

Descripción de la puesta en marcha del proyecto de armonización contable en una Institución de Educación Superior*

(Description of the start up of the project of accounting harmonization in an institution of higher education)

Citlalli Pacheco Ramírez***

Enviado: 11/06/2016

Aceptado: 12/10/2016

RESUMEN

En el presente documento se describe el proyecto de armonización contable que se implementó en la Universidad Veracruzana (UV), institución pública autónoma de educación superior en el estado de Veracruz, México. Asimismo, se destacan tanto los aciertos como las oportunidades de mejora identificados en el proceso, así como algunas situaciones significativas derivadas de las percepciones de los participantes, mismas que influyeron en el desarrollo del proyecto. La intención de publicar este reporte es contribuir a que otras instituciones educativas de nivel superior y otros organismos públicos puedan atender los requerimientos técnicos y normativos que solicita el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) para aplicar la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), a través de un enfoque de administración de proyectos, razón por la que no se menciona el detalle de los registros contables o los cambios en los sistemas informáticos derivados de éstos.

Palabras clave: Armonización contable, instituciones públicas autónomas de educación superior, Universidad Veracruzana, Ley General de Contabilidad Gubernamental.

ABSTRACT

This document describes the accounting harmonization project developed at the Universidad Veracruzana (University of Veracruz), an autonomous public institution of higher education in the state of Veracruz, Mexico. As a complement to this, the highlight both the successes and the improvement opportunities identified in the process, as well as some significant situations derived from the perceptions of the participants and that were identified that influenced the development of the project. The intention with the presentation of this report is to help other higher education institutions and other public bodies to know the technical and regulatory requirements requested by the National Accounting Harmonization Council (CONAC, for its acronym in spanish) for the application of the General Accounting Law (LGCG, for its acronym in spanish), through a project management approach, a situation where the details of the accounting records or the changes in the computer systems derived from them are not mentioned.

Key words: Accounting Harmonization, Autonomous Public Institutions of Higher Education, Universidad Veracruzana (University of Veracruz), General Law of Government Accounting.

JEL CLASSIFICATION: M00, M1, M10.

*Artículo preparado a partir de la tesis que la autora presentó para obtener el grado de maestría. Véase Pacheco Ramírez, C. (2016).

**Investigadora del Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas (IIESCA) de la Universidad Veracruzana. Correo electrónico: cpacheco@uv.mx

I. INTRODUCCIÓN

En palabras del Dr. Moisés Alcalde Virgen, primer secretario técnico del Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), “ante las distintas pautas de información existentes en los países, y como resultado de la globalización, se ha iniciado un proceso de convergencia para la utilización de normas comunes y homogéneas para todas las entidades económicas en un conjunto de países” (2011, p. 15), no sólo con la finalidad de estandarizar o armonizar la información financiera, sino para comparar y evaluar las acciones de los gobiernos.

Los Estados se desenvuelven en un mundo global y es, en primer lugar, en el plano internacional en donde se han emprendido iniciativas orientadas a uniformar criterios en la información financiera pública.

Entre los organismos que proponen indicadores y estándares internacionales figuran el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, este último con el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas (MEFP), que ofrece un marco conceptual para analizar y evaluar la política fiscal, de entre lo que destaca la armonización con otros sistemas estadísticos macroeconómicos, con la posibilidad de formular análisis comparativos de las operaciones del gobierno entre países (Vargas & Pineda, 2010, pp. 49-50).

Por otra parte, las Naciones Unidas y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos han trabajado no sólo como promotores, sino también han adoptado los criterios de armonización para elaborar y presentar información financiera utilizando las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (Naciones Unidas, 2006, p. 3).

Respecto de los pasos que se han dado en México en este ámbito, se identifican tres momentos fundamentales que evidencian trabajos de homologación de la información financiera bajo ciertos estándares: el primero, relacionado con la celebración del Tratado de Libre Comercio (Deloitte, 2009, p. 6); el segundo, con las complicaciones económicas de 1994, conocidas como “Efecto Tequila”, ya que tanto entidades federativas como municipios enfrentaron deficiencias presupuestales y se vieron obligados a

realizar un esfuerzo compartido para conocer y evaluar el comportamiento financiero de las instituciones de gobierno (Deloitte, 2009, p. 6); y el tercero, con la expedición de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), en 2008.

Las Instituciones Públicas Autónomas de Educación Superior (IPAES) no muestran un comportamiento diferente de la heterogeneidad a nivel internacional y nacional en cuanto a la presentación e interpretación de la información financiera, por lo que desde 1996 se realizaron esfuerzos para aplicar normas y criterios estandarizados, los cuales se condensaron en un documento denominado Contabilidad para Instituciones de Educación Superior (SEP, 2000, pp. 16, 17 y 33).

Por lo antes mencionado, se puede afirmar que la armonización contable no es un trabajo que surge de la noche a la mañana, ya que obligados por las circunstancias mundiales y nacionales de evaluar la información financiera pública se fue concretando tanto la homologación, estandarización y comparación, como la evaluación.

II. DESARROLLO: LA ARMONIZACIÓN CONTABLE Y SU MARCO LEGAL

Ningún esfuerzo, por más necesario que resultara, podría tener un impacto en los tres órdenes de gobierno si no iba acompañado previamente por un cambio en el marco legal nacional.

Fue así como a partir de los trabajos derivados de la Convención Nacional Hacendaria de 2004 se sentaron las bases para crear una economía dinámica y competitiva fundamentada en una reforma al Estado, bajo principios constitucionales de “equilibrio entre poderes, de cooperación y respeto a las competencias y atribuciones de cada ámbito de gobierno” (Convención Nacional Hacendaria, 2004, p. 2).

