

Armonización Financiera: Caso Pensiones de Durango

JOSÉ GIL PEYRO MEDINA

La Secretaría de Finanzas y de Administración del Gobierno del Estado de Durango replicó, en el año 2010, en la Dirección de Pensiones del Estado, el Sistema Financiero utilizado por la Administración Pública Central, adoptando y adaptando los elementos técnico-contables publicados por el Consejo Nacional de Armonización Contable como basamento para armonizar la contabilidad gubernamental. En la presente colaboración se presenta una breve pero sustanciosa reseña de este proceso de modernización.

ANTECEDENTES

Ley General de Contabilidad Gubernamental

México finalmente aprobó una Ley General de Contabilidad Gubernamental que permite la homogenización de presupuestos, contabilidad e información de las cuentas públicas de los municipios, los gobiernos estatales y de las entidades del gobierno federal. La Ley entrará en vigor, en su totalidad, a partir de diciembre de 2012, utilizando estructuras presupuestales y contables normalizadas. Uno de sus propósitos es que se abandonen las contabilidades de chile, azúcar y manteca hasta hoy utilizadas. También facilitará enormemente la recopilación, publicación, comparación y consolidación de información presupuestal y financiera a nivel nacional.

El cambio principal radica en el hecho de transitar de una contabilidad por flujos de efectivo a una por devengados.

*C.P. Carlos Emilio Contreras Galindo
Secretario de Finanzas y de Administración
del Estado de Durango e integrante del Grupo
de Deuda y Empréstitos de la CPFF*



En un sistema contable basado en flujos de efectivo, los movimientos se registran en el momento en que hay un ingreso o una erogación; un sistema contable por devengados registra las operaciones en el momento en que se adquiere un derecho o una obligación.

Este tipo de contabilidad permite la emisión de informes financieros y obtención de costos en tiempo real, insumos de gran valor para mejorar la gestión de los recursos públicos. Aunque la descripción de este trascendental cambio no consumió sino sólo unos cuantos renglones, representa un reto significativo.

Es importante contar con un registro de activos; llevar una contabilidad por devengados exige su valuación y la elección de tablas de depreciación apropiadas, a fin de reflejar con precisión la situación patrimonial de la administración pública.

El disponer de criterios claros, precisos, integrales y similares para los tres órdenes de gobierno, como plataforma para la producción de información presupuestaria y financiera, promoverá la

transparencia en el ejercicio del gasto, la fiscalización y la rendición de cuentas, además de sentar las bases para evaluar la eficiencia y eficacia del gasto público.

La propuesta metodológica de integrar en forma automática las cuentas contables con las presupuestales, así como registrar las etapas de los procesos administrativos de captación de los recursos públicos y el ejercicio del gasto, viene a trazar la ruta de cada peso obtenido por el gobierno.

En ese sentido, durante los dos últimos años, los órganos rectores de la armonización contable: el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), depositario de la facultad de emitir normas, y su Comité Consultivo, integrado por especialistas encargados de enriquecer y fortalecer dichas normas; en cumplimiento a lo establecido en la misma Ley, han producido: 1) El Marco Conceptual y los Postulados Básicos de la Contabilidad Gubernamental que se constituyen como la piedra angular de la contabilidad gubernamental, 2) El Plan de Cuentas y los Clasificadores Presupuestarios que funcionan como

“La propuesta metodológica de integrar en forma automática las cuentas contables con las presupuestales, así como registrar las etapas de los procesos administrativos de captación de los recursos públicos y el ejercicio del gasto, viene a trazar la ruta de cada peso obtenido por el gobierno”

organelos de las células de la información presupuestal y contable, 3) Las Normas y Metodologías para la Determinación de los Momentos Contables que son los puntos por los cuales se traza la ruta que siguen los recursos públicos, 4) Los Estados Presupuestales y Financieros que representan la expresión común de este lenguaje y 5) el Manual de Contabilidad Gubernamental, Reglas de Registro y Valoración del Patrimonio y Metodología para el Desarrollo del Análisis de los componentes de las Finanzas Públicas, que vienen a completar los insumos necesarios para la implementación.

