

Modelo Presupuestario y construcción de una Administración electrónica integrada.

Noemí Diaz-Benito

Los retos de la Administración Pública

Algunas de las principales preocupaciones y retos a los que se enfrentan las Administraciones Públicas son: atender una creciente demanda de servicios por parte de los ciudadanos, conseguir procesos de gestión eficientes y rentables y obtener mejores resultados a corto plazo. Adicionalmente, las condiciones económicas y sociales en constante evolución obligan a las Administraciones Públicas a replantearse sus responsabilidades y establecer una comunicación eficiente con todos sus miembros y grupos de interés.

La modernización de las Administraciones Públicas requiere un nuevo acercamiento a la tecnología. Se necesita una tecnología que pueda aumentar la eficacia, mejorar la viabilidad económica, realzar la transparencia de los procesos, y ayudar a comunicarse con el público, otros Entes Públicos o cualquier agente demandante de información. La utilización de nuevas tecnologías y soluciones especialmente diseñadas para la Administración Pública, implica un cambio pero a la vez una simplificación en los procesos.

El modelo presupuestario del Sector Público es necesario que responda a la construcción de una administración electrónica integrada con el resto de servicios. Así, debe ser soportada por soluciones integradas y completas que cubran



la planificación y ejecución de presupuestos, facilitando a los organismos públicos la elaboración del presupuesto de una forma precisa y rápida. Igual de importante es el dotar a las organizaciones de flujos de procesos de trabajo, incorporando un nuevo nivel de inteligencia de negocio a los presupuestos con un valor y eficiencia sin precedentes.

El Modelo Presupuestario

El Modelo presupuestario para las Administraciones Públicas busca la visión integrada del núcleo de gestión económica-financiera en las áreas de:

- **Contabilidad Presupuestaria**

Cubre la funcionalidad propia de las administraciones públicas, desde la definición de la estructura presupuestaria hasta la elaboración, ejecución y seguimiento del presupuesto.

- **Contabilidad Financiera**

Soporta las necesidades de contabilidad general o de terceros, así como la gestión del patrimonio, inversiones o tesorería.

- **Controlling o Contabilidad analítica**

Ofrece diferentes visiones para “de forma flexible” realizar el control de gestión o analítico.

- **Resto de áreas funcionales**

Aprovisionamiento, proyectos, recursos humanos, mantenimiento, sanidad...

Adicionalmente, las organizaciones demandan la adaptación a sus propias necesidades locales para la correcta gestión presupuestaria en los términos de:

- Estructura Presupuestaria.
- Vinculación de partidas.





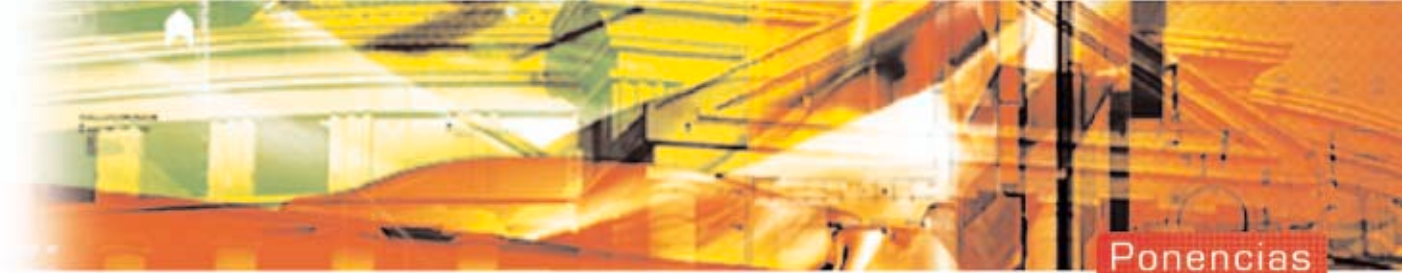
- Elaboración del Presupuesto.
- Ejecución del presupuesto de gastos.
- Ejecución del Presupuesto de ingresos.
- Plurianuales.
- Proyectos de Gastos.
- Gastos con financiación afectada.
- Cierre.
- Integración con otras áreas.

