

**El plan de cuentas:
Un elemento fundamental del marco
de gestión financiera pública**

Julie Cooper y Sailendra Pattanayak

Departamento de Finanzas Públicas

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Departamento de Finanzas Públicas

**El plan de cuentas: Un elemento fundamental del marco
de gestión financiera pública**

Preparado por Julie Cooper y Sailendra Pattanayak

Distribución autorizada por Carlo Cottarelli

Agosto de 2011

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD: Esta Nota Técnica de Orientación no debe considerarse representativa de la opinión del FMI. Las opiniones expresadas en esta nota son las de los autores y no necesariamente representan las del FMI o las políticas del FMI.

Números de clasificación JEL:	H19, H61, H69, H82, H83
Palabras clave:	plan de cuentas, gestión presupuestaria, contabilidad, declaración de información, sistema de información de gestión financiera; IFMIS, clasificación presupuestaria, finanzas públicas
Dirección electrónica de los autores:	SPattanayak@imf.org; cooper.nightcliff@gmail.com

NOTAS TÉCNICAS Y MANUALES

El plan de cuentas: Un elemento fundamental del marco de gestión financiera pública

Preparado por Julie Cooper y Sailendra Pattanayak

Los principales temas tratados en esta Nota Técnica de Orientación (TNM) son los siguientes:

- Se analizan la finalidad de un plan de cuentas y su importancia en la gestión financiera pública.
- Se analizan las necesidades de los actores interesados en un marco típico de gestión financiera pública que deben reflejarse en un plan de cuentas.
- Se analiza el papel del plan de cuentas en la contabilidad presupuestaria y financiera.
- Se analiza la relación entre el plan de cuentas y los sistemas integrados de información sobre gestión financiera (SIIGF).
- Se explican los pasos fundamentales para identificar los requerimientos de datos y estructuras para elaborar un plan de cuentas.

Introducción¹

El plan de cuentas (PC) suele ser considerado —especialmente por quienes no son contadores— como algo nebuloso, cuando no esotérico, y a menudo es un elemento descuidado del sistema de gestión financiera pública (GFP) de un país. Sin embargo, tal como se sostiene en esta nota, el PC es posiblemente el componente más fundamental o el eje de un sistema de GFP que funcione adecuadamente. Aunque parezca tener que ver tan solo con la clasificación y el registro de transacciones financieras, el PC es esencial para una gestión presupuestaria eficaz, incluidos el seguimiento y la información sobre la ejecución del presupuesto. La estructura del

Nota: Sailendra Pattanayak es Economista Principal en el Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional; Julie Cooper fue asesora de Asistencia Técnica en el Departamento de Finanzas Públicas.

¹Contribuyeron en esta nota con su revisión y comentarios M. Cangiano, M. Lazare, F. Bessette, G. Blondy, S. Flynn, P. Khemani y P. Murphy. Otros colegas del Departamento de Finanzas Públicas del FMI y M. Silins (asesor de GFP del Centro de Asistencia Técnica Regional del Caribe, CARTAC) aportaron valiosos comentarios.

presupuesto —en particular su clasificación— y el PC tienen una relación simbiótica. Por lo tanto, un error en el diseño del PC podría tener un impacto muy prolongado en la capacidad del sistema de GFP para proporcionar la información financiera necesaria para decisiones clave. El diseño del PC debe planificarse bien para atender las necesidades actuales de gestión y los posibles requerimientos futuros. Al mismo tiempo, el PC debe ser modificable —particularmente en el contexto de un sistema integrado de información de gestión financiera (SIIGF)— para responder a cambios como una reorganización del gobierno y nuevas necesidades.

Aunque el concepto de PC es bien conocido en el sector privado, hace relativamente poco tiempo que los gobiernos comenzaron a aplicar los mismos principios y procesos contables comúnmente utilizados por el sector privado en la gestión financiera². El PC para una entidad del sector privado tiene por objeto responder a las necesidades de información de la gestión y los requisitos de las normas de información financiera. Además de esos requisitos, el concepto de PC utilizado en la GFP refleja las especificidades de las operaciones del gobierno y los requisitos de rendición de cuentas.

El propósito de esta TNM es desmitificar el PC y aclarar qué es un PC; su función en el marco de GFP, incluidas la preparación, ejecución e información del presupuesto; y los principios y factores fundamentales que es preciso tomar en consideración al diseñar un PC. En esta nota también se analizan los temas específicos asociados con la contabilidad presupuestaria y financiera en los gobiernos y su impacto en el PC. La nota concluye con algunas consideraciones sobre el desarrollo e implementación de un PC y sus relaciones con un SIIGF.

I. Plan de cuentas: Qué es y por qué es importante

Importancia del PC en los sistemas de GFP

Un marco de GFP que funcione adecuadamente incluye un sistema eficaz de contabilidad e información financiera para respaldar el análisis de la política fiscal y la gestión presupuestaria. Entre otras cosas, los procesos y decisiones de los negocios gubernamentales están anclados en el flujo de información y datos financieros específicos entre diversos interesados. Proporcionar dicha información acerca de las actividades gubernamentales es una función importante del sistema de contabilidad e información que debe capturar, clasificar, registrar y comunicar información financiera relevante, fiable y comparable con al menos los siguientes propósitos: contabilidad e información presupuestaria, incluida la presentación de datos reales frente a las estimaciones presupuestarias aprobadas; información financiera con fines generales; información de gestión, e información estadística. Este sistema sustenta la recaudación y el uso de recursos públicos e informa a los responsables de formular políticas, a los gestores de los organismos públicos, a los parlamentarios y al público en general respecto de las políticas y operaciones del gobierno.

²En los países en los que la contabilidad sigue generalmente un método basado en reglas, los planes de cuentas han sido una característica tradicional del sistema contable, tanto en el sector privado como en el público. En algunos de esos países, como Francia, se desarrolló un PC uniforme para las entidades gubernamentales antes de que se desarrollara un “PC generalizado” para el sector privado.

El PC es el eje del sistema contable y de la información del gobierno y sirve como una herramienta clave para satisfacer sus requerimientos de negocios. Para registrar y presentar información financiera se requiere llevar un registro cronológico de transacciones y hechos medidos en términos monetarios y clasificados y resumidos en un formato útil basado en las necesidades de negocio de la organización. Esto se logra con la ayuda de un PC. Los datos brutos no son muy útiles hasta que hayan sido clasificados adecuadamente y resumidos en información significativa usando un PC apropiado. Si el PC está mal diseñado, las tareas sencillas como la preparación de informes estándar se vuelven gravosas y a menudo exigen la intervención humana y el uso de hojas de cálculo. Se hace difícil recuperar y conciliar los datos financieros requeridos y los informes financieros dejan de ser fiables.

¿Qué es un plan de cuentas?

El PC es un elemento crucial del marco de GFP para clasificar, registrar e informar sobre planes, transacciones y hechos financieros de manera sistemática y consistente. El PC es un listado organizado y codificado de todas las cuentas individuales que se usan para registrar transacciones y confeccionar el libro mayor. En particular:

- El PC especifica cómo se registran las transacciones financieras en una serie de cuentas que deben ser mantenidas para responder a las necesidades de diversos usuarios o interlocutores. Define el alcance y el contenido de esas cuentas para capturar la información financiera relevante. Esa serie de cuentas se denomina libro mayor y libros auxiliares, en los que se registran todas las transacciones según las especificaciones establecidas en el PC³.
- El PC suministra una estructura de codificación para la clasificación y el registro de la información financiera relevante (tanto flujos como saldos) dentro del sistema de gestión e información financiera. La estructura de clasificación (véase en el recuadro 1 ejemplos de las clasificaciones comúnmente utilizadas) no solo debe cumplir los requisitos legales y administrativos para la gestión presupuestaria e informes financieros, sino que también debe ceñirse a ciertas normas internacionales sobre información financiera y estadística (analizadas más adelante). A los efectos de la gestión presupuestaria, el PC debe satisfacer los requerimientos de planificación, control e información de las asignaciones/créditos presupuestarios así como las necesidades de gestión interna de las unidades presupuestarias y/o centros de costo.

La configuración del PC representa las estructuras jerárquicas de los grupos de clasificaciones de los requisitos de información (véase en el diagrama 1 un ejemplo de estructura jerárquica). Cada grupo de clasificación suele denominarse segmento e identifica un requerimiento de información discreto para fines de gestión, información y control. Cada segmento puede combinarse con los otros para crear informes financieros y aplicar controles con el objeto de atender las necesidades de diversos usuarios y cumplir con las leyes y reglamentaciones en el ámbito de la GFP. Las combinaciones de segmentos y la secuencia de numeración de la

³El libro mayor tiene una cuenta de control para cada libro auxiliar que brinda el saldo de ese libro para garantizar su mutua coherencia y un vínculo claro entre ellos. Por ejemplo, mientras que en el libro auxiliar de “cuentas por pagar” se registran los montos adeudados a cada acreedor o proveedor individualmente, la suma de los asientos (o saldo acreedor total) en este libro auxiliar se refleja en la respectiva cuenta de control en el libro mayor. En un sistema integrado informatizado de gestión financiera (por ej., el SIIGF), cada transacción y sus atributos pueden ser registrados en un sistema contable informatizado para garantizar la vinculación y la mutua coherencia entre el libro mayor y los libros auxiliares.

