
Sistema de Contabilidad Gubernamental*

José Armando Plata Sandoval

I.	Objetivos del Sistema de Contabilidad Gubernamental	72
II.	Características normativas del Sistema de Contabilidad Gubernamental	73
III.	Características funcionales del Sistema de Contabilidad Gubernamental	75
IV.	Características técnicas del Sistema de Contabilidad Gubernamental	80
V.	Proceso de implementación del Sistema de Contabilidad Gubernamental en el Estado de Coahuila.....	82
VI.	Barreras en la implementación del Sistema de Contabilidad Gubernamental	84
VII.	Beneficios de la implementación del Sistema de Contabilidad Gubernamental en materia de Control Interno, Rendición de Cuentas y Transparencia de los entes públicos.	84

* *El texto es un apartado del Número 1 de la Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior (2011) de la Auditoría Superior de la Federación. La edición digital está publicada en la siguiente página electrónica de donde se extrae para su edición.*
http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Revista_tecnicaweb.pdf

A partir de la exposición de motivos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental se advierte la necesidad de establecer un Sistema de Contabilidad Gubernamental (SCG), como herramienta esencial para la toma de decisiones en tiempo real sobre las finanzas públicas. Derivado de su implantación homogénea, unificará la emisión de la información financiera coadyuvando de esta manera en la eficacia y economía en materia de rendición de cuentas, fiscalización, transparencia y a la efectividad en la programación en base a resultados.

Con referencia al Acuerdo por el que se emite el Marco Conceptual de Contabilidad Gubernamental aprobado por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) y publicado el 20 de agosto de 2009 en el Diario Oficial de la Federación, se establece que el SCG estará conformado por el conjunto de registros, procedimientos, criterios e informes, estructurados sobre la base de principios técnicos comunes destinados a captar, valorar, registrar, clasificar, extinguir, informar e interpretar las transacciones, transformaciones y eventos que, derivados de la actividad económica, modifican la situación económica, financiera y patrimonial del ente público.

Aunado a lo anterior, en el Acuerdo referido se establece la necesidad de contar con una participación activa interinstitucional entre el Sistema de Contabilidad Gubernamental con el Consejo Nacional de Armonización Contable, el Comité Consultivo del CONAC, las unidades administrativas o instancias competentes en materia de contabilidad gubernamental de

los entes públicos y los entes públicos y sus representantes legales, responsables del registro emisión y presentación de la información.

En el citado Acuerdo se establecen los Objetivos y Características que debe contener el Sistema de Contabilidad Gubernamental, mismo que se enriquece con las Características Funcionales y Técnicas resultantes de las aportaciones de las reuniones del grupo de trabajo de Sistemas del Comité Consultivo del CONAC, las cuales resultan necesario definir para la correcta unificación de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental.

I. OBJETIVOS DEL SISTEMA DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

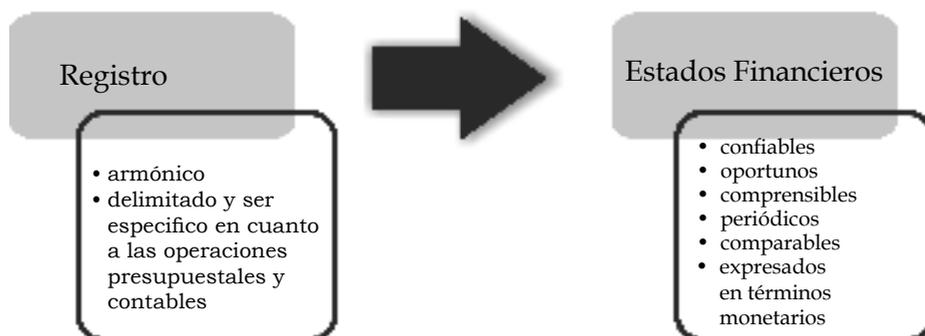
De conformidad con el Acuerdo por el que se emite el Marco Conceptual de Contabilidad Gubernamental aprobado por el CONAC, se establecen los Objetivos a perseguir a consecuencia de la inclusión de un Sistema de Contabilidad en los tres niveles de gobierno en el país, los cuales serán:

- a) Facilitar la toma de decisiones con información veraz, oportuna y confiable, tendiente a optimizar el manejo de los recursos;
- b) Emitir, integrar y/o consolidar los estados financieros, así como producir reportes de todas las operaciones de la Administración Pública;
- c) Permitir la adopción de políticas para el manejo eficiente del gasto, orientado al cumplimiento de los fines y objetivos del ente público;
- d) Registrar de manera automática, armónica, delimitada, específica y en tiempo real las operaciones contables y presupuestarias propiciando, con ello, el registro único, simultáneo y homogéneo;
- e) Atender requerimientos de información de los usuarios en general sobre las finanzas públicas;
- f) Facilitar el reconocimiento, registro, seguimiento, evaluación y fiscalización de las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimoniales de los entes públicos, así como su extinción;

- g) Dar soporte técnico-documental a los registros financieros para su seguimiento, evaluación y fiscalización;
- h) Permitir una efectiva transparencia en la rendición de cuentas.

II. CARACTERÍSTICAS NORMATIVAS DEL SISTEMA DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

En el artículo 16 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental se establecen las características que deberá contener el sistema contable en materia de registro y generación de estados financieros, entre las cuales destacan las siguientes:



En el Acuerdo por el que se emite el Marco Conceptual de Contabilidad Gubernamental aprobado y emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), se establece el contexto legal, técnico y conceptual sobre el que se construye el SCG de los entes públicos, determina las características de diseño y operación, entre las que se destacan las siguientes:

- a) Ser único, uniforme e integrador;
- b) Integrar en forma automática la operación contable con el ejercicio presupuestario;
- c) Efectuar los registros considerando la base acumulativa (devengado) de las transacciones;

- d) Registrar de manera automática y, por única vez, en los momentos contables correspondientes;
- e) Efectuar la interrelación automática de los clasificadores presupuestarios, la lista de cuentas y el catálogo de bienes;
- f) Efectuar en las cuentas contables el registro de las etapas del presupuesto de los entes públicos, de acuerdo con lo siguiente:
 - 1. En lo relativo al gasto, debe registrar los momentos contables: aprobado, modificado, comprometido, devengado, ejercido y pagado.
 - 2. En lo relativo al ingreso, debe registrar los momentos contables: estimado, modificado, devengado y recaudado.
- g) Facilitar el registro y control de los inventarios de bienes muebles e inmuebles de los entes públicos;
- h) Generar, en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, transparencia, programación con base en resultados, evaluación y rendición de cuentas;
- i) Estar estructurado de forma tal que permita su compatibilización con la información sobre producción física que generan las mismas áreas que originan la información contable y presupuestaria, permitiendo el establecimiento de relaciones de insumo-producto y la aplicación de indicadores de evaluación del desempeño y determinación de costos de la producción pública;
- j) Estar diseñado de forma tal que permita su procesamiento y generación de estados financieros mediante el uso de las tecnologías de la información;
- k) Respaldar con la documentación original que compruebe y justifique los registros que se efectúen y el registro de las operaciones contables y presupuestarias.

Derivado de lo anterior y de conformidad con el artículo 19 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, los entes públicos deberán asegurarse que el Sistema de Contabilidad realice lo siguiente:

1. Refleje la aplicación de los principios, normas contables generales y específicas e instrumentos que establezca el Consejo;
2. Facilite el reconocimiento de las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimoniales de los entes públicos;
3. Integre en forma automática el ejercicio presupuestario con la operación contable, a partir de la utilización presupuestaria del gasto devengado;
4. Permita que los registros se efectúen considerando la base acumulativa para la integración de la información presupuestaria y contable;
5. Refleje un registro congruente y ordenado de cada operación que genere derechos y obligaciones derivados de la gestión económico-financiero de los entes públicos;
6. Genere, en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuantas, y
7. Facilite el registro y control de los inventarios de los bienes muebles e inmuebles de los entes públicos.

