

1301

30079

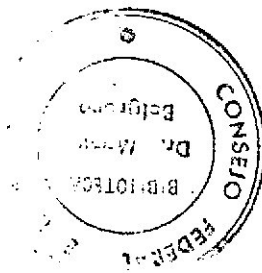
PROVINCIA DE LA RIOJA

ANALISIS DE LA SITUACION DE LA CONTADURIA GENERAL  
Y DEL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA CONTABLE

GERMAN Ojeda

N. 204

LA RIOJA



junio de 1984

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

### PROVINCIA DE LA RIOJA

#### ANALISIS DE LA SITUACION DE LA CONTADURIA GENERAL Y DEL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA CONTABLE.

##### 1. ANTECEDENTES

La Provincia de La Rioja, a través de un radiograma del Sr. Ministro de Hacienda y Obras Públicas de fecha 4 de abril de 1984, solicita con carácter urgente la visita a la misma de personal especializado de este Consejo, a los efectos de la evaluación del sistema contable y financiero de la Contaduría General y requerir el apoyo técnico que fuere necesario. Paralelamente concurre al área el Sr. Contador General de la Provincia, quien expone en líneas generales los problemas que afectan el funcionamiento del sistema, detectados inmediatamente de asumir en fecha reciente, el referido cargo.

Como consecuencia de una visita a la Provincia y en particular a la Contaduría General, se procede a abrir el expediente de referencia bajo la denominación "Mejoramiento del sistema contable" y a formular una propuesta de trabajo remitida a la Provincia, consistente en dos etapas a saber:

- Primera etapa: diagnóstico. Comprende el análisis del funcionamiento actual del sistema contable de la Provincia, concentrando el relevamiento en la Contaduría General. Tareas: a) relevamiento y análisis; b) Plan de Trabajo. Tiempo de ejecución 2 meses. Modalidad de ejecución: personal propio.
- Segunda etapa: mejoramiento del sistema. Comprende el desarrollo del plan de trabajo elaborado en la etapa anterior para el mejoramiento de la organización, procedimientos y registros, en base a las deficiencias que se adviertan en el relevamiento y análisis. Tiempo de

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

ejecución: a determinar. Modalidad de ejecución: a definir.

Con el presente informe queda concluída la primera etapa de la propuesta, restando la discusión y aprobación del mismo para encarar la segunda etapa, de mejoramiento del sistema.

### 2. LEY DE CONTABILIDAD Y SU REGLAMENTACION

La Provincia se rige por la Ley de Contabilidad N° 3462 sancionada en 1974 y por el decreto reglamentario N° 1067/75 dictado en 1975. Dichos instrumentos se han analizado bajo los aspectos de las definiciones que adoptan, los procedimientos que determinan y las facultades que otorgan.

#### 2.1. Definiciones.

No se han advertido problemas en cuanto a las definiciones que la Ley de Contabilidad da sobre el presupuesto general, pero se aprecia que la reglamentación no hace referencia a la forma de reconducción del Presupuesto anterior en caso de no ser aprobado el correspondiente al ejercicio (art. 5°). La falta de una clara especificación al respecto origina discusiones metodológicas sobre el tema, privando finalmente el criterio de volver al presupuesto original con las modificaciones introducidas por ley pero no los ajustes por decreto o resolución y sin eliminar los créditos asignados por única vez. De esta manera suelen quedar sin crédito obras en ejecución y se rebajan casi todos los montos de partidas que regían al 31 de diciembre anterior.

En cuanto a las etapas del gasto, se considera adecuadamente definido el tema, si bien se aprecia que en la registración del compromiso de Trabajos Públicos podría analizarse la posibilidad de tomar en cuenta la certificación.

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

En lo que se refiere a la definición de la Contabilidad y los registros, la reglamentación ha resultado insuficiente en todo el Capítulo III, a tal punto que la función reglamentaria a cargo de la Contaduría General ha sido sustituida por el Tribunal de Cuentas. En efecto, si bien el art. 44° de la Ley expresa que "la Contaduría General confeccionará un plan de cuentas y determinará los instrumentos y formas de registro", el Tribunal de Cuentas ha dictado la Resolución N° 331/77 cuyo Capítulo III se refiere expresamente al régimen contable. En este aspecto corresponde cumplimentar el art. 44° a efectos de que se normalice adecuadamente el tema y por conducto del órgano pertinente.

