



**ASOCIACION
INTERAMERICANA
E IBERICA DE
PRESUPUESTO
PUBLICO**

ASOCIACION INTERAMERICANA E IBERICA DE PRESUPUESTO PUBLICO

Autoridades de ASIP

Consejo Deliberante

Presidente	
Sr. Antonio AMADO	(Brasil)
Vicepresidente 1º	
Sr. Federico MONTERO HIT A	(España)
Vicepresidente 2º	
Sr. Carlos ALTAMIRANO TOLEDO	(México)
Auditor Titular	
Sr. Stalin NEVARES	(Ecuador)
Auditor Suplente	
Sr. Pedro NARANJO ESCULFI	(Venezuela)

Consejo Ejecutivo

Presidente	
Sr. Miguel Angel BOLIVAR	(Argentina)
Vicepresidente 1º	
Sra. Rosalía BRAVO DE VARGAS	(Costa Rica)
Vicepresidente 2º	
Sr. Isaac UMANSKY	(Uruguay)
Secretario Ejecutivo	
Sr. Horacio MUSCIA	(Argentina)
Director de Administración	
Sr. Alfredo AGULLEIRO	(Argentina)
Director de Capacitación y Asistencia Técnica	
Sr. Angel GOROSTIAGA	(Argentina)

Dirección de la Sede

Florida 1 - Piso 5 - Oficina C (1005) Buenos Aires Argentina
Teléfonos: 331-2449 Horario: 10 a 17 Hs. (hora de Argentina)

Publicación de la Asociación Interamericana e Ibérica de Presupuesto Público
Secretario de Redacción
Sr. Adolfo E. RINALDI



CONTENIDO

	Página
Editorial	7
Agilización del Proceso Presupuestario - Adolfo Ernesto Rinaldi	11
La Contabilidad como Instrumento de Gestión de Gobierno - Isaac Umansky	25
Bases Conceptuales de un Sistema Integrado de Información Financiera del Sector Público - Ricardo A. Gutiérrez	39
Programación Financiera Global y del Sector Público - Rodrigo Jaque García	61



EDITORIAL

Ha sido tema de anteriores editoriales y continúa siendo tema de preocupación el particular momento histórico que vive el sector público en América Latina, sometido a procesos de "achicamiento" con criterios que responden más a enfoques de tipo financiero que buscan neutralizarlo como causal de emisión monetaria, que a la búsqueda de su adecuación funcional a un nuevo rol en una estrategia de crecimiento con estabilidad y equidad.

Por otra parte, esta situación se tipifica en un contexto internacional, sobre el que ya existe coincidencia en calificarlo de turbulento, a consecuencia de los cambios profundos en su naturaleza y acelerados en su ritmo.

Un cuadro de situación de esta naturaleza, requiere para afrontarlo con alguna probabilidad de éxito, cuando menos flexibilidad organizacional y mental, sustentada en creatividad. Lo que no se debe hacer es aferrarse a esquemas, enfoques, métodos, etc. nacidos y desarrollados para otras épocas.

Es aquí donde nace nuestra preocupación, por cuanto observamos, en opiniones y análisis relacionados con el Sector Público, notoria preponderancia de esquemas de razonamientos y métodos de trabajo, que pretenden alterar la realidad para adecuarla a determinados modelos. Manifestación de esta deficiencia se observa en el tratamiento de la problemática de la Administración Financiera Gubernamental en general, y del Presupuesto en particular, en donde todavía se prescinde generalmente de los importantes aportes al conocimiento que provienen de la interacción entre la ciencias de la administración, el comportamiento humano, la teoría de la información y la teoría de los sistemas.

Los tiempos que nos tocan vivir requieren de estudiosos y operadores del sector gubernamental con gran aptitud de adaptación, capaces de aprender constantemente de la experiencia y corregirse, solventes para diseñar modelos de razonamiento para la conducción del sector acordes con la época, probarlos y ajustarlos, preparados intelectualmente para manejarse con enfoques estratégicos y no rutinarios. Vivimos el rompimiento brusco y no paulatino de una tradición; esto es siempre conflictivo y exigente. Ojalá, por el sector gubernamental de nuestra preocupación, demostremos que somos merecedores de haber sido protagonistas.

Una referencia particular merece hacerse con relación a la ASIP. Esta institución, de la cual esta publicación es una de sus formas de expresión, debe contribuir con su esfuerzo en la línea de las anteriores reflexiones: apoyar en la adaptación de sus miembros, personales e institucionales, a un mundo en vertiginoso cambio. Para ello es necesario revivir los antiguos ideales de perfeccionamiento de las administraciones públicas, con la participación activa y comprometida de todos sus socios.

**AGILIZACION DEL
PROCESO PRESUPUESTARIO**

**Por
Adolfo Ernesto Rinaldi**

**Presentado en el XX Seminario Regional Interamericano
de Contabilidad - 1990**

Trataremos de hacer un primer ensayo del tema a efectos que sirva de base para posteriores discusiones o ampliaciones del mismo, ya que consideramos que su tratamiento es sumamente necesario, pues la agilización de los Procesos Presupuestarios en la mayoría de nuestros países es un tema de permanente actualidad.

En primer término trataremos de puntualizar lo que consideramos puede entenderse como Proceso Presupuestario, analizando sus etapas, que habremos de mencionar, dejando expresa constancia que su enumeración no es taxativa y que no pretendemos abarcar la totalidad de ellas. Nos detendremos a considerar algunas, a fin de analizar su desarrollo y tratar de bosquejar los cambios que serían necesario o conveniente introducir con el fin de agilizar y simplificar dicho proceso.

Entendemos que agilizar los Procesos Presupuestarios resulta imprescindible en estos momentos, que en la mayoría de nuestros países se está viviendo una época caracterizada por "cambios veloces, arrítmicos y profundos"(1), por lo que es preciso enfatizar que frente a este contexto, es necesario que el proceso Presupuestario se "articule en una gestión de tipo estratégico, capaz de conferirle una flexibilidad y capacidad adaptativa congruente con una situación exógena incierta, inestable y con cambios veloces y profundos"(2). Por tanto es necesario transformar nuestros Procesos Presupuestarios, haciéndolos lo más ágiles y flexibles posibles.