III. CARACTERÍSTICAS FUNCIONALES DEL SISTEMA DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

Derivado de reuniones del grupo de trabajo de Sistemas del Comité Consultivo del CONAC, se establecen los siguientes conceptos y Características Funcionales que deben de integrar los Sistemas de Contabilidad Gubernamental.

Las Características Funcionales se definen como el conjunto de procesos codificados que tienen como objetivo automatizar estructuralmente una serie de requerimientos para cumplir con criterios específicos. Es decir, son aspectos técnicos de comportamiento de una aplicación que cumplen con ciertos requerimientos conceptuales.

El comportamiento operacional mínimo que debe mantener un Sistema de Contabilidad Gubernamental se clasifica en:

1. Comportamiento lógico
2. Comportamiento presupuestal
3. Comportamiento contable
4. Comportamiento patrimonial
5. Emisión de información

1.- El comportamiento lógico integra:

- Los Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental;
- La operación contable con la presupuestaria, de manera automática a partir del devengo del presupuesto;
- Los procesos administrativos de manera automática que implican transacciones contables o presupuestarias;
- Los procesos administrativos que impliquen transacciones contables o presupuestales generando los asientos contables en los momentos contables correctos de acuerdo a las guías contabilizadoras emitidas por el CONAC.

2.- El comportamiento presupuestal debe contener:

- Las transacciones incluyendo la clave presupuestal;
- La clasificación administrativa integrada en la clave presupuestal

- La clasificación programática integrada en la clave presupuestal;
- La clasificación funcional integrada en la clave presupuestal;
- La clasificación económica integrada en la clave presupuestal;
- La clasificación geográfica integrada en la clave presupuestal;
- Un mecanismo de control de adecuaciones al presupuesto;
- Registro de las etapas del presupuesto de egresos e ingresos en cuentas de orden presupuestarias.

3.- El comportamiento Contable integra:

- El Plan de Cuentas emitido por el CONAC a quinto nivel;
- La relación de la afectación contable presupuestaria con los catálogos de los entes, ya sean personas físicas o morales;
- La matriz de conversión emitida por el CONAC y la facilidad de que ésta sea configurable y enriquecida por el usuario;
- La generación de los momentos contables presupuestales en función de la gestión de los procesos y en apego a los lineamientos emitidos por el CONAC;
- El clasificador de ingresos a nivel rubro y tipo restringido para cambios en sus primeros dos niveles;
- La relación que existe entre el clasificador de ingresos con el Plan de Cuentas a través de la matriz de conversión;
- El proceso de recaudación debe afectar contable y presupuestalmente de forma automática, aunque este proceso se realice en ubicaciones físicas diferentes;

- El Clasificador por Objeto del Gasto, mismo que estará restringido para su modificación, hasta la partida genérica, permitiendo agregar partidas específicas;
- El Clasificador Funcional del Gasto a nivel sub función, permitiendo agregar subcuentas solamente en el último nivel;
- La vinculación del Clasificador Funcional del Gasto con las clasificaciones administrativa, programática y por Objeto del Gasto;
- La relación del Clasificador por Objeto del Gasto con el Plan de Cuentas a través de la matriz de Conversión Contable-Presupuestaria;
- La capacidad del registro simultaneo de dos o más momentos contables del presupuesto, ya sea de ingresos o gastos, cuando así se requiera;
- El registro en cuentas contables de activo de las obras en proceso, los fideicomisos y contratos análogos de los que emane una obligación.

4.- El comportamiento patrimonial necesita que el sistema:

- Realice una Contabilidad Patrimonial, registrando directamente en cuentas de activo las adquisiciones de los mismos;
- Integre el control de inventarios de los bienes muebles e inmuebles con las operaciones contables presupuestarias;
- Registre las obras en proceso en las cuentas de activo que indica el CONAC;
- Registre los Fideicomisos y contratos en las cuentas de activo que indica el CONAC.