### 2.2. Normatización de procedimientos

Los procedimientos en materia de tramitación del gasto están correctamente definidos en la Ley de Contabilidad, asignando la reglamentación funciones a las Direcciones de Administración. Como se expondrá al analizar el funcionamiento del sistema (punto 5.1.), la práctica ha desvirtuado en gran parte el principio de descentralización operativa que anima a dichas disposiciones.

En lo que se refiere a entregas de fondos, el art. 163° del Decreto Reglamentario expresa en su segundo párrafo: "En principio, la entrega de fondos por parte del Poder Ejecutivo a los demás Poderes y Organismos Descentralizados, se hará por duodécimos de sus presupuestos. Cuando circunstancias especiales aconsejen adelantar parte de los mismos, deberá mediar resolución fundada del Ministerio de Hacienda y Obras Públicas". El procedimiento no es aconsejable en épocas de alto ritmo de inflación, por cuanto la partida presupuestaria contiene generalmente la inflación esperada para el año, por lo que no puede dividirse en duodécimos iguales. Podría analizarse una normatización diferente, que asegure la fluidez normal de recursos a los otros Poderes y considere el problema de la inflación.



## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Pero lo más objetable sobre este particular es la desvirtuación que en la práctica se ha hecho de esta previsión, extendiéndola a las partidas de bienes de consumo y servicios de toda la Administración Central, tema que se analizará con más detalle en el capítulo de funcionamiento del sistema (punto 5.2.).

Ello ha llevado a que en la Administración Central no tenga efecto la previsión del art. 60º referida a fondos permanentes y se desarticulen los procedimientos de gestión, registración y rendición de cuentas.

En lo referente a ingresos, cabe señalar que la disposición del art. 21º de la reglamentación que dispone: "Las órdenes de ingreso de fondos al Tesoro serán emitidas por el Ministerio de Hacienda y Obras Públicas a través de la Dirección de Finanzas. Serán suscriptas por el Director de Finanzas...", crea dificultades. Al no existir en este momento la Dirección de Finanzas, la orden de ingreso es firmada por el Subsecretario de Hacienda, lo que origina una demora de más de un mes de entre producido el ingreso y su registración definitiva. En tanto se da un ingreso provisorio a los efectos de utilización de los fondos, creando dificultades en los registros. Convendría que la orden de ingresos sea emitida por la Contaduría General previo análisis de los comprobantes, su procedencia y clasificación, y se registre directamente antes de la utilización de los fondos, sin perjuicio de las comunicaciones que Tesorería o Contaduría eleven para conocimiento del Subsecretario de Hacienda.

En lo que respecta a las contrataciones, las mismas se rigen por un reglamento referido a la anterior ley de contabilidad. Corresponde actualizarlo e incorporarlo como reglamentación de la ley vigente. Entre las actualizaciones merece una profunda revisión el tema de los montos para autorizar o disponer contrataciones.

**CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES**

El monto original ha sido actualizado imperfectamente, pero aunque se corrigieran algunos desvíos numéricos, corresponde que las autoridades se planteen el problema de la agilización de las contrataciones y de la economía de procedimientos, dejando para las operaciones de monto importante el mecanismo de licitación pública y dando mayor margen a la licitación privada y al concurso de precios, debidamente resguardados con las garantías pertinentes. Asimismo cabría ampliar las facultades para adjudicar, haciendo recaer el mayor número posible de actos en la Dirección de Administración y en el Subsecretario respectivo.

En lo que respecta a rendiciones de cuentas, la reglamentación es insuficiente, lo que ha originado que el Tribunal de Cuentas dicte la Resolución 331/77 ya mencionada, que cubre los vacíos y particulariza los más diversos aspectos. Entre los vacíos llenados está el plazo para la rendición de cuentas, que debía ser fijado por la reglamentación de acuerdo con el artículo 72º de la Ley. Actualmente se ha generalizado el plazo de un mes para haberes y de un trimestre para otros gastos. La falta de vinculación de la rendición con una nueva entrega de fondos ha permitido que se vayan registrando atrasos en las rendiciones, lo que es prácticamente generalizado, presentando un cuadro alarmante que se analizará en el punto pertinente. Corresponde aquí hacer notar la necesidad de mejorar la reglamentación determinando plazos para la rendición de cuentas, así como el procedimiento para la misma, y sobre todo vinculando las entregas de fondos a rendiciones anteriores.

