


BUENOS AIRES, 12 de octubre de 1990

SEÑOR:
SECRETARIO GENERAL DEL
CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
INGENIERO D. JUAN JOSE CIACERA
S. / D.

De mi mayor consideración:

Adjunto elevo el "Informe Final" conforme a los términos del contrato "Asistencia Técnica en Materia de Reforma Presupuestaria" del Territorio Nacional de la Tierra del Fuego.

Saludo a Ud. atentamente y quedo a su disposición por la eventuales aclaraciones del caso.


OSCAR EMILIO CULLOTTA
Contador Público Nacional
Tº 139 Fº 139 CPCECF

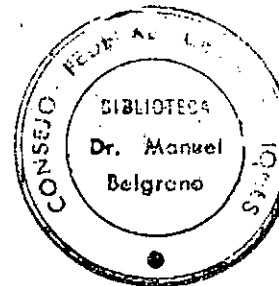
34699

ASISTENCIA TECNICA - TIERRA DEL FUEGO
I N F O R M E F I N A L

0
N 2111
C 32
III

34300
341301
U 151

Cr. Oscar Emilio CULLOTTA



I. ALCANCE

La Asistencia Técnica se llevó a cabo en las dependencias del Ministerio de Economía y abarcó los temas indicados en los informes oportunamente presentados, siendo en este caso necesario precisar el alcance de las propuestas metodológicas planteadas y que a continuación se detallan:

1. Propuestas referentes a la Ejecución del Presupuesto.
2. Propuestas respecto a la Contabilidad del Movimiento de Fondos y Valores.
3. Sistema Informático Computarizado - Vinculación de los usuarios con el Centro de Cómputos.
4. Sugerencias de carácter general referentes al control interno y externo de la Hacienda Pública.

II. ACLARACIONES PREVIAS AL INFORME GENERAL

Es dable señalar que las distintas propuestas que se plantearán en el presente informe, en la medida de su implementación, importan modificaciones a la actual estructura organizativa de los ejecutores del presupuesto y la correspondiente asignación de misión y funciones del personal afectado a las áreas contables de los servicios administrativos.

Además se destaca que la decisión de introducir cambios en el "Sistema de Información Contable", implicaría modificaciones en lo referente a las tareas llevadas a cabo en la Contaduría General del Territorio, de forma tal que dicho organismo se abocaría al "Registro Sintético y Control Interno", soslayando en cierta medida el registro analítico de las operaciones de la Hacienda Pública (para citar un ejemplo).

Finalmente cabe advertir que, a juicio del suscripto, la necesidad de producir cambios en el actual "Sistema" obedece a que se ha observado que la información obtenida por la vía actualmente establecida no presenta las características de ser "uniforme", "oportuna" y "confiable".

Es en razón de lo expuesto que el objetivo fundamental de las propuestas metodológicas y operativas que se desarrollarán apunta a la obtención de reportes de nivel gerencial que permitan al decisor la correcta evaluación de la realidad y consecuente toma de decisiones.

III. DESARROLLO DE PROPUESTAS METODOLOGICAS Y SUGERENCIAS DE CARACTER GENERAL

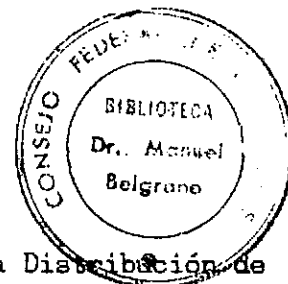
1. EJECUCION DEL PRESUPUESTO GENERAL

Como paso previo al desarrollo práctico de la propuesta a plantear, se torna imprescindible el repaso de conceptos contables que deben tomarse en cuenta y que hacen a la Ejecución del Presupuesto, así como su eventual revisión a la luz de modificaciones que se propondrán en el presente informe.

De acuerdo a los análisis practicados se recomienda, en general:

- a) La información que surge de los registros contables debe ser abarcativa de la totalidad de los gastos y recursos de la Administración Pública del Territorio, atento a que como ya se ha dicho, no todos los organismos informan sus gastos y recursos a la Contaduría General (se citan como ejemplos a los Organismos Descentralizados y a los Organismos Recaudadores). La aplicación de esta recomendación implicaría contar con el universo de la ejecución del Presupuesto a una fecha determinada.