Tal como expresáramos, enumeraremos algunas de las etapas que, a nuestro juicio, conforman el Proceso Presupuestario y que a pesar de no concierne la legislación sobre la materia de todos los países de la región, seguramente no distará mucho de algunos de los Procesos de este tipo que se desarrollan en cada uno de ellos. Así mencionaremos:

- a) Normas para la confección de los anteproyectos de presupuesto, en base a las necesidades de cada Jurisdicción u Organismo.
- b) Preparación y elevación de los anteproyectos por los distintos usuarios.
- c) Compatibilización en la Oficina Central de Presupuesto o equivalentes, de los anteproyectos presentados.
- d) Discusión a nivel político y decisión acerca de los objetivos prioritarios, cuando de la compatibilización previa, surgen gastos, que como generalmente ocurre, superan holgadamente a los recursos disponibles.
- e) Elaboración del proyecto de Ley y su elevación a la Legislatura para su análisis, consideración y aprobación.
- f) Discusión parlamentaria del proyecto, tratamiento en comisiones, pedidos de informes, etc. y su sanción en forma de ley.
- g) Decreto de distribución u orden de disposición de los créditos legales a favor de los ordenadores secundarios de los gastos.
- h) Ejecución del presupuesto aprobado.
- i) Modificaciones presupuestarias durante la vigencia del mismo.
- j) Registración contable de las operaciones relativas a la ejecución.
- k) Suministro de informaciones acerca de la marcha de la ejecución vigente, necesarias para efectuar modificaciones en el documento original.
- l) Informaciones necesarias para la elaboración de los anteproyectos y proyecto de Ley de Presupuesto para el ejercicio siguiente.

- m) Elaboración de la Cuenta de Inversión o Cuenta General del Ejercicio.
- n) Controles a ser ejercidos por los representantes del pueblo (a través de la cuenta mencionada en m) y por los órganos específicos de control, tanto interno como externo.

Como podemos apreciar, esta enumeración de etapas que como decíamos anteriormente, no es taxativa, nos da rápidamente una idea de lo complejo que es este Proceso, complicado aún más por la existencia de distintos sistemas o reglas de apropiación de gastos y recursos a un determinado ejercicio presupuestario. Así encontramos el sistema de caja, el de competencia puro o jurídico y el sistema de competencia restringido o mixto (combinación de los dos anteriores). El sistema de caja, considera o elige como hecho determinante para la apropiación a un ejercicio, los ingresos de fondos en materia de recursos y los egresos reales de fondos para los gastos. El sistema de competencia puro, denominado también sistema italiano, computa a un ejercicio determinado los recursos devengados, hayan sido ingresados realmente o no y con respecto a los gastos, aquellos que fueron comprometidos a lo largo del ejercicio, hayan sido cumplidos o no. Por último el sistema mixto o de competencia restringida, es una combinación de ambos, generalmente utilizando el sistema de apropiación de caja para los recursos y de competencia pura para los gastos.

El problema se agrava según sea el sistema que se utilice para la apropiación, ya que si se aplica el de competencia pura, será necesario llevar a partir de la finalización del ejercicio todo lo referente a la constitución y posterior evolución de los residuos activos (recursos devengados y no ingresados) y de los residuos pasivos (compromisos pendientes de concreción al cierre del ejercicio). Si se utiliza el sistema de competencia restringido será necesario llevar sólo los mencionados en último término.

Trataremos ahora de analizar algunas de las etapas del Proceso, con el fin de efectuar ciertas proposiciones, tendientes a dotarlas de la agilización que nos hemos planteado.

a) Normas para la confección de los anteproyectos presupuestarios

Las normas para la confección de anteproyectos de presupuesto para el ejercicio siguiente por cada una de las Jurisdicciones u Organismos deberán ser dictadas y distribuidas por el Organismo Central de Presupuesto, con la antelación adecuada en relación con la fecha fijada para la presentación de los mismos.

El objeto de ello consistirá en que quienes tienen la responsabilidad de elaborarlos cuenten con el tiempo necesario, siguiendo puntualmente esas normas fijadas.

Entendemos que no cumplimentar este requisito traerá aparejado que los anteproyectos se realicen sin seguir dichas normas, lo que tornará, a los mismos, incompatibles entre sí, o que se eleven fuera del término fijado para ello. Generalmente, la experiencia indica que lo que ocurre es esto último, comenzando de esta manera a dilatarse el cronograma originalmente preparado (en general bastante ajustado), y que no pueda elevarse dentro de los términos legales previstos el Proyecto de Ley de Presupuesto, para ser considerado por el órgano volitivo de la Hacienda del Estado.

b) Preparación y elevación de los anteproyectos por los distintos usuarios

Generalmente, y a pesar de ser una tarea que se realiza cada año, los distintos Organismos no tienen las oficinas encargadas de esta tarea, preparadas con los antecedentes,

informaciones, datos estadísticos, etc., necesarios para comenzar de manera independiente sus tareas. Estas oficinas, generalmente, y en virtud de los problemas coyunturales que caracterizan la ejecución del presupuesto, están más preocupadas en elaborar las modificaciones a introducir al presupuesto vigente que en la formulación del anteproyecto para el ejercicio siguiente. Además, llegado este momento, como decíamos más arriba, no cuentan con informaciones confiables, generalmente desactualizadas o incompletas sobre la ejecución del presupuesto vigente, para que sirva de base para las tareas a emprender.

Creemos llegado el momento de separar, claramente, estas funciones en las oficinas sectoriales, ocupando al personal encargado de la preparación de los anteproyectos, durante el ejercicio en obtener, compilar y analizar las informaciones necesarias, no esperando que la confección del proyecto sea solicitada por la oficina central para iniciar las tareas.

c) Compatibilización en la Oficina Central de Presupuesto o equivalentes, de los anteproyectos presentados

Esta tarea que, consideramos debería ser relativamente sencilla, se torna compleja en razón que no siempre se reciben, de las Jurisdicciones u Organismos, sus anteproyectos preparados en base a las normas y en la mayoría de los casos deben reclamarse reiteradamente, a partir del vencimiento del plazo fijado para su elevación. Esto último es así porque generalmente, los encargados de la elaboración de los anteproyectos no tienen el poder decisorio necesario, y deben, durante el transcurso o una vez terminada su preparación, requerir y lograr la opinión o el acuerdo de quienes sí detentan dicha atribución, para poder elaborar definitivamente el anteproyecto. Qué distinto sería si existiesen en cada una de las jurisdicciones o áreas, planes concretos, claros, y completos con prioridades marcadas, que sirvieran de orientación para quienes están en la Oficina de Presupuesto a cargo de la formulación del anteproyecto. Además consideramos que este tipo de intercambio de opiniones pueden anticiparse sin esperar que esté finalizado el documento sectorial.

d) Discusión a nivel político y discusión acerca de los objetivos prioritarios

La experiencia nos indica que esta parte del Proceso Presupuestario es imprescindible, en razón de no existir en la mayoría de los países de la región, planes a mediano plazo, con fijación de prioridades, a los cuales referir los documentos presupuestarios que se realicen para un determinado ejercicio.

