado operaciones de cambio por un monto superior a*

trescientos millones de dólares, las operaciones a futuro peso-dólar requerirán previa aprobación de la Junta Directiva del Banco de la República. Para el efecto, dichas entidades deberán:

- 1. Demostrar la existencia de un riesgo subyacente a la operación de cobertura.*
- 2. Presentar un presupuesto semestral a la Junta Directiva del Banco de la República en el cual se identifiquen las operaciones a cubrir y los montos deseados, sin que estos últimos puedan superar el valor de los riesgos subyacentes que se proyecten cubrir.*
- 3. Evaluar los costos y beneficios de los instrumentos utilizados.” (Banco de la República, 1993)*

De esta manera, se considera que las Entidades Públicas tienen posibilidades de explorar las herramientas que el mercado financiero ofrece con el fin de administrar sus riesgos, principalmente el cambiario. Esto constituiría una innovación importante al proceso y permitiría que los gestores de riesgos puedan realizar una mejor administración al interior de sus procesos. Una aplicación práctica de estas herramientas a la contratación pública se expone en el estudio de caso incluido en el capítulo 3

2. Evaluar los costos / beneficios de los instrumentos utilizados:

Actualmente y tal como se describió en el capítulo 1, las entidades adscritas al Ministerio de Defensa tienen como principal herramienta de gestión del riesgo cambiario en procesos de contratación en moneda extranjera, la de realizar reservas presupuestales por los montos equivalentes en Pesos Colombianos usando una elevada tasa que es fijada directamente por el Ministerio. Posteriormente, cuando se efectúan los pagos, se evalúa el comportamiento real de la tasa de pago comparada con la tasa de la reserva y se establecen los déficits o superávits con el fin de redistribuir los fondos y evitar así la afectación presupuestal de las Entidades.

Inicialmente podría pensarse que esta medida no presenta un costo para las Entidades en términos absolutos, pero la teoría de la planeación estratégica dicta que en estos casos el costo de inmovilizar el dinero hasta el momento del pago puede llegar a tener impactos en la ejecución de los proyectos y en la consecución de los objetivos de las Entidades. Una adecuada planeación de las necesidades de moneda extranjera, mezclada con el uso de instrumentos financieros de cobertura, redundará en una mejora al actual sistema de gestión del riesgo cambiario de la contratación pública colombiana.

Ahora bien, los instrumentos financieros de cobertura presentan unos costos de transacción inherentes que también deben evaluarse. Pero cuando las Entidades y el Estado realicen esta evaluación no puede evaluar únicamente el costo de la herramienta, sino que deben hacer un comparativo con el impacto positivo que dichas herramientas pueden generar al interior de los procesos de gestión públicos en temas de planeación estratégica y uso eficiente de los recursos.

3. Establecer una estrategia de mitigación del riesgo:

La actual herramienta de gestión del riesgo cambiario del sector defensa es una medida prudente que busca evitar el impacto de la volatilidad de las tasas de cambio en los presupuestos de las entidades, sin embargo, como se expuso anteriormente esta herramienta tiene un alto costo en términos de la planeación estratégica de los recursos. De esta manera se considera que se puede elaborar una estrategia de mitigación del riesgo cambiario de manera conjunta entre todas las entidades adscritas y coordinada por el Ministerio de Defensa, incluyendo a las Instituciones superiores que intervienen en el proceso, es decir, al Ministerio de Hacienda y a la Dirección del Tesoro Nacional. Dicha interacción se explica detalladamente en el capítulo 3.

La formulación de esta estrategia debería enmarcarse en los principios de la planeación estratégica buscando ser un modelo preventivo y no correctivo. Esta nueva estrategia requiere de un involucramiento de la alta gerencia tanto en su diseño como en el seguimiento de las medidas derivadas de su adopción. Es decir que se debe generar una disciplina gerencial y organizacional avanzada, en la cual las entidades del Estado puedan apropiar las mejores prácticas del ambiente empresarial (Consejo Superior de la Judicatura, 2013).

Al diseñar la estrategia, el Ministerio deberá tener en cuenta las actividades tanto de corto como de largo plazo con el fin de alcanzar sus objetivos sin afectar el principio de anualidad del presupuesto público. Adicionalmente, hay que garantizar que todos los niveles de las Entidades se encuentren alineados con la estrategia, con el fin de asegurar que todos los individuos que participan tienen el mismo propósito y están comprometidos en el cambio.

Puntualmente, la estrategia actual de manejo de riesgo cambiario del Sector Defensa es robusta en términos de su gestión operacional, es decir, está orientada al cumplimiento de objetivos del presente (como la ejecución presupuestal). Es así como el diseño de la nueva estrategia debe incluir también elementos de gestión estratégica que permitan a las Entidades pensar en el cumplimiento de sus objetivos hacia el futuro (Contreras Sierra, 2013).

2.2.3 El manejo del riesgo en la contratación pública colombiana en la práctica

Derivado de la importancia que el legislador advirtió en la aplicación de un proceso de administración de riesgos, se establecieron lineamientos de obligatorio cumplimiento como la tipificación, estimación y asignación de riesgos previsibles contenidas en el artículo 4 de la Ley 1150 de 2007. Esta práctica corresponde a la adopción del principio de previsibilidad en la contratación pública con el ánimo de anticiparse a los efectos adversos de la manera más completa posible. De esta manera, la práctica de la estructuración previsiva del contrato estatal se convierte en regla con el propósito de asumir la planeación y ponderación proporcional de riesgos de tal manera que la imprevisibilidad en los contratos públicos se reduzca a escenarios excepcionales (Santofimio Gamboa, 2008).

Como la Ley 1150 habla de la obligatoriedad de la tipificación, estimación y asignación de riesgos, pero deja el cumplimiento de dicha obligación abierto al criterio de las entidades, los servidores públicos realizan sus mejores análisis de manera subjetiva y es por esta razón que se realizan esfuerzos adicionales en aras de aclarar los lineamientos a tener en cuenta dentro del proceso de gestión del riesgo contractual. Fruto de estos esfuerzos, surgen doctrinas complementarias como las contenidas en el CONPES 3714 o en el Manual para la identificación y cobertura del riesgo en los procesos de contratación.

El Consejo Nacional de política económica y social (CONPES) emitió su documento 3714 en 2011, el cual realiza una evaluación de las prácticas predominantes en materia de gestión del riesgo en la contratación pública, en el marco del requerimiento realizado por la Ley 1150 del 2007 y expuesto en el apartado anterior.

Este documento CONPES, establece que los requerimientos del artículo 4 de la Ley 1150 del 2007 en términos de la estimación, tipificación y asignación de riesgos, se concibe en el marco del fortalecimiento de los procesos de planeación contractual, con el fin de dar claridad en las reglas de los procesos, disminuir las controversias contractuales y lograr que las entidades estatales hagan provisiones en aras de mitigar los riesgos asumidos (Consejo Nacional de política económica y social, 2011).

El CONPES realizó una selección aleatoria de matrices de riesgo para procesos contractuales disponibles en la plataforma virtual de contratación estatal (SECOP) y como resultado de los hallazgos, debió emitir el documento 3714 de 2011 con el fin de dar

claridad a las entidades en la administración de riesgos en el proceso contractual. Dentro de los resultados se encontró, por ejemplo, entidades que en la fase de identificación de los riesgos incluían aquellos que se encontraban cobijados por otras normativas, tales como riesgos asociados a inhabilidades, incompatibilidades, incumplimiento del contrato o responsabilidad civil extracontractual. Otro hallazgo importante en la fase de identificación fue que las entidades incluían riesgos aun cuando los mismos no aplicaran al proceso contractual. El CONPES determinó que fruto del análisis de un contrato, puede establecerse que no existen riesgos previsible en ciertos procesos con características puntuales (Consejo Nacional de política económica y social, 2011).

Ahora bien, en términos de la tipificación, estimación y asignación de riesgos, el CONPES encontró diferentes situaciones como por ejemplo entidades públicas que sólo tipifican y asignan, pero no estiman los riesgos. Otras entidades cuantificaron sus riesgos mediante porcentajes, pero no hicieron referencia a los valores sobre los cuales se calculaban dichas razones (sobre el valor del contrato, sobre el valor de la apropiación presupuestal, etc.). Algunas entidades realizaron una asignación de un porcentaje como grado de responsabilidad de cada una de las partes del contrato en caso de que ocurran, otras sólo presentaron los conceptos técnicos de tipificación, estimación y asignación de riesgos pero no realizaron el análisis para el contrato puntual y otras simplemente trasladaron la totalidad de los riesgos al contratista sin tener en cuenta el nivel de información y capacidad de las partes para mitigarlos (Consejo Nacional de política económica y social, 2011).

Estos hallazgos denotan una falta de claridad en la aplicación de la normatividad en términos de gestión del riesgo previsible en los contratos públicos, es así como el CONPES realiza en su documento 3714 una serie de recomendaciones mediante la emisión de lineamientos de política pública en materia de riesgos previsible con el fin de fortalecer las bases para la tipificación, estimación y asignación de riesgos en los procesos de contratación estatal (Consejo Nacional de política económica y social, 2011).

Autores como (Mier Barrios, 2010), afirman que la problemática derivada del manejo de la ejecución contractual en términos de riesgos no se deriva de la regulación legal. Esta concepción plantea que las dificultades radican en los documentos contractuales y en el diseño de los proyectos ya que estas actividades exigen a las entidades adecuadas estructuraciones de los procesos, es decir que el problema radica en el concepto y conocimiento de la naturaleza del negocio contractual público.

En términos generales, la Ley 80 de 1993 y su normatividad reglamentaria incorporaron la autonomía de la voluntad privada al proceso de contratación pública. Esta práctica, busca

el establecimiento de lineamientos y principios con el fin de dejar cierto margen de acción y análisis a los administradores públicos, tal y como lo tienen los administradores privados. Esta adopción busca principalmente la concepción del contrato estatal como un instrumento de realización de las finalidades públicas así como un instrumento de intercambio económico (Benavides, 2004).

Derivado del análisis realizado, se observa que existe normativa dispersa referente a la gestión de riesgos en la contratación pública. Uno de los problemas de esta dispersión de reglas es que los esfuerzos adicionales tales como el documento CONPES 3714 no son vinculantes es decir que, al no estar contenidos en una norma jurídica, los mismos no son de obligatorio cumplimiento para las entidades. De esta manera, al no existir una regulación clara y unificada en términos de tipificación, estimación y asignación de riesgos, las entidades quedan expuestas a una asignación de riesgos por conveniencia (Consejo Nacional de política económica y social, 2011).

Una vez analizada la normatividad relativa a la contratación pública, puede notarse que el regulador ya advirtió la importancia de la gestión del riesgo al interior de los procesos contractuales y ha realizado varios esfuerzos por proveer a las entidades con bases y lineamientos que les permitan la implementación de dicho proceso de la manera más adecuada posible, pero sin orientar adecuadamente el tema. Como se acude a la experticia de los servidores públicos encargados de los procesos contractuales, la evaluación de los riesgos puede llegar a ser subjetiva, ya que la normatividad sugiere considerar las experiencias previas de la entidad y de otras entidades al momento de tomar decisiones encaminadas a la gestión del riesgo, pero esta práctica no es necesariamente una referencia aproximada a los riesgos previsibles del contrato (Sarmiento E., 2016).

Por otra parte, en ejercicios como el realizado por el Consejo Nacional de política económica y social CONPES en su documento 3714, se puede evidenciar que dicha recomendación del legislador de evaluar experiencias de otras entidades se convierte en una práctica generalizada hasta tal punto que entidades con diferentes propósitos pueden llegar a presentar evaluaciones de riesgo similares. En este punto, el servidor público no hace total uso de la libertad que le confiere la normatividad para que aplique su criterio en la gestión del riesgo contractual, sino que se deja llevar por las experiencias previas, tanto propias como de otras entidades, limitando así el surgimiento de nuevas alternativas de manejo del riesgo.

No puede culparse a los servidores públicos por estas actuaciones, ya que la consecuencia de las decisiones tomadas en el ejercicio de sus responsabilidades del diseño contractual,

pueden derivar en litigios contra el estado o en la imputación de responsabilidades fiscales, disciplinarias y penales (Sarmiento E., 2016). Es así como una nueva iniciativa de gestión del riesgo contractual mal ejecutada puede ocasionar consecuencias negativas tanto para la entidad como para los funcionarios involucrados en el proceso contractual.

Es así como el manejo del riesgo en la contratación pública ha presentado importantes avances, pero aún tiene muchas oportunidades de mejora que admiten la incorporación de herramientas innovadoras que faciliten el proceso a los servidores públicos. Un replanteamiento de la normatividad acompañado de una mejor capacitación y de la generación de un ambiente de confianza entre los servidores públicos, sería un gran paso en el camino a la innovación en el proceso de gestión del riesgo cambiario en la contratación estatal, para evitar que este procedimiento se convierta en un paso meramente formal de la contratación y se pierdan las ventajas de su aplicación en los procesos.

2.3 La gestión del riesgo y la contabilidad pública: Tratamiento de la incertidumbre en las cifras nacionales

La contabilidad pública presenta un registro histórico del resultado de la ejecución de planes, programas y proyectos adelantados por las entidades estatales. La finalidad de estos registros es la verificación de los bienes, derechos y obligaciones así como del patrimonio de la Nación que, por ser público, requiere que la comunidad y los diferentes entes ejerzan un adecuado control sobre este (Romero Romero, 2003). Al analizar el actual modelo contable colombiano es importante entender su origen y determinar las principales causas de su evolución para lograr así dimensionar su importancia.

Actualmente, Colombia cuenta con un sistema nacional de contabilidad pública liderado por la Contaduría General de la Nación (CGN). Esta estructura es el fruto de la evolución de la necesidad de conocer con profundidad las cifras relacionadas con el presupuesto público y su manejo. El anexo 2 presenta una breve descripción de la evolución de la contabilidad pública en Colombia.

La CGN ha centrado sus esfuerzos en obtener un sistema contable público que se alinee con el entorno macroeconómico del país y los requerimientos derivados de la interacción de Colombia con los mercados externos. Como resultado de dichos esfuerzos, la evolución de la regulación contable pública colombiana ha desembocado hoy en día en una

armonización de su Régimen de Contabilidad Pública con las IPSAS (*International Public Sector Accounting Standards*). Esta armonización se da como resultado del reconocimiento de las condiciones del contexto así como por las presiones internacionales de modernización de la normativa contable (Gómez, 2013).

Las tres principales razones por las cuales no se realiza una adopción plena de las IPSAS en Colombia son: porque las normas vinculantes sólo provienen del Estado (Gómez, 2013), porque algunos de los criterios de las IPSAS ya estaban recogidos en el previo régimen de contabilidad pública (Contaduría General de la Nación, 2004) y porque existe una prevalencia legal y presupuestaria en el sistema, lo cual dificulta la adopción plena de los principios de las IPSAS (Benito, Brusca, & Montesinos, 2007).