- b) Las modificaciones y/o ajustes al Presupuesto General deben tramitarse a requerimiento del "gestor del gasto", solicitud ésta que previamente analizada en el ámbito de la Dirección de Programación y Desarrollo Económico y evaluada de acuerdo a... las pautas y políticas que en materia de gastos se imponga, originaría eventualmente el ajuste requerido, el cual



modificará la Ley de Presupuesto General y la Distribución de Créditos correspondiente contra la cual el Servicio Administrativo y/u Organismo Descentralizado procederá (recién en ese momento) a efectuar la afectación correspondiente.

De este modo se evita "gastar en exceso" respecto al "autorizado", como se ha constatado en los registros contables.

- c) En cuanto al criterio de imputación contable, será el "percibido" para la registración de los gastos y recursos. En lo que se refiere al sistema de registración, la "partida doble" será el sistema adoptado, ya sea en la ejecución presupuestaria (etapas del compromiso y mandado a pagar) como en la Contabilidad Financiera ("Pagado").

Esto presupone un plan de cuentas uniforme y de aplicación obligatoria.

- d) A fin de evitar reiteraciones en la revisión de conceptos que ya han sido expuestos en informes anteriores, se señala que a través del desarrollo de las propuestas se volverán a analizar aquellos aspectos cuya evaluación resulte insoslayable.

Con suficiente fundamento en lo precedentemente expuesto y teniendo en cuenta las aclaraciones y observaciones que hace a la materia que nos ocupa, se desarrolla la siguiente propuesta.

A - Una vez sancionada la Ley de Presupuesto General y dictado el Decreto de Distribución de Créditos, la Dirección de Programación y Desarrollo Económico remitirá a los Servicios Administrativos las Planillas Anexas que les

corresponda, en las cuales se consignarán a nivel de imputación presupuestaria (Finalidad - Función - Carácter - Jurisdicción - Servicio Administrativo - Inciso - Partida Principal) sus Créditos (autorizaciones a gastar) y sus Recursos y Financiamiento (modo de atención de esos gastos).

Por otra parte, la Contaduría General (organismo responsable de llevar el registro del "Crédito" actualizado), "cargará" a la Base de Datos del Centro de Cómputos el total del Presupuesto, y deberá actualizar dicha base de datos a medida que se produzcan las modificaciones legales de rigor, a fin de posibilitar un efectivo contralor de la Gestión Hacendal presupuestaria.

Para una mejor identificación y seguimiento contable, se sugiere agregar un "código contable" a toda la imputación presupuestaria, código que permitirá un proceso más ágil para la obtención de información, pues con sólo tipear en la terminal de computación el número correspondiente "arrastrará" toda la imputación sin necesidad de retipearla.

De este modo, se logra que la Contaduría lleve el registro actualizado del crédito y los servicios administrativos sepan cual es su Presupuesto actualizado.

B - Los gestores del Presupuesto deberán llevar un "Registro de Imputaciones" en el cual volcarán el Crédito actualizado, las afectaciones preventivas, el compromiso

mandado a pagar y pagado. Además, el número de expediente, número de Orden de Compra y otros datos que el organismo considere conveniente para la identificación de los gastos.

Los Servicios Administrativos deberán llevar la Contabilidad del Presupuesto en forma analítica en el citado Registro (rubricado por Auditoría General), del cual surgirán los datos para informar a la Contaduría General con una periodicidad mensual el crédito, compromiso y saldo.

En caso que el organismo tenga recursos propios y efectúe pagos en su Tesorería, informará además el Mandado a Pagar y Pagado. Los informes se realizarán a través de "Estados Informativos" (se adjuntan modelos en Anexo) o en otros soportes de información -diskette o cinta- compatibles con el "computador central".

Además, los ejecutores del presupuesto deberán remitir a la Contaduría General al cierre del ejercicio un estado que refleje la Constitución de los Residuos Pasivos, cuyo monto final surgirá de la diferencia resultante del Compromiso (dato del Registro Contable del organismo) menos el Mandado a Pagar (dato del Registro Contable del servicio conforme con la información que la Contaduría remitirá al servicio administrativo).

C - Por otra parte la Contaduría deberá cargar a la Base de Datos, la información recepcionada, a saber:

- Estado sobre la Ejecución del Presupuesto (mensual -se informará el presupuesto vigente y la evolución de los Residuos Pasivos-).
- Estado sobre Cálculo de Recursos y Recaudación (mensual).
- Estado sobre constitución de Residuos Pasivos (anual).

