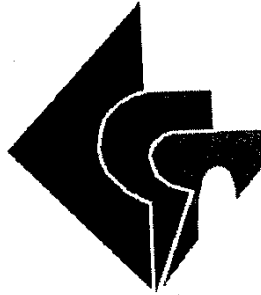


1440

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONTADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

**LA CONTABILIDAD PÚBLICA: BASE DE LOS SISTEMAS
INTEGRADOS DE INFORMACIÓN NACIONAL Y SUBNACIONAL**

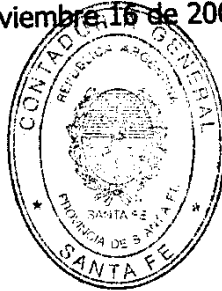
PONENCIA

Cont.

Edgar Fernando Nieto Sánchez
Contador General de la Nación
República de Colombia

XV CONGRESO DE CONTADURÍAS GENERALES

Rawson, República Argentina
Noviembre 16 de 2000



LA CONTABILIDAD PÚBLICA: BASE DE LOS SISTEMAS INTEGRADOS DE INFORMACIÓN NACIONAL Y SUBNACIONAL

Por: Edgar Fernando Nieto Sánchez
Contador General de la Nación
República de Colombia

En el presente documento se recogen, en forma resumida, algunos de los principales avances del ordenamiento contable público colombiano, después de un lustro de haberse instaurado. Luego de una breve revisión de los antecedentes que marcaron el surgimiento de la Contaduría General de la Nación, se compendia parte de su desempeño institucional. Seguidamente se reseña el proceso evolutivo del Plan General de Contabilidad Pública y las sinergias institucionales vigentes entre la entidad y diversos organismos estatales. En la parte final se presentan los desarrollos alcanzados hasta la fecha en la implementación del Sistema Integrado de Información Financiera - SIIF para el nivel nacional y el Programa de Fortalecimiento del Sistema de Información Financiera Territorial - FOSIT para el nivel subnacional.

ANTECEDENTES

Uno de los hechos más trascendentales de la reciente historia de Colombia ha sido la promulgación en 1991 de una nueva Constitución Política. Las primeras palabras consignadas en dicha Carta proclamaron un "Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista". Esta designación para nuestro Estado le otorgó unos fines esenciales orientados a superar y eliminar las inequitativas condiciones estructurales del país y promover una articulación orgánica dentro de la sociedad, para que la igualdad entre los ciudadanos se convirtiera en un hecho cada vez más real.

La característica de "social", agregada al ya tradicional enunciado del "Estado de derecho", consagrado en las constituciones de otros países, se define como un sistema que garantiza, o por lo menos aspira a garantizar, estándares mínimos de vida para las personas en términos de salario, alimentación, salud, habitación y educación, entre otros, establecidos bajo la idea de derecho y no simplemente de asistencialismo.

Por otra parte, el carácter descentralizado y autónomo de nuestro aparato estatal se consolidó y orientó a posibilitar diversos grados de libertad en la toma de decisiones públicas. En ese sentido, la estrategia de descentralización territorial en Colombia se ha caracterizado por la combinación de herramientas políticas, fiscales e institucionales.

La estrategia política ha apuntado a consolidar mecanismos democráticos en el ámbito subnacional, tanto en términos de la elección popular de sus gobernantes como de la participación de la ciudadanía en diferentes espacios de la gestión. Con esto se ha creado un marco para que exista una mayor responsabilidad de los alcaldes y gobernadores frente a sus electores y por tanto un impulso al mejoramiento de la gestión, situación que se ve reforzada por la definición de períodos fijos de gobierno que permiten establecer planes de desarrollo.

La estrategia institucional se ha dirigido a asignar las funciones típicamente locales a las entidades subnacionales y a desmontarlas de las entidades nacionales para garantizar una mayor eficiencia en su cumplimiento, tanto en términos productivos como espaciales, en respuesta a las preferencias de la comunidad.

La estrategia fiscal se ha enfocado a establecer fuentes de recursos suficientes para la provisión de las funciones asignadas, combinando tanto el mejoramiento de los recursos propios vía tarifas e impuestos como el complemento por medio de las transferencias del nivel nacional a los entes subnacionales.

Así, al poner el énfasis en las escalas municipal y regional, el nuevo paradigma definido en la Constitución asimiló a los mandatarios de estos dos ámbitos como gerentes públicos, quienes ejercen efectivamente las competencias que el mandato ciudadano les otorga, para que logren objetivos acordes con las aspiraciones de la sociedad.

Este marco gerencial supone la incorporación de conceptos modernos de administración pública: como transparencia, focalización de esfuerzos, racionalización y selección de prioridades, que deben constituirse en herramientas para su gestión.

} Conclusion

Como consecuencia del renovado ordenamiento constitucional, la administración pública fue segmentada en dos niveles. Uno, denominado "nacional", dependiente de la figura jurídica y administrativa del poder ejecutivo central. Otro "territorial", relacionado con las instancias regionales y locales. Cada uno de estos niveles posee dos sectores, "central" y "descentralizado", este último conformado por los órganos adscritos o vinculados a cada sector central y que cumplen funciones bajo su orientación y coordinación. Es el caso de los Establecimientos Públicos, Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta, entre otros.

Así mismo, se inició una metamorfosis en la estructura interna de la administración central nacional, alimentada en buena medida por la misma descentralización que obligaba a remozar la vieja disposición orgánica, con el ánimo de que se pusiera al día con las nuevas corrientes que a nivel global se estilaban como predominantes para la década de los 90 y que replanteaban una nueva dimensión para el Estado. Dichas tendencias propugnaban, por ejemplo, un aparato más pequeño, pero a la

vez más eficiente, menos intervencionista, pero con mejores estructuras de control y regulación.

UN NUEVO ORDEN CONTABLE

En ese orden, una de las figuras que adquirió vida con la promulgación de la Constitución de 1991 fue la del Contador General de la Nación, funcionario a quien se le asignaron las atribuciones de "unificar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que deben regir en el país, conforme a la ley".

En desarrollo de ese precepto, en 1995 el Presidente de la República dictó un decreto por medio del cual se creó la Dirección General de Contabilidad Pública, como dependencia directa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Una de las primeras estrategias que se proyectaron en aquel entonces, se orientó a realizar un diagnóstico que indicara la situación de la contabilidad en el sector público. El diagnóstico mostró que de 348 entidades que componían el Nivel Nacional y sobre las cuales ejercía su jurisdicción la Contraloría General de la República, sólo 93 organismos poseían algún tipo de contabilidad. Adicionalmente, se evidenciaba una absoluta falta de uniformidad, ya que prácticamente cada uno de esos entes tenía su propio esquema.

La situación en el nivel territorial (subnacional) era más crítica pues de las casi 2500 entidades que lo conformaban, apenas el 1% poseía sistemas contables bastante rudimentarios. A ello se sumaba el hecho de que la Contraloría General de la República ni siquiera tenía atribuciones para prescribirle los métodos de contabilidad que debía seguir.

DIAGNÓSTICO ESTRUCTURAL DE LA CONTABILIDAD PÚBLICA COLOMBIANA 1995 *



La más urgente prioridad que se identificó fue establecer y normalizar la contabilidad pública del país, pues si bien muchas entidades no poseían el menor sistema contable, otras habían intentado algunas prácticas derivadas de la propia experiencia de los contadores en el sector privado y de la obligación de reportar su información financiera regularmente a la Contraloría General de la República, máximo organismo de control fiscal.

Dicha normalización se inició en 1996 con la expedición del primer Plan General de Contabilidad Pública – PGCP, cuyo proceso de continua evolución abordaré más adelante.

El resultado más relevante de estas actuaciones residió en que se pudo imprimir una nueva dimensión al manejo financiero de un buen número de dependencias gubernamentales, al complementar el tradicional esquema presupuestal, con el modelo de contabilidad acumulativa.

Resultados
parcial

El nuevo sistema que se estableció perfiló metodologías que hacen realizable la presentación de la información financiera de tal forma que se verifique el grado de cumplimiento de los compromisos, las proyecciones y control de la gestión pública. Así mismo, aporta información básica como insumo para la elaboración de los Planes de Desarrollo, que son las cartas de navegación por las que se deben orientar los gobernantes durante el ejercicio de su mandato.

A través de un registro único y sistemático de las operaciones del Estado, con base en el marco conceptual y los instrumentos técnicos que contempla el Plan General de Contabilidad Pública, los controles de legalidad, gestión, resultados y financiero, en el manejo de los fondos y los bienes públicos se han hecho mucho más amplios y practicables.

En julio de 1996, el parlamento colombiano aprobó la ley 298, por medio de la cual se creó la Contaduría General de la Nación, como una Unidad Administrativa Especial, con personería jurídica, autonomía presupuestal, técnica y administrativa.

Esta nueva dimensión permitió a la entidad dotarse, a partir de 1997, de recursos económicos propios, una planta de personal más amplia y un alto grado de especialización en los temas de su competencia. En ejercicio de esa autonomía, se comenzaron a desarrollar normas para la elaboración y presentación de estados contables, que evidenciaran la realidad financiera pública.

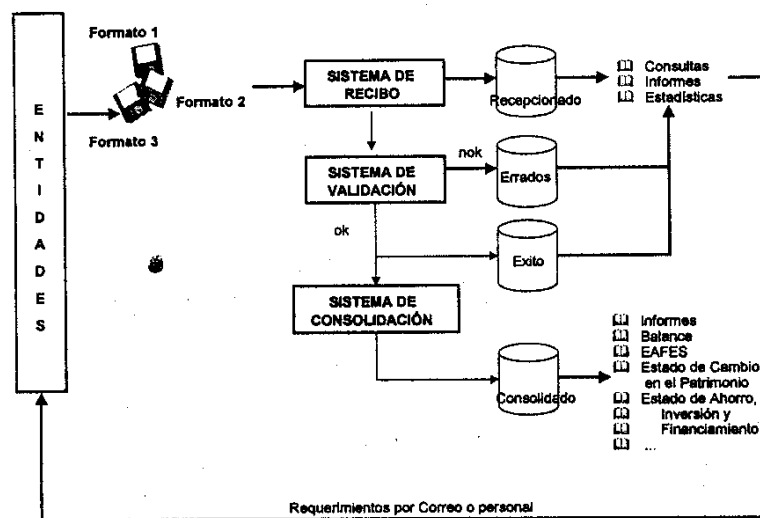
CÓMO OPERA EL SISTEMA CONTABLE

Las entidades públicas de los distintos niveles y sectores envían a la Contaduría los formatos 1 (Catálogo), 2 (operaciones recíprocas) y 3 (composición patrimonial), en disquete. La CGN, mediante un sistema de información las recepciona conformando una base de datos, a partir de la cual responde consultas

y prepara informes estadísticos (como cantidad de entidades que enviaron información, omisos, morosos, etc).

Los envíos recepcionados son posteriormente validados, si la información cumple los criterios mínimos, es almacenada en una base de datos de formatos exitosos. Si no cumple los criterios de validación, es almacenada en una base de datos de formatos errados y de éstos se le envía a la entidad el respectivo requerimiento para que efectúe las correspondientes correcciones.

Posteriormente con los informes validados con éxito se procesa la consolidación, dejando una base de datos, a partir de la cual se producen los "estados



financieros consolidados".

La misión que la entidad se ha trazado está enfocada a constituirse en la entidad pública encargada de diseñar los mecanismos que permitan la obtención de información única y homogénea, que incorpore la totalidad de las transacciones contables, financieras y económicas de los entes públicos del país bajo los parámetros de la normatividad que expedimos para tal fin.

Para ello, elabora los balances generales de la Nación, territorial y del Sector Público Consolidado, el Estado de Actividad, Financiera, Económica y Social, el Estado de Cambios en el Patrimonio, Estado de Ahorro, inversión y financiamiento y otros informes complementarios, necesarios para la toma de decisiones económicas y fiscales y el ejercicio de los controles interno y externo por parte de las autoridades nacionales e internacionales y la ciudadanía en general.

