

**DECIMOSEXTA CONFERENCIA INTERNACIONAL**

**Sobre**

**Nuevos acontecimientos en la Administración Financiera  
Gubernamental**

**EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERO – LA  
EXPERIENCIA COLOMBIANA**

Por : **EDGAR FERNANDO NIETO SÁNCHEZ**

*Gerente General*

*EDGAR NIETO & ASOCIADOS LTDA.*

*Excontador General de la Nación*

*Colombia*

Miami, Florida. Abril 8-12, 2002

**EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERO – LA  
EXPERIENCIA COLOMBIANA**

|   | PAG.      |
|---|-----------|
| <b>1. ANTECEDENTES</b>  | <b>4</b>  |
| <b>2. UN NUEVO ORDEN CONTABLE</b>                                     | <b>5</b>  |
| 2.1 DEL SISTEMA PRESUPUESTAL AL SISTEMA CONTABLE PUBLICO              | 5         |
| <b>3. LA INFORMACION PÚBLICA</b>                                      | <b>8</b>  |
| 3.1. CARACTERISTICAS ACTUALES   | 8         |
| 3.2. DEFICIENCIAS EN LA INFORMACION: SUS SECUELAS                     | 9         |
| 3.3. CUALIDADES DESEADAS PARA LA INFORMACION                          | 10        |
| 3.3.1. METODOLOGICAS  | 10        |
| 3.3.2. FUNCIONALES  | 10        |
| 3.4. NECESIDADES COYUNTURALES DEL FLUJO DE INFORMACION                | 10        |
| 3.5. TRANSPARENCIA FISCAL   | 11        |
| <b>4. LA INFORMACION CONTABLE EN EL SECTOR PUBLICO</b>                | <b>12</b> |
| <b>5. SISTEMA NACIONAL DE CONTABILIDAD PUBLICA –SNCP</b>              | <b>13</b> |
| 5.1. OBJETIVOS DEL SNCP   | 15        |
| 5.2. EL PLAN GENERAL DE CONTABILIDAD PUBLICA – PGCP                   | 16        |
| 5.3. ESTRUCTURA DEL PLAN GENERAL DE CONTABILIDAD PUBLICA-PGCP         | 17        |
| <b>6. COMO OPERA EL SISTEMA CONTABLE</b>                              | <b>21</b> |
| 6.1. COBERTURA DE LA INFORMACION                                      | 22        |
| 6.1.1. COBERTURA DEL NIVEL NACIONAL<br>(BALANCE GENERAL DE LA NACION) | 23        |
| 6.1.2. COBERTURA DEL NIVEL TERRITORIAL                                | 24        |
| 6.2. INFORMES CONSOLIDADOS  | 24        |
| <b>7. EL SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACION FINANCIERA – SIIF</b>       | <b>26</b> |
| 7.1. ESTRUCTURA DEL SIIF  | 27        |
| 7.2. FACTORES DE IMPACTO EN LA IMPLANTACION – SIIF                    | 29        |
| 7.3. ASPECTOS A TENER EN CUENTA EN LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS       | 30        |

|           |  |           |
|-----------|--|-----------|
| <b>8.</b> | <b>PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE INFORMACION FINANCIERA TERRITORIAL – FOSIT</b> | <b>30</b> |
| 8.1.      | OBJETIVO GENERAL   | <b>32</b> |
| 8.2.      | OBJETIVOS ESPECIFICOS  | <b>32</b> |
| 8.3.      | ALCANCES Y ENFOQUE   | <b>33</b> |
| 8.4.      | BENEFICIOS   | <b>34</b> |
| 8.5.      | SISTEMAS INTEGRADOS SIIF – FOSIT   | <b>35</b> |

## **1. 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.

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.

## **2. UN NUEVO ORDEN CONTABLE**

### **2.1. DEL SISTEMA PRESUPUESTAL AL SISTEMA CONTABLE PÚBLICO**

En Colombia el único modelo de seguimiento de la gestión financiera en el sector público, antes del establecimiento de un nuevo ordenamiento contable ocurrido a mediados de la década pasada, era el presupuestal; un sistema que funciona bajo una estructura de operaciones efectivas o de caja y que, en lo fundamental, recoge los movimientos de tesorería por cuanto los derechos y obligaciones no se registran hasta que no se produce su cobro o pago correspondiente. Como se puede observar, esta estructura obedece al simple propósito de establecer el monto de los recursos disponibles o excedentes, sin importar el efecto patrimonial de los flujos financieros y económicos, como quiera que sólo posibilita conocer

cuánto ingresa o cuánto se gasta. Esas características limitan la posibilidad de planificación en el mediano y largo plazos pues se trata, en esencia, de una contabilidad de flujos, poco capaz de revelar la realidad financiera de cada entidad en términos contables.

La aplicación de este esquema impidió, como consecuencia obvia, conocer el proceso de las operaciones financieras acumuladas a través del tiempo y recortó el horizonte hacia donde la entidad podía dirigir su mirada. Sólo era factible observar situaciones de orden coyuntural y no estructural, con la secuela de no poderse pensar y actuar con prospectiva. Para ajustar este modelo, en los últimos años se incorporó el componente de cuentas por pagar, causándose por lo tanto el gasto en la vigencia en que éste ocurre, así su desembolso se efectúe en un año fiscal posterior. En consecuencia, por esta vía existe la aproximación a un sistema de contabilidad de caja modificada.

El nuevo sistema contable adoptado en nuestro país, como resultado de la más reciente reforma constitucional, amplió significativamente este panorama, por cuanto se instauró otro de contabilidad acumulativa o patrimonial que hasta hoy coexiste con el sistema presupuestal.

Con este sistema de contabilidad pública\* también se perfilaron metodologías que hacen realizable la presentación de la información financiera de tal forma que permite verificar 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.

#### El Contador General de la Nación

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

---

\* Para todos los efectos debe entenderse que este sistema es equivalente a los sistemas contables que aplican el método acumulativo o de devengo, o de causación, como se le conoce en algunos países, entre ellos Colombia.

## EL SISTEMA DE ADMINISTRACION FINANCIERO – LA EXPERIENCIA COLOMBIANA

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,

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.

### **3. LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

#### **3.1. CARACTERÍSTICAS ACTUALES**

Adentrarnos en el mundo de los sistemas de información públicos actuales, necesariamente nos enfrenta a sus múltiples deficiencias: Inconsistencia, falta de coherencia, duplicidad, atraso, ausencia de fundamentación metodológica y dispendiosa presentación, entre otros factores que deben preocuparnos. Esta situación no sería tan preocupante si no fuera porque la información requerida por los gobiernos resulta esencial para garantizar el adecuado seguimiento de la actividad económica en los diferentes niveles del Estado, para evaluar los efectos de las políticas fundamentadas en resultados financieros, para elaborar la programación macroeconómica y para los análisis, simulaciones y proyecciones indispensables en el diseño de la política económica.

La inconsistencia aludida se evidencia cuando, para propósitos macroeconómicos, se efectúan los consolidados totales o sectoriales con cifras que resultan inválidas por diferentes razones, dando lugar a la búsqueda dispersa y fragmentada de información y de consultas en diversas fuentes.