A su vez, dicho organismo remitirá a los Servicios incluidos en el Presupuesto los estados que constituyan la siguiente información, a los efectos de su conformación y/o rectificación:

- Movimiento del Mandado a Pagar (por código contable y por libramiento).
- Movimiento del Pagado (por código contable y por libramiento).
- Listado sobre Ejecución del Presupuesto (crédito, compromiso, saldo y mandado a pagar). Este estado puede presentar distintos niveles de información, desde el más analítico (código contable) hasta el más sintético (por carácter, jurisdicción e inciso).

Como se observa, la Contaduría General del Territorio, como organismo rector en materia de registración y control interno, es el responsable de registrar todas las operaciones que se realizan y que a través de los "estados informativos" deberá procesar, analizar, validar y compilar para luego remitir dichos informes a los servicios administrativos, a fin que aquellos conformen la información y, para el caso de existir errores envíen estados informativos complementarios rectificando lo informado.

Asimismo, la Contaduría General, procesará la información que es de su competencia, como es la intervención de los libramientos y su registración (Mandado a Pagar) y el pago de libramientos conforme informa el Banco del Territorio a Tesorería (Pagado). Respecto a la etapa del Pagado, nos extenderemos en su análisis en el punto referente a la Contabilidad de Movimiento de Fondos y Valores.

Entonces, en este esquema la Contaduría abandonando su papel de "cogestor" del gasto, se transforma en el "centro de información" al que se deberá recurrir para la toma de decisiones.

Incluso de profundizarse este procedimiento, no cabe duda que se convertirá en el organismo rector en materia de control de gestión a fin de informar acabadamente sobre la efectiva implementación y los resultados de las decisiones tomadas.

D - Dentro de este esquema, y a fin de marcar debidamente las diferencias respecto del sistema actualmente vigente, se reitera la intervención que "compete" a cada servicio administrativo y la información que a esos efectos deberá producir, la cual será la fuente de datos indispensable para la formulación de la respectiva Cuenta General del Ejercicio por parte de la Contaduría General:

D.1.- Estado de Ejecución Presupuestaria (presupuesto vigente y evolución de los Residuos Pasivos).

D.2.- Estado sobre Cálculo de Recursos y Financiamiento.

D.3.- Formulario de Constitución de Residuos Pasivos.

D.4.- Formulario sobre Evolución Deuda Exigible (informarán solamente aquellos organismos que tengan recursos propios y efectúen erogaciones en sus Tesorerías).

D.5.- Estados complementarios de D.1, D.2, D.3 Y D.4 de ajuste cuando correspondiere.

Así las cosas y tal como se indicara en el punto II. del presente informe, deberán reorganizarse las áreas contables de los organismos y afectar el personal que se necesite a tal efecto.

No obstante, es preciso destacar que habida cuenta que la Administración Pública del Territorio no presenta dimensiones significativas y que la modificación del proceso de registración y remisión de información a la Contaduría se limitaría a los siguientes aspectos, se considera que no es necesario la creación de importantes estructuras contables:

D.6.- Apertura del Registro de Imputaciones con el crédito autorizado por Ley de Presupuesto y las modificaciones correspondientes.

D.7.- Registrar la afectación preventiva en el momento contable que se produce, a fin de determinar el saldo pertinente.

D.8.- Registrar el compromiso, conforme lo establecido por la Ley de Contabilidad del Territorio.

D.9.- Constitución (anual) de los Residuos Pasivos:

D.10.- Confección del Libramiento de Orden de Pago, que se remitirá a la Contaduría para su control y registro.

D.11.- Remisión en forma anual de Estados Resúmenes de la Ejecución del Presupuesto.

Conforme a lo expuesto, la Contaduría General es el organismo que deberá impartir instrucciones (Circulares) a los servicios administrativos y/o organismos descentralizados para la implementación de la propuesta aquí planteada.

2. CONTABILIDAD DE MOVIMIENTO DE FONDOS Y VALORES

La Contaduría General es también el organismo responsable de registrar los ingresos y egresos de fondos, tengan éstos las características de presupuestarios o extrapresupuestarios.

De acuerdo al flujo de fondos que informe Tesorería que se ha producido, la Contaduría deberá confeccionar con una periodicidad mensual un "Balance de Tesorería", que reflejará la Situación del Tesoro, utilizando las cuentas del "Plan de Cuentas" al que oportunamente nos hemos referido.