Para su instrumentación, el CONAC ha diseñado una ruta cronológica que incluye la adopción y adaptación de:

- Marco Conceptual de Contabilidad Gubernamental
- Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental
- Clasificador por Rubro de Ingresos
- Normas y Metodología para la Determinación de los Momentos Contables del Ingreso
- Clasificador por Objeto del Gasto
- Clasificador por Tipo de Gasto

- Normas y Metodología para la Determinación de los Momentos Contables del Egreso
- Plan de Cuentas
- Normas y Metodología para la Emisión de Información Financiera y Estructura de los Estados Financieros Básicos del Ente Público y Características de sus Notas.

Estas herramientas metodológicas y técnicas deberán estar preparadas a más tardar el 31 de diciembre de 2010 y aplicarse a partir del 1° de enero del 2011, tanto por las entidades federativas como por los gobiernos municipales.

De acuerdo al cronograma de instrumentación de lo establecido en la Ley General de Contabilidad Gubernamental para el 2013, los municipios y las entidades federativas están obligados a emitir y publicitar sus cuentas públicas conforme a la estructura establecida, valorar y registrar su patrimonio, contar con un sistema de evaluación del desempeño, el cual contendrá indicadores tanto de gestión como de impacto; como corolario, la información periódica contable, presupuestaria y programática deberá estar disponible para el público a través de la internet.

La instrumentación de un sistema contable toma en consideración el agregado de ciertos elementos como son: leyes, instituciones, procesos y pro-

cedimientos técnicos, que vienen a normalizar el registro de los eventos financieros y económicos, así como su procesamiento y la eventual elaboración de estados presupuestarios y financieros con la periodicidad que demanden sus usuarios.

Todas estas piezas sin el uso de herramientas tecnológicas no dejarían de ser más que un montón de buenas intenciones.

Herramienta Tecnológica

El pensar en una solución informática completa que provea la funcionalidad necesaria para dar sustento a las operaciones generadas en el Sector Público nos conduce a lo que comúnmente se conoce como ERP, por sus siglas en inglés: Enterprise Resource Planning. Esto es, un sistema estructurado que permita a los entes públicos unificar los diferentes procesos que llevan a cabo.

En el caso del gobierno del estado de Durango, éste cuenta hoy día con una solución informá-

tica que engloba los procesos de: Formulación y mantenimiento del presupuesto, Ejercicio del gasto de servicios personales, Gestión de las adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras, Administración de los bienes públicos, Ejercicio del gasto, Emisión y aprobación de cuentas por pagar, Administración Financiera, Contabilidad presupuestaria y financiera; es decir, integra las funciones asociadas al control del egreso de una manera natural, mientras que el ingreso es registrado mediante la importación automática de asientos contables provenientes del Sistema Recaudador.

Su funcionalidad le permite a los diferentes niveles de la organización, por medio de la asignación de roles, conocer acerca de la situación específica de la gestión física y financiera de los recursos públicos encomendados. Esto gracias al esquema de almacenamiento de datos utilizado.

El siguiente gráfico describe su ciclo básico.





*Lic. Jose Gil Peyro Medina
Director de Programación y Presupuesto en la Subsecretaría
de Egresos de la Secretaría de Finanzas y de Administración
del Gobierno del Estado de Durango*

Las funciones del proceso presupuestario integrado por el sistema financiero se describen a continuación.

Formulación y mantenimiento del presupuesto

Es posible elaborar presupuestos siguiendo diferentes técnicas de agrupamiento, definir versiones diferentes de presupuesto y protegerlas por medio de contraseñas. Permite, en el curso del ejercicio del gasto dar mantenimiento al presupuesto por medio de adecuaciones al mismo.

Gestión de las adquisiciones, arrendamientos y servicios

Procesa las solicitudes, órdenes de compra, cotizaciones y recibos, comprometiendo el presupuesto desde la requisición, permite la gestión descentralizada de contrataciones bajo el esquema de acuerdos de compra.