• Estructura Presupuestaria

A través de la estructura presupuestaria (clasificación funcional, económica y territorial) y fondos, y de su definición jerárquica se compondrán, para cada ejercicio, las partidas presupuestarias.

Con el fin de asegurar flexibilidad a las distintas definiciones que pudieran darse en las partidas presupuestaria, es importante que la definición de estas clasificaciones se realice de forma flexible atendiendo a

- Clasificaciones activas.
- Orden de utilización de las clasificaciones dentro de la partida presupuestaria.
- Número de dígitos de cada clasificación.
- Número de dígitos por cada uno de los epígrafes de cada clasificación.



• Vinculación de Partidas Presupuestarias.

La necesidad de crear bolsas de crédito que agrupan diferentes partidas presupuestarias bajo criterios diversos, ocasiona que sea imprescindible disponer de herramientas automáticas que permitan generar estas vinculaciones.

Los criterios de vinculación se pueden definir atendiendo a :

- Por valor de una/s clasificación/es.
- Por epígrafe de una/s clasificación/es.
- Por valor de un epígrafe.
- Y combinaciones de los anteriores.

• Elaboración de Presupuesto e Inicialización de Presupuesto

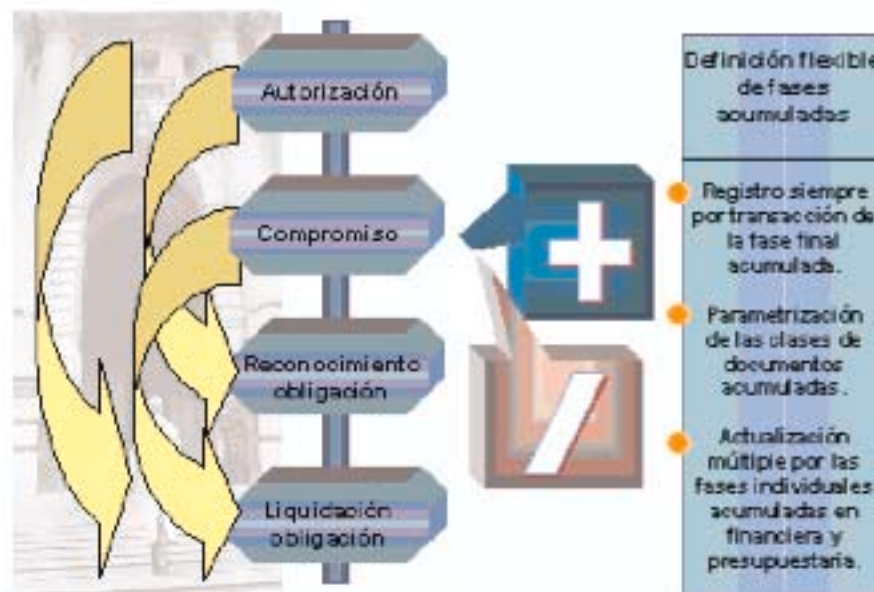
A través de la herramienta de Elaboración de Presupuesto debe ser posible generar la información presupuestaria necesaria para su envío al órgano competente que apruebe el Anteproyecto de Presupuesto del ente público correspondiente. Las principales funcionalidades que es conveniente aportar son la gestión de distintas versiones de presupuestos, la posibilidad de consolidar las distintas versiones en una única versión, distinción clara de los conceptos e importes aprobados en una versión individual, presupuestación por proyectos de forma individualizada, permitiendo realizar desgloses a mayor nivel que la partida presupuestaria y la posibilidad de distinguir entre importes corrientes, comprometidos y plurianuales, entre otras. También se necesitan utilidades que facilitan la gestión de la Elaboración del Anteproyecto de presupuesto como la posibilidad de recuperar los datos de créditos iniciales, finales u obligaciones de ejercicios pasados y realizar devaluaciones, revaluaciones o reorganizaciones para la correcta obtención del Anteproyecto a presupuestar. Una vez reflejada la versión aprobada, se podría ejecutar el presupuesto aprobado de forma unificada sin necesidad de introducir de nuevo los datos en el sistema, disponiendo de una visión global del presupuesto del ente público correspondiente o de forma detallada por partida presupuestaria o centro gestor. Con estos datos se generará el Presupuesto Inicial del ejercicio corriente. Este presupuesto puede ser modificado con traslados, suplementos, devoluciones o ingresos que incrementan presupuesto.



