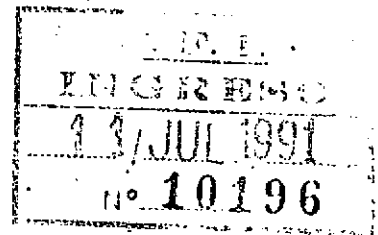


BUENOS AIRES,



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



De mi mayor consideración:

Me dirijo a Ud. conforme al contrato celebrado, con el objeto de adjuntar a la presente el Informe Final relativo al Asesoramiento en Finanzas Públicas llevado a cabo en la Provincia de San Juan.

Aprovecho la oportunidad para saludarlo con mi consideración más distinguida, quedando a vuestra disposición por eventuales aclaraciones y/o consultas del caso, y solicitando se tome razón de las causas de la demora que en nota adjunta se elevan a su consideración.

A large, stylized handwritten signature in dark ink, appearing to read "Oscar Emilio Cullotta".

OSCAR EMILIO CULLOTTA  
CONTADOR PUBLICO  
T°139 F°139 CPCECF

35081

ASESORAMIENTO EN FINANZAS PUBLICAS

PROVINCIA DE SAN JUAN

INFORME FINAL

0/N 200  
C 32  
111  
—

N 2111  
2.80  
2 404  
N 204

CR. OSCAR E. CULLOTTA

## I -- OBJETO Y ALCANCE DEL INFORME

El presente informe tiene como objeto detectar mediante los análisis efectuados las distintas falencias que pueden existir en las áreas sometidas a estudio en el ámbito de la administración pública de la Provincia de San Juan.

En base a los resultados obtenidos, se ha elaborado un diagnóstico y formulación de sugerencias y/o recomendaciones a aplicar a los problemas verificados, con carácter general y tendientes a su ágil y pronta resolución.

En ese sentido debe señalarse que ha operado como una restricción de la presente tarea el horizonte de tiempo proyectado inicialmente y el enfoque macro de los análisis efectuados.

Tal premisa de trabajo podrá deducirse de la lectura del presente informe, así como de las recomendaciones a que el mismo diera lugar.



## II - FUENTE DE INFORMACION

Como método de acercamiento a la materia, y como resultante de un primer análisis, se ha solicitado la confección de una base de información a los funcionarios contratados por la Provincia, quienes operativamente han procedido a entrevistar al personal de línea a fin de obtener la información necesaria para la confección de los informes solicitados, que se acompañan al presente como Anexo I.

Es necesario señalar que dichos informes se confeccionaron en respuesta al cuestionario-guía que se proporcionó a dichos profesionales en su oportunidad.

Por otra parte, el suscripto ha viajado a la Provincia y en dependencias del Ministerio de Economía procedió a efectuar consultas sobre los temas de estudio con los responsables de la Dirección de Presupuesto y de la Dirección de Administración Financiera. Al respecto, en los informes de avance oportunamente presentados se han señalado los criterios fijados en conjunto para la obtención de información.

### III - ANALISIS EFECTUADOS

En este punto se procederá a desarrollar el análisis de los distintos temas referentes a la administración presupuestaria y contable de la Provincia, conforme a lo previsto y que abarcan los siguientes aspectos:

#### 1.- MARCO NORMATIVO DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO-CONTABLE

Al respecto, en el primer Informe de Avance se han enumerado las principales leyes, decretos y normas en general que se refieren a la gestión y administración de la hacienda pública; por lo tanto en esta oportunidad se puntualizan, aquellos aspectos que conciernen específicamente a la gestión hacendal y que resulta necesario remarcar.

1.1- La Constitución de la Provincia de San Juan, establece en su Capítulo III - Atribuciones de la Cámara de Diputados - artículo 150, inciso 4), que puede "...aprobar, modificar o rechazar el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos que remita el Poder Ejecutivo anualmente para el período subsiguiente o por uno mayor; siempre que no exceda el término del mandato del Gobernador en ejercicio. Si la Cámara rechaza el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo, rige el del año anterior...".

A su vez, en el capítulo correspondiente a las Atribuciones del Poder Ejecutivo, en su artículo 189, inciso 5) dice: "Presenta a la Cámara de Diputados dentro de los tres primeros meses de sesiones ordinarias, el proyecto de presupuesto general de gastos, el plan de recursos y las cuentas generales. El plazo de presentación sólo podrá ser prorrogado por un término no mayor de TREINTA (30) días" y el inciso 6) dice: "Informa a la Cámara de Diputados al iniciarse cada período de sesiones ordinarias, del estado general de la administración, del movimiento de fondos que se hubiera producido dentro o fuera del presupuesto general durante el ejercicio económico anterior y de las necesidades públicas y sus soluciones

inmediatas...".

Como se observa en la transcripción de los citados artículos, la Constitución de la Provincia establece las facultades de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, tales como la de presentar, informar, aprobar y deshechar el Presupuesto General, a los que deja librada la posibilidad de elaboración y sanción de presupuestos plurianuales.

La Sección Décima de la Constitución de la Provincia que abarca desde el artículo 256 hasta el 262 inclusive, trata sobre el Tribunal de Cuentas Provincial, su jurisdicción y competencia, requisitos para su integración, elección y duración de sus miembros, independencia del organismo, inmunidad y estabilidad de sus integrantes.

1.2- A su vez, se ha verificado en la Ley de Presupuesto General del año 1990 (Ley Nº 6.135 - artículo 12), que se faculta al Poder Ejecutivo a realizar modificaciones al Presupuesto, ya sea a nivel de Jurisdicción o Finalidad-Función siempre que ello no implique modificar la Necesidad de Financiamiento. Es decir, que se faculta al Poder Ejecutivo a modificar y/o aumentar la estructura de gastos en la misma medida que se modifique y/o aumente el nivel de Recursos-Financiamiento.

1.3- Por otra parte, observamos que la Ley de Contabilidad de la Provincia es la que regula los sistemas de Presupuesto, Tesorería, Gestión de Bienes del Estado, Contabilidad y Controles Interno y Externo. En este sentido, se señala el rol fundamental que cumple la Contaduría General de la Provincia en virtud a las funciones asignadas por la ley, como así también se ha constatado la importancia otorgada al citado Organismo de Registro por el Decreto-Acuerdo Nº 0042 del 04/06/79, el cual prescribe la intervención previa del Contador Fiscal Delegado en el Trámite de Concurso de Precios-Licitaciones Privadas y Públicas (artículo 19, inciso 3º), para mencionar algunos de los casos en que es menester la intervención de la Contaduría General para la prosecución del trámite, ejerciendo funciones de control a priori.

1.4- Asimismo, se han considerado para el presente

análisis las circulares emitidas por la Contaduría, mediante las cuales instruye, asesora y comunica a los organismos de la administración central y descentralizada las técnicas de registración contable a utilizarse, implementa las formas de comunicar la ejecución de los gastos y cálculo de recursos y la periodicidad de dicha comunicación; precisa los mecanismos de cierre de cuentas de los organismos para la confección de la Cuenta General del Ejercicio y fija las pautas de control interno a cumplir por la administración pública provincial.

- 1.5- Respecto al marco legal referido a la elaboración del Presupuesto General, ya se ha citado a la Constitución Provincial que establece las atribuciones y facultades de cada uno de los Poderes en esta materia.

Además la Ley de Contabilidad de la Provincia, nos indica cuál es su composición; cómo se divide dicho Presupuesto; metodología a implementarse en caso de iniciarse un ejercicio sin Presupuesto aprobado (Presupuesto de Prórroga - artículo 16 Ley de Contabilidad), ejecución, cierre del ejercicio y demás normas sobre registración y control del Presupuesto.

De acuerdo a lo previsto, se analizarán las directivas relativas a la confección del Proyecto de Presupuesto que complementan su marco legal, en oportunidad de practicar el análisis en conjunto de la dinámica del proceso presupuestario.

- 1.6- Para el presente análisis se ha considerado de suma importancia la consulta del Texto Ordenado de las Leyes Nros. 5.821 y 5.824, siendo materia de la misma, la organización y funcionamiento del Tribunal de Cuentas de la Provincia, con jurisdicción y competencia dentro del marco Legislativo determinado por el artículo 256 de la Constitución Provincial.

Dicha Ley precisa las atribuciones y funciones del Tribunal, su integración, la ejecución de sus resoluciones y las disposiciones generales de ese Organo de Control. Es decir, el Texto Ordenado mencionado es la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas.

## 2.- ANALISIS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO

Conforme al relevamiento efectuado en las dependencias del Ministerio y particularmente en la Dirección de Presupuesto, se han podido practicar los análisis al proceso de elaboración del Presupuesto General, contando además, con los trabajos presentados al suscripto por los funcionarios contratados por la Provincia.

Dicho proceso contempla distintas etapas:

- 2.1- La Dirección de Presupuesto de la Provincia emite las normas para la confección del Presupuesto, a las cuales los distintos servicios administrativos deberán ajustarse para la preparación de sus respectivos presupuestos que remitirán a la Subsecretaría de Hacienda.

Dichas normas se preparan, conforme las instrucciones que sobre la materia ha impartido los funcionarios políticos a los técnicos de línea, quienes son los encargados de instrumentar la política presupuestaria y las pautas a considerarse para ello.

Las directivas para la confección del Presupuesto General son dirigidas por el señor Gobernador a los señores Ministros de cada ramo.

- 2.2- Los gestores del gasto u ejecutores del presupuesto, a su vez, preparan un presupuesto de gastos que responde a sus necesidades y a las limitaciones que los casos imponen, lo que obviamente no implica una preparación de un presupuesto siguiendo programas o metas a cumplir con los recursos que se supone el organismo va a disponer para el logro de sus fines.

- 2.3- Los presupuestos de los organismos centralizados y descentralizados son remitidos a la Subsecretaría de Hacienda, la que a través de su Dirección de Presupuesto, compila toda la información y una vez compaginada practica determinados análisis de consistencia, es decir, se controla que se hayan ajustado a las instrucciones, y además se verifican las partidas presupuestarias referidas a la Flanta de Personal, por ser ellas la de mayor impacto



en el Presupuesto General.

Pueden producirse diferencias de tiempo (días/meses) entre la recepción de la información y la compaginación final. Ello origina desfases en los valores informados, los cuales son corregidos por un coeficiente corrector, el cual se determina para cada caso.

2.4- Una vez compaginada toda la información, se remite para su procesamiento a la Contaduría General, destacando que el procesamiento a que se hace referencia es el referido al aspecto computacional, para poder obtener los listados por Repartición, los cuales conformarán el Borrador del Proyecto de Presupuesto.

2.5- Dicho documento, una vez listado, es devuelto por Contaduría a la Dirección de Presupuesto, donde se controla la carga de información y efectuadas las correcciones de rigor, se eleva a consideración de las autoridades políticas, quienes una vez discutido, modificado y/o aprobado en el Gabinete Provincial lo elevan a la Cámara respectiva para el tratamiento legislativo correspondiente.

Es del caso destacar, que en la preparación del Presupuesto General, no se observa la utilización de técnicas presupuestarias, tales como, presupuestos por programas o por resultados, como así tampoco, se recurre a la simple comparación de lo ejecutado con lo presupuestado a gastar o recaudar por una misma partida presupuestaria. Esto importa falencias en la preparación final del Presupuesto que, a criterio del suscripto podrían superarse de respetarse metodologías y técnicas de planteamiento presupuestario como las señaladas, orientadas a discernir prioridad de metas y consecuente asignación de los recursos.

### 3.- ANALISIS DE LOS REGISTROS CONTABLES DE LAS DISTINTAS OPERACIONES ECONOMICO-FINANCIERAS DE LA HACIENDA PUBLICA PROVINCIAL

3.1- Respecto a los registros contables que llevan los servicios administrativos de la

Administración Central y Descentralizada de la Provincia, podemos precisar que fueron implementados por la Resolución Nº 16-CGP-82, prescribiéndose en dicha norma las pautas de registración a tenerse en cuenta.

Actualmente, se ha constatado la utilización de los siguientes registros:

- a) Registro Analítico de Ejecución del Presupuesto.
- b) Registro Analítico de Residuos Pasivos.
- c) Registro de Cargos y Descargos de Responsables.
- d) Registro Analítico de Bienes Físicos (Fichas móviles).

Además, existen Libros Contables, los cuales no han sido citados como obligatorios, no obstante llevarse en legal forma, como es el caso del Libro Bancos, registros estos que son abiertos uno por cada cuenta corriente bancaria que tenga el habilitado o responsables de los fondos públicos.

Conforme lo establecido por el artículo 52 de la Ley de Contabilidad, el cierre del ejercicio se produce el 31 de diciembre de cada año y entre SIETE (7) y QUINCE (15) días antes del 31/12, los Delegados Fiscales proceden al cierre de los registros, impidiendo de este modo se continúe con las afectaciones de compromiso.

- 3.2- Además de la implementación de los Registros Contables por parte de la Contaduría General, es dable destacar el papel fundamental que le asigna a dicho Organismo la Ley de Contabilidad en materia de control interno. Como ejemplo, vale citar la intervención de la Contaduría General en las distintas etapas del gasto, como ser en la afectación preventiva, la que para mejor ilustración, se pasa a detallar:

- a) Verificada la necesidad de gastar por la provisión de un servicio o artículo, se formula el pedido por escrito, se inicia el

expediente, en el cual se establece especie y características de lo que se quiere contratar.

- b) Formulada la Nota de Pedido, el expediente pasa a la Contaduría y se imputa preventivamente el gasto (con un sello planchuela) y se indica el trámite que debe seguirse, conforme la autoridad competente para autorizar la contratación.
- c) La Delegación Fiscal controla el trámite y de efectuarse alguna observación, la comunica a Contaduría General. Si se interviene, prosigue el trámite.
- d) Con la autorización previa para contratar, la Oficina de Compras remite una Orden de Publicación, en donde se indica el contenido de las Condiciones del Pliego.
- e) En la Mesa de Hacienda se realiza la apertura de sobres para el control de las ofertas, la cual está integrada por funcionarios de la Secretaría de Hacienda, Escribanía Mayor del Gobierno, un representante del Área donde se efectúa el gasto y por la Contaduría General de la Provincia.
- f) Se confecciona la Planilla Comparativa de Precios.
- g) Luego del Informe de Adjudicación, el Departamento Contable ajusta la imputación preventiva para que coincida con el importe a adjudicar. Se coloca nuevamente el sello planchuela y se envía a Delegación Fiscal.

- Además, la Delegación Fiscal interviene el Formulario que se emite por triplicado y correspondiente a la afectación del compromiso.

- Una vez presentada la factura por el Proveedor, se emite la Orden de Pago (Mandado a Pagar) que se interviene por Delegación Fiscal.

- Obviamente, todos los pagos del Tesoro de la Provincia deben ser intervenidos por la Contaduría General.

De los análisis practicados surge

claramente la intervención de la Contaduría en todas y cada una de las etapas del gasto.

- 3.3- De las observaciones efectuadas, respecto a la Constitución y Evolución de los Residuos Pasivos, se ha observado que los mismos perimen recién a los DOS (2) años de su constitución (artículos 54 y 56 de la Ley de Contabilidad).

El presupuesto en materia de gastos opera como un sistema de competencia y por ello los gastos comprometidos y no pagados, representan deudas exigibles a cargo del estado, y se individualizan en la cuenta Residuos Pasivos con ventaja para el acreedor en cuanto a la gestión de sus créditos, pues los gastos comprometidos no caen en ejercicio vencido y no debe esperar que se incluya en el presupuesto siguiente el crédito para afrontar el pago.