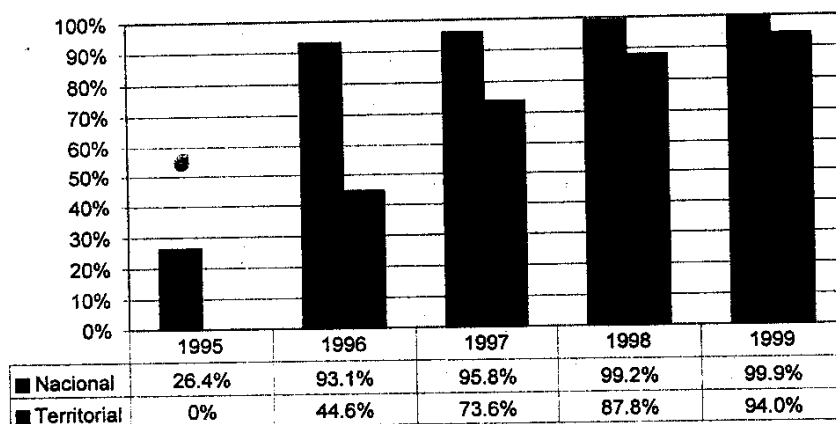
La meta es contribuir al desarrollo social mediante la estructuración de una cultura contable en el país, conducente a optimizar la interpretación y uso de la

Conclusiones

información contable y financiera pública dentro del marco de un estado participativo que permita verificar el cumplimiento de los planes de desarrollo y el adecuado manejo de los recursos públicos.

Obrando bajo las anteriores premisas, la Contaduría General de la Nación ha conseguido que la Contabilidad Pública haya alcanzado unos niveles de cobertura radicalmente diferentes a los que se encontraron en 1995, ya que a 31 de diciembre de 1999 poseíamos la información financiera, económica y social del 94% de los entes subnacionales y del 99.9% de los organismos nacionales. Para un promedio total de 95%.

CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
Cumplimiento Histórico
Niveles nacional y territorial



El proceso evolutivo en términos de cobertura de entidades de los niveles nacional y subnacional es el siguiente:

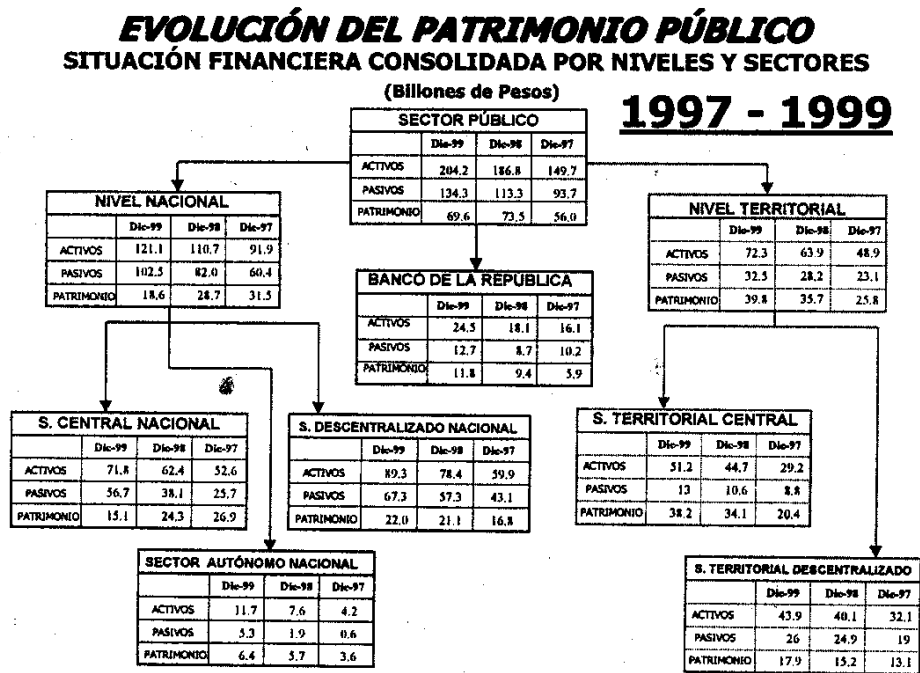
INFORMES CONSOLIDADOS

La Contraloría General de la República presentó en 1994 su último Balance General de la Nación. Allí se indicaba que el Nivel Nacional de la administración pública tenía Activos por \$ 19.7 Billones y Pasivos que sumaban \$ 12.2 Billones. Por tanto, su Patrimonio era de \$ 7.5 Billones.

Para 1999 las cifras no sólo variaron significativamente sino que se tienen datos consolidados del Sector Público colombiano. Así, el valor del patrimonio público se explica por la relación entre los recursos, bienes y derechos (Activos) frente a las obligaciones con terceros (Pasivos), que presentan tanto los distintos sectores

como niveles en los cuales se estructura el Estado. Los bienes y derechos del sector público alcanzaron la suma de \$204.2 billones al 31 de diciembre de 1999, las obligaciones ascienden a \$134.3 billones y el valor del patrimonio es de \$ 69.6 billones.

Al observar la información de los dos niveles que conforman la administración pública colombiana, con sus respectivos sectores, se tienen los siguientes resultados:



Aún con este avance, no se puede decir que se conoce con certeza el valor de todas las pertenencias y obligaciones de nuestro Estado, ya que por carencias estructurales de muchas entidades, sobre todo del nivel subnacional no ha sido posible alcanzar una cobertura del 100%. Incluso en organismos del nivel nacional aún se detectan debilidades para aplicar la normatividad en aspectos como la depuración de saldos, registro de operaciones relacionadas con inversiones, registro de provisiones por prestaciones sociales o incluso deficiencias de tipo administrativo que de una u otra forma inciden en el manejo contable, como la inexistencia o desorganización de los archivos.

Superar ese tipo de deficiencias implica emprender acciones sistémicas e institucionales en campos como la capacitación, normatización, comunicación, interacción con organismos de control, ciudadanía, etc., a través de las cuales se pueda conocer el valor real de los bienes y obligaciones de los entes públicos.

Conclusion

EL PLAN GENERAL DE CONTABILIDAD PÚBLICA: EVOLUCIÓN EN EL LENGUAJE CONTABLE DEL ESTADO.

En nuestro país, como ya se indicó, la existencia de un Plan General de Contabilidad Pública, PGCP que implique una normalización contable en el sector gubernamental es relativamente reciente, frente a una mayor trayectoria en el mundo anglosajón, o incluso en España, tanto en el aspecto teórico como académico y profesional. No obstante, la experiencia colombiana en este campo y en general en la contabilidad pública sí se ha constituido en pionera en relación con las demás naciones latinoamericanas, gracias al reconocimiento de que ha sido objeto como herramienta esencial para el reordenamiento del Estado.

Durante el presente siglo, el concepto de contabilidad en el sector privado colombiano experimentó profundas transformaciones que le permitieron evolucionar de simples procedimientos de clasificación, como instrumento estático que aseguraba el cumplimiento de requisitos legales, hacia sistemas de información dinámica, con finalidades de análisis, gestión y control.

En el sector público, por el contrario, no se puede predicar lo mismo, porque a pesar de los sustanciales cambios introducidos en la misión, estructura y operación de los entes oficiales, sus técnicas de procesamiento de datos mantuvieron durante mucho tiempo una reducida capacidad de adaptación y respuesta a las cambiantes necesidades que el variable entorno imponía.

Prueba de lo anterior es que aún hasta la mitad de la presente década, la obtención y verificación de información financiera gubernamental, se desarrolló exclusivamente con fundamento en el modelo presupuestal. Este enfoque, eminentemente legalista, se restringió a verificar la aplicación de las normas que rigen la conformación, aprobación, ejecución y control de los presupuestos públicos.

La consecuencia inmediata de este afán por cumplir con la rendición de cuentas y la imperiosa necesidad de justificar los gastos, de conformidad con las normas existentes, condujo a la adopción exclusiva de un sistema de registro también de tipo presupuestal o de caja, para determinar el estado de tesorería. La principal limitación que acarreó este modelo fue la imposibilidad de establecer esquemas alternos para el procesamiento de otras modalidades de información, útiles en la toma de decisiones y el análisis histórico de la gestión financiera de cada entidad. Igualmente, limitó el control posterior sobre los recursos económicos por parte de las autoridades fiscales.

En adición a las anteriores circunstancias de índole administrativa, el esquema operativo presupuestal implementado por el sistema público presentaba como aspectos críticos una insuficiente técnica contable y precaria infraestructura disponible para la comparación de datos.

Esta situación comenzó a revertirse luego de la expedición de la Carta Política de 1991, en virtud de que se abrió paso a una corriente renovadora para la Hacienda Pública que revaluó muchas normas y conceptos fiscales vigentes hasta ese momento. Desde entonces, la contabilidad pública "ha sido reconocida como una verdadera política de Estado y sus instrumentos, traducidos en medidas de orden legal, normativo y técnico, como inherentes a la concepción y manejo de la moderna administración"¹.

Con la creación de la Dirección General de la Contabilidad Pública a mediados de 1995 y su posterior transformación en la Contaduría General de la Nación, se sentaron las bases para que, además de cumplir con las funciones típicas de seguimiento de la ejecución del presupuesto, los sistemas de información pública asumieran dimensiones contables y permitieran el acceso a datos más consistentes sobre áreas tan vitales para la Nación como la situación de los diversos activos, su rendimiento, los pasivos generados y el patrimonio público².

El primer Plan General de Contabilidad Pública, aprobado mediante Resolución 4444 del 21 de noviembre de 1995, emanada del Despacho del Contador General de la Nación, supuso el primer paso de normalización contable para el ámbito oficial³. Dicha normalización se concibió como una actividad dirigida a la elaboración y emisión de normas destinadas a obtener información homogénea, con la cual se hace posible comparar el desempeño de los organismos públicos, para evaluar, controlar y planificar su actividad⁴.

El Plan está conformado por un *Modelo Instrumental* y un *Marco Conceptual*. Del primero hacen parte el *Catálogo General de Cuentas, CGC* y el *Manual de Procedimientos*. El segundo contiene los fundamentos que garantizan la homogeneidad del proceso contable, desde el reconocimiento de los hechos económicos, la valuación de los mismos, hasta la revelación de la información, a través de los informes o estados contables.

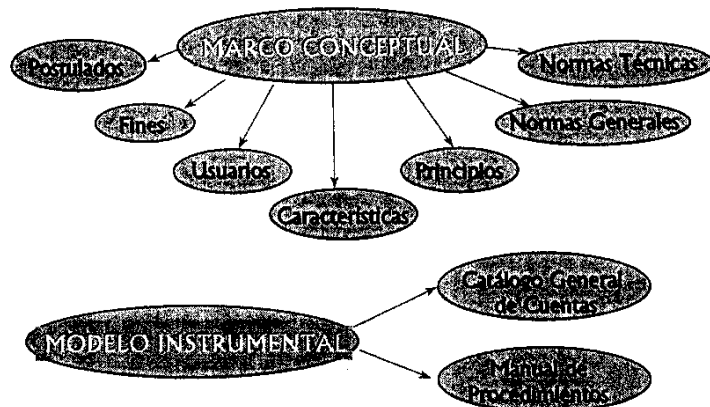
¹ RESTREPO SALAZAR, Juan Camilo. Memorias de Hacienda 1998 - 1999 Tomo I. Santa Fe de Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1999. p. 137.

² NIETO SÁNCHEZ, Édgar Fernando. Proceso de estructuración de la contabilidad pública en Colombia. En: La Contabilidad Pública: Una estrategia de modernización y control. Santa Fe de Bogotá: Contaduría General de la Nación, 1998. p. 9 - 20.

³ MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. DIRECCIÓN GENERAL DE LA CONTABILIDAD PÚBLICA. Plan General de Contabilidad Pública. Santa Fe de Bogotá: 1996.

⁴ También en consonancia con los lineamientos trazados por el International Accounting Standards Committee (IASC) y la Federation of Accountants' Public Sector Committee.