• Ejecución de presupuesto de gasto

Para la correcta ejecución del presupuesto de gasto se debe permitir la definición y utilización flexible de fases de ejecución del presupuesto de gastos. El modelo básico de fases de gastos está compuesto por: Retención de crédito, Autorización de gastos, Compromiso o Disposición de gastos, Reconocimiento de la obligación, Liquidación de la obligación u orden de pago, Propuesta de pago o expedición y Pago real. Estas fases se pueden agrupar de forma libre generando documentos acumulados según las necesidades. Por ejemplo, Autorización + Compromiso, Reconocimiento y Liquidación de la obligación. En cualquier momento y para todo documento se puede consultar el registro de historial de todo el flujo de documentos asociados. Es decir, qué documentos dependen de uno dado o cuál es el origen de uno dado. La relación entre cada documento y su inmediato dependiente sea o no de la misma fase puede ser de uno a varios. Asimismo se permite la modificación y registro de los documentos complementarios correspondientes.

Ejecución del Presupuesto de Gastos – Fases Presupuestarias





- **Ejecución del presupuesto de ingresos**

También es necesaria la definición y utilización flexible de fases de ejecución del presupuesto de ingresos. El modelo básico de fases de ingresos está compuesto por: Previsión de Ingresos, Orden de Ingresos, Cobro de Ingresos, Aplazamientos, Suspensiones, Anulaciones y Compensaciones. En cualquier momento y para todo documento se puede consultar el registro de historial de todo el flujo de documentos asociados. Es decir, qué documentos dependen de uno dado o cuál es el origen de uno dado. Asimismo se permite la modificación y registro de los documentos complementarios correspondientes.

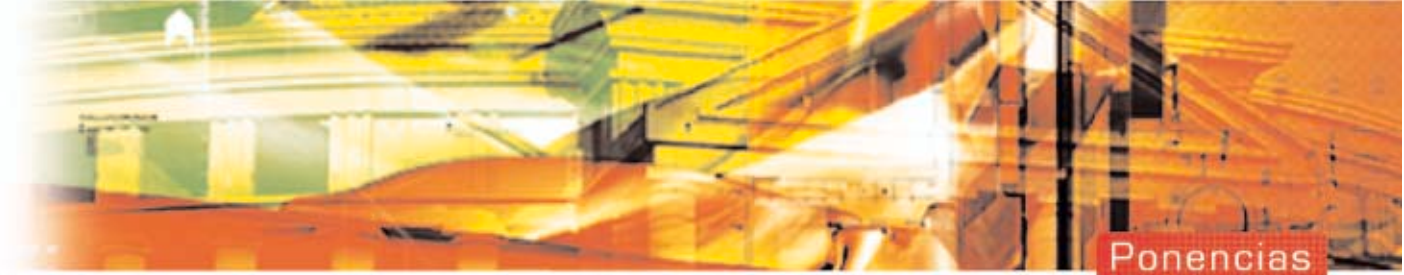
- **Plurianuales**

La funcionalidad que permite la gestión de aquellos gastos que sobrepasan el ejercicio corriente de forma que, es posible controlar el presupuesto disponible en el ejercicio corriente para las fases RC, A y D y las anualidades e importes de ejercicios futuros se conoce como gestión de Plurianuales. Tanto en el caso de las anualidades correspondientes al ejercicio en curso como a las correspondientes a ejercicios futuros, las bolsas de vinculación serán tenidas en cuenta.