Referente a la cuenta general del ejercicio, la Contaduría General manifiesta su preocupación por lograr una adecuada forma de presentación y efectuar los análisis que correspondan. Siendo claro el texto de la ley, probablemente corresponda delinear los aspectos reglamentarios y/o metodológicos sobre el particular.

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

### 2.3. Facultades

Tanto la Ley de Contabilidad como su reglamentación prevén las necesarias facultades de la contaduría General para el control interno y la auditoría, si bien como se verá en el punto correspondiente, las mismas no se ejercen en plenitud.

### 3. REGISTROS CONTABLES

El sistema contable que se halla implantado en la Contaduría General adolece de graves falencias, producto de procedimientos inadecuados y de fallas técnicas en la definición de los registros y las cuentas. Existiendo un trabajo de análisis y crítica en la propia Contaduría General, cuyas conclusiones son válidas a pesar del tiempo transcurrido, se ha preferido remitirse al mismo, para evitar una reiteración innecesaria sobre el tema. Dicho informe, suscripto por el Cr. Alberto Noriega, actualmente jefe de Departamento en la Contaduría General, tiene fecha 20 de diciembre de 1979 y expresa:

"Sr. Contador General: En cumplimiento de la Resolución Interna N° 224 de fecha 14.11.79 se procedió al estudio del sistema de registración contable actualmente en uso en este Organismo.

"Para ello debieron examinarse libros y documentación, efectuando el análisis de todas y cada una de las cuentas. De todo ello se desprende a modo de síntesis, lo siguiente:

"El libro Diario va acompañado de un libro Borrador denominado Toma Razón. En el primero por lo general no se registra el concepto en forma clara, debiéndose recurrir al Toma Razón para conocerlo.

"El Diario totaliza en una sola columna, dificultándose el control.

**CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES**

- "Las cuentas no están clasificadas de acuerdo a un plan ordenado y racional.
- "- Es frecuente la apertura innecesaria de varias cuentas para registrar hechos contables homogéneos.
- " Esto trajo como consecuencia una ininterrumpida apertura y cierre de cuentas, con denominaciones inadecuadas, a veces muy extensas, otras imprecisas, llegando actualmente a más de 5.000 el número de las cuentas que fueron utilizadas, permaneciendo en actividad alrededor de 100.
- " A pesar de ello, quedan sin registrarse numerosos hechos de importancia, como ser muchos de los créditos y deudas de la Provincia, que se llevan solamente en fichas auxiliares.
- "- No es técnicamente aceptable el cierre aplicado al finalizar el ejercicio para las cuentas patrimoniales. En realidad no se hace un asiento de cierre, sino que al hacerse el asiento de apertura del nuevo ejercicio, se anota en el concepto "...para abrir y cerrar las cuentas...."
- "- Por lo general las cuentas de fondos no han tenido conciliaciones bancarias.
- " Los controles y ajustes que se practican normalmente son insuficientes. Es indispensable conciliar periódicamente, tanto con el Banco como con Tesorería General.
- "- Se depositan y mantienen inmovilizados en cuentas especiales, recursos provenientes de explotaciones del Estado, como por ejemplo de la Terminal de ómnibus, de equipos y elementos de lucha fitosanitaria, de equipos para excavación y desbarre de represas, de equipos para

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

laboreo de tierra, etc.

- " Todos estos recursos deberían ingresar en la cuenta Rentas Generales, modificándose de ser necesario las disposiciones legales que exijan cuentas especiales.
- " Del mismo modo, se abren cuentas especiales de fondos para cada una de las obras financiadas por el Ministerio de Bienestar Social de la Nación. Conviene utilizar una sola.
- " Se observan cuentas con saldos muy exigüos, que deben ser canceladas, transfiriéndose los fondos a la Cuenta N.º 1819 (Rentas Generales).
- "-Se utilizan cuentas de movimiento para efectuar registraciones provisionales de débitos y créditos.
- " Este uso debe ser desterrado, ya que al no efectuarse siempre el segundo paso, o sea la registración definitiva, ni ajustarse y cancelarse estas cuentas al cierre del ejercicio, pasan al siguiente como si fuesen patrimoniales, con saldos elevadísimos que distorsionan el estado de situación.
- "-Otra práctica muy frecuente que conviene erradicar en la medida de lo posible, son las transferencias transitorias para cubrir urgencias financieras.
- " Estas operaciones, si bien legales y exentas de complicaciones, traen consigo distorsiones de la información que se presenta en los estados mensuales.
- " Por otro lado, al estar en funcionamiento el sistema del fondo unificado implantado por Decreto 2106/78, estas transferencias resultan ya innecesarias.