PLAN GENERAL DE CONTABILIDAD PÚBLICA **PGCP**



El CGC es por tanto, el mecanismo que hace operativa, desde el punto de vista contable, la construcción de una base de datos que, en observancia de la norma general de prudencia, reconoce las obligaciones al momento de poseer certidumbre o indicio⁵ de su existencia, mientras los derechos son registrados sólo cuando se adquiere certeza absoluta sobre los mismos. Esta característica de prudencia hace que las decisiones que se adopten sean más objetivas, que aquellas que se tomen sobre bases de tipo estadístico o proyecciones.

El PGCP clasifica los hechos financieros, económicos y sociales por el sistema de partida doble y de causación, por el cual "el registro de ingresos o gastos debe hacerse en función de la corriente real de bienes y servicios que los mismos representan, y no en el momento en el que se produzca la corriente monetaria o financiera derivada de aquellos"⁶.

El Catálogo General de Cuentas está integrado por las siguientes diez clases:

1. ACTIVO
2. PASIVO
3. PATRIMONIO
4. INGRESOS
5. GASTOS
6. COSTO DE VENTAS
7. COSTOS DE PRODUCCIÓN
8. CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS

⁵ CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Diccionario de Términos de Contabilidad Pública. Santa Fe de Bogotá, 1998.

9. CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS
0. CUENTAS DE PLANEACIÓN Y PRESUPUESTO

Las clases 1 al 3 contienen las cuentas de Balance; las clases 4 al 7 contienen las cuentas de Actividad; las clases 8 y 9 conforman las cuentas de Orden y la clase 0 corresponde a las cuentas de Planeación y Presupuesto. Las clases se desagregan a su vez en Grupos, con características homogéneas, de acuerdo con la naturaleza contable de la Clase que se define.

Las Clases están compuestas por grupos así:

CLASE 1 ACTIVO

GRUPOS	11	EFFECTIVO
	12	INVERSIONES
	13	RENTAS POR COBRAR
	14	DEUDORES
	15	INVENTARIOS
	16	PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO
	17	BIENES DE BENEFICIO Y USO PÚBLICO
	18	RECURSOS NATURALES Y DEL AMBIENTE
	19	OTROS ACTIVOS

CLASE 2 PASIVO

GRUPOS	21	DEPÓSITOS Y EXIGIBILIDADES
	22	DEUDA PÚBLICA
	23	OBLIGACIONES FINANCIERAS
	24	CUENTAS POR PAGAR
	25	OBLIGACIONES LABORALES
	26	BONOS Y TÍTULOS EMITIDOS
	27	PASIVOS ESTIMADOS
	29	OTROS PASIVOS

CLASE 3 PATRIMONIO

GRUPOS	31	HACIENDA PÚBLICA
	32	PATRIMONIO INSTITUCIONAL

CLASE 4 INGRESOS

GRUPOS	41	INGRESOS FISCALES
	42	VENTA DE BIENES
	43	VENTA DE SERVICIOS
	44	TRANSFERENCIAS
	45	RECURSOS DE LOS PATRIMONIOS AUTÓNOMOS DE LAS ENTIDADES ADMINISTRADORAS

	47	OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES
	48	OTROS INGRESOS
	49	AJUSTES POR INFLACIÓN
CLASE	5	GASTOS
GRUPOS	51	ADMINISTRACIÓN
	52	DE OPERACIÓN
	53	PROVISIONES, AGOTAMIENTO, DEPRECIACIONES Y AMORTIZACIONES
	54	TRANSFERENCIAS
	57	OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES
	58	OTROS GASTOS
	59	CIERRE DE INGRESOS, GASTOS Y COSTOS

La definición de los Grupos, Cuentas y Subcuentas, está reservada para la Contaduría General de la Nación. A partir de allí, los entes públicos podrán habilitar, discrecionalmente, niveles auxiliares en función de sus necesidades específicas.

Otro aspecto importante de resaltar es la cobertura plena sobre los entes públicos en todos sus niveles y sectores, con lo cual se hace viable el análisis de las operaciones y resultados de los entes individualmente considerados y la agregación o consolidación de informes, sustentados por los representantes legales de las entidades y certificada por profesionales contables.

Los mecanismos de consolidación revisten singular relevancia en tanto que propician la eliminación de las llamadas *operaciones recíprocas*, que se presentan entre entes estatales, cualquiera sea el nivel o sector al que pertenecen. De esa manera se garantiza que los informes por sectores, regiones, niveles o de todo el sector público en su conjunto, no presenten duplicidades de registros o transacciones.

En síntesis, el PGCP que se comenzó a aplicar desde enero de 1996, se erigió como la carta de navegación de la contabilidad pública, a la vez que se legitimó como mecanismo para viabilizar una adecuada ejecución de las políticas, planes y presupuestos de los entes estatales y facilitar el ejercicio de novedosos modelos de fiscalización y control.

El PGCP ha sido objeto de tres ampliaciones, en las que se le han incorporado diversas normas como las relativas al reconocimiento y valuación de los activos, correspondientes a los conceptos de depreciación, agotamiento, amortización y provisión; valoración de las inversiones a precios de mercado; reconocimiento de los recursos naturales y del ambiente; pasivo pensional; control interno contable; identificación de los bienes inmuebles que poseen las entidades públicas del país y tratamiento contable de las reservas probadas de hidrocarburos y su explotación

Mediante la incorporación de nuevas normas como las mencionadas, se estructuró un Plan más preciso y acorde con los novedosos tipos de operaciones realizados dentro de los distintos ámbitos del sector público.

Actualmente se encuentra vigente la versión para el año 2000 del Catálogo General de Cuentas, CGC, que garantiza un manejo financiero más integral en áreas vitales para los organismos públicos como lo son la *Deuda Pública*, *Costos de Producción*, las denominadas *Cuentas de Orden*, *Gastos de Operación*, *Transferencias*, *operaciones interinstitucionales*, *cuentas de Planeación*, *presupuestos de ingresos y gastos*.

Una trascendental novedad que ha sido incorporada al nuevo Plan General de Contabilidad Pública, es la relativa a las *Cuentas Nacionales*, las cuales se generarán a partir de la información reportada a la Contaduría General de la Nación.

IMPORT

Con la implementación de los cambios estructurales al PGCP, se continúa el proceso iniciado hace cuatro años por la Contaduría General de la Nación, para dotar a la administración financiera pública colombiana de un lenguaje común e integral que le permita no sólo sistematizar su propio desempeño, sino afrontar los retos que sin lugar a dudas le impondrá el nuevo milenio, los cuales tendrán que ver con su propio fortalecimiento y búsqueda de transparencia.

SINERGIAS INSTITUCIONALES: HACIA LA "PLENA INFORMACIÓN"

En un escenario estatal de optimización del manejo presupuestal que, ante los limitados espacios de gestión, se manifiesta en los entes públicos como recortes en las partidas destinadas a inversión, y bajo un entorno institucional público resistente al cambio, la Contaduría General de la Nación (CGN) ha definido una estrategia en su Plan Indicativo para la estructuración, mantenimiento y divulgación de su base de datos que se soporta en programas y proyectos específicos tendientes a identificar y aprovechar las sinergias institucionales derivadas de la información financiera que es requerida de los entes públicos para alcanzar los niveles de confiabilidad, consistencia y oportunidad mínimos requeridos como propios de las bases contables de datos.

Esta estrategia debe coexistir con la tradición presupuestal instaurada históricamente como paradigma de información de los entes públicos, al punto de comprender desde las acciones individuales de planeación, gestión y control, hasta las decisiones macroeconómicas en materia de las finanzas del sector público.

Una evaluación estratégica de este entorno exigió de la CGN la identificación exhaustiva de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas tanto de lo contable como de lo presupuestal, con el fin de aprovechar eficientemente los recursos asignados.

La experiencia acumulada por la Contaduría General de la Nación (CGN) en desarrollo de las diferentes actividades tendientes a uniformar, centralizar y consolidar la información contable de los entes públicos, tanto del nivel nacional como subnacional, le han permitido verificar directamente en los entes públicos, el tradicional diagnóstico, al parecer sin salida, según el cual una parte sustancial de las debilidades de información financiera del Estado colombiano radica en la irracional proliferación de informes y reportes que diversos entes públicos, llámense organismos de control o autoridades económicas, les solicitan periódicamente, acarreado elevados costos de producción y, ante la inexistencia de bases consistentes de datos oportunamente verificables, informes contradictorios.

En este sentido, la CGN se planteó como objetivo estratégico conformar progresivamente una base de datos que progresivamente se instaure como la fuente por excelencia de la información que los organismos de control, las autoridades económicas y la ciudadanía en general requieren del ámbito público, actualizándose y validándose de tal manera que se garantice un incremento permanente en la confiabilidad.

Desde esta perspectiva, en un primer momento el énfasis de desarrollo e implementación de dicha base de datos, se orientó a satisfacer la necesidad inminente de sentar las bases formales para estructurar las áreas contables y financieras de las entidades públicas, hasta entonces inexistentes, de tal suerte que la primera versión del PGCP enfatizó en aspectos relacionados con su consistencia endógena llevados a la práctica mediante la implementación de sistemas estrictos de validación que verifican la homogeneidad y consistencia individual de la información suministrada.

Progresivamente, la interacción con las entidades públicas y, en general, con los usuarios de la información contable producida, indujo su replanteamiento hacia la satisfacción de necesidades específicas y habituales de información, en muchas ocasiones coincidentes, con lo que se dotó a la base de datos con elementos de consistencia exógena, lo cual abrió el espacio propicio para adelantar rigurosos y permanentes ejercicios de conciliación que refuerzan, ex-post, su consistencia y confiabilidad a manera de pruebas globales de validación.

No obstante, la exigencia universal, cada vez más sentida, de información transparente, comprensible, comparable y oportuna, no sólo deja en evidencia la importancia de la información como "bien público", sino que obliga a pensar en la necesidad de definir proyectos concretos y viables para desmontar en forma gradual y progresiva los sistemas paralelos de información, planteando alternativamente, la instauración de una base de datos global y flexible, que incorpore los requerimientos necesarios de mínimo nivel de múltiples y diversos usuarios, dotada, al mismo tiempo, de dispositivos específicos de conciliación, tendientes a brindar confianza en sus cifras, de tal manera que no existan dudas sobre su operatividad y razonabilidad.

Su viabilidad estará garantizada en la medida en que sea factible identificar y asimilar las sinergias institucionales derivadas del hecho evidente que la información detallada o de mínimo nivel⁶ de los entes públicos, constituye el insumo por excelencia para el quehacer de los múltiples organismos gubernamentales de control y seguimiento.

En este sentido, los factores críticos de éxito se centran en la agilidad y operatividad de los procesos de conciliación y en la identificación y aprovechamiento de sinergias institucionales de tal manera que, sobre la marcha, sea factible apreciar las bondades de la base de datos contable pública, propiciando el desplazamiento hacia un esquema centralizado de información.

Del inventario de necesidades pudo establecerse que el ya referido régimen presupuestal del sector público ha ocasionado que la mayoría de los flujos de información existentes entre las entidades, los organismos de control y demás autoridades económicas, se nutran del mayor grado de desagregación posible que los clasificadores presupuestales les puedan brindar.

Así las cosas, tratar de instaurar como alternativa una base de datos contable, que es conceptualmente distinta, debería pasar por demostrar que a través de ella era factible obtener el mismo grado de desagregación que brinda la información presupuestal y que, aún más, está en capacidad de ilustrar situaciones de mediano y largo plazo frente a las cuales, las bases de datos tradicionales estarían estructuralmente limitadas.

En consecuencia, la estrategia de aprovechamiento sistemático de sinergias se implementó específicamente para definir un mecanismo eficiente y eficaz que, al tiempo que ordena y racionaliza el proceso de divulgación de la base de datos de la CGN, sirve como mecanismo idóneo para verificar y garantizar los niveles de confiabilidad y consistencia mínimos requeridos de bases contables para el sector público.