Asimismo a la Tesorería General le corresponderá centralizar el movimiento de la recaudación de los recursos del Territorio, los libramientos confeccionados por los ejecutores del presupuesto y remitir a la Contaduría en forma diaria el balance del movimiento del Tesoro y la documentación justificativa.

Además, deberá custodiar los documentos de terceros o los valores que se pongan a su cargo.

Debe destacarse, que la Tesorería General no podrá dar curso a ningún libramiento si previamente no se encuentra intervenido por el Contador General.

Por otra parte, cabe recordar que cada etapa en la Contabilidad de Fondos y Valores deberá registrarse en su momento.

Para una mejor comprensión se desarrollarán dichas etapas para obtener luego de procesada la información, el total del movimiento operado.



- a) Contaduría General recepciona los libramientos, registra el Mandado a Pagar (controla el Mandado a Pagar contra el Crédito).
- b) El centro de cómputos remitirá un "Parte Diario" a Contaduría con la carga de libramientos efectuada, para que ella la controle y remita a su vez a Tesorería el "Parte Diario" con el lote de libramientos recepcionados.
- c) Tesorería General deberá controlar los libramientos con el Parte Diario y conforme al programa de pagos, procederá a efectuar el pago (se registra en la terminal el "pagado") o se remite al Banco del Territorio para que él lo efectúe.
- d) El centro de cómputos emitirá un listado de pagos efectuados o libramientos remitidos al Banco, el cual se remitirá a Tesorería para su control.
- e) Tesorería General deberá conciliar diariamente la Cuenta Banco del Territorio, a fin de "levantar el pago" que esta entidad ha realizado y proceda a su control.

En este sentido el suscripto entiende que los pagos serán atendidos por el Banco, salvo aquellos que respondan a Sueldos y a la atención de proveedores y/o contratistas por un monto determinado, que será determinado por la Subsecretaría de Hacienda.
- f) Previo al pago, el sector de Intervención de Movimiento de Fondos, deberá controlar si el libramiento tiene cesiones o embargos; una vez controlado el libramiento en fondo y forma (se carga al procesador de computación) se devuelve a Tesorería para su pago.

- g) Tesorería hace firmar el cheque al Tesorero General y entrega al beneficiario.
- h) Una vez efectuada la carga de información, se concilian los partes del centro de cómputos y de existir errores se corrige la carga y se controla contra la conciliación de la Tesorería General. .

Sin perjuicio del debido contralor y registro de los movimientos de fondos presupuestarios, cabe señalar que dicho registro y control debe operar del mismo modo cuando:

- a) Se efectúen ingresos y egresos en la Tesorería de carácter extrapresupuestario.
- b) Cualquier operación financiera que la Tesorería debiera intervenir y por ende la Contaduría registrar y controlar.

3. SISTEMA INFORMATICO COMPUTARIZADO - VINCULACION DE LOS USUARIOS CON EL CENTRO DE COMPUTOS

La necesidad de contar con un Sistema de Información Contable que brinde datos que reflejen la realidad económico - financiera de la Hacienda Pública, torna imprescindible que esa información sea soportada y mantenida por un "Sistema Informático Computarizado" tal, que logre adecuar los requerimientos de los usuarios en lo que a carga y suministro de información se refiere.

Alcance y objetivos del sistema

Deberá considerarse la implementación de un sistema integrado que involucre dos subsistemas: "Ejecución del Presupuesto" y "Movimiento de Fondos y Valores del Tesoro".

El alcance del sistema se enmarca en las funciones que conforman los subsistemas mencionados, lográndose, dadas las características de la arquitectura del diseño, una razonable actualización de la Base de Datos, cobrando validez la información almacenada en ella.

Características del Sistema

El diseño debe ser concebido bajo la modalidad de trabajo "on line", con actualización de su Base de Datos en tiempo real ("real time").

Esta concepción se apoya en las herramientas orientadas al manejo relacional de las estructuras que conforman la Base de Datos integrada, considerando las siguientes pautas:

- Eliminación de información redundante.
- Eliminación de duplicidad de ingreso de datos.