De otra parte, la información que se produce en las distintas dependencias de la misma entidad, en muchos casos, refleja falta de coherencia, originando la

presentación de reportes financieros y económicos errados que, además de incidir en los consolidados del sector público, inducen a decisiones equivocadas por parte de directivos y administradores; adicionalmente, provoca duplicidad de esfuerzos al producir informes que, aun cuando en un principio deberían ser iguales, arrojan resultados disímiles.

Además el atraso existente en las áreas financieras de las entidades públicas en donde, por lo general, se carece de procesos sistematizados, hace que la información suministrada presente un alto grado de desactualización y, por lo tanto, resulte inoportuna para los análisis y el seguimiento fiscal requeridos. igualmente, la ausencia de fundamentación metodológica explícita - publicada y reconocida como tal- es responsable de que la transmisión de los procesos metodológicos circule sólo por tradición oral ocasionando, en muchos casos, distorsiones por interpretaciones contradictorias y equivocadas, en tanto las consultas se soportan en los individuos y no en los sistemas institucionales.

### **3.2. DEFICIENCIAS EN LA INFORMACIÓN: SUS SECUELAS**

Como resultado de la situación expuesta, la administración pública se ha visto afectada en diferentes aspectos, entre los que podemos destacar:

- ☐ En diversas ocasiones se toman erradas decisiones de política económica.
- ☐ Con frecuencia los gobiernos nacionales se ven obligado a determinaciones que no consultan las particularidades de las empresas
- ☐ Se presenta un uso ineficiente de los escasos recursos en el suministro, generación, procesamiento, interpretación y divulgación de la información
- ☐ Hay desvío en las labores de funcionarios que deberían concentrarse en el diseño de políticas hacia procesos de validación, interpretación y reconstrucción de cifras
- ☐ La información deja de poseer las características de un bien público al tornarse excluyente y no aportar valor agregado a la prestación del servicio
- ☐ La dinámica del mercado generalmente acelera el reconocimiento de políticas insostenibles y por esto induce a los ajustes necesarios en ellas
- ☐ El mercado no siempre actúa sobre la base de juicios apropiados o refleja evaluaciones socialmente óptimas

Debido a las anteriores deficiencias en la calidad de los datos, se generan presiones crecientes por parte de las entidades del gobierno encargadas de la consolidación y el análisis de la información financiera.

### **3.3. CUALIDADES DESEADAS PARA LA INFORMACIÓN**

Por lo anterior, una de las prioridades en materia de contabilidad pública tendrá que orientarse a corregir las falencias de los sistemas tradicionales de

información. Para ello, con el apoyo conjunto de otras entidades estatales, debe estructurarse una base única de datos, soportada en registros y estados contables, que permita satisfacer las necesidades de los diferentes usuarios a través de información que cumpla las siguientes exigencias metodológicas y funcionales:

### **3.3.1. METODOLÓGICAS**

- ☐ Transparencia: exposición pública de información gubernamental confiable y oportuna.
- ☐ Consistencia: validable con óptimos resultados.
- ☐ Coherencia: unificada al interior de la entidad.
- ☐ Oportunidad: apropiada para conocer y explicar lo que acaba de pasar y proyectar lo inmediatamente futuro.
- ☐ Simplicidad: fácilmente entendible, accesible y manejable.
- ☐ Estructura operacional: funciones claramente definidas al interior de las dependencias para la consecución y manipulación de cifras.
- ☐ Unidad de clasificación: para el debido registro y consolidación de datos en el nivel macroeconómico.

### **3.3.2. FUNCIONALES**

- ☐ Auditabilidad: información comprobable y certificable.
- ☐ Uso adecuado de las fuentes y sistemas: en el procesamiento al interior de la entidad.
- ☐ Debido reporte: complemento y explicación de los datos reportados.
- ☐ Metodología y documentación escrita: lineamientos claros, permanentes y ampliamente divulgados dentro de la entidad.
- ☐ Formatos estandarizados: uniformidad en las series históricas y en los criterios de clasificación de la información.
- ☐ Conocimiento público: ampliamente divulgada y de fácil acceso para los usuarios gubernamentales y el público en general.

### **3.4. NECESIDADES COYUNTURALES DEL FLUJO DE INFORMACIÓN**

- ☐ La información financiera es básica para los programas de seguimiento a las principales variables macroeconómicas de las entidades del sector público no financiero, acordados con organismos como el Fondo Monetario Internacional.
- ☐ Debe permitir el seguimiento detallado de las principales empresas en cuanto a operaciones efectivas de caja y a las cuentas por pagar, debido a que su gestión tiene una dimensión macroeconómica.

- Cuando se presentan situaciones de coyuntura económica como la que vienen atravesando algunos países, se requiere de un flujo más detallado de su información.
- Por las deficiencias en la información, los países ven disminuidos los niveles de la confianza y credibilidad por parte de los organismos e inversionistas extranjeros, generándose mayores costos financieros.
- Los inversionistas extranjeros a raíz de las crisis internacionales, México (1994-95), Asia (1997), Rusia(1998), Brasil (1999), aprendieron a no comprometer recursos en economías carentes de buena información.
- La presencia de asimetría en la información favorece a un grupo de inversionistas en detrimento de otros: en el caso de la crisis mexicana, los inversionistas nacionales estuvieron menos afectados que los inversionistas extranjeros, generándose así un mayor nivel de desconfianza y costos inmensos en la recuperación de la credibilidad.
- Para que los sistemas de información resulten eficientes es necesario que sean universalmente divulgados, uniformes en los conceptos financieros y que permitan la clara identificación de sus cuentas.
- La tendencia mundial hacia la globalización de las economías, reflejada en los flujos de bienes y servicios, debe estar soportada en buenos sistemas de información, en economías estables.

### **3.5. TRANSPARENCIA FISCAL**

Cuando los distintos niveles del gobierno y del Estado dispongan de un sistema único de información, incuestionablemente habremos avanzado hacia la transparencia fiscal, entendiendo por ella la presentación pública de toda información sobre la estructura funcional del gobierno, de los lineamientos en materia de política fiscal, de la contabilidad del sector público y de las proyecciones financieras.

El sistema único de información, entre otros, permitiría al mercado evaluar y ejercer controles sobre las políticas del gobierno y el incremento del riesgo por políticas insostenibles, propiciando información confiable a los distintos actores públicos y privados así como a los mercados financieros; de esta manera se contribuye a la estabilidad macroeconómica y al incremento de la credibilidad, lo cual ayuda a reducir los spread por riesgo dentro de los mercados financieros. La relación entre la transparencia y el desempeño económico se ha visto reflejada en el hecho de que la mayoría de los países miembros del FMI con mejor desempeño económico, presentan las mejores prácticas de transparencia.

#### **4. LA INFORMACIÓN CONTABLE EN EL SECTOR PÚBLICO**

La puesta en práctica de lo hasta aquí enunciado, condujo a que los gobiernos detectaran la necesidad de ampliar para sus Estados los mecanismos técnicos de producción y análisis de información financiera, en la perspectiva de hacerla más simétrica y completa y, de esta manera, contribuir a la construcción de mayores grados de confianza y certidumbre en el sistema político y económico vigente.