Desde el punto de vista de las entidades públicas usuarias de la metodología de sinergias, les permite una clara reducción de trámites y por tanto, de costos de producción de información, pudiendo acceder y disponer oportunamente de una base de datos que soporta sus necesidades de información financiera relacionadas con los entes públicos. Al mismo tiempo, les permite superar deficiencias sistémicas observadas en los organismos compiladores de estadísticas, en materia de organización y coordinación técnica de dicha función.

UNIFICACIÓN DEL UNIVERSO DE ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO

⁶ El mínimo nivel requerido se alcanza cuando, para atender solicitudes detalladas adicionales, el nivel preexistente de información es adecuado y suficiente.

La actual base de datos institucional de la CGN, resultó de la evaluación detallada de las respectivas bases existentes en el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la Contraloría General de la República (CGR), el Banco Central (BC) el Departamento Administrativo Nacional de Planeación (DNP) y la CGN, adelantando un detallado estudio jurídico y procesos rigurosos de identificación y clasificación con propósitos de evaluación y seguimiento comprensible y comparable de las finanzas públicas, hasta obtener la actual base de datos de entidades la cual, hoy en día y sin lugar a dudas, es la que incorpora al mayor número de entes públicos (más de 2.800).

HACIA UNA BASE DE DATOS CENTRAL DE INFORMACIÓN FINANCIERA DE LOS ENTES PÚBLICOS

Desde 1995 la CGN recibe y valida información financiera de las entidades públicas. También expidió el PGCP el cual es de aplicación obligatoria para todas las entidades del nivel nacional o subnacional.

De esta forma, desde este mismo año se ha constituido un sistema de información que en sus inicios era consultado exclusivamente por la propia CGN en procura de producir los estudios e informes que exige la Ley. No se consideraba, entonces, el intercambio de información como un elemento importante en el sistema de información, de tal manera que las demás entidades de control y vigilancia y los organismos que determinan la política económica del país, mantenían plenamente sistemas paralelos de información financiera de las entidades públicas.

Así las cosas, la CGN pasaba a ser una más de las entidades públicas que incrementaba los múltiples requerimientos de la misma información, aunándose a las solicitudes de formatos, envío de archivos en disquetes y, en algunos casos, transmisiones vía módem.

En la medida en que la propia CGN se posicionó dentro del sector gubernamental y se adelantaron los primeros intercambios de información con algunos de los organismos de control y las autoridades económicas, al efectuar la transferencia de información, se establecieron los mecanismos que permitieron a la CGN, adaptar los requerimientos de las otras entidades, lo que progresivamente ha permitido consolidar la base de datos

De esta forma las entidades fueron suministrando cada vez más la información al punto que actualmente la CGN, provee información contable, esto es, tal y como le transmiten las entidades, e información procesada y con alto grado de valor agregado tales como consolidados, agregados, series, informes y estados contables. A mediano plazo el objetivo es lograr desmontar todos los paralelos de información financiera que actualmente se conservan en el sector público para que todas las entidades consulten la base de datos de la CGN, como se muestra en la figura.

CONSTRUCCIÓN DE UNA BASE DE SERIES HISTÓRICAS

Dadas las características y frecuencia de los requerimientos de información a la base de datos de la CGN, y los procesos de tipo estadístico que posteriormente deben efectuar los usuarios interesados a la información contable para lograr cifras intertemporales comparables que soporten sus decisiones, se estableció la necesidad de estructurar en la CGN una base de datos de series históricas construida simultáneamente con el cargue de la información contable, la cual es sometida a unos procedimientos preliminares de estandarización con fines estadísticos.

Dicha base incorpora trimestralmente y en función de los denominados "centros de consolidación" acordados como parte del universo de entes públicos, las entidades más representativas estadísticamente para los niveles nacional y subnacional y ha permitido atender con mayor celeridad y oportunidad los requerimientos de la totalidad de usuarios.

La muestra estadística de la CGN está establecida actualmente con 403 entidades representativas, tanto del nivel nacional como subnacional. Esta base de datos es la que soporta preferentemente los requerimientos de información de otras entidades, mientras que la base de datos con el universo de entidades, es la que soporta la elaboración de los estados contables de la Contaduría, para presentación al Congreso de la República, previa auditoría de la Contraloría General de la República.

No obstante lo anterior, una evaluación suficiente de las series históricas, exige análisis técnicos estadísticos rigurosos que garanticen su calidad, y ante el hecho de la inexistencia en la CGN, de personal con dedicación exclusiva a esto efectos, se ha establecido, como se verá más adelante, un convenio con el DANE, según el cual como contraprestación del flujo trimestral de información que les permite construir trimestralmente las cuentas nacionales del sector público, suministrado por la CGN, nos remiten, con igual periodicidad, un concepto técnico en el que se determinan comportamientos atípicos con el fin de adelantar las gestiones con los entes públicos a que haya lugar por parte de la CGN.

Son múltiples los informes y productos financieros que pueden elaborarse a partir de la base de datos de la CGN, dada la diversidad de información que en ella se acumula, tanto a nivel individual de cada ente público, como de los informes consolidados, por municipios, departamentos, regiones, sectores económicos, nivel nacional, sector público entre ellos tenemos:

Estados Contables:

- Balance General

- Estado de Actividad, Financiera, Económica y Social
- Estado de cambios en el patrimonio
- Estado de Ahorro, inversión y financiamiento

Informes:

- Informe de ejecución presupuestal de ingresos y gastos
- Informe de evolución de los Planes de Desarrollo o de la Inversión Pública
- Informe sobre las rentas por cobrar
- Informe del endeudamiento público
- Informe sobre los recursos naturales y del ambiente
- Informe sobre bienes de beneficio y uso público

¿QUE CAMBIOS SE HAN GENERADO?

Sin lugar a dudas, han ocurrido innumerables cambios en relación con la mayor consistencia de la base de datos de la CGN que promueve una mayor transparencia en la información de los entes públicos partícipes del proyecto de sinergias y la posibilidad de conciliar oportunamente sus resultados. Los siguientes son algunos:

Presencia institucional: La base de datos de la CGN es reconocida como una fuente confiable de información financiera de los entes públicos por parte de los organismos de control y las autoridades económicas nacionales e internacionales para el análisis y seguimiento económico, tanto a nivel individual, como sectorial, regional, nacional y del sector público en general, al punto que se le considera como la institución del Estado que formalmente posee las características para centralizar la información pública.

Como reflejo de esta situación, se ha presentado al interior de cada entidad una mayor ponderación de las áreas contables evidenciando la necesidad de integrar sus flujos de información con los de las demás áreas a saber: tesorería, planeación y presupuesto.

Credibilidad en los datos contables. Como consecuencia de los procesos sistemáticos de validación individual y los frecuentes ejercicios de conciliación de la base de datos de la CGN frente a la información recogida por otros entes públicos, se presenta un incremento en el volumen de solicitudes y uso de información por parte de entidades públicas como el DANE, Banco República, DNP, Superintendencias, CONFIS, Ministerio de Hacienda, entre otras, así como también por parte de entidades privadas.

Mayor eficiencia en el flujo de información de entes públicos. La incorporación de las dinámicas descritas en la estructura de la base de datos de la CGN, ha posibilitado a los entes que la utilizan, acceder a economías de escala en

la medida en que se suplen suficientemente costosos y dispendiosos procesos de recolección de información financiera.

Consecuentemente, en la medida en que las entidades públicas utilizan la base de datos de la CGN, advierten la posibilidad concreta de suspender solicitudes de información básica a la fuente primaria, con lo cual favorecen la descongestión de trámites en dichas entidades, toda vez que, al preparar la información para la CGN, esta servirá también para otros usuarios que antes la solicitaban en formatos diferentes.

Esto puede demostrarse si se analizan los casos específicos de las entidades que actualmente están haciendo uso habitual de esta base de datos y de aquellas que han adecuado su normatividad y procedimientos de recolección de información, según se verá más adelante.

Disminución de costos y reasignación de recursos. No sólo se presenta una disminución en los costos de las entidades compiladoras de información, sino también, en aquellas fuentes primarias que anteriormente debían preparar información contable para cada uno de los usuarios que la requerían.

Refuerzos sinérgicos. La planeación estratégica sobre la base de identificar sinergias institucionales, genera efectos favorables al proceso, que se manifiestan en un continuo e irrestricto apoyo, por parte de los organismos de control, como la Contraloría General de la República, el Congreso, a través de la Comisión Legal de Cuentas y la Procuraduría General de la Nación, a la labor que viene desarrollando la CGN. Esto se advierte en las alianzas estratégicas que estas entidades han convenido para hacerle seguimiento a la información contable de importantes entidades del país.

Concientización relacionada con los proceso de conciliación y retroalimentación de cifras. Tradicionalmente, las diferencias observadas en las distintas bases de datos, que eran interpretadas como un error y por tanto motivaban las discusiones y distanciamientos institucionales, pasan a ser el elemento que vincula a las entidades, al punto que se contempla como un hecho natural la posibilidad de desmontar los sistemas paralelos.

Reconocimiento por parte de los organismos internacionales Ante los replanteamientos divulgados por los organismos internacionales en materia de la elaboración de bases de datos para el sector público, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han encontrado en la información de base contable el sustento principal para la elaboración de análisis económicos de los gobiernos y, en el caso del FMI, recomiendan explícitamente apoyar los esfuerzos de la CGN en lograr una base de datos con información de calidad, consistente y, sobre todo, oportuna.

¿QUE OBSTÁCULOS SE HAN ENCONTRADO EN SU IMPLEMENTACIÓN?

La implementación de un proyecto de esta naturaleza no ha sido tarea fácil para la CGN por factores entre los cuales podemos destacar, la falta de una cultura contable aplicada a lo público, la escasez de recursos financieros para mejorar la infraestructura técnica y capacidad de respuesta, incertidumbre y escepticismo frente a los resultados finales, la ausencia de áreas financieras y contables que garanticen y soporten la calidad y consistencia del flujo de información básica y ante todo, falta de voluntad de cambio y cooperación entre entes gubernamentales.

Resistencia a desmontar sistemas paralelos. El proceso de descentralización del Estado colombiano ha generado múltiples entidades compiladoras de información de los entes públicos, las cuales, ante la inexistencia de canales expeditos de información, han optado por solicitarla directamente en la fuente primaria en procura de cumplir oportunamente con sus compromisos.

Así las cosas, la fuerza de la costumbre ha impuesto en los entes públicos fuertes relaciones de dependencia frente a flujos "ad-hoc" de información haciendo tortuoso su desmonte y generando desconfianza a priori frente a propuestas alternativas.

Desconocimiento de las posibilidades de análisis tomando como referencia bases contables de datos. La tradicional toma de decisiones sustentada en cifras presupuestales, no permitió apreciar la importancia de tener otra herramienta en el manejo financiero y económico de los entes públicos.

Esta situación ha originado una ingente acción pedagógica por parte de la CGN, tendiente a mostrar las ventajas y desventajas de la información presupuestal por contraste con la financiera y de base contable.

Escasez de recursos financieros para mejorar la infraestructura tecnológica. La situación económica del país, que ha conducido a una política austera del gasto público, no ha permitido que en el presupuesto de la CGN se apropien recursos suficientes para el desarrollo o mejora de su plataforma tecnológica, para agilizar los procesos de intercambio de información con las entidades públicas.

Son muchas las limitaciones de personal que tiene la CGN en su planta, lo cual, aunque no ha sido el principal inconveniente para el desarrollo de esta actividad, sí ha generado dificultades en la culminación de algunos procesos dentro de los tiempos previstos.

Varias recomendaciones de Organismos Internacionales han apuntado a apoyar a la CGN, en cuanto a incrementar su planta de personal, dado el número reducido de funcionarios que laboran por contraste con el papel que desempeña y los compromisos que inevitablemente debe adquirir.

Incertidumbre y escepticismo respecto a los resultados Todos los procesos que inician y que pretenden cambiar ciertos paradigmas, encuentran un grado de

dificultad en su implementación, por la renuencia de algunos a creer en sus resultados finales, a veces justificada, pero en la mayoría de los casos, simple miedo al cambio, o temor a perder protagonismo en algunas actividades. No obstante, se advierte notándose un incremento significativo de las solicitudes de información.