Recuadro 1. Clasificaciones comúnmente utilizadas

Las clasificaciones comunes utilizadas para capturar la información relevante requerida por diversos usuarios e interesados incluyen:

- Clasificación administrativa u organizacional
- Clasificación por fondos (que puede incluir clasificaciones de los donantes)
- Clasificación por programas
- Clasificación por funciones del gobierno (CFG)
- Clasificación económica (o de cuentas por naturaleza)*
- Clasificación de Estadísticas de Finanzas Públicas (EFP) (generalmente basada en el *MEFP 2001* del FMI)*
- Clasificación por ubicación geográfica

*Tanto las clasificaciones económica como la de EFP deben ser las mismas o bien la segunda debe derivarse de la primera.

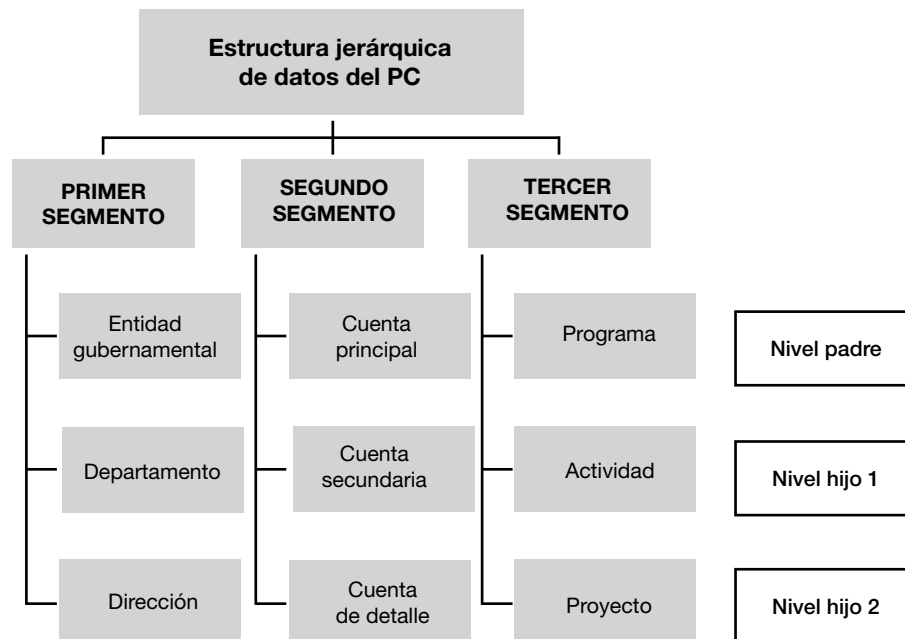
estructura de codificación se usan para registrar datos con respecto a transacciones presupuestarias y otras financieras y para generar informes de ejecución presupuestaria, estados financieros e información interna de gestión.

Para una gestión eficaz, el PC debe cubrir todas las transacciones (flujos) y saldos (tenencias) de la entidad contable para la gestión presupuestaria y para la información financiera con fines generales (véase en el recuadro 2 el concepto de “entidad contable” y cómo se relaciona con el sector presupuestario). Los gobiernos producen no solo estados financieros con fines generales sino también otros tipos de informes fiscales. El PC debe facilitar i) los elementos de control requeridos y los requisitos de información de gestión en diferentes etapas de ejecución del presupuesto, y ii) la información a diversos interlocutores internos y externos. Con un SIIGF, es posible satisfacer las necesidades de todos los interesados con un PC unificado o común. Un PC unificado se configura con un conjunto jerárquico de códigos vinculados basados en relaciones “padre-hijo”, siendo utilizados los códigos de nivel más bajo por las unidades contables individuales y los de nivel más alto para la consolidación de la información contable/financiera (véase en el diagrama del anexo un ejemplo de segmentos y códigos vinculados que generarán los informes financieros requeridos al tiempo que controlan eficazmente la ejecución presupuestaria).

II. El papel del plan de cuentas en los sistemas gubernamentales

En la definición y utilización del PC en los sistemas gubernamentales influyen diferentes tradiciones de GFP. Los países han desarrollado diferentes métodos para atender las necesidades de información de los gobiernos, y como resultado las prácticas reales difieren entre un país y otro. Ello también se debe al hecho de que cada país, en función de su tradición jurídica y administrativa, necesita contar con sistemas que sirvan a los requerimientos específicos de control e información para la gestión del presupuesto público. Sin embargo, a pesar de que cada país

Diagrama 1. Ejemplo de una estructura jerárquica de datos



tiene requerimientos específicos propios, existen suficientes elementos comunes para establecer los principios básicos de un PC eficaz.

El PC, que cumple una función clave en los marcos de gestión financiera pública, contabilidad e información financiera, debe lograr siete objetivos principales.

- **Control.** Esto incluye el control de los créditos presupuestarios, el control de las asignaciones/garantías del ejercicio, el control de los fondos (por ej., el fondo de ingresos generales del gobierno [por ejemplo, el Fondo Consolidado] y otros fondos especiales), el control de gestión y otros controles fiduciarios.
- **Rendición de cuentas.** En un sistema de GFP típico, el gobierno (al que a veces se hace referencia como el *ejecutivo* para distinguirlo del *legislativo/parlamento*) debe rendir cuentas al parlamento y al público en general, y los gerentes de cada organismo gubernamental deben rendir cuentas internamente en términos de su mandato/responsabilidad legal. Esto se logra, entre otras cosas, rastreando las transacciones que son propias de cada entidad administrativa cuya rendición de cuentas debe ser exigida mediante canales de auditoría apropiados. La configuración del PC debe responder a estos requisitos de rendición de cuentas⁴. A veces existen requisitos de auditoría específicos⁵ que es preciso tener en cuenta.

⁴Los requisitos de rendición de cuentas generalmente consisten en i) la imposición de controles en torno a las transacciones financieras que pueden generar los gerentes de los organismos públicos y ii) los mecanismos de información para evaluar el desempeño de los gestores (de los organismos públicos) y del gobierno en su conjunto. Estos requisitos de rendición de cuentas generalmente están especificados en la Ley de Gestión Financiera Pública del respectivo país y tratados con mayor detalle en reglamentaciones secundarias.

⁵Por ejemplo, esto puede incluir un seguimiento de las distintas etapas de autorización de las transacciones (por ej. autorización del compromiso de gasto/pago) para garantizar que no se omitan esas etapas y que las respectivas personas que autorizan la transacción tengan un mandato legal/reglamentario para hacerlo.

Recuadro 2. Entidad contable y sector presupuestario

¿Qué es una entidad contable?

El concepto de “entidad contable” se usa en la preparación de informes financieros con fines generales, que incluyen información sobre el desempeño y la posición financiera de la entidad en cuestión. A tales efectos, la información acerca de todos los recursos que la entidad contable puede utilizar resulta pertinente, cualquiera que sea la estructura jurídica o administrativa establecida para administrar dichos recursos. Una consecuencia de aplicar este concepto en el sector público es que el gobierno en su conjunto, ya sea a nivel del gobierno federal, estatal, territorial o local, sería identificado como una entidad contable porque es razonable esperar que los usuarios requerirán informes financieros con fines generales para facilitar la toma de decisiones en relación con las asignaciones de recursos efectuadas y de rendición de cuentas de estos gobiernos. A un nivel más bajo de información, una serie de autoridades y departamentos establecidos por ley (y las entidades que ellos controlan) pueden también ser definidos como entidades contables individuales debido a su importancia económica o política y/o sus características financieras (por ej., los recursos controlados).

Para identificar una “entidad contable” en una situación concreta es necesario considerar la frontera de las actividades económicas que son, han sido o serán realizadas. La existencia de una entidad jurídica no es necesaria ni suficiente para identificar una entidad contable. Una entidad contable puede incluir más de una entidad, en cuyo caso una de las entidades dentro del grupo controlará a las demás de modo que funcionen juntas para alcanzar objetivos congruentes con los de la entidad controladora, y existen usuarios que dependen de los informes financieros con fines generales para tomar y evaluar decisiones de asignación de recursos en relación con el funcionamiento colectivo del grupo de entidades. Si una entidad que controla una o más entidades prepara informes financieros, debe presentar estados financieros consolidados¹. En este sentido, los conceptos de “entidad contable” y “entidad para consolidación” pueden ser similares para la preparación de informes y de estados financieros consolidados.

Entidad contable versus sector presupuestario

En el sector público, las entidades que componen el sector presupuestario (es decir, aquellas entidades cuyos recursos son asignados a través del presupuesto) pueden ser identificadas individualmente como entidades contables². Debido a que están controladas por un gobierno (por ej., gobierno central/nacional o gobierno subnacional), esas entidades junto con ese gobierno y las demás entidades que el gobierno controla, como una entidad económica, cumplirían la definición de entidad contable: la información presentada acerca de esa unidad contable, que está compuesta por un gobierno y sus unidades componentes/vinculadas, permite a los usuarios de los estados financieros evaluar mejor el desempeño financiero y la rendición de cuentas del gobierno en su conjunto. Al prepararse un informe financiero con fines generales para esta entidad contable, es decir, para el gobierno en su totalidad, quizá

¹Esta definición de entidad contable (criterio de control) es la más común a los fines de información financiera. Sin embargo, otras definiciones podrían considerarse pertinentes a otros efectos, por ej., para fines estadísticos, la función económica de la entidad será el principal criterio para determinar su inclusión en el gobierno general.