En el caso de la armonización contable, el sustento legal del cambio administrativo y de gestión se inició en la Carta Magna, a la que se reformó para que se atribuyera al Congreso de la Unión la posibilidad de legislar en materia de contabilidad gubernamental.

Al modificarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su

artículo 73 fracción XXVIII, se faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes en la citada materia, dando paso con este hecho a la expedición de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, con aplicabilidad a todos los órdenes de gobierno bajo principios de transparencia y rendición de cuentas, convirtiéndose en el pilar normativo para superar la heterogeneidad conceptual, normativa y técnica, al tiempo que se adapta a las mejores prácticas mundiales de administración financiera, con el doble propósito de servir tanto para integrar la información nacional, como para la toma de decisiones (INDETEC, 2013, pp. 16-17).

II.1. ¿Qué es la armonización contable?

La ausencia de comparación en la información financiera pública merma la utilidad que pueda tener no únicamente en la toma de decisiones, sino en la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos. Las características que la citada información debe reunir, entre otras, son: comprensibilidad, comparabilidad, oportunidad, cobertura completa y confiabilidad. La “armonización contable en México, entendida como la modernización y uniformidad de criterios de registro y presentación de información presupuestaria y contable del sector público, busca alcanzar dichos atributos” (Vargas & Pineda, 2010, p. 49).

Para cumplir con lo anterior era necesario que se emitieran marcos conceptuales y principios rectores que homologaran el registro y presentación de la información. Ante esta necesidad, se expidió la LGCG, norma reguladora con la cual municipios, estados y federación disponen de una misma base para integrar y consolidar cifras para el análisis y revisión de las cuentas nacionales (Alcalde, 2011, pp. 15-16).

La publicación de la LGCG demandaba contar con un órgano emisor de la normatividad y lineamientos, así como con un coordinador de los trabajos tendientes a la armonización, implementación y adopción de los documentos generados, por lo que se creó el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), al que de acuerdo con el artículo 6 de la LGCG (Cámara de Diputados, 2008) corresponden las mencionadas funciones.

Entre los elementos y conceptos más significativos de la nueva contabilidad

gubernamental, están el Manual de Contabilidad Gubernamental, base reglamentaria mínima del nuevo modelo; el Sistema de Contabilidad Gubernamental, integrado por información financiera; los Clasificadores, que organizan e identifican la información por grupos, tanto de ingresos como de egresos; los Momentos Contables de Ingresos y Egresos, los cuales registran la sucesión de las etapas de los eventos financieros en el tiempo; el Catálogo de Bienes Único, que identifica a través de un mismo documento los bienes públicos de los tres órdenes de gobierno; el Registro del Patrimonio, que refiere a la asignación de valor y depreciación de todo el patrimonio del ente; el Devengo Contable, registro de las transacciones en el momento en que ocurren, independientemente de su cobro y pago en efectivo, entre otros (Consejo Nacional de Armonización Contable, 2014, pp. 7-30).

La LGCG incluye una definición para la armonización, en su artículo 4, fracción I:

Armonización: La revisión, reestructuración, compatibilización de los modelos contables vigentes a nivel nacional, a partir de la adecuación y fortalecimiento de las disposiciones jurídicas que las rigen, de los procedimientos para el registro de las operaciones, de la información que deben generar los sistemas de contabilidad gubernamental y de las características y contenido de los principales informes de rendición de cuentas (LGCG, 2008, p. 2).

De igual forma, en la fracción IV describe a la contabilidad gubernamental como:

La técnica que sustenta los sistemas de contabilidad gubernamental y que se utiliza para el registro de las transacciones que llevan a cabo los entes públicos, expresados en términos monetarios, captando los diversos eventos económicos identificables y cuantificables que afectan los bienes e inversiones [...], con el fin de generar información financiera que facilite la toma de decisiones y un apoyo confiable en la administración de los recursos públicos (LGCG, 2008, p. 2).

Ahora bien, para efectos de este trabajo se entenderá por armonización contable al conjunto de medidas que permiten la revisión y reestructuración de los modelos contables

gubernamentales actuales, para adecuarlos a las disposiciones derivadas de la LGCG, tendientes a la compatibilización nacional de las transacciones económicas que afectan a las entidades públicas, con la finalidad de generar información que facilite tanto la toma de decisiones, como la transparencia y rendición de cuentas.

Algunos de los beneficios que se espera obtener con la armonización son: a) conocer la ruta de cada peso aprobado en la Cámara de Diputados; b) que el gobierno cuente con mejor información para tomar decisiones y autoevaluarse; c) que los intermediarios financieros y agencias calificadoras puedan comparar y analizar el desempeño de la gestión pública; y, finalmente, el de mayor relevancia: d) que el ciudadano y los contribuyentes tengan a su alcance información comparable, comprensible y oportuna que les permita estar al tanto del destino de sus impuestos y medir el desempeño de su gobierno (Alcalde, 2011, p. 16).