Ausencia de un compromiso institucional frente a sus áreas técnicas. Paradójicamente, se ha observado en algunos casos que, como consecuencia de la elevado rotación del personal directivo y técnico en entidades públicas estratégicas recolectoras de información, se truncan con frecuencia procesos de desmonte de solicitudes redundantes de información o convenios de intercambio de la misma.

En otras ocasiones se ha observado una falta de compromiso integral para refrendar avances logrados en materia de cooperación e intercambio de información concentrada en ocasiones en los directivos, y en otras, en los servidores públicos de las áreas técnicas.

¿QUE APRENDIZAJES SE HAN OBTENIDO?

Aprovechamiento mutuo de fortalezas. En un contexto de recursos escasos, la concepción unificadora del Estado hace viable suplir las debilidades y amenazas de una entidad con las fortalezas y oportunidades de otra. En consecuencia, la colaboración interinstitucional es una opción administrativa viable y pertinente.

Equilibrio de desarrollos normativos y necesidades de información. Ante las resistencias ocasionadas por efectos legales, se advierte la necesidad de que, al momento de crear instituciones nuevas o modificar las actuales, se evalúe explícitamente la necesidad marginal de información financiera básica, por contraste con los sistemas de información preexistentes.

Factibilidad de corregir desarrollos institucionales erráticos. Dado el carácter de bien público, la divulgación plena de los datos es una condición inherente a la información, que posibilita advertir la presencia de procesos redundantes realizados por diversas entidades públicas que si bien, reflejan desarrollo erráticos del estado, son susceptibles de corrección mediante su integración.

Desarrollos informáticos flexibles. Con el fin de aprovechar eficientemente las sinergias institucionales, es necesario que las entidades públicas adquieran tecnología flexible que les permita adaptarse, sin mayores traumas, a los requerimientos de las demás entidades.

Transferencias de conocimiento. El aprovechamiento de sinergias, exige de las entidades y servidores públicos involucrados un intercambio de conocimiento (Know How), sin restricción alguna.

La identificación de sinergias posibilita el acceso a economías a escala, sin perjuicio del tamaño de la institución. Existe una relación entre la minimización de actividades y procesos que desde una perspectiva conjunta resultan redundantes y los costos que deben enfrentarse en forma individual, con lo cual se libera tiempo, para dedicarlo a otras actividades productivas, y se disminuyen los costos conjuntos de operación haciendo del Estado un ente más eficiente.

Alianzas estratégicas. Es importante explorar con prioridad, al momento de definir los planes indicativos institucionales, la realización de proyectos y programas que puedan presentarse bajo el contexto de "Unidades de Gestión", entendidos como aquellas susceptibles de ser presentadas por un equipo de trabajo interinstitucional que agrupe miembros de todas las entidades que tengan alguna responsabilidad sobre los resultados del programa.

Comunicación interinstitucional. Sin dudas una base de datos única de la cual se nutran varias entidades para adelantar sus funciones, genera una dinámica de comunicación entre ellas, teniendo en cuenta fundamentalmente el proceso recíproco de "retroalimentación" y conciliación de esa información.

La confianza se logra con resultados. Los resultados obtenidos por las entidades participantes en el proyecto de sinergias institucionales se sustentan fundamentalmente en: oportunidad mutua en la obtención de la información, cobertura total del sector público, estandarización en los instrumentos de obtención de datos básicos e intercambio de los resultados de ejercicios de conciliación, ágiles y comprensibles.

ALGUNOS DESARROLLOS DE ESTA INICIATIVA

Sinergia: Base de datos contable – confiabilidad estadística

Entidades involucradas directamente: CGN – Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE

Ante la carencia en la CGN de una sección especializada para adelantar análisis técnicos estadísticos, tanto las autoridades económicas del país, como los organismos internacionales que han conocido y emitido su concepto respecto a la base de datos contable existente, coinciden en señalar y recomendar que:

" Ante la dependencia de las Estadísticas de Finanzas Públicas (EFP) de los datos de base contable de la CGN, éstos (los datos contables) deben ser mejorados en particular para los entes regionales y descentralizados ..."⁷

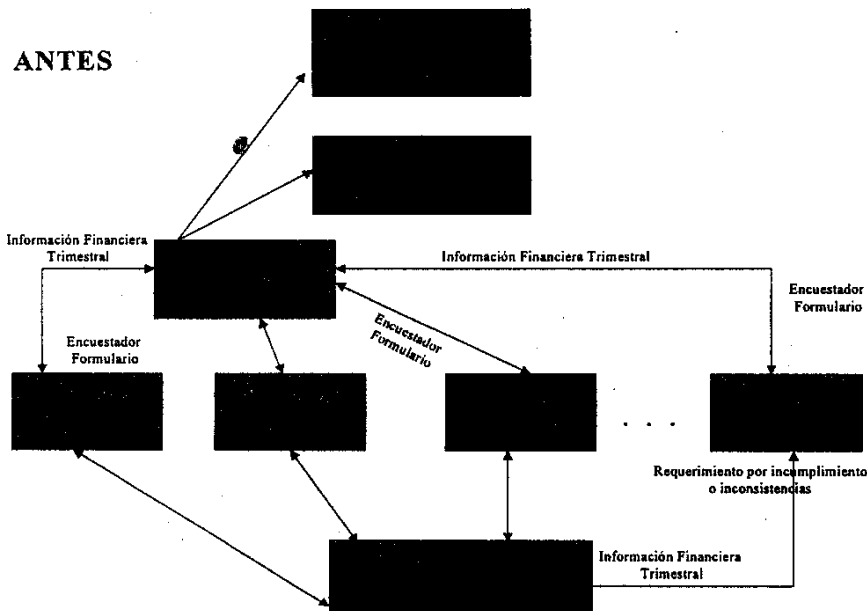
En este contexto, se dieron las condiciones para que en forma conjunta, se suscribiera un convenio mediante el cual la CGN suministra regularmente al DANE

⁷ Fondo Monetario Internacional (1999) "Observaciones y recomendaciones de la Misión de Estadísticas de Fianzas Públicas" agosto 1999. Bogotá. Colombia

los insumos para la construcción de sus series estadísticas y a cambio recibe, en forma detallada, los conceptos técnicos estadísticos que dicha entidad emite sobre la información suministrada permitiéndole interactuar con los entes públicos como fuente primaria de información, en términos estadísticos calificados.

De esta manera se establece un flujo de información que resuelve simultáneamente y en forma directa la necesidad logística de captura de información (DANE) y la mayor confiabilidad de orden estadístico de la base de datos contable centralizada (CGN). Desde el punto de vista presupuestal, la sinergia ha conducido a una más eficiente asignación del presupuesto de gastos.

Así mismo, con este trabajo mancomunado se ha logrado incrementar la confiabilidad y la coherencia de la base de datos. A continuación se presentan dos gráficos explicativos en los cuales se muestra la evolución en la recolección de información y las ventajas inherentes al contar con una sola base de datos centralizada.



Lo que esto significa, en la práctica, es que el ente responsable oficialmente de la generación del informe de la situación fiscal pasa a ser el Banco de la República y no el CONFIS como tradicionalmente ocurría. Ante la inexistencia de una base de datos exhaustiva en el Banco de la República que le permita atender su responsabilidad, se ha procedido a elaborar un informe "ad hoc" soportado en informes parciales procedente de múltiples fuentes.

En consecuencia, es inevitable que las autoridades económicas, CONFIS y Banco de la República, emprendan permanentemente y con antelación a las fechas previstas para verificar el cumplimiento de las metas pactadas, procesos exhaustivos y rigurosos de conciliación de los resultados de dos (2) metodologías complementarias que se nutren de información diferente.

Ante esta situación, la CGN, acudiendo a las características propias de las bases de datos contables y operando rigurosamente sobre la ecuación patrimonial, ha estructurado una metodología que permite conciliar técnicamente los dos modelos de aproximación a las finanzas públicas, generando simultáneamente y con la desagregación contenida en los clasificadores habituales, tanto los resultados del denominado modelo de "operaciones efectivas de caja", como el de las "necesidades del financiamiento".

Este enfoque permite cumplir los requerimientos técnicos definidos por el FMI, entidad que al respecto ha manifestado:

"La metodología seguida por la CGN para la conversión a la base de caja es completamente consistente con la recomendación en el capítulo 4º. Propuesto por el DE (Departamento de Estadísticas del FMI) para la revisión del manual de EFP (Estadísticas de las Finanzas Públicas). Se establecen los flujos causados en el período y se ajustan mediante la variación observada en el balance patrimonial de las cuentas por cobrar o por pagar, según sea el caso, en el correspondiente período"

"La CGN ha realizado avances significativos en la estructuración de la base de datos contable mediante la implantación obligatoria y generalizada del Catálogo General de Cuentas como mecanismo e instrumento de homogeneización de los registros primarios de todos y cada uno de los entes públicos"⁸

Las implicaciones formales de esta sinergia pueden resumirse de la siguiente manera:

1. Incremento en la confiabilidad en la base de datos de la CGN para efectos macroeconómicos,

⁸ Ibidem Páginas 4 y 6

2. Ahorro del tiempo empleado en los procesos de conciliación que se adelantan entre las autoridades económicas,
3. Desmante progresivo de la multiplicidad de solicitudes de información "ad-hoc", por parte de las autoridades económicas para la construcción tanto del modelo de "Operaciones efectivas de Caja" como para el de "Necesidades de financiamiento",
4. Garantiza la consistencia de los resultados derivados de las diferentes aproximaciones metodológicas a la situación de las finanzas públicas, puesto que son obtenidos a partir de una misma base contable de datos.

Como resultado de esta sinergia, la Contaduría General de la Nación está en capacidad de deducir los estados de Operaciones Efectivas de Caja y de Financiamiento a partir de la información contable reportada por los entes públicos y ha dispuesto⁹ que, con el fin de lograr una mayor oportunidad, las entidades más representativas de los niveles nacional y subnacional, deberán reportar la información contable básica requerida para su producción en forma mensual, de tal manera que el compromiso trimestral formalmente establecido con el FMI es cubierto oportunamente y con la debida antelación.

Con el modelo se pretende desmontar los formatos tradicionales de operaciones efectivas de caja que las entidades usualmente generan de forma manual y con la información directamente tomada de la tesorería, para obtenerlos de la fuente primaria que es suministrada por las entidades a la CGN.

No obstante, dadas las implicaciones formales de dependencia de las cifras macroeconómicas de la base de datos de la CGN, se ha previsto un proceso de desmante gradual, para lo cual, actualmente se adelantan procesos de conciliación entre los resultados del modelo contable y los obtenidos tanto en el Banco de la República para el financiamiento, como en el CONFIS, para las operaciones efectivas de caja. Cabe señalar que la atención del FMI se centra fundamentalmente en el informe del financiamiento entregado por el Emisor.

EFFECTOS POSITIVOS Y MEJORAS SIGNIFICATIVAS PARA LA ENTIDAD Y SUS USUARIOS

La imagen institucional de la Contaduría General de la Nación, se ha venido incrementando a nivel nacional e internacional, toda vez que las autoridades económicas del país y del exterior, ven en ella una fuente de información de base contable para la toma de decisiones que afecten la economía del país, lo cual redundo en un alto grado de credibilidad respecto de la mencionada información.

⁹ Resolución 150 de 2000

Por tal razón, el Fondo Monetario Internacional, en las visitas periódicas realizadas, ha recomendado que sea la Contaduría General de la Nación, la entidad que por excelencia se encargue del manejo de una única base de datos, de la cual se obtenga toda aquella información relacionada con las finanzas públicas. Adicionalmente, se han mejorado los tiempos de respuesta en la generación de la información que sirve de base para la realización de las funciones propias de la C.G.N.

Las sinergias establecidas con las diferentes entidades, han permitido afianzar y darle consistencia a la información contenida en la base de datos de la CGN, como consecuencia de los procesos de retroalimentación que se han realizado por parte de las diferentes entidades.