Es así como ha intensificado el desarrollo de sistemas de información que permitan trascender el seguimiento estadístico de carácter presupuestal lo cual implica, entre muchos factores, redefinir el concepto clásico de la hacienda pública, basado exclusivamente en el análisis de la estructura de los ingresos y la eficiencia del gasto público, estableciendo ahora un enfoque *patrimonialista* en el que se hace necesario registrar de manera acumulativa los activos públicos, sus pasivos y determinar a ciencia cierta su patrimonio.

En este contexto, el avance de tecnologías y su aplicación a las entidades oficiales ha permitido el desarrollo de contabilidades que, con un enfoque acumulativo, integran la totalidad de las operaciones generando bases de datos únicas para la obtención de información que no sólo reducen los costos sino que soporta con mayor eficiencia el cumplimiento del cometido estatal.

En el panorama mundial y, específicamente en América Latina, la última década ha redundado en proyectos de esta índole, apoyados por organismos multilaterales de crédito y en ellos existe una marcada tendencia a adoptar sistemas basados en la combinación de las áreas funcionales de tesorería, presupuesto y contabilidad.

En algunos casos, estos diseños surgen de la necesidad de superar realidades administrativas caracterizadas por la inexistencia de políticas públicas en las que se ponderen los sistemas contables de base causación o devengo.

Integrar la información con las velocidades y en la cantidad requerida por cada área funcional de la estructura estatal sólo es posible si se cumple con los requisitos de tener un instrumento de registro de las operaciones que enlace con criterios de universalidad, clasificadores únicos y momentos contables interrelacionados, la información de los diversos entes públicos.

## EL SISTEMA DE ADMINISTRACION FINANCIERO – LA EXPERIENCIA COLOMBIANA



Como se observa en la anterior gráfica, la dinámica de la gestión pública exige la definición clara de estructuras organizacionales con base en el establecimiento de funciones, responsabilidades y sistemas de desempeño e incentivos, generando así un árbol de decisión; éste interactúa con la determinación de políticas públicas a través del diseño de planes, programas y proyectos a desarrollar en un período de tiempo preestablecido, los cuales conforman un árbol de acción.

Esa integración es posible por la existencia de sistemas de información que permiten la comunicación entre los distintos niveles de autoridad y que, a su vez, retroalimenta el proceso y posibilita una mayor celeridad en la ejecución de las tareas y en el seguimiento de los resultados esperados.

### 5. SISTEMA NACIONAL DE CONTABILIDAD PÚBLICA –SNCP-.

Para garantizar el adecuado funcionamiento del ordenamiento contable que comenzó a construirse, la ley 298 de 1996 dispuso también la creación *Sistema Nacional de Contabilidad Pública*, SNCP, que cubre la totalidad de las 2987 entidades oficiales distribuidas en dos niveles: el nacional y el territorial, cada uno con sus correspondientes sectores, central y descentralizado. Dichas entidades desarrollan diferentes actividades que van desde las relacionadas con el diseño de políticas, la ejecución de operaciones de redistribución de renta o el suministro de bienes y servicios. Sus fuentes de financiamiento pueden ser los tributos, los precios o las tarifas.

Dentro de esta estructura jerárquica y funcional, expresada en manifestaciones administrativas de diferente índole, las instituciones que cumplen funciones de gobierno (ministerios, departamentos, municipios, etc, pertenecientes a los sectores centrales) no poseen ánimo de lucro. Sin embargo, existen entidades con funciones de mercado, como las empresas industriales y comerciales del

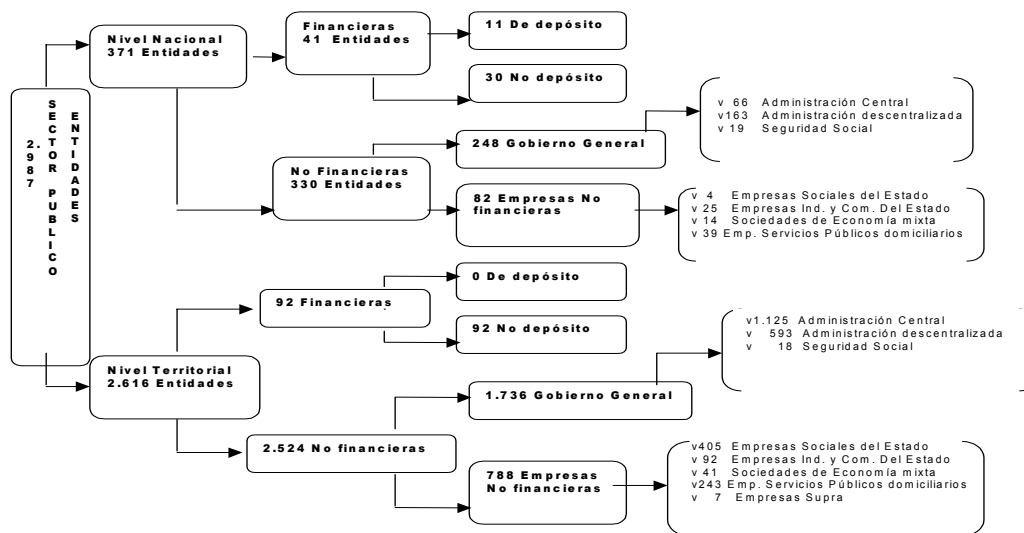
## EL SISTEMA DE ADMINISTRACION FINANCIERO – LA EXPERIENCIA COLOMBIANA

Estado y sociedades de economía mixta, con personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente, en donde los precios casi siempre se fijan siguiendo el libre juego de la oferta y la demanda y, en algunos casos, bajo la supervisión de comisiones de regulación.

Otra de las características del entorno institucional del Estado está relacionada con la dimensión de sus instituciones: en el nivel nacional se concentra la mayoría de los entes que manejan grandes volúmenes de activos, mientras que en el ámbito territorial hay organismos que administran exiguos recursos, lo cual no los exime de cumplir importantes funciones y responsabilidades.

Los supuestos básicos en que descansa el SNCP se expresan en dos postulados: confiabilidad y utilidad social. El primero, indica que la información contable pública debe revelar con razonabilidad los hechos financieros, económicos y sociales de los entes públicos, garantizando que ésta no privilegie a usuarios específicos.

### ENTIDADES QUE CONFORMAN EL SISTEMA NACIONAL DE CONTABILIDAD PUBLICA - SNCP -



El segundo postulado, prescribe que el uso adecuado de la información contable debe contribuir a que los recursos públicos se empleen en forma transparente, en procura del beneficio colectivo. Con esto, la información, además de ser confiable, debe generar valor agregado a la sociedad.