La Contaduría General de la Nación es la entidad encargada de expedir las normas contables aplicables al sector público teniendo en cuenta la naturaleza de las entidades, así como su objeto social ya que estos aspectos influyen en la determinación de las Normas contables aplicables. Atendiendo a este criterio, el marco normativo de la contabilidad pública colombiana clasifica a las entidades atendiendo a la naturaleza de sus operaciones. De esta manera, se establecen tres grupos de entidades, de la siguiente manera: Entidades que cotizan en el mercado de valores y captan o administran ahorro del público, entidades que no cotizan en el mercado de valores ni captan o administran ahorro del público y entidades del gobierno.

La entidad objeto del estudio de caso se encuentra adscrita al Ministerio de Defensa el cual está expresamente incluido como una entidad del gobierno mediante la Resolución 533 del 8 de octubre de 2015. De esta manera, se establece el marco normativo aplicable a la entidad seleccionada para el estudio de caso en términos de la contabilidad pública que corresponde a las entidades del gobierno, las cuales poseen tres características fundamentales: se relacionan con bienestar de la comunidad (seguridad y defensa), no tienen ánimo de lucro y sus recursos provienen de la financiación del Estado (Contaduría General de la Nación, 2017).

La información financiera pública está pensada para contribuir, entre otros aspectos, con la determinación de la capacidad de la entidad para financiar sus actividades y cumplir sus objetivos en el futuro, también para establecer la medida en que los recursos estarán disponibles para cubrir las actividades futuras o la determinación del endeudamiento y la capacidad de pago de la entidad (Contaduría General de la Nación, 2004). Estas afirmaciones permiten observar que las autoridades pretenden una información financiera pública predictiva, pero ¿cómo se garantiza la eficacia de dichas predicciones que

contienen un alto grado de incertidumbre? El propósito de este apartado es dar respuesta a esta pregunta.

La incorporación del concepto de incertidumbre y su tratamiento en la contabilidad pública puede evidenciarse más explícitamente en los criterios de reconocimiento de los elementos de los estados financieros, de los que se ocupa el marco conceptual para la preparación y presentación de la información financiera, emitido por la CGN. Básicamente, la normativa indica que para que un elemento sea incorporado en los estados financieros de una entidad, además de cumplir con los criterios de definición de cada elemento, debe cumplir con dos características principales: la probabilidad de generar entrada o salida de beneficios económicos futuros y que su valor pueda ser medido con fiabilidad (Contaduría General de la Nación, 2004).

La primera característica señalada, la de la probabilidad de generación de variaciones en los beneficios económicos futuros, incorpora la necesidad de análisis del grado de incertidumbre en los resultados que produce la entidad. De la misma manera, esta revisión del grado de incertidumbre pide que se realice una evaluación con la evidencia disponible al momento de la preparación de los estados financieros (Contaduría General de la Nación, 2004).

La segunda característica, la de la medición fiable, implica que el valor se pueda determinar con razonabilidad y, en algunas ocasiones, este valor se debe estimar. De esta manera el uso de estimaciones razonables se convierte en un factor esencial en la elaboración de los estados financieros sin que reduzca la fiabilidad de las cifras contenidas en los mismos (Contaduría General de la Nación, 2004). Es tanta la importancia de una buena estimación, que la misma norma dicta que si no se puede hacer una medición razonable, esta partida no debe ser incluida en los estados financieros, sino que sólo se debería incluir una revelación relacionada con dicho hecho económico.

En términos de la medición de los elementos de los estados financieros, establece la norma que para que se dé el reconocimiento, los hechos económicos necesitan la asignación de un valor monetario determinado con fiabilidad. Puntualmente en los criterios de medición de los diferentes elementos, se contemplan algunos que requieren el análisis y cuantificación de la incertidumbre que los rodea, tales como el costo re expresado que está definido como la actualización del costo de los elementos con el fin de reconocer los cambios en el valor ocasionados por la exposición a fenómenos económicos exógenos a la entidad (Contaduría General de la Nación, 2004).

Otro ejemplo de la incorporación de la incertidumbre en la medición de los elementos de los estados financieros públicos puede identificarse cuando la norma hace referencia a la adquisición de bienes y servicios en moneda extranjera, en este caso, se pide que la transacción sea re - expresada a la moneda legal colombiana dejando de lado que el proceso de adquisición tiene diferentes momentos en los cuales puede ser evaluada la obligación, con diferentes tasas de cambio que de acuerdo al monto pueden representar una variación significativa en el valor a registrar.

Adicional al marco conceptual, la CGN también ha emitido las normas de reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos de las entidades del gobierno, las cuales indican criterios puntuales de incorporación de los elementos de los estados financieros públicos. Este documento contempla el tratamiento contable de hechos económicos que abarcan algún grado de incertidumbre. Por ejemplo, la norma establece criterios para que las entidades puedan usar y reconocer contablemente los instrumentos derivados, bien sea con propósitos de cobertura o con propósitos especulativos. La norma especifica el tratamiento de opciones y depósitos en mercados de futuros, los cuales requieren un análisis del comportamiento del subyacente para poder realizar la medición de la cobertura (Contaduría General de la Nación, 2014).

La norma no sólo reconoce el impacto que la incertidumbre puede tener en las cifras, sino que deja la puerta abierta para que las entidades que lo requieran puedan implementar herramientas de gestión del riesgo del sector privado. Por ejemplo, las normas no ven ningún inconveniente en que las entidades implementen el uso de los instrumentos derivados e incluso dicta las indicaciones para que aquellas entidades que lo estimen beneficioso, incorporen la contabilidad de coberturas en sus estados financieros, señalando los tres siguientes requisitos para dicha implementación: que la entidad cuente con una política explícita de administración de riesgos operacionales de cobertura, que exista una designación o documentación formal de las relaciones de cobertura y que exista una expectativa de eficacia de la cobertura adicional a que dicha eficacia pueda ser medida con fiabilidad (Contaduría General de la Nación, 2014).

Una práctica adicional del sector privado para la administración de la incertidumbre incorporada en la normativa pública corresponde al manejo del deterioro de los activos. Esta norma reconoce que los activos no son elementos estáticos, sino que pueden presentar pérdida de valor al disminuir los beneficios económicos como resultado de la exposición de la entidad a los factores externos que se escapan de su manejo. Esta norma solicita que al final de cada período contable, la entidad evalúe si hay indicios de deterioro de los activos. En caso de que la entidad determine que existe dicho indicio, debe estimar el valor recuperable del activo mediante el análisis de diversas fuentes internas y externas

que pueden ser determinantes en dicha variación del valor (Contaduría General de la Nación, 2014).

Otro mecanismo de reconocimiento de la incertidumbre en los estados financieros públicos puede identificarse en las normas de reconocimiento, medición, revelación y presentación de las provisiones, las cuales son definidas como aquellos pasivos a cargo de la entidad que se encuentran sujetos a condiciones de incertidumbre en términos de la determinación de su cuantía o su vencimiento. Para el reconocimiento de las provisiones, la norma pide tres criterios básicos: que la obligación se presente como resultado de un evento pasado, que sea probable que la entidad se deba desprender de recursos para su cubrimiento y que se pueda realizar una estimación fiable del valor de la obligación (Contaduría General de la Nación, 2014). En la medida en que la norma pide la determinación de las probabilidades de ocurrencia de los eventos, incorpora el criterio profesional de los funcionarios y asesores, el cual es determinante a la hora de seleccionar el tratamiento contable de la provisión (reconocimiento de provisiones, sólo revelaciones, una mezcla de las dos medidas o ninguna de las anteriores).

Para el caso de activos y pasivos contingentes, la norma indica que esta agrupación puede contener únicamente aquellos elementos surgidos de sucesos pasados y sobre los cuales su existencia sólo podrá confirmarse con la ocurrencia o la no ocurrencia de eventos futuros inciertos y ajenos al manejo de la entidad. En este caso puntual, la norma pide que esta clase de elementos sean revelados, indicando la descripción de su naturaleza, la estimación de los efectos financieros con indicación de las incertidumbres que los rodean y las condiciones (en caso de que existan) que hacen impracticable la estimación de dichos efectos (Contaduría General de la Nación, 2014). De nuevo pide la norma una estimación de la forma en que la incertidumbre de eventos futuros puede llegar a incidir en las cifras de la entidad, así como su mejor información disponible al momento de la preparación de los estados financieros.

Finalmente, la norma presenta un apartado que describe el tratamiento del efecto de las variaciones de la tasa de cambio para transacciones realizadas en moneda extranjera. Este apartado dicta que el reconocimiento inicial de estas transacciones debe hacerse en pesos colombianos, utilizando la tasa representativa del mercado aplicable en la fecha de la transacción. Luego, el reconocimiento de la diferencia en cambio de las transacciones debe realizarse con la tasa de cierre de cada período y el efecto de dicha variación debe reconocerse como ingreso o gasto en el resultado del período.

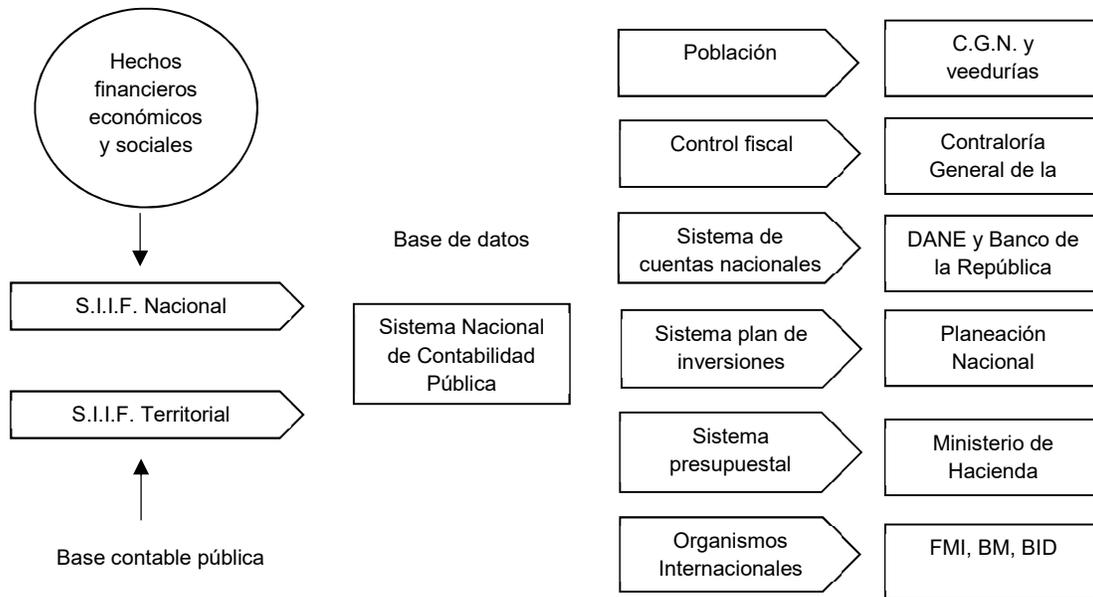
De la misma manera, la norma estipula las revelaciones que deben realizarse respecto de dichas transacciones, tales como el valor reconocido como diferencia en cambio en el resultado del período o la conciliación entre el saldo inicial y final de las variaciones netas reconocidas en el patrimonio (Contaduría General de la Nación, 2014). De nuevo la norma no ve inconveniente en que las entidades realicen transacciones en moneda extranjera y se limita a especificar la manera en que se debe reconocer el efecto de la incertidumbre contenida en las variaciones de las tasas de cambio al interior de las cifras de los estados financieros.

Los ejemplos mostrados anteriormente dan luces de la importancia que tiene la gestión de la incertidumbre al interior de la normatividad de la contabilidad pública en Colombia. La armonización de la normatividad con las IPSAS ha incrementado la importancia del reconocimiento de los impactos que puede tener un ambiente de incertidumbre dentro de las cifras de los estados financieros públicos. Puede establecerse así que la incertidumbre, su administración y el reconocimiento de sus efectos se encuentran contenidos en la contabilidad pública colombiana y que juega un papel importante en la determinación de las cifras nacionales. Posteriormente, en el capítulo 3 se analizará si la entidad seleccionada para el estudio de caso cumple con este propósito en términos de la información financiera que produce.

2.4 La contabilidad pública como parte de la toma de decisiones de contratación pública

La información contable pública colombiana es importante ya que es la base para la toma de decisiones vitales por parte de diferentes actores involucrados con el desarrollo de la Nación. El gráfico 6 presenta una esquematización de los sistemas y usuarios de la información contable pública en donde puede evidenciarse que la misma no tiene únicamente fines informativos, sino que es tomada en cuenta como base de la planeación de la Nación, así como en la toma de decisiones futuras tales como inversiones, presupuesto, endeudamiento con organismos internacionales, entre otros (Romero Romero, 2003).

Gráfico 6: Sistemas y usuarios de la información contable pública



Fuente: Romero Romero, (2003)

El marco aplicable a la entidad define los usuarios de la información pública financiera como todos aquellos individuos que desean realizar actividades de verificación, control, toma de decisiones y seguimiento a las Entidades. Puntualmente para la contratación en moneda extranjera la información financiera pública influye en la orientación de las políticas públicas y en el conocimiento del uso de los recursos para posteriores proyectos. Los principales usuarios de la información financiera pública colombiana y sus propósitos se presentan en el anexo 3.

En cuanto a los objetivos de la información financiera, el marco normativo aplicable define tres principales los cuales son: la rendición de cuentas, la toma de decisiones y el control. La rendición de cuentas busca que la información financiera sirva a los gestores públicos para suministrar información sobre el uso y gestión de los recursos. En términos de la toma de decisiones, la información financiera muestra la gestión de los recursos para que se puedan evaluar las políticas públicas y la asignación de los recursos. Para el control, se puede ejercer desde dos puntos de vista: el del sistema de control interno y el control externo que pueden ejercer los ciudadanos, las corporaciones públicas, los órganos de control y los organismos de inspección y vigilancia (Contaduría General de la Nación, 2004).

El objetivo de toma de decisiones es importante ya que en la medida en que los usuarios a quienes va dirigida la información financiera tienen acceso a más y mejor información, pueden tomar decisiones más acertadas que contribuyan en el logro de los objetivos de la Nación.

Por otra parte, las dos características cualitativas fundamentales de la información financiera pública son la representación fiel y la relevancia. La representación fiel establece que la información debe ser útil, de tal manera que contenga una descripción completa (incluyendo toda la información necesaria), neutral (sin sesgo ni énfasis) y libre de error (sin omisiones materiales) de los fenómenos que describe (Contaduría General de la Nación, 2004). Esta característica requiere que los servidores públicos encargados de la preparación de la información incorporen su criterio profesional en la determinación de las características propias de la información para que la misma pueda representar fielmente los hechos económicos de la entidad.

Es importante destacar que la información es relevante sólo si es capaz de influir en las decisiones de los usuarios. Es decir que la información financiera debe ser material y debe tener valor predictivo o confirmatorio para que pueda ser la base de la toma de decisiones de los usuarios (Contaduría General de la Nación, 2004).

