



LA GESTIÓN FINANCIERA
PÚBLICA DE COLOMBIA
Y EL SIGFP

Tabla de contenido

I

1. BASES INSTITUCIONALES DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE LA GFP. ANTECEDENTES	19
2. DIAGNÓSTICO SOBRE LA GFP	20
3. OBJETIVOS DE LA REFORMA DE LA GFP	22
4. LA COMISIÓN INTERSECTORIAL Y EL PIA.	23
5. BASES CONCEPTUALES PARA EL DESARROLLO DEL SIGFP	24
5.1. Aspectos introductorios	24
5.2. Productos Requeridos al SIGFP de la ACN	27
5.2.1. <i>Estándares internacionales de cuentas</i>	27
5.2.2. <i>Registros y estados requeridos por el Sistema de Contabilidad</i>	29
5.2.3. <i>Registros y estados presupuestales.</i>	29
5.2.4. <i>Registros y estados sobre deuda pública y tesorería</i>	31
5.2.5. <i>Información sobre planes, proyectos y programas</i>	31
5.2.6. <i>Información sobre la gestión administrativo-financiera</i>	32
5.2.7. <i>Otros reportes a generar</i>	32
5.2.8. <i>Comentario final sobre el tema</i>	32
5.3. Condiciones que debe Satisfacer el Diseño y la Operación de un SIGFP de la ACN	32
5.4. Requisitos Contables para la Integración Automática de la Información Financiera de un SIGFP	34
5.5. Elementos de Entrada al SIGFP	34
5.6. Esquema de la Secuencia Básica de la Información del SIGFP de la ACN, desde el Punto de Vista Transaccional	37
5.7. Esquema de la Secuencia Básica de la Información del SIGFP de la ACN, desde el Punto de Vista Sistémico	38
5.8. Reformas Administrativas y Modelo de Procesos	39

1. BASES INSTITUCIONALES DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE LA GFP. ANTECEDENTES

El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó, con fecha 26 de octubre de 2020, la Política Nacional de Información para la Gestión Financiera Pública (CONPES 4008).

Dicha política está configurada en el marco de las “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, que es parte integral de la Ley 1955 de 2019, donde se incluyó como objetivo el aseguramiento de la institucionalidad fiscal, y como instrumentos para su consecución, la mejora de los mecanismos de transparencia y la reingeniería de la gestión de las finanzas públicas.

En el mismo documento se define la Gestión Financiera Pública (en adelante, GFP) como el “conjunto de leyes, organizaciones, sistemas y procedimientos con los que cuenta el Gobierno para asegurar y usar efectiva, eficiente y transparentemente los recursos públicos”.¹ De igual modo, establece que los procesos de la GFP deben organizarse mediante el Sistema de Gestión de las Finanzas Públicas, también denominado “Sistema Integrado de Gestión Financiera Pública” (SIGFP).

“Las condiciones previstas por el PND se materializan mediante los dos ejes estratégicos de la mencionada política, orientados a la producción de información de GFP en condiciones de calidad y armonizada con referentes internacionales. (...) El primer eje estratégico contempla los cambios institucionales orientados a la coordinación de los subsistemas de la GFP bajo una visión común; mediante instancias de coordinación y decisión definidas para la orientación del desarrollo de la GFP de manera priorizada y ordenada. El segundo eje estratégico de acción abarca, por un lado, la armonización de los conceptos, procesos y las metodologías con las que se produce; la información de GFP y, por otro lado, la adopción de lineamientos tecnológicos comunes para la gestión de los sistemas de información, de forma tal que se garantice su integración e interoperabilidad” (CONPES 4008, Resumen ejecutivo, pág. 3).

Mediante el CONPES 4008, se resuelve adoptar una visión sistémica de la GFP, a fin de contar con información homogénea, fiable, oportuna y transparente sobre la gestión de los recursos públicos, para lo que se requiere que las entidades públicas adopten una misma visión respecto de ella, redefiniendo los modelos actuales con los que esta actualmente se produce.

En este sentido, la citada política propone las estrategias para “fortalecer la calidad de la información financiera del sector público, a través de la organización institucional, la consistencia de los marcos metodológicos y conceptuales con los que se registra,

¹ En el artículo 1.º del Decreto 224 de 2021, se redefine de manera adecuada la Gestión Financiera Pública, como el “conjunto de normas, organizaciones, sistemas y procedimientos con los que cuenta el Estado para asegurar y usar de forma efectiva, eficiente y transparente los recursos públicos”, y se expresa asimismo que “la GFP abarca todos los aspectos de la gestión de los recursos públicos”. Nótese, que se reemplaza la palabra “gobierno” por “estado”, lo que se considera apropiado.

compila y divulga la información para la GFP y la adopción de una visión conjunta en el manejo de los sistemas de información que la soportan” (CONPES 4008 pág. 19). Con tal visión, se busca contar con información financiera consistente y de calidad para contribuir a:

- la sostenibilidad fiscal;
- la asignación eficiente de los recursos públicos;
- la entrega efectiva y eficiente de bienes y servicios;
- alcanzar las metas deseables del gobierno y la comunidad;
- disponer de información financiera de calidad comparable con otros países.

Por otra parte, en el punto 3.1.1, se expresa: “Para efectos de la política aprobada, se establecen como parte de la GFP: los subsistemas centrales de programación fiscal y presupuesto, tesoro, contabilidad y estadística; y los subsistemas de soporte, como cartera, activos financieros, contratación y adquisiciones; inventarios; nómina; impuestos y aduanas; activos fijos, entre otros” (CONPES 4008 pág. 21).

2. DIAGNÓSTICO SOBRE LA GFP²

Según el CONPES 4008, la información de GFP en Colombia presenta falencias que afectan la comprensión de la situación financiera del sector público y, por ende, restringen la disponibilidad de información y su utilidad para los fines mencionados. Esta problemática, asociada con la calidad de información de GFP del sector público, responde a dos factores:

- (i) la visión fragmentada de la GFP en el país (dimensión institucional); y
- (ii) la producción de información de GFP bajo lineamientos conceptuales no armonizados con referentes internacionales, ni homogéneos entre sí; y mediante sistemas de información no interoperables (dimensiones de tipo conceptual y tecnológico).

De este modo, el análisis del estado de situación que se realiza en el referido documento se estructura en los siguientes tópicos:

- (i) Visión fragmentada de la GFP
 - Ausencia de una política estructurada de organización de la GFP.
 - Falta de articulación normativa sobre competencias de órganos rectores.
 - Brecha entre las capacidades de las entidades rectoras y ejecutoras y las necesidades de información de GFP.
 - Debilidad de los procesos de control interno a la gestión de información de los subsistemas de GFP.

² Un análisis del diagnóstico se puede obtener mediante la lectura de las páginas 19 a 45 del CONPES 4008.