Dice al respecto Horacio Muscia en su artículo "El Presupuesto, sus Técnicas y vinculación con la Planificación" (Revista ASAP Nº 11) "...con lo que el carácter operacional del Presupuesto Gubernamental y sus vínculos con la planificación permanecen ocultos en buena parte". "...Asimismo deberá existir continuidad en la planificación y representar un todo integrado que permita plasmar en el presupuesto los programas específicos de acción inmediata...". Su concreción sin duda alguna agiliza en gran medida el Proceso Presupuestario, en esta faz de preparación del documento presupuestario anual.

Otras de las causas que hacen necesario el cumplimiento ineludible de esta etapa, es la

generalizada realidad que se verifica de que los recursos calculados son siempre muy inferiores a los valores de los créditos que las distintas Jurisdicciones solicitan.

La falta de planificación y de sistemas programáticos que respondan a ella, a que nos hemos referido, trae como consecuencia que la asignación de recursos para la realización de tareas sustantivas quede supeditado a las largas reuniones de gabinete que normalmente se formalizan en esta etapa y donde cada uno de sus integrantes trata de apoyar y defender el anteproyecto presentado. Es necesario que los países que no los posean, realicen planes a mediano plazo, a los que deban responder sus presupuestos, que además deben estar basados en modernas técnicas, y que terminen con el tan nocivo sistema de presupuestos repetitivos y/o incrementales.

Cabe aquí, quizá, una reflexión: la experiencia nos demuestra que, lamentablemente, en algunos casos el proyecto de Presupuesto termina siendo igual al anterior, incrementado o decrementado en un porcentaje dado, en base a parámetros fijados para las distintas variables económicas.

Cuando esto es así, los pasos anteriores, se realizan al sólo efecto del cumplimiento de disposiciones vigentes o cronogramas fijados, y cuya aplicación se torna prácticamente nula. No obstante que la eliminación de dichos pasos, traería, a no dudarlo, una importante agilización del Proceso Presupuestario, estamos totalmente en contra de ello, y pensamos que deben realizarse todos los esfuerzos conducentes a terminar con el vicio de los presupuestos repetitivos, que lo único que logran es seguir asignando, generalmente mal, los cada día más escasos recursos para satisfacer las cada vez mayores necesidades comunes a la población.

Bien vale el esfuerzo para lograr que puedan cumplirse cabalmente cada una de las etapas hasta aquí mencionadas.

e) Elaboración del proyecto de Ley y su elevación a la Legislatura para su análisis, consideración y aprobación

Entendemos que el proyecto de Ley que se eleve a la Legislatura para su consideración, debe ser realizado con suma claridad y en forma sintética. Debería explicitar los objetivos a lograr por el Gobierno en el período en el cual habrá de ejecutarse y los medios financieros que serán necesarios para su realización. El documento que se presenta debe responder, como mínimo, a las preguntas ¿qué se proyecta hacer?, ¿cuándo se proyecta hacer?, ¿dónde se hará?, ¿cómo se hará?, ¿con qué se hará? y ¿quiénes lo harán?

No debemos olvidar que no todos los legisladores son especialistas en temas presupuestarios, y que son muchos los problemas sobre los que deben legislar, por lo que la Ley fundamental que anualmente deben dictar, debe resultar de rápido y fácil entendimiento y demostrar con claridad el cumplimiento de las políticas trazadas, o en su defecto, cuáles son las que el Ejecutivo precisa llevar adelante durante el ejercicio.

Asimismo entendemos que la desagregación de ese documento sintético, para su utilización por profesionales o técnicos de la materia en cada Jurisdicción u Organismo, debe ser un documento analítico que contenga todo lo necesario para una correcta ejecución y un posterior eficiente control. De realizarse de esta manera, confiamos que

habrá de agilizarse el procedimiento necesario para su discusión y sanción.

f) Discusión parlamentaria del proyecto y su sanción en forma de Ley

La elevación del proyecto fuera de término, por muchas razones, algunas de las cuales se consideraron anteriormente, determinan que el presupuesto de un ejercicio se sancione tardíamente y, en algunos casos, cuando sólo faltan días para que finalice el ejercicio para el que debía regir. Podríamos decir que se da la paradoja de tener casi un "post-puesto". Dada la recurrencia de hechos como el mencionado, en alguna oportunidad hemos sugerido que a efectos de poner al día, de acuerdo a los cronogramas que se trazan, el Proceso, que en algunas oportunidades lleva prácticamente un año de atraso, que para un ejercicio se haga directamente la Cuenta de Inversión y por Ley se autorice "por una única vez", que ésta haga también las veces de Ley de Presupuesto.

Esto, lógicamente, si es que luego se encarrila el tratamiento y sanción de acuerdo a las disposiciones legales.

¿Cuáles son algunas de las razones que provocan inconvenientes en esta etapa?

Creemos que entre otras, puede mencionarse lo puntualizado en el acápite anterior, es decir la falta de claridad en el Proyecto de Ley que se eleva para su discusión y sanción y, que no todos los que deben considerarlo son técnicos en la materia. Todo esto trae aparejadas reuniones con los ministros y secretarios que tuvieron a su cargo la elaboración, analizando innumerables planillas, con muchos números, pero donde se aprecia en qué va a gastar el Estado, pero no qué es lo que piensa hacer.

Consideramos necesario que todos los ciudadanos de nuestros países alcancen a comprender la importancia de este documento. El Seminario Interamericano e Ibérico de Presupuesto Público, realizado en Buenos Aires en 1986, recomendó que se instruyera desde la escuela secundaria acerca de la importancia del Presupuesto, como mandato de los representantes del pueblo al Ejecutivo y de la Cuenta de Inversión, por la cual dichos representantes han de juzgar el cumplimiento de su mandato, pensando además que, en última instancia, el pueblo con su voto ha de ser el que apruebe o no este tipo de gestión. En el Seminario mencionado se recomendó también que sería conveniente que existieran en las Legislaturas, una comisión de profesionales especializados en el tema presupuestario, lo que redundaría a no dudarlo en un gran apoyo a la totalidad de los legisladores. En la mayoría de los Poderes Legislativos existen comisiones de presupuesto, que cumplen con esta función, entendiéndose que cuanto más tecnificadas están las mismas, más se agilizará el Proceso Presupuestario.