De otra parte, al establecer estas sinergias, la CGN se ha beneficiado de la gestión realizada por entidades de inspección, vigilancia y control, toda vez que esta gestión ha tenido como fundamento la información generada y entregada en virtud de la sinergia establecida.

Los efectos positivos y las mejoras significativas, también las podemos ver desde el punto de las entidades participantes en estos procesos quienes, sin lugar a dudas, han encontrado una alternativa para disponer de información especializada, oportuna, con altos índices de confiabilidad y con una notable disminución en los costos que destinaban a actividades de recolección y compilación de información básica.

POTENCIAL DE RÉPLICA Y TRANSFERENCIA A OTRAS ENTIDADES

Aun cuando uno de los inconvenientes que tiene la administración pública en el caso colombiano para desarrollar su gestión en forma eficiente y eficaz, es la escasez de recursos, el hecho que las entidades públicas, atendiendo su especialización en el desarrollo de sus funciones, puedan realizar alianzas estratégicas o sinergias para compartir recursos, hace que de una u otra manera los mencionados inconvenientes tienda a ser solucionados, ya que al unir esfuerzos y direccionarlos hacia objetivos de beneficio común, es factible optimizar el manejo de los recursos públicos.

De acuerdo las sinergias planteadas, podemos inferir que es perfectamente factible replicar este tipo de alianzas interinstitucionales que tiene como objeto conjugar esfuerzos, lo cual debe redundar en una optimización de la gestión pública y para el efecto, en el presente documento se han expuesto didácticamente el planteamiento del caso, sus elementos críticos de éxito y las opciones de manejo para garantizar su viabilidad.

EL SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACIÓN FINANCIERA - SIIF.

Las administraciones públicas se perciben hoy como "organizaciones complejas", en virtud de que desarrollan funciones muy específicas en órganos, divisiones

y/o departamentos, reconociendo a cada una de ellas distintos niveles de autonomía, siempre con sujeción a la normatividad en vigor—por principio de legalidad—.

El debate sobre la eficiencia y la eficacia en la gestión administrativa pública, ha hecho inaplazable aplicar una orientación gerencial a la gestión gubernamental. Dicha orientación ha propiciado entre los gestores públicos la necesidad de disponer de información completa, confiable y oportuna, referente al manejo de los procesos administrativos.

Por otra parte, la cuantía de los flujos financieros—pagos y cobros— ha acentuado el imperativo de establecer mecanismos precisos para optimizar la utilización de los recursos. Para ello, mediante una adecuada programación, se pretende asegurar el pago de las obligaciones adquiridas en tiempo y forma, recurriendo a políticas de financiamiento de corto plazo y de inversión de los excedentes de tesorería, con arreglo a los ciclos de recaudo y a las políticas de coyuntura económica.

La mayor experiencia que ha tenido el país en materia de sistemas de gestión financiera integrados en el sector público la constituye el Proyecto SIIF, desarrollado por el Programa de Modernización de la Administración Financiera Pública MAFP y coordinado por el Ministerio de Hacienda para las entidades de sector central del nivel nacional.

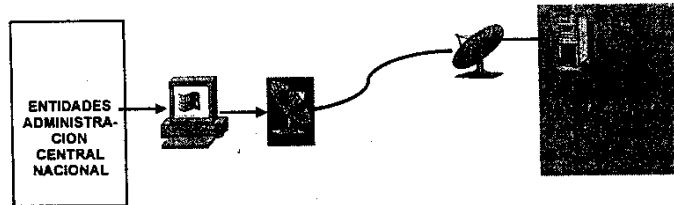
El SIIF se define como un sistema de gestión que facilita a las unidades ejecutoras de las entidades públicas del nivel nacional, un soporte informático adecuado para el desarrollo de su actividad, a la vez que posibilita la integración, bajo un único soporte, de todos los actos y hechos que conforman su situación financiera.

Los sistemas de esta naturaleza recogen los datos financieros generados por las unidades responsables de la gestión, los inventarían, interpretan y traducen, mediante un conjunto de reglas fijas preestablecidas.

Los objetivos que se le asignaron a este sistema son:

- Facilitar el exacto cumplimiento de los preceptos legales que rigen la gestión financiera de las entidades, permitiendo la optimización del manejo de los recursos.
- Asumir de manera homogénea las reglas básicas de control interno y externo.
- Producir información precisa, que permita la evaluación de la actividad financiera desarrollada, así como la adopción de estrategias y políticas económicas, basadas en datos confiables y oportunos.

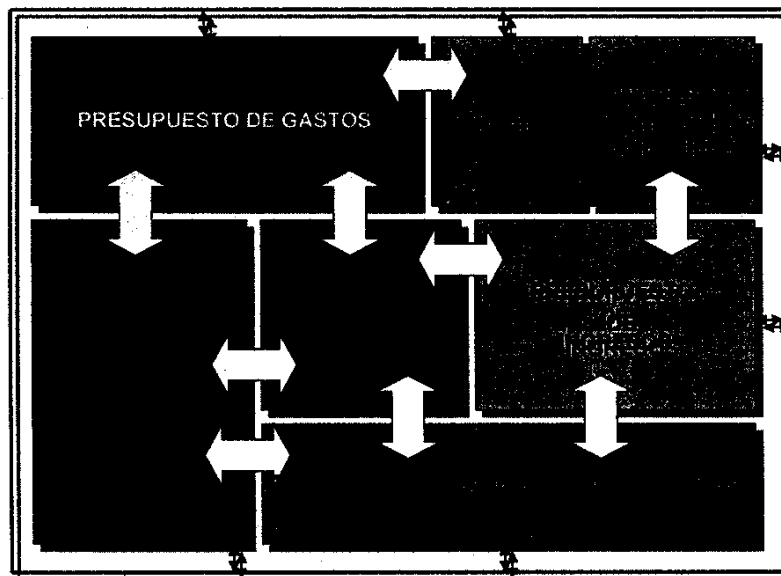
El esquema operativo del SIIF es el siguiente:



TRANSACCIONES FINANCIERAS EN LINEA
-PRESUPUESTO
-TESORERIA
-CONTABILIDAD

Las entidades que pertenecen a la administración central Nacional (Ministerios, Departamentos administrativos, Superintendencias, etc), incluyen las transacciones financieras (presupuesto, tesorería y contabilidad) en línea, el cual funciona bajo el esquema cliente/servidor, con el cliente operando remotamente en la entidad y el servidor localizado en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

ESTRUCTURA DEL SIIF



Los módulos que integran el núcleo básico de SIIF deben cubrir, como mínimo, las funcionalidades que se describen, seguidamente, de forma sucinta:

Gestión Presupuestaria de los Gastos: Este módulo realiza el seguimiento del desarrollo y ejecución de las apropiaciones presupuestarias en todas sus fases y bajo sus distintas inferencias.

Gestión presupuestaria de los Ingresos: Este módulo realiza el seguimiento agregado de la ejecución de los ingresos en sus distintas incidencias.

Operaciones Auxiliares y de tesorería: Este módulo realiza el seguimiento y control de los saldos deudores y/o acreedores procedentes de los flujos de efectivo – pagos y cobros.– que se deban producir, provisional o definitivamente, con independencia de la ejecución del presupuesto. Asimismo se controlan a través de él los saldos originados en la gestión de los valores depositados en o por la tesorería.

Tesorería: Este módulo soporta las funciones precisas para la gestión de la Tesorería y, especialmente, de la Cuenta única Nacional, posibilitando la adecuada instrumentación de los flujos de entrada–cobros. Que se produzcan en cada una de ellas y su posterior imputación y facilitando la instrumentación de los pagos que se deriven de la gestión de las entidades integradas en el sistema.

Control de terceros Interesados: Mantiene la información referente a los particulares con los que se relacionen la administración, de modo tal que creado una vez el registro correspondiente a un tercero, en adelante, cualquier operación que le afecte requerirá, tan solo, a captura de su Módulo de Identificación Tributaria.

Ingresos con destinación Específica: Este módulo se propone con el objeto de establecer la correlación entre unidades de gasto concretas y determinadas, ejecutadas contra las apropiaciones de una o más vigencias presupuestarias– inversiones – y/o programas de gasto -, y los recursos presupuestales que, específicamente, se destinan a su financiación – donaciones, préstamos, etc.

Contabilidad: Este módulo posibilita el conocimiento de la totalidad de la información ingresada, presentada según los criterios de contabilización financiera establecidos con carácter general a través de la normatividad pertinente.

COMPONENTE CONTABLE

El sistema debe incluir la totalidad de la información precisa para la elaboración de los estados financieros que sean requeridos, con arreglo al marco contable vigente. Para ello, integrará todos los eventos de gestión que dan lugar a las variaciones patrimoniales, bien de forma detallada, operando en este caso como

un auténtico "sistema de gestión", bien traducidos a términos "contables", operando así como un simple "sistema de contabilidad".

Cuando opera como "sistema de gestión", los sucesos ingresan de forma individual, una única vez, y surten la totalidad de sus efectos. Cuando opera como "sistema de contabilidad" los sucesos se ingresan en forma agregada, elaborados mediante interfaces contables con otros sistemas—informáticos o manuales—, y con el nivel de detalle convenido a los fines del sistema.

Fijadas las anteriores convenciones, para determinar cuáles operaciones se incorporan detalladamente y cuáles no, la consideración más importante es el uso del sistema para el control de los flujos de efectivo.

Los complejos mecanismos que se establecen para la erogación de los fondos del Erario Público hacen imprescindible disponer de una herramienta que a partir de cierta información de gestión y de datos adicionales de carácter estadístico, posibilite una adecuada planeación de los flujos, eludiendo incurrir en costos financieros innecesarios y facilitando la mejor aplicación de los excedentes que, en su caso, se puedan producir.

Para satisfacer estas demandas, se fija el criterio de incluir dentro del SIIF todas las operaciones que representan una obligación de pago y/o las que operan como preparatorias de ellas —compromisos—. Coherentemente, las operaciones que tienden a aminorar los flujos de pago —reintegros— se deben computar de forma individualizada con el fin de ajustar el detalle del gasto efectivamente realizado, permitiendo, en su caso, reponer la disponibilidad presupuestal en que se ampararon.

Así mismo, el sistema debe ser informado de los flujos de ingreso en el mismo momento en que se tenga noticia de que se van a producir, con el objeto de controlar su efectiva realización.

El ingreso material se incorporará con el detalle suficiente para que, cuando lo permita el procedimiento, conciliar con la información representativa de la causación en que se soportan y realizar su adecuada imputación contable y presupuestal.

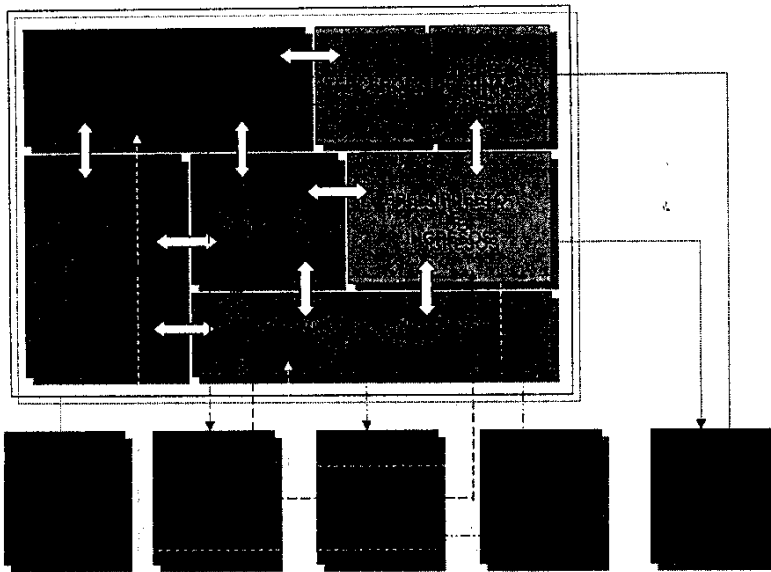
La información restante derivada del manejo financiero se ingresa al sistema según las respectivas necesidades de detalle, en orden a garantizar: i) la visión integral de la situación financiera; ii) la consistencia de los datos y su fundamento y iii) la confiabilidad de la "pista auditora".