5.- La emisión de Información requiere lo siguiente:

- Que el Sistema de Contabilidad Gubernamental emita los reportes requeridos por la Ley General de Contabilidad Gubernamental;
- Que el sistema reporte en tiempo real la siguiente información:

Información Financiera:

1. Estado de Situación Financiera
2. Estado de Actividades
3. Estado de Variaciones en la Hacienda Pública/ Patrimonio
4. Estado de Flujos de efectivo
5. Estado analítico del Activo
6. Estado analítico de la deuda y otros pasivos
7. Informe sobre pasivos contingentes
8. Estados e Informes sobre el ejercicio de la Ley de Ingresos

Información Presupuestal:

1. Estados e Informes Agregados en forma periódica
2. Estados e Informes Administrativos en tiempo real
3. Información Programática
4. Notas a los Estados Financieros
5. Información Económica

IV. CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS DEL SISTEMA DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

Tienen como finalidad mantener un estándar de estructura de datos similar entre las distintas soluciones informáticas, y éstas son derivadas de las funcionales por lo que se utilizarán las mismas clasificaciones:

Las lógicas identifican lo siguiente:

- El uso de la Clave Presupuestal por transacción, así como la identificación de la póliza contable donde se integra el movimiento;
- La generación de la información financiera debe de ser en forma automática;
- La base de datos única;
- Respaldo de datos en cualquier momento;
- Respaldo de datos accesible solo para el administrador del sistema;
- El catálogo de usuarios con cuenta de acceso a través de una clave y contraseña que permita conocer el autor de cada uno de los movimientos realizados a la información;
- Todas las transacciones;
- El soporte digital a la afectación contable presupuestal;
- La importación y exportación de información para su armonización en una estructura estándar;
- Los Catálogos necesarios para la debida clasificación y control de la información contable-presupuestal y patrimonial;
- La capacidad de registrar de manera simultánea dos o más momentos contables del presupuesto, ya sea de egresos o ingresos, cuando así se requiera.

Las Presupuestales identifican lo siguiente:

- Las distintas clasificaciones exigidas en la clave presupuestal (Administrativa, Programática, Funcional, Económica y Geográfica);
- Los incrementos o decrementos al presupuesto de egresos o ingresos.

Las Contables identifican lo siguiente:

- El Catálogo de Cuentas con las características necesarias para su adecuada operación anualizada;
- Los registros contables que dan origen a los saldos de las cuentas contables con identificación del tipo de proceso que lo generó;
- El saldo que contiene cada cuenta contable, así como las características necesarias para la óptima obtención de la información financiera;
- La clasificación del ente con posibilidad de mostrar la relación deudora o acreedora con la institución;
- La relación del registro contable con el ente;
- Los eventos para la operación del Sistema;
- El Clasificador por Rubro de Ingresos anualizado;
- Características de Clasificación de las cajas recaudadoras, especificando el centro de costos al que pertenecen;
- El Clasificador por Objeto del Gasto con operación anualizada;
- Los movimientos generados por la recaudación de Ingresos. Los Patrimoniales identifican:
- El inventario de bienes relacionado con la póliza contable correspondiente a su registro.

Emisión de información:

- Los registros son generados por el Sistema y los reportes se obtendrán en tiempo real;
- La información se estructurará en la base de datos de tal manera que se pueda analizar a todos los niveles de desagregación.

V. PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL EN EL ESTADO DE COAHUILA

El proceso de implementación del Sistema Integral de Información Financiera en las entidades públicas y municipios del estado de Coahuila, se sujeta a las siguientes etapas:

1.- Análisis de los perfiles y funciones de los funcionarios públicos.

En esta etapa se precisa la forma y condiciones en las que el ente público ejecuta sus presupuestos de ingresos y egresos, que le hayan sido previamente aprobados.