Quizás apartándonos un poco del tema, entendemos sería conveniente mencionar aquí, que no sólo en algunos de nuestros países no se puso en práctica la recomendación acerca de la capacitación desde el nivel indicado, sino que se está dejando de preparar profesionales en esta materia. Nuestras Universidades, algunas de ellas pagadas con fondos públicos, preparan en sus facultades o escuelas de Ciencias Económicas, profesionales para la hacienda privada, no dándoles, en muchos casos, adecuados conocimientos acerca de la Organización, Gestión y Control de la Hacienda Pública. En algunas universidades argentinas, las materias relativas a estos temas han dejado de formar parte

de la currícula de las carreras de Contador Público o Licenciado en Administración, para pasar a ser optativas, o alternativas con materias como Sistemas Computarizados. Preparar hacendalistas públicos, redundará seguramente en una mayor profesionalización de todos aquellos que intervienen en el Proceso Presupuestario, incidiendo directamente, en la agilización del mismo.

Se impone crear conciencia en todos los niveles, de la importancia de contar en término con la Ley de Presupuesto que ha de regir un ejercicio, cumpliendo el tradicional principio de la precedencia, que dice que dicha Ley "...se de en tiempo oportuno, esto es, antes de iniciarse el ejercicio del presupuesto" (3). El cumplimiento de este principio es "...además de una facultad, un acto obligatorio para el Poder Legislativo, pues no puede desentenderse de la sanción de la Ley periódica de presupuesto..." (4). Además consideramos necesario el rápido análisis y aprobación o rechazo de la documentación por la que el Ejecutivo rinde cuentas de la ejecución del mandato presupuestario recibido.

g) Decreto de distribución u orden de disposición a favor de los ordenadores secundarios del gasto

Este documento que se sanciona por parte del Ejecutivo, inmediatamente después de convertido en Ley el proyecto de Presupuesto y por el que se pone a disposición, de las distintas Jurisdicciones u Organismos, los créditos de Ley, estimamos que no debe exceder el límite razonable con respecto a su desagregación, para evitar que el agotamiento de algunas de las asignaciones, genere la necesidad de comenzar con el largo proceso de las modificaciones. Como mínimo debe ser realizado respetando las clasificaciones presupuestarias de la Ley, a efectos de poder materializar los resultados esperados al momento de la sanción de ella.

h) Ejecución del presupuesto aprobado

Durante la misma se producen numerosas demoras, en muchos casos consecuencia de la excesiva reglamentación vigente y, en muchos otros, por la falta de conocimiento, por parte de los organismos sustantivos, de los créditos que tienen asignados, derivando todo al Departamento Administrativo, que está sumamente presionado por las disposiciones legales que debe cumplir.

En la ejecución debe primar su programación, que debe ser realizada por los mencionados organismos sustantivos. Generalmente el derivar todo hacia el área administrativa, trae como consecuencia que sus integrantes sean tildados, muchas veces, como obstruccionistas, o lo que es lo mismo, como quienes ponen piedras en el camino de la ejecución. Es imprescindible que todos los administradores presupuestarios conozcan las normas básicas que rigen el manejo de fondos públicos, a pesar que en la mayoría de nuestros países, sería necesario modernizarlas y flexibilizarlas.

Se partiría de un supuesto erróneo, cual es pensar que no puede dejarse más libertad a los administradores públicos, porque podrían realizar acciones intencionales, que perjudiquen a la Hacienda Pública. Creemos que esa desconfianza, es una premisa totalmente

equivocada, y que se materializa con la excesiva polarización de los créditos asignados, con las rígidas reglamentaciones referentes a contrataciones, con lo que ocurre en muchos países, en materia de control previo de los actos administrativos, etc. Tratemos que quienes tienen la función de controlar limiten su accionar, evitando que se transformen en coadministradores, como se ve con cierta frecuencia y dejemos que los administradores actúen con mayor libertad y sancionemos severamente a aquellos que, deliberadamente, cometan deslices que afecten a la Hacienda del Estado.

Otra situación que perjudica la buena marcha de la ejecución, son las contradicciones que muchas veces ocurren una vez asignados los créditos a los distintos administradores, cuando se dictan normas que prohíben gastos de uno u otro tipo, para los que se cuenta con asignación presupuestaria. Deberán tenerse más claros los parámetros utilizados para la asignación de créditos, ya que medidas de este tipo entorpecen el Proceso en las secuencias de su trámite, crean confusión para la toma de decisiones en la ejecución del Presupuesto, además del descreimiento en las normas y sus autores.

Es necesario eliminar las trabas a las que ya hemos hecho mención, para lograr la ansiada agilización del Proceso Presupuestario, ya que dichas trabas traen como consecuencia el incremento de pasos, tiempos y procedimientos para la ejecución, sin que mejore la eficacia ni la eficiencia del sistema administrativo. Se impone modificar los manuales de procedimiento y las normas de control legal vigentes, adaptando los procedimientos al estado actual de los avances tecnológicos producidos.

i) Modificaciones presupuestarias durante la vigencia del mismo

Consideramos que en muchos de los países de la región y en virtud de la persistencia de los procesos inflacionarios, son muy numerosas las modificaciones que deben introducirse en los presupuestos en vigencia. Además de lo expuesto y también por la demora en la sanción de los documentos mencionados, hay muchas modificaciones que se tramitan.

En algunas oportunidades, las modificaciones presupuestarias, deben realizarse siguiendo procesos muy similares a los de la sanción de los presupuestos originales, causando muchas demoras en la ejecución, ya que "el tiempo que debería dedicarse a la ejecución del presupuesto tiene ahora que destinarse a modificar el presupuesto aprobado..." (5).

j) Registración contable de las operaciones relativas a la ejecución

Entendemos que la agilización de esta parte del Proceso, modernizándolo, es de vital importancia, ya que creemos es uno de los ejes, de la ejecución. En la mayoría de los países, se han impulsado reformas de distinto tipo en los documentos presupuestarios, modificando algunas veces, sustancialmente el sistema en aplicación, sin considerar, con la misma intensidad al menos, la modificación de esta parte del Proceso.

Muchas veces se modifican estructuras, contenidos, formas, clasificaciones, etc. de nuestros presupuestos, y continuamos registrando las operaciones como si nada hubiese ocurrido, por lo que las informaciones emergentes de esas registraciones son casi

incomparables con lo presupuestado, lo que dificulta y prolonga la posterior tarea del control. ¿Porqué decimos que se alargan los tiempos? Porque es necesario requerir informaciones adicionales para poder obtener datos comparables. El crecimiento de la actividad pública hace cada día más necesario que los registros contables provean mayores informaciones, que sean oportunas (acelerando, modernizando y computarizando el sistema), homogéneas (para lo cual es necesario dictar normas precisas para que todos los organismos apliquen los conceptos en forma similar) y confiables para una correcta toma de decisiones. Con respecto al tema oportunidad, compartimos plenamente lo afirmado por James Wesberry cuando dice "...lamentablemente los sistemas contables de muchas entidades públicas y de muchos países, no se mantienen al día" (6).