²La definición del sector presupuestario, sin embargo, varía de un país a otro y depende de las entidades que rinden cuentas al parlamento /legislatura. La naturaleza de los recursos puede ser un factor, pero no es el único.

sea conveniente presentar información detallada respecto del funcionamiento de segmentos particulares del conjunto del gobierno, por ejemplo, el sector presupuestario. Para cumplir plenamente con las normas de información financiera (como las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público, NICSP), o para incluir en los estados financieros todas las transacciones financieras controladas por el gobierno, puede ser necesario extender la cobertura de la “entidad contable” más allá del sector presupuestario.

- **Gestión presupuestaria.** Esto incluye la formulación, ejecución e información presupuestaria (durante y al final del ejercicio) y el monitoreo día a día del presupuesto. La implementación de un sistema integral de contabilidad presupuestaria para el seguimiento de las asignaciones y sus usos en cada etapa del ciclo del gasto debe abarcar las asignaciones autorizadas, sus adjudicaciones y distribuciones durante el ejercicio, todo aumento o reducción de las asignaciones durante el ejercicio mediante *transferencias* o autorizaciones presupuestarias suplementarias, compromisos de gasto, obligaciones/pasivos incurridos en la etapa de verificación/entrega y pagos⁶. También puede tener que captarse alguna información adicional para permitir información sobre un presupuesto basado en resultados (en combinación con información no financiera sobre el desempeño). Las clasificaciones presupuestarias definen la estructura de los códigos/subcódigos del PC que se relacionan con las operaciones de ingresos y gastos del presupuesto gubernamental⁷.
- **Planificación y gestión financiera.** Esto incluye la planificación financiera, la gestión de caja y la gestión de activos y pasivos. Desde la perspectiva del diseño del PC, es importante conocer i) cómo deben categorizarse los activos y pasivos y ii) a qué nivel agregado se debe monitorear el efectivo y otros activos líquidos.
- **Información de gestión.** Dependiendo de su estructura de gestión interna y necesidades de negocio, cada organismo puede necesitar información con mayor detalle y frecuencia para la preparación de diversos informes a fin de respaldar el monitoreo detallado de costos, el control interno y la toma de decisiones día a día. Como alguna de esta información y algunos informes podrían ser específicos del organismo de que se trate, quizá no sea necesario rastrear dicha información para la totalidad del gobierno mediante un PC generalizado. Sin embargo, los organismos/unidades contables podrían rastrear dicha información usando los códigos de sus propias cuentas detalladas en tanto estos estén vinculados a códigos de nivel superior que se utilizan para la consolidación de datos contables/financieros en la totalidad de la entidad contable.
- **Información financiera con fines generales.** Esto incluye la preparación de estados financieros e informes de acuerdo con normas contables nacionales y/o internacionales (tales como las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público, NICSP). Los informes financieros con fines generales se preparan para suministrar a los usuarios (por ej. el parlamento, el público y los acreedores/donantes) información acerca de la entidad contable

⁶La contabilidad presupuestaria es solo un elemento de un sistema de contabilidad gubernamental, pero es el más crucial tanto para la formulación de políticas como para supervisar la implementación del presupuesto.

⁷Esto se analiza con mayor detalle en la sección IV.

financiera (recuadro 2) que es útil para tomar y evaluar decisiones acerca de la asignación y el uso de los recursos. Cuando los informes financieros con fines generales cumplen este objetivo, también serán un medio —además de información presupuestaria— por el cual los administradores de los recursos públicos rinden cuenta a esos usuarios.

- **Información estadística.** Los informes estadísticos (por ej. informes de EFP) son generados para facilitar el análisis y la supervisión macroeconómicos, y las comparaciones internacionales, así como para informar a organismos internacionales como el FMI. Los datos utilizados para información estadística deben ser generados por un sistema contable subyacente mediante un PC bien diseñado. Es deseable, por lo tanto, que el PC sea compatible con el *Manual de estadísticas de finanzas públicas (MEFP)* del FMI para garantizar que la clasificación económica utilizada en el PC sea la misma que la del *MEFP* (o al menos que puede ser correlacionada fácilmente)⁸.

Contabilidad presupuestaria y financiera en el gobierno

Dados sus diferentes objetivos, algunos gobiernos hacen distinción entre contabilidad presupuestaria y contabilidad financiera. Tal como se analizó anteriormente, la contabilidad durante la ejecución del presupuesto puede requerir capturar datos a un nivel más detallado y en diferentes etapas del ciclo presupuestario (por ej., una presentación detallada de los compromisos y pagos por programas, subprogramas, etc.) que no son necesariamente utilizados para la preparación de informes/estados financieros anuales⁹. Por ello, algunos países —particularmente aquellos influidos en la tradición de Europa continental— han operado tradicionalmente con sistemas separados para la contabilidad presupuestaria y la financiera (véase el ejemplo de Francia en el recuadro 3).

Cuando los criterios contables subyacentes son diferentes para la información presupuestaria y financiera, en el segundo caso quizá se requiera información adicional para cumplir con las normas pertinentes. Por ejemplo, algunos gobiernos han implementado la contabilidad e información en base devengado concomitantemente con la presupuestación en base caja, lo que implica que las cuentas de ejecución presupuestaria en base caja quizá no incluyan cierta información que deba ser divulgada en los estados financieros preparados de conformidad con las normas de información financiera aplicables.

Pese a la aparente distinción entre ambas, puede y debe haber una estructura común e integrada de codificación de cuentas para la contabilidad presupuestaria y la financiera. En la mayoría de los países, generalmente se considera una buena práctica que las clasificaciones presupuestarias y las clasificaciones contables estén completamente integradas¹⁰. Las dos deben desarrollarse juntas para garantizar que sean congruentes entre sí. Este principio se aplica directamente en los casos en que se usa un SIIGF para la gestión del presupuesto y la información

⁸En este caso, se puede derivar un informe estadístico basado en el *MEFP* de los datos contables subyacentes.

⁹Un sistema típico de GFP incorpora características importantes para la aplicación de rendición de cuentas y la asignación de responsabilidades a los actores clave para la preparación, autorización/aprobación, gestión/control del presupuesto y la información del presupuesto anual. El sistema contable debe ser capaz de capturar información en distintas etapas del ciclo presupuestario con el nivel de detalle apropiado.

¹⁰D. Jacobs, J. Helis y D. Bouley (2009).

financiera. Por ejemplo, Francia ha desarrollado un código común presupuestario y contable —enominado *nomenclature budgétaire-comptable*— que se utiliza para la contabilidad presupuestaria (que rastrea la ejecución del presupuesto tanto en base a los compromisos como en caja) y para la contabilidad financiera (que es en base devengado).

En países en los que las clasificaciones presupuestarias no están integradas con el PC¹¹ o solo parcialmente, existe el riesgo de pérdida de información importante que socave la eficacia del control e información del presupuesto. Por ejemplo, en este caso podría ser difícil identificar con certeza las implicaciones contables de una operación presupuestaria dada, y, recíprocamente, transacciones contables idénticas quizá no reflejen sistemáticamente operaciones presupuestarias equivalentes¹². Algunos países emplean mecanismos tales como un cuadro puente (por ej., como el utilizado en el antiguo sistema francés) para vincular los datos contables con las operaciones presupuestarias cuando las clasificaciones presupuestarias no están integradas con el PC.

Cualquier mejora o modificación de la clasificación presupuestaria debe implementarse solo cuando los cambios correspondientes a la estructura del PC hayan sido hechos y plenamente adoptados por el SIIGF. Por ejemplo, hay varios países en los que se ha introducido en la clasificación presupuestaria un segmento programático sin los correspondientes cambios en el PC y en el SIIGF, y como resultado no hay datos disponibles de los resultados por programas.

El PC, según se lo define en esta nota, abarca la estructura completa de codificación utilizada para la contabilidad tanto presupuestaria como financiera. En un sentido más estricto, sin embargo, el término “PC” es a veces empleado para referirse solo a la segunda. Por ejemplo, el término “*plan comptable*”, que generalmente se ha traducido como “plan de cuentas”, se usa en Francia y los países francófonos de África para referirse a la clasificación contable utilizada en la preparación de cuentas financieras (*comptabilité générale*).

III. Principios y factores fundamentales para el diseño de un PC

Diseñar un PC es una de las primeras tareas, si no la primera, que debe realizarse cuando se establece un sistema de información presupuestaria y los sistemas asociados contable y financiero. El PC debe procurar satisfacer los requerimientos de información de todos los interesados, no solo el ministerio de Hacienda o del tesoro, por ej., miembros del parlamento/ legislatura, ministros/viceministros, jefes de departamentos/organismos, gestores de programas, auditores, etc., que tienen diferentes funciones y responsabilidades y necesitan datos financieros y no financieros para fines diversos. La definición, uso y mantenimiento (en el tiempo) de los segmentos del PC son cruciales para garantizar la integridad de los datos y la utilidad de los informes que genera el sistema de contabilidad e información financiera. La lista de segmentos/clasificaciones no tiene por qué ser limitada, pero debe procederse con cautela para no complicar excesivamente las listas, ya que esto puede causar una pérdida de integridad de los datos.

¹¹Así sucede, por ejemplo, en una serie de países de América Latina y países francófonos de África.

¹²D. Jacobs, J. Helis y D Bouley (2009).

Recuadro 3. Contabilidad presupuestaria versus contabilidad financiera general:

El caso de Francia

El artículo 27 de la Ley Orgánica del Presupuesto de Francia (*loi organique relative aux lois de finances*, LOLF) de 2001 estipula que “el gobierno central llevará cuentas de los ingresos y gastos presupuestarios (*comptabilité budgétaire*) y cuentas con fines generales (*comptabilité générale*) para todas sus transacciones”.