Para que los usuarios de la información financiera puedan tomar decisiones basados en su análisis es importante que los mismos comprendan la información que reciben. Para garantizar esto, existen normas puntuales sobre presentación y revelación de estados financieros, las cuales buscan que se realice una adecuada selección, ubicación y organización de la información, teniendo en cuenta las necesidades de los usuarios. Describe la norma que es importante determinar qué información se reporta con el fin de que los estados financieros expongan mensajes clave acerca de la situación financiera de la entidad. Así mismo, se establece que la información complementaria de los estados financieros, es decir sus notas, son necesarias para la comprensión de las cifras ya que deben mostrar información que permita realizar un análisis contextualizado al entorno de la entidad de tal manera que pueda establecerse una relación clara y demostrable entre los estados financieros y sus revelaciones (Contaduría General de la Nación, 2004).

Una vez descrita la importancia de la información financiera pública en la toma de decisiones de los principales usuarios, se centrará el análisis en usuarios puntuales que deben tomar decisiones presupuestales las cuales desembocan en la necesidad de contratación pública, como vehículo importante de ejecución presupuestal, específicamente de aquella que se ejecuta en moneda extranjera.

Antes de entrar en temas de ejecución presupuestal es importante explicar que el presupuesto general de la nación se concibe como una herramienta para materializar las políticas públicas así como una guía para el establecimiento anual del plan de gobierno, quien usa al presupuesto como un instrumento de asignación de recursos con el fin de satisfacer las necesidades de la sociedad (Ministerio de Hacienda y Credito Público, 2018).

Una de las principales herramientas de toma de decisiones presupuestales es el seguimiento financiero del presupuesto, el cual permite la toma de decisiones tanto globales como sectoriales. Desde el punto de vista global, el seguimiento financiero sirve para el análisis del gasto público y su correspondiente medición del impacto en las variables macroeconómicas, mientras que, desde el punto de vista sectorial, permite el análisis de resultados y efectos de las actividades o programas en los que se basan los futuros presupuestos. De la misma manera, esta medida permite la adopción y seguimiento de políticas gubernamentales, tales como la austeridad del gasto (Ministerio de Hacienda y Credito Público, 2011).

En términos de la interacción entre la contabilidad pública y el presupuesto, es conveniente mencionar que el régimen de contabilidad pública establece un catálogo de cuentas que incluye la clase cero para cuentas presupuestales, estableciendo así un sistema contable que está pensado para ser la fuente primaria de la información financiera, económica, social y ambiental para evaluar y controlar el comportamiento de las variables macroeconómicas del sector público (Contaduría General de la Nación, 2010).

Con los argumentos expuestos anteriormente, se puede evidenciar que la contabilidad pública tiene un importante papel como fuente primaria de información para la toma de decisiones referentes a los temas presupuestales, que desembocan finalmente en la estructuración de planes de contratación pública. Si bien el control presupuestal es sólo un control de caja y no toma en cuenta partidas que no generen flujos de efectivo (tales como las depreciaciones y amortizaciones), la contabilidad pública debería poseer información completa que incluya no sólo factores presupuestales sino información acerca de la verdadera situación financiera del Estado incorporando un análisis del entorno que le rodea.

3. Aplicación del marco referencial y las relaciones fundamentales al estudio de caso

Una vez establecidas las principales conclusiones desde el punto de vista teórico, se aplican las mismas al interior de una de las Entidades adscritas al Ministerio de Defensa con el fin de analizar la manera en que se gestiona el riesgo cambiario para poder sugerir algunas mejoras al interior del proceso. Las sugerencias redundarán en un mejoramiento del actual proceso, con lo cual el método de estudio será cualitativo. El estudio se abordará desde el paradigma constructivista.

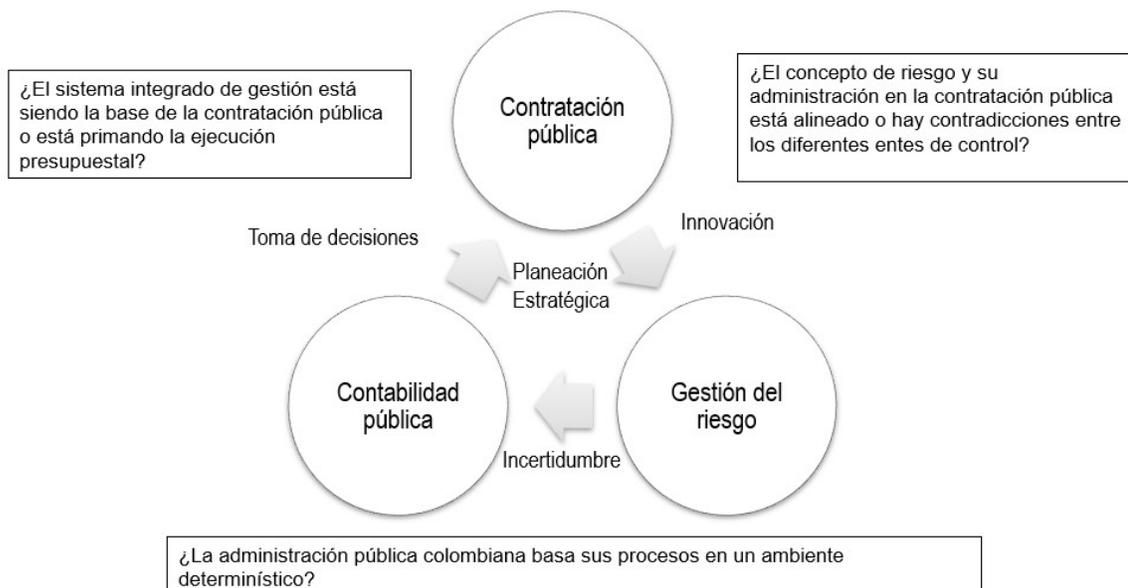
La estrategia de investigación es la de un estudio de un solo caso (holístico)(Yin, 1994). Una vez descrita la problemática que cubre la gestión del riesgo cambiario en el sector defensa, se seleccionó una de las Entidades adscritas a dicho Ministerio, la cual maneja aproximadamente el 50% de su presupuesto mediante contratación en moneda extranjera, con lo cual, se convierte en representativa de la problemática planteada. La Entidad ha aceptado participar en el estudio de caso, pero ha solicitado que no se dé a conocer su nombre ni la dependencia a la cual pertenece, por temas de confidencialidad.

3.1 Hipótesis de investigación

Acorde con el desarrollo metodológico, se establecieron tres hipótesis las cuales buscan ser probadas o refutadas mediante el uso del instrumento de investigación, el cual corresponde a entrevistas semiestructuradas aplicadas a los funcionarios que se han identificado como personas claves al interior del proceso de gestión del riesgo cambiario. Las hipótesis se establecieron en línea con la estructura de investigación partiendo de las conclusiones identificadas en la exploración teórica. El gráfico 7 describe la interrelación

entre los principales cuestionamientos de la investigación, los pilares y las relaciones fundamentales para determinar posteriormente las hipótesis de investigación.

Gráfico 7: Cuestionamientos de la investigación



Fuente: Construcción propia

Fruto de esta reflexión, se establecen las siguientes hipótesis de investigación:

1. La ejecución presupuestal es la base de la toma de decisiones en materia de contratación pública, por encima del Sistema integrado de gestión
2. La administración pública colombiana basa sus procesos de administración del riesgo cambiario en un ambiente determinístico
3. El concepto de gestión de riesgo está alineado a lo largo de los diferentes organismos de control que inciden en el manejo del riesgo cambiario en el sector público

3.2 Instrumento de investigación – Entrevista semiestructurada

Previo al establecimiento de las hipótesis de investigación, se procedió con la aplicación de entrevistas iniciales, informales y exploratorias con el fin de reforzar la formulación de

la problemática de investigación (Quivy & Carnpenhoudt, 2005). Las conclusiones de estas entrevistas exploratorias contribuyeron con la formulación de las hipótesis previamente expuestas. Con el fin de probar las hipótesis, se selecciona el método de observación indirecta mediante entrevistas semiestructuradas aplicadas a la categoría de interlocutores definida por (Quivy & Carnpenhoudt, 2005) como los testigos privilegiados, es decir, las personas que por su posición, tienen un papel definitivo al interior de la problemática identificada. Los entrevistados fueron seleccionados teniendo en cuenta el proceso de gestión contractual, con el fin de cubrir las diferentes visiones que pueden tenerse del mismo proceso en cada una de sus fases.

La Presidencia de la República define 3 etapas principales en la gestión contractual, las cuales se describen brevemente a continuación:

1. Etapa precontractual: Comprende la planeación, identificación de necesidades, estudios previos y trámites administrativos generales para la ejecución contractual.
2. Etapa contractual: Compreendida por el plazo de ejecución del contrato, comprende actividades bilaterales (del contratista y contratante) con el fin de cubrir las necesidades identificadas en la etapa precontractual.
3. Etapa poscontractual: También conocida como etapa de liquidación, en esta fase las partes realizan los ajustes necesarios una vez se haya realizado la revisión del contrato (Presidencia de la Republica, 2016).

De esta manera, se establecieron los usuarios clave que intervienen en el proceso de gestión del riesgo cambiario en la Entidad seleccionada, de la siguiente manera:

Gráfico 8: Personal clave en la gestión del riesgo cambiario en la Entidad objeto del estudio de caso



Fuente: Elaboración propia a partir de (Presidencia de la Republica, 2016)

Una vez seleccionados los individuos clave al interior del proceso de gestión del riesgo cambiario de la Entidad, se procedió con el diseño de la entrevista semiestructurada, el cual se presenta en la tabla 8. Básicamente se partió de los objetivos específicos, pasando por los pilares de investigación y las relaciones fundamentales establecidas entre ellos para lograr que el instrumento cubra todos los aspectos tenidos en cuenta en el diseño de la investigación.

Tabla 8: Diseño de la entrevista semi - estructurada

Objetivos específicos	Pilares de investigación	Relaciones Fundamentales	Indicadores	Preguntas
Preguntas introductorias		¿Por qué considera que la contratación pública en moneda extranjera es importante para el país?		
		¿Qué porcentaje de la contratación de la Entidad se maneja en moneda extranjera aproximadamente?		
Sintetizar la manera en que la contabilidad pública y la contratación pública conciben a la gestión del riesgo a la luz de la normatividad vigente.	Gestión del riesgo	Planeación estratégica	Plataforma estratégica de la Entidad	¿Conoce usted la visión, misión y objetivos de la Entidad?
	Gestión del riesgo	Incertidumbre / Planeación estratégica	Concepción de riesgo del entrevistado	¿Cuáles son las variables que impactan el logro de los objetivos de la Entidad? ¿Cómo se pueden medir dichos impactos?
	Gestión del riesgo	Innovación	SIG - Planeación por procesos	¿Su cargo posee un manual de funciones? ¿Cada cuánto tiempo es actualizado? ¿La Entidad cuenta con políticas definidas? ¿Cada cuánto tiempo son actualizadas?
Analizar el proceso de gestión del riesgo cambiario a la luz del sistema integrado de	Gestión del riesgo	Innovación	Indicadores de gestión	¿Cuáles son los indicadores clave de su gestión?
	Gestión del riesgo / Contratación pública	Incertidumbre / Planeación estratégica	Sistema Integrado de Gestión (SIG)	¿Cómo planea la Entidad su contratación en moneda extranjera? ¿Cómo maneja la Entidad su exposición al

<p>gestión pública, identificando sus limitaciones a partir de una entidad perteneciente al sector</p>				<p>riesgo cambiario en las contrataciones en moneda extranjera? ¿ Las medidas de gestión del riesgo cambiario implementadas representan algún costo para la Entidad?</p>
	<p>Gestión del riesgo / Contratación pública</p>	<p>Innovación</p>	<p>SIG - Prospectiva estratégica</p>	<p>¿Cuáles son las principales decisiones que toma desde su cargo en términos de la administración del riesgo cambiario? ¿Qué insumos de información toma en cuenta en la toma de dichas decisiones? De estas decisiones, ¿Cuáles impactan la Entidad en el corto plazo y cuáles en el largo plazo?</p>
<p>Determinar la manera en que la información financiera de la entidad objeto de estudio recoge la gestión del riesgo cambiario a la luz de la normatividad de contabilidad pública colombiana vigente</p>	<p>Contabilidad Pública</p>	<p>Toma de decisiones</p>	<p>Información financiera</p>	<p>¿Qué información referente a la contratación en moneda extranjera se incluye en sus reportes a la Contaduría General de la Nación? ¿Cómo se refleja el manejo del riesgo cambiario en los Estados Financieros del Ministerio de Defensa?</p>

<p>Sugerir mejoras al modelo de gestión de riesgo cambiario en la contratación pública para apoyar la planeación estratégica del sector defensa colombiano</p>	<p>Gestión del riesgo / Contratación pública</p>	<p>Innovación</p>	<p>Herramientas de manejo del riesgo cambiario</p>	<p>¿Acorde con la explicación recibida, cree que el instrumento financiero de cobertura expuesto se adapta a los procesos y necesidades de la Entidad en términos de contratación en moneda extranjera? ¿Qué cambios se requerirían en la estructura actual de la Entidad para poder implementar dicho instrumento? ¿Qué aspectos positivos y negativos identifica en la posible implementación de dicha herramientas en la Entidad? ¿Qué medidas adicionales le puede proponer a la Entidad desde su cargo para la gestión del riesgo cambiario?</p>
--	--	-------------------	--	--

Fuente: Elaboración propia

Una vez practicadas las entrevistas a los actores clave, se pudo establecer conclusiones generalizadas acerca del manejo de la gestión del riesgo cambiario al interior de la Entidad, las cuales se presentan a continuación:

En primera medida se identificó que algunos de los cargos son desempeñados por personas con formaciones académicas ajenas a las áreas financieras, con lo cual la concepción e importancia de la gestión del riesgo cambiario varía acorde a la formación de cada funcionario. Al indagar acerca de esta situación, se estableció que es común que ocurra esto debido a lo que se llama internamente como la “necesidad del servicio”, es decir, que la Entidad requiere apoyo en su parte administrativa y usa a su personal técnico para suplir dichas posiciones.

Es importante destacar que en estos casos los cargos cuentan con sus manuales y las áreas con sus políticas lo cual ayuda a la adaptación de la persona en su cambio de funciones. También es importante la figura de los asesores (económicos y legales principalmente) quienes son profesionales con amplia experiencia y se convierten en un apoyo fundamental para los funcionarios que asumen posiciones no relacionadas con su formación académica. Sin embargo, una capacitación técnica detallada previa contribuiría significativamente en la comprensión global de los objetivos de la Entidad y la forma como cada cargo contribuye con el logro de estos.