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

- "- Es incompleto el registro en la contabilidad de recursos. No se formulan los descargos a Dirección General de Rentas por las recaudaciones de fondos ni tampoco (los cargos) a Tesorería General por los ingresos de rentas que quedan bajo su custodia y manejo. El cargo a Rentas asciende al 31.10.79 a \$ 2.873.164.881.
- " Numerosas cuentas receptoras de recursos permanecen inmovilizadas por lapsos de tiempo muy prolongados. Actualmente se efectúan inversiones financieras con estos fondos, pero lo correcto debe ser invertirlos en su destino específico.
- " En cuanto a esta modalidad de inversión de los fondos públicos en colocaciones a plazo, trajo como consecuencia la aparición de saldos contables acreedores para varias de las cuentas corrientes bancarias de la Provincia. Dicha anormalidad surge por la no contabilización de los reembolsos de plazos fijos.
- " Estas falencias observadas y otras que en homenaje a la brevedad no se mencionan, inciden para que los estados mensuales y los estados anuales que se elaboran en esta Contaduría General, si bien responden a las exigencias legales, no satisfacen en cambio a las necesidades que tiene el gobernante de contar con una información más real y mejor clasificada para la toma de decisiones.
- " Se impone entonces, la novación en los métodos, la implantación de un plan de cuentas orgánico y adecuado a nuestras necesidades, la modificación de los cursos administrativos del trámite de ingresos y egresos, el diseño y rediseño de partes de contabilidad, boletas de depósitos, órdenes de ingresos, etc.
- " En una palabra, se busca un mejoramiento general, que lleve poco a poco a esta Contaduría a un nivel más acorde con el grado de avance actual en materia de contabilidad pública, como se recomendó en los últimos congresos nacionales celebrados en el país!"

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

### 4. ORGANIZACION Y RECURSOS HUMANOS

La organización actual de la Contaduría General está determinada por la Ley que establece la organización de toda la Administración Pública.

Está integrada por tres departamentos de Nivel I: Contabilidad; Rendiciones de Cuentas; y Auditoría; así como una sección: Servicio Administrativo, todos con dependencia directa del Subcontador General.

Del Departamento Nivel I Contabilidad depende el Departamento nivel II Contabilidad Central y la División Patrimonio (de la cual depende la Sección Organismos Descentralizados). A su vez, del Departamento nivel II Contabilidad Central dependen las divisiones Gastos de funcionamiento (con una sección: Sueldos y aportes); Gastos de Trabajos Públicos; y Recursos.

Del Departamento nivel I Rendiciones de Cuentas dependen las divisiones: Verificaciones (con tres secciones: Ministerio de Hacienda y Obras Públicas; Ministerio de Gobierno; Organismos Descentralizados y otros servicios); y Contabilidad de Responsables.

La organización es formal y real en los niveles superiores, pero ha quedado desajustada en los niveles de secciones dependientes de las divisiones, en razón de transformaciones que se van operando por necesidades del servicio.

Si bien la organización actual puede servir al esquema vigente de las funciones de la Contaduría General, se estima que no resultará eficiente para el funcionamiento de un nuevo sistema. Correspondería en consecuencia rediseñar la organización adaptándola a los requerimientos del sistema contable a implementar y de las funciones que con más propiedad pase a desempeñar todo el organismo y sus partes componentes. Entre las modificaciones que pueden introducirse se cuenta el nivel

**CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES**

dentro de la estructura general de los cuadros de personal jerárquico. Se estima necesario que los cargos de Contador y Subcontador General queden fuera de nivel, reservando el nivel de dirección para los actuales departamentos, cuyos titulares deben supervisar a funcionarios contables de mayor jerarquía.