Obras

Contabiliza el costo de los proyectos de inversión del gobierno y controla los proyectos a tra-

vés de su presupuesto durante la ejecución de la obra. Con este sistema se puede mantener el costo acumulado del proyecto hasta su conclusión sin importar los cierres de los ejercicios, manteniendo al mismo tiempo la capacidad de analizar los costos en cada ejercicio.

Administración de los bienes públicos

Permite mantener un inventario exacto de bienes y equipo, consultar datos de activos por detalle descriptivo, asignación o factura. Su integración con contabilidad y adquisiciones permite consultar información de compras a fin de realizar asignaciones, transferencias y bajas de activos manteniendo siempre la integridad de la información. El sistema genera en automático las pólizas correspondientes a los movimientos realizados en el activo.

Ejercicio del gasto, emisión y aprobación de cuentas por pagar

Establece un buen control financiero que evita pagos dobles, permite realizar pagos sólo por los productos y servicios que sean solicitados y

“La Dirección de Pensiones en su programa de modernización contempla el mejoramiento de los sistemas de control financiero”

recibidos, así como realizar pagos según las políticas establecidas. Cuentas por pagar tiene la flexibilidad necesaria para adaptarse al proceso de generación de pagos, manteniendo la integridad de la información contable, presupuestal y financiera.

Administración Financiera

Facilita la administración de los recursos financieros y la conciliación de movimientos de las cuentas bancarias.

Contabilidad presupuestaria y financiera

Una vez aprobado el presupuesto definitivo, el sistema contable hará cumplir las reglas presupuestales en todos los importes o asientos que se ingresen.

Es una aplicación contable y presupuestal que mejora radicalmente los controles administrativos, informes contables, recolección de datos y el acceso a la información contable del gobierno. Esta aplicación está preparada para operar en ambientes de alto volumen de operaciones en donde el tiempo es un factor crítico.

Con este sistema se tiene la flexibilidad de operar libros contables con estructuras y calendarios de operación diferentes.

Soporta todo tipo de asientos: recurrentes, esqueletos, estándar, de reversión y basados en fórmulas. Este sistema ofrece la flexibilidad de generar reportes propios sin necesidad de programación. Las características de alta productividad del sistema agilizan los cierres mensuales.

Para el funcionamiento de esta solución informática es necesario partir de la definición de una serie de catálogos relacionados con cada una de las aplicaciones en lo específico, por ejemplo: catálogos de artículos y proveedores en el caso de adquisiciones, la operación de cada uno de los módulos permite la vinculación de la gestión física de los recursos públicos con el registro contable-presupuestal.

La estructura contable-presupuestal se conforma a partir de la delimitación de sus segmentos, contienen los clasificadores presupuestarios: fuente de financiamiento, administrativa, funcional, programática, espacial; el segmento utilizado para la cuenta contable vincula a ésta con los clasificadores de ingreso y por objeto del gasto.