El sistema integrado de Información Financiera opera automáticamente y organiza la información que almacena en sus archivos en una base de datos central. Con ello supera la clásica organización de la contabilidad pública, estructurada en subsistemas (presupuestario, de caja, de bienes, de crédito

público, etc.) que producen estados financieros parciales, consolidados en una unidad contable.

La Contabilidad de las Instituciones Públicas en el SIIF debe llevarse teniendo en cuenta el método de registro en la partida doble y la norma que establece que las transacciones se contabilicen e incidan patrimonialmente en el momento que son causadas. La aplicación de estas normas es determinante para asegurar su operatividad como sistema integrado de información.

MÓDULOS AUXILIARES SIN DESARROLLAR



El modelo conceptual descrito cubre un bloque de funcionalidades básicas. Sin embargo, es lógico pensar que hay necesidades de información adicionales que, en unos casos, deberán ser completadas a lo largo del tiempo, con arreglo a las prioridades fijadas en un Plan de Sistemas y, en otros, se encuentran respaldadas, en la actualidad, con base en sistemas informáticos en fase de producción.

Gestión de Personal – Nóminas :

Para efectos de SIIF, la información relevante de este módulo es exclusivamente la representativa de la Nómina, en cuanto debe ser objeto de imputación presupuestal dando lugar a los pagos pertinentes.

Gestión de Inventarios:

El módulo de Gestión de Inventarios debe posibilitar el control pormenorizado de cada uno de los bienes –o grupos de bienes de igual naturaleza– que están a disposición de las unidades administrativas para el desempeño de sus funciones.

Se relaciona con SIIF:

- Informando desde el presupuesto de gastos, sobre los costos incurridos para la adquisición o refacción de los bienes, en cuanto supongan prolongación de su vida útil.
- Sirviendo como soporte de valoración para su posible venta, a instrumentar como una operación del presupuesto de ingresos.
- Soportando los ajustes valorativos a figurar en los estados financieros.

Gestión de Préstamos Concedidos:

En tanto la administración puede actuar como prestamista, debe existir un sistema mediante el cual, para cada préstamo concedido, se conozca el prestatario y el cuadro de amortización del préstamo.

Este módulo posibilita estas funciones relacionándose con SIIF:

- Con el presupuesto de gastos, recibiendo los desembolsos realizados por concepto de préstamo a favor de prestatarios identificados, de modo que se conozcan permanentemente las cantidades prestadas y los cuadros de amortización programados.
- Ajustando los saldos pendientes de recuperación, en razón de los ingresos percibidos de los prestatarios, bien sea en concepto de intereses o de amortizaciones del principal.
- Este módulo debe alimentar también al sistema de programación presupuestal, posibilitando cifrar en el presupuesto de ingresos los montos a percibir de los prestatarios por cualquier concepto.

Gestión de Portafolio de Inversiones:

El módulo de portafolio de inversiones debe controlar las operaciones financieras realizadas por la Tesorería para el manejo de su liquidez, permitiendo identificar para cada una de ellas los datos que sean relevantes y, en todo caso, los de carácter financiero.

El módulo se relaciona con SIIF:

- Instrumentando los pagos destinados al nacimiento--activos--o cancelación -- pasivos--a través de las estructuras pertinentes conforme a la legalidad, operaciones OAT o presupuesto de egresos, en lo que proceda su imputación presupuestal.
- Sirviendo de soporte a la conciliación de los cobros destinados a su fenecimiento --activos--o creación --pasivos-- a través de las estructuras pertinentes conforme a la legalidad, operaciones OAT o presupuesto de egresos, en lo que proceda su imputación presupuestal.

Gestión de Deuda:

El módulo de deuda pública debe reflejar exhaustivamente, el financiamiento obtenido por la administración, de modo que permita conocer de forma permanente su composición, sus vencimientos y cualquier otro dato de gestión útil a la toma de decisiones.

Con base en la información facilitada por este módulo se deben programar las apropiaciones destinadas cada año al Servicio de la Deuda, distinguiendo los gastos y la amortización del principal.

Su relación con SIIF se establece:

- Instrumentando a través del presupuesto de gastos, los pagos destinados a la atención del servicio programado.
- Sirviendo como soporte a la conciliación de los ingresos originados en desembolsos pactados con los prestamistas a registrar como operaciones del presupuesto de ingresos.

FACTORES DE IMPACTO EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SIIF

VENTAJAS:

- Cuando se realiza una operación que se relacione con diferentes módulos este actualiza simultáneamente cada uno de ellos.
- Todas las operaciones presupuestales están reflejándose en registros contables.
- No se pueden realizar operaciones que no tengan el correspondiente respaldo presupuestal o de PAC.
- Se optimiza la utilización de los recursos financieros y humanos.
- Facilita el adecuado manejo de contratación y cuentas por pagar, evitando la corrupción.

- Los informes financieros pueden ser tomados directamente del sistema de forma individual o agregada por diferentes unidades ejecutoras, secciones presupuestales y administración central nacional.
- Estableció la cultura de causación de ingresos en las entidades, de conformidad con lo establecido por la Contaduría General de la Nación en su normatividad.
- Permite conocer los diferentes conceptos de ingreso generados por las entidades de administración central nacional y así mismo estandarizar su codificación presupuestal y contable.
- Facilita la operación de los entes de control, quienes pueden realizar su gestión en línea y tiempo real.
- Al interior de las áreas financieras de las entidades, permite un trabajo coordinado de las operaciones de ejecución presupuestal, contable y de recursos financieros.
- Facilita en las diferentes secciones del área financiera el análisis de la consistencia en los registros y resultados de ejecución.
- Conlleva a una adecuada planeación de la cadena de ejecución presupuestal.
- Permite la homogenización de procedimientos administrativos, financieros y de control.
- El SIIF provee de herramientas a las oficinas de control interno, para un adecuado seguimiento a las operaciones financieras y de gestión.

DESVENTAJAS:

- Los llamados fondos cuenta y/o fondos especiales no llevan su contabilidad separada, por cuanto se requiere que estos sean identificados presupuestalmente de manera independiente para su ejecución.
- Las unidades que se encuentran fuera de línea no pueden incluir oportunamente los registros de ejecución, lo cual hace que la información financiera esté incompleta y requiere de un adecuado control y corte de documentos.
- El SIIF por razones de seguridad no permite interfaces con otros sistemas, por tanto la información manejada en otros subsistemas solo puede ser incorporada a través de archivos planos, requiriéndose un control adecuado a los datos que se van a cargar.
- Requieren de una inversión considerable para su implantación.
- El tiempo de entrega definitiva suele ser de mediano o largo plazo.

ASPECTOS A TENER EN CUENTA EN LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS:

- La resistencia al cambio al interior de las entidades, quienes no han modificado los procedimientos administrativos que se adelantaban antes de la puesta en marcha del sistema.
- Mientras no se realice el pago directo al beneficiario final, los registros contables pueden distorsionarse, por cuanto en el sistema la ejecución del

- gasto queda registrada en el momento del giro de la DTN y el pagador de la entidad no hace lo propio.
- Por no contener aplicaciones de nómina, cartera, crédito público, Control de Bienes se requiere un mayor control y la adopción de sistemas paralelos.

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN FINANCIERA TERRITORIAL - FOSIT

Se calcula que los departamentos, municipios y sus respectivas entidades descentralizadas son responsables en la actualidad del 40% del gasto público, el cual se ha venido incrementando según los acuerdos institucionales vigentes.

Sin embargo, las deficiencias y obstáculos que se presentan en el flujo de datos y la ausencia de un sistema de información para la recopilación y producción de los estados financieros para las entidades territoriales (subnacionales), influyen sobre la toma de decisiones del nivel central.

Estos flujos de información no están estandarizados ni normatizados, lo que hace que las distintas dependencias que solicitan simultáneamente información fiscal a los departamentos y municipios generen desorden e ineficiencia en la manera en que se transmite, procesa y difunde la información a nivel del gobierno central, entidades subnacionales y el público en general. Las solicitudes simultáneas de obtención de información por parte de las dependencias del gobierno central generan dificultades para el procesamiento y envío de la información. Además cada una de las solicitudes se realizan con instrumentos distintos y conceptos presupuestales, financieros y de caja no homogéneos que incrementan la carga de producción de la información y dificulta la consolidación y comparación de las distintas cifras.

Para cumplir con la gestión financiera, las entidades subnacionales no pueden ser consideradas de manera uniforme pues todas ellas son heterogéneas en términos de población, cultura, recursos, desarrollo y tamaño, entre otras. Esto se ve reflejado en los distintos grados de implantación de sistemas integrados de información financieros y por consiguiente la mayor o menor facilidad de realizar su gestión financiera y proveer la información requerida por los diferentes usuarios de manera confiable y oportuna. La mayoría de las entidades ubicadas en las regiones no tiene la capacidad institucional para efectuar su gestión financiera y procesar los distintos niveles de información lo cual se ve agravado por la proliferación de solicitudes del gobierno central.

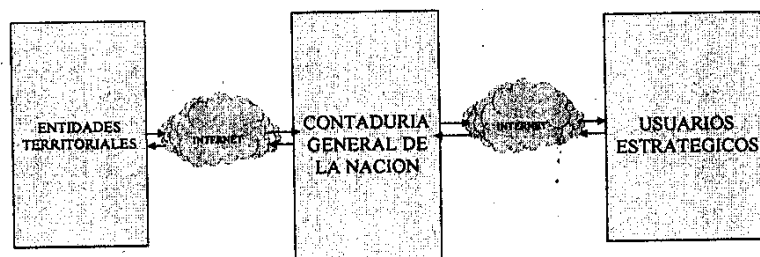
En virtud de lo anterior, el gobierno nacional suscribió recientemente con el Banco Interamericano de Desarrollo-BID, un convenio para desarrollar el Programa de Fortalecimiento del Sistema de Información Financiera Territorial - FOSIT, que organizará de manera confiable, oportuna y completa, los datos que se generan al interior y entre las entidades subnacionales del país.

Mediante este proyecto, la Contaduría General de la Nación (CGN) dispondrá de una base de datos con información financiera territorial consolidada, de tal forma que apoye la toma de decisiones fiscales y macroeconómicas del gobierno central (en particular, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y el Banco de la República), se puede realizar el seguimiento de los recursos destinados a las entidades subnacionales (en especial las transferencias y las participaciones en los ingresos corrientes de la Nación) y se puedan generar las acciones necesarias para apoyar el desempeño de las competencias territoriales que les determinó la Constitución nacional y las leyes correspondientes que la reglamentan.

Además, se espera que las fuentes de información financiera, es decir las administraciones de los municipios y departamentos, tengan un mayor grado de desarrollo institucional que les permita utilizar adecuadamente un sistema de información para la gestión financiera territorial (SGFT) de forma que puedan utilizar la información generada para sus propias decisiones y para los correspondientes compromisos de reporte a las entidades de control, al gobierno central y a la comunidad en general.

Es también previsible dentro de los logros del FOSIT que la comunidad, los grupos de investigación y el sector privado tengan la posibilidad de consultar el comportamiento de las finanzas subnacionales.

FOSIT ESQUEMA GENERAL



OBJETIVO GENERAL

El objetivo general del FOSIT es diseñar, desarrollar e implantar un sistema integrado de información que permita generar y difundir información financiera confiable, oportuna y completa con el fin de reforzar la capacidad de seguimiento fiscal y financiero de las entidades gubernamentales del nivel central. Para alcanzar este objetivo se implementará un Sistema de Información Financiera Territorial (SIFT) único, transparente y adecuadamente reglamentado que canalice el flujo de información financiera de las entidades seleccionadas hacia los organismos centrales y al público en general.

Para el programa, el Sistema de Información Financiera Territorial (SIFT) se compone del conjunto de procesos e instrumentos requeridos para la generación,

transmisión, procesamiento y distribución de información financiera que conecta tres niveles institucionales: las entidades subnacionales, la Contaduría General de la Nación (CGN) y los organismos usuarios de la información, incluida la sociedad como un usuario adicional.