- 3.4- En lo que respecta, a los recursos, no se adopta el sistema de competencia sino el de caja.

Es decir, al concluir cada ejercicio se cierran las cuentas de recursos y se apropia a la recaudación únicamente los percibidos (artículo 30 de la Ley de Contabilidad).

- 3.5- Asimismo, de acuerdo a los análisis efectuados, respecto a la información que se puede obtener de los registros contables, se ha verificado que la misma carece de oportunidad y confiabilidad.

Cabe señalar para el presente caso, que al mes de abril de 1991 no se presentó la Cuenta General del Ejercicio 1989. A la misma fecha no se pudo contar con una ejecución del 1er. trimestre del corriente año.

- 3.6- La información remitida por los servicios administrativos relativa a gastos y recursos es procesada en el centro de cómputos de la Contaduría General.

#### IV - CONCLUSIONES

De acuerdo a los análisis practicados sobre los temas objeto de estudio por parte del suscripto, cabe concluir lo siguiente:

##### 1.- CONCLUSIONES SOBRE EL MARCO LEGAL

Referente al marco legal, se puede diferenciar distintos aspectos, a saber:

1.1- La Ley de Contabilidad en vigencia en el ámbito de la Provincia, ha cumplido un rol fundamental en la organización del Estado Provincial, pero en la actualidad esta ley no cumple con todos los objetivos propuestos inicialmente en su sanción, por las razones que a continuación se exponen:

1.1.1- Las rigideces de sus normas no se compatibilizan con las modernas tecnologías administrativas ni con la actual realidad de la estructura organizativa del Sector Público Provincial.

1.1.2- Los principios y criterios básicos, en los que descansa el control previo a cargo de la Contaduría General, hace más lento y pesado el trámite administrativo, generando costos innecesarios para el Tesoro de la Provincia.

1.1.3- Se ha legislado de modo tal, que se ha concentrado básicamente en brindar información que posibilite el control legal del uso de los recursos y la confección de la Cuenta General del Ejercicio. En consecuencia, el sistema no genera información oportuna sobre la gestión financiera pública, lo que ha originado el desarrollo de metodologías ad hoc producto de los requerimientos de las autoridades responsables de administrar las finanzas públicas provinciales.

1.2- Como se ha observado en el rubro III, punto 1.3

y 1.6 la legislación ha previsto el control a priori, en los distintos ámbitos de la administración pública. En este sentido la Contaduría General, tal como lo prescribe la Ley de Contabilidad, ejerce el control interno y externo de la gestión hacendal. No obstante, desde el año 1988, con la creación del Tribunal de Cuentas, se ha producido una situación conflictiva en lo que a control se refiere.

Conforme se ha verificado, en lo que respecta a la Contabilidad de Responsables, al no existir normas que determinen claramente cuál es la autoridad de aplicación en lo que a rendiciones de cuentas se refiere, se han suscitado demoras en las rendiciones definitivas (más de DOS (2) años) y en el seguimiento del control de cargos y descargos que deben efectuar los habilitados, por lo que dicha indeterminación - provocada por la coexistencia de normas legales que no definen el curso de acción a seguir en la materia- es un aspecto a tomar en cuenta para su modificación.

- 1.3- Asimismo, se ha analizado que a pesar de la posibilidad de poder eventualmente contar con una Ley de Presupuesto General por un período mayor al año -en virtud a lo prescripto por el artículo 150, inciso 4) de la Constitución Provincial- dicha facultad no ha sido ejercida por el Poder Legislativo, lo cual más allá de tornar, necesario un nivel de control de probada eficacia, violentaría principios presupuestarios básicos, como es el de anualidad.

Por otra parte, se tornaría dificultoso medir las consecuencias de tener presupuestos plurianuales, atento a no contar con la posibilidad de comparar la ejecución de un presupuesto anual con la ejecución por un período mayor. En principio, se entiende que se obtendría mayores dificultades en la medición de sus resultados y por ende en la evaluación del logro de sus objetivos.

## 2.- CONCLUSIONES SOBRE EL RELEVAMIENTO DEL PROCESO PRESUPUESTARIO

Habida cuenta de lo expuesto con referencia a los análisis vertidos en el tratamiento del proceso

presupuestario y atento el rol del Presupuesto General como documento que traduce un plan de acción de Gobierno, podemos inferir que:

2.1- Dada la presentación y aprobación extemporánea de los presupuestos de la administración provincial, no se puede medir y/o evaluar si ha existido una correcta preparación del mismo, puesto que su presentación coincide prácticamente con su ejecución.

2.2- Ausencia de toda comparación entre lo "ejecutado" con lo "presupuestado" trae aparejadas deficiencias en la elaboración presupuestaria y posterior ejecución, atento a que se ha observado la asignación de créditos menores a los ya ejecutados por presupuesto de prórroga. Ello origina, una vez aprobado el presupuesto, la realización de ajustes posteriores con la consiguiente pérdida de tiempo y duplicación de esfuerzos.

2.3- Las modificaciones de la Ley de Presupuesto, son realizadas mediante Decretos, los cuales van corrigiendo distorsiones de la ejecución, originadas por las distintas demandas de los gestores del gasto o por pautas salariales que se tornan necesario aplicar.

2.4- Respecto de estas modificaciones que se realizan al Presupuesto, debemos comentar que se ha verificado la sanción de "Decretos de Reconocimiento de Gastos", los cuales importan correcciones obviamente no previstas y que se realizan o por tratarse de gastos no contemplados al efectuarlos, no contándose por consiguiente con créditos suficientes en la partida para su atención, o bien, por tratarse de gastos de gestores no autorizados para hacerlo.

Esto, por supuesto no hace más que entorpecer una correcta ejecución, lo que por ende produce importantes desvíos en la ejecución final que se obtenga del mismo.

Por otra parte, no debemos olvidar, por redundante que parezca, que el Presupuesto se ejecuta en la medida que fueron asignados sus créditos. Esta afirmación encierra la

importancia de la formulación del Presupuesto.

Asimismo, es del caso también recordar en este punto, que tal como sostienen varios autores de esta materia, para que un gasto sea eficaz, eficiente y económico debe existir una correcta planificación y programación del mismo.

2.5- Por último en lo concerniente a este punto, debemos resaltar la necesidad que tiene la Dirección de Presupuesto de contar con herramientas de trabajo acordes a las modernas tecnologías que se encuentran al alcance de la administración.

La referencia se realiza, toda vez que se ha constatado la inexistencia de computadores personales en dicha Dirección, que permitan cargar información sobre la preparación del "Presupuesto Potencial" y realizar análisis oportunos de los desvíos operados en la ejecución del presupuesto.

### 3.- CONCLUSIONES SOBRE REGISTROS CONTABLES - REGISTRACION DEL GASTO Y RECURSOS - CONTROLES INTERNO Y EXTERNO

Según se ha indicado en el punto correspondiente a los análisis practicados y conforme a las observaciones apuntadas por el suscripto, cabe manifestar las siguientes conclusiones:

3.1- La administración pública provincial no cuenta con un sistema de contabilidad integrado, que interrelacione los distintos sistemas de presupuesto, tesorería y contabilidad.

3.2- Asimismo, conforme se desprende del análisis de la normativa vigente y de los registros contables actualmente implementados, vemos que toda la información producida está orientada a la obtención de un único estado financiero-patrimonial -Cuenta General del Ejercicio-, que a su vez no es posible contar en el tiempo que la Ley establece y que además por sus características, no posibilita realizar



proyecciones de presupuestos o su relación con el Sistema de Cuentas Provinciales.

- 3.3- Por otra parte, referente al rol de la Contaduría General, cabe concluir que las sucesivas intervenciones que realiza en la tramitación de un gasto, impide una ejecución del presupuesto dinámico, y además de acuerdo a las normas vigentes, la Contaduría General debe dedicar mayor esfuerzo y dedicación al control interno que practica, restando tiempo en consecuencia a la tarea de preparación de información que pueda ser proporcionada a las autoridades políticas de forma confiable y sistemática.

En este sentido, sería oportuno analizar la relación costo-beneficio, computando para ello, como costo la no producción de reportes de información a nivel gerencial y como beneficio el control a priori que se realiza - por ejemplo- en la etapa de la afectación preventiva.

V - FORMULACION DE IDEAS - PROYECTO DE REFORMA DE LOS TEMAS ANALIZADOS

Este rubro, a su vez, se subdivide en los temas analizados:

1.- IDEAS - PROYECTO SOBRE LOS ANALISIS DE LAS NORMAS LEGALES Y REGLAMENTARIAS DE LA ADMINISTRACION PRESUPUESTARIA Y CONTABLE

- 1.1- Se considera de importancia la modificación de las normas legales a las que debe sujetarse la administración pública de la provincia.

Es decir, respecto a la actual Ley de Contabilidad, tal como se ha señalado en el presente informe, si bien ha cumplido un papel importante en la organización del estado provincial, resulta de relevancia su modificación y adaptación a las requisitorias que la actualidad impone y que puede resumirse en los aspectos siguientes:

- Debe contemplarse una estructura de controles interno y externo de carácter financiero y operativo sobre la gestión de los entes públicos, que permitan una ejecución ágil, eficiente y dinámica de los actos administrativos de la hacienda pública.
- Debe contemplar que sus disposiciones sean abarcativas del "Sector Público Provincial" entendiendo como Sector Público, a la Administración Pública Provincial (Administración Central y Organismos Descentralizados) más todas las empresas provinciales y cualquier hacienda paraestatal donde el Tesoro de la Provincia haya concurrido con fondos públicos. La intención de ello, es conocer el universo de la gestión pública y en consecuencia posibilitar la evaluación de sus resultados en un contexto macroeconómico.
- Debe precisar las distintas etapas del gasto y el criterio de registración a utilizar y/o permitir la imputación por lo devengado en lo



que respecta al presupuesto de gastos.

- Debe establecer un modelo contable, que tenga como premisa esencial, la de informar sobre la gestión financiera en forma confiable y oportuna, para de este modo contar con una herramienta para la indispensable toma de decisiones.
- Debe otorgarle a la Contaduría General de la Provincia, además de las que actualmente posee, facultades y competencia para dictar normas relativas a las empresas públicas provinciales, contemplando la distinta naturaleza jurídica de aquellas, lo que permitirá la confección de un Estado Financiero Consolidado del Sector Público.
- Además, debe precisar los alcances de los controles a elevarse a cabo y cuales serán los órganos administrativos responsables de los sistemas de control interno y externo.

1.2- Para ello, deberían compilarse por orden de jerarquía, las normas dispersas que hacen a la gestión hacendal de la provincia, a fin de adecuarlas armónicamente con miras a obtener un plexo normativo de contenido pétreo en aquellos aspectos fundamentales político-institucionales (normas constitucionales) y de relativamente fácil adecuación a las necesidades que la realidad económica impone día a día (leyes comunes) facultándose al Poder Ejecutivo Provincial -en forma precisa y clara- a instrumentar las técnicas y procedimientos necesarios para llevar eficazmente a cabo las directivas del conjunto político (decretos), sin alterar los fines que aquéllas tuvieron en miras para su dictado.

## 2.- IDEAS - PROYECTO SOBRE EL PROCESO PRESUPUESTARIO

Relativamente pocos son los conceptos a mencionar, que resumen grandes ambiciones de mejora en el proceso presupuestario:

2.1- Establecer normas que prescriban la presentación y aprobación en fecha oportuna del Presupuesto

General de la Provincia y sanciones ejemplares por el no cumplimiento del sector respectivo.

2.2- Otorgar al Presupuesto General la importancia que como instrumento básico de política administrativa y económica de todo gobierno reviste.

2.3- Implementar un sistema eficaz que permita la detección oportuna y el análisis e impacto de los desvíos producidos durante la ejecución, así como su estacionalidad o excepcionalidad, en su caso, a fin de posibilitar su eliminación o bien su incorporación al planteamiento presupuestario futuro.

3.- IDEAS = PROYECTO SOBRE REGISTROS Y REGISTRACION CONTABLE

3.1- Resulta imperioso, redefinir el rol de la Contaduría General en materia de control y como organismo rector del sistema de contabilidad.

3.2- Crear un sistema contable, que tenga por finalidad informar sobre la gestión financiera pública en forma oportuna, confiable y eficiente para sustentar las decisiones de los responsables de administrar las finanzas públicas.

3.3- Conformar una red de terminales inteligentes, conectadas en línea a un computador central, el cual deberá tener capacidad de almacenamiento y procesamiento de información del sector público, con las características mencionadas ut supra.

Es todo cuanto procede informar.

A N E X O S

## 2) RELEVAMIENTO DEL PROCESO PRESUPUESTARIO

### a) Participación de los niveles políticos, organismos técnicos y unidades operativas. Grado de conocimiento y consustanciación con los proyectos y decisiones.

El máximo nivel político del Gobierno Provincial (Sr. Gobernador) dicta las normas (directivas) para la elaboración del presupuesto; las que son dirigidas a los Sres. Ministros y Secretarios. Estas normas sobre elaboración presupuestaria son propuestas por la Dirección de Presupuesto, sobre la base de orientaciones y/o guías dadas por la Subsecretaría de Hacienda.

Sobre esta base, cada Ministerio por intermedio de sus respectivas contadurías, procede a calcular sus necesidades presupuestarias, las que son enviadas a la Secretaría de Hda. y Faa. (Dirección de Presupuesto).

La Unidad técnica operativa básica es la Dirección de Presupuesto, bajo la supervisión de la Subsecretaría de Hda.

[La D. de Presup. no tiene una consustanciación profunda en cuanto a proyectos o decisiones, simplemente se limita a instrumentar la política de partidas presupuestarias (gastos y recursos) conforme se le instruye y lo dispuesto en la Ley de presupuesto anual.] Asimismo, tiene a su cargo el control presupuestario de la planta de personal, sobre la base de lo dispuesto por el art. 12 tercer párrafo de la Ley de Presupuesto N° // 6.135 (Presupuesto 1990).

### b) Técnicas utilizadas desde el punto de vista conceptual e instrumental.

Las técnicas utilizadas son las tradicionales en materia de presupuesto, vale decir que no se aplican procedimientos sobre la base de presupuesto por programas, base cero o por resultados.

La D. de Pres. elabora el antoproyecto de la Ley de Presupuesto, plasmando las directivas emanadas del Sr. Gobernador.

Técnicamente, el presupuesto consiste en la determinación de las partidas necesarias para el normal desenvolvimiento de las diferentes unidades de organización. Esta estimación presupuestaria es realizada por cada repartición, teniendo en cuenta los instructivos recibidos y su respectivo plan de trabajo, es decir que la programación de obras y/o proyectos es realizada por estas últimas y no existe vinculación en cuanto a decisiones sobre ello con la D. de Pres.

En el punto 2.1.1. se comenta el instructivo de presupuesto 1991.

### c) Distribución de tareas técnicas y decisorias.

Cada repartición o jurisdicción, a través de su contaduría

elabora las planillas solicitadas por la Dirección de Presup., conforme a pautas emanadas (directivas) del Sr. Gobernador.

Posteriormente, la D. de Pres. procede a compaginar toda la información requerida (gastos, recursos y plantas de personal) <sup>la</sup> que una vez aprobada por el Sr. Secretario de Hda. y Fzas. es elevada al Sr. Ministro de Economía.

En cuanto a la distribución de tareas, éstas se desarrollan en dos Departamentos de la D. de Presu.: Departamento Presupuesto y Departamento Finanzas. El 1º se encarga de lo atinente a las partidas presupuestarias y el 2º lo referido a Plantas de Personal.