II.2. El proyecto de armonización contable en la Universidad Veracruzana

La Universidad Veracruzana es una IPAES, y como se ha mencionado, estas entidades ya tenían camino recorrido en cuanto a la homogeneización de la información financiera, la comparación y evaluación para el estímulo de la calidad y el desempeño institucional (UOM-UV, 2015), por lo que a partir de la entrada en vigor de la LGCG, a través de la Asociación Mexicana de Órganos de Control y Vigilancia en Instituciones de Educación Superior (AMOCVIES) y la Asociación Mexicana de Responsables de la Estandarización de la Información Administrativa y Financiera en las Instituciones de Educación Superior (AMEREIAF), las IPAES se dieron a la tarea de revisar y adecuar los documentos emitidos en un principio por el CONAC, en cuanto a los rubros que consideraron les competían, desarrollando de manera conjunta las Normas de Información Financiera de las Instituciones Públicas Autónomas de Educación Superior (NIFIPAES), mismas que se presentaron para análisis y opinión ante el CONAC, por lo que posteriormente sufrieron algunas actualizaciones, a fin de ponerlas acorde con la LGCG.

En el caso específico de las primeras actividades realizadas por la Universidad Veracruzana relativas a la armonización contable, éstas se orientaron a obtener información relacionada con el tema. Con ese objetivo, se revisó la Ley General de Contabilidad Gubernamental, los lineamientos del CONAC, las NIFIPAES y demás datos disponibles en internet.

Adicionalmente se buscó apoyo en la Dirección General de Educación Superior de la Secretaría de Educación Pública, en la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, en la Contraloría General del Estado, así como en diversas universidades públicas, sin obtener muchos resultados, ya que por ser una ley nueva, aún presentaba lagunas en su interpretación. La capacitación disponible se enfocaba en explicar lo que decía la ley y no aclaraba o ejemplificaba maneras de resolver las dudas que se tenían.

Fue así como se identificó la necesidad de hacer cambios en los catálogos, sistemas y procedimientos, así como en la normatividad, misma que debía ser la base para todas las modificaciones. Se tenía muy claro que en las entidades operativas, es decir, en cada entidad académica o dependencia, los ajustes en su manera de operar el día a día debían ser mínimos, de tal forma que el trabajo significativo se efectuara centralizadamente, pensando siempre en los beneficios para los usuarios.

El objetivo del proyecto de armonización contable en la Universidad quedaba perfectamente definido: cumplir en tiempo y forma con las disposiciones emitidas por el CONAC en los aspectos normativo, conceptual y técnico, afectando lo menos posible la labor cotidiana de las entidades académicas y dependencias de la UV.

Como resultado se obtuvo una serie de cuestionamientos que posibilitaron clarificar las acciones necesarias para llevar a cabo la armonización contable, entre ellos: ¿qué está pidiendo el CONAC?; de todo lo que solicita, ¿qué se tiene realizado a la fecha?, ¿qué está pendiente?, ¿de cuánto tiempo se dispone?, ¿con qué recursos humanos, financieros y tecnológicos se cuenta?, ¿cuáles son realmente las áreas involucradas hasta este momento?, ¿están representadas todas?, ¿los procesos y procedimientos de las áreas implicadas están documentados y actualizados?, ¿existe algún tipo de apoyo

técnico o financiero de la federación o el estado?, ¿qué instituciones de educación superior ya presentan avances?, ¿cuáles son los contactos con esas entidades?.

II.2.1. Planeación

II.2.1.1. Programa de trabajo

Las respuestas a las interrogantes anteriores sirvieron como referencia para conformar el primer programa de trabajo, que en un principio sólo contempló las acciones generales, en el entendido de que cada una de las áreas –en su ámbito de competencia– analizaría la conveniencia de llevar un registro mucho más específico de las actividades, teniendo en consecuencia un programa en varios niveles de detalle.

Se decidió partir de adelante hacia atrás; es decir, tomando como referencia primordial la fecha límite de cumplimiento marcada por el CONAC sobre los documentos emitidos hasta ese momento, se fueron derivando las acciones y plazos para cumplir oportunamente, hasta llegar al tiempo presente. En otras palabras y desde el punto de vista de los sistemas, se establecieron las salidas para determinar las entradas.

II.2.1.2. Identificación y clarificación de los requerimientos

Para empezar a requerir, hay que saber qué se necesita. Se cotejaron los lineamientos y requisitos planteados por el CONAC contra el estado actual que guardaba la administración financiera respecto de la información presupuestal y contable en la Universidad, para que una vez detectadas las necesidades por atender, se identificara la funcionalidad y las adecuaciones que se realizarían al sistema, a fin de plantear de manera clara y específica la solicitud.

Es conveniente recordar que el CONAC publicó los documentos a adoptar e implementar en diferentes fechas, pues por tratarse de una armonización secuencial, tenían diferentes fechas de emisión, lo que ocasionó problemas al interior, ya que cuando se estaba terminando de analizar y definir cómo se debían atender los lineamientos publicados, “volvían a sacar otro documento para atender” (Coordinadores, 2014).

Las acciones estaban encaminadas a resolver todos los elementos que estuvieran vinculados, por eso la importancia del trabajo

en equipo, porque al dar solución a una de las partes, el resto debía analizar la situación general y la propia, a efecto de identificar los impactos de las propuestas de solución y abarcar de una sola vez todos los cambios o actualizaciones que debían emprenderse.

Ahora bien, una vez identificados los grandes rubros, hubo que desglosar cada uno de ellos en actividades más detalladas, asignando fechas y responsables para ejecutarlas; en algunos casos fue necesario especificar la hora, ya que se determinó que no sólo se trataba de que cada quien se responsabilizara de alimentar el sistema con sus documentos de prueba, sino que se requería una sincronización para respetar los tiempos secuenciales de la operación, con la finalidad de reconocer las aplicaciones sucesivas y obtener al final el producto deseado.