Por otra parte, es evidente la necesidad del funcionamiento de un departamento u oficina técnica que se dedique en la Contaduría General al análisis de los procedimientos en vigor para promover su mejora. Correspondería también a este departamento u oficina técnica sistematizar los criterios con que la Contaduría General interviene en diversas tramitaciones del gasto, así como proyectar una guía para dictámenes que evite la diversidad actual, recopile antecedentes para aplicar criterios homogéneos a situaciones similares y simplifique el trabajo.

En materia de recursos humanos, la Contaduría General tiene asignados 54 agentes, incluyendo los cargos vacantes. Dispone de cuatro Contadores Públicos y carece de un cuerpo adecuado de contadores auditores.

El personal tiene una capacitación mínima limitada al sistema registral y a las funciones actuales, por lo que toda modificación en los registros o en los procedimientos requerirá una capacitación adicional.

Tomando en cuenta el plantel actual, su composición y nivel de preparación, se estima que resultará insuficiente para el funcionamiento adecuado de un nuevo sistema contable y para atender los requerimientos de una organización con nuevas funciones. Corresponde a la Provincia evaluar si la dotación necesaria se integrará a partir del personal actual con nuevas incorporaciones o se hará una selección y recomposición de la planta para formar un equipo no tan numerosos cuanto eficiente.



## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

### 5. OPERACION DEL SISTEMA

Se han advertido diversos problemas que afectan un eficaz funcionamiento del sistema contable y de administración presupuestaria de la Provincia, cuyos efectos más salientes se señalan a continuación.

#### 5.1. Las Direcciones de Administración

La reglamentación de la Ley de Contabilidad asigna funciones de evidente importancia a las Direcciones de Administración, que traducen un propósito de descentralizar la gestión presupuestaria. Entre ellas cabe citar: la liquidación del gasto (art. 18°), la firma de los libramientos de pago que se emitan (art. 19°), la autorización y adjudicación de contrataciones hasta cierto nivel de montos (art. 28°). Además se llevan en las Direcciones de Administración registros contables en las etapas del preventivo y del compromiso.

Por otra parte, estas Direcciones de Administración, ahora con nivel de Dirección General, tienen una estructura aparentemente destinada a servir integralmente a las áreas de su competencia (Jurisdicciones, Ministerios o Secretarías), ya que cuentan con departamentos contable y de compras, tesorería, etc.

A pesar de ello, la práctica y una falta de delimitación más concreta de funciones ha llevado en la Administración Central de la Provincia a resultados opuestos a estos aparentes objetivos. Por un lado, a una concentración en la Contaduría General. En efecto, los registros en las Direcciones no tienen mayor aplicación, las órdenes de pago son reenumeradas por la Contaduría General y toda gestión de gasto pasa reiteradamente por el ente central, creando una congestión significativa en su mesa de entradas.

Por otro lado, hay una atomización en la administración presupuesta-

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

ria, ya que las entregas de fondos, si bien se hacen a las Direcciones de Administración, ya vienen discriminadas para cada una de las Reparticiones comprendidas en su área. De esta forma la Dirección de Administración se convierte en una mera pasadora de fondos sobre los que no ejerce funciones de administración ni aplica criterios de asignación. Los ejecutores verdaderos son las habilitaciones de las Reparticiones, que con ello han mantenido una vigencia poco compatible con la existencia de estos entes estructurados como para administrar el presupuesto de toda un área. El tema de la responsabilidad también se ve afectado, ya que las Direcciones de Administración, al recibir fondos específicamente asignados por la orden de pago a una Repartición dependiente, simplemente los entrega y si bien no puede eludir su carácter de responsable, descarga esa responsabilidad en el subresponsable habilitado. Así se ha venido complejizando también el orden en las rendiciones de cuentas, que deben ser reunidas por la Dirección de Administración a partir de las rendiciones de los habilitados.

Resulta imperioso redefinir las funciones de las Direcciones de Administración y la compatibilización de esas funciones con las de la Contaduría General. En cuanto a las habilitaciones, teniendo en cuenta la estructura dada a las Direcciones de Administración, resulta aconsejable su eliminación, concentrando el personal y las funciones en dichas Direcciones.