El Departamento Presupuesto recepciona las necesidades de créditos (gastos) plasmadas en el Anexo I del instructivo; controla individualmente que se hayan cumplido las instrucciones y procede a elaborar una planilla borrador con los créditos de cada Repartición. Este borrador es el soporte de información con el que se incorporan sus datos a la computadora de la Contaduría General de la Provincia.

Luego se procede a listar por Repartición cada presupuesto de gastos, los que formarán parte del proyecto de Ley de Presupuesto.

Este mismo Departamento procede de igual manera para el cálculo de recursos. Estas planillas analíticas son las que se adjuntan al Proyecto de Ley de Presupuesto.

Cabe agregar que en reiteradas oportunidades los cálculos presentados a la D. de Pres. quedan desactualizados, lo que origina que se reactualicen con algún factor de ajuste, el que se determina en cada oportunidad. Asimismo, por decisión de la Secretaría de Hda. y Fzas., sobre la marcha de elaboración del presupuesto se determinan partidas en casos especiales, que escapan a las directivas generales, caso de alguna obra de importancia, gasto especial, etc.

El Departamento Finanzas es quien recepciona toda la información referida a las plantas de personal, procede de igual forma que el Depto. de Presupuesto, determinando borradores que luego son cargados a la computadora de la Contaduría General de la Provincia y listados por repartición para formar parte del proyecto de ley.

En reunión de gabinete, el proyecto es discutido, luego el mismo es enviado como proyecto de Ley a la Legislatura Provincial.

d) Estrategias y procesos utilizados en cada etapa presupuestaria.

En cuanto a las estrategias utilizadas en la elaboración del presupuesto, podemos decir que esta es definida para cada presupuesto, es decir las directivas anuales, normalmente no son siempre las mismas.

En cuanto a la estrategia presupuestaria para 1991, plasmada en las correspondientes instrucciones, se constata que la provincia busca mantener su actual estructura de gastos. Esta se encuentra enmarcada en las leyes 6057 y 6060 de emergencia administrativa y emergencia del estado respectivamente, procurando restringir el nivel de erogaciones.

Respecto de la ejecución presupuestaria, esta se va llevando a cabo en la medida que se produce la liberación de los créditos. Se adjunta fotocopia del primer Decreto-Acuerdo de liberación de partidas para el primer cuatrimestre de 1991. (Decreto. Nº 001-SHF-91). Cabe agregar que ésta se va efectuando en la medida de las posibilidades financieras de la provincia. La ejecución es puramente presupuestaria y financiera, totalmente desvinculada de la ejecución de proyectos u obras.

En relación con los procesos presupuestarios, puede afirmarse globalmente que estos dependen de la proyección financiera de los recursos y su grado de ejecución.

## 2.1. PROGRAMACION PRESUPUESTARIA.

### 2.1.1. Iniciación del proceso presupuestario. Elaboración de la política presupuestaria previa. Definición de las rigideces y de los techos financieros.

Usualmente, la política financiera global previa, tiende a definirse una vez conocido al menos el proyecto de presupuesto nacional. Ello, en base a que el nivel de coparticipación federal de impuestos es el que en definitiva condiciona el presupuesto provincial.

Sobre esta base y teniendo en cuenta el presupuesto del ejercicio fiscal anterior se procede a procurar compatibilizar: recursos de coparticipación federal, recursos provinciales, política salarial y programas de obras públicas, resultando difícil poder separar estos elementos.

En cuanto a las rigideces, actualmente el gasto público provincial se canaliza en alrededor de un 80 % de los recursos no afectados a cumplir con los compromisos salariales de los diferentes escalafones; constituyendo ello un serio determinante del gasto público provincial. Dentro de los gastos en personal se incluyen Transferencias al sistema previsional a efectos de cubrir su déficit operativo. Se destaca los aportes a este sistema por cuanto el total presupuestado en 1990 representa más del 22 % del total del crédito previsto para sueldos.

En lo que respecta a techos financieros, la provincia está condicionada a los recursos de origen nacional, los que representan el 82 % de los recursos corrientes; y de éstos el 72 % son de coparticipación federal.



### 2.1.2. Cálculo de recursos. Programación por rubros.

1 La técnica presupuestaria utilizada no proyecta pauta inflacionaria por cuanto la Ley de Presupuesto permite incrementar los recursos en la medida que su recaudación supera el cálculo previsto., conforme lo prevé el 2º párrafo del art. 12 de la Ley de ~~Presupuesto~~ Presupuesto N° 6.135 (1990), el que textualmente expresa: "...Asimismo, cuando los Recursos Específicos y/o el financiamiento efectivamente recaudados supere los montos previstos por la presente ley, el Poder Ejecutivo podrá incrementar el Cálculo de Recursos, el Financiamiento y el Presupuesto de Gastos sin modificar el Balance Financiero Preventivo comunicando a la Cámara de Diputados tal decisión..."

A efectos del correspondiente cálculo de recursos, se toma la recaudación de un determinado mes (generalmente coterminado al momento de elaborarse el proyecto de presupuesto) y se anualiza. Cabe agregar que ello, si bien técnicamente podría ser objetable dado el permanente proceso inflacionario que sufre el país, en la práctica se ha constatado que es una herramienta que permite enfrentar con celeridad problemas presupuestarios. Asimismo, este procedimiento ya lo ha previsto la nación para su presupuesto 1991.

### 2.1.3. Preparación de las normas de elaboración presupuestarias Clasificadores, formularios, instructivos, pautas y estrategias, cronogramas.

Las normas para la elaboración del presupuesto (instructivos y formularios) normalmente surgen para cada presupuesto. Generalmente se busca que el estado provincial pueda mantener un mínimo nivel de funcionamiento.

Además, dada la actual crisis por la que atraviesa el país, particularmente agravada en San Juan por el continuo deterioro de la economía provincial, basada en el monocultivo, el Gobierno Provincial, se vió obligado a dictar normas de contención del gasto público. De esta manera se sancionaron las Leyes 6057 y 6060 (ambas del año 1990), que contemplan la emergencia administrativa y reforma del estado. Estas leyes han sido tenidas en cuenta para la elaboración de los instructivos para la elaboración del presupuesto año 1991.

Ver normas para la confección del presupuesto año 1991.

### 2.1.4. Canalización de los requerimientos. Vinculaciones con el nivel de servicios e insumos. Tareas en la Oficina de Presupuesto. Servicios administrativos. Unidades operativas. Vinculaciones con la oficina de personal y compras.

Sobre este punto es necesario destacar, previo a todo comentario ~~que~~ sobre el particular; que existe una total desvinculación tanto

funcional como coordinador, en lo que respecta a la cuestión financiero-presupuestaria de los diferentes procesos de compras y/o ejecución de programas (ej. salud, educación)

Normalmente, en los requerimientos que elaboran las diferentes reparticiones se proveen las necesidades de crédito presupuestario sobre la base del año anterior, vale decir se toman las ejecuciones (actividades) y se ponen en moneda de Diciembre y se proyecta para el año.

Sobre este punto, y debido a que la ~~provincia~~ provincia se maneja gran parte del año con presupuesto prorrogado, ~~proyectado~~ en la Dirección de Presupuesto, a través del Departamento Presupuesto, se evalúan los diferentes requerimientos de partidas frente al grado de ejecución presupuestaria. Esta última, a su vez depende del porcentaje de crédito liberado en cada caso.

Este tipo de tarea es muy frecuente e insume la mayor cantidad de tiempo laborable de este Departamento todo el año.

La labor en sí consiste en elaborar un informe técnico dirigido al Sr. Subsecretario de Hda. <sup>en</sup> ~~donde~~ el que se consigna: crédito autorizado, liberado, ejecución y solicitudes de partida, sugiriendo el procedimiento técnico legal a efectos de accederse a lo solicitado. Cabe agregar que este tipo de informe normalmente se realiza referido a la partida de Bienes y Servicios.

Posteriormente, la Subsecretaría de Hacienda, con el informe técnico de la Dirección de Presupuesto, y en base a directivas recibidas del Sr. Secretario de Hda. y Fzas. (situación financiera de la provincia en el corto y mediano plazo, fundamentalmente), resuelve sobre las partidas a ajustar: incrementos, liberación, creación.

#### 2.1.5. Formulación del anteproyecto de presupuesto. Ajuste de los requerimientos e impacto en el nivel de actividades programadas. Presupuesto analítico y sintético. Mecanización del proceso. Aprobación del proyecto presupuestario.

##### Formulación del anteproyecto de Presupuesto.

La D. de Presupuesto, bajo la coordinación de la Subsecretaría de Hacienda, elabora el anteproyecto de presupuesto. Luego este es analizado por el Ministro y Secretario del área.

Este anteproyecto de presupuesto se elabora estrictamente con las normas impartidas por el Sr. Gobernador, cualquier modificación es realizada luego de que se analiza a nivel de Ministerio de Economía y/o reunión de gabinete.

##### Ajuste de los requerimientos e impacto en el nivel de actividades programadas.

En cuanto a los requerimientos en relación con el nivel de actividades, puede afirmarse que debido a la rigidez del gasto público (salarios) y el techo financiero (coparticipación federal), la provincia se encuentra con un mínimo nivel de actividad, ~~en~~ cuanto se refiere a la utilización de recursos no afectados.

El ejecutivo, actualmente no está emprendiendo grandes obras con recursos que no sean afectados, dicho de otra manera, se busca mantener el nivel mínimo ~~xxxx~~ imprescindible (seguridad, justicia, educación, atención hospitalaria).

#### Presupuesto analítico y sintético.

El presupuesto de la provincia de San Juan se estructura en forma analítica y sintética.

9

El presupuesto analítico es el referido a cada unidad de organización en particular, el ~~que~~ incluye:

- a) Presupuesto de gastos (partidas)
- b) Planilla de recursos o financiamiento (cuando correspondiere)
- c) Planilla de trabajos públicos (si los hubiere, con discriminación de créditos por obra)
- d) Planilla de gastos reservados (cuando correspondiere).

Esta estructura se aplica para Administración Central (carácter 0), Organismos Descentralizados (carácter 1) y Cuentas Especiales (carácter 2).

Se adjunta fotocopia de la clasificación institucional que permite conocer la estructura del presupuesto.

El llamado presupuesto sintético, consiste en planillas resumen que muestran tanto recursos como gastos. Ver gacetilla adjunta.

Además, conjuntamente con el presupuesto analítico, y formando parte de la Ley de Presupuesto se incluyen planillas que clasifican los gastos desde diferentes puntos de vista: -Clasificación por Finalidad y Función; -Clasificación por Finalidad, Función y Económica y por Objeto; -Clasificación por Finalidad y Función e Institucional; -Clasificación Económica y por Objeto e Institucional. Resúmenes de Plantas de Personal: -Resumen por Carácter, Planta y Clase; -Resumen por Carácter, Planta y Finalidad; -Resumen por Carácter, Planta y Escalafón; -Resumen por Escalafón y Finalidad; -Resumen por Carácter, Juris.yClase. Mecanización del proceso. Aprobación del proyecto de presupuesto.

La mecanización en el proceso presupuestario, solo se aplica a la elaboración de planillas analíticas del presupuesto de gastos y anexos de plantas de personal. Todo el cálculo de recursos es efectuado manualmente, es decir que las planillas analíticas que forman parte de la Ley de presupuesto, son confeccionadas manualmente, sin intervenir ningún tipo de proceso computarizado. Las cifras que informan las ~~xxxx~~ reparticiones, conforme a las

pautas de elaboración del presupuesto, son controladas por la D. de Presup. Este control se refiere a su determinación como a su razonabilidad.

El proceso de computación es realizado por la Contaduría General de la Provincia. La dirección de Presupuesto no cuenta con equipo de computación; solo dispone de una pantalla que permite ingresar información a la computadora de la Contaduría General de la Pcia., herramienta utilizada actualmente únicamente para incorporar las modificaciones al presupuesto (créditos, recursos y cargos de plantas y personal).

2.1.6. Nivel de sistematización del proceso de elaboración del presupuesto. Circuitos computarizados, tareas manuales. Grado de utilización y estimación de utilidad de los procesos actuales.

El actual nivel de sistematización del proceso presupuestario es bastante bajo en cuanto a celeridad, propio de un contexto computarizado. Esto ya fue esbozado en el punto anterior.

De hecho el actual aprovechamiento de la técnica informática es prácticamente nulo, en lo que hace al contexto general del tema presupuestario, tanto en la etapa de elaboración como así también en todo aquello relativo a la rutina diaria de evaluación de necesidades presupuestarias. Cada vez que se pretende conocer la ejecución presupuestaria de una repartición es necesario solicitarla a la misma, circunstancia que para darle un mayor grado de confiabilidad se exige con la intervención del contador fiscal del área.

2.1.7. Aprobación del presupuesto. Tratamiento legislativo. Vinculación con el poder ejecutivo.

Normalmente el presupuesto es ingresado a la Legislatura Provincial fuera del plazo previsto por la constitución provincial para ello (Art. 189 inc. 5).

Asimismo, en las diferentes reuniones de la comisión de Hacienda y Presupuesto, participan técnicos del área de la Secretaría de Hda. y Fzas. Usualmente, no se incorporan modificaciones de importancia al proyecto enviado por el ejecutivo y puede afirmarse que existe una buena y fluida relación con esta comisión.

2.1.8. Formas relativas a la distribución analítica de las asignaciones presupuestarias en los distintos niveles de su ejecución.

En cuanto a la normativa que permite la ejecución del presupuesto de gastos, ~~xxxxxxx~~ esta es fijada periódicamente, a través del dictado de Decretos Acuerdo del Poder Ejecutivo que permiten la ejecución de partidas gradualmente, a efectos de no comprometer exclusivamente el Tesoro Provincial.

De esta manera, en 1991 se ha dictado a la fecha el Decreto Acuerdo N° 001-~~xxxxxxx~~91 que libera ~~xxxxxxx~~ hasta el 30 % de los créditos prorrogados hasta el 30.04.91, exceptuándose

las partidas: Personal de todas las reparticiones y las partidas: "Bienes y Servicios no personales sin discriminar" y "Contribuciones y Transferencias Corrientes" de la Secretaría de Hd. y Fzas.

Se adjunta fotocopia del mencionado instrumento legal.

Por otra parte, la Ley de Contabilidad es el instrumento base en cuanto a la legalidad de las afectaciones presupuestarias que se producen.

## 2.2. SEGUIMIENTO DE LA EJECUCION PRESUPUESTARIA

### 2.2.1. Describir las funciones habituales durante la ejecución presupuestaria. Programación de la ejecución física y financiera.

El proceso de ejecución presupuestaria se efectúa de la siguiente manera en la práctica:

- a) Se inicia el año fiscal con el presupuesto del año anterior prorrogado.
- b) Se libera parte de los créditos que se prorrogan.
- c) Se evalúa ante requerimientos puntuales, mayor liberación que la ya acordada, y en su caso incremento de partida.
- d) Se llega a un momento en que se libera el 100 % de los créditos prorrogados.
- e) Al no contener pauta inflacionaria, el presupuesto queda desactualizado en los primeros meses del año. Ante ello, normalmente los recursos recaudados superan las cifras del presupuesto, originando que por Decreto del Poder Ejecutivo se incrementan, conjuntamente con las partidas de gastos. Eventualmente, cuando los recursos proyectados no alcanzan a cubrir los gastos previstos, se aumentan los créditos a través de una Ley de la Legislatura Provincial. Se adjunta fotocopia de la Ley 6075 que incrementó en 1990 el presupuesto vigente para ese año en un 200 %.
- f) Se sanciona y promulga el presupuesto. Ello origina que se puedan presentar casos que los créditos sancionados sean menores que los créditos otorgados, originando correcciones.