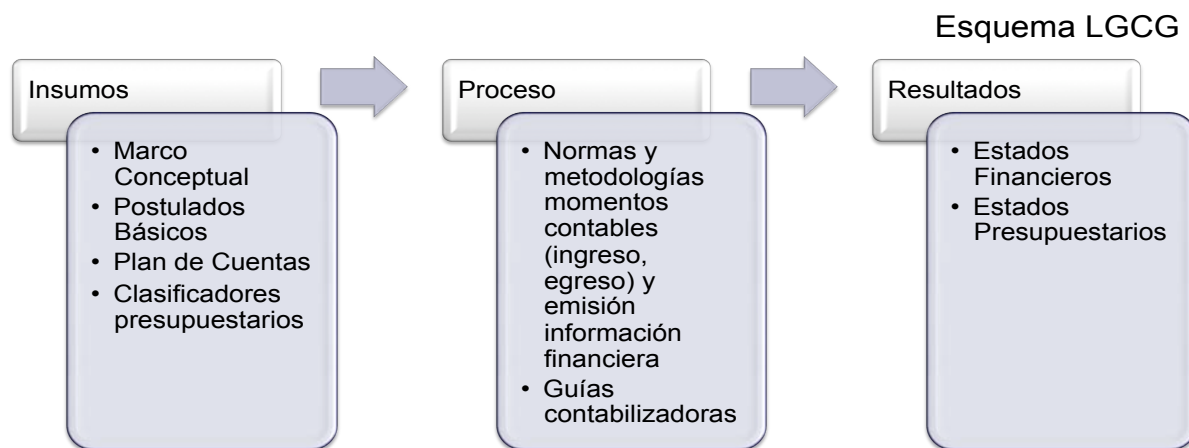
Dirección de Pensiones

Es un organismo público descentralizado estatal cuya razón de ser radica en administrar los seguros, prestaciones y servicios de los trabajadores al servicio del estado a fin de proteger su flujo de ingresos una vez que éstos se pensionen o jubilen. Para ello recibe las aportaciones y cuotas ordinarias y extraordinarias tanto del gobierno de estado como de sus afiliados; adicionalmente se reciben ingresos derivados de los intereses generados por el otorgamiento de créditos a corto plazo a sus derechohabientes, así como por la realización de actividades comerciales: venta de productos farmacéuticos y servicios de restaurante al público en general.

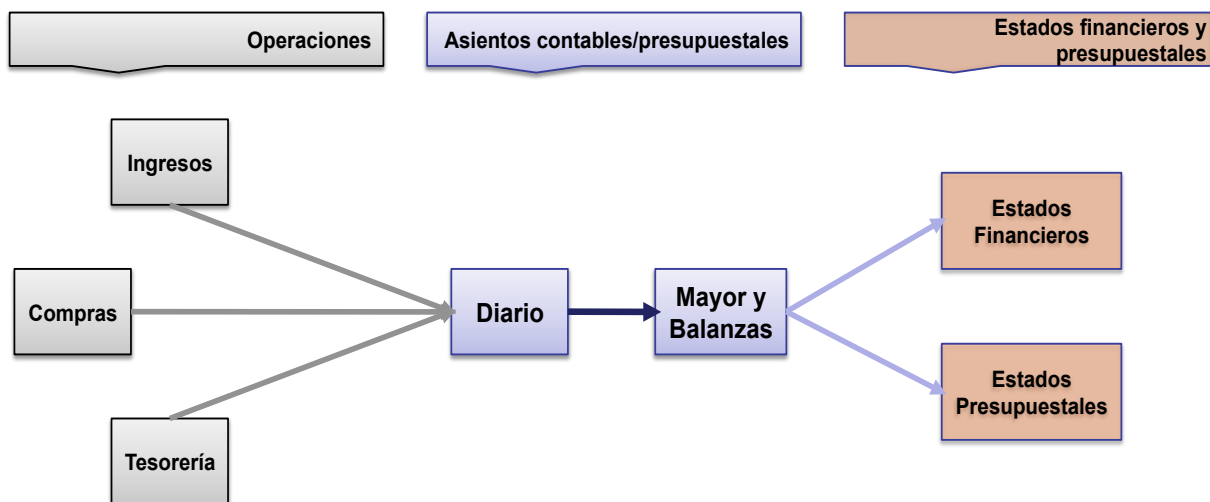
La Dirección de Pensiones en su programa de modernización contempla el mejoramiento de los sistemas de control financiero. A fin de avanzar en ese sentido, en acuerdo con la Secretaría

de Finanzas y de Administración se establecieron los mecanismos institucionales necesarios para replicar, conforme a sus propias características, el Sistema Financiero utilizado por la Administración Pública Central del gobierno del estado de Durango.

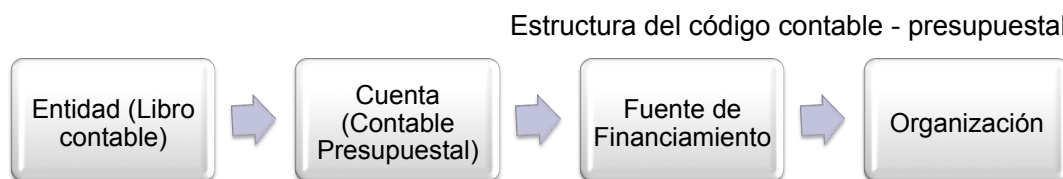
Para junio de 2010 se disponía de los elementos técnicos contables mínimos a ser utilizados como basamento para armonizar la contabilidad gubernamental, los publicados por el CONAC, y ya que el Sistema Financiero proporciona la funcionalidad básica a fin de cumplir con las reglas del proceso para emitir los estados financieros y presupuestales definidos por la LGCG, se decidió utilizar el Plan de Cuentas como referente en el rediseño del catálogo de cuentas, buscando efficientar el proceso de registro, la extracción de información y simplificar la forma de reportes.