Por otra parte, las condiciones mínimas que debe reunir la información contable pública, enunciadas en forma de requisitos (objetividad, consistencia, relevancia, verificabilidad y comprensibilidad), tienen como propósito validar el método

contable empleado en función de los objetivos que persigue el SNCP; estos requisitos, que son fundamentales para conseguir los resultados esperados, exigen el conocimiento de la operación y naturaleza del ente público para que al seleccionar los datos que se procesan, se disponga de una base depurada y clara que permita revelar los hechos, minimizando el riesgo por la interferencia y juicios de valor implícitos.

## **5.1. OBJETIVOS DEL SNCP**

### ■ *De gestión*

A nivel institucional: permitir a los diferentes responsables, tomar decisiones tendientes a optimizar el manejo de los recursos y lograr un impacto social positivo.

A nivel consolidado: posibilitar la adopción de políticas para el manejo eficiente del gasto público, orientado al cumplimiento de los fines y objetivos del Estado.

### ■ *De control*

A nivel institucional: Facilitar el control interno y externo de la gestión pública para que los recursos se utilicen en forma transparente, eficiente y eficaz.

A nivel consolidado: Facilitar el seguimiento de comportamientos agregados, como entrada principal de otros sistemas estadísticos, con el fin de evaluar el resultado de las políticas macroeconómicas.

### ■ *De cultura ciudadana*

Dar a conocer, a la sociedad en general, los resultados de la gestión pública, con el fin de generar conciencia ciudadana y sentido de pertenencia en el manejo de los recursos públicos.

### ■ *De análisis e análisis y divulgación*

Posibilitar el desarrollo de estudios e investigaciones conforme a los requerimientos de los usuarios.

Así, las normas técnicas de contabilidad pública comprenden el conjunto de parámetros y criterios que precisan y delimitan el proceso contable; éstos están orientados a reflejar exhaustivamente la creación, transformación, intercambio, transferencia, extinción y, en general, cualquier cambio producido por los hechos económicos, financieros y sociales en un ente público. El principal instrumento normativo del SNCP es el *Plan General de Contabilidad Pública*.

## **5.2. EL PLAN GENERAL DE CONTABILIDAD PÚBLICA, PGCP**

Luego de un proceso de concertación con las diferentes instancias del sector estatal, en 1995 se adoptó el primer *Plan General de Contabilidad Pública*, PGCP, constituido el mecanismo que unificó el manejo de la información contable del sector público de manera que viabilizará una adecuada ejecución de las políticas, los planes y los presupuestos de los entes públicos, facilitando la ejecución y el control.

El PGCP sustituyó los numerosos planes contables que, sin ninguna consistencia ni relación entre sí, se aplicaban hasta ese momento en el sector público; este nuevo plan permitió llevar a cabo el proceso de consolidación de la información en los niveles nacional y territorial.

El PGCP clasifica los hechos financieros, económicos y sociales bajo el principio y la metodología de la causación, por la cual estos hechos deben registrarse en el momento en que sucedan, independientemente del instante en que se produzca la corriente de efectivo que se deriva de ellos. Dicho registro se efectúa cuando surgen los derechos y obligaciones o cuando la transacción u operación originada por el hecho, incida en los resultados del período.

Conscientes y consecuentes con la permanente evolución de la dinámica contable, en 1997, 1999 y 2000, se actualizó el reiterado *Plan*. Cada una de estas reformas incluyó desarrollos normativos, trabajos interinstitucionales con sectores específicos del Estado (v. gr. sector salud y servicios públicos domiciliarios); dio respuestas a las necesidades de clasificación de las operaciones realizadas por diferentes entes públicos y actividades propias del Estado, tales como registro de las operaciones del tesoro y transferencias, entre otros; permitió la incorporación de aspectos normativos y procedimentales como el reconocimiento del pasivo pensional, los recursos naturales y del ambiente y la valoración de inversiones financieras, para atender con mayor rigor las necesidades de información de los diferentes usuarios y posibilitar la aplicación de novedosos modelos de fiscalización y control. Otra necesidad fundamental que se pretende satisfacer es la relacionada con la producción de datos con fines macroeconómicos.

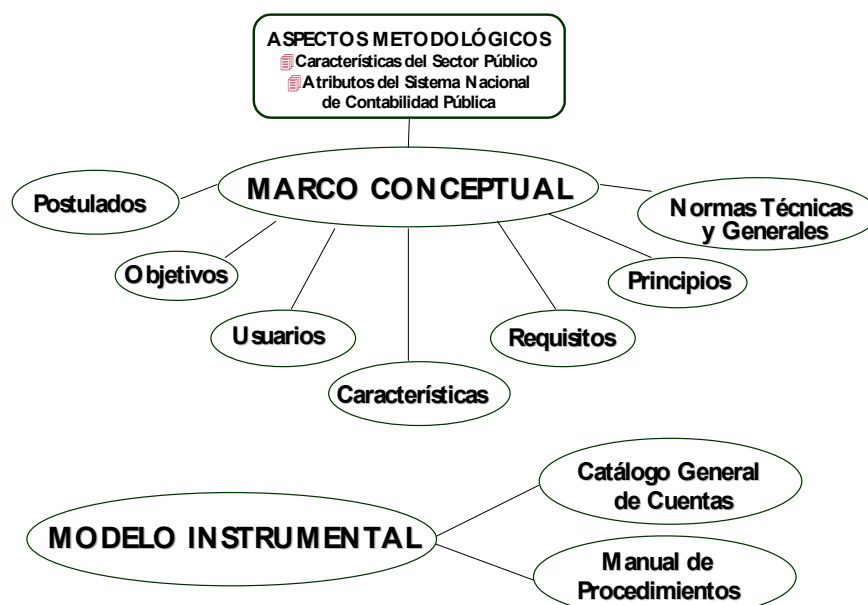
En efecto, en Colombia como en tantos otros países, debido a la inexistencia del ente regulador en materia contable, fueron múltiples y dispersos los desarrollos emprendidos en este campo desde distintas entidades, derivándose la conformación de diversas bases de datos en el Banco de la República, el Ministerio de Hacienda, el Departamento de Planeación Nacional, la Contraloría General de la República y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE-, entre otras. Si bien estas bases han generado cifras estadísticas abundantes, su grado de credibilidad ha sido muy cuestionado por no estar

debidamente sustentadas en un sistema de registro de base contable que garantice su auditabilidad y su verificabilidad.

La experiencia e interacción con los entes públicos y, por supuesto, con los demandantes habituales y esporádicos de la información financiera pública, llevó a la expedición de un nuevo PGCP, vigente desde enero de 2001. Este nuevo *Plan* compendia y capitaliza los conocimientos adquiridos durante los cinco años de vigencia, desde la primera versión, constituyéndose en un documento básico para el registro ordenado, coherente y comprensible de la situación financiera, económica y social y de las operaciones financieras de los entes públicos del país.

Es importante resaltar que para facilitar la transición entre las distintas versiones del PGCP, se elaboraron tablas de homologación de manera que las entidades contaran con una herramienta para facilitar su implementación. Un resultado significativo de la aplicación del nuevo modelo contable consiste en que -en vía de ejemplo- el DANE ya está utilizando la información de la CGN para conformar el componente público de la Matriz Insumo - Producto de la *Clasificación de Cuentas Nacionales*.