Esta problemática se deriva también de la rotación de personal. El Ministerio de Defensa expone en las notas a sus Estados Financieros de 2017 dicha problemática y la describe en su nota 4 – limitaciones y deficiencias operativas o administrativas del proceso contable, sección 4.1 limitaciones de orden administrativo en donde reconoce el riesgo de la rotación de personal que en su mayoría corresponde a funcionarios uniformados. A pesar de que el Ministerio ha establecido medidas encaminadas a mitigar dicho riesgo, la rotación del personal continúa siendo un obstáculo para la producción de la información financiera (Ministerio de Defensa, 2017)

Los entrevistados reconocen la necesidad que tiene el país de realizar contratación en moneda extranjera ya que la misma permite el acceso a tecnologías con las que no se cuenta actualmente, esto redundaría en la internacionalización del país vía aumento del comercio exterior. Otro aspecto identificado por los entrevistados es que esta clase de contratación contribuye con la sostenibilidad del país aumentando la estabilidad de la economía. Debido a las particularidades tecnológicas de las necesidades de la Entidad, la contratación en moneda extranjera les permite el acceso directo a los fabricantes internacionales sin el uso de intermediarios lo cual se traduce en mejores costos y mayor soporte. El porcentaje promedio de contratación en moneda extranjera de la Entidad fue ubicado por los entrevistados entre el 50% y el 60% del total del presupuesto administrado.

En términos de la concepción del riesgo como aquellas variables que pueden impedir el logro de los objetivos trazados por la Entidad y puntualmente para aquellos que dependen de la contratación en moneda extranjera, los entrevistados identifican la volatilidad de la tasa de cambio como común denominador ya que la misma es una variable no controlable que puede llegar a reducir significativamente las capacidades de suplir necesidades de la Entidad. La otra preocupación presente en todos los entrevistados gira en torno al presupuesto, dependiendo de la interacción que se tiene con el mismo, los funcionarios coinciden en que el presupuesto debe ejecutarse al 100% procurando cubrir las principales necesidades de la Entidad. Finalmente, los incumplimientos en la entrega de bienes y

servicios por parte de los contratistas y las relaciones entre Gobiernos también fueron identificados como riesgos latentes para el cumplimiento de los objetivos de la Entidad.

Ahora bien, al analizar el grado de incorporación de la planeación y gestión del riesgo por procesos señalada por el Sistema Integrado de Gestión, la Entidad cuenta con políticas definidas, así como con manuales de cargos los cuales responden a dicha evaluación del riesgo realizada por cada área. Los entrevistados no coinciden con los períodos de actualización de dichas directrices, pero tienen muy presente que las mismas están enmarcadas en la normatividad legal vigente aplicable.

Sin embargo, a la hora de tomar decisiones referentes a la contratación en moneda extranjera, dicha planeación y gestión del riesgo por procesos se encamina al principal riesgo identificado al interior de la entidad, el cual corresponde a la ejecución de la totalidad del presupuesto cubriendo la mayor cantidad posible de necesidades de la entidad. De esta manera, puede concluirse que a pesar de que el SIG se encuentra implementado, el mismo no está siendo la base para la toma de decisiones referentes a contratación estatal en moneda extranjera, sino que prima la ejecución presupuestal.

Cada funcionario entrevistado identifica dentro de sus medidas clave de desempeño a la ejecución presupuestal como número uno y los indicadores secundarios también obedecen a temas presupuestales. Se identificaron entre otros los siguientes indicadores: cumplimiento de la ejecución de las órdenes de pago con cargo al presupuesto, alineación con el flujo de caja proyectado, valor presupuestal de contratos estructurados y / o liquidados, grado de ejecución de los contratos acorde con el presupuesto asignado, oportunidad y efectividad en el cubrimiento de las necesidades de la Entidad y reportes oportunos de información solicitada por la Contaduría General de la Nación.

En términos de la planeación de la contratación en moneda extranjera y el manejo de la exposición al riesgo cambiario, cada entrevistado aportó información de acuerdo con su participación al interior de este. El gráfico 9 presenta un flujograma de dicho proceso acorde con la información recolectada en las entrevistas. Básicamente, el proceso inicia cuando la Entidad proyecta su plan anual de necesidades para los dos años siguientes, en esta planeación se toman en cuenta las necesidades de todas las áreas y se establecen prioridades con el fin de dar el mejor uso posible al presupuesto asignado. Una vez establecidas las necesidades, se define cuáles de ellas deben ser suministradas por proveedores del exterior. La ley 80 protege a la industria nacional, sin embargo y dada la

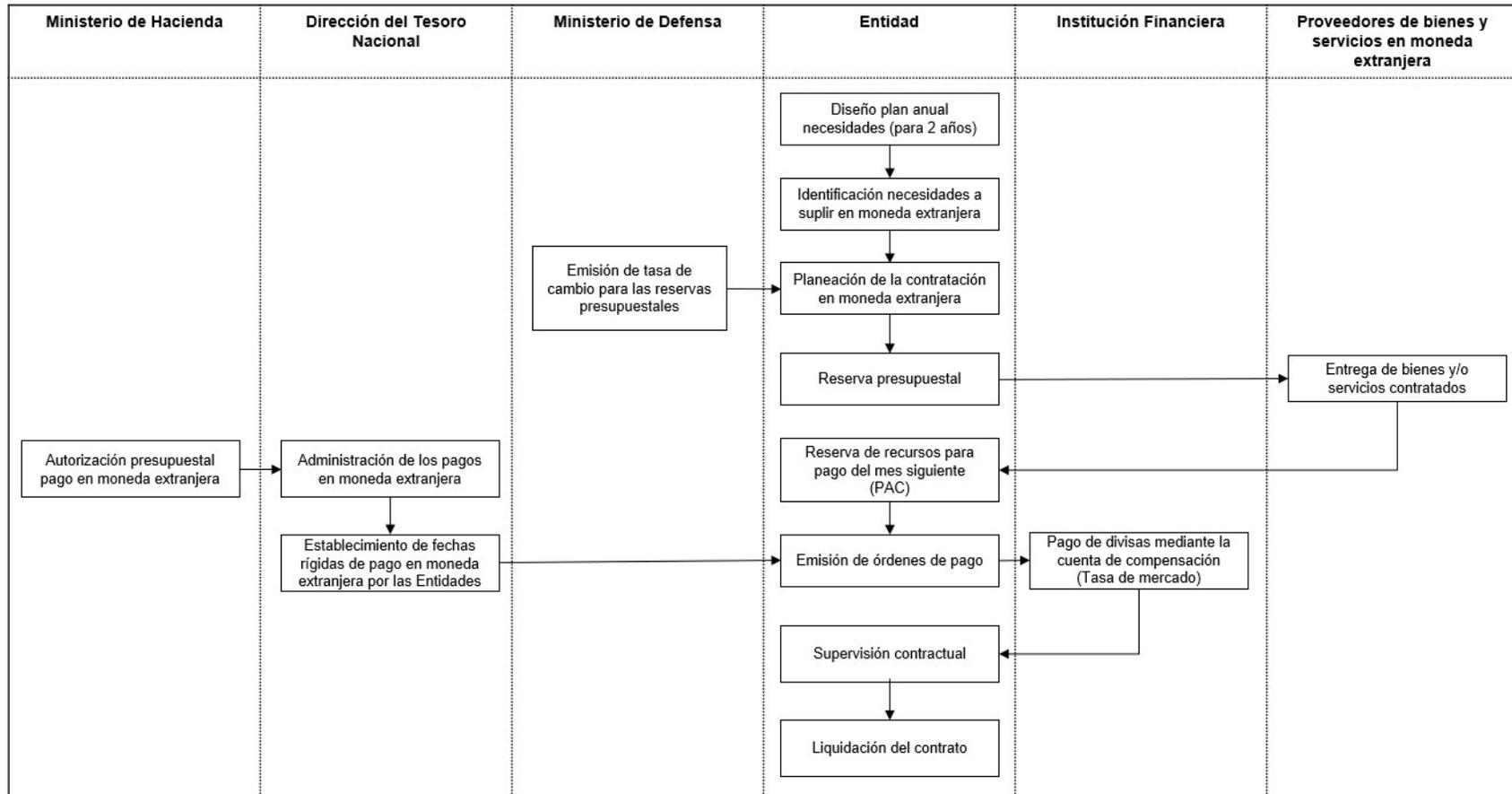
especialización tecnológica de las necesidades de la Entidad, existen bienes y/o servicios que sólo pueden ser suministrados por proveedores extranjeros.

Cuando se han definido las necesidades a cubrir mediante la contratación con proveedores del exterior (en moneda extranjera), la Entidad realiza su proceso de planeación, para lo cual ejecuta estudios de mercado tanto con fabricantes del exterior como con intermediarios locales y valida los precios históricos de los bienes y/o servicios a adquirir. Los estructuradores económicos y legales de la Entidad realizan la tipificación, estimación y asignación de los riesgos asociados al contrato, acorde con lo previsto en el artículo 4 de la Ley 1150 de 2007. Para realizar este proceso, los estructuradores hacen uso de la matriz diseñada por la agencia de contratación estatal (Colombia Compra Eficiente).

Dentro de los estudios previos, que son parte integral del proceso de contratación, los estructuradores incluyen el riesgo de la volatilidad de la tasa de cambio, comparando la tasa establecida por el Ministerio para la reserva presupuestal con el comportamiento real de las divisas en el mercado para la fecha esperada del pago. La tabla 9 muestra la caracterización del riesgo cambiario de un proceso pactado en dólares americanos por parte de la Entidad objeto de estudio mediante el uso de la matriz de riesgos.

Una vez surtida la planeación, se realiza la asignación del proyecto al oferente seleccionado de acuerdo al mecanismo de contratación utilizado (licitación, contratación directa, menor cuantía, etc). Para suscribir el contrato es necesario el Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP) el cual se emite en los pesos colombianos equivalentes al convertir el monto contratado en moneda extanjera con la tasa conservadora fijada por el Ministerio de Defensa anualmente. El monto incluido en el CDP corresponde a la reserva presupuestal realizada para cada contrato.

Gráfico 9: Planeación y ejecución de la contratación en moneda extranjera para la Entidad objeto del estudio de caso



Fuente: Construcción propia a partir de la información recopilada en las entrevistas

Tabla 9: Ejemplo de tipificación, estimación y asignación del riesgo cambiario

N°	4	
Etapa	Ejecución	
Tipo	Riesgo económico	
Descripción	Que al momento del pago del contrato la TRM sea superior a la que se empleó para la proyección realizada por el MDN, que afecte el presupuesto oficial	
Consecuencia de la ocurrencia del evento	Que no sea sostenible la propuesta económica durante la ejecución del contrato	
Probabilidad	1	
Impacto	3	
Valoración del riesgo	4	
Categoría	Riesgo Medio	
¿A quién se le asigna?	100% al contratista cuando el contrato se pacte en pesos 100% a la Entidad cuando el contrato se pacte en dólares americanos	
Tratamiento / Controles a ser ejecutados	En la proyección económica se tiene en cuenta la TRM proyectada por el Ministerio de Defensa para la presente vigencia	
Impacto después del tratamiento	Probabilidad	1
	Impacto	2
	Valoración del riesgo	3
	Categoría	Riesgo bajo
¿Afecta la ejecución del contrato?	No	
¿Persona responsable por implementar el tratamiento?	Comité estructurador económico	
Fecha estimada en que se inicie el tratamiento	Estructuración del proceso	

Fuente: Estudios previos de los contratos en moneda extranjera, disponibles en Secop

La forma más común de contratación en moneda extranjera en la Entidad es mediante el pago en avance del 30% del valor del contrato. Los primeros entregables del contrato se usan para amortizar el pago en avance en su totalidad y cuando los mismos superan el 30% se incluyen en las cuentas por pagar de la Entidad. La tesorería debe realizar el Plan Anualizado de Caja (PAC) en donde detalla los pagos planeados por mes, incluyendo aquellos a efectuarse en moneda extranjera. El Ministerio de Hacienda debe autorizar el presupuesto destinado a dichos pagos y la Dirección del Tesoro Nacional es la encargada de la administración de los mismos.

Una vez se ha terminado el proceso para asegurar que el presupuesto Nacional cuenta con los recursos para cubrir las obligaciones, el tesorero es autorizado para programar el pago de las facturas. La Dirección del Tesoro Nacional (DTN) informa al tesorero de la Entidad el monto autorizado para pago y le señala una fecha exacta del mes en la cual deberá hacer efectivo dicho pago. El tesorero realiza las coordinaciones con la Institución Financiera que administra la cuenta de compensación de la Entidad y se ejecuta el pago en la fecha previamente estipulada por la DTN. La Institución Financiera vende las divisas a la Entidad a la tasa de mercado comercial del banco para la fecha de pago. Entre la recepción de los bienes y/o servicios y la fecha real de pago, transcurren entre 60 y 90 días que es el tiempo promedio que toma el trámite ante el Ministerio de Hacienda y la DTN.

Este proceso se repite para las entregas parciales determinadas en el contrato hasta alcanzar el 100% de su ejecución. A medida que se van realizando los pagos con las tasas de mercado, se van generando diferenciales entre los valores pagados y los valores de las reservas presupuestales. En este punto la Entidad realiza un análisis del comportamiento de las divisas en el mercado contra los valores reservados presupuestalmente y puede tomar dos decisiones: reinvertir los excedentes en el momento que se generan o esperar a la liquidación del contrato para determinar el excedente total. De esta manera, la Entidad sólo conoce el costo real en pesos colombianos de sus proyectos ejecutados en moneda extranjera hasta el momento de su pago total.

Cuando los contratos tienen plazos de ejecución que finalizan a lo largo del año fiscal, la Entidad va reinvertiendo los excedentes por diferencial cambiario en otros proyectos, pero debe esperar a conocer la afectación presupuestal real del proyecto para poder determinar el monto del excedente a reinvertir. Caso contrario sucede cuando los contratos quedan con cuentas por pagar al cierre del ejercicio fiscal, ya que al no haberse efectuado los pagos reales, la Entidad los reserva con la tasa proyectada por el Ministerio y los excedentes por diferencial cambiario resultantes de los pagos en vigencias posteriores, deben ser reintegrados al Tesoro Nacional quien es la Entidad encargada de la reinversión de los mismos, pero no necesariamente se usan en la misma Entidad que los ha generado, con lo cual puede decirse que la Entidad pierde la posibilidad de reinvertir estos recursos.

Acorde con la información recopilada en las entrevistas puede concluirse que la Entidad realiza un manejo determinístico de su riesgo cambiario, en donde usa una conservadora tasa de cambio para realizar sus reservas presupuestales y debe esperar hasta el momento de los pagos reales del contrato para saber su costo definitivo en pesos colombianos. Por otra parte, al existir una fecha rígida de pago de obligaciones en moneda extranjera mensualmente, la Entidad se expone a que el día de pago la divisa presente un

comportamiento al alza con lo cual disminuye su presupuesto en pesos. Cabe aclarar que este manejo dado por la Entidad es producto de las normas dictadas por los organismos superiores, tales como el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Defensa, la Entidad no tiene margen de acción frente a la ejecución de los pagos pero en cambio sí es responsable de asumir con su propio presupuesto las posibles desfinanciaciones que se presenten en sus proyectos (cuando la tasa de pago se encuentre por encima de la estimación del Ministerio de Defensa) tal y como pasó en el año 2015 (Ver gráfico 3)

Referente al manejo del riesgo cambiario mediante el uso de la principal herramienta que es la tasa conservadora establecida por el Ministerio de Defensa se preguntó a los entrevistados si consideran que esta medida presenta un costo para la Entidad. Aquellas personas con formación no financiera piensan que no existe un costo, ya que al final de los proyectos el dinero restante se reinvierte. Por su parte, los funcionarios con más conocimiento de temas financieros reconocen que esta medida genera un costo de oportunidad ya que no pueden realizar una mejor planeación de sus recursos presupuestales pero a su vez reconocen que por la naturaleza de la Entidad, el costo de desfinanciación de los proyectos (en caso de no usar esta herramienta) podría llegar a ser incluso más costoso que la misma inmovilización de los recursos.