Creemos que es necesario que la Contabilidad no se circunscriba simplemente a la teneduría de libros y a que sus registros respondan casi exclusivamente a los requerimientos de control y estar dirigidos a la obtención, a la clausura del ejercicio, de los datos necesarios para la confección de la Cuenta de Inversión.

Entendemos que "la contabilidad gubernamental comprende las actividades de procesamiento, registro, clasificación, resumen, evaluación, informe e interpretación de los resultados de las operaciones y transacciones de los organismos gubernamentales" (7). "Hoy en día, el objetivo de producir información operativa para la toma oportuna de decisiones informadas, dentro y fuera del gobierno, se considera el fin más importante de la contabilidad..." (8).

Por ello consideramos de suma importancia corregir el sistema contable en aquellos países en que no se ha realizado aún, diseñando un sistema moderno y ágil, que ha de redundar, necesariamente, en la agilización del Proceso. Para ello consideramos imprescindible la profesionalización de este tipo de tareas, y la plena toma de conciencia que el proceso Presupuestario excede los límites de la mera preparación, discusión y sanción del Presupuesto, para abarcar su ejecución, registración, información y control.

Para terminar este tema, sobre el que quedaría mucho por decir, vamos a mencionar otra vez más a James Wesberry, cuando dice: "Es mucho más económico, eficaz y eficiente diseñar un solo sistema contable y mantenerlo en funcionamiento de la mano de una dirección profesional y competente que vivir, por un lado, en un caos de datos inconfiables, inoportunos o inservibles y, por otro, con grandes lagunas de datos (9).

k) Suministro de informaciones acerca de la marcha de la ejecución

El tema a que se refiere este acápite, está sumamente relacionado con el del anterior, y podemos reafirmar que sólo se lograrán informaciones útiles, a partir de registros contables ágiles, modernos y confiables. Si así no sucede, no pueden utilizarse las informaciones que se obtengan para realimentar y modificar el presupuesto vigente en un ejercicio.

l) Informaciones necesarias para la elaboración del anteproyecto presupuestario para el año siguiente

Quizá sobre este tema podríamos también referirnos a lo dicho en los dos acápitos

anteriores, pero entendemos necesario, a pesar de la reiteración, resumir algunos de los conceptos anteriores. Para que esta información sea útil, es necesario que haya personal dedicado al acopio de la misma (acap. b) y que sea confiable, apta y oportuna (acap. j)). Toda la información así obtenida debe analizarse a medida que es recibida y no esperar para ello, recibir las directivas para confección de los anteproyectos para comenzar con esa tarea.

m) Elaboración de la Cuenta de Inversión

Este documento que entendemos es el elemento básico para el ejercicio del control parlamentario ulterior, versa “sobre el cumplimiento de lo fijado en la Ley de presupuesto y en las leyes autorizativos de gastos...” (10), por supuesto en el cumplimiento de lo fijado en la Ley tanto en el cálculo de los recursos como en la ejecución de los créditos asignados. Entendemos que con la emisión de la Cuenta, comienza la etapa del control ulterior. Es nada más y nada menos que la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo hace al Legislativo, del mandato que por medio del Presupuesto recibió, o al menos debió recibir, al inicio del ejercicio. Evidentemente este documento debe confeccionarse siguiendo los lineamientos de aquél, por lo que todos los comentarios acerca de la escasa claridad presupuestaria, tienen cabida perfectamente para la Cuenta. El procedimiento varía según sea la legislación; en muchos países se solicita a las distintas Jurisdicciones u Organismos que realicen la Cuenta de Inversión de su sector, para elevar el Organismo Centralizador de registro de las operaciones económico-financiero-patrimoniales de la Hacienda del Estado, para luego compatibilizarla y realizar la Cuenta de Inversión universal, para elevarla a la Legislatura.

La Cuenta de Inversión debe ser la resultante automática de los registros, con lo que también si estos son adecuados se tiende a la agilización del proceso Presupuestario.

n) Controles a ser ejercidos por los representantes del pueblo y por los órganos específicos de control

La lectura de las disposiciones nos indica que muchas legislaciones fijan controles de diferente tipos. Algunas de ellas asignan a distintos organismos funciones, por ejemplo de control interno y externo, que pueden ser previos, concomitantes o posteriores, periódicos o aperiódicos, totales o selectivos, preanunciados o sorpresivos, etc. En ese caso, suele suceder que muchas de las actividades del Sector Público se controlen dos veces en la misma forma y sobre los mismos elementos de juicio y otras queden huérfanas de todo control.

Tal como puede deducirse de todo lo que hemos mencionado en los puntos anteriores, entendemos imprescindible el control, pero su realización no debe interferir el normal funcionamiento de la Hacienda Pública.

Los representantes del pueblo, por su calidad de tales, tienen la mayor responsabilidad en este tema, y deben ejercer el control previo, mediante la sanción de la Ley de Presupuesto que, generalmente realizada por el Ejecutivo, y que pueden modificar. El control

concomitante lo deben realizar durante la ejecución, pidiendo informes y llamando a su seno a ministros, secretarios y funcionarios para aclarar las situaciones que se puedan presentar y estimen que distorsionan su mandato. El control posterior es realizado, fundamentalmente, a través de la Cuenta de Inversión, lo que muchas veces, y según sea la legislación vigente no es considerada suficientemente por lo ya indicado, respecto a su poca claridad. Deberíamos orientarnos hacia el Sistema que permite a la Legislatura darle al Ejecutivo, una serie de metas a cumplir con su costo, y recibir a la clausura del ejercicio, una rendición de cuentas, de las metas cumplidas o grado alcanzado en su cumplimiento y el costo real incurrido.