Cuentas presupuestarias (*comptabilité budgétaire*). Tradicionalmente la *contabilidad presupuestaria* ha desempeñado un papel muy importante en Francia (así como en los países francófonos de África que han recibido la influencia de esta tradición). El artículo 28 de la Ley Orgánica del Presupuesto (LOLF) de 2001 estipula que los ingresos y pagos de gastos deben reconocerse en base caja. El artículo 8 estipula que los créditos presupuestarios comprenden créditos de compromisos y créditos de caja. En Francia, la *contabilidad presupuestaria* rastrea las operaciones de gastos e ingresos del gobierno para verificar que se ajusten a las autorizaciones parlamentarias con el fin de obligar a rendir cuentas para una correcta ejecución de la Ley del Presupuesto. Por ello, la *contabilidad presupuestaria* solo rastrea/informa de las transacciones de gastos e ingresos y no lo hace de los pasivos y activos del gobierno. Genera un informe de ejecución presupuestaria, pero no un balance de situación. Es, por lo tanto, un sistema contable de flujos basado en la partida simple. La cobertura de la *contabilidad presupuestaria* se limita solo a aquellas transacciones que son estrictamente “presupuestarias”, es decir, formalmente autorizadas en la Ley de Presupuesto. La clasificación contable usada en la contabilidad presupuestaria refleja la nomenclatura empleada en el presupuesto. El alcance y el tipo de autorización otorgada por el parlamento también determina las etapas en las cuales se reconocen (y contabilizan) las transacciones de gastos e ingresos en la contabilidad presupuestaria. Por ejemplo, los créditos de gastos en el caso de Francia se autorizan a dos niveles: i) *autorisation d'engagement* o autorización de compromisos, que podrían ser plurianuales; y ii) *crédit de paiement* o autorización de pagos durante el ejercicio presupuestario. Por lo tanto, el sistema de *contabilidad presupuestaria* registra tanto compromisos como pagos durante el ciclo de ejecución presupuestaria.

Cuentas con fines generales (*comptabilité générale*). El artículo 30 de la Ley Orgánica del Presupuesto de Francia (LOLF) de 2001 dispone que los estados financieros con fines generales (basados en la *comptabilité générale*) han de basarse en el principio del devengado. Las transacciones se registran en el ejercicio financiero al cual corresponden, independientemente de la fecha de pago o cobro. Uno de los objetivos amplios del proceso de reforma era que las cuentas generales del gobierno central reflejaran el modelo del plan de cuentas francés (*plan comptable*) para el sector privado¹. En consecuencia, la Ley Orgánica del Presupuesto de Francia estipula que las reglas contables para el gobierno central son las mismas que para las empresas, excepto cuando las diferencias estén justificadas por la naturaleza propia de la actividad del gobierno central. La Cuenta General (*Compte Général de l'Etat*, CGE) es un documento emitido cada año junto con el Acta de Revisión del Presupuesto (*Loi de Règlement*). Dicha Acta, preparada a partir de las cuentas presupuestarias, registra la ejecución del presupuesto del año anterior mientras que la CGE es un informe que describe las transacciones presupuestarias

¹En 1988, el plan de cuentas del gobierno central fue objeto de un profundo análisis y revisión para armonizarlo con los principios y reglas del plan de cuentas de 1982 usado en el sector privado (el *Plan Comptable General*). El plan de cuentas del gobierno central fue nuevamente modernizado en 2004 para tomar en cuenta el cambio a la contabilidad de devengado.

del ejercicio, las transacciones de caja y los resultados de los asientos contables, presentados como un balance de situación y un estado de ingresos y gastos. La contabilidad de devengado posibilita presentar la información financiera en la CGE para una evaluación más fiable de los activos y la posición financiera del gobierno. En particular, permite la información de activos fijos tales como propiedades, planta y equipo y las cuentas por cobrar y por pagar (imputados al ejercicio financiero a los efectos de que las cuentas presenten una imagen fiel).

La vinculación entre el sistema de contabilidad presupuestaria y el de contabilidad general es un objetivo importante. El principio adoptado es que esos dos sistemas diferentes deben ser integrados en términos conceptuales y que su arquitectura debe ser coherente para que esa vinculación entre ellos sea posible con el fin de monitorear la ejecución del presupuesto. Aun cuando las reglas presupuestarias sigan su propia lógica, es preciso que haya vínculos claros entre las cuentas presupuestarias y los registros contables que brindan información para los estados financieros generales del ejercicio. En consecuencia, Francia ha desarrollado un código presupuestario y contable común —denominado *nomenclature budgétaire-comptable*— que se utiliza tanto para la contabilidad presupuestaria como para la contabilidad e información financiera.

Es posible identificar al menos siete principios centrales para el desarrollo, implementación y mantenimiento eficaces de un PC.

- **Amplitud.** El PC debe ser lo suficientemente amplio como para captar toda la información requerida/pertinente y debe reflejar no solo el marco presupuestario sino también el marco contable. Las clasificaciones presupuestarias no deben ser diferentes y deben estar incorporadas (o armonizadas con ellas) en las clasificaciones contables del gobierno. La razón es que el sistema de contabilidad e información¹³ debe ser la fuente primaria de información financiera para informar sobre la ejecución presupuestaria. Como se analizó anteriormente, el sistema de contabilidad e información puede requerir otras clasificaciones adicionales para satisfacer las necesidades de gestión financiera y cumplir con las normas contables.
- **Granularidad adecuada.** Los segmentos y subsegmentos del PC deben estar diseñados para facilitar muchas combinaciones posibles de elementos de datos necesarios para controlar e informar. Cada segmento debería tener suficiente detalle para satisfacer todas las necesidades de control, rendición de cuentas, gestión e información de diversos interesados.
- **Exclusión mutua.** Los segmentos del PC y sus atributos deben definirse de manera que sean mutuamente excluyentes y evitar confusiones en el registro e información de las transacciones.
- **Evitar redundancia.** No hay necesidad de un segmento independiente en el PC si la información conexas puede obtenerse de otro segmento. Cuando hay múltiples clasificaciones, es conveniente explorar las relaciones entre esas clasificaciones. Por ejemplo, los

¹³El sistema de contabilidad e información significa en este caso los sistemas presupuestario y de contabilidad financiera considerados en su conjunto.

requisitos de EFP pueden obtenerse de la clasificación económica, y la Clasificación de Funciones del Gobierno (CFG) de Naciones Unidas puede en muchos casos obtenerse de la clasificación administrativa (si cada unidad administrativa de nivel más bajo en un segmento administrativo jerárquico cumple una función única) o bien de la clasificación por programas¹⁴. Cuando se establecen las relaciones, también es conveniente reducir al mínimo el volumen de captación de datos (o el número de teclas a pulsar por un operador para entrar los datos en el SIIGF computarizado), lo que a su vez reduce la oportunidad de errores en la entrada de datos.

- **Coherencia interna.** La lógica aplicada para diseñar la estructura jerárquica de los segmentos del PC debe tener coherencia interna. El uso de una estructura y sistema de numeración coherentes contribuye a que el plan sea amigable para el usuario y reduce la posibilidad de errores de codificación.
- **Marco unificado.** A veces se otorga a las unidades contables individuales cierta flexibilidad para desarrollar sus propios códigos contables a un nivel más detallado para capturar/ registrar información específica, por ej., mediante libros auxiliares, para gestión y control interno de sus unidades. Sin embargo, el marco del PC debe estar unificado para garantizar que al menos la información a nivel agregado use la misma clasificación contable para asegurar la coherencia entre los dos conjuntos de datos contables.
- **Escalabilidad.** El PC debe permitir la mayor flexibilidad posible para poder realizar incorporaciones y modificaciones futuras. Debe contemplar la captura de información adicional en el futuro, particularmente cuando dicha información haya sido prevista/identificada como parte de un programa de reforma de la GFP en curso. Si se contempla un margen para la ampliación, cambio y futuros requisitos de información, se puede contribuir a garantizar que el PC siga siendo relevante durante un largo tiempo a medida que evolucionan el entorno de negocios, los requisitos regulatorios y las necesidades de información. Una planificación apropiada durante la etapa de desarrollo permite diseñar un PC con un espectro abierto de cuentas para atender futuros requisitos legales y de negocio.

Además de los principios centrales señalados, hay otros varios factores que es preciso tomar en cuenta al configurar/diseñar un PC. Estos son:

- **Marco institucional para procesar y contabilizar las transacciones financieras.** Un aspecto clave a considerar es si el sistema de procesar las transacciones es centralizado o descentralizado. Aun en un sistema de pagos centralizado (es decir, los pagos de gastos a los beneficiarios/proveedores son efectuados por una unidad centralizada en el ministerio de Hacienda/ Tesoro) las unidades presupuestarias individuales son generalmente responsables de la autorización de los compromisos y la emisión de las órdenes de pago. Es entonces necesario garantizar que el registro/contabilización en las etapas de compromiso y orden de pago estén adecuadamente integrados con la contabilidad financiera en la etapa de pago para asegurar un seguimiento sin fisuras de las transacciones que cubra todo el

¹⁴La CFG puede obtenerse de la clasificación programática, pero solo en la medida en que los programas no comprendan más de una función o subfunción. Aunque es deseable, no es sistemáticamente el caso en todos los países con una clasificación por programas.

ciclo de ejecución del presupuesto¹⁵. Este aspecto debe ser considerado al configurar el PC y diseñar el SIIGF.