- **Proyectos de Gastos**

Esta funcionalidad permite el control de la financiación y la ejecución de los proyectos. Engloba las opciones para que los proyectos se creen/definen, se mantengan y se presupuesten. Los proyectos que se crean en período de presupuestación no están operativos hasta que se liberan, en dicho momento pasan a ser del sistema de Contabilidad Presupuestaria, donde se ejecutan mediante documentos contables. Dichos proyectos, se mantienen y se vuelven a presupuestar en los sucesivos ejercicios, en el sistema de Proyectos de gasto.

El mantenimiento de proyectos en ejecución permite la asignación/modificación de partidas a elementos del proyecto y de su anualidad para el ejercicio que se está presupuestando. Estas modificaciones pueden ser, bien porque nacen nuevos proyectos durante el periodo de ejecución o bien porque se modifican proyectos que ya estaban presupuestados y pueden realizarse directamente desde proyectos, sin necesidad de que se haya realizado una modificación de crédito en la partida o bien porque se ha realizado una modificación de crédito que debe desencadenar una modificación de proyectos.



En los Proyectos de Gastos también se mantienen y asigna la financiación a los proyectos. Para poder certificar, se recogen los documentos contables ejecutados de los proyectos financiados.

• Gastos con Financiación Afectada

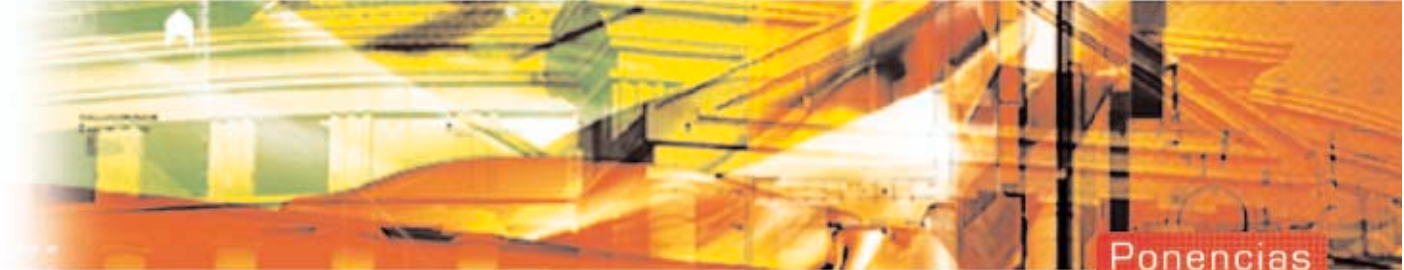
El objetivo del área de Gastos con Financiación Afectada, es el de vincular los ingresos destinados a financiar fines concretos con los gastos presupuestados para su realización. Esta vinculación se realizará a partir de la creación de Fondos (Finalidades) en el sistema, a los que se asignarán las partidas presupuestarias de ingresos y gastos afectadas a dicha finalidad. La relación establecida entre partidas presupuestarias de ingresos y gastos no debe entenderse como una a una, sino de forma global por Fondo(Finalidad). Esto quiere decir que los controles que se establezcan entre el ingreso y el gasto actúan sobre la suma de todas las partidas presupuestarias que componen la Finalidad.

Un Fondo (Finalidad) es una unidad de gestión en sí misma, y se permitirá el seguimiento y control de su ejecución con un doble objetivo: por un lado, conocer el progreso de la ejecución del ingreso y del gasto asociados a una Finalidad concreta, para detectar posibles desviaciones en uno u otro sentido, por otro, en los casos que se desee, impedir la ejecución del gasto hasta que no se hayan realizado los ingresos suficientes. Para este control se puede determinar para cada Finalidad en qué Fase de Gastos se impide la ejecución hasta no disponer de la ejecución en la Fase que se determine de Ingresos.