A manera de resumen muy sintético mencionaremos los aspectos salientes que se orientan a la agilización del Proceso Presupuestario:

- Normas para la confección de los anteproyectos claras y en término.
- Mayor poder decisorio en las oficinas sectoriales de presupuesto, en base a planes y tarea constante en las mismas de recopilación y evaluación de informaciones.
- Fijación de prioridades antes de la elaboración de los documentos sectoriales.
- Elaboración de un proyecto de ley sintético, claro y oportuno para su discusión y sanción, en término por la Legislatura.
- Normas flexibles, claras y sencillas que regulen la ejecución presupuestaria, como así también sus modificaciones.
- Conocimiento por parte de los organismos sustantivos y sus administradores de las asignaciones presupuestarias y de las normas básicas que hacen al manejo de fondos públicos.
- Sistema contable moderno y ágil al que se incorporarán todos los adelantos tecnológicos referentes a la materia.
- Sistema de información, a partir de los registros contables, ágil, confiable, homogéneo y oportuno, tanto para la toma de decisiones como para su publicación.
- Emisión automática de la Cuenta de Inversión, a partir de los registros contables.
- Normas que limiten el tiempo asignado a la Legislatura para aprobar o desechar la Cuenta de Inversión.
- Eliminación de controles previos por los organismos de control externo.
- Eliminación de controles que paralicen actos que hagan a la ejecución presupuestaria, por motivos exclusivamente formales.

Referencias

- (1) Angel R. Gorostiaga. "El Proceso Presupuestario en un Contexto Turbulento". Documento Nº 185/90 CICAP-OEA, Buenos Aires, 1990.
- (2) Idem.
- (3) A. Atchabahian y G. Massier. "Curso de Contabilidad Pública". Ediciones Contabilidad Moderna. Bs. As. 1985.
- (4) Idem.
- (5) A. Premchard. "El Presupuesto: aspectos de organización". Seminario sobre el Presupuesto Público y el Control de Gasto, abril 1987.

- (6) James Wesberry. "Contabilidad Gubernamental y Sistemas de Información Financiera". Edición F.M.I. 1988.
- (7) Idem.
- (8) Idem.
- (9) Idem.
- (10) A. Atchabahan y G. Massier. Obra citada.

**LA CONTABILIDAD COMO INSTRUMENTO
DE GESTION DE GOBIERNO**

Por Isaac Umansky

**Presentado en el XX Seminario Regional Interamericano
de Contabilidad - 1990**

I - Las variadas dimensiones del sector público

El sector público desarrolla su actividad económica a través de las finanzas públicas.

En la medida que convive con la economía de mercado para componer el sistema económico global de un país establece una asociación intersectorial que requiere ciertos condicionamientos mutuos para su normal desenvolvimiento.

Así, no es posible concebir la economía de mercado sin la existencia de un contexto en el cual las sociedades no dispongan de defensa externa, seguridad interior y una administración de justicia.

En la actualidad, es poco imaginable pensar en un Estado que no provea servicios mínimos sanitarios y educacionales y no cuente con bienes de inversión de tipo básico como ser caminos, vías de acceso, pavimentos, puertos, obras sanitarias, etc.

La intervención del Estado procura a la economía privada un doble beneficio; constituye una condición necesaria para el desenvolvimiento de la economía de mercado en lo que hace a un nivel básico de relacionamiento de unidades económicas y puede aportar economías externas derivadas de la oferta de bienes públicos que por su carácter indivisible permite apropiarse por parte de las organizaciones privadas de beneficios mayores de los que obtendrían en caso de ser provistos por el propio sector privado.

Pero esta intervención tiene un límite: la presión fiscal ejercida a través del poder de imperio estatal no puede ir más allá de lo que el cálculo económico permite, y por consiguiente los agentes privados no admitirán que sus costos se vean incrementados por encima de lo que su equilibrio de mercado les posibilita.

Se convierte al Estado en un agente económico singular en la perspectiva macroeconómica y el papel que se le atribuye es considerable.

El volumen de operaciones que comportan los ingresos y gastos públicos suponen la movilización financiera y económica de altos porcentajes del producto bruto.

Por tanto, cuando se afirma que la caracterización de una economía se expresa en sector público, empresas y economías familiares, resulta indispensable condicionar inmediatamente esta aserción añadiendo que el comportamiento de estos intérpretes de la actividad económica, deben explicarse desde conceptos y perspectivas muy diferentes.

Empresas y familias constituyen las unidades de decisión económica cuya conducta intentan explicar y predecir los principios de la teoría económica apoyándose en unas hipótesis de comportamiento que no pueden extenderse al sector público que dispone de una fuente de decisiones para administrar los recursos escasos como es la coacción de la que carecen los restantes sectores.

Por medio de la misma se puede dirigir o regular mediante el imperativo de la ley, la actuación de parte o de todas las unidades de decisión económica que le parezcan convenientes al Estado.

Adicionalmente puede exigir por la misma vía coactiva a través de la imposición, parte del patrimonio, de la renta, del producto o del gasto nacional.

Este formidable poder de la coacción otorga al sector público su auténtica personalidad facilitándole la realización de tareas inaccesibles al sector privado.

La exigencia que se le hace a la economía pública a partir de ese protagonismo se trasunta

en una serie de objetivos de amplísima cobertura.

Así por ejemplo, se le requieren los siguientes fines:

- Estabilidad de la actividad económica definida por la obtención del pleno empleo o elevada ocupación, y un nivel general de precios estables.
- Distribución equitativa de la renta nacional.
- Utilización eficaz de los recursos globales.
- Una situación de la balanza de pagos satisfactoria.
- Tasa de desarrollo económico conveniente.

De la evolución académica y experimental los gobiernos disponen de una gama de instrumentos de cuyo eficaz empleo son responsables y debieran ser suficientes para el cumplimiento de esos fines y que son:

- La política fiscal.
- La política monetaria.
- La intervención directa a través de regulaciones.
- La actividad empresarial propia del gobierno.

Objetivos e instrumentos deben ser manejados por organizaciones que generan reglas de comportamiento propias a través de estructuras burocráticas que interpretaran específicamente ante cada situación el grado de obtención de los fines y la aplicación adecuada de los medios puestos a su disposición.

Se genera un ámbito de superposición entre las diversas clases de instrumentación necesaria y las distintas fases que la componen.

A nivel de los instrumentos económicos será imprescindible lograr compatibilizar la acción estatal en lo que se refiere al manejo presupuestal, la oferta y demanda monetaria y su ajuste al sistema real de la economía y las posibles opciones de regulación en el sistema global, sin dejar de lado la determinación tarifaria de las empresas públicas que reflejen apropiadamente su gestión evitando cualquier forma de transferencia no prevista a través de los precios.

En el área de las organizaciones públicas deberán encararse formas de gestión que permitan optimizar la utilización de recursos y por ende incursionarán en temas referidos al desempeño de sus recursos humanos, la organización y disposición de su dotación financiera y material buscando coordinar estos esfuerzos con la adaptación requerida a los fines económicos programados.

La actividad financiera pública no podrá dejar de lado el hecho de que para satisfacer las necesidades colectivas, debe hacerlo a través de la mediación de organizaciones con funciones ejercidas por grupos humanos, que han recibido orientaciones de instituciones representativas en las cuales se expresan las fuerzas políticas existentes en una fase del desarrollo socio económico particular de una comunidad.