- Recuperación de datos erróneos, evitando su retipeo.
- Recuperación automática de la Base de Datos.
- Simplicidad en el manejo operativo condensando pantallas.
- Explotación de las herramientas computacionales INGRES (Software de Base de Datos).
- Aprovechamiento de las posibilidades de búsqueda de datos.
- Aplicación de seguridades basadas en permisos por usuario y palabra clave (password) para ingreso de cada usuario al sistema.

Descripción

El sistema deberá soportarse sobre un computador; el centro de cómputos analizará y ordenará las características del "hardware" que se necesite, debiendo contemplar que el mismo sea multiusuario, con terminales distribuidas en la Contaduría General y en Tesorería General.

Asimismo, y como sería factible disponer de terminales en los organismos, ya que algunos ejecutores del presupuesto se encuentran físicamente ubicados dentro del Ministerio de Economía, es del caso analizar si los distintos informes que los servicios deben remitir a la Contaduría, se realice a través de dichas terminales.

El sistema deberá utilizar la operatoria de encadenamiento de menús por pantalla, partiendo de un único menú principal, debería seleccionarse como estructura de soporte de información una Base de Datos relacional INGRES.

El sistema procesará transacciones de ABM (Altas, Bajas y Modificación de documentos):

- Decretos y resoluciones sobre crédito
- Formulario sobre Constitución de Residuos Pasivos.
- Formulario sobre Ejecución del Presupuesto.
- Formulario sobre Cálculo de Recursos y Recaudación.
- Libramiento de Pago.
- Ingresos a Rentas Generales.
- Formulario sobre Deuda Exigible.

Se deben prever consultas en línea para la documentación y transacciones mencionadas y la emisión de listados de respaldo de la operatoria diaria, de control de las registraciones procesadas y otros que elaboren los datos a nivel contable para la Contaduría General y Tesorería General.

Además, se ha de prever un servicio de "consulta no programada" para atender aquellos que surjan de la dinámica laboral contable, no predeterminadas en el sistema.

Todas las transacciones deben actualizar la Base de Datos en línea y en el mismo momento en que se registra cada documentación. Así por ejemplo, una vez ingresado un libramiento, sus datos actualizan inmediatamente la información de los códigos contables y partidas presupuestarias que hayan sido afectadas. Del mismo modo cuando se desea registrar un pago, al identificar el "libramiento" que se va a pagar, sus datos se presentan en pantalla automáticamente y al registrarlo se opera con la misma automatización mencionada anteriormente.

Esta operatoria se aplica en todas las transacciones, disponiéndose en todo momento una línea del último estado de la documentación controlado y registrado en la Contaduría.

4. SUGERENCIAS DE CARACTER GENERAL REFERENTES AL CONTROL INTERNO Y EXTERNO DE LA HACIENDA PUBLICA .

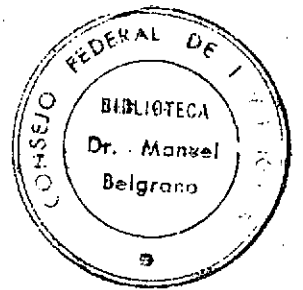
En el informe parcial oportunamente presentado, han sido vertidas distintas consideraciones referente a este punto.

De igual manera, y habida cuenta lo expresado en los puntos 2. y 3. del presente respecto a modificaciones a implementarse en el actual sistema contable, se hace imprescindible para que el "sistema cierre", contemplar no solamente la metodología del "registro", sino también las pautas que hacen al "control" interno y externo de la gestión hacendal.

En consecuencia, y a los fines de viabilizar el mismo, se sugiere definir explícitamente que es lo que se pretende en materia del control interno, pretensión esta que no puede soslayar tanto el análisis de la pertinencia legal del acto administrativo - hacendal como su correcto tratamiento presupuestario - registral.

A estos efectos y definido el rol de la Contaduría General como órgano de registración sintética y de control, deberá implementarse un sistema de controles acorde con los alcances de la tarea, predeterminados por la envergadura, cantidad y calidad de los actos sometidos a contralor.

En cuanto a control "externo", siendo esta materia resorte del Poder Legislativo, es en dicho ámbito donde deberán evaluarse sus metas, procedimientos e implementación, aspectos éstos que se hallan condicionados a la particular estructura organizativa de la "hacienda pública" y la correspondiente registración de sus operaciones económico - financieras.

