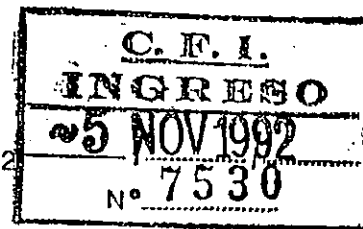


N 2031  
L 15  
I



Buenos Aires, 2 de noviembre de 1992

Sr Secretario General del Consejo Federal de Inversiones  
Ing. Juan Jose Ciáccera

Ref: Presentar el documento sintético relativo al  
TITULO Reforma de la administración financiera y  
control del Sector Público Nacional.

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. para presentar  
(4) cuatro ejemplares del documento de referencia correspondiente a la  
Etapa II.

Con esta presentación y la efectuada el 23 de  
Octubre de 1992, estimo cumplida la Etapa II.

Saludo a Ud. muy atte.

*Alfredo Le Pera*

Dr. Alfredo Le Pera  
Ciencias Económicas  
Avda. Pueyrredón 2387  
7º piso  
1119 Buenos Aires



O/N 2031  
L 15  
I

N 2111

36655

# REFORMA DE LA ADMINISTRACION FINANCIERA Y DE LOS SISTEMAS DE CONTROL DEL SECTOR PUBLICO

## ABREVIATURAS:

- AF. Administración financiera gubernamental.  
S. Sistema; Sistemas.  
SH. Secretaría de Hacienda del Ministerio Economía y Obras y Servicios Públicos.  
SIGEN Sindicatura General de la Nación  
SP. Sector público Nacional no financiero.

## INTRODUCCION

En la SH se esta cumpliendo una reforma de la AF del SP.

También se está realizando una reforma de los S. de control del SP.

## REFORMA DE LA AF

Quiénes en las últimas décadas se han interesado por los temas comprendidos en la AF y toman conocimiento de la reforma actual, a primera vista, les parecerá que se encuentran con fines e instrumentos para lograrlos ya conocidos.

Es así que aparece como base de la formulación del presupuesto, la programación. El cómputo de costos y su utilización para la medición de la eficiencia y la integración de la contabilidad pública, han sido reiteradamente analizados y comentados e intentado ejecutarlos.

La actual reforma presenta un cambio fundamental respecto de las hasta ahora intentadas con escaso o nulo resultado.

En la publicación de la SH "Programa de la reforma de la AF" (octubre de 1992) se expresa que:

1. está demostrada la relación entre los S. de la AF y los recursos reales;
2. el desarrollo eficaz (que logra el fin) y eficiente (al menor costo) de cada S. se halla directamente influido por los S. vinculados;
3. los S. constituyen una cadena cuyo nivel de desarrollo está dado por el S. menos estructurado;
4. las características de la reforma de un S. condiciona a los restantes S.

Los 4 puntos anteriores, comprendidos en la teoría del S. coinciden con los intentos anteriores de reforma de la Af. Estos, se han cumplido en forma aislada, acentuando el logro de los objetivos particulares de cada S. sin considerarlos parte de un conjunto; no se compatibilizó el diseño de sus fines con los del resto de los S. vinculados.

Está demostrado en la experiencia que el éxito de una reforma requiere integrar las normas, metodologías y procedimientos que simultáneamente atiendan las necesidades propias de cada S. y considere las interrelaciones con los restantes S. que integran el conjunto.

A juicio del autor, es aquí donde se presenta una marcada y positiva diferencia con intentos anteriores de reformas, tales como programación presupuestaria, integración contable, presupuesto base cero y por objetivos y computación puestos en práctica en forma aislada.

En cambio, en la presente reforma, los esfuerzos son simultáneos, en todos los S., considerando las interrelaciones entre ellos.

Por lo tanto, las ideas básicas de la teoría de S. tomadas en cuenta y los pasos cumplidos permiten tener fundadas esperanzas de éxito total, cuando el ciclo llegue a cerrarse.

## OBJETIVOS DE LA REFORMA DE LA AF

Son:

1. economicidad, efectividad y eficiencia en la gestión del SP.
2. generar información oportuna y confiable para la toma de decisiones.
3. interrelacionar los S. de la AF con los de control interno y externo a fin de facilitar la eficiencia de estos
4. transparencia en la gestión de los recursos públicos.

La reforma contribuirá significativamente a lograr los fines del estado:

1. brindar bienes y servicios públicos, satisfaciendo en el mayor grado posible las legítimas demandas de las sociedad.
2. simultáneamente con 1.- contribuir a la estabilidad, al crecimiento y a la equidad .

Los objetivos tienen una significativa trascendencia política.