- (ii) La información de la GFP se produce bajo lineamientos conceptuales no armonizados y en sistemas de información no interoperables
 - Adopción parcial de estándares internacionales.
 - Marco conceptual y metodológico no armonizado entre los subsistemas de la GFP para el registro de eventos económicos.
 - Desarrollos tecnológicos de soporte de la GFP aislados y no coordinados.

De este diagnóstico, se derivan los siguientes retos estructurales a enfrentar para contribuir a los resultados planteados en el PND 2018-2022:³

- Débil gobernanza de la Gestión Financiera Pública: En Colombia, las entidades rectoras de cada subsistema de GFP tienen altos niveles de autonomía y funciones asignadas por leyes especiales o, inclusive, por la Constitución del país. Esto hace compleja su gobernanza y, a diferencia de lo que ocurre en varios países de la región, en Colombia no existe un organismo de nivel superior que pueda establecer los lineamientos generales sobre las distintas entidades rectoras del sistema en materia de GFP ni las políticas a aplicar de manera coordinada. Si bien esta situación ha permitido avanzar en reformas parciales que han sido útiles para resolver problemas específicos, sigue siendo necesario diseñar e implementar una reforma integral que no solo conduzca a cambios en cada uno de los sistemas o áreas que componen la GFP, sino que también mejore la interacción entre dichos subsistemas o áreas.
- Separación de procesos presupuestales: Colombia se caracteriza por una fuerte tradición en prácticas de planificación, que, si bien es una fortaleza, también ha llevado a una separación entre los procesos presupuestales de funcionamiento e inversión. Esta separación se materializa incluso a nivel institucional, donde el MHCP se encarga del presupuesto de funcionamiento, y el Departamento Nacional de Planeación, del presupuesto de inversión. Del mismo modo, genera complejidad en el momento de aplicar mejores prácticas y estándares de información, ya que ambos órganos rectores tienen objetivos específicos distintos, que impactan en las clasificaciones, variables y temporalidad de la información requerida sobre cada tipo de presupuesto, lo cual hace que la estandarización y armonización de conceptos sea compleja. Más complejidad se agrega a este esquema cuando se busca la armonización con la contabilidad, tesorería y otros subsistemas de la GFP.
- Integración limitada entre los subsistemas de la GFP: El proceso evolutivo del modelo de la GFP de Colombia se ha enfocado en dar solución a problemas y necesidades específicas de cada ente rector, lo cual, sumado a los problemas anteriormente descritos, ha llevado a generar fortalezas y desarrollos funcionales y tecnológicos desiguales dentro de cada uno de sus subsistemas. Esta evolución desigual también refleja una débil integración conceptual y genera una limitada integración funcional entre los subsistemas del GFP, lo

³ Desarrollo realizado por Rubén Ruano.

cual se traduce en brechas en los flujos de información, múltiples operaciones manuales y limitada interoperabilidad entre los sistemas de información. Todo lo anterior impacta negativamente no solo en la gestión operativa de las unidades ejecutoras del gasto, sino también en el análisis integral de las finanzas públicas.

3. OBJETIVOS DE LA REFORMA DE LA GFP

Mediante el CONPES 4008, se aprueban y se explicitan un objetivo general y dos objetivos específicos de la política orientados a mejorar la información de la GFP, a saber:

Objetivo General

Adoptar una visión sistémica de la información de GFP mediante la redefinición del modelo institucional, conceptual, metodológico y tecnológico bajo el cual esta se produce, entre los años 2020 y 2029, para contar con información homogénea, fiable, oportuna y transparente de la gestión de los recursos públicos.

Objetivos Específicos

- Coordinar los subsistemas de la GFP bajo una visión común, para fortalecer la gobernanza y capacidades institucionales en materia de información para la GFP.
- Armonizar conceptos y metodología de los subsistemas de la GFP bajo referentes internacionales, en condiciones de interoperabilidad de los sistemas de información, para contar con registros automáticos y estandarizados, cruces de información en tiempo real y trazabilidad de la información financiera pública.

De lo anterior se desprende que, para cumplir con esos objetivos, se requiere definir y ejecutar, dentro de un marco conceptual consensuado y formalmente aprobado, un amplio programa de reformas funcionales, normativas, institucionales, administrativas y tecnológicas.

Como resultado final de las reformas, “la toma de decisiones de política fiscal y de GFP contaría con información oportuna y mayor cantidad de herramientas analíticas para la consecución de los objetivos inicialmente planteados, a saber: (i) el mantenimiento de una posición fiscal sostenible; (ii) la asignación efectiva de los recursos de acuerdo con las prioridades de política pública; y (iii) la entrega eficiente de bienes y servicios públicos” (CONPES, pág. 12).

Lo anterior es posible y realizable, y hay experiencias nacionales, subnacionales y locales a tener en consideración, sobre todo, en los casos de éxitos y fracasos.

4. LA COMISIÓN INTERSECTORIAL Y EL PIA

Mediante el Decreto 224 de 2021, se creó la Comisión Intersectorial de Información para la Gestión Financiera Pública (en adelante, la Comisión), la que, de acuerdo con dicha norma, tiene por objeto “orientar y coordinar la formulación y ejecución de políticas, estrategias, normas, procesos y sistemas tecnológicos, en materia de información para la gestión de recursos públicos, entendidos como todos los bienes, derechos e intereses patrimoniales del Estado, independientemente de la naturaleza pública o privada de quienes los administren; o si hacen parte o no del presupuesto de alguna entidad estatal; o, de cómo se registren las operaciones y posiciones de saldos derivados de su administración o uso”. En concreto, fungirá como órgano de orientación superior del SIGFP.

Conforme a las disposiciones del mencionado decreto, la Comisión, para el cumplimiento de su objeto y atribuciones, contará con un Comité Técnico, cuyas funciones se especifican en su artículo 6, entre las que destaca la de “presentar para aprobación de la Comisión el Plan Integral de Acción para la Información de GFP”.

De igual modo, según lo establece el art. 7 de este mismo documento, el Plan Integral de Acción (en adelante, el PIA) tiene por propósito “el desarrollo y seguimiento de las acciones que se requieran para cumplir con el objeto de la Comisión” y debe ser presentado a esta en fecha anterior al 2 de marzo de 2022.

A propuesta de su Comité Técnico, el .../2/2022 la Comisión aprobó el PIA, que alcanza todas las actividades de la GFP y de las entidades rectoras, y sus políticas, estrategias, normas, metodologías, procesos y sistemas tecnológicos relacionados con ellas, incluidos todos los bienes, derechos e intereses patrimoniales del Estado.

El cuadro que se presenta a continuación muestra los aspectos centrales (Dimensión, Objetivos estratégicos y Ejes temáticos) del PIA, tal como fue aprobado.