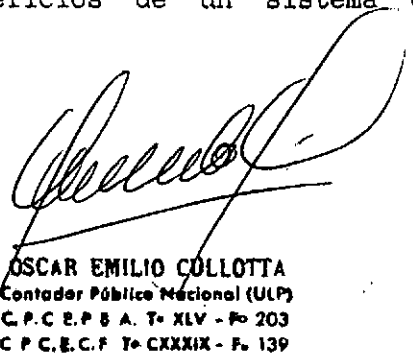


IV. CONCLUSIONES

De lo expuesto precedentemente, cabe concluir lo siguiente:

1. Existe necesidad de producir transformaciones en los roles, misión y funciones de los entes de la Administración Pública y los organismos de control.
2. El objetivo de las propuestas planteadas es el desarrollo de un "Sistema de Información Contable" que interrelacione e integre las distintas ramas de la contabilidad y garantice su confiabilidad a través del permanente cruzamiento de información.
3. El proyecto de modificaciones al sistema vigente, contempla directamente la actividad de la Contaduría General, que es la receptora del sistema contable integrado y los servicios administrativos, ejecutores del presupuesto.

Indirectamente, se halla dirigido a las autoridades del Ministerio de Economía y a la comunidad toda en su carácter de receptores directos de los beneficios de un sistema de información confiable y oportuno.


OSCAR EMILIO COLLOTTA
Contador Público Nacional (ULP)
C.P.C.E.P.B.A. T- XLV - P- 203
C.P.C.E.C.F. T- CXXXIX - F. 139

ANEXO MODELOS DE ESTADOS DE INFORMACION

(M E N S U A L)

**FORMULARIO SOBRE EL ESTADO DE EJECUCION DEL PRESUPUESTO (MENSUAL)
DE EVOLUCION DE LOS RESIDUOS PASIVOS**

DATOS DEL EMITENTE						EJERCICIO				MOVIMIENTO				NOMBRE DEL REMITENTE	
CAR.	JURIS.	S.A./O.D.				VIG.	R.P.			MES	AÑO				
IMPUTACION PRESUPUESTARIA	CREDITO / RESIDUO PASIVO					CODIGO CONTABLE	COMPROMETIDO DEL MES / DESAFECTACION RESIDUO PASIVO			SALDO CREDITO / SALDO RESIDUO PASIVO			MANDADO A PAGAR	PAGADO	
TOTALES/TRANSPORTE															

FIRMA

FIRMA

FIRMA

SELLO
RECEPCION
CONTADURIA

FORMULARIO SOBRE CALCULO DE RECURSOS Y DE LA RECUADACION (MENSUAL)

DATOS DEL EMITENTE

CAR.	JURIS.		S.A./O.D.		

MOVIMIENTO

MES		AÑO	

NOMBRE DEL REMITENTE

--

RECURSOS Y FINANCIAMIENTO			ORIGEN DE LA CONTRIBUCION				CALCULO DE RECURSOS	CODIGO CONTABLE	RECAUDACION DEL PERIODO	DIFERENCIA
GENERO	TIPO	CLASE	EJ.	JUR.	A.C.	O.D.				
T O T A L E S / T R A N S P O R T E										

FIRMA

FIRMA

FIRMA

SELLO RECEPCION CONTADURIA

FORMULARIO SOBRE PAGADO DE EJERCICIOS ANTERIORES (MENSUAL)

DATOS DEL EMITENTE						EJERCICIO				MOVIMIENTO				NOMBRE DEL REMITENTE	
CAR.		JURIS.		S.A./O.D.		VIG.		R.P.		MES		AÑO			

CODIGO	IMPUTACION PRESUPUESTARIA			DEUDA EXIGIBLE		PAGADO DEL EJERCICIO	SALDO ACTUAL
	Inciso	Partida Principal	Partida Parcial	Al cierre Ultimo Ejercicio	Modificacion		
S U M A S:							

FIRMA

FIRMA

FIRMA

SELLO
RECEPCION
CONTADURIA

FORMULARIO SOBRE CONSTITUCION DE RESIDUOS PASIVOS

SERVICIO ADMINISTRATIVO EMITENTE			DENOMINACION:		
CAR.	JURIS.	S.A./O.D.	FECHA DE EMISION:		
IMPUTACION PRESUPUESTARIA		CODIGO CONTABLE	I M P O R T E		
_____ FIRMA		_____ FIRMA	_____ INTERVENCION <i>Aud. Gest.</i>		