Acorde con la descripción del manejo del riesgo cambiario al interior de la entidad objeto de estudio, puede concluirse que los funcionarios no tienen margen de acción en la toma de decisiones referentes al manejo del riesgo cambiario, más allá del establecimiento de sus necesidades en moneda extranjera. La tasa de reserva viene dictada por el Ministerio de Defensa y el proceso de autorización y pago está sujeto al Ministerio de Hacienda y a la Dirección del Tesoro Nacional (DTN). El tesorero de la Entidad no puede siquiera seleccionar la fecha en que el dólar presente un comportamiento a la baja para realizar el pago porque la DTN le establece la fecha en la cual deben transferirse las divisas a los proveedores. Una descentralización del proceso de pago de obligaciones en moneda extranjera podría hacer que las Entidades adapten los pagos a sus necesidades presupuestales para alcanzar una mejor administración de los recursos.

Retomando la definición de la gestión de riesgo se dice que ésta es la forma en que las empresas seleccionan activamente los tipos y niveles de riesgos que consideran apropiados para asumir. Además la gestión de riesgo se concibe como el *“proceso de entendimiento, costeo y administración eficiente de los niveles esperados de variabilidad en los resultados financieros de un negocio”* (Crouhy et al., 2009).

Al analizar el manejo del riesgo cambiario de la Entidad objeto del estudio de caso, puede concluirse que el mismo no cumple con los requisitos para ser considerado una gestión del riesgo ya que a nivel de la entidad no existe un margen de acción que permita a sus funcionarios la toma de decisiones sobre los niveles de riesgo a asumir, todo viene dictado desde las instituciones de nivel superior tales como el Ministerio de Hacienda y la Dirección del Tesoro Nacional. Una idea interesante para otra investigación sería el análisis del proceso desarrollado al interior de dichas instituciones de niveles más altos para establecer si dichos procesos pueden considerarse como gestión del riesgo, así como las mejoras aplicables a los mismos.

Otro argumento para determinar que el manejo del riesgo cambiario de la entidad no puede considerarse como una gestión, es el hecho de que la gestión del riesgo se define como un proceso dinámico que está en permanente monitoreo y actualización a medida que las condiciones que determinaron su evaluación van cambiando (Crouhy et al., 2009). El manejo del riesgo cambiario al interior de la entidad y del sector defensa es un proceso estático en donde se evalúa la tasa de cambio usada en las reservas presupuestales anualmente, con lo cual se desconocen las variaciones que pueden ocurrir a lo largo del año fiscal y que pueden afectar el comportamiento de dicha tasa de cambio.

Esta caracterización del manejo del riesgo cambiario no es culpa de los funcionarios ni negligencia de la entidad, simplemente es el mejor manejo posible bajo las actuales condiciones del sistema las cuales son concebidas por las instituciones superiores tales como el Ministerio de Hacienda y la DTN. Se considera que una descentralización del proceso podría aportar mejoras en el mismo ya que permitiría a las entidades poder adaptar el manejo del riesgo cambiario a sus necesidades particulares.

3.3 Escenario comparativo de manejo de contratación en moneda extranjera mediante un instrumento financiero de cobertura contra el manejo de la entidad

Como parte de la exploración de nuevas herramientas que ayuden a la entidad con el manejo de su exposición cambiaria, se examinan los principales instrumentos financieros de cobertura con los que cuenta el sector privado, con el fin de evaluar cuál de ellos se adecúa mejor a las características de la entidad estudiada, así como los cambios que se

requerirían en la actual estructura del sistema de manejo del riesgo cambiario del sector defensa para poder implementar dichas herramientas de cobertura. A continuación, se presenta una breve descripción de cada instrumento y la lógica de sus flujos de caja para posteriormente realizar un análisis que permita establecer cuál de ellas se adapta mejor a las características presupuestales del sector público. Los instrumentos también fueron explicados a los entrevistados para recoger sus impresiones acerca de cada uno de ellos. Los instrumentos analizados se presentan a continuación:

a) Opciones

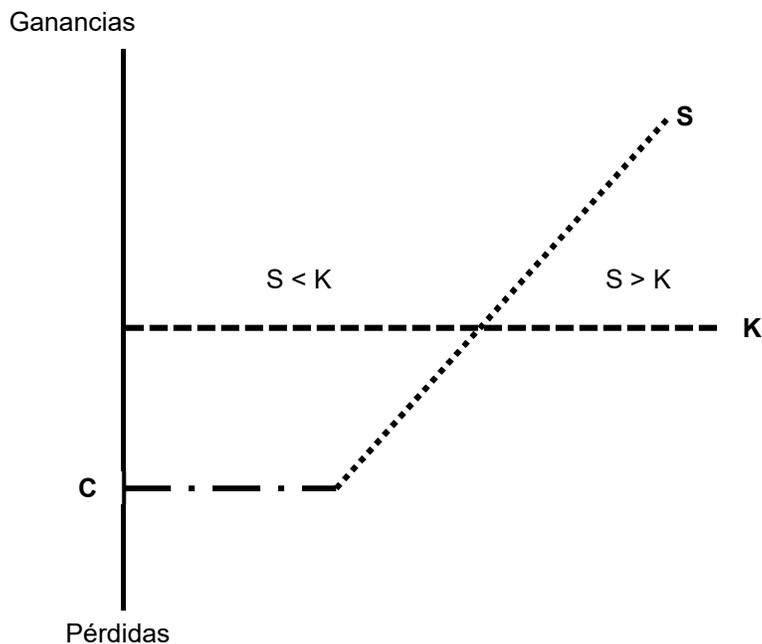
Las opciones son instrumentos financieros sobre la volatilidad. El comprador de una opción no adquiere el activo subyacente, obtiene un derecho a comprar o vender el activo subyacente a un precio dado, en una fecha específica. Existen opciones *call* (que otorgan derecho a comprar) y opciones *put* (que otorgan derecho a vender). De la misma manera, las opciones pueden ser Europeas (si el comprador sólo puede decidir si ejerce su derecho al vencimiento) o Americanas (si el comprador puede ejercer el derecho en cualquier momento) (Neftci, 2008).

El gráfico 10 muestra la estructura de los flujos de caja para una opción europea. Las opciones tienen una prima fija que debe pagarse por adquirir el derecho a decidir si se ejerce o no la opción, este precio se grafica como C . S representa el precio spot o precio de mercado del activo subyacente que, para el caso de la entidad, sería la tasa de cambio. El precio pactado para el activo subyacente se conoce como el strike y se presenta como K en la gráfica.

Básicamente, quien adquiere una opción paga C como precio para tener el derecho de escoger si ejerce o no la opción la cual establece un precio para el subyacente (K) el cual se analiza comparativamente con el comportamiento de el subyacente en el mercado (S). De esta manera, dado un costo fijo (C), el dueño de la opción la ejercerá cuando (K) sea mayor que (S) y no tendrá interés en ejercerla en el escenario en que (K) sea menor que (S).

Este instrumento de cobertura se expuso a los entrevistados y se estableció que debido a las particularidades del presupuesto nacional, esta herramienta no se adecuaba a las necesidades de la Entidad ya que lo que se busca es un mecanismo para poder controlar la volatilidad de la tasa de cambio desde el inicio de los proyectos con el fin de reservar con exactitud los recursos en Pesos necesarios para la ejecución de este (porque prima la ejecución presupuestal) y mejorar así la planeación estratégica del presupuesto. Como la Entidad requiere una herramienta de planeación más que una de especulación, este instrumento no es el más apropiado ya que se continúa con la incertidumbre hasta el vencimiento de este y a su vez, tiene un costo fijo que la Entidad debería asumir para tener el derecho de ejercer o no la opción al vencimiento.

Gráfico 10: Estructura de flujos de efectivo de una opción Europea

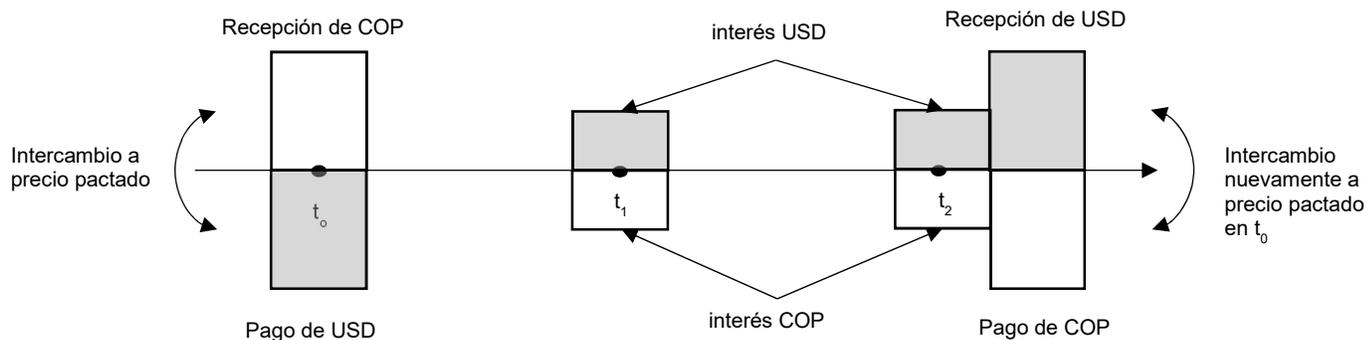


Fuente: Elaboración propia a partir de Neftci (2008)

b) Swaps de divisas y swaps forex

Los swaps de divisas se pactan partiendo de dos montos en diferentes monedas y se realiza un intercambio inicial en t_0 . Se pactan fechas de liquidación en las cuales se pagan y se reciben intereses en diferentes monedas y acorde con las tasas pactadas. Posteriormente, en el momento t_1 los principales se vuelven a intercambiar al mismo tipo de cambio (Neftci, 2008). El gráfico 11 representa los flujos de caja de este instrumento.

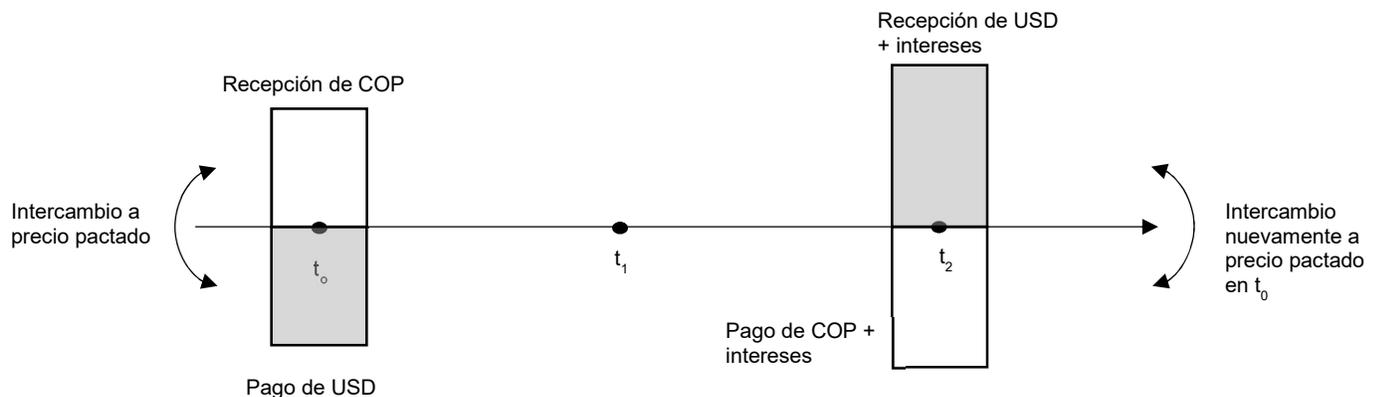
Gráfico 11: Estructura de los flujos de efectivo de un swap de divisas



Fuente: Elaboración propia a partir de Neftci, (2008)

Por su parte, el swap Forex no presenta pagos interinos de interés, sino que se intercambian los montos junto con los intereses al final de la transacción, tal y como lo detalla el gráfico 12:

Gráfico 12: Flujos de caja de un swap forex



Fuente: Elaboración propia a partir de Neftci, (2008)

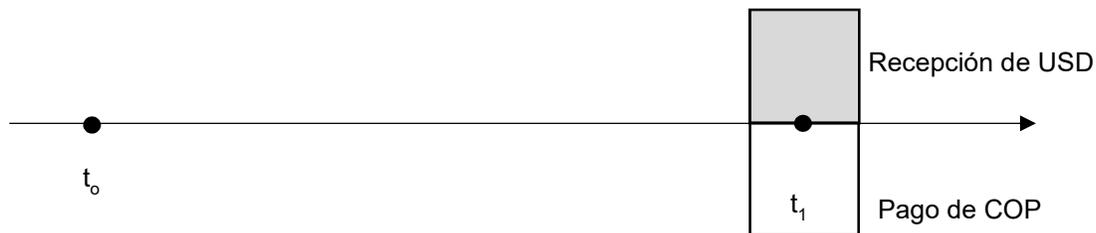
Tanto los swaps de tasa de cambio como los swap Forex fueron explicados a los entrevistados y se determinó que si bien pueden ser herramientas que responden a las necesidades de la Entidad ya que le permiten fijar una tasa de intercambio desde el inicio del contrato, los intereses percibidos y pagados en los períodos interinos desvían un poco la intención inicial del instrumento ya que el fin de la Entidad es garantizar una tasa de intercambio de divisas en un tiempo determinado con lo cual el pago y recepción de intereses interinos agrega complejidad al proceso de cobertura ya que esta clase de transacciones requiere conocimiento e intermediación de la Dirección Nacional del Tesoro, por tratarse de rendimientos originados en transacciones realizadas con recursos de la Nación. Por esta razón se descartan los swaps como herramientas óptimas para la administración del riesgo cambiario de la entidad.

c) Forwards de divisas

Mediante un forward de divisas es posible fijar el precio futuro de venta o compra de un activo subyacente que en este caso correspondería a la moneda extranjera (Neftci, 2008). El gráfico 13 esquematiza los flujos de efectivo de un forward de divisas en donde en el momento t_0 se pacta una tasa de cambio fija para que en el período de tiempo t_1 se realice en intercambio de divisas. Para el caso de la investigación, la entidad pactaría una tasa

fija desde un inicio (planeación del contrato) y al final entregaría Pesos Colombianos para cerrar el intercambio (en las fechas de pago a los proveedores).

Gráfico 13: Estructura de flujos de efectivo de un forward COP-USD



Fuente: Elaboración propia a partir de Neftci, (2008)

Los forwards son contratos OTC (Over The Counter), esto quiere decir que se diseñan de acuerdo a las necesidades del cliente. Son fáciles de valorar y el costo de su compra es muy bajo (casi nulo) (Neftci, 2008).

d) Futuros de divisas

Los futuros manejan la misma lógica de flujos de caja de los forward, sin embargo, el diseño de los contratos futuros es homogéneo para aumentar su liquidez (Neftci, 2008). Esto quiere decir que los futuros no se adecuan a las necesidades de los clientes, sino que se diseñan con el fin de ser comercializados en el mercado financiero en general.