### 5.2. Las entregas de fondos

Como se expresó precedentemente, por aplicación extensiva de las previsiones del art. 163° del decreto reglamentario de la Ley de Contabilidad, las partidas de bienes de consumo y servicios se distribuyen en la Administración Central a todas las Reparticiones por duodécimos. El duodécimo se calcula sobre el saldo de la partida al momento de su otorgamiento; como este saldo se ve afectado por gestiones de compra que se realizan por expedientes separados, el duodécimo

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

tiende a decrecer a valores nominales a medida que transcurre el ejercicio y mucho más en términos reales por la variación de los precios. En las situaciones de presupuesto reconducido como la que presenta en estos momentos la Provincia, el duodécimo resulta, además de decreciente, de montos poco significativos. De ahí se originan repetidos pedidos de anticipo de duodécimos futuros, situación prevista como extraordinaria en el mismo artículo 163°.

El pedido de anticipo de duodécimos futuros no es una circunstancia sólo del manejo del presupuesto reconducido. En un presupuesto normal, aprobado desde el comienzo del año, el otorgamiento de duodécimos por el saldo de las partidas induciría a una ejecución acelerada del presupuesto, con el riesgo de que a medida que avance el ejercicio se agoten por anticipos las partidas asignadas para todo el año, haya necesidad de reforzarlas o se paralice la gestión de las Reparticiones.

Los duodécimos son liquidados directamente por la Contaduría General al comienzo de cada mes calendario, pasan por el servicio administrativo y se registran en todas sus etapas: preventivo, compromiso y ordenado pagar y, cuando son efectivizados por la Tesorería General, como pagados. Es decir, presupuesto totalmente ejecutado y así se reflejan en los estados mensuales, aunque dichos duodécimos no hayan sido utilizados todavía y estén disponibles en las cuentas bancarias de los organismos respectivos. Otro tanto sucede con las partidas para obras por administración: el monto de la obra que resulta aprobado se liquida, paga y registra como ejecutado, aunque la ejecución real sea posterior, dentro o fuera del ejercicio, o incluso pueda no cumplirse total o parcialmente.

Es evidente que este procedimiento atenta contra el espíritu del sistema contable y debe ser modificado sustancialmente. Para ello la pro-

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

La Ley de Contabilidad en su art. 60° ofrece el mecanismo de fondos permanentes, que tienen el carácter de anticipos financieros y no de ejecución presupuestaria. Además de ser más ajustado a la técnica y más operativo en la práctica, por cuanto el monto del fondo permanente es fijado en función de las necesidades habituales y la velocidad de rotación, este mecanismo tiene la virtud de ligar la reposición a la rendición de cuentas. Por el contrario la entrega de duodécimos, en la forma en que se lo practica en la actualidad, no exige rendición previa de gastos anteriores.

Otra de las deficiencias del sistema de duodécimos automáticos, es la determinación previa de los destinos de las asignaciones a las Reparticiones comprendidas en el área de actuación de cada Dirección de Administración. Es decir, son fijados por Repartición y por partida y, como tales, trasladados a sus ejecutores finales, las habilitaciones. Ello implica una dispersión automática de fondos, se requieran o no para la ejecución del presupuesto, hayan quedado o no excedentes del duodécimo anterior. Este procedimiento conlleva el riesgo de una ineficiente aplicación de los fondos, por las inmovilizaciones que se producen.

La reforma en este punto traerá como consecuencia una mejor administración de los fondos, un control más preciso sobre su utilización y una información más confiable sobre el avance en la ejecución presupuestaria.

### 5.3. El control de legalidad

El art. 61° de la Ley de Contabilidad establece: "La Contaduría General de la Provincia ejercerá el control interno de la gestión económico financiera de la hacienda pública, a cuyos efectos tendrá acceso directo a todo tipo de documentación y registros referidos al ámbito

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

de su competencia, en uso de las funciones que tiene establecidas y de las técnicas usuales de control". Por tanto el control interno no se limita a la Administración Central y comprende también a los organismos descentralizados, si bien al no haberse reglamentado el referido artículo no está determinada la forma en que dicho control será ejercido.

Probablemente la falta de especificación sobre el particular ha hecho que el control interno de la Contaduría General se limite exclusivamente a la Administración Central. Resulta imperioso extender dicho control a todo el ámbito de la Administración, para lo cual deben definirse claramente funciones y responsabilidades, así como dotar a la Contaduría General de un cuerpo de Contadores fiscales o Contadores delegados que intervengan las gestiones económico financieras de los organismos descentralizados.