El conjunto de elementos necesarios descritos en el esquema anterior, se integró a partir de la identificación de las operaciones económicas que afectan los resultados de esta organización, de qué tipo son, cuáles son los mecanismos a utilizar para transformarla en asientos contable- presupuestales, la posibilidad de entregar la información en el momento que el hecho administrativo se lleve a cabo y desde qué parte de la organización se originan éstos; para, entonces poder diseñar el sistema de información contable, acorde a la funcionalidad del Sistema Financiero, que fuera factible de implantar. El resultado se presenta de forma resumida y breve en la siguiente figura:



En el caso particular de la Dirección de Pensiones, la conformación del código para el registro contable-presupuestal se definió a partir de tres criterios: 1) ajustado a la organización, 2) del tamaño adecuado para hacerlo manejable y significativo, y 3) los segmentos deben responder a un orden, número y nombre de tal manera que aseguren la utilidad, confiabilidad, relevancia y comprensibilidad de la información financiera producida. En seguida se le describe:



El rediseño del Plan de Cuentas atravesó por diferentes etapas, primero se analizó la estructura del utilizado anteriormente por la Dirección de Pensiones, con la finalidad de identificar las afinidades con el emitido por el CONAC, en seguida se diseñó una tabla de equivalencias que permitiera su reacomodo de acuerdo al nuevo listado, y por último se asignó la codificación que permitiera establecer una clasificación flexible, ordenada y pormenorizada de las cuentas de mayor y de las subcuentas que se deben utilizar para el registro contable de las operaciones, formando las jerarquías de agrupación: Género, Grupo, Rubro, Cuenta y Subcuenta, siendo esta última la afectable.

En la figura subsiguiente se muestra un ejemplo de esta adopción:





El problema en el caso concreto de la Dirección de Pensiones, para efectos de la funcionalidad del sistema –registros contable-presupuestales- y la relación biunívoca entre el clasificador por objeto del gasto con el plan de cuentas, radica en vincular los capítulos de Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles, e Inversión Pública con su correspondiente cuenta contable, de tal suerte que se mantengan los registros presupuestales; para resolver tal cuestión utilizamos una relación no inyectiva.

Para ello en el Activo se observa una ligera modificación: incluimos como Grupo el de Activo Presupuestal. Explicamos:

Las asignaciones presupuestales destinadas a la adquisición de activos permanecen como

una cuenta aparte para su ejecución presupuestal, descontándolos de los importes presupuestados. El sistema traslada los costos a las cuentas adecuadas del Activo No Circulante y conserva la cuenta original en el informe de ejecución presupuestal. El sistema permite ingresar de forma masiva y en periodos determinados las pólizas correspondientes a los movimientos realizados en el Activo No Circulante.

Una vez controlado el ejercicio presupuestal de los momentos del gasto a lo largo y ancho del vínculo entre clasificador por objeto del gasto y plan de cuentas, para el caso lo mismo, es posible emitir los estados presupuestales propios.