Dimensión	Objetivos estratégicos	Ejes temáticos
Institucional	1. Reglamentación de la estructura institucional del SIGFP	Gobernanza del SIGFP
	2. Articulación normativa para el funcionamiento de los subsistemas del SIGFP	Ajustes normativos sobre competencias institucionales en información de GFP Estrategia normativa sobre TI
	3. Fortalecimiento de capacidades institucionales en los procesos y procedimientos de producción de información de GFP (Modelo de GFP)	Modelo integral de procesos y procedimientos Fortalecimiento de capacidades en producción de información de GFP
	4. Fortalecimiento de los procesos de control interno a la gestión de información de los subsistemas de GFP	Modelo de control interno transversal e integrado en materia de GFP

Dimensión	Objetivos estratégicos	Ejes temáticos
Conceptual y metodológica	5. Armonización de referentes internacionales en materia de información de GFP de forma coordinada	Armonización de la información presupuestal con referentes internacionales
		Armonización de la información fiscal con referentes internacionales
		Armonización de las estadísticas de finanzas públicas con referentes internacionales
		Armonización de la información contable con referentes internacionales
		Armonización de la información de activos y pasivos financieros con estándares internacionales
	6. Integración de los marcos conceptuales y metodológicos entre los subsistemas de GFP	Diseño del modelo conceptual y funcional del SIGFP
		Integración y racionalización de reportes de datos
		Transparencia de la información del SIGFP
Tecnológica	7. Adoptar lineamientos funcionales comunes, reglamentar y poner en marcha el desarrollo del Sistema unificado de gestión de información financiera pública (SUGIFP) como soporte tecnológico de la GFP	Actualización de los sistemas existentes de acuerdo con las reformas adelantadas
		Estándares comunes para de gestión de herramientas de soporte tecnológico de GFP
		Diseño y desarrollo del SUGIFP

A partir de la base estratégica anterior, el PIA identifica las líneas de acción y las actividades, así como la entidad líder de su ejecución, su nivel de impacto esperado, sus actividades precedentes y correlativas, y sus períodos de ejecución (inicio y finalización). Se prevé que la ejecución integral del PIA se realice en un período de 9 años.

En el contexto de lo dispuesto por el CONPES 4008, el Decreto 224 de 2021 y el PIA, en los acápite posteriores de este capítulo, se expondrán esquemáticamente las ideas conceptuales que se proponen para desarrollar un SIGFP que, apoyado en el SUGIFP, cumpla con los propósitos y requerimientos establecidos en los citados ordenamientos.

5. BASES CONCEPTUALES PARA EL DESARROLLO DEL SIGFP

5.1. Aspectos introductorios

Desagregando analíticamente el contenido del objetivo general y de los objetivos específicos de la Política Nacional de Información para la Gestión Financiera Pública (CONPES 4008), puede interpretarse que esta persigue los siguientes propósitos:

- Adoptar una visión sistémica de la información de la GFP.

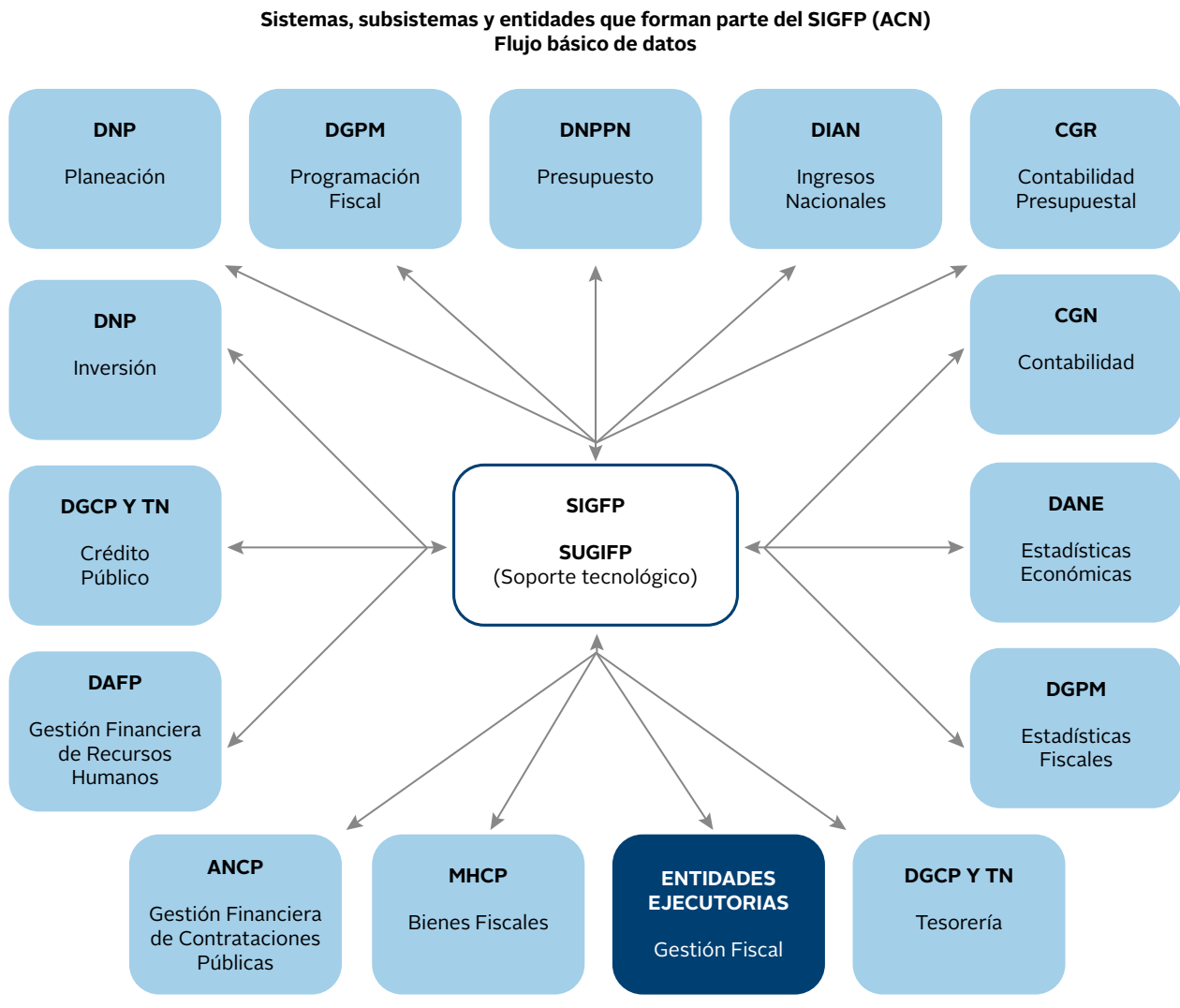
- Contar con información homogénea, fiable, oportuna y transparente de la gestión de los recursos públicos.
- Redefinir el modelo institucional, conceptual, metodológico y tecnológico de la GFP.
- Armonizar conceptos y metodología de los subsistemas de la GFP bajo referentes internacionales.
- Coordinar los subsistemas de la GFP desde una visión común.
- Lograr la interoperabilidad de los sistemas de información.
- Disponer de registros automáticos y estandarizados.
- Fortalecer la gobernanza y las capacidades institucionales en materia de información para la GFP.