En cuanto a lo que sería una programación de la ejecución presupuestaria, esta no se da en forma sistematizada, salvo en lo que se refiere a la ejecución de los créditos que se van liberando, lo que depende de la situación financiera de la provincia en el mediano y corto plazo.

Por otra parte la programación de la ejecución física está totalmente desvinculada de la presupuestaria y financiera. Esta última (financiera) sólo se efectúa en un cortísimo plazo y referida al cumplimiento de los compromisos salariales.

2.2.2. Modificaciones y ajustes presupuestarios. Vinculaciones con el nivel de servicios y de otras realizaciones. Restricciones presupuestarias.

La norma básica que faculta al Poder Ejecutivo a efectuar modificaciones presupuestarias es el art. 12 de la Ley de Presupuesto N° 6.135 (Presupuesto 1990), el que en su primer párrafo establece: "El Poder Ejecutivo podrá disponer las reestructuraciones y modificaciones que se consideren necesarias, con la única limitación de no alterar el total de erogaciones fijadas en los Artículos 1°, 3°, 5°, 10° y 11°, en su conjunto, con la condición de comunicar a la Cámara de Diputados cuando se alteren las Finalidades previstas en el Artículo 1°, y conforme a lo establecido en el Artículo 44° de la Constitución Provincial."

De esta normativa, surge una facultad amplia dada por el Poder Legislativo al Ejecutivo, cual es la modificación de las Finalidades del Presupuesto de gastos.

Ello podría dar lugar a un manejo arbitrario y discrecional del presupuesto, sin embargo, las respectivas ejecuciones muestran un ejercicio mesurado de esta facultad, por cuanto la diferencia entre presupuestado y ejecutado no varía significativamente. Esto puede apreciarse en la planilla anexa adjunta que contiene datos referidos a los presupuestos 1989 y 1990.

Además el mencionado art. 12 en su ~~xxx~~ 3° párrafo establece: "Respecto a las Plantas de Personal, el Poder Ejecutivo podrá efectuar transferencias y modificaciones de categorías dentro de una misma Planta o entre ellas con la sola limitación de no incrementar la suma to-

tal de las categorías fijadas en los artículos 9°, 10° y 11°, en conjunto."

De ello se desprende que el Poder Ejecutivo puede modificar las plantas de personal en cuanto a su composición y estructura, lo que se traduce en la práctica en reorganizaciones (promociones), transferencias y transformaciones, con la sola limitación de no alterar el total de cargos votados por la Legislatura Provincial.

2.2.3. Documentos informativos sobre la ejecución presupuestaria. Retroalimentación del proceso.

El conocimiento de la ejecución presupuestaria se produce a través de las planillas de ejecución que emite la Contaduría General de la Provincia. Esta información es utilizada y analizada por esta repartición por ser el órgano competente en este tema.

Además el otro soporte de información que permite conocer el resultado presupuestario, es la Cuenta General del Ejercicio, que también es confeccionada por la Contaduría General de la Provincia.

2.3. PROCESO DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS RELEVANTES DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL, ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y MUNICIPALIDADES

2.4. DIFICULTADES MANIFIESTAS POR EL NIVEL POLÍTICO, ORGANISMOS TÉCNICOS Y UNIDADES OPERATIVAS.

- a) Nivel político: Información en forma extemporánea, lo que se traduce en no disponibilidad de datos para la toma de decisiones en tiempo oportuno.
- b) Organismos técnicos: Falta de mecanización, falta de recursos materiales.
- c) Unidades operativas: Se advierte los mismos antecedentes y en algunos casos agravado con falta de personal idóneo.



ESTRUCTURA FUNCIONAL DE LA DIRECCION DE PRESUPUESTO

DIRECTOR: 1 (C.P.N.)

JEFE TECNICO: 1 (C.P.N.)

DEPARTAMENTO PRESUPUESTO:

- Jefe de Departamento: 1 (C.P.N.)
- Analista Presupuestario: 1 (C.P.N.)
- Programadores Presupuestarios: 1
- ~~XXXX~~ Auxiliares Administrativos: 2

DEPARTAMENTO FINANZAS:

- Jefe de Departamento: 1 (C.P.N.)
- Analista Presupuestario: 1
- Programadores Presupuestarios: 3
- Auxiliares Administrativos: 1

DEPARTAMENTO MUNICIPALIDADES:

- Jefe de Departamento: 1 (C.P.N.)
- Analista Presupuestario: 1
- Auxiliares Administrativos: 2

RESPONSABLE DE TRABAJOS ESPECIALES: 1 (C.P.N.)

PERSONAL DE MAESTRANZA: 1

NORMAS LEGALES DE APLICACION:

DEPARTAMENTOS PRESUPUESTO Y FINANZAS:

- Constitución Provincial.
- Ley de Presupuesto.
- Ley de Contabilidad.
- Ley de Ministerios.
- Decretos Ejecutivos.
- Leyes y Decretos provinciales vinculados al tema.

DEPARTAMENTO MUNICIPALIDADES:

- Constitución Provincial.
- Ley de Asignación de Recursos Fiscales de la Provincia a las Municipalidades de la Provincia.



## ANALISIS CRITICO DE LA FORMULACION Y DEL PRESUPUESTO DE SAN JUAN

### BORRADOR VALIDO UNICAMENTE PARA LA DISCUSION INTERNA

#### El Presupuesto Teórico

No es necesario ser un erudito en la materia para deducir que el presupuesto de una provincia supuestamente refleja que actividades planea desarrollar y a que costo, y como financiará esas erogaciones. Es decir, que significa la cuantificación monetaria de su planes de gobierno.

#### La Falta de un Plan de Gobierno y el Rol del Presupuesto

Obviamente, ante la falta de un plan de gobierno el presupuesto deja de ser una herramienta válida de planificación y se transforma solamente en una rendición de cuentas anticipada de como se gasta y como se recauda.

En este caso no tiene mucho sentido la verificación de las metas propuestas ya que al no obedecer a ningun objetivo, solo se trataría de una cuestión de formas pero no de contenido, siendo estéril la discusión de por que se gastó más en esta partida y no en aquella.

#### El Proyecto de Ley de Presupuesto de 1990

A mediados del mes de noviembre de 1990, el Poder Ejecutivo envió el proyecto de presupuesto del Estado Provincial a la Legislatura local.

En su texto, el proyecto expresaba que se habia fijado en la suma de 918 mil millones de australes el total de erogaciones de la Administración Pública Provincial, esto es,

Administración Central, Organismos Descentralizados y Cuentas Especiales, para el ejercicio fiscal 1990.

Por otra parte, con intenciones de disminuir gastos, se ha previsto realizar economías por no inversión por la suma de 46 mil millones de australes. Estas economías por no inversión no son otra cosa que "gastos en inversión que se prevé no realizar", y cuya decisión está a cargo del Poder Ejecutivo, quien lo deberá efectuar sobre las erogaciones que se financien con recursos sin afectación específica.

Como consecuencia de estas economías, se previó que el monto total de las erogaciones de la Administración Pública Provincial, ascendería a 872 mil millones de australes.

Ahora bien, el proyecto de ley no especificó si estos australes son de un momento dado y por lo tanto se debe suponer (atendiendo, además, a las magnitudes presupuestadas y gastadas hasta la fecha de presentación) que se había mezclado australes de cada mes del año, sin un proceso previo de depuración para eliminar el efecto inflacionario, descuido inconcebible en economías con vastas experiencias inflacionarias como la de nuestro país.

Este proyecto fué convertido en ley a mediados de diciembre sin modificaciones sustantivas.

#### **EL Gasto Realizado hasta Noviembre del '90**

Como las principales fuentes de financiamiento del Estado provincial son de origen nacional, hace que estas variables sean "exógenas" para el gobierno provincial y por lo tanto poco puede hacer la provincia para manejar los

volúmenes de ingreso. Por ello, solamente se analizará las erogaciones que se preveían en el presupuesto y lo que realmente se gastó.

Ya que se cuenta actualmente con el gasto que efectivamente se ha realizado hasta el mes de noviembre del '90, es conveniente hacer una comparación entre los guarismos presupuestados con los efectivamente realizados; de esta manera se puede efectuar un primer "test" acerca de la bondad, o no, de lo que fué el proyecto y la ley.

Según los datos oficiales, a fines de noviembre el gasto público ya ascendía a los 1.245 mil millones de australes. Es decir que faltando un mes para la finalización del año ya se había gastado, en forma global, una cifra muy superior (unos 400 millones) a la incluida en el Presupuesto anual enviado a la Legislatura.

Vale la pena insistir sobre el tema ya que, a pesar de que el proyecto fue presentado ante la Cámara de Diputados en el mes de noviembre, no se tuvo en cuenta que hacia ya cerca de un mes y medio que se había gastado la cantidad que se estaba "previendo" erogar durante todo el año.

#### **La Estimación para todo el año 1990**

Dado que se cuenta con información completa hasta el mes de noviembre, se ha elaborado una estimación completa para todo el año '90.

En la misma se respetó la estructura del gasto por finalidad acontecida durante los primeros once meses del año, de

manera tal que fué posible estimar no solo el monto global, sino que también desagregado por las distintas finalidades.

En el cuadro se presentan los distintos resultados obtenidos en la estimación, pudiéndose advertir que el total gastado rondará en los 1.583 mil millones de australes, mientras que el proyecto solo estima 870 mil millones.

Pero no sólo los montos globales son errados en el proyecto, sino que también lo es la forma en que estos están distribuidos. Es decir que la estructura proyectada por finalidad del gasto también se encuentra distorsionada con respecto a la realidad.

En el cuadro se puede advertir claramente esta situación. Por ejemplo, se proyectó gastar el 11,5 % del total en salud y solo se realizaría un 6,3 %; en Administración General ocurre un fenómeno similar. Sin embargo el rubro que más se destaca en este sentido es Bienestar Social, el cual se ha llevado casi la mitad de las erogaciones (47,0 %), cuando se planeó asignarle solamente el 24 %.

### **Resumen**

El proyecto de ley de presupuesto que elabora la provincia presenta importantes errores, no solo de forma sino también de fondo.

Desde su extemporánea presentación a solo un mes de la finalización del período a presupuestar, hasta las magnitudes de los errores en los montos a erogar.

PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO 1990 Y GASTO ESTIMADO  
EN VALORES CORRIENTES - MILES DE AUSTRALES

EROGACIONES POR FINALIDAD	PRESUPUESTADO	GASTADO	DIFERENCIAS		ESTRUCTURA	
			ABSOLUTA	PORCENTUAL	PRESUPUESTADO	GASTADO
1 ADMINISTRACION GRAL.	278.330.011	283.798.229	5.468.218	2,0%	30,3%	17,9%
2 SEGURIDAD	57.336.480	86.593.122	29.256.642	51,0%	6,2%	5,5%
3 SALUD	104.383.427	100.019.925	(4.363.502)	-4,2%	11,4%	6,3%
4 BIENESTAR SOCIAL	220.618.917	744.038.022	523.419.105	237,3%	24,0%	47,0%
5 CULTURA Y EDUCACION	148.896.500	213.797.988	64.901.488	43,6%	16,2%	13,5%
6 CIENCIA Y TECNICA	1.446.330	2.019.309	572.979	39,6%	0,2%	0,1%
7 DESARR. DE LA ECON.	94.950.182	152.192.757	57.242.575	60,3%	10,3%	9,6%
8 DEUDA PUBLICA	1.516.200	144.792	(1.371.408)	-90,5%	0,2%	0,0%
9 GTOS. A CLASIFICAR	10.200.000				1,1%	
SUB-TOTAL	917.678.047					
ECONOMIAS	45.883.902					
TOTAL EROGACIONES	871.794.145	1.582.604.142	710.809.997	81,5%	100,0%	100,0%

Esta situación se hace más grave aún si se tiene en cuenta que similares errores se registraron entre ley y ejecución durante el ejercicio fiscal 1989. En ese año, la ley fue sancionada a fines de diciembre de 1989 y el monto total gastado fue un 33 % superior al aprobado. Las distorsiones en la estructura también fueron muy serias y, como en el presente año, el gasto en Bienestar Social fue mayoritario, totalizando un 40 % del total, cuando se había previsto solamente un 23 % .

### **El Error Original**

El principal inconveniente que actualmente posee el presupuesto es la falta de un plan de gobierno al cual se deba ordenar el presupuesto. Ello origina que esta herramienta, que bien utilizada puede ser muy poderosa en términos de planificación de objetivos y asignación de prioridades, se convierta en nuestra provincia en una muy mala rendición de cuentas de los gastos efectuados por el Estado provincial.

### **El Error Constitucional**

Hay un aspecto que es de suma importancia destacar ya que la Constitución provincial que data del año 1986, dice textualmente en su artículo 189 inciso 5 lo que a continuación se transcribe con respecto a las atribuciones del Poder Ejecutivo:

"Presenta a la Cámara de Diputados dentro de los tres primeros meses de sesiones ordinarias, el Proyecto de Presupuesto General de Gastos, Plan de Recursos y la Cuentas Generales. El plazo de presentación solo podrá ser prorrogado por un término no mayor de treinta días."

Ello permite que constitucionalmente al Presupuesto pierda mucho del "Pre" ya que se puede ejecutar hasta 2/3 y seguir siendo un presupuesto.

Se supone que el ánimo de los constituyentes fué blanquear una situación que se da de hecho en todo el país, pero ésto no ayuda a solucionar el problema que genera la falta de un presupuesto adecuado.

### **El Presupuesto 1991 y sus Directivas**

La falta de un plan de gobierno, genera como se ha mencionado anteriormente, que el presupuesto no sea una herramienta de planificación ni sea el reflejo monetario de los planes de gobierno, ello lleva a que los presupuestos tiendan a mantener el "statu quo" del gasto, reconduciéndose el mismo año a año; ello se refleja en las "Normas para la Confección de Presupuesto año 1991" en su punto 1.- Generalidades, cuando señala que cada unidad de organización confeccionará un proyecto de presupuesto conforme a la estructura presupuestaria vigente.

Es decir que el presupuesto 91 nuevamente será una repetición de gastos de años anteriores dado que no contienen los principales lineamientos generales de acción de gobierno.

En sus directivas aparecen muchas imprecisiones y se han cometido algunos errores de forma y de fondo. Por ejemplo: se hace mención que se deben eliminar las vacantes que no resulten imprescindibles o incluir solamente insumos, servicios o subsidios imprescindibles, pero aparentemente se deja al libre albedrío del responsable de cada unidad de organización, cual es el criterio de prescindibilidad. Por otro lado,

no está claro que pasa con las vacantes (existiendo algo de contradicción) ya que en el instructivo se menciona que el cálculo de crédito de personal, se realizará sobre la planta ocupada al 30/12/90, mientras que en las directivas generales se recomienda suprimir vacantes.

En otro punto de las directivas Generales se hace mención de restringir las hora extras a menos del 40 % del previsto en el 90 pero no hace mención a que se haya estudiado alguna alternativa para los casos en que se necesite ocupar más de ese porcentaje.

Con respecto a las erogaciones de capital, se menciona que se deberá reducir al mínimo indispensable la adquisición de estos bienes, por lo cual se deduce que la Administración Pública de San Juan deberá seguir con viejas, costosas e ineficientes metodologías y no ha previsto incorporar la tecnología disponible en los tiempos que corren (v.g. software o hardware).