Rótulos de fila	Aprobado	Ampliaciones	Reducciones	Modificado	Comprometido	Devengado	Ejercido	Pagado	Disponible Compromiso	Disponible
5000000 GASTOS Y OTRAS PERDIDAS	295.63	44.42	0.03	340.02	51.57	31.92	29.22	12.80	288.45	308.10
5100000 GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	53.99	0.92	0.03	54.88	5.95	11.93	6.36	12.71	48.93	42.95
5110000 SERVICIOS PERSONALES	43.84	0.00	0.00	43.84	4.62	10.72	4.84	10.88	39.22	33.13
5120000 MATERIALES Y SUMINISTROS	2.63	0.24	0.00	2.87	0.15	0.35	0.48	0.38	2.72	2.52
5130000 SERVICIOS GENERALES	7.52	0.68	0.03	8.17	1.17	0.87	1.04	1.45	7.00	7.30
5200000 TRANSFERENCIAS, ASIGNACIONES, SUBSIDIOS Y OTRAS AYUDAS	241.64	43.50	0.00	285.14	45.62	19.98	22.86	0.09	239.52	265.16
5240000 AYUDAS SOCIALES	0.37	0.07	0.00	0.45	0.07	0.05	0.09	0.09	0.38	0.40
5250000 PENSIONES Y JUBILACIONES	241.26	43.43	0.00	284.69	45.55	19.93	22.78	0.00	239.14	264.76
Total general	295.63	44.42	0.03	340.02	51.57	31.92	29.22	12.80	288.45	308.10

Millones de pesos

“A partir del examen del marco jurídico y normativo aplicable, se revisaron sus procesos vigentes y su estructura orgánica, para acordar las modificaciones necesarias”

Modelo de Implantación

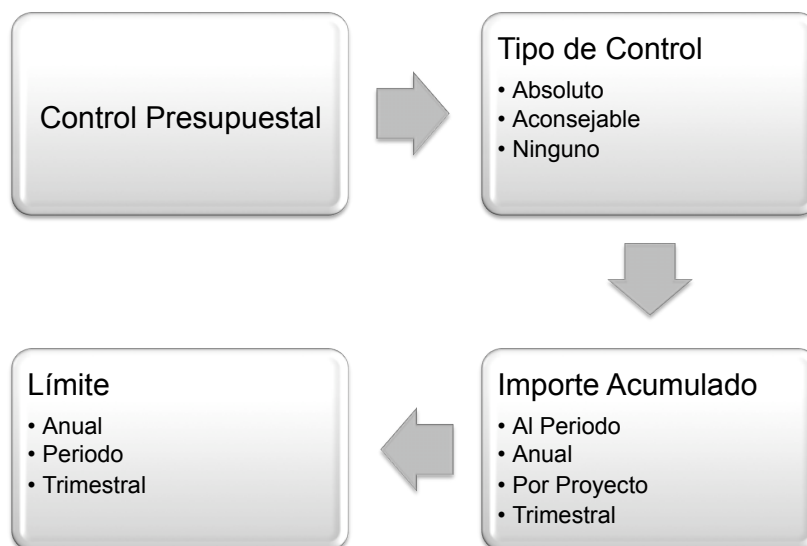
Una vez convenida la implementación del Sistema Financiero de Egresos en la Dirección de Pensiones se definieron los canales de comunicación entre la Dirección de Pensiones y la Secretaría de Finanzas y de Administración, para lo cual se determinó:

- Líder de implantación por parte de la Dirección de Pensiones, responsable de coordinar las actividades asignadas a los directores de cada una de sus áreas.
- Líder de implantación por parte de la Secretaría de Finanzas y de Administración.

Con el propósito de evaluar la infraestructura informática se realizó un inventario de servidores, computadoras e impresoras, validando las especificaciones técnicas necesarias para el eficiente desempeño del nuevo sistema; de igual manera se identificaron las aplicaciones informáticas anteriores y su uso para poder definir alcances en la implantación.