### 5.3. ESTRUCTURA DEL PGCP



El *Plan* está conformado por un *Marco Conceptual* y un *Modelo Instrumental*. El primero, 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. Del segundo, hacen parte el *Catálogo General de Cuentas – CGC* - y el *Manual de Procedimientos*.

El CGC es, por tanto, el mecanismo que hace operativa, desde el punto de vista contable, la base de datos que en observancia de la norma general de prudencia,

## EL SISTEMA DE ADMINISTRACION FINANCIERO – LA EXPERIENCIA COLOMBIANA

reconoce las obligaciones al momento de poseer certidumbre o indicio de su existencia, mientras los derechos son registrados sólo cuando se adquiere certeza absoluta sobre los mismos. Esta característica hace que las decisiones que se adopten sean más objetivas que aquellas que se toman sobre bases de tipo estadístico o sobre proyecciones.

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
9. CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS
10. 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:

|               |          |   |
|---------------|----------|---|
| <b>CLASE</b>  | <b>1</b> | <b>ACTIVO</b>   |
| <b>GRUPOS</b> | 11       | EFFECTIVO   |
|               | 12       | INVERSIONES   |
|               | 13       | RENTAS POR COBRAR   |
|               | 14       | DEUDORES  |
|               | 15       | INVENTARIOS   |
|               | 16       | PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO                                |
|               | 17       | BIENES DE BENEFICIO Y USO PÚBLICO E HISTÓRICOS Y CULTURALES |
|               | 18       | RECURSOS NATURALES Y DEL AMBIENTE                           |
|               | 19       | OTROS ACTIVOS   |
| <b>CLASE</b>  | <b>2</b> | <b>PASIVO</b>   |
| <b>GRUPOS</b> | 21       | OPERACIONES DE BANCA CENTRAL Y ENTIDADES FINANCIERAS        |
|               | 22       | OPERACIONES DE CRÉDITO PÚBLICO                              |
|               | 23       | OBLIGACIONES FINANCIERAS                                    |

**EL SISTEMA DE ADMINISTRACION FINANCIERO – LA EXPERIENCIA COLOMBIANA**

|               |          |   |
|---------------|----------|---|
|               | 24       | CUENTAS POR PAGAR   |
|               | 25       | OBLIGACIONES LABORALES Y DE SEGURIDAD SOCIAL                            |
|               | 26       | BONOS Y TÍTULOS EMITIDOS  |
|               | 27       | PASIVOS ESTIMADOS   |
|               | 29       | OTROS PASIVOS   |
| <b>CLASE</b>  | <b>3</b> | <b>PATRIMONIO</b>   |
| <b>GRUPOS</b> | 31       | HACIENDA PÚBLICA  |
|               | 32       | PATRIMONIO INSTITUCIONAL  |
| <b>CLASE</b>  | <b>4</b> | <b>INGRESOS</b>   |
| <b>GRUPOS</b> | 41       | INGRESOS FISCALES   |
|               | 42       | VENTA DE BIENES   |
|               | 43       | VENTA DE SERVICIOS  |
|               | 44       | TRANSFERENCIAS  |
|               | 45       | RECURSOS DE LOS FONDOS DE LAS ENTIDADES<br>ADMINISTRADORAS DE PENSIONES |
|               | 47       | OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES  |
|               | 48       | OTROS INGRESOS  |
|               | 49       | AJUSTES POR INFLACIÓN   |
| <b>CLASE</b>  | <b>5</b> | <b>GASTOS</b>   |
| <b>GRUPOS</b> | 51       | ADMINISTRACIÓN  |
|               | 52       | DE OPERACIÓN  |
|               | 53       | PROVISIONES, AGOTAMIENTO, DEPRECIACIONES Y<br>AMORTIZACIONES            |
|               | 54       | TRANSFERENCIAS  |
|               | 55       | GASTO PÚBLICO SOCIAL  |
|               | 56       | GASTO DE INVERSIÓN SOCIAL   |
|               | 57       | OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES  |
|               | 58       | OTROS GASTOS  |
|               | 59       | CIERRE DE INGRESOS, GASTOS Y COSTOS                                     |
| <b>CLASE</b>  | <b>6</b> | <b>COSTOS DE VENTA Y OPERACIÓN</b>                                      |
| <b>GRUPOS</b> | 62       | COSTO DE VENTA DE BIENES  |
|               | 63       | COSTO DE VENTAS DE SERVICIOS  |
|               | 64       | COSTOS DE OPERACIÓN DE SERVICIO   |
| <b>CLASE</b>  | <b>7</b> | <b>COSTOS DE PRODUCCIÓN</b>   |
| <b>GRUPOS</b> | 71       | PRODUCCIÓN DE BIENES  |

|  |
|--|
| <b>EL SISTEMA DE ADMINISTRACION FINANCIERO – LA EXPERIENCIA COLOMBIANA</b> |
|--|

|    |  |
|----|--|
| 72 | SERVICIOS EDUCATIVOS                         |
| 73 | SERVICIOS DE SALUD                           |
| 74 | SERVICIOS DE TRANSPORTE                      |
| 75 | SERVICIOS PÚBLICOS                           |
| 76 | SERVICIOS HOTELEROS Y DE PROMOCIÓN TURÍSTICA |
| 79 | OTROS SERVICIOS                              |

**CLASE 8 CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS**

|               |    |                       |
|---------------|----|-----------------------|
| <b>GRUPOS</b> | 81 | DERECHOS CONTINGENTES |
|               | 82 | DEUDORAS FISCALES     |
|               | 83 | DEUDORAS DE CONTROL   |
|               | 89 | DEUDORAS POR CONTRA   |

**CLASE 9 CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS**

|               |    |                                |
|---------------|----|--------------------------------|
| <b>GRUPOS</b> | 91 | RESPONSABILIDADES CONTINGENTES |
|               | 92 | ACREEDORAS FISCALES            |
|               | 93 | ACREEDORAS DE CONTROL          |
|               | 99 | ACREEDORAS POR CONTRA          |