• Cierres

Los procesos de Cierre Presupuestario contemplan las siguientes funcionalidades a grandes rasgos:

- **Traspaso de Remanentes:** donde la finalidad de este proceso es poder traspasar los documentos presupuestarios (fases R, A y D) que no se hayan consumido totalmente al ejercicio siguiente. Existen dos tipos de traspasos de documentos presupuestarios: por un lado, los remanentes y, por otro, los compromisos de gasto. El remanente generará incorporación de crédito en el ejercicio siguiente por el importe del mismo. En cambio, el compromiso de gasto consumirá crédito del presupuesto aprobado para el ejercicio siguiente.
- **Herramientas de visualización de documentos:** son una serie de ayudas para que el usuario pudiera ver de forma sencilla, tanto el consumo producido en los diferentes ejercicios, como si el documento es remanente o compromiso de gasto.

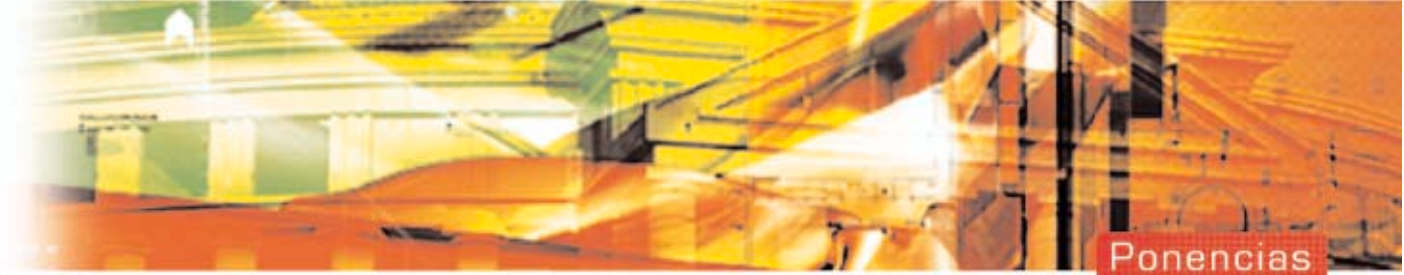


- **Resultas:** el proceso de resultas contemplará el traspaso de los asientos de las cuentas de terceros de ejercicio corriente a ejercicio cerrado, dejando las cuentas de derechos de cobro (430000, 435000, 435100) y las de obligaciones de pago pendientes (400000, 405000) sin saldo y preparadas para registrar derechos y obligaciones del ejercicio corriente. En el periodo de apertura y cierre provisional se debe permitir crear documentos O en el ejercicio anterior y en el nuevo. También es posible realizar el pago de una factura, de este ejercicio o del anterior, siempre con cargo al nuevo ejercicio.
- **Plurianuales:** el traspaso de los documentos plurianuales se realiza a principios de enero. Se traspasarán los documentos plurianuales creados al ejercicio siguiente. Este proceso generará nuevos documentos en el ejercicio N + 1 con el importe introducido en la anualidad. El procedimiento contemplaría el traspaso de los documentos entre ejercicios. El proceso de creación de nuevos documentos contemplaría dos pasos: primero realizaría una serie de chequeos en orden a comprobar que los documentos a traspasar estuvieran efectivamente contabilizados en el ejercicio N con anualidades futuras. Segundo, una vez comprobados que los datos son correctos, se procesarían ejecutando la integración con FI. Si en el procesamiento de los datos se encontraran errores, el proceso se pararía en la línea donde encontró el error. Una vez solventados los problemas que causan el error, se volvería a ejecutar el mismo procedimiento desde el principio.
- **Regularización:** El proceso contemplaría el cierre de la contabilidad del Presupuesto de Gasto, cierre de la contabilidad del Presupuesto de Ingreso, regularización de los saldos de las cuentas del grupo 6 y 7.