2. La nueva percepción del sector público

Durante la década de los años 50 y 60 se tuvo una visión optimista en lo referente a los logros que se podían obtener de la política fiscal.

Por medio del desarrollo de ciertos instrumentos de análisis como ser los sistemas de

planificación y programación presupuestaria y el análisis del costo beneficio social se creyó poder realizar objetivamente la asignación de los recursos sin someterse a los vaivenes de las demandas del sistema político.

A nivel de los países en vías de desarrollo se priorizó la intervención gubernamental como mecanismo potenciador del desarrollo económico; destacándose las variadas decisiones de asignación tendientes a promover el ahorro y la inversión pública como forma de obtener mayores tasas de crecimiento.

Los gobiernos, basándose en la teoría keynesiana creían poder estabilizar la economía mediante la utilización de impuestos y gastos, y extendían su creencia de éxito al plano de la redistribución de los ingresos, cobrando auge la imposición a la renta progresiva y los programas de bienestar social.

Ya en los años 70 comenzó a desprenderse sobre la capacidad gubernamental de utilizar el presupuesto como promotor de las finalidades proclamadas.

La aparición de los fenómenos recesivo e inflacionario y la complejidad del universo económico fueron mellando los entusiasmos sobre la validez del instrumento fiscal.

Lo que había tenido cierto grado de éxito en los 60 se revelaba poco idóneo para enfrentar la llamada estanflación.

Comienza a replantearse a nivel macroeconómico una serie de temas que admiten enfoques diversos y cuya validez se deberá probar en los próximos años. Nuevas situaciones exigen nuevas percepciones.

Actualmente, es moneda común la existencia de desequilibrios fiscales extendidos.

Anteriormente, la aparición de déficits fiscales se ligaba inmediatamente al fenómeno recesivo, la multiplicidad de causas que hoy en día los originan no permite establecer relaciones automáticas.

Entre las causas mencionadas para su gestación, cobra cierto relieve el tema de las carencias administrativas en materia del control de los gastos. El supuesto bastante extendido que suele observar al sector público como un ente monolítico al cual se le puede aplicar un control centralizado, no pasa de ser una figura retórica.

En general, los distintos organismos tienen un cierto rango de independencia que hace poco posible el diseño de políticas racionalizadoras del gasto.

El financiamiento de los desequilibrios generalmente absorbe recursos del sector privado o compete con el mismo, presionando la tasa de interés y por consiguiente el costo de oportunidad de los otros recursos, causando serias perturbaciones a las economías.

3. La necesidad de metodologías globalizadoras

El planteo de distintos objetivos y la disposición de variado número de instrumentos para cumplir los cometidos estatales, conlleva el riesgo de la dispersión conceptual y operativa.

En ese entendido los expertos que ejercen las diversas disciplinas que componen la economía pública han tratado de establecer sistemas integradores que permitan captar el fenómeno público a partir de sus diversas facetas.

Un ejemplo sumamente valioso es la metodología de la "Administración Financiera Integrada" diseñada por CICM de OEA.

El planteo básico hecho por sus autores es el siguiente:

“Concretamente, los planteos que dan origen a la necesidad de tener un diseño desarrollado teórico y aplicación operativa en Administración Financiera Integrada, se refieren básicamente a los siguientes aspectos de cualquier actividad objeto de la administración.

- a) en términos económicos, a la necesidad de lograr coherencia entre la asignación de recursos reales y la asignación de fondos, que implica compatibilizar el análisis productivo con el análisis financiero tanto en el corto como en el largo plazo; en sentido micro (para un Organismo) como macro (para la comunidad como un todo);
- b) en términos económico-administrativos, existe la necesidad de lograr coherencia lógica e integración operativa;
 - i) entre los gastos corrientes y de inversión de una entidad, los cuales deben analizarse dentro de una concepción dinámica, porque los mismos son sustantivos entre sí en el corto plazo pero son complementarios en el largo plazo: Esto exige por ejemplo, un análisis integrador entre los presupuestos y el plan de inversión;
 - ii) entre la forma de decidir, de ejecutar y de controlar una actividad. Esto requiere un análisis integrador de las etapas del proceso administrativo que permita mejorar la efectividad de las acciones, según el tipo de administración que se adopte (funcional o por objetivos).
 - iii) entre los órganos creados en las entidades para desarrollar sus actividades y las relaciones de producción en la empresa.
 - iv) entre el personal y la organización, para que cada uno se ubique en aquellos órganos que tienen funciones más acordes con su preparación y aspiraciones. Esto exige integrar comportamiento individual (conocimientos, aptitudes e interés individual) con funciones organizativas, para lograr una efectiva integración entre el enfoque productivo y financiero, entre directivos y técnicos, entre generalistas y especialistas, entre quienes deciden y operadores, entre técnicos de diferente especialidad.
- c) en términos institucionales, se tiene la necesidad de lograr una integración entre el organismo y el ámbito dentro del cual adquiere significación, porque los efectos de su accionar repercuten directa o indirectamente en el medio en el cual se desenvuelven. Esto exige integrar socialmente el organismo con el todo social, que implica determinar el grado de aceptación institucional de la parte por el resto de la comunidad (de la entidad por los demás).

La exposición de esta metodología alumbró no solamente la dirección de un nuevo enfoque cognitivo, sino que deja marcada algunos de los elementos que requieren una reelaboración en su contenido.

Así, por ejemplo, se enfatiza en la necesidad de complementar los instrumentos macroeconómicos con aquellos otros capaces de dar cuenta de las microrrealidades institucionales que permitan interaccionar los distintos niveles operativos.

Se visualiza un sistema de gerencia por operaciones que pueda dar vida a las técnicas presupuestales de mayor difusión.

Existe una apertura hacia los sistemas de toma de decisiones que permiten encarar la incertidumbre y abren el camino a una estructura modular de desempeño que se incline a

tratar situaciones y problemas, evaluando y revisando en forma permanente las distintas fases del accionar estatal.

4. Nuevas tecnologías nuevos enfoques

Nuestra época se caracteriza por disponer de un motor del crecimiento que es el avance científico tecnológico, que ha cambiado el paradigma productivo.

El rol que desempeña la ciencia y tecnología en el mundo moderno tiene en el ámbito de las ideas, un reconocimiento creciente.

La alta tecnología es aquella que cuenta con un alto contenido de información. Su generación lleva a un cambio en el equilibrio cualitativo y cuantitativo de los recursos materiales y no materiales requeridos para sostener un proceso de desarrollo autónomo.