Asimismo, se establece que corresponde desarrollar el SUGIFP, en su carácter de soporte tecnológico de la GFP, “de acuerdo con los parámetros conceptuales, funcionales, metodológicos y jurídicos definidos para lograr la interoperabilidad de las herramientas informáticas del SIGFP y la visión integrada de la GFP” (CONPES 2008, págs. 50, 52-53).

La experiencia en la materia ha mostrado que el diseño de un sistema de información de la GFP, con capacidad para administrar el sistema y generar los registros, reportes y estados –tal como los requiere el documento arriba citado–, es factible en la medida que las normas que regulan los subsistemas y procesos que lo conforman sean coherentes entre sí, y que se establezcan adecuados criterios metodológicos y respuestas tecnológicas para relacionar los diferentes tipos de datos que fluyen por aquel, tales como los presupuestales, los contables, los económicos, los fiscales y los administrativos que se hayan seleccionado.

En un primer macroanálisis, se ha observado que la Administración Central Nacional (ACN) no presenta problemas normativos estructurales que, a nivel de ley, dificulten la integración de la información de los sistemas de la GFP. En lo que hace a las respuestas tecnológicas conceptuales, estas son desarrolladas más adelante en este documento. A partir de estos parámetros, en este acápite del capítulo, nos limitaremos a especificar los criterios metodológicos centrales que deben presidir el diseño del SIGFP.

El esquema que se presenta a continuación intenta mostrar, a nivel muy global, la interrelación funcional básica entre los sistemas centrales, los de apoyo y las entidades ejecutoras que forman parte del ámbito institucional del SIGFP.



Seguidamente, se identificarán los productos esperados del SIGFP de la ACN y se expondrán las condiciones y requisitos globales básicos a cumplir para que el mismo pueda funcionar con las características de un sistema integrado de información, que opere apoyado en el SUGIFP que, como parte de aquel, logre la interoperabilidad de las herramientas informáticas que lo conforman. El sistema debe tener capacidad para procesar, en tiempo real, la información financiera y física de tal ámbito institucional relacionada con la GFP, así como para generar de la misma manera, los reportes y estados que se le requieran por razones legales, para la toma de decisiones, administrativas o de transparencia fiscal.

Para el desarrollo de lo expresado en el párrafo anterior, se utilizarán los aportes metodológicos enunciados por la Teoría General de Sistemas y por el enfoque por procesos para el análisis y diseño de la información financiera y física de las organizaciones complejas.

5.2. Productos Requeridos al SIGFP de la ACN

Razonando en forma sistémica, la primera cuestión a tener en cuenta en el diseño del SIGFP es la identificación de las salidas que, en forma de reportes o estados, se le requerirán a este, teniendo siempre en cuenta que el primer mandato en tal sentido es cumplir con los requerimientos legales en materia de presentación de información financiera.

Con relación al tema, el CONPES 4008 establece que “el aseguramiento de la calidad de los datos y de la información de la GFP permite que las salidas de información sean útiles para la toma de decisiones por parte de los usuarios de todo nivel. Además, entre los beneficios de la información de GFP oportuna, fiable y en armonía con referentes internacionales, se encuentra la capacidad de tener una visión completa del impacto del gobierno y el sector público sobre la economía en su conjunto, para el análisis y la definición de la política macro fiscal y económica del país, la asignación prioritaria de recursos públicos, y la eficiencia en la entrega de bienes y servicios” (pág. 20).

Ahora bien, en el intento de ser más concretos y específicos, a continuación se detallarán los principales estados o reportes que, como mínimo, debe generar el SIGFP, ordenados en forma decreciente, de acuerdo con el grado de rigidez del que se dispone para influir en la estructura y contenido de cada uno de ellos.⁴

5.2.1. Estándares internacionales de cuentas

El CONPES 4008 identifica como estándares o referentes internacionales a los siguientes manuales y sistemas de cuentas:

- Sistema de Cuentas Nacionales 2008 (SCN) 2008;
- Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014 (MEFP);
- Manual de Balanza de Pagos y de Posición de Inversión Internacional (MBP);
- Manual de Estadísticas Monetarias y Financieras (MEMF);
- Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP);
- Código Estándar de Bienes y Servicios de Naciones Unidas (UNSPSC);
- Clasificación Central de Productos (CPC);
- Clasificación por Funciones del Gobierno (COFOG);
- Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIU);
- Estadísticas de Deuda del Sector Público: Guía para Compiladores y Usuarios (EDSPG). FMI, 2013;
- Manual de Transparencia Fiscal y Código de Buenas Prácticas. FMI.

⁴ Es importante hacer notar que todos los estados que se detallan en esta sección del capítulo pueden ser usados para presentar información en tiempo real, histórica o para realizar proyecciones.

De la lista anterior y por las razones que en cada caso se indican, se excluyen:

- a) Código Estándar de Bienes y Servicios de Naciones Unidas: su uso está limitado al proceso de contrataciones públicas y, salvo su interacción con algunas etapas de registro del régimen presupuestal (CDP y compromiso), no tiene impacto sobre el resto de los sistemas.
- b) Clasificación Industrial Internacional Uniforme: según el DANE, es factible relacionarla automáticamente con el CPC.
- c) Manual de Transparencia Fiscal y Código de Buenas Prácticas: no genera metodologías sobre cómo procesar datos financieros ni presenta modelo de estados a generar. Se limita a establecer un marco general y buenas prácticas para el logro de la transparencia fiscal.
- d) NICSP: su objetivo, en general, es establecer normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos y para la elaboración de estados financieros de los entes contables, sin avanzar en detalle en la estructura de cuentas.

Con respecto a los estándares identificados en el CONPES 4008 y con las excepciones vistas en el párrafo anterior, la casi totalidad de ellos están armonizados entre sí en materia de cuentas y momentos de registro, y todos se encuentran desarrollados sobre la base referencial del SCN 2008.

En concreto, los estados económicos y fiscales a requerir al SIGFP sobre la ACN son los siguientes:

- Clasificación Central de Productos (CPC);
- Clasificación por Funciones del Gobierno (COFOG);
- Sistema de Cuentas Nacionales 2008 (SCN) 2008;
- Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014 (MEFP);⁵
- Manual de Balanza de Pagos y de Posición de Inversión Internacional (MBP);
- Manual de Estadísticas Monetarias y Financieras (MEMF).

En el caso del Manual de Balanza de Pagos y de Posición de Inversión Internacional (MBP), su aplicación se limitará a la identificación de los ingresos, gastos y financiamiento en moneda nacional o moneda extranjera; en relación con esta última, deberá indicarse de qué tipo es. En el caso del Manual de Estadísticas Monetarias y Financieras, este se utilizará básicamente para las cuentas de financiamiento.