Otra característica de los futuros es que los mismos se *marcan a mercado*, esto quiere decir que se realiza una cotización diaria del instrumento en el mercado mientras que en los forward esto es opcional (Neftci, 2008).

Los forwards y los futuros fueron explicados a los entrevistados y se concluyó que los futuros no son una opción para la Entidad ya que la misma debería adaptarse a los plazos y montos establecidos por el sistema financiero lo cual desconoce las complejidades que tiene las transacciones en moneda extranjera desarrolladas en el marco de la ejecución del presupuesto público. Así las cosas, un instrumento que permita adaptarse a las necesidades de los pagos, en términos de montos y plazos será el más adecuado en este caso. De esta manera se seleccionaron conjuntamente con los entrevistados a los forwards de tasa de cambio como la opción que más se adapta a las necesidades del proceso de pago en moneda extranjera ya que permite una planeación estratégica de los recursos, no genera costos adicionales y permite ser diseñada acorde a los plazos y montos de las transacciones que la entidad requiera.

Como siguiente paso, se solicitó a la Institución financiera con la cual la Entidad realiza sus pagos en moneda extranjera, el diseño de una herramienta para cubrir el plan de pagos para un contrato que se encuentra vigente. Se seleccionó uno de los contratos incluidos en la tabla 1 del primer capítulo con el fin de realizar el ejercicio. El contrato seleccionado debe ser uno que aún se encuentre vigente para facilitar la simulación del instrumento, así como la comparación de los resultados. La tabla 10 relaciona la información de la selección realizada.

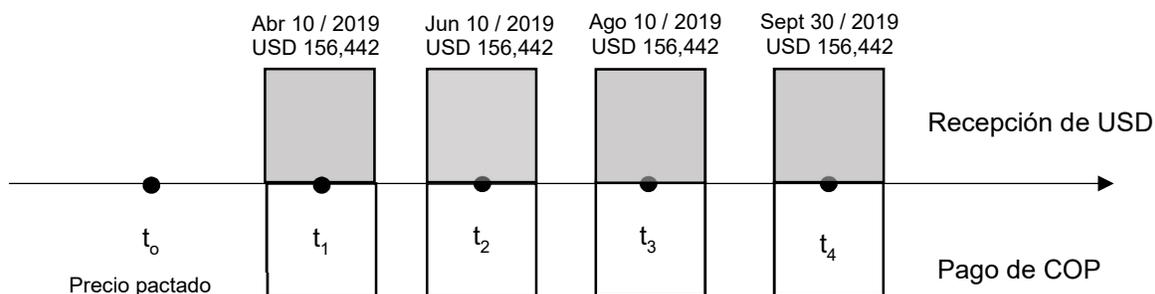
Tabla 10: Contrato seleccionado para la simulación del forward

PROCESO / CONTRATO	FECHA INICIO CONTRATO	FECHA TERMINACION CONTRATO	CDP PESOS	CDP DOLARES	TRM CDP
349-2018	10/01/2019	30/09/2019	2.144.821.530	625.768	3.428

Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en el Secop

La programación de pagos del contrato es confidencial, por lo cual, y con fines académicos se han asumido cuatro pagos iguales a lo largo del término de ejecución del contrato. El gráfico 14 presenta el diseño de los flujos de caja estimados para el contrato seleccionado:

Gráfico 14: Flujos de caja estimados para el contrato seleccionado



Fuente: Construcción propia

Una vez estimados los plazos y montos, esta información se remitió a la institución financiera quien procedió con el diseño de la herramienta. En la solicitud enviada a la institución financiera no se sugirió un instrumento de cobertura en particular, sino que se pidió que el banco hiciera una recomendación a la Entidad acorde con el conocimiento que posee sobre las actividades de pago en moneda extranjera que la Entidad administra desde su cuenta de compensación, así como el conocimiento que el banco tiene sobre las limitaciones que la Entidad presenta por pertenecer al Sector Público.

La institución financiera corroboró que la mejor forma de manejar la volatilidad en este contrato sería mediante el uso de 4 forwards de tasa de cambio (uno para cada pago). De

esta manera, en t_0 se podrían conocer las tasas de cambio con las cuales se realizarían los pagos, las cuales fueron cotizadas por la institución financiera de la siguiente manera:

Tabla 11: Estructura de los forwards de tasa de cambio para el contrato seleccionado

Fecha	Monto nominal USD	Tasa forward	Pago COP
Abril 10 / 2019	USD 156.442	3106,73	486.023.054,66
Junio 10 / 2019	USD 156.442	3117,20	487.661.002,40
Agosto 10 / 2019	USD 156.442	3128,05	489.358.398,10
Sept 30 / 2019	USD 156.442	3136,93	490.747.603,06
Total a pagar COP			1.953.790.058,22

Fuente: Elaboración propia a partir de la cotización presentada por la Institución Financiera

Al contrastar los resultados de la cobertura hipotética diseñada contra el actual manejo que da la Entidad a su riesgo cambiario, se notan cambios positivos en términos de la eficiencia financiera en la ejecución presupuestal de los contratos. Un comparativo de cifras se presenta a continuación:

Tabla 12: Manejo del contrato con forwards versus manejo actual

Contrato 349-2018	Manejo Actual	Manejo con forwards
Monto USD	625.768	625.768
TRM promedio	3.428	3.122
Total a comprometer en COP	2.144.821.530	1.953.785.365
Diferencia	-10%	

Fuente: Construcción propia basada en la información disponible en Secop y la cotización presentada por la Institución Financiera

Con el uso de los instrumentos descritos, la Entidad podría mejorar sustancialmente la planeación estratégica de su ejecución presupuestal ya que desde el inicio de los contratos podría conocer el equivalente en pesos colombianos que debería reservar para la ejecución. De esta manera, se presenta una eficiencia del 10% en el uso de los recursos sólo para el contrato seleccionado como ejemplo. Como la Entidad sabe de antemano el monto en Pesos Colombianos que necesitará para la ejecución del contrato, puede planear estratégicamente la forma en la que invertirá ese remanente del 10% evitando así tener que esperar hasta el cierre del contrato para poder establecer el valor cierto de la obligación, así como los excedentes de liquidez y las posibilidades de reinversión de estos.

Hay que dejar claro que la eficiencia en términos financieros del instrumento diseñado salta a la vista, pero es importante establecer los cambios que se requerirían al interior de la Entidad para poder implementarlo. Para realizar esta parte, se compartieron los resultados de la simulación de tratamiento del contrato con forwards comparado con el manejo actual con los entrevistados, a quienes se les pidió que identificaran los aspectos positivos, negativos y los cambios que debería hacerse para lograr incorporar un instrumento como el diseñado al interior de los procesos de manejo de riesgo cambiario de la Entidad.

En términos de los aspectos positivos identificados, los entrevistados coincidieron en que el manejo del riesgo cambiario con forwards les facilitaría la planeación estratégica de su presupuesto desde el momento mismo de la estructuración de los proyectos ya que podrían saber desde el inicio el monto que requerirían en pesos colombianos para cubrir sus necesidades tasadas en moneda extranjera. Esta certeza le permitiría a la Entidad establecer oportunamente los proyectos en los cuales desea invertir, sin tener que condicionar la ejecución de algunos de ellos a los excedentes por diferencial cambiario que se generen a lo largo del año. Los instrumentos serían una excelente herramienta para el cumplimiento del principal indicador de gestión: la ejecución presupuestal mediante un mejoramiento sustancial de la planeación estratégica.

Los entrevistados reconocen la eficiencia económica que los forwards podrían aportar al manejo del riesgo cambiario de la Entidad mejorando la eficiencia en el uso de los recursos de la Entidad por medio de una planeación presupuestal estratégica más precisa y sin generar costos adicionales lo cual redundaría finalmente en una mejora significativa al momento de cubrir las necesidades de la Entidad con el presupuesto disponible en pesos colombianos.

También se identificaron algunos aspectos negativos o retos que podría tener la Entidad en caso de incorporar los forwards como instrumento de manejo del riesgo cambiario. La principal preocupación de los entrevistados se da en el escenario en que la tasa representativa del mercado se ubique por debajo de la tasa pactada en el forward al momento del pago. Como la prioridad de los funcionarios gira en torno a la ejecución presupuestal, en este escenario la herramienta pierde su utilidad de planeación estratégica de los recursos y se ve como un instrumento especulativo en el cual la Entidad puede perder dinero, desconociendo los beneficios de una mejor planeación de los recursos desde el inicio del período fiscal. Aquí juega un papel importante la anualidad del presupuesto que limita a las Entidades para poder hacer compromisos de largo plazo así como la concepción del riesgo y el costo asociado a su mitigación que es inherente a esta clase de instrumentos financieros.

Otro reto identificado por los entrevistados se centra en el cumplimiento de los pagos del instrumento a su vencimiento. Por una parte, el pago está supeditado a los tiempos de entrega de los bienes y servicios por parte de los proveedores y, por otra parte, está sujeto también a la disponibilidad de recursos del Ministerio de Hacienda con lo cual se requeriría una sinergia por parte de todos los intervinientes de tal manera que la Entidad pudiera cumplir con los pagos requeridos por el forward en la fecha estipulada. Se han presentado ocasiones en las que la Entidad ha solicitado un determinado monto en su programación de pagos, pero ha recibido un valor inferior debido a que el Ministerio de Hacienda no contaba con los recursos suficientes, este sería un factor a tener en cuenta ya que en caso de que la entidad incumpla con los plazos pactados, la institución financiera no está en la obligación de sostener la tasa forward ofrecida.

Ahora bien, en términos de los cambios que requiere el actual manejo del riesgo cambiario para permitir la adopción de instrumentos como los forwards, los entrevistados coinciden en que se requiere una flexibilización del proceso desde niveles muy altos, los cuales parten desde el mismo Ministerio de Hacienda en coordinación con la Dirección del Tesoro Nacional ya que la mayor parte de la toma de decisiones del proceso recae en estos actores. Otra opción sugerida por los entrevistados fue la descentralización del proceso de pago para permitir que la Entidad realice un manejo directo de éste lo cual brindaría autonomía para que la entidad adopte sus procesos con el fin de obtener más provecho de los instrumentos financieros, lo cual redundaría en un aumento de la eficiencia en el manejo presupuestal.

Otra sugerencia es la posibilidad de permitir a las entidades la realización de traslados presupuestales con el fin de cubrir los pagos de los forwards en el momento de su vencimiento y así poder sacar provecho de las ventajas del instrumento. Como los pagos están sujetos a la entrega de los bienes y servicios por parte de los proveedores, cualquier retraso o incumplimiento por parte del contratista, entorpece el manejo del riesgo cambiario de la Entidad, algunos entrevistados sugirieron poder endurecer la penalización a las empresas contratistas con el fin de disminuir los incumplimientos y mejorar la ejecución de la planeación y ejecución de pagos en moneda extranjera.

Referente al mismo tema de las entregas de bienes y servicios por parte de los proveedores algunos entrevistados sugirieron la sustitución de los entregables parciales a voluntad del contratista por entregas en fechas establecidas previamente y de común acuerdo. Al eliminar la incertidumbre de la fecha en que el proveedor entregará el objeto del contrato, la Entidad podría hacer una mejor planeación del vencimiento de los forwards.

De la misma manera, se sugiere que el Ministerio realice una revisión periódica de la tasa de referencia para la reserva presupuestal, tratando de que la misma se adecúe al comportamiento de la tasa del mercado y le permita a la Entidad reservar un valor en pesos más cercano a lo que será su costo real. Esta recomendación surge debido a que dicha tasa se establece para períodos anuales, pero en este lapso las divisas pueden fluctuar significativamente. Una revisión periódica de la tasa permitiría su ajuste acorde con las condiciones del mercado y redundaría al final en una mejora en el proceso de apropiación presupuestal de recursos para contratos ejecutados en moneda extranjera.

3.4 Análisis de la información financiera de la Entidad

Una vez aplicado el estudio de caso a la gestión de riesgo cambiario de la Entidad, se procede a realizar un análisis de la manera en que la información financiera recoge dicho manejo del riesgo cambiario y sus impactos. Dentro de las entrevistas realizadas al personal del área contable y financiera de la Entidad, se estableció que se realizan reportes mensuales, trimestrales, semestrales y anuales a la Contaduría General de la Nación, pero en ellos no existe un componente asociado al manejo que la Entidad le da a su riesgo cambiario. Simplemente se reportan los pagos efectivamente realizados por los pesos usados para cubrir la obligación existente en moneda extranjera, pero en este punto la incertidumbre ya no hace parte de la información reportada.

Con el fin de complementar esta parte del análisis, se indagó tanto con la Entidad como con la Contaduría General de la Nación y se estableció que la información financiera se consolida a nivel del Ministerio de Defensa, por esta razón se analizan los últimos Estados Financieros disponibles los cuales corresponden a diciembre 2017, dichos Estados son información pública disponible para consulta en la página del Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP) de la Contaduría General de la Nación.

En la lectura de los Estados Financieros se evidencia que en la nota 2 se presentan las políticas y prácticas contables del Ministerio de Defensa y en su sección 2.3 describe la aplicación de normas y procedimientos. Puntualmente para el caso de la tasa representativa, describe que los derechos tasados en moneda extranjera se re expresan usando la tasa de cambio de cada cierre mensual. En cuanto a las obligaciones tasadas en moneda extranjera, estas sólo se reconocen contablemente cuando se desembolsan la totalidad de los recursos ya que dichas obligaciones están inmersas en cadenas presupuestales que trabajan con tasas proyectadas (Ministerio de Defensa, 2017).

Al analizar este manejo contable contra la normatividad de contabilidad pública aplicable al Ministerio de Defensa analizada en el capítulo 2, se establece que la norma pide que las transacciones en moneda extranjera se reconozcan inicialmente usando la tasa representativa del mercado en la fecha de la transacción. Las mediciones posteriores afectarán la partida reconocida contra el ingreso / gasto por diferencia en cambio. Por el contrario, el Ministerio da prioridad a la ejecución presupuestal para el reconocimiento de las obligaciones, las cuales deberían reconocerse y re expresarse acorde con el criterio de causación y no con el principio de caja que es como actualmente se realiza, de acuerdo con la información expuesta por el Ministerio de Defensa en las notas a sus estados financieros.