Las autoridades con poder de decisión, tendrán a su disposición un instrumento constituido por un conjunto de S. interrelacionados que le servirán de base para lograr que el esfuerzo requerido a la sociedad revierta hacia ella con un caudal de bienes y servicios en calidad y cantidad suficientes y más aún llegar a aligerar la carga tributaria.

En el documento "Presentación del proyecto de presupuesto de la Administración Nacional 1993" de la SH. se expresa al referirse al gasto público y presión tributaria en 1993 que "el gasto público global y consolidado se encontrará en 1993 en los niveles máximos compatibles con la estabilidad, el crecimiento y la equidad distributiva. Todo intento de seguir aumentando el gasto público, y particularmente su proporción con el Producto Bruto Interno, impondrá una carga insostenible sobre la producción y no podrá sostenerse en el tiempo" (pág. 5 y 6).

Las autoridades políticas no tienen otro camino que hacer crecer la productividad del SP. aliviando simultáneamente la presión tributaria.

## CONCEPTOS BASICOS DE LA REFORMA DE LA AF.

Tienden a hacer efectiva la idea expresada en el párrafo anterior, AUMENTAR LA PRODUCTIVIDAD DEL SP. y ALIGERAR LA CARGA TRIBUTARIA.

### 1. Formulación del presupuesto.

1.1 se cumplen con los principios generales y universalmente aceptados en las finanzas públicas:

- 1.1.1 publicidad (posibilitar el conocimiento general y particularizado);
- 1.1.2 claridad;
- 1.1.3 exactitud;
- 1.1.4 integralidad o universalidad; debe contener, por separado todos los gastos y todos los recursos, sin deducciones ni compensaciones;
- 1.1.5 unidad; todos los gastos y todos los recursos deben consolidarse;
- 1.1.6 anticipación; es de su esencia su sanción y promulgación con anterioridad al comienzo del ejercicio en que ha de regir;
- 1.1.7 anualidad;
- 1.1.8 equilibrio expresado financiera, económicamente; y en términos de caja,

1.2 se expresa en programas que:

- 1.2.1 dan respuesta a las siguientes preguntas:  
¿qué y cuándo se proyecta hacer?  
¿dónde, con qué y quiénes lo harán?
- 1.2.2 demuestran por lo tanto la red de producción de bienes y servicios finales e intermedios, las transferencias (gastos sin contraprestación) y el servicio de la deuda pública.

1.2.3 presentan las unidades de medida de cuantificación de los resultados mediante indicadores de gestión, relacionando los productos entre sí, con los recursos o con cualquier otro aspecto cuantitativo y en especial la predeterminación de costos.

1.2.4 utilizan clasificadores tanto de gastos como de recursos que cubren todas las posibilidades desde los puntos de vista de clase y de carácter económico.

1.3 las unidades central SH y periféricas (Jurisdicciones y Entidades) de presupuesto son coordinadoras de toda la información, atribuyendo a las autoridades políticas las decisiones en esta materia.

## 2. Ejecución del ejercicio

Es atribución de las autoridades políticas, administradoras de los programas, quienes autorizarán el gasto, aprobarán las contrataciones, harán controlar la recepción y la aplicación de los bienes y servicios y recursos financieros y autorizarán el pago. Podrán delegar en autoridades subordinadas, a cargo de las categorías programáticas de nivel inferior su ejecución, pero no podrán delegar su responsabilidad.

Se circunscribe el rol de las Direcciones Generales o Servicios Administrativos como unidades institucionales de apoyo.

La SH. debe establecer la correspondencia entre créditos presupuestarios y su compromiso y devengamiento y pago, fijando cuotas periódicas a las jurisdicciones y entidades, con el fin de que no se generen "diversas formas de deuda flotante compulsiva imponiendo una rígida disciplina presupuestaria y financiera" (decreto 1823/91).

Las contrataciones (según el anteproyecto provisorio) se regirán por una sola ley, en lugar de las múltiples actuales relativas al tema.

Este tratamiento jurídico unitario presenta notorias ventajas, entre otras; las:

- a) Sistematización y ordenamiento del régimen de contrataciones.
- b) La uniformidad, simplicidad y claridad contribuirán a la concurrencia de oferentes que actualmente deben ajustar su gestión a cada legislación particularizada.
- c) La fijación de principios generales acordes con un régimen hacendal republicano; publicidad, igualdad de oportunidades, flexibilidad y transparencia.
- d) La determinación en cada caso del procedimiento a utilizar, frente a la realidad del mercado de oferta.

La administración de los bienes del estado (según anteproyecto provisorio) se regirán por una ley que tiende a asegurar que éstos sean utilizados para sus fines, sin desvío, imponiendo normas de inventario, utilización, mantenimiento y reparación, recuentos físicos e individualización de los responsables.