Con respecto a la obra pública se menciona que deberán ser ordenadas según sus prioridades, pero a falta de lineamientos generales de política gubernamental, las escalas de prioridades se tornan sumamente subjetivas e incluso con diferentes ponderaciones de acuerdo al criterio del encargado de la unidad de organización.

Por otro lado, se considera conveniente evitar la compra de activos que incrementen los Bienes preexistentes del Estado provincial, sin especificar porque es inconveniente sin una evaluación previa.





Los plazos establecidos para el envío de los formularios fueron fijados el 18/1/91 (fecha en que la mitad de los responsables de unidades de organización se encuentran de vacaciones) y en caso que no se presentase en tiempo y forma, la Dirección de presupuesto tendría en cuenta los créditos presupuestarios vigentes a noviembre del 90. Si en el instructivo dice que los precios deben estar a diciembre con la base del crédito presupuestario de noviembre de 1990 y siendo la variación de los precios en esos meses muy baja, ¿por que piensa la Dirección de Presupuesto que las Unidades de Organización haran algo muy distinto?. Ante la falta de lineamientos generales de gobierno, las distintas reparticiones tenderan a perpetuar sus funciones y por lo tanto más que una penalidad es un alivio de tareas burocráticas a las unidades de organización que no cumplan ni en tiempo ni en forma con los formularios.

Los distintos anteproyectos de presupuesto de cada una de las unidades de organización, deben ir acompañados por un plan de acción que originen el mencionado presupuesto. Pero si no existe un plan de gobierno, mal puede existir entonces un conjunto coherente de planes de acción de las distintas reparticiones.

Además, el instructivo presenta varios errores y contradicciones de menor cuantía, por ejemplo dice: que se deben usar precios de diciembre del 90 y no menciona que índice utilizar para el caso de que se deba realizar una actualización. Se menciona que se debe tomar como base de cálculo el tipo de cambio vendedor del Banco Nación al 31/12/90 y no se entiende por que no se dio directamente el valor de un tipo de cambio. Lo mismo sucede con las tarifas y escalas de sueldos. Por otro lado se dice que los importes se expresarán en Australes con lo cual desconcierta el porque el tipo de cambio del 31/12/90.

Por otro lado, en el Anexo II se deja que las distintas unidades de organización aplique una metodología diferente para ciertos cálculos y se solicita que expliquen el mismo, lo cual sin duda traerá aparejado distintas metodologías lo que hara que los datos sean incomparables y no se puedan agregar, restándole coherencia al cálculo del presupuesto global.

### **¿Tiene Coherencia el Presupuesto con la Realidad?**

Por lo antes expuesto, se deduce que el perfil del presupuesto que se pretende realizar, estaría un tanto alejado de la realidad, pero hay un punto fundamental para responder la pregunta del título precedente.

En primer lugar hay que considerar que una parte muy importante del gasto público son los salarios de los agentes estatales, con lo cual cualquier error en este cálculo desvirtua muy fuertemente el total del presupuesto.

Por otro lado existe una importante fracción de la población estatal que forma parte de la planta de una repartición pero que presta servicios en otra (comisión de servicios).

Al no especificar que se debe hacer con este personal, se seguirá incluyendo en el presupuesto de las reparticiones agentes que brindan sus servicios en otra, con lo cual se produce un serio divorcio entre el presupuesto y la realidad.

Las consideraciones realizadas anteriormente permiten concluir que será muy poco probable que el presupuesto del año 91 se convierta en una verdadera **Ley de Leyes**.

### 3.1. Contabilidad de Ejecución de Presupuesto

#### 3.1.1. Relevamiento del circuito: Etapas, Registración y Controles

En este tema debemos tener en cuenta los distintos procedimientos que exigen para utilizar el Presupuesto Provincial:

<u>Objetivo</u>	<u>Tipo de Trámite</u>
a) Compra de bienes Reglamentado por Dec. Ac N° 42-79	1) Compra Directa 2) Concursos de Precios 3) Licitación Privada 4) Licitación Pública
b) Pago de Sueldos, Pensiones, Becas	Pago Directo de acuerdo a la liquidación efectuada. (se utilizan O.P. anticip. art.44-Ley de Contab.)
c) Pago de Servicios Públicos	
d) Pago de Contratos de Locación de Obra, Alquileres.	

Veremos el detalle de cada trámite:

#### a.4) Licitación Pública:

Se determinan las etapas del gasto y los trámites incluidos en cada etapa:

##### A) Afectación Preventiva:

###### 1. Notas de Pedido:

Las Oficinas que necesitan la provisión de un servicio o artículo formulan el pedido por escrito (no requiere formulario especial) estableciendo la especie y características generales conforme la terminología usual en el comercio y estimando su costo. Suele efectuarse un pedido de precios para que uno o varios proveedores presupuesten tentativamente. Se inicia un Expediente. ( Ver No, O y Form. N° 1)

###### 2. Afectación Preventiva del Gasto:

El Expediente pasa a la Contaduría y se imputa el gasto indicándose el trámite que debe seguirse, lo que implica determinar la autoridad competente para autorizar la contratación y los días de publicación. Se hace con un sello planchuela. (Ver Form 1 Vta.)

###### 3. Intervención del Contador Fiscal Delegado:

Delegación Fiscal controla el trámite y de efectuarse alguna observación la comunica a Contaduría General de la Provincia.

Intervenido prosigue el trámite.

###### 4. Autorización previa para Contratar:

//...

//..

La autorización previa de toda contratación será dada por la autoridad competente, lo que determina por una banda de importes, donde cada banda es para un trámite concreto y lo autoriza un funcionario determinado.

Para las licitaciones públicas la autorización la efectúa un Ministro por Resolución, siempre que la cifra a adquirir no supere el duodécimo del Presupuesto anual de la Repartición.

#### 5. Orden de Publicidad-Pliego de Condiciones-Notificación

La Oficina de Compras envía una nota a la Secretaría General de la Gobernación con una Orden de Publicidad que contiene el texto. (Se indica día, hora y lugar de apertura, bienes a adquirir, destino, presupuesto y lugar donde se encuentran los pliegos. También la orden indica los días de publicación. (Form. 2)

Se notifica además en una planilla a Proveedores habituales, invitándolos a cotizar (Este trámite no está ordenado en la Ley se justifica en lograr la mayor concurrencia posible. (Form. 3)

Compras confecciona el pliego con el detalle de cantidades y calidades, plazo de mantenimiento de ofertas. Existe un modelo de pliego base que se utiliza normalmente modificando lo que sea necesario (Plazo de pago lugar de apertura; plazo de entrega). (Form. 4)

#### 6. Apertura de Ofertas:

La realiza la Mesa de Hacienda entregada por funcionarios de la Secretaría de Hacienda, Contaduría General de la Provincia, Escribanía Mayor de Gobierno y del área que efectúa el gasto.

La Mesa controla que las ofertas reúnan los siguientes requisitos.

##### a) Certificado habilitante del Registro de Proveedores del Estado

Debe estar al día y corresponde a los rubros que cotiza.

Se presenta una copia legalizada ante el Registro de Proveedores.

##### b) Certificado de la Dirección de Rentas:

Tiene validez por un tiempo determinado y menciona los rubros habilitados y anticipos del impuesto a los ingresos brutos pagados.

##### c) Garantía de Oferta:

En efectivo, fianza bancaria, títulos de la deuda pública o pagaré a la vista sellado y con aval comercial de otra Empresa también inscripta.

//..

d) La Propuesta:

Con precios unitarios totalizando la cifra. Puede incluir alternativas en base a otras marcas o forma de pago, pero la oferta debe ajustarse al pliego.

e) Muestras:

Deben estar presentadas de lo contrario se realiza la propuesta.

La Mesa de Hacienda confecciona dos documentos:

1) Planilla de garantías recibidas:

Se indica el importe del total de la oferta y / la garantía presentada que es retenida en Contaduría General. (Form. 5)

2) Acta de Recepción de Propuestas:

Constan los funcionarios presentes, empresas // ofertantes y motivo de los eventuales rechazos. (Form. 6)

7. Confección de la Planilla Comparativa de Precios:

Devuelto el Expediente a la Repartición de origen la Oficina de Compras elabora una Planilla comparativa con precios unitarios y totales. (Form. 7)

8. Informe de la Comisión de Adjudicación:

Cada Repartición tiene entregada una que se expide en informe substanciado teniendo en cuenta precio y calidad. (Ver No 8)

Posteriormente el Departamento Contable ajusta la imputación preventiva para que coincida con el importe a adjudicar. Se coloca nuevamente el sello planchuela y se envía a Delegación Fiscal.

B) Etapas del Compromiso:

1. Adjudicación:

El Ministro por Resolución adjudica a determinados // proveedores, cantidades de mercaderías e importes que les corresponden a cada uno. Se produce un acto de autoridad competente, ajustado a las normas legales de procedimiento que da origen a una obligación de pagar una suma de dinero referible a un crédito.

Se emite un formulario de afectación de compromiso // por triplicado e interviene Delegación Fiscal: (F. 9)

Original: Queda en el Expediente

Duplicado: Delegación Fiscal lo envía diariamente a Contaduría General. En una planilla totaliza los compromisos de los distintos trámites diarios.

Triplicado: Archivado correlativamente en Contaduría.

2. Emisión de las Ordenes de Entrega:

//..

//..

El proveedor es notificado por una orden detallada / del número de norma legal y mercaderías adjudicadas. Nace la obligación por su parte de entregar y firma los documentos de garantía de adjudicación. (f. 10)

C) Mandado a pagar - Liquidación:

Al entregar las mercaderías el proveedor presenta la // factura que es conformada por la Comisión de Recepción. Se emite la Orden de Pago y la obligación del estado se transforma en obligación del tesoro. (F. 11)

El trámite descrito para la licitación pública, es básicamente el mismo de la licitación privada y concurso de precios y puede entenderse con el siguiente esquema que muestra las diferencias.

Se aclara que a cada oficina que interviene se le envía el Expte. completo. (Salvo para la orden de publicidad que se inicia en un Expte. separado.)

TIPO DE TRAMITE	IMPORTE	AUTORIDAD COMPETENTE AUTORIZACION PREVIA	PUBLICACIONES	LUGAR DE APERTURA	AUTORIDAD COMPETENTE ADJUDICACION	DEPOSITO DE DOCUMENTO TO DE GARANTIA DE / OFERTAS
Concurso de Precios		Subsecretarios, Jefes de Rep. Central. Presidentes Organismos Descentral.	Sin Publicación. Se debe invitar a cotizar a 3 casas del ramo como mínimo	Mesa de Apertura de la Repartición	La misma de la autorización previa	Repartición de origen
Lic. Privada		Secretario de Estado	1 día de public. con 2 días de anticip. a la apertura	Mesa de Apertura de la Repartición	Secretarios de Estado	Repartición de origen
Lic. Pública		Ministros, Pte. de la Corte de Justicia	2 días de public. con 3 de anticip. a la apertura	Mesa de Hacienda (da turnos)	Ministros, Pte. de la Corte de Justicia	Contaduría Gral.
Lic. Pública	Más del diez por ciento del Presupuesto Anual de la jurisdicción.	Gobernador, Corte de Justicia	3 días de public. con 5 de anticip. a la apertura	Mesa de Hacienda (da turno)	Gobernador, Corte de Justicia	Contaduría Gral.

El resto de los trámites en cuanto a imputaciones, intervenciones de Delegación Fiscal, montos de garantías, emisión de formularios de afectación de compromisos y Ordenes de Pago son iguales para todos los trámites.

//..

### COMPRA DIRECTA

- A) Tipos: 1) Con carácter general hasta A 300.000.-  
2) Productos Alimenticios Perecederos A 2.300.000  
3) Combustibles: A 2.300.000

B) Autoridad Competente:

Directores de Administración de Ministerios, Secretarías y Subsecretarías.

C) Publicación: sin Publicación

(se piden varios Presupuestos)

D) Orden de Compra: Se inicia un expte. con una petición de materiales (F. 12)

Se emite por cuadruplicado.

Original: Para que Habilitación después de pagar rinda cuentas del Fondo Permanente, (F. 13)

Duplicado: Habilitación

Triplicado: Contaduría

Cuadruplicado: Proveedor Registro de Proveedor? Deben estar inscriptos.

El mismo formulario incluye la imputación, la intervención de Delegación Fiscal y la firma del funcionario competente.

E) Habilitación paga con cheque con cargo al Fondo Permanente.

B) Pago de Sueldos:

La obligación de pagarlos supone dos requisitos:

- a) Nombramiento en forma legal y aceptado por el funcionario
- b) Prestación efectiva del servicio personal.

Cumplido esto no es un gasto facultativo sino que podríamos decir que nace comprometido.

Parte mensual de Novedades: Presentismo, salario familiar. Lo hace c/org. Se manda las rejillas de novedades a Dirección de Rentas que grava la información y lo manda a Cómputos.

Se retira planillas del Centro de Cómputos y se confeccionan los pedidos de fondos; contra una Orden de Pago anticipada.

Por planilla complementaria se liquidan las novedades que después del envío de la rejilla de novedades o para salvar errores de la planilla. Se hace a mano.

La liquidación de las horas extras se hace también a mano.

C) Pago de Servicios:

Obríamente no se efectúa trámite de compras sino de pago.

Efectuada la afectación preventiva y autorizado el gasto, el compromiso y la Orden de Pago se emite al mismo tiempo.



B) Pago de sueldos;

La obligación de pagarlos supone dos requisitos:

a) Nombramiento en forma legal y aceptado por el funcionario.

b) Prestación efectiva del servicio personal.

Cumplido esto no se trata de un gasto facultativo sino que podríamos decir que nace comprometido.

El área de Personal de cada repartición envía al departamento contable un parte mensual de novedades, que incluye los conceptos que pueden cambiar todos los meses: Ej. presentis mo, salario familiar.

Se manda la rejilla de novedades a Dir. de Rentas que graba la información y la gira al Centro de Cómputos de la Provincia. Se retiran planillas de liquidación del Centro de Cómputos y se confeccionan los pedidos de fondos contra una orden de pago anticipada. En ese momento delegación fiscal interviene las planillas y los pedidos de fondos.

Por planilla complementaria se liquidan las novedades que surgen después del envío de la rejilla de novedades, o para salvar errores de la planilla. Se hace a mano.

La liquidación de horas extras se hace también a mano.

La imputación en las hojas del Registro analítico de ejecución del presupuesto de gastos, se hace en forma posterior. Esto debido a la urgencia en liquidar y pagar, recordemos que los sueldos en ocasiones se pagan después del 15. Al ser un

gasto obligatorio si después del pago al personal, surge que no existe crédito suficiente en alguna partida, se solicita el reajuste correspondiente a la Secretaría de Hacienda.

C) Pago de servicios.

Obviamente no se efectúa trámite de compra sino de pago.

Efectuada la afectación preventiva y autorizado el gasto por resolución, el compromiso y la orden de pago se emiten al mismo tiempo. Son gastos que nacen comprometidos, como por ejemplo el pago de luz, gas y teléfono.

Los pasos son:

1) Afectación preventiva: Se anota cada expte. iniciado en el libro y la partida correspondiente y es intervenido por delegación fiscal.

2) Resolución del Subsecretario, Secretario o Ministro autorizando el gasto.

3) Afectación de compromiso y orden de pago: Se emiten juntos los formularios y los interviene delegación fiscal.