Es importante aclarar que en el SIGFP no se dispone de ninguna libertad de interpretación o diseño respecto de cuentas, estados y criterios de registro de los estándares internacionales de información financiera que establece el CONPES 4008.

⁵ Si bien el MEFP 2014 se encuentra armonizado con el SCN 2008, esa integración no es total y requiere revisar determinados aspectos, como las transferencias gubernamentales.

5.2.2. Registros y estados requeridos por el Sistema de Contabilidad

En calidad de registros y estados financieros de la entidad contable ACN, el SIGFP debe generar:

- Asientos contables y libros de contabilidad.
- Balanza de comprobación de sumas y saldos.
- Estado de Situación Financiera.
- Estado de Resultados.
- Estado de Flujos de Efectivo.
- Estado de Cambios en el Patrimonio.
- Inventario de Bienes.
- Notas.

Todos los estados anteriores y los registros contables que los generan operan sobre la base de registro del devengo/obligado de las transacciones, que es la misma sobre la que se procesan los estándares internacionales. Por otro lado, se dispone de ciertos márgenes de libertad para definir la estructura analítica del catálogo de cuentas y de los estados financieros. Sí es necesario prever que, en los casos que corresponda y sea posible, sus cuentas deben poder integrarse automáticamente con las de los estándares internacionales y las cuentas presupuestales. En el caso de los registros contables, es importante analizar, y en lo posible acatar, las disposiciones de las NICSP sobre la materia.

5.2.3. Registros y estados presupuestales

Si bien en lo que se refiere a sujetarse a la estructura y contenido existe un menor nivel de rigidez, este tipo de cuentas, estados y reportes deben estar necesariamente relacionados con la legislación vigente, las demandas de sus administradores y usuarios y acordes con los requerimientos del sistema integrado de cuentas. Con relación al diseño de este, es donde mayor grado de discrecionalidad dispone el diseñador para hacerlo posible.

El sistema de cuentas presupuestales y los momentos de registro de las transacciones que impactan en ellas constituyen la base sobre la que se cimienta el sistema integrado de cuentas públicas.

Para poder cumplir con las demandas de información (estados y reportes) –sobre la asignación de recursos, la programación, la ejecución y la evaluación presupuestal–, los ingresos, gastos y financiamiento comprendidos en el PGN deben estar, en principio, estructurados de acuerdo con los clasificadores que se muestran a continuación, así como reflejar los momentos contables de las transacciones que se presentan secuencialmente.

Clasificadores presupuestales⁶

Clasificadores de Ingresos y Fuentes Financieras:

- Institucional*
- Por rubro o concepto
- Económica (Tipo de Ingreso)
- Geográfica*
- Por tipo de moneda*
- Por su recurrencia

Clasificadores de Gastos y Aplicaciones Financieras:

- Institucional*
- Programática (con información financiera y física)
- Objeto
- CCP
- Económica (Tipo de Gasto)
- Funcional
- Geográfica*
- Tipo de moneda*
- Por su recurrencia
- Por su relación con el plan
- Por su relación entre resultados

Cada clasificador presupuestal identificado –y su contenido– no es arbitrario; todos ellos deben responder a una determinada demanda de información del propio sistema y a la posibilidad de la integración automática de sus cuentas componentes con las cuentas contables y/o con las de los estándares internacionales.

Momentos contables básicos de registro

Por su parte, los momentos de registro de las transacciones presupuestales tampoco son producto de decisiones de diseño; cada uno de ellos obedece a actos y decisiones lógicas, relacionadas con los requerimientos de la administración presupuestal y/o la legislación vigente.

De Ingresos y Fuentes Financieras:

- Calculado
- Modificado

⁶ Los casos marcados con * comparten la misma estructura para ingresos y gastos.

- Recaudado

De Gastos y Aplicaciones Financieras:

- Asignado
- Modificado
- Reservado/CDP
- Comprometido
- Devengo/Obligación/Causado
- Ordenado Pagar⁷
- Pagado

En el caso de los gastos, merece especial consideración el momento contable de registro del “devengo” o “causado”, dado que es a partir de esa instancia que se genera la relación automática de las cuentas presupuestales con las contables, las económicas y las fiscales.

5.2.4. Registros y estados sobre deuda pública y tesorería

En calidad de registros y estados financieros del Tesoro, el SIGFP debe generar:

- Registros y estados de la deuda pública, de acuerdo con el manual de “Estadísticas de Deuda del Sector Público: Guía para Compiladores y Usuarios” (EDSPG). FMI, 2013.
- Programación y ejecución del Programa Anual de Caja.
- Registro y estados de cuentas bancarias y sus movimientos.
- Registros y estados de la Cuenta Única Nacional.

5.2.5. Información sobre planes, proyectos y programas

El SIGFP debe generar información financiera y física sobre:

- los objetivos y metas del Plan de Desarrollo;
- el banco de proyectos de inversión y contratos de obra;
- la producción de los programas;
- las vigencias futuras;
- la gestión por resultados.

⁷ El “Ordenado Pagar” no es propiamente un momento de ejecución presupuestal o contable, pero su registro se considera de interés por razones administrativas, de información y respaldo del tesoro, así como de control y auditoría.

5.2.6. Información sobre la gestión administrativo-financiera

Para cumplir con sus objetivos, el SIGFP debe suministrar, en forma adicional a los reportes y estados anteriores, información en tiempo real sobre el estado de avance de cada uno de los trámites de impacto administrativo-financiero que se realicen en los sistemas centrales, en los de soporte o en las entidades ejecutoras, de tal forma que esta sea pertinente y útil para quienes tienen la responsabilidad de conducir la ejecución de los procesos centrales o para los ejecutores y evaluadores de programas y proyectos.

En las entidades ejecutoras se genera la mayor parte de las transacciones económico-financieras que se registran en el sistema y, por ende, la carga de datos a este (programación, administración y evaluación del presupuesto, ordenadores de gastos, contrataciones, nóminas, ejecución de proyectos, inventarios, ordenación de pagos, registros contables, etc., etc.). Si el sistema no opera con calidad y oportunidad para ellas, es muy difícil que pueda tener éxito, y será visto siempre como “el sistema de Hacienda” o, a lo sumo, de los responsables centrales de la Gestión Financiera Pública, lo que será un paso al fracaso.

5.2.7. Otros reportes a generar

Otro producto de importancia a generar por el sistema –tal vez con menor rigor estructural, pero sí con algunos parámetros preestablecidos por organismos competentes en la materia– es la información administrativo-financiera complementaria sobre la GFP que se requiere para el análisis y la toma de decisiones micro- y macroeconómicas, el control interno y/o la transparencia fiscal. Dicha información debe identificarse antes de iniciar el desarrollo del sistema.