### 5.4. La auditoría

La Contaduría General cuenta con un departamento de Auditoría, integrado por dos personas, incluido el jefe de la unidad. La sola mención de la cantidad de personal afectado indica la escasa actividad de auditoría que se cumple. La misma tiene regularmente como campo exclusivo la Administración Central y se ejerce principalmente sobre los servicios administrativos y los organismos que recaudan fondos. Se determina un plan mensual de trabajo y se atienden requerimientos específicos por orden superior. Cuando se trata de auditar un ente descentralizado, la práctica ha hecho necesaria una resolución del Ministro de Hacienda y Obras Públicas, por cuanto normalmente dichos entes no tienen abiertas sus operaciones y registros a la auditoría de la Contaduría General.

La auditoría detecta generalmente atraso en las rendiciones de cuentas, lo que es motivo de intimaciones por parte del departamento co-

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

rrespondiente. En casos extremos, corresponde al Departamento de Auditoría la formación de cuentas y la formulación de los cargos respectivos. En general puede calificarse a la auditoría actual como carente de los efectos que pueden esperarse de dicho instrumento, en parte por la poca frecuencia y el campo restringido y en parte por la escasa consecuencia que tienen sus intervenciones.

Para plantearse la reasunción plena de sus funciones por parte de la Contaduría General, el tema de auditoría debe ser analizado en profundidad. No sólo debe extenderse el campo de acción autónoma de la auditoría y dotarse a la unidad de personal técnico suficiente, sino también debe orientarse la técnica de la auditoría para hacerla más rápida y eficiente.

### 5.5. Los registros contables

Se han señalado ya graves deficiencias en el sistema contable, lo que torna ineficientes a los registros que se llevan en Contaduría General. Como dato ilustrativo debe citarse que la Contaduría General no puede conciliar sus registros con los de la Tesorería General, por lo que la conformación de saldos es en base a los libros de esta última Repartición.

Esta situación acarrea inseguridad de la información producida y problemas graves para el cierre del ejercicio. Es sin duda este sector el que requiere una reforma más profunda, no sólo por su estado actual de falencia sino también por constituir la base para el control.

### 5.6. Mecanización

En todo el sistema contable de la Contaduría General nada hay meca-

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

nizado. El Centro de Procesamiento de Datos de la Provincia tiene como única tarea relacionada con el sistema, la liquidación de sueldos.

De conformidad con lo expresado por el Sr. Secretario de Planeamiento, dada la conformación y capacidad de equipos y dotación de recursos humanos, no puede esperarse en un futuro próximo aplicaciones en el campo de la contabilidad. Sin embargo, no debe desecharse el objetivo mediano de que el sistema, además de reabilitar sus fallencias técnicas, metodológicas y operativas, logre mayor eficiencia mediante el apoyo de sistemas mecánicos o de computación.

Por ello en el diseño del sistema de contabilidad que se propugna debe estar implícita la posibilidad de adaptación a medios más modernos que los registros manuales.

### 5.7. Rendiciones de cuentas

Las rendiciones de cuentas en la Administración Central, son presentadas por los responsables ante la Contaduría General, la que luego de revisarlas debe remitirlas agrupadas por trimestre al Tribunal de Cuentas. Existe actualmente un considerable atraso en las rendiciones. Las Direcciones de Administración deben rendiciones en algunos casos del ejercicio 1980, generalmente a causa de que los subresponsables (habilitaciones) no completan la entrega de documentación y depósito de saldos. A su vez el Departamento Rendiciones de Cuentas de la Contaduría General tiene un retraso en la remisión al Tribunal de Cuentas, como que recién se están revisando cuentas del primer trimestre de 1983.

Hay un registro de responsables y pueden formularse intimaciones. De hecho éstas se hacen, si bien rastreando las más retrasadas, pero no se termina formulando cargos y aplicando sanciones.