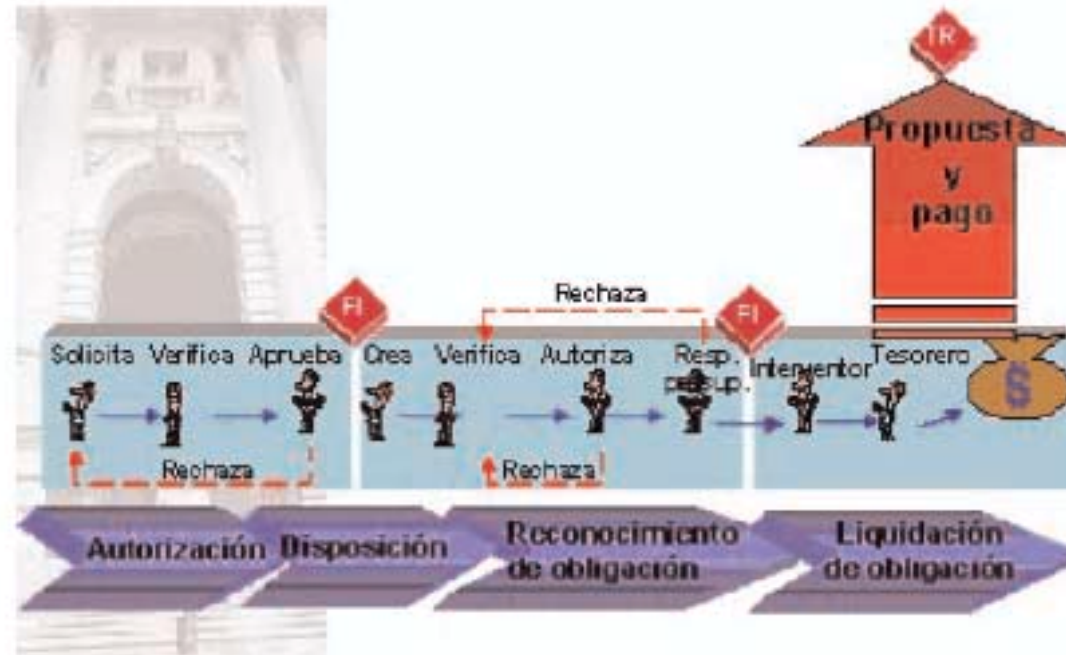
• **Gestión de Autorizaciones**

Como se puede observar en la siguiente imagen, en las tareas de ejecución del presupuesto es importante que se soporten las diferentes fases encadenadas por el proceso de Workflow que se haya definido, e integradas con el resto de áreas de gestión.





Ejecución del Presupuesto con Workflow



Esto quiere decir, que, un documento D no podrá consumir de un documento A previo, si el documento A no ha sido verificado y contabilizado en FI previamente por la persona responsable. Este flujo de autorizaciones, pasos y responsabilidades será gestionado por el workflow.