5.2.8. Comentario final sobre el tema

La disponibilidad de este tipo de información (estado y reportes) recién expuestos, permitirá que el SIGFP se constituya en la principal herramienta de apoyo para la toma de decisiones sobre la política, la gestión y el control fiscal, por parte de los administradores y funcionarios que conforman los distintos niveles organizativos (estratégicos, gerenciales u operativos) de las instituciones públicas. Todos ellos, además, están soportados por comprobantes contables y su veracidad trasciende lo estadístico.

5.3. Condiciones que debe Satisfacer el Diseño y la Operación de un SIGFP de la ACN

El gran desafío en la construcción de un SIGFP es cómo dotarlo de la capacidad de generar los productos mencionados en el acápite anterior, respetando a cabalidad la normativa vigente, y en lo posible y cuando sea necesario en tiempo real, cumpliendo las siguientes condiciones de diseño y operación:

- Debe permitir la integración automática de las cuentas presupuestales, contables, económicas y fiscales en el caso de las transacciones presupuestales, así como de las contables con las económicas y fiscales en el caso de las transacciones no presupuestales, todo ello alineado con los estándares internacionales.
- Todas las transacciones que tengan o puedan llegar a tener efectos sobre el patrimonio de la entidad se deben registrar/reconocer en el sistema.
- El registro de las transacciones en el sistema debe realizarse una única vez.
- Las transacciones deben ser registradas en el mismo lugar donde ocurren los hechos que las motivan (centros de registro) o en el lugar más cercano posible.
- Los registros contables y sobre la gestión, en lo posible, deben estar insertos en los propios procesos administrativos, provengan de la ejecución presupuestal o de otras fuentes.
- Debe registrar la información económico-financiera relevante de todos los procesos de la gestión financiera pública, es decir, debe comprender desde las proyecciones de ingresos, gastos y financiamiento hasta la rendición de cuentas a la Rama Legislativa.
- Los asientos, libros de contabilidad, reportes y estados de ejecución presupuestal, financieros, fiscales y económicos, así como la consolidación de estos en los casos que corresponda, deben poder producirse en forma automática.
- Todas las transacciones sobre la gestión financiera que se registren en el sistema deben realizarse, en lo posible, respetando los principios y las normas internacionales y nacionales de contabilidad, así como las normas de auditoría.
- Los datos, analíticos y agregados, se deben poder mostrar con oportunidad, confiabilidad y claridad a fin de que se constituyan en la principal herramienta de soporte para la toma de decisiones por parte de los responsables de la planeación y las finanzas públicas nacionales.
- Debe informar a quienes tienen a su cargo la gestión administrativo-financiera de instituciones, entidades, programas o proyectos sobre el grado de avance de los procesos de los que ellos son responsables primarios.
- Debe posibilitar el control de las transacciones mediante la inclusión de pistas de auditoría en los registros que lo ameriten y ser útil para el control interno.
- Desde cualquier avance en los registros debe permitir conocer la transacción desde su origen.
- Debe proveer la información físico-financiera necesaria para la evaluación presupuestal y de resultados.
- La información que procese el sistema debe estar protegida física y lógicamente contra el acceso no autorizado y el fraude mediante apropiadas políticas de administración de datos.

- La información generada por el sistema debe señalar con precisión el sujeto económico al que corresponde la información que se muestra, el momento o intervalo de tiempo que abarca y ofrecer concordancia entre los datos que se presentan y los que se pretende presentar.
- La información que genere el sistema debe cumplir con los siguientes criterios de calidad: accesibilidad, presentación, oportunidad y fiabilidad.
- Debe tener en cuenta –en forma permanente– el criterio de costo-beneficio para la ejecución de actividades de procesamiento de información y de elaboración de estados o reportes analíticos o desagregados.

Por supuesto que, en el marco de lo anteriormente expresado, y teniendo en cuenta la magnitud de las transacciones financieras que se deben procesar, el SIGFP requiere estar soportado por un sistema computacional que contemple la interoperabilidad de las herramientas informáticas que lo componen. Para ello, tal como ya se vio, se ha establecido que corresponde desarrollar el SUGIFP, en su carácter de soporte tecnológico de la GFP.

5.4. Requisitos Contables para la Integración Automática de la Información Financiera de un SIGFP

A fin de que el SIGFP pueda satisfacer las condiciones anteriormente expresadas para la integración automática de cuentas y registro por única vez, este debe cumplir con los siguientes requisitos de diseño contable:

- a) Correcta definición y utilización de los conceptos: Ingresos, Gastos y Financiamiento.
- b) Clara identificación y correcta aplicación de los momentos de registro contable de las transacciones presupuestales (momentos contables).
- c) Utilización del momento del «devengo» u «obligación», correctamente definido, como pivote (eje central) de la integración de las cuentas presupuestales con las contables, las económicas y las fiscales.

5.5. Elementos de Entrada al SIGFP

Desde una perspectiva sistémica, y conocidos los estados y reportes que se le demandan al sistema, así como las condiciones de diseño y sus requerimientos contables y metodológicos, se debe avanzar en la identificación de los insumos (datos) de entradas que este requiere para que, mediante su debido registro y procesamiento automático, sea posible generar aquellos con oportunidad y en la forma más eficiente posible.

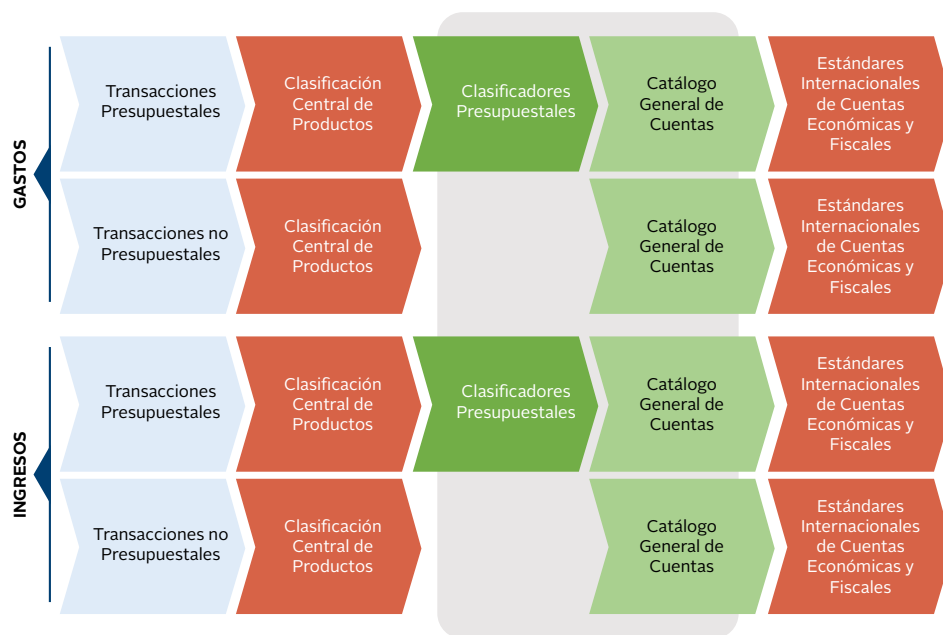
Las transacciones a registrar en el sistema como datos de entrada pueden corresponder a ingresos y fuentes de financiamiento (créditos) o a gastos y aplicaciones financieras (débitos). Por razones sistémicas y de acuerdo al tipo de procesos que las generen, se clasificarán en presupuestales y en no presupuestales, de acuerdo con lo siguiente:

- a) Las transacciones presupuestales son aquellas que están relacionadas con la elaboración, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto. En este caso, el sistema requiere que, en primer lugar, cada una de ellas genere su registro automático en los respectivos estados de ejecución presupuestal y en los momentos contables correspondientes y que, ese único, registro sea capaz de integrarse automáticamente con las cuentas contables y con las de los estándares internacionales.
- b) Las transacciones no presupuestales son todas aquellas otras de impacto económico-financiero en la entidad, pero que no están relacionadas con las anteriores, como ser operaciones de tesorería o de crédito público de origen no presupuestal, amortización de activos, provisiones, reservas, baja y movimiento de bienes, juicios, declaración de incobrables, etc.

Las transacciones de tipo presupuestal son las más complejas de registrar y procesar por los requerimientos de la propia normativa y características del sistema integrado, en especial en el caso de los gastos, donde se multiplican los registros motivados por modificaciones de asignaciones, momentos de registro, ajustes de registros preventivos, etc. En el caso de los ingresos, la situación es más simple en lo que refiere al registro, no se requiere hacer modificaciones al cálculo inicial previsto en la ley o las mismas son muy simples y no tienen un momento de registro similar al del compromiso de los gastos.

El diagrama siguiente, en el marco de distinción entre transacciones presupuestales y no presupuestales, muestra la secuencia lógica de registro e integración automática de cuentas para gastos e ingresos en un sistema con las características del SIGFP .

**Secuencia Lógica de la Información Financiera del Gobierno General
Estructuras de Cuentas Rígidas y Flexibles**



La secuencia de clasificadores y cuentas que se muestra en el diagrama anterior es esencial para construir un Sistema Integrado de Cuentas Públicas (SICP) debidamente armonizado y posibilitar el relacionamiento entre ellas, así como su procesamiento automático. Está basada en la visión republicana del Estado y en una lógica propia de la administración pública (Presupuesto/Contabilidad). Los sistemas de cuentas que aparecen con color morado son un dato para los diseñadores, no pueden ni deben ser modificados, responden a estándares internacionales. Las cuentas que se muestran con color verde tienen cierta flexibilidad para su identificación, catalogación y agregación al sistema (la tonalidad del verde indica la mayor o menor posibilidad de hacerlo), lo que facilita su diseño. Este último conjunto de cuentas, integrado básicamente por los clasificadores presupuestales y el catálogo de cuentas contables, debe ser elaborado en forma simultánea y en el contexto de los catálogos establecidos en los estándares internacionales identificados por el CONPES 4008.

Las transacciones de impacto económico-financiero originadas en el espacio de la administración presupuestal, son registradas en primer lugar en la contabilidad presupuestal (CGR) de acuerdo con los clasificadores y momentos de reconocimiento pre-determinados. Este es un tema esencial en el diseño del SIGFP, información analítica (dato) de este tipo, que no ingresa al SIGFP en esta oportunidad, no podrá utilizarse posteriormente en la secuencia automática de cuentas u obligará a utilizar caminos alternativos e ineficientes.

Como ya se vio anteriormente (5.4.), en forma adicional al requerimiento anterior, la integración automática de las cuentas que conforman el SICP se perfecciona en el momento del “devengo” de las transacciones, que es la utilizada para presentar los respectivos estados financieros, con la excepción de los que refieren a los flujos y situación del efectivo. En el caso de los ingresos tributarios y aduaneros, el momento del devengo no deriva de la contabilidad presupuestal, su fuente está en la cuenta del contribuyente que lleva el órgano recaudador.

Ahora bien, cuando se hizo referencia al registro de las transacciones presupuestales, que en conjunto con el CCP en los casos que aplica, es donde se origina la cadena de enlaces automáticos que requiere el SICP, es fundamental que ese “registro inicial” contenga toda la compleja información que el sistema requiere para la elaboración de los reportes y estados a generar. Esa complejidad de datos de ingresos de las transacciones al sistema se ordena mediante el diseño y uso de la denominada “clave presupuestal”. Ok.

La “clave presupuestal” debe contener en forma codificada, generalmente numérica, las estructuras de cuentas de los clasificadores presupuestales que forman parte del sistema y debe ser usada contablemente en los momentos de las transacciones previamente seleccionados. Del buen diseño y buena aplicación de la “clave presupuestal”, se deriva la posibilidad de satisfacer todos sus impactos esperados en las cuentas contables y en los estados financieros, económicos y fiscales, así como en todos los reportes requeridos para la toma de decisiones estratégicas u operativas⁸. La clave presupuestal no siempre requiere el registro completo de su contenido, parte de su información pue-

8 En el marco de esta regla técnica se ha construido la expresión “lo que no entra no sale”.

de derivarse de asociación de eventos ya incorporados al sistema (ejemplos: cuentas de los clasificadores institucional o económico). El SIGFP requerirá una “clave presupuestal” para los ingresos y una “clave presupuestal” para los gastos. La calidad y rigurosidad del diseño de las claves presupuestales hace al éxito y a la economía del sistema

En el caso de las transacciones económico-financieras no presupuestales, cada una de ellas origina directa y simultáneamente al momento en que ocurren, un asiento en el Sistema de Contabilidad del ente contable respectivo. Para ello, debe desarrollarse una metodología contable que muestre las relaciones automáticas entre los eventos de los procesos administrativo-financieros de tales operaciones y el Catálogo General de Cuentas, así como el asiento a generar.

El SIGFP no genera estadísticas, todos sus registros, reportes y estados tienen soporte documental contable, lo que asegura la calidad y veracidad de los mismos.