Asimismo, se identifica a las personas que intervienen en los procesos contables, presupuestales y financieros de las entidades, acorde al marco normativo que los regule y las funciones desempeñadas por cada uno de ellos.

2.- Análisis de la infraestructura de la entidad.

Una vez que se han identificado a las personas que intervienen en los procesos contables, presupuestales y financieros de las entidades, se realiza un análisis de la infraestructura con la que cuenta el ente público, tales como las condiciones del equipo de cómputo e instalaciones físicas, así como una revisión de las condiciones del suministro de energía eléctrica para fines de seguridad de la información.

De igual manera, se solicitan los catálogos y clasificadores utilizados por las entidades en su proceso contable, presupuestal y financiero.

3.- Análisis de los registros contables y presupuestales efectuados por la entidad.

En esta fase del periodo de implementación, se identifica y analiza la forma en que las entidades realizan los registros contables y presupuestales de sus operaciones financieras.

Dentro de la misma etapa, se realizan las propuestas de adecuaciones de los registros contables y presupuestales en base a las disposiciones legales y normativas en materia contable.

4.- Configuración y parametrización en Sitio.

Conocidos los catálogos y clasificadores utilizados por las entidades, se procederá a realizar las adecuaciones de los mismos, acorde a la normatividad aprobada por las instancias competentes en materia de contabilidad gubernamental de las entidades federativas.

5.- Instalación de la infraestructura.

Cada entidad será responsable de cumplir con los requerimientos en materia de infraestructura que le sean señalados por el responsable de la implementación y que resulten indispensables para el correcto funcionamiento del Sistema de Contabilidad Gubernamental.

6.- Capacitación.

Es la etapa final del proceso de implementación del Sistema de Contabilidad Gubernamental, en la cual se dota a los funcionarios públicos de las herramientas y conocimientos necesarios en la operación del modelo informático que cumpla con los requerimientos exigidos por la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la normatividad emitida por el CONAC.

VI. BARRERAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

Dentro de las etapas del proceso de implementación del Sistema Integral de Información Financiera en las entidades y municipios del estado de Coahuila, se han presentado, entre otras, las siguientes barreras:

- Falta de inversión en la infraestructura requerida.
- Resistencia de los funcionarios públicos para adoptar el modelo.
- Falta de cultura presupuestal en los entes públicos.
- Perfiles no idóneos de los funcionarios públicos.

VII. BENEFICIOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL EN MATERIA DE CONTROL INTERNO, RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA DE LOS ENTES PÚBLICOS.

México vive la máxima transición contable camino hacia la transparencia en materia de rendición de cuentas, a través de la homogenización de la cuenta pública, supeditado por la utilización de sistemas contables óptimos que cumplan en su operación con los requisitos señalados en la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

La utilización de un buen Sistema de Contabilidad Gubernamental, tendrá como beneficio la regulación de los procedimientos de control interno de los entes públicos en cuanto al cumplimiento de la Ley permitiendo, como lo establecen los objetivos del Sistema de Contabilidad Gubernamental, la adopción de políticas para el manejo eficiente del gasto, orientado al cumplimiento de los fines y objetivos del ente público, el reconocimiento de las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimoniales y su culminación con el conocimiento exacto del estatus que guarda el patrimonio comprometido y el realmente ejercido, lo que facilitará la toma de decisiones en base a información confiable y en tiempo real.

Aunado a lo anterior, facilitará la revisión de la Cuenta Pública ya que la homogenización de la contabilidad, resguardada por un Sistema Integral de Información, dotará a las Entidades de Fiscalización de facilidades

en el control de la información requerida a través de la consolidación de los Estados Financieros y la solicitud de los reportes que contengan la información necesaria para realizar las tareas de revisión.

La transparencia es el fin lógico derivado de la implementación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y de la Normatividad emitida por el CONAC en la unificación de la cuenta pública en los tres órdenes de gobierno.