**CLASE 0 CUENTAS DE PLANEACIÓN Y PRESUPUESTO**

**GRUPOS** (Presupuesto)

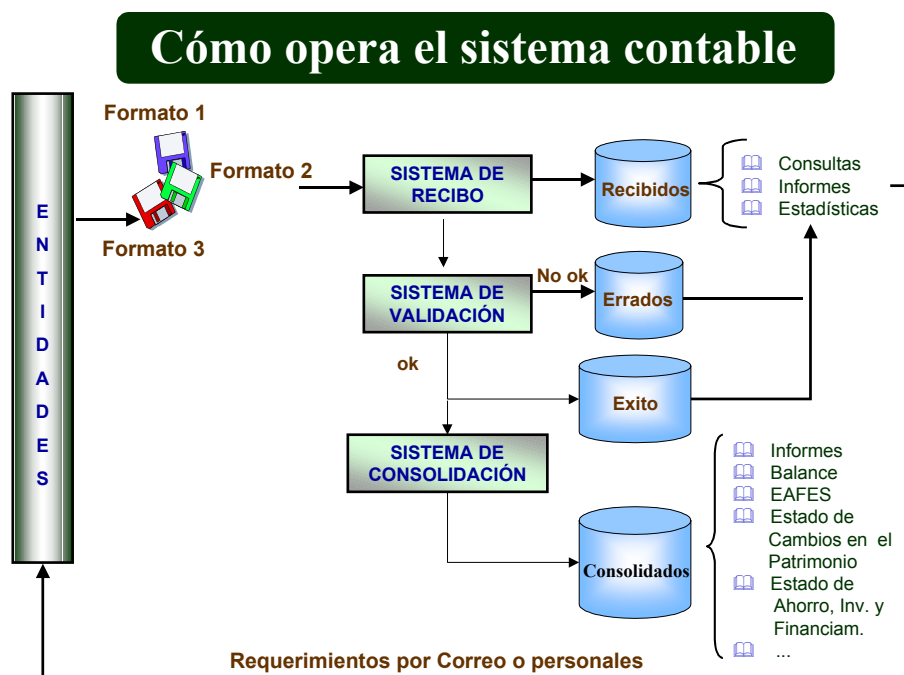
|  |    |                                      |
|--|----|--------------------------------------|
|  | 02 | PRESUPUESTO DE INGRESOS              |
|  | 03 | PRESUPUESTO DE GASTOS DE LA VIGENCIA |
|  | 04 | RESERVAS PRESUPUESTALES              |
|  | 05 | CUENTAS POR PAGAR                    |
|  | 06 | VIGENCIAS FUTURAS                    |

(Planeación)

|  |    |   |
|--|----|---|
|  | 07 | PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES APROBADO(Cr)     |
|  | 08 | PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES POR EJECUTAR(Db) |
|  | 09 | PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES EJECUTADO(Db)    |

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.

## 6. 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 recibe 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.).

La información recibida es posteriormente validada. Si cumple los criterios mínimos, es incorporada a 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”, dentro de los cuales se encuentran, 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.

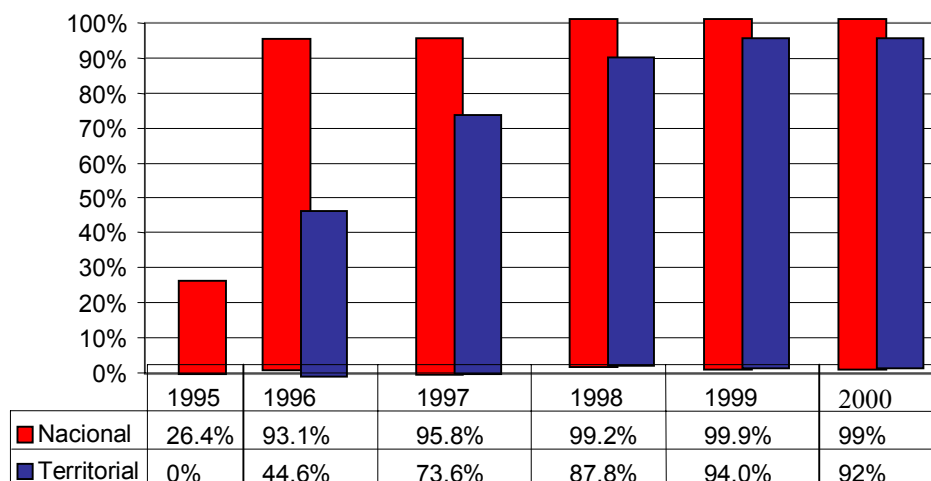
## EL SISTEMA DE ADMINISTRACION FINANCIERO – LA EXPERIENCIA COLOMBIANA

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 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.

### 6.1. COBERTURA DE LA INFORMACION

Obrando bajo las anteriores premisas, la Contaduría General de la Nación ha alcanzado unos niveles de cobertura radicalmente diferentes a los que se encontraron en 1995, ya que a 31 de diciembre de 2000 poseía la información financiera, económica y social del 92% de los entes subnacionales y del 99% de los organismos nacionales. Para un promedio total de 95.5%.

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:

#### 6.1.1. COBERTURA DEL NIVEL NACIONAL (BALANCE GENERAL DE LA NACION)

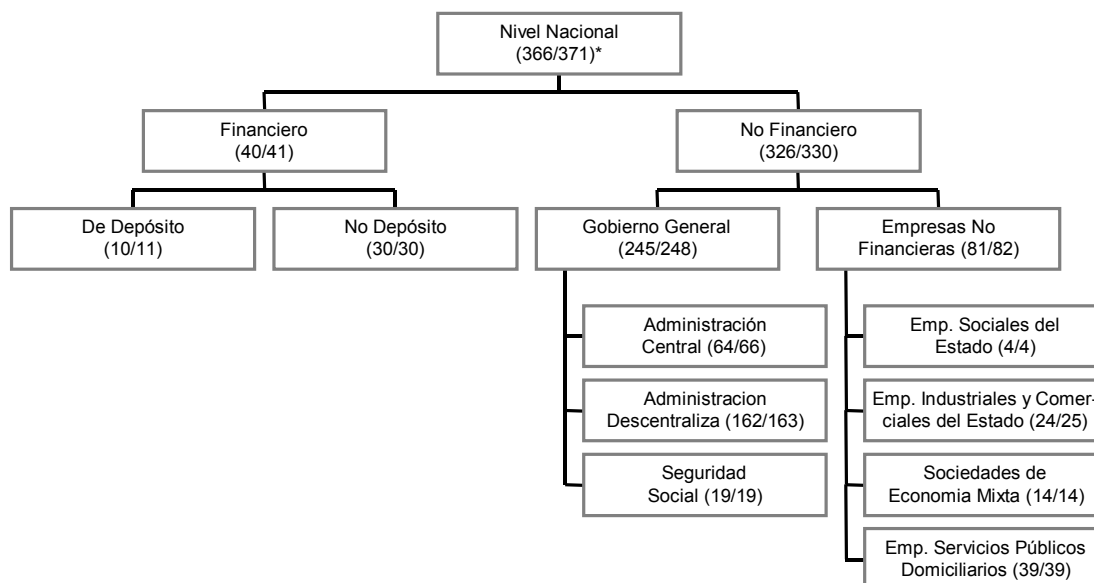
El balance general de la nación correspondiente a la vigencia 2000 se elaboró sobre la base de 371 entidades que conforman lo que se denomina el nivel

## EL SISTEMA DE ADMINISTRACION FINANCIERO – LA EXPERIENCIA COLOMBIANA

nacional de las cuales se consolidaron 366, (gráfico 2-1), lo que representó una cobertura del 98.4%, quedando excluidas por no presentar las siguientes:

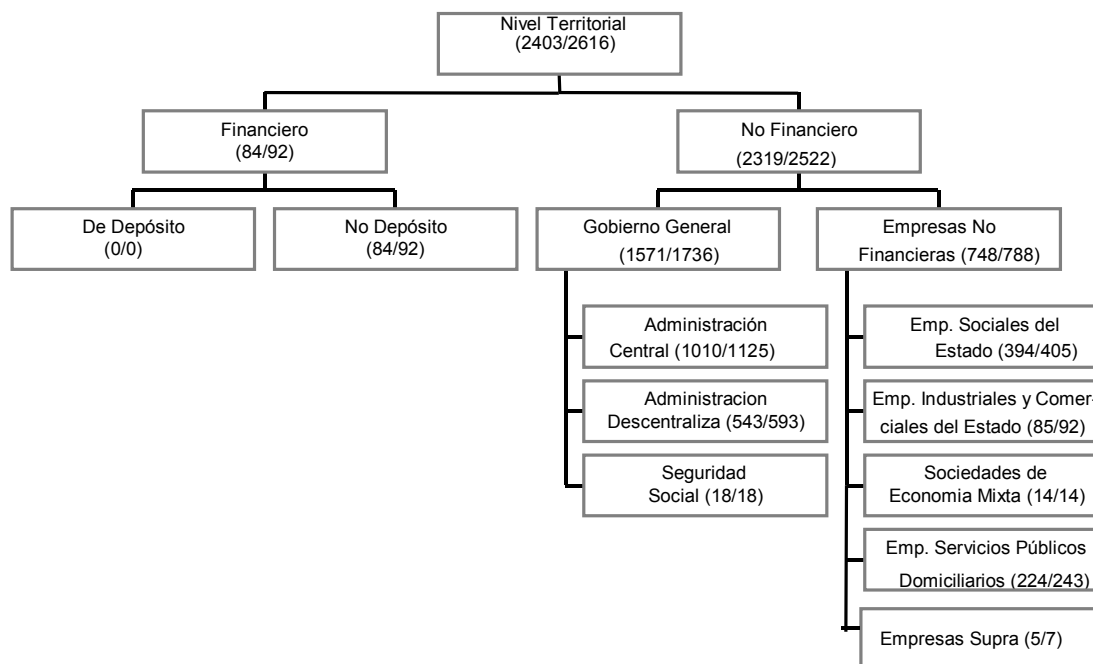
1. Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero - En liquidación
2. Centro de Desarrollo Tecnológico de Sericultura -CDTS
3. Consejo regional de Política Económica y Social para la Costa Atlántica - En liquidación
4. Promotora de Vacaciones y Recreación Social - En liquidación
5. Servicio Seccional de Salud del Vaupés

### **COBERTURA DEL NIVEL NACIONAL**



*\*(xx) = número de entidades consolidadas / ( yy) = total entidades del centro de consolidación*

### 6.1.2. COBERTURA DEL NIVEL TERRITORIAL



*\*(xx) = número de entidades consolidadas / ( yy) = total entidades del centro de consolidación*

En el nivel territorial, al corte de 31 de diciembre de 2000 figuraban en la base de datos de la CGN, un universo de 2.616 entidades de estas que figuran activas en la base de datos y que debían reportar información a 31 de diciembre de 2000, efectivamente cumplieron con lo establecido en la norma, 2.373 entidades, es decir, el 91%. En el Balance del Nivel Territorial, quedaron incorporadas 30 entidades más, de las cuales se disponía información validada con éxito al corte de 30 de septiembre de 2000. Por tanto, el volumen total de recepción ascendió a 2.403, equivalente al 91.9% del total.

### 6.2. 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 2000 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 \$237.6 billones al 31 de diciembre de 2000 ,

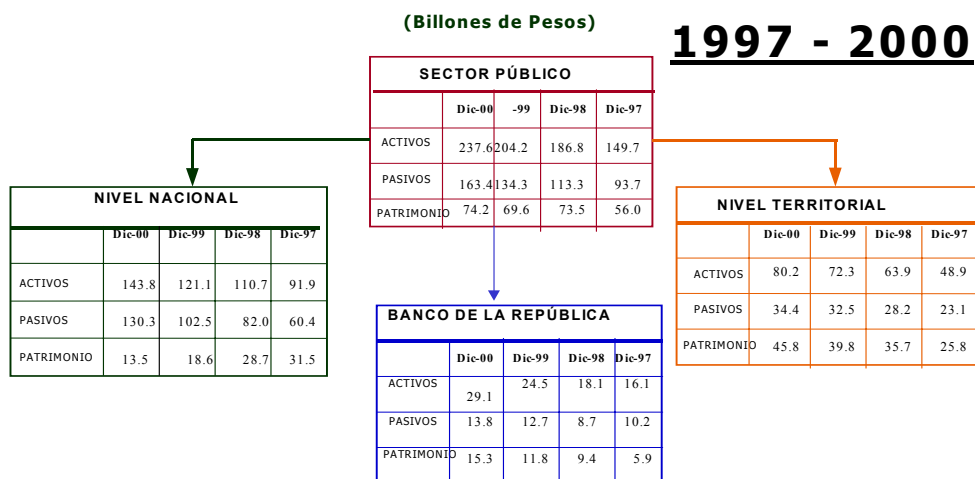
## EL SISTEMA DE ADMINISTRACION FINANCIERO – LA EXPERIENCIA COLOMBIANA

las obligaciones ascienden a \$163.4 billones y el valor del patrimonio es de \$ 74.2 billones.

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

### ***EVOLUCIÓN DEL PATRIMONIO PÚBLICO***

#### SITUACIÓN FINANCIERA CONSOLIDADA POR NIVELES Y SECTORES



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, la ciudadanía, etc., a través de las cuales se pueda conocer el valor real de los bienes y obligaciones de los entes públicos.

## **7. EL SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACION 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.

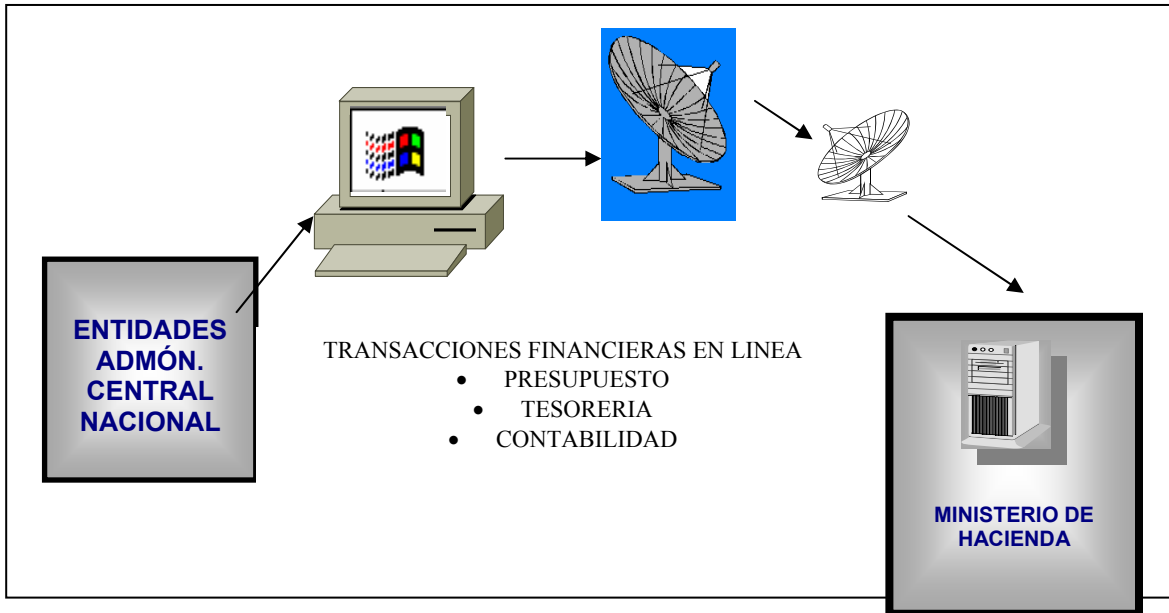
Los objetivos que se le asignaron a este sistema son:

- 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.