Por información financiera se entiende un amplio conjunto de registros de transacciones contables, financieras, presupuestarias y patrimoniales, tanto de ingresos como de gastos que reflejan los flujos (ejecución presupuestaria, operaciones efectivas de caja, entre otros) y los stocks (niveles de endeudamientos, situación patrimonial) que, en su conjunto, generan tanto la información de análisis y seguimiento macrofiscal como los estados contables generalmente aceptados y sus vínculos con las cuentas nacionales.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Los objetivos específicos del programa son:

1. Desarrollar los módulos necesarios del sistema de información financiera territorial que integre los niveles del gobierno central, las entidades subnacionales y la comunidad en general.
2. Poner al alcance de los organismos del gobierno central la información disponible para la toma de decisiones en materia fiscal y financiera.
3. Racionalizar los flujos de información entre los niveles central y descentralizado
4. eliminando duplicaciones y estableciendo en la Contaduría General de la Nación (CGN) como canalizador único.
5. Facilitar la capacidad de gestión de las entidades mediante la armonización y el ordenamiento de los criterios y procesos de producción de la información financiera.
6. Sistematizar y automatizar la información financiera como instrumento de apoyo para la mejora de su gestión interna.
7. Brindar acceso a la información financiera de los órganos subnacionales por parte del público con el fin de generar mayor transparencia en el uso de los recursos fiscales.
8. Apoyar el diseño de proyectos de fortalecimiento de la administración financiera a través de apoyo financiero, asistencia técnica y herramientas informáticas que faciliten su administración financiera.
9. Apoyar y fortalecer la albor de los departamentos para incorporar a sus respectivos municipios al SIFT.

ALCANCES Y ENFOQUE

Dada la imposibilidad logística y técnica de incorporar a todas las entidades subnacionales (32 departamentos y cerca de 1200 municipios) y de establecer procesos de fortalecimiento uniformes debido a la heterogeneidad de aquéllas, el programa considera el desarrollo de estos objetivos en diferentes fases:

- Una primera fase incorporará una muestra representativa de entidades en términos de flujos financieros para atender a los usuarios del gobierno central, principalmente al Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS, a las direcciones de Presupuesto, de Crédito Público y de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Una segunda fase consiste en la ampliación de las actividades de asistencia técnica e implantación de soluciones tecnológicas a las entidades objeto del programa.
- Una fase final es la promoción de los beneficios a todos los departamentos y municipios del país con una estrategia de multiplicación a través de los departamentos.

BENEFICIOS

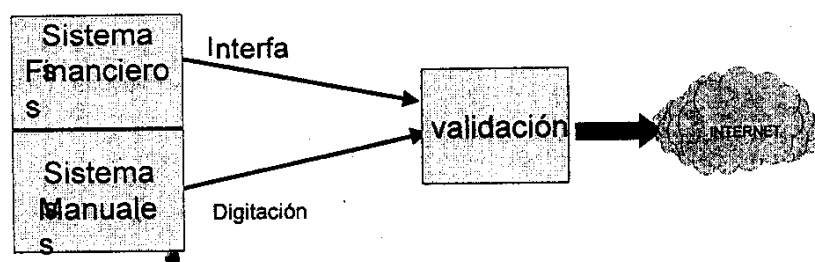
Los principales beneficios del programa serán:

- Obtener un sistema de información único que satisfaga las necesidades de los organismos gubernamentales y privados en forma oportuna, confiable y con calidad.
- Facilitar la toma de decisiones en materia Macroeconómica, proveyendo a las instancias de seguimiento y programación Macroeconómica de información relativa a una muestra importante de los flujos financieros de las entidades subnacionales.
- Promover un debate técnico acerca de la contabilidad integrada a nivel nacional, apoyando a la CGN en la revisión y análisis del instrumental técnico y metodológico de contabilidad, logrando una mejor aplicación de los conceptos contables modernos.
- Facilitar la capacidad de gestión de las entidades mediante la armonización y el ordenamiento de los criterios y procesos de producción de información financiera.
- Promover el análisis de las administraciones subnacionales en materia financiera y elaborar estrategias para fortalecerlas.

- Contribuir al ejercicio democrático facilitando información a la ciudadanía sobre las finanzas públicas y el uso de los recursos fiscales.

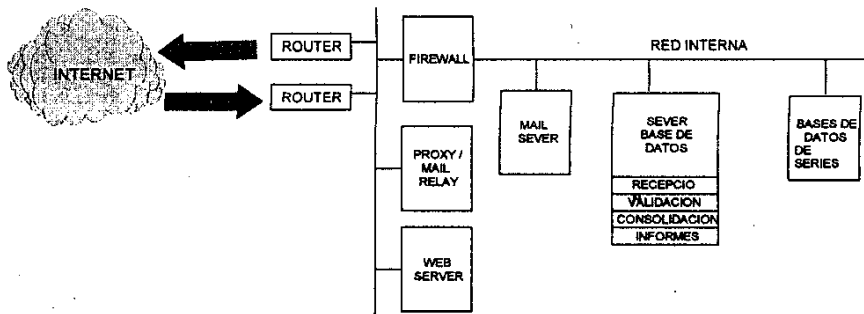
OPERACIÓN DEL FOSIT

Para las entidades que operaran con FOSIT, se les entregará un programa de validación el cual permitirá realizar una *interfase* con los sistemas financieros de las entidades subnacionales, bien sea automática o manual. Este programa realizará las validaciones básicas, y si la información cumple estos criterios, podrá ser enviada vía Internet a la Contaduría.



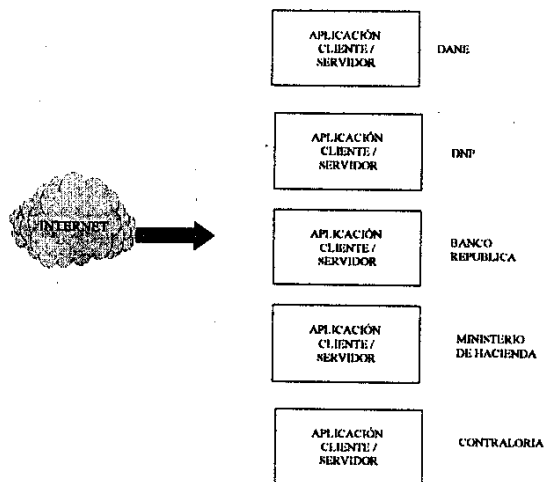
La Contaduría dispondrá de los elementos necesarios para establecer la comunicación con las entidades, como son el canal Internet, los routers, servidores como el de Firewall para facilitar el establecimiento de seguridades, el servidor de mail y mail/relay para manejar el correo electrónico, y el servidor de web donde residirán las páginas Internet.

Además existirá un servidor de datos sobre el cual se procesará la información recibida. Los procesos que correrán en este servidor son: recepción, validación, consolidación e informes, también se contará con un servidor para almacenar la información de series e históricos.

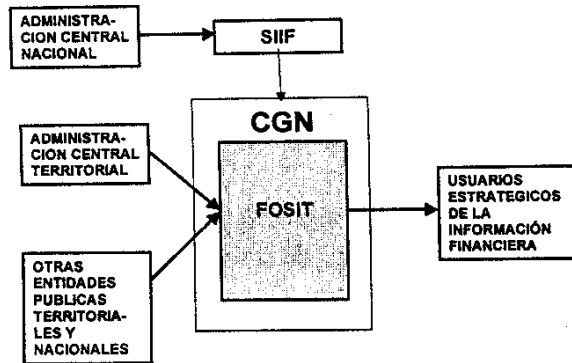


Los usuarios estratégicos (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, Banco de la República, Departamento Nacional de Planeación y la Contraloría General de la República), mediante Internet podrán acceder a la información que residirá en la Contaduría General de la Nación.

6 FOSIT USUARIOS ESTRATEGICOS

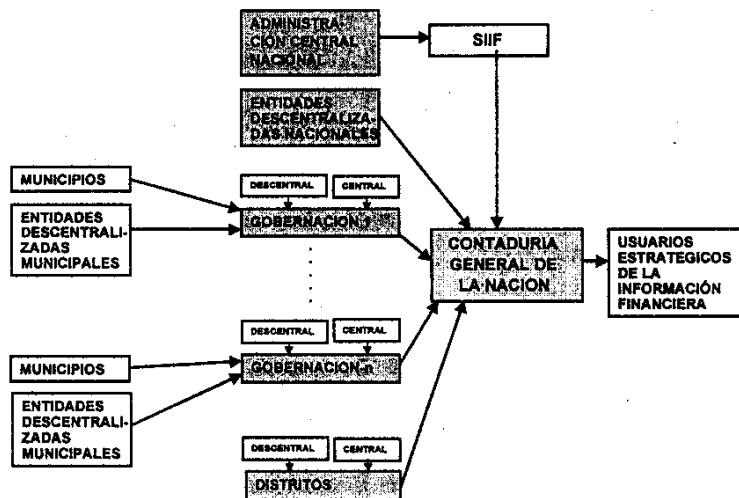


SISTEMA INTEGRADO SIIF - FOSIT



Una vez se encuentre funcionando el FOSIT, paulatinamente se irán integrando a este sistema el resto de organismos subnacionales. Al mismo tiempo la información Contable del SIIF, se incorporará a la misma base de datos, para así constituir el sistema completo es decir con todas las entidades públicas.

PROYECTO DE DESCENTRALIZACION CONTABLE



En el largo plazo, y según lo establecido en la ley, la Contaduría podrá solicitar a las Gobernaciones que ellas recepcionen, validen y consoliden la información de sus entidades del sector central y descentralizado y además la de los municipios en sus sectores central y descentralizado que están circunscritos a ese departamento, es así como la Contaduría recibiría balances Consolidados de las Gobernaciones y Distritos, información que unida a la de las entidades descentralizadas nacionales y la proveniente del SIIF (Entidades centrales

nacionales), constituirá el universo de información a ser procesada y entregada a los usuarios estratégicos.

De esta manera se dispondrá de una herramienta automatizada para la integración de los informes contables de las entidades del sector público, con el fin de generar los consolidados nacionales, territoriales y del sector Público que le corresponde emitir a la Contaduría General de la Nación. Esta iniciativa, con los respectivos proyectos de apoyo (consecución de tecnología de hardware y software e infraestructura de comunicaciones), se constituye en uno de los pilares más importantes para que la Contaduría pueda desarrollar eficientemente su función principal.

Lo anterior se logrará con la implementación de los siguientes módulos:

Recibo: A través del cual se hace recepción electrónica o manual de los formatos financieros exigidos por la Contaduría a las diversas entidades del sector público.
Validación: Módulo que permite verificar la consistencia de la información reportada por las diferentes entidades a la Contaduría General de la Nación.

Consolidación: Conjunto de procesos que buscan integrar los estados financieros reportados por las entidades.

Operaciones Efectivas de Caja: Programas que permiten obtener el déficit fiscal, es decir, el efectivo estado de ahorro, inversión y financiamiento de la Nación.

Cuentas Nacionales: Programas para obtener las cuentas nacionales.

Cuentas Fiscales: Conjunto de programas con los que se elabora el estado de ahorro, inversión y financiamiento a partir de las cuentas dase cero.

Reportes y Series: Información impresa y/o en medios magnéticos solicitada como soporte y resultado de los demás módulos, según requerimientos de usuario para realizar los análisis contables específicos.

De lo expuesto en las líneas anteriores se deduce la manera como el nuevo ordenamiento contable público establecido en Colombia, se ha convertido en la base para la generación de información sobre el desempeño de todas y cada una de las entidades que conforman los niveles nacional y subnacional de la administración estatal, a la vez que contribuye a la modernización de su gerencia, en tanto aporta datos oportunos, veraces y confiables fundamentales para los procesos de decisión y evaluación por parte de las autoridades económicas, las instituciones de control y los ciudadanos, verdaderos accionistas del Estado.