Los Estados Financieros también presentan un apartado de limitaciones de orden contable, en donde mencionan que existe una falta de armonización entre las normas presupuestales y las normas contables, lo cual obliga a las Entidades adscritas al Ministerio a realizar registros contables manuales que presentan un riesgo y a su vez, requieren de mucho tiempo de los profesionales, lo cual reduce significativamente el tiempo disponible para el análisis de las cifras. (Ministerio de Defensa, 2017)

Existen notas a los Estados Financieros del Ministerio de Defensa en donde se describen los impactos del manejo de la contratación en moneda extranjera. Tal es el caso de la nota de ingresos por ajuste por diferencia en cambio el cual presenta el 3,59% de los ingresos totales con un aumento del 19,52% fundamentado en la baja del dólar americano al cierre del período contable. A su vez, la nota de otros gastos derivados de la adquisición de bienes y servicios del exterior presenta un decremento del 73,07%. El Ministerio señala que dicha disminución se da como resultado de la re-expresión de obligaciones adquiridas en dólares americanos a la tasa de cierre. A su vez, esta cuenta recoge el efecto de los ajustes por diferencia en cambio entre la TRM de pago de las obligaciones y la TRM al momento de la nacionalización de los bienes (Ministerio de Defensa, 2017) pero sólo se tiene en cuenta el principio de caja dejando de lado la existencia de obligaciones ciertas en las fechas de corte de la información financiera intermedia.

No se encontró información adicional en las notas a los estados financieros del Ministerio de Defensa relacionadas con el riesgo cambiario y su manejo al interior de la institución. Dada la información analizada puede concluirse que la información financiera del Ministerio de Defensa no recoge la incertidumbre inmersa en el manejo del riesgo cambiario. En cierta medida esto obedece a que no se cuenta como tal con una gestión del riesgo cambiario, sino que se da el mejor manejo que la entidad puede dar dadas las restricciones

impuestas por los demás actores del proceso (Ministerio de Hacienda y Dirección del Tesoro Nacional), todo esto se enmarca en el ambiente determinístico alrededor del cual se realiza el manejo del riesgo cambiario en la administración pública colombiana.

3.5 Conclusiones del estudio de caso

Como resultado del análisis efectuado a la Entidad objeto de estudio, se pueden establecer algunas conclusiones, las cuales se detallan a continuación:

Algunos de los cargos identificados como clave al interior del proceso de gestión del riesgo cambiario son desempeñados por personas ajenas a las áreas financieras. Esto hace que su percepción de la importancia de la gestión del riesgo varíe con respecto a las funciones de su cargo, en este punto, una capacitación técnica detallada previa al desempeño de las nuevas funciones podría contribuir en la comprensión global de los objetivos de la Entidad y en la forma como cada cargo contribuye con el logro de estos. Esta problemática se acentúa con la alta rotación de personal que ya ha sido identificada por el Ministerio de Defensa como un reto importante.

Al analizar la concepción que los entrevistados tienen sobre los riesgos que pueden llegar a impactar la contratación en moneda extranjera de la entidad, se establece que la principal preocupación es la ejecución presupuestal con miras a cubrir las necesidades planeadas. De la misma manera, los indicadores claves de desempeño giran en torno a la ejecución presupuestal con lo cual puede establecerse la importancia que este aspecto tiene al interior del proceso.

En términos del Sistema Integrado de Gestión, se observa que a pesar de que el mismo está implementado, la ejecución presupuestal es la que prima al interior del proceso de manejo del riesgo cambiario. De esta manera puede concluirse que la base para la toma de decisiones de la contratación estatal en moneda extranjera al interior de la entidad está siendo la ejecución presupuestal.

Al analizar la forma como la entidad maneja su riesgo cambiario, puede establecerse que dicho proceso no cumple con la definición de la gestión del riesgo, ya que los funcionarios no pueden maniobrar o tomar decisiones, sino que más bien se ciñen a un proceso rígido que viene dictado por entidades de nivel superior tales como el Ministerio de Hacienda o la Dirección Nacional del Tesoro.

Este mecanismo de manejo del riesgo cambiario, que no puede clasificarse como gestión del riesgo, además hace que la entidad deba realizar sus reservas presupuestales para proyectos a ser ejecutados en moneda extranjera mediante el uso de la tasa de cambio conservadora establecida por el Ministerio de Defensa. Posteriormente, la entidad depende del Ministerio de Hacienda y de la Dirección del Tesoro Nacional para poder efectuar el pago en moneda extranjera a los proveedores. De esta manera, la entidad se reduce a ser una ejecutora de las normas dictadas sin tener algún margen de acción, por lo cual puede concluirse que el sector defensa colombiano basa su toma de decisiones de riesgo cambiario en un ambiente determinístico.

En términos de las herramientas de cobertura analizadas para la entidad, se establece que los forwards son el instrumento que más se adapta a las necesidades de manejo de riesgo cambiario de la misma ya que no generan costos adicionales y permiten mejorar la planeación estratégica del presupuesto. La implementación de dichas herramientas presentaría un reto en términos del cumplimiento de los plazos de pago, debido a las complejidades del manejo del presupuesto y a que los pagos están supeditados a la recepción de bienes y/o servicios por parte de los contratistas.

La implementación de una herramienta como los forwards al interior de la entidad no tiene barreras normativas sino más bien barreras de procedimiento. El manejo del riesgo cambiario es administrado por entidades de niveles superiores (como el Ministerio de Hacienda y la Dirección del Tesoro Nacional) lo cual impide que la entidad tenga la oportunidad de tomar decisiones al interior del proceso. Una descentralización del proceso o un cambio de la manera en que se administra actualmente podría abrir el camino al uso de herramientas de cobertura del riesgo cambiario, tales como los forwards.

Finalmente, el análisis de los estados financieros del Ministerio de Defensa deja ver que los mismos no recogen la información referente a la gestión del riesgo cambiario, principalmente porque puede decirse que no existe gestión del riesgo al interior del sector defensa. Por la forma como se maneja el riesgo, la entidad sólo recoge la información inherente a sus obligaciones en moneda extranjera en el momento en que las paga, con lo cual no se están reconociendo las transacciones en el momento en que se conoce de su existencia, sino que se espera hasta el desembolso de los recursos.

4. Conclusiones y recomendaciones

Acorde con la revisión teórica y normativa realizada a lo largo de la investigación, se han establecido conclusiones generales y particulares alrededor del proceso de administración del riesgo cambiario estudiado al interior del sector defensa mediante el estudio de caso de una de sus entidades. De la misma manera, se han identificado algunas recomendaciones que pueden mejorar de manera significativa el proceso. Dichas recomendaciones provienen tanto de la revisión teórica y normativa como de las conclusiones del instrumento de investigación, que básicamente recogió las impresiones de los funcionarios clave al interior de la entidad en términos de manejo del riesgo cambiario.

Desde el punto de vista teórico y con el fin de comprender la evolución que ha tenido tanto la contratación como la contabilidad pública, es importante establecer que la actual concepción del riesgo en el sector público y su correspondiente tratamiento se deriva de la adopción de los principios del New Public Management al interior del modelo de gestión de las entidades públicas. Esta adopción se evidencia por ejemplo en la reciente adopción del Sistema Integrado de Gestión como mecanismo articulador de los sistemas de gestión ya existentes, teniendo como niveles principales de su implementación la plataforma estratégica (misión, visión, propósito, objetivos, etc) y el nivel táctico que resalta el modelo de operación por procesos y el uso de los recursos bajo la prospectiva estratégica como pilares fundamentales de su implementación.

Desarrollos recientes como el SIG en 2018 permiten evidenciar que la administración ha identificado la importancia de la planeación de sus procesos de manera estratégica y también que ha dado a la gestión del riesgo un papel fundamental entendiendo que una adecuada gestión del mismo puede marcar la diferencia a la hora de alcanzar los objetivos de las Entidades públicas.

Ahora bien, la evolución de la contratación pública colombiana también se ha visto influenciada por la adopción de los principios del NPM al interior de los procesos de gestión pública. Una prueba de ello es la aparición de la Ley 80 del 93 que buscó transformar la anterior visión de una contratación pública rígida y excesivamente reglamentada hacia un estatuto basado en principios que buscaba agilizar la gestión pública y otorgar un mayor margen de maniobra a los funcionarios públicos y entidades involucrados en su ejecución. También puede decirse que el Estado colombiano ha identificado la importancia de la gestión del riesgo y ha encaminado los esfuerzos necesarios para incorporarla al interior de sus procesos.

En términos de la normatividad relativa a la contratación pública, puede notarse que el regulador ya advirtió la importancia de la gestión del riesgo al interior de los procesos contractuales y ha realizado varios esfuerzos por proveer a las entidades con bases y lineamientos que les permitan la implementación de dicho proceso de la manera más adecuada posible, pero sin reglamentar detalladamente el tema. Esta falta de reglamentación unificada y clara hace que la aplicación de la norma pueda llegar a incorporar un grado de subjetividad al interior de los procesos contractuales.

En la medida en que la tipificación, estimación y asignación de riesgos se convierte en una práctica obligatoria, estudios como los realizados por el CONPES y cuyos resultados se recogen en el documento 3714, demuestran que los funcionarios públicos realizan la actividad, pero no identifican la utilidad que puede aportar a sus procesos contractuales y por esta razón, el proceso no se ejecuta correctamente. Otro aspecto importante para resaltar aquí es que los funcionarios públicos tienen una fuerte restricción disciplinaria que podría llegar a penalizar una innovación en la gestión del riesgo mal ejecutada, afectando incluso el patrimonio personal de los funcionarios (Sarmiento E., 2016). Esto puede ser una limitación para que surjan iniciativas innovadoras de manejos alternativos en la gestión del riesgo cambiario.

De manera general, puede considerarse que el manejo del riesgo en la contratación pública ha presentado importantes avances, pero aún tiene muchas oportunidades de mejora que admiten la incorporación de herramientas innovadoras que faciliten el proceso a los servidores públicos. Un replanteamiento de la normatividad acompañado de una mejor capacitación y de la generación de un ambiente de confianza entre los servidores públicos, sería un gran paso en el camino a la innovación en el proceso de gestión del riesgo cambiario en la contratación estatal, para evitar que este procedimiento se convierta en un paso meramente formal de la contratación y se pierdan las ventajas de su aplicación en los procesos

Pasando al tema de la gestión de riesgo, la misma es definida como la forma en que las empresas seleccionan activamente los tipos y niveles de riesgos que consideran apropiados para asumir. La gestión de riesgo se concibe como el *“proceso de entendimiento, costeo y administración eficiente de los niveles esperados de variabilidad en los resultados financieros de un negocio”* (Crouhy et al., 2009).

Al analizar el manejo del riesgo cambiario de la Entidad objeto del estudio de caso, puede concluirse que el mismo no cumple con los requisitos para ser considerado una gestión del riesgo ya que a nivel de la entidad no existe un margen de acción que permita a sus funcionarios la toma de decisiones sobre los niveles de riesgo a asumir, todo viene dictado desde las instituciones de nivel superior tales como el Ministerio de Hacienda y la Dirección del Tesoro Nacional. Una idea interesante para otra investigación sería el análisis del proceso desarrollado al interior de dichas instituciones de niveles más altos para establecer si dichos procesos pueden considerarse como gestión del riesgo, así como las mejoras aplicables a los mismos.

Un argumento adicional para determinar que el manejo del riesgo cambiario de la entidad no puede considerarse como una gestión, es el hecho de que la gestión del riesgo se define como un proceso dinámico que está en permanente monitoreo y actualización a medida que las condiciones que determinaron su evaluación van cambiando (Crouhy et al., 2009). El manejo del riesgo cambiario al interior de la entidad y del sector defensa es un proceso estático en donde se evalúa la tasa de cambio usada en las reservas presupuestales anualmente, con lo cual se desconocen las variaciones que pueden ocurrir a lo largo del año fiscal y que pueden afectar el comportamiento de dicha tasa de cambio.

En términos de las hipótesis de investigación, puede establecerse que la ejecución presupuestal es la base de la toma de decisiones en materia de contratación estatal, por encima del Sistema Integrado de Gestión. Esto puede evidenciarse en la definición de riesgo que incorpora el manual para la identificación y cobertura del riesgo en los procesos de contratación en donde se define que el riesgo es el conjunto de sucesos que pueden impactar la ejecución presupuestal y cuya ocurrencia no puede ser predicha por las partes intervinientes. Esta definición centra el riesgo únicamente en la ejecución presupuestal ya que es el principal factor que impulsa la toma de decisiones al interior de la gestión presupuestal y es por esto, que también es el indicador de gestión más importante de entidades y funcionarios participantes en la gestión del riesgo cambiario.

Al realizar la comparación entre el modelo de gestión del riesgo del sector privado y el modelo de gestión de riesgo de la contratación pública colombiana desde el punto de vista

teórico, se identifican principalmente tres innovaciones que podrían incluirse en el actual manejo del riesgo del sector público: la primera innovación hace referencia a la búsqueda de instrumentos y facilidades que permitan a la entidad el cambio o el intercambio de los riesgos identificados. En este punto se pueden explorar nuevas opciones de herramientas ofertadas por el sector financiero que se pueden adaptar a las necesidades del sector público.

Para implementar esta innovación es necesario un cambio de los procesos de las instituciones de más alto nivel que intervienen en la administración del riesgo cambiario, tales como el Ministerio de Hacienda o la Dirección del Tesoro Nacional. Una descentralización del manejo del riesgo cambiario probablemente beneficiaría a las Entidades, quienes tendrían la posibilidad de adaptar los procesos a sus necesidades particulares.

Es importante destacar que dentro de la revisión de normatividad no se encontró un impedimento puntual para la implementación de nuevas herramientas (como las coberturas). Así mismo, dentro de las entrevistas, los funcionarios afirmaron que las restricciones que identificaban para la implementación del instrumento usado en la simulación corresponden a los procesos administrativos y sus complejidades, más que a una restricción normativa puntual.

La segunda innovación identificada mediante la comparación teórica y normativa de los modelos de gestión del riesgo gira en torno a la evaluación de los costos y beneficios de los instrumentos utilizados. Se estima que una adecuada planeación de las necesidades en moneda extranjera, acompañada de herramientas de gestión del riesgo cambiario que permitan la planeación estratégica del presupuesto, redundará en una mejor estrategia para alcanzar los objetivos institucionales de la entidad. Es importante aclarar que el costo de dichos instrumentos debe evaluarse no sólo desde el punto de vista financiero, sino que debe compararse con el impacto positivo que la implementación de los mismos genera al interior de los procesos de gestión en temas de la planeación estratégica y el uso eficiente de los recursos.

La tercera innovación hace referencia a la necesidad de establecer una estrategia de mitigación del riesgo cambiario, que no sólo impacte a la Entidad en el corto sino también en el largo plazo. El diseño de esta estrategia debería incluir a las entidades del nivel superior que participan en el proceso (Ministerio de Hacienda y Dirección del Tesoro Nacional) para garantizar que todos los actores relacionados con el riesgo cambiario estén involucrados en la estrategia de administración de este. La base de la formulación de dicha

estrategia debería girar en torno a los principios de la planeación estratégica buscando un modelo preventivo y no correctivo. De la misma manera, debería asegurarse que la entidad pueda impactar la planeación de sus recursos destinados a cubrir la contratación en moneda extranjera no sólo en el corto sino también en el largo plazo, sin desconocer la fuerte restricción que presenta el principio de anualidad del presupuesto público.