## EL SISTEMA DE ADMINISTRACION FINANCIERO – LA EXPERIENCIA COLOMBIANA

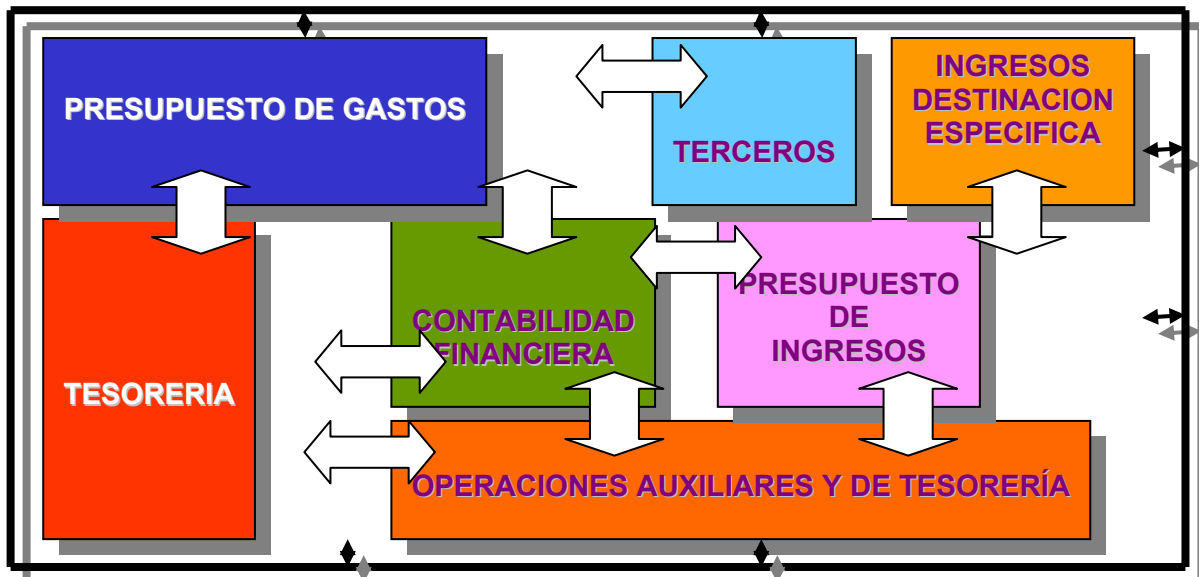
- Producir información precisa, que permita la evaluación de la actividad financiera desarrollada, así como la adopción de estrategias y políticas económicas, basadas en datos confiables y oportunos.

El esquema operativo del SIIF es el siguiente:



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.

### 7.1. ESTRUCTURA DEL SIIF



## EL SISTEMA DE ADMINISTRACION FINANCIERO – LA EXPERIENCIA COLOMBIANA

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 de 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.

## **7.2. FACTORES DE IMPACTO EN LA IMPLMENTACION 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 la 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.

### **7.3. 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.

## **8. 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.

## **EL SISTEMA DE ADMINISTRACION FINANCIERO – LA EXPERIENCIA COLOMBIANA**

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.

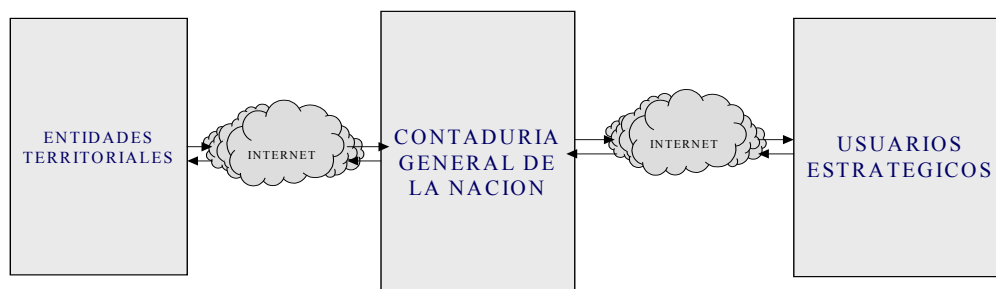
En virtud de lo anterior, el gobierno nacional suscribió recientemente con el Banco Interamericano de Desarrollo-BID, un convenio para desarrollar el Programa de Fortalecimiento del Sistema de Información Financiera Territorial - FOSIT, que organizará de manera confiable, oportuna y completa, los datos 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



### **8.1. 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.

## **8.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

Los objetivos específicos del programa son:

- ❑ 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.
- ❑ Poner al alcance de los organismos del gobierno central la información disponible para la toma de decisiones en materia fiscal y financiera.
- ❑ Racionalizar los flujos de información entre los niveles central y descentralizado
- ❑ eliminando duplicaciones y estableciendo en la Contaduría General de la Nación (CGN) como canalizador único.
- ❑ 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.
- ❑ Sistematizar y automatizar la información financiera como instrumento de apoyo para la mejora de su gestión interna.
- ❑ 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.
- ❑ 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.
- ❑ Apoyar y fortalecer la labor de los departamentos para incorporar a sus respectivos municipios al SIFT.

## **8.3. 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.

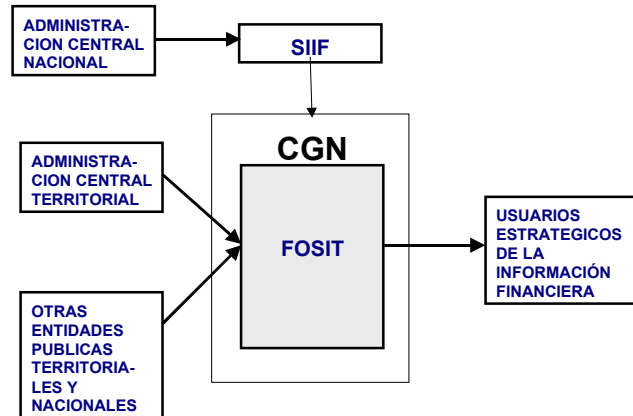
- Una segunda fase consiste en la ampliación de las actividades de asistencia técnica e implantación de soluciones tecnológicas a las entidades objeto del programa.
- Una fase final es la promoción de los beneficios a todos los departamentos y municipios del país con una estrategia de multiplicación a través de los departamentos.

#### **8.4. 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.

### 8.5. 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.