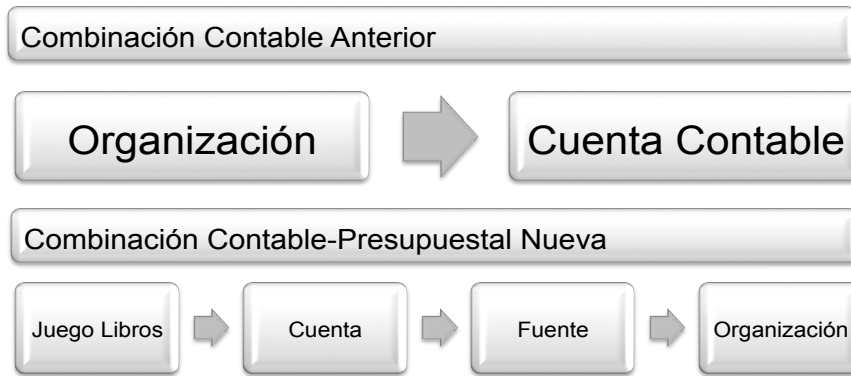
A partir del examen del marco jurídico y normativo aplicable, se revisaron sus procesos vigentes y su estructura orgánica, para acordar las modificaciones necesarias, y así alinear los procesos de gestión futuros con las aptitudes del nuevo sistema, sin transformar dramáticamente el agrupamiento funcional de la institución encargada de atender administración y finanzas.

Se analizaron los catálogos contables vigentes y una vez adoptado el nuevo plan de cuentas se reexpresaron los saldos contables a fin de registrarlos como iniciales en el Sistema Financiero.



Se adecuaron los formatos y reportes usados actualmente por Pensiones, adaptándolos a la nueva funcionalidad para estar en posibilidad de producir los estados financieros y presupuestarios básicos.

Una vez vinculada la cuenta contable y presupuestal, se definieron nuevas reglas para el estricto control presupuestal. El sistema cuenta con las siguientes opciones:



Se desarrollaron interfaces para automatizar el registro contable de los sistemas externos de ingresos, nóminas y créditos, a través de pólizas contables proforma, acorde a las necesidades del Sistema Financiero, eliminando capturas manuales. Su contabilización se realiza a través de procesos diarios, semanales, quincenales o mensuales según corresponda.

Funcionalidad Módulo de Contabilidad

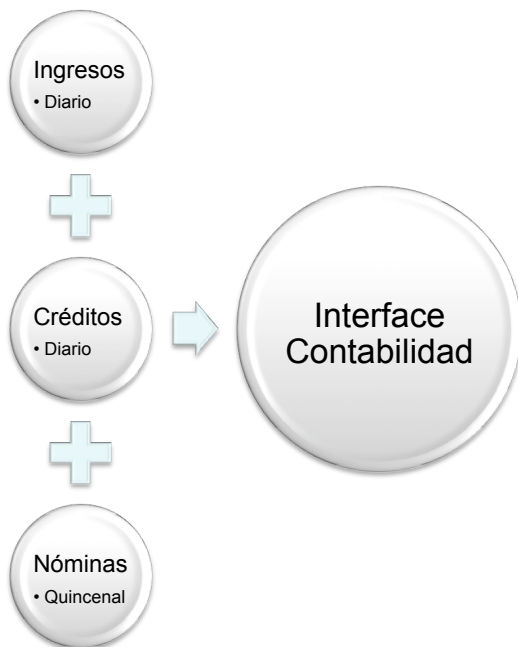
Se adopta como una solución de gestión financiera que mejora los controles, el registro de transacciones, el acceso a la información e informes, al contar con un conjunto de aplicaciones diseñadas para trabajar de manera integrada.

Flexibilidad:

Su diseño flexible reconoce que cada ente tiene necesidades específicas y únicas para el registro de transacciones, la adaptación al plan de cuentas determinado por este e interfaz del usuario, lo cual promueve el aprendizaje y el uso más inteligente de la información por parte de los usuarios.

Libro Mayor

La estructura del libro mayor garantiza la integridad de los datos, su auditoría y su control. Simultáneamente mantiene los saldos financieros; incluyendo saldos presupuestales autorizados, modificados, comprometidos, devengados; así como los saldos ejercidos y pagados en un sencillo libro mayor cuadrado.



Además, automáticamente sincroniza y actualiza los asientos, los saldos en detalle y los saldos resumen, proporcionando informes inmediatos siempre precisos.

Asientos Flexibles

Todos los asientos son validados en línea durante su registro, así las combinaciones contable-presupuestales, totales del lote y totales de asientos son verificados inmediatamente. Esto aumenta la productividad y eficiencia del personal porque impide los procesos de corrección de datos.