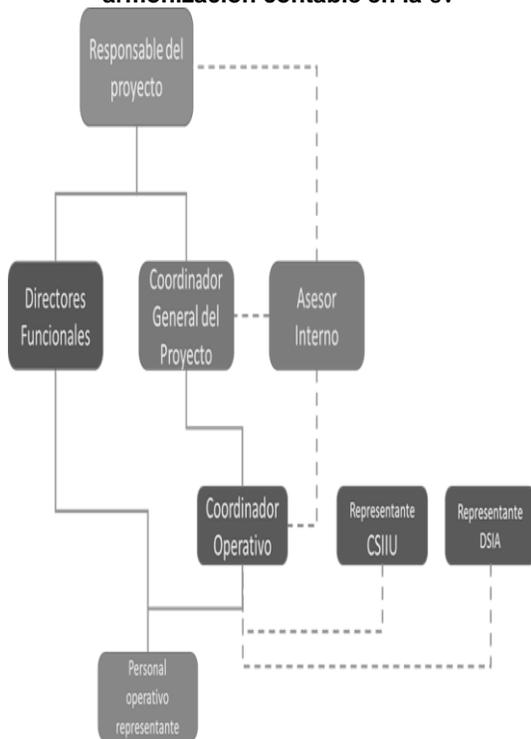
II.2.2. Dirección

II.2.2.1. Autoridad y responsabilidad

Autoridad y responsabilidad deben ir de la mano. La instrucción de cumplir con el proyecto de armonización contable fue lineal. El responsable institucional era el Director General de Recursos Financieros, quien a su vez requirió el apoyo a todas las áreas participantes en ese momento, tanto para efectuar lo que correspondía a cada una, como para respaldar el proyecto.

El equipo encargado de llevar a cabo la armonización contable en la Universidad Veracruzana estaba integrado como se muestra en la Figura 1.

Figura 1.
Integración del equipo responsable de la armonización contable en la uv



Fuente: Elaboración propia con base en documentos institucionales.

Cada uno de los puestos ostentaba una autoridad y responsabilidad determinada; sin embargo y a pesar de la claridad de éstas, en algunas ocasiones los directores funcionales se desligaban de su deber en el proyecto, bajo el argumento de saturación de actividades en su área, con lo que ocasionaban que se llegara el límite de cumplimiento en algunos productos y que el personal tuviera que trabajar jornadas extraordinarias.

Aunado a lo anterior, la Coordinadora General no tenía la autoridad ni el respaldo total del Responsable del proyecto para exigir que se concretaran los acuerdos establecidos, ya que el tema de la operación diaria siempre estuvo por encima del cumplimiento de fechas, a menos que se tuviera que entregar resultados al exterior, que era cuando se aceleraban las tareas dentro del equipo.

Pese a estos problemas entre responsabilidad y autoridad, se debía lograr que el proyecto funcionara, y parte de ese logro tuvo que ver con la calidad y el compromiso del capital humano.

II.2.2.2. Liderazgo del proyecto

La función de la autora de este artículo en el proyecto fue la de Coordinadora General, por lo que se consideró pertinente dar evidencia de las acciones realizadas durante su intervención. A continuación, de manera breve se mencionan las estrategias que, basadas en experiencias anteriores y en su formación profesional en la licenciatura en Administración, se llevaron a cabo: 1) Dar importancia a todas las ideas que surgían en el equipo; 2) Tomar en cuenta la opinión del grupo en la toma de decisiones; 3) Dar autoridad a los elementos del equipo para la toma de decisiones; 4) Respaldo todas las decisiones del grupo que solucionaran los problemas; 5) Retroalimentar con críticas constructivas los avances del proyecto; 6) Promover la búsqueda constante de conocimiento; 7) Gestión permanente con las autoridades para la consecución de recursos.

II.2.3. Organización

II.2.3.1. Recurso humano

Todo proyecto implica organizar y trabajar con individuos para lograr las metas y siempre se pretende que esos individuos sean los mejores elementos y expertos en sus áreas, por lo que el proyecto de armonización contable no podía ser la excepción.

Se requerían ciertas características de los coordinadores de equipo: liderazgo, conocimiento de los sistemas, responsabilidad y compromiso. De los representantes operativos, y por las características del proyecto, se necesitaba que fueran especialistas en sus áreas funcionales y con una buena comunicación dentro de éstas, ya que resultaba imprescindible retroalimentarse con las funciones de sus demás compañeros.

El representante operativo por cada dirección (es decir, un experto en ingresos, egresos, contabilidad o presupuesto) tendría que analizar la información publicada por el CONAC e identificar la aplicación en su área, de modo que junto con su jefe de departamento operativo o director determinara el impacto y las adecuaciones que sería necesario implementar, pudiendo ser sólo de procedimiento o tecnológicas, estas últimas con la consecuente creación de nuevas aplicaciones en sistemas.

Posterior a identificar las alternativas de solución dentro del área funcional, éstas se planteaban ante el equipo operativo, para que al interior de éste se retroalimentaran con las opiniones de los demás miembros, ya que era necesario encontrar las relaciones y efectos con los demás departamentos involucrados; cualquier alternativa de solución se debía atender de forma integral, tomando en cuenta el punto de vista de cada una de ellos.

Se tenía claro que debido a lo delicado del proyecto y sus implicaciones dentro y fuera de la Universidad, personal altamente calificado tenía que desarrollar las tareas en cada área funcional; sin embargo, en algunas ocasiones éstas eran representadas por la persona cuya ausencia no afectaba la operación normal de las mismas (Coordinadores, 2014).