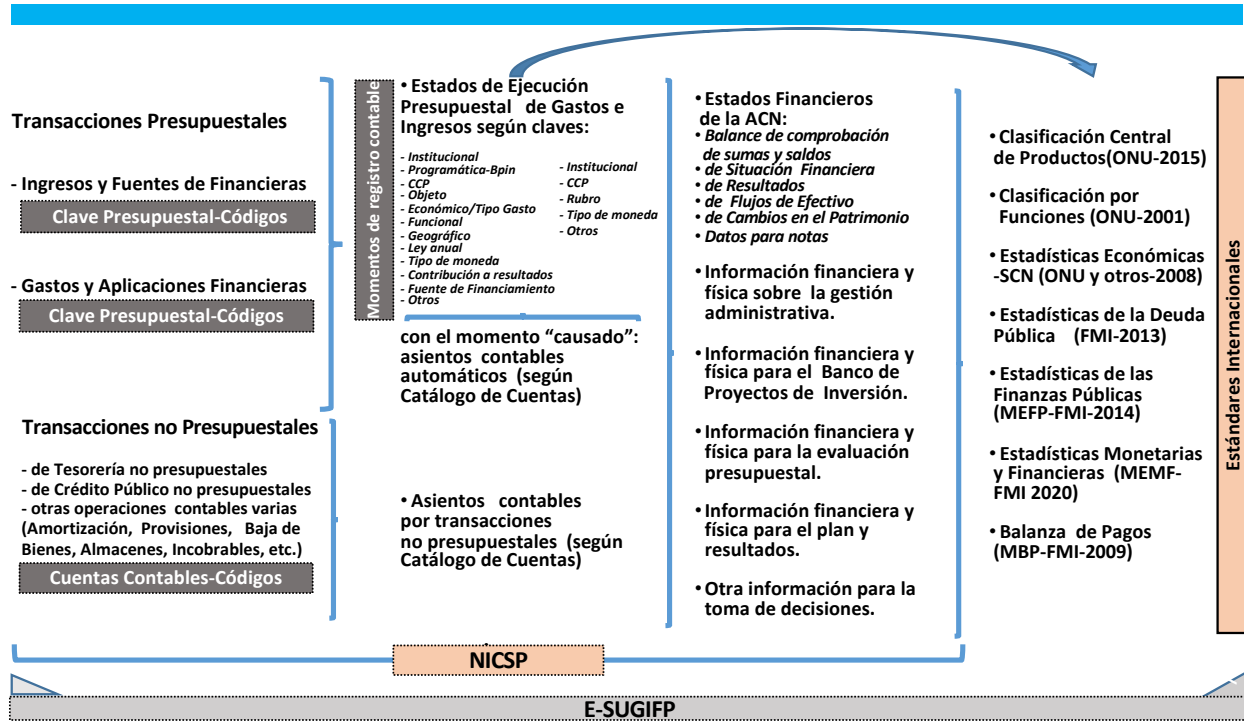
Un SIGFP operando con las características vistas, es posible para aplicar en cualquier ente contable público o en forma consolidada, en los distintos agregados institucionales que formen parte del Gobierno General.

5.6. Esquema de la Secuencia Básica de la Información del SIGFP de la ACN, desde el Punto de Vista Transaccional

En el contexto del CONPES 4008, aplicando la recomendada visión sistémica y teniendo en cuenta los productos esperados y los requisitos metodológicos expuestos, se presenta a continuación un esquema que muestra, de manera lógica y en forma secuencial, el flujo de los principales elementos del sistema de información de la GFP a partir de las transacciones económico-financieras de la Administración Pública Central Nacional (APC).

SISTEMA DE INFORMACIÓN DE LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA (SIGFP)

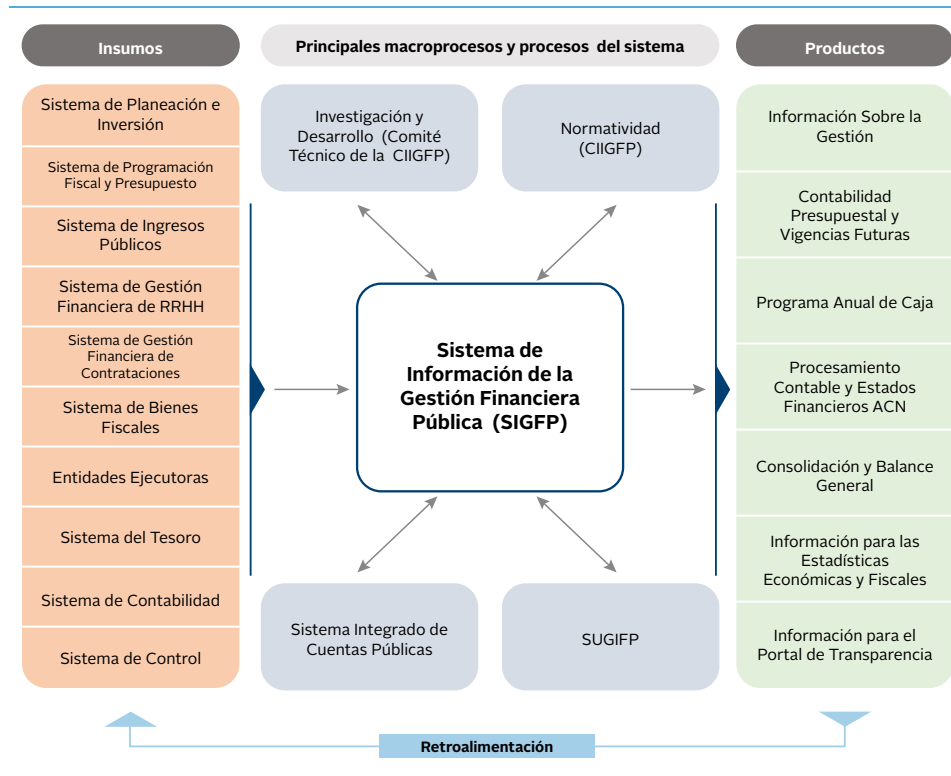
RELACIONES FUNCIONALES BÁSICAS ENTRE TRANSACCIONES, REGISTROS Y ESTADOS FINANCIEROS, ECONÓMICOS Y FISCALES DE LA ENTIDAD CONTABLE ADMINISTRACIÓN CENTRAL NACIONAL



5.7. Esquema de la Secuencia Básica de la Información del SIGFP de la ACN, Desde el Punto de Vista Sistémico

El siguiente esquema, con el mismo propósito que el anterior, muestra el flujo de los principales elementos del SIGFP, pero, en este caso, a partir de los sistemas y entidades de la Administración Central Nacional que los generan y que, a la vez, son usuarias de sus productos.

Secuencia Lógica de la Información Financiera del Gobierno General Estructuras de Cuentas Rígidas y Flexibles



5.8. Reformas Administrativas y Modelo de Procesos

La visión global y metodológica del SIGFP expuesta anteriormente requiere para su desarrollo funcional y tecnológico un conjunto de reformas administrativas y –excepcionalmente y en casos muy limitados – otras de tipo normativo. Ambos tipos de reformas se identifican y plantean en las propuestas de cambio (oportunidades de reforma) que se proponen para cada sistema o subsistema en este Modelo Conceptual.

Por otra parte, es absolutamente recomendable que previo al desarrollo funcional e informático del SIGFP, se muestre en detalle un modelo de procesos de datos que identifique en forma analítica las interrelaciones sistémicas e institucionales de la información que aquel procesará para lograr, de forma eficiente y segura, los resultados esperados.