En el manejo de los fondos, sus responsables deben asegurar la pronta disponibilidad y aplicación de los recursos. Para ello se ha elegido el criterio de UNIDAD DE CAJA, complementado con regímenes de fondos permanentes y de caja chica.

Se trata de evitar la dispersión de los fondos disponibles, lo que dificulta su pronta utilización, con el costo de financiamiento de corto plazo que esta situación ocasiona.

Se unifica la administración del uso del crédito del SPN. lo que pone fin a la dispersión actual que ha originado diversos problemas, uno de ellos básico, como es el de conocer el monto de la deuda y de los vencimientos de los plazos de amortización e intereses.

El uso del crédito se prohíbe para financiar gastos operativos.

Se reconoce que la contabilidad pública constituye el S. de información de la AF.. Para el funcionamiento de dicho S. se deberán utilizar medios informáticos, en especial, la base de datos. Esta permite el registro de las transacciones una sola vez y por procesamiento obtener los diferentes estados y balances que se requieran, inclusive la Cuenta de Inversión exigida por la Constitución Nacional.

## CONCLUSION

La reforma de la AF. constituye un instrumento idóneo para que las autoridades políticas con poder de decisión cuenten con un fundamento sólido que les permita aumentar la productividad de bienes y servicios públicos, aligerando la carga tributaria. Esto es de vital importancia, cuando se reconoce que no es posible aumentar gastos ni incrementar más la presión tributaria y la sociedad demuestra insatisfacción.

## REFORMA DE LOS S. DE CONTROL DEL SP.

Se establecen los S. de control:

1. - interno

2. - externo

### 1 S. de control interno

En primer término estará a cargo de la autoridad superior de cada jurisdicción y entidad responsable del mantenimiento de un S. de control interno previo y posterior, dentro del plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimientos y la auditoría interna.

La auditoría interna dependiente de la citada autoridad superior hará el examen posterior de las actividades financieras y administrativas de la jurisdicción o entidad.

En segundo término actuará la SIGEN. órgano de control interno dependiente del Poder Ejecutivo Nacional para todas las jurisdicciones y entidades dependientes de él.

El control de la SIGEN. abarcará integralmente los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, la evaluación de los programas y deberá fundarse en criterios de economía, eficacia y eficiencia.

La definición de la Ley N° 21.456 es clara y terminante. Su aplicación contribuirá significativamente al objetivo de AUMENTAR LA PRODUCTIVIDAD DEL SP. Y SIMULTANEAMENTE ALIGERAR LA CARGA TRIBUTARIA PARA LOGRAR UNA MAYOR SATISFACCION DE LAS DEMANDAS DE LA SOCIEDAD, aceptadas como tales, por las autoridades políticas.

La SIGEN. deberá supervisar a las auditorías internas de las jurisdicciones y entidades y coordinará su accionar con la Auditoría General de la Nación.

### 2 S. de control externo

Estará a cargo de un nuevo ente, la Auditoría General de la Nación colegiado, dependiente del Congreso de la Nación, cuya estructura, normativa y funciones serán fijadas por la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras Legislativas.

Tendrá a su cargo el control externo posterior de la gestión presupuestaria económica, financiera, patrimonial, legal y el dictamen de los estados contables financieros del SP., Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y entes privados adjudicatarios de procesos de privatización en cuanto a las obligaciones emergentes de los contratos.

El control de gestión del Presidente y Vicepresidente de la Nación, Ministros, Miembros de la Corte Suprema y demás Tribunales inferiores de la Nación será ejercido exclusivamente por las Cámaras del Congreso de la Nación.

A diferencia del Tribunal de Cuentas de la Nación que cesará el 1°/1/1993, la Auditoría General de la Nación no tendrá jurisdicción y competencia administrativa (desaparecen los juicios de cuentas y Administrativos de responsabilidad).

Por lo tanto, cuando corresponda, deberá denunciarse a los presuntos responsables al Poder Judicial.

## CONCLUSION

La reforma de los S. de control tiene la misma finalidad que la de la AF. al vigilar la gestión en forma integral asegura a la sociedad que sostiene a la hacienda pública para su legítimo bienestar, un freno a los desvíos negligentes, culposos y dolosos y si a pesar de éste se llegasen a producir, detectarlos y llevar a juzgamiento a los presuntos responsables, como corresponde a un régimen

republicano de gobierno.

NOTA : Este documento se complementa con otro donde se describen los aspectos esenciales de los instrumentos de la reforma de la AF. desarrollados o en gestación.



Octubre de 1992

Dr. Alfredo Le Pera  
Ciencias Económicas