Resultaba importante la constancia de los representantes en el equipo operativo, pero no siempre fue así, ya que ante la realización normal de las actividades, los directores funcionales decidían retirar del equipo por un tiempo al especialista que los representaba, al no tener quién cubriera las tareas que éste cotidianamente llevaba a cabo y enviaban a otra persona a suplirlo.

La situación de cambiar constantemente a los expertos trajo como consecuencia no disponer de recursos adicionales, ya que se estableció que el personal operativo involucrado, dentro de su jornada normal, debía destinar (sin suplentes en sus responsabilidades diarias) tres horas diarias al proyecto. Lo anterior transcurrió así hasta que llegado el momento, y ante la inminencia de las fechas de cumplimiento, la estancia en el equipo de trabajo se convirtió de duración completa para algunos miembros.

Por lo descrito anteriormente, se reconoció el riesgo de que el tiempo no fuera suficiente para atender los compromisos establecidos, ya que hubo ocasiones en que se acumularon las solicitudes en las áreas de sistemas y tecnología, con lo que se provocó un cuello de botella, por lo que la situación se planteó ante las autoridades responsables y se autorizó la contratación de una persona.

II.2.3.2. Capacitación

Otro aspecto importante dentro del proyecto de armonización contable fue la capacitación,

ya que no basta con querer hacer, sino hay que saber qué hacer. En un primer momento era necesario conocer la ley y sus requerimientos, así como los lineamientos que se debían aplicar. En un segundo momento, la necesidad era conocer si lo que se pedía aplicaba a la Universidad, cómo se hacía y si se tenía la capacidad institucional para realizarlo.

Después de conocer la información disponible, se buscó en los organismos públicos –como la Secretaría de Educación Pública, el Consejo Nacional de Armonización Contable, Gobierno del Estado y Contraloría General del Estado, entre otros– cursos o talleres acerca del tema.

Una constante en todo el proyecto fue la falta de recursos, no sólo por parte de la Universidad Veracruzana, sino en la propia federación, ya que los que se habían destinado dentro del Presupuesto de Egresos federal para la armonización contable no eran suficientes para satisfacer todas las necesidades que se identificaban desde un inicio, por lo que se ofreció a los entes obligados al cumplimiento de la ley cubrirles únicamente una parte del gasto, debiendo aportar cada uno el resto.

Se procuraba la asistencia de personal a los cursos de armonización contable (Universidad Veracruzana, 2011, p. 2), pero en virtud de las restricciones financieras comentadas anteriormente, no fue posible alcanzar la participación como se requería. Por otra parte, tampoco ayudaba el hecho de que en las pláticas, cursos o talleres, se persistía en repetir únicamente lo que decía la ley, toda vez que “se requería entender lo que pedía la ley, no que nos recitaran lo que dice” (Asesor, 2014). Inclusive, se realizaron consultas a través de la página web del CONAC dispuesta para ello, pero las respuestas que se recibían consistían en citar lo que establecía la normatividad legal.

Por lo anterior, se decidió que cada área se documentara sobre lo que a su función correspondía, para posteriormente compartir esta información con el grupo de trabajo, y si existían dudas, se recurría al asesor interno o a los asesores del Consejo Veracruzano de Armonización Contable (COVAC), ya que ellos mantenían una

comunicación más fluida con el CONAC y por esta razón fueron capaces de aclarar las dudas.

II.2.4. Ejecución

II.2.4.1. Diseño

Una vez que se tuvo definidas las solicitudes y que se tomó a los catálogos como códigos a través de los cuales se registrarían las operaciones financieras, además de tener en cuenta que todo ello debía armonizarse con los esquemas estipulados por el CONAC, se determinó que el primer paso era conocer, o recordar, cuáles eran las estructuras de cada uno de los catálogos que en ese momento componían el registro presupuestal-contable de cada transacción.

A partir de entonces, el trabajo consistió en armonizar la estructuras y catálogos que se tenían con los lineamientos emitidos por parte del CONAC, tarea que implicó crear nuevas cuentas para aquellas que institucionalmente se manejaban en una sola, o reunir las que se encontraban ubicadas en diferentes grupos y agregar datos a consecuencia de los clasificadores.

Se podría pensar que al tener nuevos catálogos, la solución radicaba en crear más datos dentro de la clave presupuestal contable, con el respectivo cambio de formas de captura y organización de la base de datos; sin embargo, una de las ventajas de llevar una contabilidad por fondos y del sistema informático con el que se contaba era aprovechar la flexibilidad que éstos proporcionaban, de tal forma que, partiendo de una de las estrategias generales del proyecto que establecía realizar los menores cambios posibles en las entidades o dependencias dentro de la institución, se decidió agregar niveles y atributos a los catálogos, con lo que la base continuaba siendo la misma, pero la información se extendía a través de otras relaciones o ligas, sin modificar la forma de operar los datos financieros, presupuestales y contables.

Una actividad dentro del programa de trabajo enfocada en atender las solicitudes del CONAC fue revisar las reglas del sistema, que no son otra cosa que el conjunto de instrucciones internas que dicho sistema debe seguir al aplicar cada una de ellas.

Estas instrucciones están dadas para que se efectúen los cargos y los abonos de cada operación financiera, así como el registro simultáneo en el presupuesto y la contabilidad. Como dato adicional, se menciona que tal registro simultáneo es un requisito actual del CONAC que ya se aplicaba en la Universidad previo a la armonización en la institución.

La captura de una póliza de registro es la comunicación que el usuario tiene con el sistema, ya que en ella se especifican los datos de la operación a través del uso de catálogos y la regla que le corresponde. Se aplica la regla y la salida es un registro presupuestal y contable, que más adelante se podrá explotar a través de las formas de consulta o de los reportes del sistema.