- **Plataforma de procesamiento y contabilización de transacciones.** Si el PC se ha de implementar como parte del libro mayor de un SIIGF computarizado, es necesario abordar algunos aspectos específicos. Estos se analizan en la sección IV siguiente.
- **Base contable.** La base contable (caja o devengado) utilizada para información sobre ejecución presupuestaria e información financiera influirá en el diseño del PC¹⁶. No es infrecuente encontrar un presupuesto en base caja con información financiera en base devengado. La cuestión en este caso es cómo diseñar un PC integrado que esté conforme con las normas de información financiera en base devengado (como las NICSP) y que también pueda usarse para control e información de un presupuesto en base caja. Para evitar cualquier ambigüedad, las políticas contables también deben definirse simultáneamente con el PC. Si el gobierno está en transición de una contabilidad en base caja a base devengado, el PC debe establecerse para posibilitar la captura progresiva de información de devengado en línea con la estrategia de transición.

IV. Pasos clave en el desarrollo de un PC

El desarrollo e implementación de un PC debe comprender los siguientes pasos clave.

Llevar a cabo una evaluación integral de las necesidades de negocio

El PC solo puede ser configurado correctamente una vez realizado un amplio análisis de las necesidades de negocio. El análisis de las necesidades de negocio definirá quiénes son los interesados/usuarios¹⁷, sus tareas, objetivos, funciones y qué información desean del sistema. El análisis de las necesidades de negocio debe basarse en el marco de GFP del país e identificar los requisitos informativos de los interesados/usuarios que han de tomarse en cuenta al diseñar el PC para garantizar que el sistema de contabilidad e información pueda registrar, controlar y reportar las actividades del gobierno de manera acorde (en el recuadro 4 se expone una lista de temas clave que deberán analizarse como parte del análisis de necesidades de negocio).

¹⁵Existen diferentes alternativas para garantizar un seguimiento sin fisuras de la misma transacción a medida que atraviesa distintas etapas del ciclo de ejecución presupuestaria, por ej., el mismo código de transacción podría ser utilizado en diferentes etapas, o bien los códigos de transacción utilizados en diferentes etapas están vinculados mediante una clara relación “padre-hijo” (por ej., un código de transacción detallado que se utiliza en la etapa de compromiso está claramente vinculado con un código agregado utilizado por un organismo centralizado de pago). Esto exige que todos los módulos del SIIGF como libro mayor, cuentas por pagar, cuentas por cobrar y compromiso estén configurados coherentemente. Aunque esto parece ser más una cuestión de control del SIIGF, incide en la estructura jerárquica del PC y sus diversos segmentos.

¹⁶La mayoría de los países que han adoptado la contabilidad en base caja también realizan una información suplementaria en base devengado, por ej., la divulgación adicional (total o parcial) de los activos y pasivos financieros.

¹⁷Los interesados incluyen el parlamento, los que formulan las políticas, los gestores gubernamentales, el público en general, la máxima entidad de auditoría, los acreedores y donantes y organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial.

Recuadro 4. Análisis de necesidades de negocio: Aspectos principales

Usuarios de la información financiera pública. Incluyen a los que formulan políticas, los gestores gubernamentales, el parlamento/legislatura, el público en general, la máxima institución de auditoría, las firmas calificadoras de crédito y los organismos internacionales. Cada uno de estos interlocutores requieren datos para diferentes fines.

Marco de control. Todos los gobiernos necesitan controlar el uso de fondos, exigir la rendición de cuentas de las entidades y poder determinar si estas están cumpliendo con sus objetivos de política. Esto es así tanto en el caso del gobierno que haya optado por un control de gestión del presupuesto basado en el desempeño o bien por partidas individuales. Como una herramienta clave para lograrlo, el plan de cuentas (PC) debe considerar quiénes habrán de rendir cuentas, por qué, y qué tipos de cuentas deben rendir (recaudación y gasto).

Estructura de los datos. Es importante establecer estructuras de datos para garantizar que respondan plena y eficientemente a las necesidades de información financiera de los usuarios. En particular, el proceso debe permitir que se recopilen, concilien y consoliden datos de diferentes dimensiones y niveles dentro de la organización, para brindar visiones alternativas.

Requisitos de información. La estructura del PC determina qué información se captura y se pone a disposición para satisfacer las necesidades informativas de los diversos interesados. Esto incluye, por ejemplo: i) entidad contable¹; ii) información financiera; iii) información de gestión interna; iv) información consolidada, incluida la información durante el ejercicio a nivel agregado; v) requisitos de rendición de cuentas; vi) requisitos de información según PCGA/NICSP; vii) información a nivel de segmentos; viii) necesidades de información y monitoreo por programas y proyectos; ix) información interdepartamental e interempresarial (en el caso de las empresas estatales), y x) otras necesidades de información específicas del país.

Obtención del balance del segmento. En cualquier sistema contable de partida doble, las cuentas deben estar equilibradas, es decir, los débitos deben ser iguales a los créditos. Este equilibrio también es necesario a nivel del segmento para el cual se ha de preparar el balance de comprobación. Es frecuente que se establezca el segmento de la organización como el segmento de equilibrio o compensación, dado que generalmente es la base de los informes generados para rendición de cuentas. Es importante decidir dónde tendrá lugar este equilibrio para una configuración apropiada en un sistema computarizado/SIGF.

Previsión de necesidades futuras. Lo más difícil es identificar las necesidades futuras de una organización y diseñar una estructura flexible del PC que no solo sirva para los procesos de negocio actuales, sino que además pueda dar cabida a los requisitos futuros previstos. Una buena idea es mantener uno o dos segmentos de reserva.

Jerarquía versus segmento. A veces el mismo objetivo puede lograrse ya sea definiendo un segmento o creando relaciones “padre-hijo” entre los valores del segmento. Es preciso considerar el impacto y las ventajas y desventajas de seguir cualquiera de estas dos vías. Algunos de los segmentos en los que debe realizarse este análisis son la Clasificación Administrativa y los Centros de Costo; Funciones y Programas; Cuenta Naturaleza y Clasificación Económica; y Proyectos, Actividades y Clasificación Geográfica (regiones, ciudades y municipios).

¹Por ejemplo, una entidad definida/constituida en virtud de una ley quizás esté obligada específicamente a informar de sus actividades. Tal como se explica en el recuadro 2 que antecede, la existencia de una entidad jurídica no es necesaria ni suficiente para identificar una entidad contable o una “entidad de consolidación” para preparar informes y estados financieros consolidados.

Requisitos de correlación. Se deben identificar los requisitos de correlación, por ej., obtener la clasificación de EFP o CFG de otras clasificaciones. La correlación puede ser de uno a varios o de varios a uno. En cualquier caso, el proceso de correlación debe estar bien documentado y comprobado.

Cuenta/segmento interdepartamental. Los gobiernos tienen generalmente transacciones interdepartamentales complejas que deben liquidarse y conciliarse a intervalos periódicos. El objetivo puede lograrse ya sea estableciendo un segmento interdepartamental para reflejar las dos entidades de la transacción o definiendo cuentas interdepartamentales. La decisión depende de los requisitos específicos de la organización.

Las tres clasificaciones primarias que son esenciales para controlar, gestionar y reportar la implementación del presupuesto gubernamental son (véase también el cuadro 1 siguiente y el diagrama en el anexo):

- **Administrativa.** Los gobiernos establecen organizaciones (por ej., ministerios, departamentos, organismos y otras entidades financiadas con fondos del presupuesto) para cumplir las funciones gubernamentales. La clasificación administrativa es esencial para la rendición de cuentas e identificar la organización/entidad responsable de administrar los recursos asignados para implementar objetivos de política especificados, tales como los ministerios de educación y salud o, a un nivel inferior, escuelas y hospitales¹⁸.
- **Funcional/programática.** Los gobiernos toman decisiones acerca de lo que quieren hacer y por qué quieren hacerlo. Dicho de otro modo, se trata de las funciones del gobierno o de los programas que el gobierno desea proveer a la sociedad o generar un impacto en la economía. La formulación de las políticas y la asignación eficiente de los recursos exigen información de los programas gubernamentales y CFG. La CFG puede obtenerse de la clasificación programática solo en la medida en que los programas no comprendan más de una función o subfunción.
- **Económica.** Los gobiernos recaudan ingresos y gastan dinero para desempeñar sus funciones. La clasificación económica incluye la clasificación de ingresos, gastos, activos y pasivos y utilidades retenidas. Esta clasificación es la base para preparar las estadísticas de finanzas públicas (EFP).

Pueden ser necesarias otras clasificaciones para satisfacer los requisitos de datos/información de los administradores del presupuesto y otros interlocutores. Entre ellas, cabe incluir ubicación, tipo de proyecto, tipo de entidad, resultado, producto y fuente de fondos (véase el diagrama en el anexo, que incluye fondo y ubicación del segmento). El PC del libro mayor no debe incluir detalles del tipo de proveedor o cliente. Esos detalles pueden incluirse fácilmente en los libros auxiliares (*cuentas por pagar* y *cuentas por cobrar*, por ejemplo) o en los perfiles almacenados en otros módulos (por ej., el módulo de contrataciones) del SIIGF. Cuando se necesiten múltiples clasificaciones, sería conveniente estudiar las relaciones entre ellas para determinar si

¹⁸D. Jacobs, J. Helis y D. Bouley (2009).