Capacidades presupuestales

Se pueden definir tantas versiones presupuestarias como se requieran y la contraseña protege sus presupuestos de un acceso no autorizado. Se pueden cargar los presupuestos a partir de una hoja de cálculo o se pueden generar automáticamente importes utilizando fórmulas, dispone de reglas de presupuestación para introducir cantidades o asientos en el presupuesto.

Estructura Flexible del Plan de Cuentas

Se entiende que distintos entes requieren diferentes estructuras para generar combinaciones contable - presupuestales para adaptarse lo mejor posible a sus necesidades. No es obligatorio adoptar una estructura de tamaño único para todos los entes y adecuar su operación a las necesidades del sistema. Se pueden diseñar estructuras ad hoc, el sistema provee hasta 30 segmentos con 25 caracteres por segmento para el registro de transacciones contable-presupuestales al nivel de detalle que se requiera.

Contabilidad Multi-Organización

Optimiza el proceso de conciliación entre los entes del gobierno hacia el juego de libros principal. Lo anterior funciona con diferentes sistemas del libro mayor y usando diferentes planes de cuenta y calendario.

ANEXO DE CARACTERÍSTICAS FUNCIONALES

Estructuras Contables

1. Definición de estructuras de la cuenta en línea.
2. Personalización de cada estructura contable, utilizando: hasta 30 segmentos y hasta 25 caracteres/segmentos, segmentos de balance, segmentos dependientes, segmentos numéricos, segmentos alfanuméricos, prompts de usuario y alias de cuentas.
3. Definición de organizaciones múltiples, incluyendo: Estructuras de organización ilimitadas, niveles ilimitados, reorganización sencilla y jerarquías múltiples de acumulación.
4. Creación y mantenimiento de jerarquías contables usando una interfaz gráfica de arrastrar y soltar.
5. Creación de cuentas resumen.
6. Creación de cuentas estadísticas.
7. Creación de cuentas transitorias.
8. Definición de su calendario de contabilidad, utilizando:
 - 8.1. Estructuras descriptivas para sumar campos de datos sin programar.
 - 8.2. Afianzamiento de la entrada de datos e información para las diferentes organizaciones.

Asientos contables

1. Salda asientos automáticamente.
2. Requerimiento de la aprobación para asientos contables seleccionados antes de la contabilización.

Dr. Raúl Sergio González Treviño

Director General Adjunto de Planeación, Financiamiento y Vinculación con Entidades Federativas de la UCEF, SHCP



3. Control de períodos contables: varios períodos abiertos y períodos permanentemente cerrados.
4. Envío automáticamente a calendarios preestablecidos en tiempo real.
5. Reversión automática de asientos contables.
6. Realización automática del cierre pro-forma.

Presupuestación

1. Permite dar mantenimiento de modo central al presupuesto; y compartir, de acuerdo a los permisos de acceso, sus adecuaciones en línea.
2. Establecimiento de controles presupuestarios usando: cuentas en detalle y resumen, niveles de severidad, tolerancias y omisiones e intervalos flexibles de tiempo.
3. Copia y modificación de presupuestos.
4. Reporte de importes presupuestarios.
5. Utilización de fórmulas presupuestarias.
6. Realización de cálculos automáticos.

7. Carga de los presupuestos desde hojas de cálculo.

Consulta financiera y reportes

1. Definición de informes para varios usos: balances de situación, cuentas de pérdidas y ganancias, flujos de caja y análisis de gastos.
2. Realización del reporte operacional dentro de una hoja de cálculo: crea definiciones de informes, ejecuta y monitoriza extractos financieros y revisa resultados.
3. Creación de informes de excepción.
4. Ejecuta informes estándar para: balances de comprobación, libros mayores, análisis contables y de asientos.
5. Realización de consultas de profundización: saldos resumen, en detalle, de asientos, facturas de pago y de cobro, fondos disponibles, y cálculos de desviaciones.
6. Profundización en transacciones detalle de los libros auxiliares que llevan la contabilidad.

El Lic. Jose Gil Peyro Medina se desempeña como Director de Análisis y Presupuesto en la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Finanzas y de Administración del Gobierno del Estado de Durango.