La revisión de todas las reglas, como se mencionó anteriormente, fue un paso fundamental para identificar las modificaciones o adecuaciones al sistema, ya que las instrucciones estaban dadas de acuerdo con una estructura, misma que sufría cambios con los nuevos requerimientos del CONAC.

Pero, nuevamente, para saber qué es lo que se va a cambiar es necesario conocer lo que se tiene, y en este caso fue otro punto a atender, ya que la mayoría de los usuarios sólo se concretaban a realizar la captura, sin preocuparse de los efectos o relaciones que su trabajo tenía con el resto de las áreas; esta situación se resolvió con una capacitación al interior del grupo orientada a revisar el funcionamiento de cada una de ellas.

Finalmente, para facilitar la tarea del grupo, se trabajó con una secuencia de acciones para concretar las adecuaciones en el sistema. No todas se aplicaron tal como se mencionan, ya que dependía de la magnitud del cambio: 1) Definición y elaboración de la solicitud por parte del área responsable; 2) Análisis por parte de la Unidad del Sistema Integral de Información Universitaria (USIU) y la Dirección de Servicios Informáticos Administrativos (DSIA) de lo solicitado para su desarrollo y/o adecuación; 3) Ejecución de las modificaciones al sistema; 4) Clonación de la base de datos para prueba de nuevas aplicaciones; 5) Asignación de permisos a los usuarios específicamente designados por el

área para realizar las pruebas; 6) Captura de registros de prueba y validación de los nuevos desarrollos y, en su caso, solicitud de las primeras adecuaciones; 7) Segunda revisión de los nuevos desarrollos y, de ser el caso, visto bueno por parte del área usuaria; 8) Copia o respaldo de seguridad de las estructuras anteriores a las modificaciones en la base de operación; 9) Liberación del desarrollo; 10) Asignación de permisos de la nueva solución a los usuarios de operación; 11) Capacitación al personal operativo.

II.2.4.2. Implementación

En la Ley General de Contabilidad Gubernamental se marcan dos etapas: adopción e implementación. Está estipulado en su artículo 7 que “los entes públicos adoptarán e implementarán, con carácter obligatorio, en el ámbito de sus respectivas competencias, las decisiones que tome el Consejo” (LGCG, 2008, p. 5).

La adopción se refiere a hacer propios los lineamientos emitidos por el CONAC, con su posterior publicación en los medios de los que el ente disponga, que en el caso de la Universidad Veracruzana se lleva a cabo con la autorización y difusión de los documentos adaptados en su página de transparencia.

La implementación, de acuerdo con la ley, se refiere a la puesta en marcha y operación de los lineamientos y directrices emitidas por el CONAC; no obstante, en la Universidad tiene dos acepciones: la que indica la ley, que está identificada desde la definición de los catálogos y clasificadores tal como lo refiere el Consejo, y la que se reconoce dentro de la institución como poner a disposición de los usuarios cada uno de los desarrollos informáticos, con sus respectivas revisiones y autorizaciones, derivados de la armonización contable.

Fue así como dentro de la Universidad, y por la experiencia en proyectos anteriores, se estableció que como inicio de esta implementación se llevarían a cabo procesos de simulación, generando copias de las bases de datos reales a bases de datos de entrenamiento, para aplicar sobre ellas los desarrollos que se tenían hasta ese momento.

En esta etapa surgió la necesidad de registrar el detalle de la hora en que se debía ejecutar una actividad y las subsecuentes, ya que la alteración de esta secuencia podía afectar el resultado de la prueba.

Todos y cada uno de los cambios realizados al sistema fueron debidamente probados, de tal manera que, al pasar las aplicaciones a la operación, fueron mínimas las modificaciones a efectuar.

Sin embargo, la queja constante fue la cantidad de trabajo que significaba hacer todas estas pruebas, ya que muchas de ellas se realizaron fuera de las jornadas contratadas de trabajo, por lo que se pagó al personal el tiempo extra acumulado de manera desfasada.

Finalmente, para notificar de los cambios derivados de la armonización contable a cada una de las dependencias y entidades de la Universidad, la forma más adecuada fue durante las reuniones informativas previas a elaborar el Programa Operativo Anual (POA) de cada año, buscando siempre que dichos cambios fueran los mínimos necesarios.

II.2.5. Control

II.2.5.1. Seguimiento

El seguimiento del proyecto se daba a partir de los programas de trabajo institucionales, los diseñados por el equipo de trabajo y los particulares realizados de manera interna por cada área.

Adicionalmente, las reuniones sostenidas con todo el equipo responsable de la armonización, además de presentar un reporte general, también tenían la finalidad de dar seguimiento a las actividades emprendidas; pero, sobre todo, a las que aún estaban pendientes.

Independientemente de lo anterior, también se preparaban informes internos y externos. En cuanto a los internos, había que entregarlos a las autoridades y funcionarios de la institución, como es el caso del Secretario de Administración y Finanzas, el Rector, la Contraloría Interna, la Junta de Gobierno y el Consejo Universitario. Los informes externos se incorporaron en los avances del proyecto

que se entregaban ante el COVAC –del que incluso se recibieron visitas in situ para verificar lo informado– y ante el CONAC, a través del Sistema de Diagnóstico y Evaluación de la Armonización Contable (SIV@), con finalidad de informar no sólo los avances, sino de formular una autoevaluación e identificar las acciones que se debían realizar para atender los desfases, estableciendo nuevas fechas compromiso.