CUADRO 1. TRES CLASIFICACIONES PRIMARIAS DEL MARCO DE GFP

Alineamiento de las clasificaciones presupuestaria y contable		Finalidad	Ejemplo
Clasificación presupuestaria	Clasificación contable		
Administrativa	Unidad contable/ organización	Rendición de cuentas, administración del presupuesto y afectación legal	Ministerios, departamentos, organismos, centros de costos, entidades con financiamiento presupuestario
Funcional (y/o programática)	Proyecto/actividad	Análisis histórico, análisis de políticas y comparaciones, formulación de políticas y rendición del desempeño	Servicio público general; defensa; salud; educación; orden público y seguridad; asuntos económicos; protección medioambiental; vivienda y servicios comunitarios; recreación, cultura y religión; y protección social (Los niveles inferiores pueden incluir subfunción y/o proyectos y actividades)
Económica (que también se basa en la clasificación de EFP como el <i>MEFP 2011</i> del FMI)	Cuenta por naturaleza	Control fiscal, análisis macroeconómico, control de cumplimiento, gestión interna e información estadística	Ingresos, gastos, activos y pasivos (cada tipo económico se desagrega en niveles más bajos para profundizar el análisis, el control y la gestión)

algunas clasificaciones podrían obtenerse de otras para evitar redundancia entre segmentos del PC (véase la sección III).

Estructuración de los atributos de los datos y desarrollo de los segmentos del PC

Deben definirse los segmentos del PC y los niveles jerárquicos dentro de cada segmento. Los diagramas de las relaciones de los segmentos son útiles para establecer las relaciones entre ellos (por ej., correlación con la función y correlación con las estructuras de EFP) y la jerarquía entre distintos niveles dentro de cada segmento. Los segmentos reservados (para atender los requerimientos futuros previstos) se muestran a un lado para recalcar que por el momento los códigos reservados serán invisibles para los usuarios. El diagrama del anexo presenta un ejemplo de estructura con niveles jerárquicos para cada segmento y posibles relaciones entre segmentos. El propósito y la estructura de cada segmento del PC deben ser definidos claramente y las clasificaciones y subclasificaciones dentro de cada segmento deben ceñirse estrictamente a la definición. El recuadro 5 presenta un breve análisis de i) cómo incorporar la clasificación presupuestaria y otras clasificaciones en el PC; ii) cómo estructurar cada segmento en diferentes niveles sobre la base de una relación jerárquica; e iii) cómo organizar el libro mayor y los libros auxiliares y vincularlos con el PC.

Recuadro 5. Desarrollo de un PC: Clasificación de cuentas y tipo y sistema de libros

El PC debe reflejar la clasificación presupuestaria y otras clasificaciones. Un PC bien diseñado incluye la clasificación presupuestaria (ingresos, gastos y préstamos) más cuentas de activos, pasivos y patrimonio. El PC incluye también cualquier clasificación de gestión interna tales como departamentos, centros de costos y regiones. Cada clasificación debe tener su nombre, una breve descripción y un código o número asignado para facilitar el registro, clasificación, resumen e información de las transacciones. Cada clasificación está organizada en torno a un segmento.

Cada segmento jerárquico del PC puede ser objeto de un mayor análisis y subdividirse en una relación “padre-hijo” (resumen y datos detallados requeridos). A cada una de esas subdivisiones de un segmento se le da una secuencia numerada para crear subcategorías. Por ejemplo, el segmento de *programa* podría dividirse en *subprogramas* que a su vez se podrían desglosar en *proyectos y/o actividades*. Análogamente, el ministerio de Hacienda (en el segmento administrativo) puede tener los departamentos del presupuesto y de tesorería en el segundo nivel, y así sucesivamente.

El PC es la base del libro mayor (LM). El PC representa la estructura del LM. El LM es un libro contable que utiliza la estructura del PC para registrar, reportar y conciliar datos financieros. La estructura de codificación de los libros auxiliares que se usen, como el módulo de *Cuentas por pagar* de un SIIGF, se corresponde con las respectivas cuentas de control en el LM. Por ejemplo, el LM tendrá una cuenta de control para *Cuentas por pagar* mientras que el sistema de *Cuentas por pagar* tendrá cuentas individuales de los proveedores. Cada compra se registraría en el sistema de libros auxiliares de *Cuentas por pagar* y el total se registraría en el LM. En cualquier momento, se puede comprobar el saldo del LM cotejándolo con los detalles en el libro auxiliar de *Cuentas por pagar*. No es infrecuente encontrar funcionarios que creen y dicen tener un LM con un PC amplio, pero de hecho podría ser solo parcial donde las transacciones se registran en una diversidad de sistemas pero sin que se acumulen en las cuentas de control de LM. De hecho, se trata de un sistema fragmentado que exige significativa intervención para preparar informes financieros de utilidad, y aun así la precisión de los datos puede ser cuestionable.

Tipos de cuentas (también denominadas cuentas por naturaleza). Las cuentas de ingresos y egresos se compensan al cierre del ejercicio y el superávit/déficit se transfiere a la cuenta de patrimonio neto. Los saldos de las cuentas de activos y pasivos se trasladan al siguiente ejercicio. Las cuentas de ingresos, egresos, activos y pasivos se clasifican además usando la clasificación económica.

El nivel de transacciones¹⁹ de cada segmento es el nivel más bajo en el cual se registran los datos reales (o se ingresan en la base de datos del SIIGF). Cabe hacer, por lo tanto, una distinción entre el PC y el código de transacción. Mientras que el PC es una estructura de un conjunto integrado de códigos que consiste de varios segmentos diseñados lógicamente y estructurados jerárquicamente, el código de transacción —a veces denominado *bloque de codificación* en el diseño del sistema— es una combinación de segmentos que describe diversos atributos

¹⁹A veces también se refiere como “nivel de hoja”.

de una transacción financiera o saldo específico. Si un segmento pudiera obtenerse de otro en función de una relación claramente establecida entre ambos, el código de transacción incorporará el nivel más bajo del segmento primario solamente, ya que el(los) segmento(s) secundario(s) podrían obtenerse mediante un cuadro de correspondencia (véase el anexo)²⁰.

El PC y sus segmentos deben usar una lógica básica y una definición de cuentas. La definición de cuentas y su lógica subyacente aportan claridad acerca de cómo deben registrarse las transacciones específicas y saldos. Debe procederse con cautela para no complicar excesivamente la secuencia y estructura de numeración. Si la estructura es demasiado compleja, los usuarios necesitarán más tiempo para identificar las cuentas correctas. Si se crean demasiados rangos específicos de cuentas, se pueden limitar rápidamente los rangos de cuentas abiertas. Cuando el plan se queda sin rangos abiertos, los usuarios se verán obligados a abandonar la estructura y se perderá la lógica básica. Un sistema de numeración de cuentas simplificado pero estructurado puede facilitar que un PC sea fácil de usar y mantener²¹. Al eliminar las cuentas redundantes y duplicadas se reduce la posibilidad de que haya confusión en el registro de las transacciones y la información. También se mejora la velocidad y eficiencia si los usuarios tienen menos cuentas para registrar las transacciones o conciliar y explicar las variaciones al final del período contable/información.

El número exacto de segmentos del PC, dígitos de cada segmento, rangos de numeración y relaciones “padre-hijo” solo puede determinarse luego de que se lleve a cabo un análisis integral de las necesidades de negocio y se decida la funcionalidad del sistema. Quienes diseñen un PC deben evitar decidir sobre estos factores antes de que se haya completado el análisis de necesidades de negocio.

Configuración del PC en un SIIGF

Los gobiernos usan cada vez más SIIGF para modernizar sus sistemas de contabilidad e información. Un SIIGF puede mejorar el marco de GFP al i) proporcionar información financiera en tiempo real para que los gestores puedan usarla para formular presupuestos, gestionar recursos y administrar programas; y ii) respaldar la preparación de informes y estados financieros. Un SIIGF bien implementado puede ayudar a los gobiernos a lograr un control eficaz de las finanzas públicas y mejorar la transparencia y la rendición de cuentas. Por lo tanto, debe ser diseñado para respaldar la función del sector público y manejar la compleja estructura de las organizaciones presupuestarias así como garantizar el cumplimiento de las leyes presupuestarias y las normas de finanzas públicas²².

²⁰Dicho cuadro de correspondencia se mantiene oculto y es aplicado automáticamente en un sistema computarizado de información de gestión financiera/SIIGF para recuperar datos clasificados de acuerdo con el segmento del PC derivado.

²¹El uso de un sistema simple pero coherente de numeración y estructura contribuye a hacer el PC amigable para el usuario y reducir la posibilidad de errores de codificación/registro. Por ejemplo, todas las cuentas del activo pueden comenzar con el número 1, todas las cuentas del pasivo con el número 2, todas las cuentas del patrimonio con el número 3, todas las cuentas de ingresos con el número 4, y todas las cuentas de egresos con el número 5. Otra lógica básica consiste en asignar rangos de cuentas para determinados tipos de actividad. Por ejemplo, las cuentas de activos a corto plazo podrían estar en un rango de numeración del 100 al 150, y los activos a largo plazo podrían tener un rango del 151 al 200.

²²A. Khan y M. Pessoa (2010).