D) Pago de contratos de locación de obra, alquileres:

Se realiza la preventiva y la autoridad competente aprueba el contrato de locación de obra o alquiler. La afectación de compromiso como la preventiva, incluye todo el importe comprometido del período y contra esa afectación se emiten las órdenes de pago en forma mensual. Como todos estos contratos incluyen cláusulas de actualización normalmente se debe incrementar la cifra originalmente comprometida, ya que por la inflación el transcurrir de los meses desactualiza el compromiso original.

## MOMENTOS DE LA REGISTRACION.

La registraci3n se efectúa en planillas del Registro analítico de ejecuci3n del presupuesto de gastos. Su utilizaci3n est1 normada en la circular No 92 que es un extracto de la Res. 146/82. Est1n foliados por Contaduría General.

Contiene los créditos autorizados y tres columnas

- 1) Afectaci3n preventiva: Se anota cada expte. iniciado y el importe se resta primero del crédito autorizado y sucesivamente, para los exptes. sucesivos del saldo anterior.
- 2) Compromiso: Se registra con la norma legal que aprueba el gasto, consignando el número de afectaci3n de compromiso otorgado por delegaci3n fiscal y el importe.

El saldo no comprometido surge como el caso anterior de la preventiva como la diferencia entre el autorizado y cada importe comprometido.

- 3) Mandado a pagar: Esta etapa se asienta con la orden de pago o pedido de fondos, colocnado como en cada etapa la fecha, datos del Expte y el número e importe del instrumento que dispone el pago.

### CONTROLES EXISTENTES:

Existe un control de legalidad concomitante e independiente de la administraci3n u organismo que ejecuta el gasto y est1 a cargo de Contaduría General de la Provincia.

Sus atribuciones est1n fijadas en el art. 86 de la ley de contabilidad y se materializan con un cuerpo de delegados fiscales que actúan en cada área. Las funciones del cuerpo

de delegados fiscales surgen de los Art. 87 y 88 de la L. C. Este último artículo en su Inc. 5 establece que el contador fiscal "Intervendrá previamente los compromisos y órdenes de pago".

Al decir "previo al compromiso" establece su intervención en la preventiva, lo que por otra parte está colocado específicamente en el Art. 16 del Decreto - Acuerdo 42-M-79 (Régimen de compras del Estado).

Delegación fiscal controla las tres etapas del gasto, preventiva con su firma en el sello planchuela, compromiso y orden de pago, firmando el formulario.

Cuando Cria. Gral. estima que el trámite no se ajusta a disposiciones vigentes, puede interponer reparo administrativo u observación legal. (Art. 101 L.C.) y esto bloquea el acto, salvo que el Poder Ejecutivo insista con un decreto refrendado por el Ministro de Hacienda y Economía (que es justamente el superior jerárquico de la Contaduría General) Art. 103 L.C.

Las observaciones integran la cuenta general del ejercicio (Art. 105 L.C.) y por lo tanto son puestas en conocimiento de la Legislatura Provincial, por lo que es una manera de control del poder Legislativo sobre el Ejecutivo.

Entonces el control se establece en:

a) Afectación preventiva: firmando el sello planchuela y controlando formalmente el expte. Normalmente no va a contaduría a controlar las registraciones en el libro.

b) Compromiso: Junto con todo el expte. interviene el formulario de afectación de compromiso, dándole un número que identificará en adelante al gasto. (FORM. No 9 )

Desglosa un formulario de afectación por cada expte que intervenga y diariamente los envía a Contaduría Gral. junto con una planilla resumen en que los incluye a todos. (FORM. No 14 )

De este modo contaduría general recibe de la totalidad de las reparticiones los compromisos diarios.

Esta intervención la dispone el Art. 88 Inc. 5 de la L.C.

b) Orden de Pago: También el formulario requiere la firma del delegado fiscal.

El circuito adm. de la orden de pago se indica en el punto 3.4.1.

#### DECRETOS DE RECONOCIMIENTO DE GASTOS.

En el tema desarrollado en el presente ítem se ha descripto los distintos pasos y trámites para utilizar el presupuesto provincial.

Pero si el gasto se efectúa por alguien no autorizado para hacerlo, o sin contar con crédito presupuestario o sin seguir el procedimiento administrativo, se aprueba el gasto por decreto del poder ejecutivo, mediante una aplicación analógica del Art. 57 de la L.C.

Por supuesto que este reconocimiento es algo facul

tativo del Sr. Gobernador y ningún agente tomará a su cargo el riesgo de realizar un gasto que luego el Gobernador no quiera firmar. Ejemplo de este tipo de gastos es cuando un Ministro viaja en función oficial y no existe partida presupuestaria para imputar los viáticos, entonces el paga de su bolsillo y el decreto posterior le reintegra el dinero. O tiene que adquirirse un artículo imprescindible y no hay crédito, la repartición con conocimiento y autorización de un funcionario de nivel / tras el bien y luego se paga con decreto.

La actualización que a veces reclaman los proveedores del Estado por pago fuera de términos de sus facturaciones, también se hace por reconocimiento de gastos por el Poder Ejecutivo, dado que en la Ley de Contabilidad el pago de actualizaciones no está previsto.

Se acompaña legajo con:

Copias de los formularios utilizados.

## TESORERIA GENERAL DE LA PROVINCIA

### 3.1. RECURSOS

#### 3.1.1. Analítica

Los recursos con que cuenta la provincia tienen dos orígenes.

a) Nacionales

b) Provinciales

a) Cooparticipacion Federal

Ley 23905, recursos para cubrir deficit financieros

Aportes del Tesoro Nacional (no reintegrables)

Recursos afectados (plan alimentario, comedores escolares etc.)

Ley 23549 para cubrir deficit en la Caja de Prevision

b) Direccion General de Rentas- Recaudación de Imp. Provinciales. (Ing. Brutos, Sellos, Automotores, Inmobiliario)

Intereses obtenidos por la Cuenta de fondos unificados que se acreditan en la Cuenta de rentas generales.

Recursos provinciales afectados (Lote Hogar, Accion Social)

Creditos bancarios obtenidos mediante el uso del Credito de las Empresas del Estado con el Banco de San Juan.

Los recursos nacionales ingresan por medio de transferencia que efectua el Banco de la Nación en el Banco de San Juan Suc Bs.As. para la cta. de rentas generales en Banco de San Juan Casa matriz.

Los recursos provinciales son recaudados por la Direccion General de Rentas la que informa diariamente de los ingresos

a la Sec. de Hacienda y a la Tesorería de la Provincia la que dispone la transferencia diaria de los saldo a la cta.de rentas generales.

#### Cronograma de Recaudaciones.

Solamente se confeccionan pronósticos mensuales.No existe un cronograma de recaudaciones, sólo se tiene en cuenta la relación existente entre fechas de vencimientos con el flujo de ingresos.

#### Recursos Ociosos.

No existen.El manejo de la Tesorería Gral de los fondos es inmediata a causa de la gran necesidad que se tiene de ellos.

#### Estados Informativos

Todas las registraciones contables de los recursos son llevados por la Contaduría General de la Provincia

Diariamente se confecciona una planilla donde constan todos los ingresos por cooparticipacion y otros conceptos.Dicha planilla es remitida por la Tesorería General a la Contaduría para su registracion con copia a la Direccion de Administracion Financiera para su conocimiento.

Para el caso de los recursos afectados se solicita al Ministerio del Interior se remitan las normas legales correspondientes.En ocasiones en que las transferencias no vengan acompañadas de sus normas legales estos fondos son retenidos por la Tesorería Gral. hasta conocer fehacientemente su afectación.

La Tesorería para el manejo de los fondos tiene dos cuentas bancarias, una de ellas es inembargable; donde se depositan



la mayor cantidad de recursos que recibe. Existen además otras cuentas que tienen por finalidad el uso de los recursos específicos tales como los de obras en ejecución. (dique de Ullún, dique Cuesta del Viento etc.)

#### ORDENES DE PAGO

Existen dos tipos de O. de Pago.

O. de Pago directa

O. de Pago indirecta

La registración de las O. de Pago está a cargo de la Contaduría General de la Pcia. la cual a través de un listado diario controla su emisión.

Tesorería General recibe de la Contaduría General los expedientes listos para el pago la cual prepara la liquidación correspondiente y lo remite nuevamente a la Contaduría General para su registración, retornando a la tesorería para el correspondiente pago.

La Tesorería lleva el control diario de los expedientes ingresados para su pago.

#### Control de Saldos.

Los saldos de las cuentas bancarias son llevados en la Tesorería General de manera informal. Esto se da porque la conciliación de los saldo bancarios con la Contaduría es imposible debido a la demora que existe en conocer la información de las transferencias.

Actualmente esta instalandose un sistema de computación en la Tesorería General que permitirá la conciliación diaria con la Contaduría General de la Provincia.

## FUNCIONES DE LA TESORERIA GENERAL .

### Dpto. Pagos

Distribuye y supervisa el proceso de cumplimiento de las ordenes de pagos.

### Div. Cancelaciones

Entiende en los trámites de cancelación de las ordenes de pago tanto de proveedores como de contratistas del Estado, tambien lo hace en las comunicaciones de transferencias a organismos públicos y privados.

### Secc. Archivo General

Tiene la responsabilidad de armado de los partes diarios de Caja. Absorbe las tareas de comunicación de las retenciones.

### Of. Mesa de Entradas.

Le compete la recepción y despacho de los expedientes, los registros informativos y la verificación primaria de las formalidades en los expedientes con Ordenes de Pago.

### Div. Intervención de Caja

Realiza la afectación contable de los saldo de las cuentas oficiales, es la vía de relación con la Cont. Gral de la Pcia. en cuanto a la gestión de afectación contable.

#### Div. Liquidaciones

Le competen las tareas de revision, calculos y confeccion de los comprobantes necesarios que habiliten la correcta intervencion de caja.

Secciones Transferencias - Proveedores y Contratistas -Giros y Judiciales.

#### Div.Recaudaciones y valores

Entiende en los ingresos del Tesoro y custodia de los valores bajo su responsabilidad.

#### Secc. Bancos

Cumple las funciones de relación con los bancos en cuanto a depositos, estados de cta. etc.

#### Secc. Responsables

Entiende en la administración de los valores puestos en custodia del Tesoro incluyendo su registracion y distribución.

#### Div. Administración

Entiende en el procedimiento administrativo general de la Tesorería.

#### Secc.Habiliatación

Entiende en el pago de los sueldo y gastos con ajuste a las normas vigentes.

#### Oficina de Mayordomía

Le compete la mensajería, limpieza, mantenimiento etc.

#### Personal afectado

Tesorería- 2 profesionales

Sub-tesorería - 1

Dpto pagos - 8

Div. recaudaciones - 7

Of. mayoredomía - 4,

nota- las tareas de la Div. administrativa son llevadas a cabo por el mismo personal afectado a otras funciones.

#### EVOLUCION DE LOS RESIDUOS PASIVOS

Se denominan de esta forma a aquellos compromisos no transformados en mandado a pagar.

En la actualidad no existen cursograma aprobado por autoridad competente.

El sistema de información y registración se realiza de acuerdo a los usos.



Una vez que computos ha originado los registros del mandado a pagar y de la orden de pago estos son enviados a ala Tesoreria Gral. a los efectos de que se proceda al pago.

Estos registros y listados que emite computos son utilizados para la determinacion de los residuos pasivos. Contaduria a travez de una oficina interna encargada del control numerico procede a circularizar a todas las dependencias a los efectos de conciliar los saldos de los residuos pasivos por repartición. En caso de existencia de diferencias se ajustan y se determinan los residuos pasivos definitivos.

Estos controles y circularizaciones se realizan en forma mensual.

Los generadores y usuarios de la información son los servicios administrativos y la contaduria general de pcia.

El control de legalidad esta a cargo del Tribunal de Cuentas.

Residuos Activo NO EXISTEN

Registros de Avaes y Garantias NO EXISTEN en la provincia pues esta no los otorga.

Gastos Extrapresupuestarios

Son todos aquellas partidas asignada a travez de planes determinados por el gobierno nacional a las provincias.

No existen cursogramas de registracion.

La tesoreria general de la provincia tiene la información del envío de las remesas por medio de la repartición a la cual se le giró.

Por su parte la contaduria gral tiene conocimiento de los ingresos y egresos unicamente por parte de la repartición afectada.

No se llevan registros ni documentación ni controles periodicos de los gastos extrapresupuestarios.

Como gastos extrapresupuestarios mas relevantes podemos citar los siguientes. Comedores escolares, comedores infantiles, afectados a planes de salud etc.

#### CONTABILIZACION DE LOS EGRESOS EN CADA REPARTICION

El movimiento de egresos se realiza segun el monto de este, existen dos tipos de egresos según superen o no la suma de A 300.000.-

En caso de sumas inferiores a este importe interviene la contaduría a travez del delegado fiscal y el habilitado de la repartición.

La característica de estos egresos es que tramita por O. de Pago (anexo A)

Para los gastos superiores a este importe ya sean de bienes o servicios no personales se tramitan por expediente que se debe ajustar a los siguientes requisitos:

- a) Nota del director administrativo de la repartición solicitando autorización para gastar , detallándose el concepto, proveedor y monto del gasto.
- b) La contaduría de la repartición procede a realizar la imputación preventiva ( Anexo A).
- c) Luego el expediente es intervenido por el Delegado Fiscal donde se realiza un control de legalidad.
- d) En la misma nota se confecciona la resolución de aprobación del gasto que firma el jefe de la repartición.
- e) Posteriormente se confecciona el formulario de Afectación de compromiso (Anexo B).
- f) Se produce la intervención del Delegado Fiscal.

g) Se confecciona la Orden de Pago con la firma del Director Adm. y el Secretario o Ministro (Anexo C).

h) Se produce una nueva intervención del Delegado Fiscal.

Una vez terminado el expediente este es remitido a la Contaduría Gral de la Provincia para que esta realice el registro del gasto, quien lo remite a la Tesorería Gral.

de la Provincia para que esta pague o transfiera al habilitado de la repartición.

#### CONTABILIDAD PATRIMONIAL

La Contaduría Gral. de la Provincia lleva un registro con todos los bienes del estado provincial.

Mensualmente esta realiza una circularización con todas las reparticiones donde se les solicita las altas y bajas producidas en el patrimonio del Estado.

Actualmente existe muy poco movimiento dado que el Estado desde tres o mas años no realiza compras de bienes.

La contabilidad patrimonial lo unico que lleva es el detalle de los bienes de cada repartición, encontrándose valuados a valores históricos, no se realizan amortizaciones.

En la práctica existen transferencias de bienes entre reparticiones en concepto de préstamos sin llevarse ningún control de estos por parte de los Servicios Administrativos y la Contaduría Gral de la Provincia.

#### CUENTA DEL EJERCICIO

Para la formacion de la cuenta gral del ejercicio las contadurías locales deben suministrar a la Contaduría Gral de la Pcia. antes del 15 de marzo los estados que reflejen los

movimientos habido en cada repartición. Los organismos descentralizados haran llegar sus respectivas cuentas generales del ejercicio a la Cont. Gral de la Pcia. antes del 30 de marzo. La Cont. Gral de la Pcia. realizará la verificación, compilación y completará e informará sobre los aspectos contables y legales procediendo a su elevación a la Secretaría de Hacienda y Ministerio de Economía hasta el 31/5. El poder ejecutivo procederá la remisión a la Honorable Cámara de Representantes. (según art. 60 y 61 Ley Cont.)

Los plazos no se respetan para la presentación por parte de las reparticiones. Esta demora se origina a causa de la fecha en que se aprueba el correspondiente Presupuesto.