A pesar de todos los controles que se pudieron llevar y las exigencias tanto internas como externas, hubo fechas y actividades del proyecto que no se cumplieron.

II.3. Situaciones significativas identificadas durante el desarrollo del proyecto de armonización contable en la Universidad Veracruzana

Con base en los documentos analizados y la experiencia de la autora, se identificaron situaciones significativas que dieron pie a ciertos comportamientos organizacionales del equipo de trabajo, entendiendo por situación significativa los factores o circunstancias que influyeron o afectaron positiva y negativamente al proyecto en el transcurso del tiempo.

En primer lugar, se mencionan algunas que impactaron de manera negativa y que aun cuando no fueron la constante en el comportamiento de todos los involucrados ni durante todo el proyecto, sí se considera que repercutieron en el trabajo del equipo (Tabla 1).

Tabla 1
Ejemplo de situaciones que afectaron negativamente

Falta de apoyo:	Se habla de una percepción, si no colectiva, sí común entre los miembros del equipo que tenían bajo su responsabilidad llevar a buen término el proyecto.
Evasión de responsabilidad:	Como consecuencia de la saturación de actividades operativas o funcionales, cualquier otra que signifique un incremento a éstas, aun cuando traiga ventajas en el largo plazo, se trata de evitar. No hay espacio en la operación para promover los cambios, la mejora o la innovación.

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas.

Por otra parte, y con la finalidad de atender estas situaciones, se realizaron actividades de integración del equipo, como la celebración de convivios esporádicos, participación en el arreglo del lugar de trabajo, explicación del porqué y para qué de las acciones que se solicitaban, convencimiento hacia las áreas funcionales de las ventajas que podrían tener al aplicar los nuevos criterios, participación del equipo operativo en algunas reuniones del COVAC, comunicación hacia el equipo operativo de los avances que se registraban por parte de la institución ante las instancias externas, gestión para la asistencia de los miembros del equipo a cursos de capacitación, participación de los miembros del equipo como asesores y evaluadores de los demás integrantes del COVAC, entre otras.

Lo anterior ayudó a que el equipo tuviera mayor confianza en sí mismo y creciera de manera individual y colectiva, con lo que se obtuvieron algunas opiniones positivas dentro de los documentos revisados, tal como se muestra en la Tabla 2.

Tabla 2
Ejemplo de situaciones que afectaron positivamente

Calidad en el desempeño	No se trataba solamente formar parte del equipo, sino de participar activamente dentro de las áreas de especialidad de cada uno. Esta especialidad y calidad de la participación se identifica como motor de la mejora, en el entendido de que los estándares a los que se lleguen permitirán la comparación y ésta, a su vez, el avance, y así sucesivamente, convirtiéndose en un círculo virtuoso.
Trabajo en equipo	La convivencia diaria fomentó la coordinación, cooperación y unión del equipo para afrontar cualquier situación, esforzándose todos por conseguir los resultados esperados.
Incremento de ventajas tecnológicas	En este rubro se resalta, por parte de los coordinadores de equipo, el trabajo de las áreas de sistemas y tecnología (USIU y DSIA), ya que los retos que se presentaron fueron atendidos a pesar de contar con un sistema comercial, de tal manera que se cumpliera cabalmente con los requerimientos establecidos por un ente externo, sin descuidar los internos.

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas.

Los impactos negativos que se reflejaron en los resultados del equipo se resolvieron positivamente al identificar que los objetivos que se perseguían iban más allá de las particularidades de un área, ya que demandaban la participación de todos en un proyecto institucional.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En virtud de que es una ley de reciente creación y que se pretende aplicar paulatinamente, no fue posible implementar y de una sola vez todos los desarrollos de procesos informáticos y de sistemas que se necesitaban, ya que aún no se concluía un compromiso cuando ya se tenía en puerta el siguiente. Esta forma de planeación por parte del CONAC ha tenido repercusiones negativas en el cumplimiento por parte de los responsables de llevar a cabo la armonización contable en las entidades públicas.

Adicionalmente, la falta de claridad en las asesorías o apoyos proporcionados por el Consejo no ayudó a despejar todas las dudas sobre su aplicación dentro del ente público, ya que se concretaban a remitir a la lectura de la ley y se dejaba a la interpretación de cada responsable de la implementación la forma de resolverlas. Esta heterogeneidad en la interpretación también afectó negativamente en el desempeño de las entidades públicas, ya que se corría el riesgo de incumplimiento por desconocimiento u omisión.

El apoyo interno en la institución, por parte del órgano de control interno (la Contraloría), tampoco fue contundente, ya que con la experiencia y el saber que esta área tiene, podría haber aportado en mayor medida al proyecto, no sólo como parte de su función de control, sino como promotor o generador de conocimiento, apoyando con algunas propuestas flexibles e innovadoras para enfrentar los retos de la institución respecto de su armonización contable.

Acerca de las autoridades universitarias responsables de la adopción e implementación de la armonización contable, se considera que no le dieron la debida importancia y apoyo al proyecto, ya que el equipo de desarrollo se enfrentó a la falta de recursos financieros, a desequilibrios entre la

autoridad y la responsabilidad, a carencia de personal dedicado al proyecto, así como a escaso respaldo para que las áreas funcionales cumplieran con los compromisos establecidos en cuanto a fechas y productos requeridos por el CONAC; esto último, en aras de la operación. Se exigía el cumplimiento en tiempo y forma, a pesar de que no se había brindado todo el respaldo a los acuerdos o necesidades que el propio proyecto ameritaba.