La configuración del SIIGF no se limita al módulo del LM, y el diseño del PC debe tener en cuenta el impacto de usar otros módulos y libros auxiliares del SIIGF. El módulo del LM es considerado como la columna vertebral del SIIGF y su estructura es provista por el PC. Un SIIGF generalmente incluye el módulo del LM y al menos el módulo de *cuentas por pagar*. Sin embargo, hay una serie de otros módulos como los de *cuentas por cobrar*, *gestión de caja*, *contrataciones* y *nómina* que frecuentemente se utilizan para potenciar la funcionalidad del sistema. En cualquier caso, la vinculación entre el LM y los libros auxiliares (asociados con otros módulos del SIIGF) debe establecerse claramente. La configuración de los libros auxiliares se combina con el PC en el LM para generar un mecanismo amplio para registrar, controlar e informar de las actividades del gobierno a los correspondientes interesados.

Directrices básicas para un PC computarizado

La manera en que esté diseñado un PC, y configurado el SIIGF, es crucial para la eficacia del sistema de contabilidad y de información financiera. El PC es el núcleo de cualquier SIIGF. Si bien el análisis de las necesidades de negocio/usuarios es un elemento fundamental para desarrollar un PC y deben seguirse varios principios subyacentes (véase la sección III), es necesario considerar específicamente los siguientes aspectos en el contexto del desarrollo/rediseño del PC para un SIIGF: i) establecer un plan de cuentas general/unificado; ii) usar una lógica sencilla y básica, y limitar el número de cuentas; iii) decidir el sistema contable: caja, devengado o en transición (de caja a devengado); iv) comprender y utilizar la amplia funcionalidad de los modernos sistemas computarizados; y v) dar margen para el crecimiento futuro mediante escalabilidad.

La creación de un PC general o unificado establece los cimientos de una terminología coherente y permite eliminar las cuentas redundantes. Brinda una base para la coherencia de las políticas y procedimientos presupuestarios y contables, incluida la terminología utilizada en el gobierno. Además, al ser el SIIGF un sistema integrado con diversos módulos de *software* para responder a requisitos funcionales concretos, sus funcionalidades son provistas de manera coordinada en función del mismo PC general/unificado. Los datos capturados en un módulo son usados en otros, eliminándose de esa manera la entrada duplicada de datos y reduciéndose los errores. Por otra parte, la consolidación de entidades presupuestarias individuales en una única entidad contable del gobierno en su totalidad puede ser en gran medida automatizada y simplificada si se usa un PC general/unificado.

En aquellos casos en que se permita que las organizaciones gubernamentales individuales implementen sus propios sistemas, igualmente debería haber un marco de PC unificado. Algunos países optan por implementar un SIIGF en todo el país, mientras que otros permiten que los organismos gubernamentales individuales tengan su propio sistema para atender sus necesidades específicas. Los niveles inferiores del gobierno en un sistema federal quizá no usen el mismo sistema que el gobierno central/nacional. Aunque de ser necesario las entidades individuales pueden usar diferentes planes de cuentas, estos deben estar integrados en un marco de PC unificado para que el gobierno pueda consolidar todas las transacciones en un único conjunto de estados financieros.

Debe potenciarse la amplia funcionalidad disponible en un SIIGF para simplificar el PC. Una decisión clave es cuántos y que módulos auxiliares del SIIGF son esenciales y deben ser implementados. Es posible utilizar segmentos correctamente diseñados y estructuras lógicas de codificación con la funcionalidad del sistema para producir una amplia gama de informes estándar sin necesidad de una adaptación extensiva. Dada la sofisticación de la mayoría de los sistemas modernos, quizá sea posible desarrollar un solo LM que pueda satisfacer las necesidades de todos los interesados, pero es preciso establecer un equilibrio entre el nivel de detalle contenido en el PC del LM y el nivel de detalle de los libros auxiliares en otros módulos²³. Para que el PC del libro mayor sea eficaz y eficiente, debe tenerse información en los libros auxiliares con el mayor detalle posible. Por ejemplo, en el LM no deben figurar los nombres de los proveedores y aportantes de ingresos. Esos detalles pueden y deben mantenerse en los módulos de *cuentas por pagar* y *cuentas por cobrar*. Análogamente, los detalles de los activos podrían mantenerse convenientemente en un registro de activos en lugar del LM. Este es un aspecto importante porque un PC demasiado complejo puede acarrear problemas significativos para generar informes del sistema.

Para aprovechar al máximo la funcionalidad de información de un SIIGF, la normalización de los datos es esencial. En el diseño de un sistema de gestión de bases de datos relacionales (SGBDR) como un SIIGF, el proceso de organizar los datos para minimizar la redundancia se denomina “normalización”²⁴. Si no se usan técnicas de normalización de datos, la funcionalidad de información puede volverse complicada y la redundancia de la estructura de datos puede impactar en su fiabilidad y por tanto en el marco de información. Para las necesidades de información de la mayoría de los usuarios, la primera opción deben ser los informes estándar que se generan directamente del SIIGF usando las estructuras de codificación sin necesidad de una programación adaptada a cada caso²⁵. La funcionalidad de información debe brindar acceso a conjuntos separados de datos (en cuadros relacionados) para comparación de montos presupuestados y reales.

Modificación (en caso necesario) del marco legal y regulatorio subyacente

Uno de los frecuentes motivos para preparar un nuevo PC es unificar las estructuras dispares de contabilidad e información que han evolucionando con el tiempo²⁶. Sin embargo, incluso un PC bien estructurado y configurado periódicamente requerirá modificaciones para satisfacer nuevos e incipientes requisitos de negocio.

²³Es preciso usar libros auxiliares apropiados para rastrear el nivel detallado de información para análisis y monitoreo en profundidad, mientras que el LM, al ser el libro central del gobierno queda limitado a satisfacer las necesidades más generales de análisis e información.

²⁴La normalización es el proceso de organizar los datos para asegurar su integridad y una gestión eficiente de la base de datos. El proceso de normalización tiene dos objetivos: eliminar los datos redundantes (por ej., almacenar los mismos datos en más de un cuadro) y garantizar que las dependencias de los datos tengan sentido (almacenando solo los datos relacionados en un cuadro). Una estructura de datos redundante y compleja afecta no solo a la integridad de los datos sino también a la eficiencia del marco de información (por ej., aumenta el tiempo que lleva generar informes del sistema).

²⁵Esto no significa que no se necesitarán informes adaptados a cada caso, ya que de tiempo en tiempo, surgirá esta necesidad.

²⁶Cuando cada unidad usa su propia estructura de clasificación y codificación sin referirse a otras, el resultado es una estructura dispar de contabilidad o información. Las modificaciones surgen *ad hoc*, y no se comunican a todos los usuarios.

Es esencial que exista un claro marco institucional, legal y de procedimiento para impedir la fragmentación de la estructura del PC. Una clara asignación de facultades institucionales para aprobar cualquier modificación de la estructura del PC (por ej., un único punto de autoridad como el Ministro de Hacienda/Contador General) y un marco legal/regulatorio claramente definido que establezca los papeles y responsabilidades de los diferentes actores y especifique el procedimiento para adoptar cambios de la estructura del PC son esenciales para garantizar que la eficacia y la integridad original de un PC bien diseñado no se pierdan con el tiempo.

Deben observarse los siguientes principios para garantizar que el PC siga siendo usado como una estructura unificada y acordada.

- Designación de procesos y plazos para i) proponer cambios; ii) hacerlos analizar por los principales interesados; e iii) aprobar y publicar las modificaciones, de modo que todos los usuarios sean notificados. Cualquier proceso cíclico de actualización no debe tener una frecuencia mayor que la trimestral.
- Identificación del impacto de cualquier modificación propuesta del PC, incluido que se ajuste a los principios centrales y a la estructura acordada del PC.
- Una clara asignación institucional de facultades para autorizar cambios al PC.
- Todas las modificaciones del PC deben ser congruentes con la configuración, es decir, no deben apartarse de cómo se definen los segmentos o la relación “padre-hijo”.

Migración de datos

Es necesario desarrollar un plan para la migración de datos para garantizar que no se pierdan ni corrompan los datos históricos cuando se implemente un PC nuevo o actualizado.

La migración eficaz y eficiente de los datos existentes desde el PC anterior al nuevo es fundamental para el éxito de este último y su mejor capacidad de informar. Este proceso puede tomar un considerable esfuerzo de planificación y a menudo no se le da atención debida²⁷. Como consecuencia, la deficiente calidad de los datos puede restarle utilidad al PC nuevo o actualizado. Es importante que los usuarios tanto técnicos como funcionales del SIIGF participen en ese proceso²⁸. El proceso también permitiría reconfigurar los informes financieros históricos para alinearlos con la nueva estructura, proporcionando así datos históricos útiles para efectuar comparaciones.

Fortalecimiento de capacidades de los usuarios del PC y gestión del cambio

Para que el PC logre tener el impacto deseado de facilitar una mejor gestión presupuestaria e información financiera, todos los usuarios del gobierno deben ser adecuadamente capacitados. Capacitar al personal es un requisito fundamental al introducir cualquier modificación de los procedimientos y procesos. La introducción de cambios al PC debe ser comunicada efectivamente al personal correspondiente en todo el gobierno.

También es necesario desarrollar una estrategia eficaz de gestión del cambio para implementar el nuevo PC y las reformas asociadas al sistema de contabilidad e información.

²⁷Esto también supone tener en cuenta los requerimientos de migración de datos al diseñar un nuevo PC (o actualizarlo).

²⁸Los usuarios funcionales podrán identificar correctamente los nuevos códigos que deben correlacionarse con los anteriores y los proveedores de apoyo técnico podrán brindar la solución técnica.