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

No hay plazos legales perentorios para la rendición, si bien está establecido por la Resolución N.º 331/77 del Tribunal de Cuentas que los gastos en personal se rinden mensualmente y los otros de funcionamiento trimestralmente. Tampoco existe un régimen de sanciones automáticas ni hay vinculación entre la falta de rendición y la entrega de nuevos fondos. También está el problema de que, como la mayor parte de los convenios y aportes con fines específicos de Nación se manejan extrapresupuestariamente, en la práctica estas partidas no tienen ejercicio y no puede exigirse el saldo mientras no se agoten los fondos transferidos al efecto.

Este campo de actuación de la Contaduría General merece también una atención particularizada. Por un lado, debe reglamentarse con más rigurosidad la obligación y oportunidad de la rendición de cuentas y un régimen de sanciones automáticas. Por otro lado, hay que estudiar la forma de solucionar el problema del atraso existente, ya que aún si las Reparticiones rindieran todo lo adeudado, el cuello de botella subsistiría en la Contaduría General.

En cuanto a los Organismos Descentralizados, los mismos rinden cuentas directamente ante el Tribunal de Cuentas de la Provincia.

### 6. CONCLUSIONES

Como conclusión del análisis efectuado, se señalan a continuación los aspectos a que debe apuntar un proceso de reforma para el mejoramiento del sistema contable y de administración de fondos de la Provincia de La Rioja:

#### 6.1. Sistema contable:

- a) Elaborar un plan de cuentas y los instrumentos y formas de registro, en cumplimiento del art. 44º de la Ley de Contabilidad.



## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

- b) Preparar un manual de procedimientos, formularios, partes, etc. para las registraciones, conciliaciones y emisión de estados en las diversas contabilidades.

### 6.2. Organización y recursos humanos de la Contaduría General:

- a) Reestructurar la organización de la Contaduría General, con misiones y funciones y asignación óptima de recursos humanos por unidad.
- b) Capacitar los recursos humanos en el nuevo sistema contable.
- c) Elaborar una guía y formularios para informes y dictámenes de la Contaduría General en actuaciones tipo.

### 6.3. Direcciones Generales de Administración:

- a) Definir las funciones de las Direcciones Generales de Administración y compatibilizarlas con las de la Contaduría General.
- b) Determinar los registros y formularios a utilizar por las Direcciones Generales de Administración.

### 6.4. Administración de fondos:

- a) Modificar el art. 21° del decreto reglamentario de la Ley de Contabilidad sobre órdenes de ingreso y determinar el procedimiento para el ingreso de fondos y su registración.
- b) Sustituir el sistema de duodécimos que prevé el art. 163° del decreto reglamentario.
- c) Determinar un nuevo mecanismo para la entrega de fondos a Direcciones de Administración y/o Reparticiones para gastos de funcionamiento y para obras por administración.

**CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES****6.5. Reglamento de contrataciones:**

- a) Actualizar el reglamento de contrataciones compatibilizándolo con la Ley de Contabilidad.
- b) Mejorar la determinación de niveles para la autorización y la adjudicación de contrataciones (art. 28° de la reglamentación).

**6.6. Control y auditoría:**

- a) Ejercer el control interno en los organismos descentralizados, para lo que deben determinarse normas y procedimientos de ejecución.
- b) Preparar un manual básico de auditoría sobre ingresos, erogaciones, registros contables, movimiento de fondos e inventarios.

**6.7. Rendiciones de cuentas:**

- a) Reglamentar los plazos para la rendición de cuentas, modalidad, obligados y régimen de sanciones.
- b) Solucionar el atraso en las rendiciones de cuentas.

**6.8. Apertura y cierre del ejercicio:**

- a) Reglamentar el art. 5° de la Ley de Contabilidad en lo que respecta a la reconducción del presupuesto del ejercicio anterior.
- b) Determinar la forma de apertura y cierre de cuentas al comienzo y final del ejercicio.

**CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES****7. PLAN DE TRABAJO PARA LA SEGUNDA ETAPA**

En base al índice temático de las recomendaciones del punto anterior, debe elaborarse con la Provincia el Plan de Trabajo para la segunda etapa a fin de compatibilizar:

- a) Prioridades de la Provincia;
- b) Secuencia en el ordenamiento técnico del trabajo;
- c) Discusión y aprobación por parte de la Provincia de los informes parciales de avance en el cumplimiento del plan de trabajo;
- d) Capacidad de la Provincia para implementar los nuevos sistemas.-