En términos de la contabilidad pública, se evidencia la importancia que tiene la gestión de la incertidumbre al interior de la normatividad de la contabilidad pública en Colombia. La armonización de la normatividad con las IPSAS ha incrementado la importancia del reconocimiento de los impactos que puede tener un ambiente de incertidumbre dentro de las cifras de los estados financieros públicos. Puede establecerse así que la incertidumbre, su administración y el reconocimiento de sus efectos se encuentran contenidos en la normatividad de la contabilidad pública colombiana y que juega un papel importante en la determinación de las cifras nacionales.

Sin embargo, al contrastar los requerimientos normativos en el estudio de caso de la entidad seleccionada, puede evidenciarse que puntualmente para el tema del manejo del riesgo cambiario, las cifras de los Estados Financieros del Ministerio de Defensa no están revelando el riesgo cambiario, esto como consecuencia de la forma en que se maneja el mismo al interior de las entidades en donde se reconocen las obligaciones tasadas en moneda extranjera sólo hasta el momento efectivo de su pago ya que es el único momento donde puede saberse el valor real en pesos colombianos usados para su pago.

El documento final producto de esta investigación será dado a conocer a la Entidad objeto del estudio de caso quien evaluará las conclusiones y recomendaciones emitidas con el fin de establecer si las mismas son útiles para la mejora de su proceso de contratación en moneda extranjera. De esta manera, se contribuye con el mejoramiento de la planeación estratégica del presupuesto de dicha entidad.

Es importante anotar que esta investigación cubre tan sólo uno de los sectores públicos que es el de Defensa, sin embargo, la contratación en moneda extranjera se da en muchos otros sectores, con lo cual es importante que futuras investigaciones busquen la forma de escalar este estudio a niveles superiores con el fin de encontrar una solución que opere para el sector público en general.

Bibliografía

- Banco de la República. Resolución externa N° 21 de 1993. Estatuto de cambios internacionales.
- Benavides, J. L. (2004). *El contrato estatal: entre el derecho público y el derecho privado*. Universidad Externado de Colombia.
- Benito, B., Brusca, I., & Montesinos, J. (2007). The harmonization of government financial information systems: the role of the IPSASs. *International Review of Administrative Sciences*, 73.
- Chica Vélez, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración & Desarrollo*, 39(53), 55–74.
- Colombia Compra Eficiente. Manual para la identificación y cobertura del riesgo en los procesos de contratación (2014).
- Congreso de la República. Ley 42 - Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen. (1993).
- Congreso de la República. Ley 448 de 1998 - Por medio de la cual se adoptan medidas en relación con el manejo de las obligaciones contingentes de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento público (1998).
- Congreso de la República. Ley 816 de 2003 - Por medio de la cual se apoya a la industria nacional a través de la contratación pública (2003).
- Congreso de la República. Ley 1150 de 2007 (2007).
- Consejo Nacional de política económica y social. Documento Conpes 3107 de 2001. Política de manejo del riesgo contractual del Estado para procesos de participación privada en infraestructura (2001).
- Consejo Nacional de política económica y social. Documento Conpes 3133 de 2011. Modificaciones a la política de manejo de riesgo contractual del estado para procesos de participación privada en infraestructura establecida en el documento Conpes 3107 de abril de 2001 (2001).
- Consejo Nacional de política económica y social. Documento Conpes 3714 de 2011. Del riesgo previsible en el marco de la política de contratación pública (2011).

-
- Consejo Superior de la Judicatura. (2013). *Guía para la formulación y seguimiento de la Planeación Estratégica*.
- Contaduría General de la Nación. Marco Conceptual Para La Información Financiera De Las Entidades del Gobierno (2004).
- Contaduría General de la Nación. (2010). *La contabilidad y el control públicos: un enfoque conceptual, normativo y jurisprudencial*.
- Contaduría General de la Nación. Normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos (2014).
- Contaduría General de la Nación. (2017). Doctrina contable pública compilada parcialmente, 677.
- Contreras Sierra, R. E. (2013). El concepto de estrategia como fundamento de la planeación estratégica. *Pensamiento y Gestión*, 35.
- Crouhy, M., Galai, D., & Mark, R. (2009). *The essentials of risk management. Journal of Experimental Psychology: General* (Vol. 136).
- Dávila, L. G., Naranjo, C. E., Torrente Bayona, C., Dávila Peña, Á., Mier Barrios, P., Herrera, B., ... Quintero, A. (1997). *Estudios de profundización en contratación estatal*. Universidad Javeriana y Cámara de Comercio de Bogotá.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2012). Nueva gestión pública. *Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal*.
- Departamento Nacional de Planeación. Manual del Sistema Integrado de Gestión (2018).
- Departamento Nacional de Planeación. (2018b). Resolución No. 678 de 2018 Por medio de la cual se adopta el Sistema Integrado de Gestión.
- Giha Tobar, Y., Riveros Reyes, H., & Soto Velasco, A. (1999). El gasto militar en Colombia: aspectos macroeconómicos y microeconómicos. *Revista de La CEPAL*, 69, 163–178.
- Gómez Villegas, M. (2013). La reforma de la gestión pública en latinoamérica: su impacto en la transparencia y la divulgación de la información financiera,
- Gómez Villegas, M., & Montesinos Julve, V. (2012). Las innovaciones en contabilidad gubernamental en Latinoamérica: El caso de Colombia. *Innovar*, 22(45), 17–35. <https://doi.org/0121->
- Guerrero Chaparro, G., & Gómez Villegas, M. (2016). Modelo de formación de líderes TIC para el sector público colombiano. Hacia una visión estratégica de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las entidades públicas colombianas.
- Hood, C. (1995). The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2–3), 93–109.

-
- Mendoza Torres, A. (2004). *Los contratos de la administración pública*. Universidad del Norte.
- Mier Barrios, P. (2010). Los riesgos, su identificación, asignación y amortización en los contratos del Estado. *Revista de Ingeniería - Universidad de Los Andes*, 32, 95–107.
- Ministerio de Defensa. (2017). Estados financieros 2017.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2011). *Aspectos Generales del proceso presupuestal colombiano. Segunda Edición*.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2018). Presupuesto ciudadano 2018.
- Moore, M., & Sanjeev, K. (2004). On creating public value: what business might learn from government about strategic management. *Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper # 3, Vol. 35*.
- Neftci, S. (2008). *Principles of Financial Engineering*.
- O'Flynn, J. (2007). From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *Australian Journal of Public Administration*.
- Pérez Buitrago, S. (2018). Las claves para entender la nueva modificación a las normas de contratación.
- Presidencia de la República. (2016). Manual De Contratación
- Presidencia de la República. Decreto Nacional 423 de 2001 - Por el cual se reglamentan parcialmente las leyes 448 de 1998 y 185 de 1995 (2001).
- Presidencia de la República. Decreto 734 de 2012 (2012).
- Presidencia de la República. (2013). Decreto 1510 de 2013, 1–44.
- Quintanilla, D. (2017). La reforma de la gestión pública en Colombia: una aproximación a los procesos de rendición de cuentas y análisis de los indicadores de eficiencia del gasto público propuestos.
- Quivy, R., & Carnpenhoudt, L. Van. (2005). Manual de investigación en ciencias sociales, 69(25).
- Rama Judicial, R. de C. (1991). Constitución Política de Colombia.
- Rodríguez Santos, C. M. (2018). *Lecciones de contratación estatal*. Bogotá: Librería Ediciones del Profesional Ltda.
- Romero Romero, E. (2003). *Presupuesto y contabilidad pública, una visión práctica*. ECOE Ediciones Ltda.
- Santofimio Gamboa, J. O. (2008). El carácter conmutativo y por regla general sinalagmático del contrato estatal y sus efectos respecto de la previsibilidad del riesgo y del mantenimiento de su equilibrio económico.
- Sarmiento E., J. P. (2016). La responsabilidad contractual por los riesgos previsibles,

entre la autonomía de la voluntad privada y la rigurosidad de las normas de contratación pública. *Revista Derecho Del Estado*, (37), 189.

Vargas Brand, E. J. (2018). La ley 1882 no innovó en materia de contratación estatal.

Vega de Herrera, M., & Ordoñez, A. (1999). *Contratación Estatal*. Editorial Temis.

Yin, R. K. (1994). *Case Study Research: Design and Methods*. Sage publications.

Anexos

Anexo 1: Composición del sistema integrado de gestión

Modelo	Propósito
Modelo Integrado de Planeación y Gestión	Marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades de tal forma que sus resultados estén en concordancia con los planes de desarrollo y atiendan las necesidades y problemas de los ciudadanos con integridad y calidad en el servicio
Sistema de gestión de calidad	Demostrar la capacidad de generar productos o servicios acordes con los requisitos de los clientes aumentando su satisfacción y mejorando el desempeño de la entidad
Sistema de Gestión de Salud y Seguridad en el Trabajo (SG-SST)	Identificar peligros, evaluar y valorar riesgos, establecer controles para el mejoramiento del sistema de gestión. Mejorar el desempeño de la entidad en términos de la gestión de seguridad y salud en el trabajo.
Sistema de gestión ambiental	Proteger del ambiente y responder a los cambios teniendo en cuenta las necesidades socioeconómicas
Sistema de gestión de seguridad de la información	Implementar la seguridad de la información teniendo en cuenta los riesgos globales de la entidad
Sistema de control interno	Construir / fortalecer el sistema de control interno de las entidades.

Fuente: Construcción propia a partir del manual del sistema integrado de gestión (Departamento Nacional de Planeación, 2018a)

Anexo 2: Evolución de la contabilidad pública en Colombia

Año	Hechos
1819	Simón Bolívar detecta caos en las cuentas del Estado y determina que se decretará pena de muerte para aquellos que roben dinero de la Nación
1886	Se emite la Constitución de 1886 bajo el mandato de Rafael Núñez quien plantea que un Tribunal de cuentas puede traer una solución al problema
1923	La misión Kemmerer recomienda la creación de una Contraloría ya que detecta que el país no tiene claridad en sus cuentas
1968	Propuesta de separación de la contabilidad de control sobre manejo de bienes públicos por parte del presidente Carlos Lleras
1991	Emisión de la nueva constitución que en su artículo 354 crea el cargo del Contador General de la Nación
1995	Se organiza la primera Dirección general de crédito público y se nombra al primer contador general de la Nación
1995	Se emite la resolución 4444 mediante la cual se adopta el primer plan general de contabilidad pública
1996	Se emite la ley 298 de 1996 por medio de la cual se crea la Contaduría General de la Nación.
2000	Se emite la resolución 400 que incorpora un nuevo plan general de contabilidad pública
2003	Primer dictamen razonable (con salvedades) del Balance General de la Nación por parte de la Comisión legal de cuentas de la cámara de representantes (entre 1996 y 2002 el dictamen había tenido opinión negativa por parte de la Contraloría)
2003	La Contaduría General de la Nación inicia el proceso de análisis y evaluación de las IPSAS
2007	Se emite la Resolución 354 que incorpora en régimen de contabilidad pública armonizado con algunas de las IPSAS
2009	La Contaduría General de la Nación inicia el proceso de actualización de la regulación conforme a los nuevos requerimientos de las IPSAS
2012	Se emite la Resolución 033 que permite aplicación voluntaria de IFRS con fines evaluativos para empresas públicas que realicen emisión de instrumentos de deuda o de patrimonio

Fuente: Construcción propia basada en (Romero Romero, 2003) y (Gómez Villegas & Montesinos Julve, 2012)

Anexo 3: Usuarios de la información financiera pública

Usuario	Propósito
Comunidad y ciudadanos	Conocer la gestión de la Entidad
Organismos de planificación y desarrollo de la política económica y social	Orientación de la política pública
Las mismas entidades y gestores	Seguimiento y control interno, preparación de Estados Financieros
Agencias donantes, prestamistas, financiadores	Decidir si continúan financiando
Órganos de representación política (Congreso, Asambleas, Concejos)	Conocer el uso de los recursos
Organismos de control externo	Formar juicio acerca del manejo del patrimonio público
Contaduría general de la Nación	Consolidación y gestión de la información financiera

Fuente: Elaboración propia a partir de (Contaduría General de la Nación, 2004)

Anexo 4: Entrevista semi estructurada

Gestión del riesgo cambiario en la contratación pública: análisis y oportunidades en el sector defensa colombiano

Entrevista semi – estructurada

Nombre	
Cargo	
Formación académica	
Años de experiencia	
Fecha de la entrevista	

Introducción:

Mi nombre es Paula Catalina Parra Murcia, soy estudiante de la Maestría en Contabilidad y Finanzas de la Universidad Nacional. Me encuentro desarrollando mi trabajo de grado como un estudio de caso que busca analizar la gestión del riesgo que se desarrolla al interior del Sector Defensa, específicamente en términos del riesgo cambiario, con el fin de caracterizar el actual modelo y sugerir mejoras potenciales al mismo.

Se ha seleccionado la Entidad porque la misma es representativa de la problemática, a su vez, usted ha sido seleccionado como entrevistado debido a que se ha identificado como actor clave al interior del proceso de gestión del riesgo cambiario de la Entidad."

Características de la entrevista

Solicito su autorización para tomar registro de audio y escrito de esta entrevista. Toda la información recopilada se tratará con carácter confidencial y será usada con fines únicamente académicos. La entrevista tiene una duración aproximada de 45- 60 minutos

Desarrollo de la entrevista

- ¿Por qué considera que la contratación pública en moneda extranjera es importante para el país?

- ¿Qué porcentaje de la contratación de la Entidad se maneja en moneda extranjera aproximadamente?
- ¿Conoce usted la visión, misión y objetivos de la Entidad?
- ¿Cuáles son las variables que impactan el logro de los objetivos de la Entidad?
¿Cómo se pueden medir dichos impactos?
- ¿Su cargo posee un manual de funciones? ¿Cada cuánto tiempo es actualizado?
- ¿La Entidad cuenta con políticas definidas? ¿Cada cuánto tiempo son actualizadas?
- ¿Cuáles son los indicadores clave de su gestión?
- ¿Cómo planea la Entidad su contratación en moneda extranjera?
- ¿Cómo maneja la Entidad su exposición al riesgo cambiario en las contrataciones en moneda extranjera?
- ¿Las medidas de gestión del riesgo cambiario implementadas representan algún costo para la Entidad?
- ¿Cuáles son las principales decisiones que toma desde su cargo en términos de la administración del riesgo cambiario?
- ¿Qué insumos de información toma en cuenta en la toma de dichas decisiones?
- De estas decisiones, ¿Cuáles impactan la Entidad en el corto plazo y cuáles en el largo plazo?
- ¿Qué información referente a la contratación en moneda extranjera se incluye en los reportes a la Contaduría General de la Nación?
- ¿Cómo se refleja el manejo del riesgo cambiario en los Estados Financieros del Ministerio de Defensa?
- ¿Acorde con la explicación recibida, cree que el instrumento financiero de cobertura expuesto se adapta a los procesos y necesidades de la Entidad en términos de contratación en moneda extranjera?
- ¿Qué cambios se requerirían en la estructura actual de la Entidad para poder implementar dicho instrumento?
- ¿Qué aspectos positivos y negativos identifica en la posible implementación de dicha herramienta en la Entidad?
- ¿Qué medidas adicionales le puede proponer a la Entidad desde su cargo para la gestión del riesgo cambiario?