Como todos los cambios generan incertidumbre y podrían llegar a suscitar una fuerte oposición o resistencia de los principales interesados, se debe elaborar una estrategia de gestión del cambio para explicar por qué es necesario y qué objetivos se procuran alcanzar. Asimismo, se debe atender adecuadamente todo riesgo percibido o incertidumbre. El desarrollo de la estrategia de gestión del cambio debe comprender los siguientes pasos clave²⁹:

- Asegurar el respaldo explícito de los máximos niveles del gobierno desde las primeras etapas de la reforma.
- Identificar los cambios organizativos necesarios para implementar los nuevos procesos y las reglas y procedimientos modificados, articulando claramente los beneficios de los cambios.
- Identificar los cambios en la documentación, incluidos los documentos de insumos (por ej., comprobantes de pago) y de producto (por ej., informes de gestión, informes de monitoreo presupuestario, etc.).
- Identificar las necesidades de fortalecimiento de las capacidades de los recursos humanos y elaborar un plan, que incluya un programa de capacitación, para resolver las limitaciones de capacidad existentes.
- Identificar a los principales agentes de cambio en el ministerio de Hacienda y organismos.
- Desarrollar un plan para concientizar a los diversos usuarios de los nuevos sistemas y procedimientos.

²⁹Si el nuevo PC ha de ser implementado como parte de un SIIGF, algunos de esos pasos podrían estar reflejados en parte en el plan de implementación del SIIGF.

Conclusión

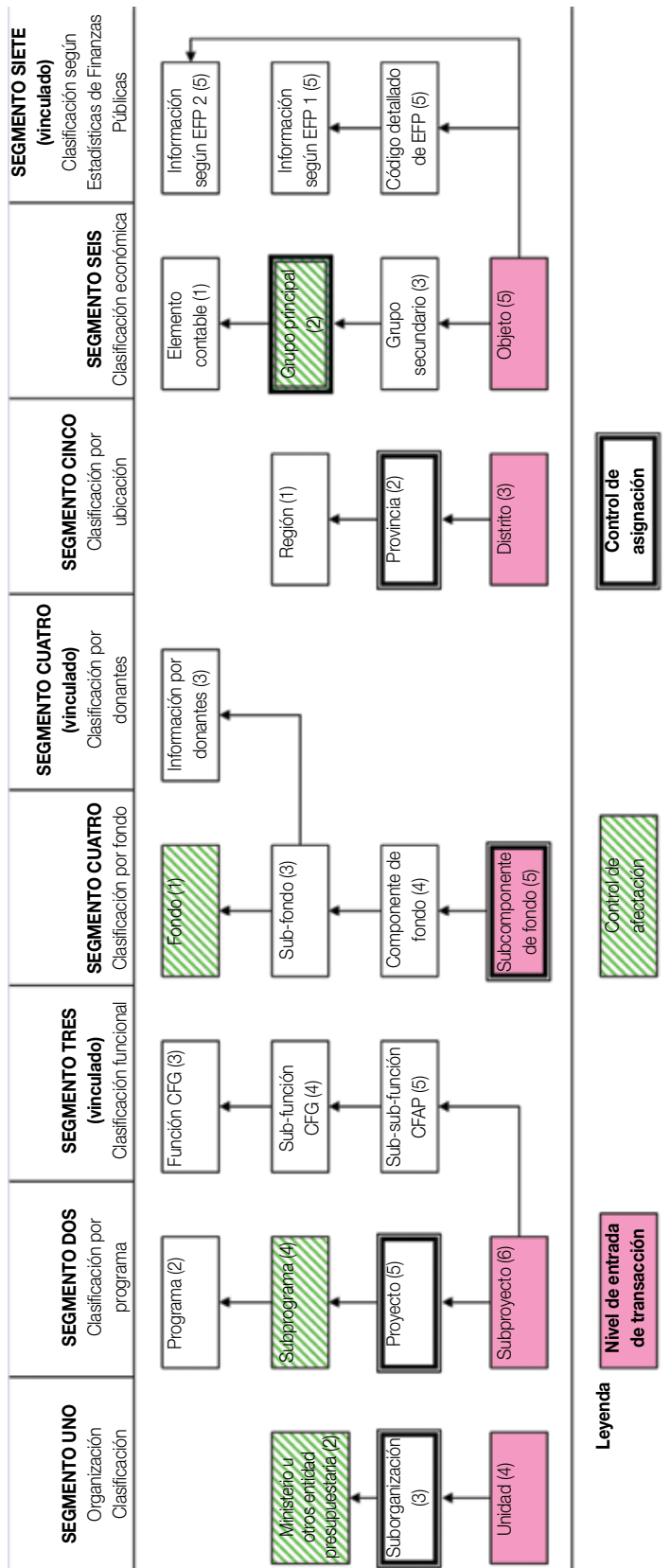
El plan de cuentas (PC) es el eje del marco de contabilidad e información gubernamental para clasificar, registrar e informar sobre las transacciones y saldos financieros. El PC es también el núcleo de cualquier sistema computarizado de contabilidad e información (SIIGF). El desarrollo de un PC, por lo tanto, debe recibir atención adecuada y ser un elemento central de cualquier plan de reforma de la gestión financiera pública. Aunque el concepto de un PC no es desconocido, particularmente en el contexto de la contabilidad comercial, su diseño para los sistemas gubernamentales debe abordar las especificidades y las necesidades de los diversos interesados en un marco de GFP dado.

Un PC proporciona la estructura y los sistemas de clasificación para organizar, registrar y reportar información financiera. Define la organización de los libros contables que se mantendrán para atender las necesidades de los usuarios e interesados y proporciona una estructura de codificación para la clasificación y el registro de la información financiera pertinente (tanto flujos como saldos) dentro del sistema contable. Hay varios principios rectores y factores centrales que es necesario tomar en cuenta al desarrollar un PC. Las clasificaciones presupuestarias definen la estructura de los códigos o subcódigos del PC que se relacionan con las operaciones presupuestarias del gobierno. Cuando las bases contables son diferentes para la presupuestación y la información financiera, esta última puede requerir información adicional para cumplir con las normas pertinentes. A pesar de la aparente distinción entre ambas, sin embargo, puede y debe haber una estructura común e integrada de codificación de cuentas para la contabilidad presupuestaria y la financiera.

La definición, uso y mantenimiento en el tiempo de los segmentos del PC son cruciales para garantizar la integridad de datos y la utilidad de los informes provenientes del sistema de contabilidad financiera e información. Uno de los frecuentes motivos para preparar un nuevo PC es unificar las estructuras dispares de contabilidad e información que han evolucionado en el tiempo. Un plan con la secuencia apropiada para desarrollar e implementar un PC debe comprender los siguientes pasos clave: i) realizar una evaluación amplia de las necesidades de negocio; ii) armonizar la clasificación presupuestaria y el PC; iii) estructurar los atributos de los datos y desarrollar diversos segmentos del PC; iv) seguir las directrices básicas para configurar el PC si se va a implementar como parte de un SIIGF; v) modificar, según sea necesario, los marcos legal y regulatorio subyacentes; vi) abordar los problemas de migración de datos; y vii) desarrollar e implementar un plan de fortalecimiento de capacidades para los usuarios del PC así como una estrategia de gestión del cambio para implementar eficazmente el PC y las reformas conexas.

Quizá sea necesario implementar el nuevo PC en etapas reflejando la secuencia de otras reformas de GFP, por ej., actualización de la clasificación económica para implementar el *MEFP 2001*, transición a la contabilidad de devengado, incorporación de un segmento de fuentes de fondos para integrar el financiamiento de los donantes e implementación de una estructura programática para una presupuestación basada en resultados.

Diagrama: Estructura jerárquica de datos vinculados



Referencias

- Doe, L., y S. Pattanayak, 2008, Financial Control in African Countries, *Public Financial Management Technical Guidance Note* (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Fondo Monetario Internacional, 2001, *Manual de estadísticas de finanzas públicas* (Washington).
- IFAC Public Sector Committee, 2003, *The Modernization of Government Accounting in France: The Current Situation, the Issues, the Outlook* (enero).
- Jacobs, J., J. Helis y D. Bouley, 2009, “Clasificación presupuestaria”, serie *Notas técnicas y manuales* (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Khan, A., y M. Pessoa, 2010, “Diseño conceptual: Un elemento fundamental de un proyecto de sistema de información de gestión financiera pública”, serie *Notas técnicas y manuales* (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Khan, A., y S. Mayes, 2009, “Transición a la contabilidad en base de devengo”, serie *Notas técnicas y manuales* (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Ministerio de Economía, Finanzas e Industria, 2003, *La nomenclature budgétaire-comptable, Rapport d'étape sur l'avancement des travaux*, Francia (junio).
- Ministerio de Economía, Finanzas e Industria, 2004, *Central Government Accounting Standards* (Francia).
- Ministerio de Presupuesto y Cuentas Públicas, 2009, *Referentiel de comptabilité budgétaire* (Francia).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2001, *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*, capítulo 11.
- Pattanayak, S., e I. Fainboim, 2011, “La Cuenta Única de Tesorería: Una herramienta esencial para la gestión de la tesorería del gobierno”, serie *Notas técnicas y manuales* (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Public Sector Accounting Standards Board of the Australian Accounting Research Foundation, *Statement of Accounting Concepts*.
- Radev, D., y P. Khemani, 2009, Commitment Controls, serie *Notas técnicas y manuales* (Washington: Fondo Monetario Internacional).

TNM/11/03 (S)

Fondo Monetario Internacional
Departamento de Finanzas Públicas

700 19th Street NW
Washington, DC 20431
EE.UU.

Tel: 1-202-623-8554

Fax: 1-202-623-6073