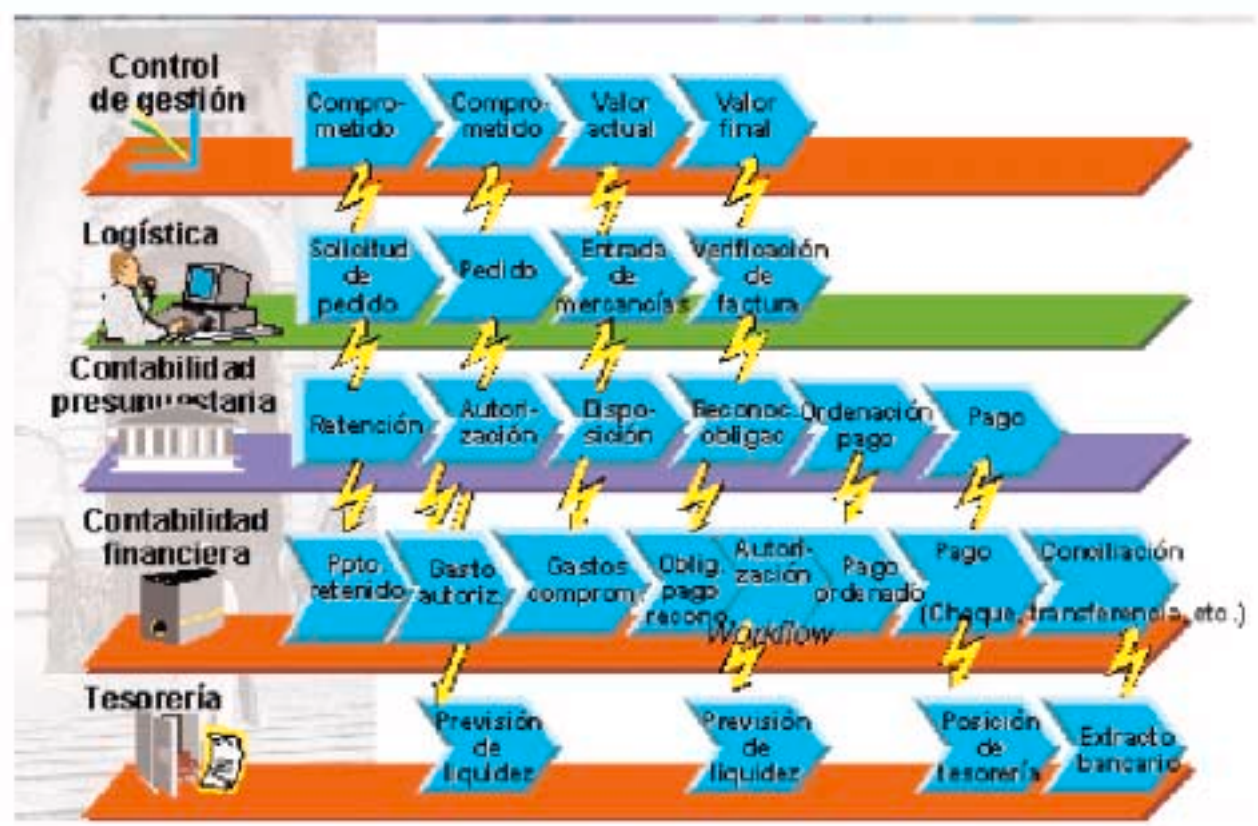
- **Integración con otros módulos**

En un proceso de ejecución de gastos, existe la integración con los módulos de Compras, Contabilidad General y Tesorería, en los diferentes estados de solicitud, pedido, recepción de bienes o servicios, factura y pago.



En la contabilidad presupuestaria, este flujo se identifica con las diferentes fases de gastos: autorización, disposición o compromiso del gasto, reconocimiento de la obligación de pago, orden de pago, propuesta de pago y pago real. Asimismo, se soportan las fases de suplemento o anulación, así como las combinaciones o variaciones: (AD, OP, ADOP...).

Integración en el Sector Público





Conclusión

Los beneficios de una solución que cubra el Modelo Presupuestario de la Administración Pública española permiten que desde un único sistema de información se gestione de forma completa la ejecución presupuestaria tanto desde el punto de vista de la contabilidad pública como de la contabilidad financiera o de gestión. Además, las herramientas que permiten la integración con otros sistemas, redundarán en ventajas de gestión y de la calidad de la información.

El implantar soluciones de control de flujos de trabajo tipo Workflow, dota a las organizaciones con una agilidad y control mayor de sus operaciones de elaboración y ejecución de presupuestos, que pueden ser completados con una explotación de la información de seguimiento y control del presupuesto.