El control que realiza la Cont. Gral de la Pcia. es numérico y realizado por tres (3) personas que dependen de este organismo.

El control es engorroso dado que se observa la existencia de numerosas cuentas especiales sin uso y que figuran en los estados. El origen de estas data de hasta tres ejercicios anteriores con un saldo inmovilizado.



### DEUDA PUBLICA:

La Deuda Publica de la Provincia a los efectos de su seguimiento es llevada en la Dirección De Administración Financiera, desde su expediente que le dio origen hasta su cancelación.

Para ello cuenta con toda la información necesaria a los efectos de saber en cualquier momento el total de la misma y sus vtos.

La registración contable la realiza la Contaduría Gral.

Se cuenta además con equipo de P.C. con una base de datos lo suficientemente adecuado para un seguimiento de este tipo de deudas (Indices, tasas, Cir.BCRA, cotizaciones, etc).

En estos momentos este tipo de deuda se tiene con muy pocos acreedores lo que hace tal vez mas sencillo poder preparar periodicamente presupuestos de deuda para tres o cuatro meses.

Los pagos de los vtos. los inicia por expte. esta Dirección con la suficiente antelación como para no producir mora por retardo. Llegado el caso del vto. y Tesoreria no contar con los fondos para su pago vuelve el expte. a Dirección Financiera para su recalcu de acuerdo a la fecha que indique Tesoreria poder pagar.

Actualmente las deudas de este tipo son:

Con Bco. Hipotecario Nacional ctas.mensuales ajustables.

Con Bco. San Juan- Refinanciacion de ptmo. CIRC 351 BCRA

### 3.1.3. NORMAS SOBRE REGISTRACION CONTABLE Y CIERRE DE EJERCICIO.

Los libros y registros obligatorios se establecieron en la Res. No 146 -CGP- 82, así como pautas para su registración. Se acompaña un ejemplar. Asimismo se acompañan ejemplares de las hojas actualmente en utilización: Registro analítico de ejecución de Presupuesto. Registro analítico de Residuos Pasivos. Registro de cargos a responsables.

El libro Banco es del formato habitual para ese tipo de registraciones, se lleva en habilitación, uno por cada cuenta corriente.

El registro analítico de bienes físicos se lleva en forma de fichas móviles con un modelo que no está estandarizado en todas las reparticiones. (Ver punto 3.3.)

Los libros Diario General y Mayor no han sido implementados.

El cierre de ejercicio se produce el 31 de Diciembre de cada año, según lo establece el Art. 52 de la Ley de Contabilidad.

Normalmente entre 7 y 15 días antes del 31 de Diciembre las delegaciones fiscales cierran los libros impidiendo se continúen con las afectaciones de compromisos. Tampoco mesa de hacienda da fechas para aperturas de licitaciones públicas más allá del 15 de Diciembre.

Todos los libros del registro de ejecución del presupuesto de gastos son firmados por los delegados a continuación del último registro en la columna de compromisos, asimismo se

se cierran los libros de resoluciones de ministros, secretarios y subsecretarios y a partir de allí no puede perfeccionarse ningún gasto, salvo autorización expresa otorgada para cada expte. por Contaduría General de la Provincia.

Los gastos legítimamente comprometidos y que no hayan sido pagados al cierre del ejercicio, constituirán "residuos pasivos" los que se llevan en un registro especial individualizados por acreedor.

Si dos años después de abiertos no se emiten libramientos contra esos residuos se consideran perimidos. (Art. 54 y 56 de la L.C.)

Hasta el año 1970 existía un período complementario, que extendía el ejercicio financiero hasta el último día del mes de febrero del año siguiente "al solo efecto de cobrar las rentas o haberes correspondientes al ejercicio vencido y pagar obligaciones debidamente autorizadas, de igual procedencia".

Después de la modificación por la ley 3605 del 17/2/70 el ejercicio financiero coincide con el año financiero y cierra el 31 de Diciembre.

El presupuesto en materia de gasto opera como un sistema de competencia o compromiso y por ello los gastos comprometidos y no pagados, representan deudas exigibles a cargo del estado, se individualizan en la cuenta Residuos Pasivos con ventaja para el acreedor en cuanto a la gestión de sus créditos pues los gastos comprometidos no caen en ejercicio vencido y no debe esperar que se incluya en el presupuesto siguiente el cré-

fito para pagar.

En los recursos no se adopte el sistema de competencia sino el de caja, al terminar el ejercicio se cierran las cuentas de recursos y se registran únicamente los ingresos hasta ese momento. (Art. 30 L.O.)

Como ejemplo de normas de cierre de ejercicio se acompañan varias circulares emitidas por Contaduría General con ese motivo, donde se establecen fechas y formularios para la presentación de la cuenta general del ejercicio, el cierre anticipado de libros (por motivos de economía presupuestaria), la inclusión de algunas excepciones al cierre anticipado permitiendo la imputación de remuneraciones, viáticos, servicios contratados (gas, teléfonos, alquileres) y fondos nacionales.

En cuanto a los formularios a utilizar y datos incluidos en los mismos, están reglados por la circular 4/1977 de la Contaduría General y su modificatoria 118/84.

Asimismo al cierre de ejercicio se establecen los códigos contables que identifican en las afectaciones de compromisos y órdenes de pago al nuevo presupuesto en ejecución y al anterior que constituye desde el 31 de Diciembre residuo pasivo. (Circular 213 -CGP- 90).

SE ACOMPAÑA LEGAJO CON:

Ejemplares de las hojas actualmente en utilización de los libros:  
Registro analítico de ejecución de presupuesto. Registro analítico de residuos pasivos. Registro de cargos a responsables.  
Circulares varias de cierre de ejercicio. Circular 4/77 (formularios a utilizar) y su modificatoria 118/84 y Res. 146/82 (Registros que se utilizan).

## 2.5. ~~CONSIDERACIONES GENERALES EN LA CLASIFICACIÓN.~~

### 2.5.1. ~~Existe un plan de cuentas integradas y existe una clasificación clasificada~~

Existen en el país cuentas integradas y clasificadas obligatorias en la administración pública.

El mismo está plasmado en el nomenclador del gasto de la provincia y la clasificación económica que allí se establece se utiliza para identificar los partidas, solicitar incremento y/o gasto de los afectos a recursos que se genera al ser encuadrado en un código que lo identifica y encuadra dentro del nomenclador.

### 2. ~~Clasificación~~

La clasificación va de mayor a menor, lo que significa identificar desde la repartición que hace el gasto, hasta con el mayor detalle en que se gastó.

#### a) Clasificación Institucional.

1) Por Jurisdicción: Cada poder del estado, Ministerios y Secretarías.

2) Por Unidad de Organización: Cada organismo ejecutor que obviamente depende de alguna Jurisdicción.

#### b) Clasificación por su carácter.

1) Administración Central: Su financiación se realiza por el Tesoro.

2) Organismos descentralizados. Financiados con recursos específicos y/o del tesoro.

3) Cuentas especiales: Financiadas con recursos específicos y/o contribuciones del tesoro.

1) Clasificación por finalidad y funciones.

Finalidad son las metas del sector público y función las acciones que se realizan para alcanzar esas metas.

2) Clasificación económica.

La elementos de juicio sobre la actividad del estado en la economía.

1) Grogaciones corrientes. Cuando el gasto no produce incrementos patrimoniales.

2) Grogaciones de Capital. Cuando hay incremento patrimonial.

3) Grogaciones figurativas. Efectuadas entre organismos de la Adm. que no representan un gasto si se considera el sector Público globalmente.

1) Clasificación por objeto del gasto:

Como se compone en detalle el gasto público y está relacionada con la clasificación económica, ya que de acuerdo al objeto del gasto, será el grupo que le corresponde dentro de esta última.

2) CLASIFICACION DE LOS RECURSOS.

Están clasificados con un enfoque económico.

1) SECCION:

1) Recursos Corrientes: Provenientes de la facultad de imposición del Estado.

2) Recursos de capital: Son aquellos provenientes de la venta de bienes del activo fijo y

de reintegros y amortizaciones de préstamos otorgados por el Estado.

3) recursos ligurativos. Recursos del Tesoro u organizaciones descentralizadas o cuentas especiales para el rubro público.

1) Los recursos corrientes se clasifican como sigue.

a) De Jurisdicción Provincial:

a 1) Tributarios. Imp. Ingresos Brutos

Imp. sobre el patrimonio.

Imp. sobre actos jurídicos.

Imp. sobre energía y combust.

Otros Impuestos.

a 2) No tributarios. Aportes del presupuesto de

Org. autofinanciados.

Aportes de previsión y asist. social.

Otros ingresos;

b) De Jurisdicción Nacional.

Régimen de coparticipación federal

Régimen de coparticipación vial

Regalías y participación.

Cabe aclarar que esta clasificación es la estructura básica, que cambia en su composición cuando son modificados los impuestos. (Eliminación de impuestos, cambios de nombres.)

2) Los recursos de capital se clasifican:

a) Reembolsos de préstamos.

b) Venta de activo fijo.

c) Otros recursos de capital.

3) Los recursos figurativos se clasifican:

Recursos afectados a org. descentralizados.

Recursos corrientes: Porcentaje del Imp. Inmobiliario y del régimen de coparticipación que se transfiere a org. descentralizados.  
(por ej. salud,

Otras remesas.

Aportes del tesoro: Aportes del Tesoro a org. descentralizados y cuentas especiales que no se financian con recursos propios.

Se acompaña:

Fotocopias de partes específicas del nomenclador.



3.4. 3. Detalle de la registraci3n de Cajas Chicas y Fondos Per-  
manentes. Explicar los pasos de la rendici3n y m3todo  
de reposici3n de esos fondos.

Los fondos permanentes son creados para pagar los gastos menores (hasta el importe de la compra directa) y viáticos.

Su creaci3n e incremento se efectúa por resoluci3n de la Secretaría de Hacienda con intervenci3n de Contaduría General. (Se acompaíia un ejemplar Res. 414 -SH- 1990.)

1) Trámite de inversi3n:

Se hace a trav3s de una orden de compra (Form. 1) la que se utiliza para compra directa o por una resoluci3n que autoriza el gasto, en el caso de pasajes y viáticos. Habilitaci3n emite cheques para pagar las órdenes de compra pero si el gasto est3 autorizado por resoluci3n se llena un formulario de Orden de Pago Interna (For. 2) para que reci3n pague.

2) Trámite de rendici3n y reposici3n:

Est3 reglado por la Resoluci3n No 94 -CGR- 89, Art. 1 - Inc. b. Habilitaci3n hace un detalle de gastos (Form 3) e inicia un expte, con los comprobantes (facturas o recibos) y la orden de pago por los importes que rinde y por los cuales solicita reposici3n. El importe del DETALLE DE GASTOS debe coincidir con la ORDEN DE PAGO. Intervenida la ORDEN DE PAGO se inicia un Expte. y se gira a Contaduría General. Este expte. contiene únicamente los ejemplares de la ORDEN DE PAGO, el original con los comprobantes de inversi3n queda en habilitaci3n hasta que se aclare que

autoridad en la Provincia se encarga de la aprobación definitiva de las rendiciones de cuenta. (Ver 3.2.)

El expte con las órdenes de pago se presenta en el Dpto. Responsables de Contaduría General que registra la solicitud de reintegro y luego va a Procesamiento de datos, quien desglosa un Ejemplar, para terminar en Tesorería en donde se efectúa la transferencia. El último form. de orden de pag vuelve a la repartición como comprobante del trámite realizado. (Form. 4)

Normalmente la reposición se pide antes de haberse consumido la totalidad de la transferencia, a criterio de habilitación, de acuerdo a la magnitud del fondo permanente y el ritmo de inversión del mismo.

El fondo permanente que se rinde a fin de año no es reintegrado, como surge en circulares emitidas por Contaduría Genral para el cierre del ejercicio. (Ver 3.1.3.)

La resolución 087 -CGP- 1988 establece que el control de las delegaciones fiscales sobre los fondos permanentes es "al solo efecto de controlar que la suma de los comprobantes coincide con el monto solicitado por el responsable" o sea un control numérico, no de legalidad o de fondo y ello en razón de no tener determinado en la Provincia quien hace el control final de responsables. (Ver 3.2.)

3) registración:

Cada expte. en el que se utiliza el fondo permanente se imputa individualmente en forma preventiva e interviene Delegación Fiscal. También Delegación Fiscal interviene la Orden de Pago Interna cuando ésta se utiliza.

Al rendir los gastos y pedir reposición se registra simultáneamente el compromiso y el mandado a pagar. Cuando se utiliza el Form. 1 (orden de compra) va una sola vez a deleg.fis.

SE ACOMPAÑA LEGADO CON:

Formularios utilizados.

Resoluciones de Contaduría General de la Provincia: 87/1988 y 94/1989.

Resolución de incrementos de fondos permanentes.

### 3. 2. CONTABILIDAD DE RESPONSABLES

#### 3.2.1. Registración de cargos y descargos de responsables. Explicar el momento en que se efectúa el cargo al responsable (por efectivo y otros valores) y el posterior descargo.

El cargo se produce en el momento en que se recibe una transferencia. La orden de transferencia (FORM No 1) llega a la contaduría de la repartición quien lo anota en el Registro de Cargo a Responsables. Anotada la transferencia se pasa la orden a habilitación para su conocimiento y archivo. Este registro contaduría lo lleva por cuenta bancaria (una hoja para cada cuenta) y por año, esto último por razones de ordenamiento, ya que el cierre del ejercicio financiero no altera la obligación del responsable de rendir a los 30 días de haber recibido los fondos. (art. 122 L.C.)

En cuanto a Contaduría General el cargo lo realiza por habilitado. El Depto. Procesamiento de Datos le informa a Responsables las transferencias diarias a los habilitados (cada habilitado tiene un código que figura en la orden de pago) y con ello el Dpto. Responsables de Contaduría General hace el cargo.

#### 3.2.2. Detalle de los registros contables y nivel de apertura de los mismos.

El Registro de Cargos a Responsables (FORM/ NO 2) cuenta con cuatro grupo de columnas.

En el primer grupo: Fecha, detalle, número de cargo e importe a

rendir. Se anotan los datos de la orden de transferencia.

La fecha que se anota (lo que sirve para computar el plazo para la rendición) es aquella en la cual se recibe la comunicación y no la que figura en la comunicación. Si Tesorería General hace la Orden de Transferencia el viernes y en Contaduría de la repartición se recibe el martes habrán dos días hábiles de diferencia.

En el segundo grupo: Cuentas conformadas:

Cuando habilitación arma la rendición la envía al Depto. Contable quien la controla y la remite con un impreso a delegación fiscal (FORM. 3). En ese momento se anota la transferencia en la columna de cuentas conformadas.

La rendición se arma por duplicado, el original para los organismos de control, el duplicado se lo queda habilitación.

En el tercer grupo: Descargo Provisorio.

Delegación Fiscal firma un recibo (FOR. No 4) y efectúa el control numérico de las rendiciones, teniendo para ello 15 días de plazo. Aprobada la rendición la envía al Tribunal de Cuentas a través del habilitado del organismo mediante un formulario. (FORM. No. 5)

Asimismo delegación fiscal comunica a Contaduría General con el FORM. No 6 las rendiciones intervenidas para que el Dpto. Responsable realice el descargo provisorio.

La contaduría de la repartición anota también en la columna el descargo provisorio.

En el cuarto grupo: Aprobación definitiva.

Cuando el Tribunal de Cuentas aprueba las rendiciones se produce la aprobación definitiva, lo que se anota en esa columna.