Tal como están dispuestas actualmente las estructuras en la institución, es complicado que se creen los espacios en la operación diaria para promover los cambios en los tiempos que el entorno requiere, desde la atención de proyectos impulsados externamente a consecuencia de la globalización, hasta los que pueden derivar del trabajo cotidiano. Bajo este esquema y cuando representa una transformación obligatoria, como la que en este caso nos ocupa, se llegan a obtener buenos resultados gracias al compromiso, responsabilidad y dedicación de algunas personas; situación injusta, sobre todo si no hay un reconocimiento a la labor de este personal.

También es necesario que se fortalezcan las áreas de sistemas y tecnología, para que estén en posibilidad de responder oportunamente a los proyectos de mejora e innovación, ya que, llegado el momento, podrían representar un cuello de botella. Este apoyo no sólo se refiere a los recursos tecnológicos, como es el caso de equipos de cómputo y conectividad, que también son importantes, sino básicamente al capital humano.

Al tratarse de una institución que fundamentalmente opera con dinero público, tanto federal como estatal, se entiende que sea limitado; sin embargo, es necesario que desde el nivel federal –y tratándose de proyectos de la envergadura de la armonización contable nacional– se destinen recursos suficientes dentro del Presupuesto de Egresos, ya que los beneficios tanto presentes como futuros redundan en la transparencia del uso de los bienes públicos. Por otra parte, también es posible implementar estrategias para promover ahorros, y las Instituciones Públicas Autónomas de Educación Superior pueden

participar en fondos de concurso, a fin de obtener y destinar apoyos a los proyectos de mejora o innovación en el área administrativa, ya que con ellos se apuesta al futuro.

Es conveniente la formación de estructuras y lineamientos para echar a andar estos cambios y mejoras a través de una administración o gestión por proyectos, misma que podría permitir concentrar y aprovechar la experiencia y madurez de quienes hayan participado en equipos de trabajo como el de armonización contable.

No se trata únicamente de la formación de grupos que se organicen bajo el esquema mencionado en el párrafo anterior, sino de fortalecerlos para que de manera itinerante atiendan las propuestas de mejora e innovación, que trasciendan su área de actividad, dimensionando las repercusiones en todas las demás áreas, buscando un objetivo mayor, un objetivo institucional.

Se reconoce el trabajo realizado por las Instituciones de Educación Superior en cuanto a la homologación y estandarización, entendida ésta como la posibilidad de compararse para mejorar, ya que al estar inmersos en un mundo global, la evaluación siempre tendrá un papel preponderante en el desarrollo.

Ahora bien, todas estas experiencias no pasarán de ser anecdóticas si no se documentan, no con la intención de señalar o exhibir, sino de identificar lo que salió bien o lo que salió mal, con la finalidad de aprender y al mismo tiempo contribuir a la generación de conocimiento en las organizaciones.

REFERENCIAS

- Alcalde, M. (2011). Proceso de Armonización Contable Gubernamental. *Contaduría Pública* (470), 14-16.
- Asesor. (12 de diciembre de 2014). Entrevista a EP, de C. Pacheco.
- Cámara de Diputados. (2008). *LGCG (Ley General de Contabilidad Gubernamental)*. México: autor. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG.pdf>
- Consejo Nacional de Armonización Contable. (2014). *Manual de Contabilidad Gubernamental*. Recuperado de http://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_16_004.pdf
- Consejo Nacional de Armonización Contable. (2016). Normatividad vigente. Recuperado de http://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Normatividad_Vigente
- Convención Nacional Hacendaria. (2004). Declaratoria a la Nación y Acuerdos. Recuperado de <https://www.conago.org.mx/reuniones/documentos/DeclaratoriaNacion/declaratoria.pdf>
- Coordinadores. (2014). Entrevista ECYE, de C. Pacheco.
- Deloitte. (2009). Ley General de Contabilidad Gubernamental: su impacto y trascendencia para la Administración Pública Mexicana. Recuperado de <http://www.deloitte.com.mx/agrc/images/armonizacion.pdf>
- INDETEC (Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas). (2013). *Contabilidad Gubernamental. Leyes y Normas de la Armonización Contable y Financiera*. Guadalajara, Jalisco: autor. Recuperado de <http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/331/1/images/Contabilidad%20Gubernamental.pdf>
- Naciones Unidas. (2006). *Invertir en las Naciones Unidas: en pro del fortalecimiento de la Organización en todo el mundo: informe detallado*. Recuperado el 13 de abril de 2015, de: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/60/846/ADD.3>
- Pacheco Ramírez, C. (2016). *Descripción de una metodología para la implementación del proyecto de armonización contable en una Institución de Educación Superior periodo 2010-2013*. Tesis de maestría. Universidad Veracruzana, México.
- SEP. (2000). *Contabilidad para Instituciones de Educación Superior*. México: autor.
- Universidad Veracruzana. (2011). *Acuerdo de adhesión de la Universidad Veracruzana a las normas, disposiciones y procedimientos emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable*. Recuperado el 8 de enero de 2016, de <http://colaboracion.uv.mx/rept/files/2013-08/233/a2-ACUERDO-ADHESION-UV-CONAC-LGCG.pdf>
- UOM-UV. (2015). Entrevista ER. (C. Pacheco, Entrevistador)
- Vargas, M. & Pineda, E. (2010). *Mejorando la calidad del gasto público a través del uso de información de desempeño en México*. P. Arizti & M. F. Castro (Edits.). Washington: Grupo del Banco Mundial, recuperado el 13 de enero de 2015, de http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPPUBSECGOV/Resources/Mexico_Gasto_Publico_Libro.pdf