Finalmente está la columna de observaciones, donde puede colocarse por ejemplo el No. de orden de pago que se transfiere. Recordar que una orden de pago puede cancelarse con varias transferencias parciales.

REGISTROS EN HABILITACION:

Habilitación lleva un libro de registro de cargos donde anota los datos de la transferencia y lo descarga cuando al rendirlas vuelven sin observaciones de delegación fiscal.

Libro Banco para registrar por cada cuenta bancaria los ingresos producidos y los pagos efectuados.

Además por decreto No 2174 -MHF- 88 los bonos de combustible se consideran valores por lo que cada habilitado lleva un registro del ingreso, egreso, destinatario y autoridad que ordenó la entrega de un bono de combustible. No está normalizado un registro para ello, cada habilitado adapta un libro o cuaderno al efecto.

3.2.3. Control interno y externo. Organismo intervinientes.

3.2.4. Normativas vigentes en la materia. Su análisis y comentario.

Estos aspectos resultan muy interesantes porque constituyen el meollo de la contabilidad de responsables y para

entenderlos necesitamos hacer un poco de historia.

Hasta el 1 de septiembre de 1988 el control de las rendiciones de cuentas lo efectuaba Contaduría General de la Provincia.

La ley de Cont. da un plazo de 30 días para que cada responsable efectúe la rendición. (Art. 122). Previo a presentarlas a Contaduría General eran "revisadas y certificadas por los respectivos Contadores Delegados de cada Jurisdicción" verificando cuestiones formales y de fondo. (Art. 124 L.C.).

El funcionamiento del sistema básicamente era: El Dto. Responsables efectuaba los cargos a los habilitados por las transferencias de fondos que comunicaba el Dpto. Fondos y Valores de Cria. Gral. a partir de allí le corrían a cada habilitado 30 días de plazo. Cuando éste dejaba la rendición en delegación fiscal para el descargo provisorio comunicaba ese hecho a la Contaduría General para que ésta intimara a los delegados que demoraran más de 10 días las rendiciones sin intervenir.

Ingresadas las rendiciones a Contaduría General, este organismo por resolución aprobaba la rendición. (FORM No 7). Además trimestralmente cada habilitado presentaba un balance de responsables que constaba de tres partes: 1) Cargos del período: Por las transferencias recibidas. 2) Descargos efectuados: Por las rendiciones presentadas al delegado fiscal. 3) Saldo a rendir: Por la diferencia. Este balance se presentaba dis

criminado por año en que se recibió la transferencia. Este balance trimestral estaba reglado por circular 1/70 de Contaduría General y en uno de sus párrafos dice "la fecha de transferencia que se indicará en el balance ha de coincidir con la comunicada por Tesorería General de la Provincia, aún cuando tal comunicación sea recibida con alguna demora en relación al momento en que aquella se operó." Como vimos algunas reparticiones ponen como fecha del cargo el día en que reciben la transferencia.

#### SITUACION ACTUAL:

A raíz de la creación del Tribunal de Cuentas de la Provincia, se dictó la Res. No 121 -CGP- 88, donde Deleg. Fiscal tiene como objetivo únicamente el control numérico de las rendiciones (control bastante limitado si se compara con lo dispuesto en el Art. 124 L. C.) y para la aprobación definitiva establece que se giren las rendiciones al Tribunal de cuentas.

Así está descripto el trámite en la primera parte de este informe pero se produce una situación especial aún no resuelta, pues Tribunal de Cuentas entiende que su función es una inspección por muestreo y selección de algunos casos y no la inspección de todas las rendiciones. Por ello no reciben las rendiciones que se les envían. En consecuencia la situación actual es la siguiente:

a) Desde hacen más de dos años no hay aprobaciones definitivas de las rendiciones de cuentas.



b) Este hecho de indeterminación ha provocado como obviamente tenía que suceder un aflojamiento en la rigurosidad que debería tener el sistema. Las habilitaciones y delegaciones fiscales acumulan a veces las rendiciones, por lo que no hay normañidad tampoco en los descargos provisorios.

c) Habilidadación guarda el original de todas las rendiciones hasta tanto se aclare quien resulta la autoridad de aplicación. (Son montañas de papeles.)

d) Con fondos nacionales no estaba hasta diciembre de 1990 aclarado se la rendición definitiva de los fondos transferidos se efectuaba al Tribunal de Cuentas de la Nación, su degación en la Provincia o el Tribunal de Cuentas de la Provincia a pesar que el art. 25 del reglamento general de cuentas de la Nación da a entender que sería el Tribunal local.

Finalmente Tribunal de Cuentas recibe las rendi-  
ciones de los fondos nacionales, aunque no existe una norma que haya aclarado la confusión anterior.

Se acompaña legajo con:

Res. 121 -CGP- 88

Formularios utilizados. En primer lugar un legajo tal cual se presenta la rendición a delegación fiscal. Por ello los Form. no están numéricamente correlativos.

Foja del Registro de Cargos a responsables.

### 3.3. Contabilidad de patrimonio.

#### 3.3.1. Sistema de la registración de altas y bajas patrimoniales. Metodología aplicable.

Para informar las altas y bajas se utiliza una planilla de variaciones patrimoniales que la elabora la repartición.

En esa planilla se informa la descripción del bien y datos que permitan su identificación. (Form. No 1 ) La planilla figura a nivel de Unidad de Organización e incluye:

##### Cuenta y subcuenta:

Se utiliza un plan de cuentas que permite identificar adecuadamente el bien. Este plan es especial para patrimonio y no tiene que ver con el de ejecución de presupuesto. Se acompaña copia de algunas hojas como modelo.

##### Número de afectación:

Número del compromiso, o sea acto administrativo por el cual se adquirió el artículo.

##### Instrumento legal:

Que aprueba la alta o la baja.

Esta planilla la debe enviar el responsable de patrimonio de cada organismo a Contaduría General de la Provincia en ocasión de producirse una novedad.

Toda la información es procesada en el Dpto. de Cómputos de la Contaduría General y anualmente se emite por / Contaduría General un listado que se envía a cada repartición para que ésta lo controle. (Se acompaña modelo). En caso de dis

crepancias cada organismo debe informar la naturaleza y los motivos de la diferencia existente.

### 3.3.2. Registro de las transferencias.

Las transferencias entre reparticiones están regladas por el artículo 66 de la ley des Contabilidad que dice:

"La autoridad superior en cada poder podrá autorizar la transferencia patrimonial sin cargo, de una jurisdicción a otra, de los materiales y elementos en desuso o en condición de rezago".

Como se verá para la transferencia es necesario / que los elementos estén en desuso o rezago lo que plantea inconvenientes en la mayoría de los casos, pues algo en desuso se asocia a un bien viejo o deteriorado, que no es el caso de los préstamos entre reparticiones.

Así por ejemplo la lotería provincial compró un colectivo para transferirlo al hogar de Ancianos y había problemas porque como declaraba la Lotería algo en desuso si estaba nuevo.

Esta declaración de en desuso dificulta la transferencia entre reparticiones, lo que ocasiona en la práctica préstamos anotados en simples recibos internos de cada organismo y por lo tanto en la información central le siguen figurando al que los prestó, cuando en realidad no lo tiene desde hace tiempo. Ese recibo provisorio también puede perderse y en general la rigidez del sistema se estima causa dificultades.

Se acompaña un ejemplar de la circular No 134 -CGP- 85 que es específica para la baja de los bienes en desuso. Se observa que para la declaración en desuso es posible si el bien no tiene aplicación actual ni prevista en el futuro, en la unidad de organización. Pero no es esta resolución aplicable a los préstamos entre reparticiones, se refiere al procedimiento para la baja definitiva de un bien y da el procedimiento para ese caso.

3.3.3. Análisis del control documental y control físico. Explicar el cruzamiento de los registros de Contabilidad de Patrimonio y de Presupuesto.

Los documentos que deben existir en las oficinas de patrimonio están reglados por la circular No 135 -CGP- 85 que establece los siguientes:

- 1) Fichas individuales de identificación por cada uno de los bienes patrimoniales.
- 2) Fichas de inventario permanente para bienes no registrables, en desuso y rezagos.
- 3) Registro analítico de bienes físicos. En la misma resolución se aclara que este libro no se ha impreso por razones presupuestarias.
- 4) Cuaderno de bienes registrables ingresados o egresados físicamente sin instrumento legal respaldante.

Podemos informar que las fichas individuales, son

más bien reemplazadas por fichas donde se anotan el conjunto de bienes de cada repartición. (FOM. No 2 )

El registro analítico de bienes físicos no ha sido impreso y estimamos está suplantado con ventaja con las planillas de hojas móviles de la repartición y las emitidas por coputos.

Los libros 2) y 4) tampoco existen en todas las reparticiones y responden a casos no muy frecuentes.

El control físico de la forma de un inventario ordenado y con algún control de Contaduría General no se hace desde el año 1984.

El control patrimonial de los activos físicos está descuidado por varias razones entre las que podemos mencionar:

1) No tiene movimientos urgentes:

Normalmente los servicios administrativos se concentran en los trámites diarios que tienen mucho movimiento y con plazos de vencimiento. Por ejemplo pago de servicios, compra de alimentos, viáticos.

En las contadurías de las reparticiones esa actividad urgente no deja ver lo que también es importante y por esa razón se descuida el control del patrimonio.

2) Falta de movimiento:

Por razones de ahorro presupuestario las compras de bienes de capital están prohibidas hacen más de cinco años.

El Poder Ejecutivo por decreto autoriza excepciones pero no son numerosas, el menor movimiento de alguna manera ha hecho quedar relegada esta área de la contabilidad.

3) Dotación de personal insuficiente:

En Contaduría general no existe un Jefe del Dpto. patrimonio, cuando el último renunció no fue cubierto.. Actualmente hay una sola persona. Los responsables en los servicios administrativos no tienen categorías importantes.

4) Falta de auditorías periódicas:

El cuidado que se manifiesta en los trámites administrativos de compras, cheques, fondos en efectivo no es el mismo para los bienes físicos.

Al no existir chequeos periódicos con recuento de bienes da la sensación de que si algo se pierde nadie se dará cuenta o si no pasarán años y las responsabilidades se habrán diluido.

El estado anual que se envía a las reparticiones no es un control efectivo, pues ? Que encargado de patrimonio va a informar que tiene menos escritorios, sabiendo que por ello va a ser investigado ?

Cruzamiento de la información patrimonial y de presupuesto.

El encargado de patrimonio de Contaduría General informa que si bien existe un programa en la computadora para que los compromisos en partidas de bienes de capital sean informados como un incremento en la contabilidad patrimonial y de esta forma chequear rápida e inmediatamente la información de los organismos o la falta de ésta, el control no se hace.

También hay organismos que no tienen existencia en el presupuesto de gastos (Por ej. subsecretarías) pero si bienes comprados a través de una unidad de organización que es su superior jerárquica y en el actual sistema sus bienes no pueden cargarse.

Finalmente cabe agregar que con fines informativos para la cuenta general del ejercicio se valúan los bienes aplicando como índice corrector para la actualización el Índice de precios mayoristas no agropecuarios, lo que se efectúa a través del centro de cómputos de la contaduría general.

Se acompaña legajo con:

Modelo de plan de cuentas patrimoniales..

Circulares de CGF- no 134 (Bienes en desuso) y 135 (registros a llevarse en patrimonio.)

Ejemplar del balance anual elaborado por computadora sobre las existencias patrimoniales de una unidad de organización cualquiera.

Formularios utilizados para altas y bajas y para existencias.

También hay organismos que no tienen existencia en el presupuesto de gastos (Por ej. Subsecretarías) pero si bienes comprados a través de una unidad de organización que es superior jerárquica y en el actual sistema sus bienes no pueden cargarse.

Finalmente cabe agregar que con fines informativos para la cuenta general del ejercicio se valúan los bienes aplicando como índice corrector para la actualización el Índice de precios mayoristas no agropecuarios, lo que se efectúa a través del centro de cómputos de la contaduría general.

Se acompaña legajo con:

Modelo de plan de cuentas patrimoniales.

Circulares de CGP- No 134 (Bienes en desuso) y 135 (Registros a llevarse en patrimonio.)

Ejemplar del balance anual elaborado por computadora sobre las existencias patrimoniales de una unidad de organización cualquiera.

Formularios utilizados para altas y bajas y para existencias.



## ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

### CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE LA PROVINCIA.

- 1) Con qué periodicidad informa la ejecución de sus gastos y sus recursos a la Contaduría General de la Provincia y como captura la información la Dirección de Presupuesto etc.

Presenta mensualmente la ejecución de gastos y recursos. NOTA 1

- 2) Cuando emite libramiento u orden de pago indirecta contra la Contribución del Tesoro (financiamiento), es porque ya no cuenta con recursos propios para gastar.

Sí, ésta situación se produce en la Caja, y ocurre cuando tiene que afrontar el pago de pasividades.

- 3) ¿Que tratamiento contable tienen los remanentes de recursos propios al cierre del ejercicio? Van a Rentas o quedan en el Organismo?

Cuando quedan, éstos <sup>no</sup> son ingresados a rentas generales, sino que quedan en la Caja.

- 4) Respecto a los Residuos Pasivos, tratamiento contable. Su percepción. Que se hace con lo constituido y no librado a los dos años posteriores.

Es una situación que actualmente no tiene definida, ello se debe a la escasa magnitud de los mismos, ya que éstas cifras siempre están expresadas en valores históricos.

- 5) Presentan un Balance Financiero los Organismos Descentralizados

Presenta mensualmente un balance financiero a la C. G. de la Pcia

- 6) Ese Balance Financiero, es auditado?

Este balance, internamente en la Caja no es objeto de ningún tipo de auditoría. A su vez en la C. G. de la Pcia. tampoco es auditado como norma habitual de trabajo.

El análisis que efectúa la C. G. de la P. es realizado en oportunidad de elaborarse la cuenta general del ejercicio.

Independientemente de lo expuesto, la C. G. de la Pcia. suele enviar auditorías para analizar los recursos de la Caja.

Por otra parte, existe la normativa legal que permite que el Tribunal de Cuentas analice y/o audite estos balances.

NOTA 1: La Dirección de Presupuesto toma conocimiento de la ejecución de gastos y recursos, en los mismos supuestos que los descritos para la Dirección de Obra Social de la Provincia

COMPARACION PRESUPUESTOS 1989 Y 1990

PRESUPUESTADO Y EJECUTADO

CLASIFICACION POR FINALIDAD

CONCEPTO	AÑO PRESU- PUESTO %	1989 EJECUTADO 31/12/89 %	AÑO PRESU- PUESTO %	1990 EJECUTADO 28/11/90 %
1 ADMINISTRACION GENERAL	23,71	23,15	30,32	25,00
2 SEGURIDAD	5,68	6,03	6,25	7,63
3 SALUD	7,68	9,76	11,37	8,81
4 BIENESTAR SOCIAL	23,58	23,85	24,04	29,18
5 CULTURA Y EDUCACION	13,35	14,92	16,23	18,84
6 CIENCIA Y TECNICA	0,14	0,16	0,16	0,18
7 DESARROLLO DE LA ECONOMIA	23,27	21,36	10,35	10,35
8 DEUDA PUBLICA	1,44	0,77	0,17	0,01
9 GASTOS A CLASIFICAR	1,15	0,00	1,11	0,00
TOTALES	100,00	100,00	100,00	100,00

NOTA: LA EJECUCION DE 1990 ESTA REFERIDA AL 28/11/90 POR SER LA ULTIMA DISPONIBLE A LA FECHA DE ELABORACION DE LA PRESENTE.