Comienza una nueva etapa de la sociedad en la que se valoriza a la información como mercancía, que es vital para el conocimiento, el pensamiento y la decisión.

El concepto tradicional de recursos que implicaba la conjunción de recursos humanos, naturales, y materiales con el fin de obtener un producto cede su paso a concepciones de mayor elaboración.

El hombre se verá obligado a partir de ahora de crear instituciones, procedimientos y mecanismos que reflejen la nueva constelación de recursos que comprende el acceso al conocimiento global disponible en banco de datos universales así como la evolución en el tiempo que se vaya procesando, se deberá recurrir a la creatividad organizacional, al diseño de instrumentos novedosos, a un proceso racionalizado de toma de decisiones que suponga un enfoque estratégico para la acción que abra camino a la competitividad, condición previa al desarrollo económico-social.

Se abre paso al concepto de sistema como forma de articulación de los recursos ampliados y se valorará su dinámica en cuanto al grado de ajuste a las condiciones del cambio acelerado de todos los factores de producción transformados por el impacto tecnológico.

La clave del crecimiento pasa a estar dada por la capacidad de cada sociedad para añadir valor a los recursos materiales y no materiales.

Agregar valor es adicionar un contenido de información a los recursos.

El desarrollo se visualiza —en este contexto— como el perfeccionamiento de la capacidad de agregar valor a los factores de producción, de modo que se puedan satisfacer las necesidades materiales e intelectuales de todos los miembros de una sociedad.

Este abrupto desarrollo de la información y el conocimiento ha sido favorecido por la informática y las telecomunicaciones.

Su desarrollo produce una revolución en los métodos de trabajo, en las herramientas que se dispone, en los servicios ofrecidos a la sociedad, de modo que puede afirmarse que la naturaleza del cambio permite hablar de una tercera revolución industrial.

Se han complementado las inmensas posibilidades de la informática en lo que se refiere a la capacidad de tratamiento y almacenamiento de grandes cantidades de datos y de las telecomunicaciones como técnica capaz de ampliar y difundir el dominio de aquella más allá de las fronteras físicas.

El resultado de esta unión ha permitido crear y desarrollar nuevas aplicaciones de toda

índole en los campos más diversos, y de las que pueden ser ejemplo la consulta en tiempo real a banco de datos, las reservas de pasajes de aviones, el control de dispositivos de seguridad en lugares remotos, la gestión del dinero electrónico mediante la utilización de tarjetas de crédito.

La rápida evolución de la tecnología electrónica en los últimos años con la miniaturización de los componentes que incorporan funciones cada vez más complejas y potentes que se reflejan en los cambios producidos por los microprocesadores ha favorecido y potenciado el acercamiento de ambas disciplinas consiguiéndose resultados que hasta hace pocos años parecían inimaginables.

La cibernética base de la informática se fundamenta en la teoría general de sistemas que a través del principio de realimentación descubre los sistemas de autorregulación y control de los seres vivos y de las máquinas.

El enfoque sistémico sirve de plataforma conceptual para establecer las relaciones entre la teoría de las decisiones organizacionales y la informática.

En la medida que la decisión es un sistema que incluye elementos de conocimiento y de información, de personas responsables para definir el tipo, las modalidades y la oportunidad de la toma de decisiones, en conjunto con el contexto donde se va a desenvolver y en especial el tipo de relación que se establece y a la cual se quiere controlar, vemos que se adecua apropiadamente a las etapas del tratamiento de la información que un ordenador debe realizar.

Esta ligazón permite arrojar luz sobre otra señalada característica.

Las administraciones públicas por su tamaño y el volumen de datos que deben manejar son el ámbito natural de las aplicaciones informáticas.

El disponer de estas tecnologías es esencial, no sólo por el quantum de información a procesar, sino que también por la necesidad de transmitirla entre diversas áreas de gestión y decisión, y a la de cumplir con obligaciones públicas adaptándose constantemente a condiciones cambiantes.

El desarrollo de sistemas de información adecuados constituye el eje en torno al cual deben instrumentarse los procesos de informatización.

Un sistema de información debe ajustarse lo más estrechamente posible a la estructura y tareas de una organización, pero también permitirle reaccionar con gran flexibilidad frente a cambios que se produzcan dentro de ella.

Estos sistemas deben cubrir la información vinculada al área operativa y de control, la que a su vez, es crucial para las tareas de programación, desarrollo y toma de decisiones.

La cobertura de ambas áreas posibilita una acción de gobierno flexible y articulada permitiendo brindar información actualizada y confiable.

Por tanto no será el equipamiento quien determine la configuración del área de procesamiento electrónico de datos, sino los sistemas de información.

Precisamente lo contrario, es lo que la realidad nos muestra.

El avance tecnológico actual ofrece importantes posibilidades para alcanzar un mayor uso de la información, así como para su manejo descentralizado y, a la vez compartida.

La difusión de sistemas distribuidos dentro de un esquema coordinado, cercanos a las necesidades y administrados por el propio usuario, y el establecimiento de redes, brindan las

bases para una organización más funcional de la administración pública.

Existe tecnología disponible que permite satisfacer las necesidades de un sector específico, en el que se justifique el empleo de la computación por el carácter y volumen de sus tareas, mediante microcomputadoras y a bajo costo.

Se debe tratar de introducir una cultura informática en las áreas administrativas y de dirección, a efectos que los propios usuarios demanden de la computación el apoyo que puede proveerles.

Este enfoque coincide con la tendencia de la Administración Actual que visualiza a las organizaciones como sistemas totales.

Dejando de lado modelos empleados hasta la década del 70, la actual gerenciación enfatiza la percepción de las instituciones como sistema sociales abiertos que serán tanto más eficaces en cuanto sepan adaptarse mejor a su medio ambiente.

Señala esta corriente, que la gestión de toda institución consiste en realizar cosas por un grupo de hombres, con objeto de obtener ciertos resultados, de la manera más eficaz y económica posible.

Considerado así el hecho de la gestión es universal. Se trata siempre de escoger las acciones en función del resultado que se espera obtener y de los medios que se dispone, en otros términos asegurar la explotación óptima de recursos.

Toda organización necesita un sistema de planificación y control que ayude a clarificar los objetivos, identificar las alternativas abiertas y medir el beneficio de estas alternativas en la satisfacción de los objetivos.

Necesidades, metas, objetivos, acciones, no son determinadas de una vez para siempre. Están en permanente evolución. Es preciso comprobar las previsiones, las normas y los estándares de gestión. Hay que medir las desviaciones, aislar las causas reales de las causas posibles. Todo esto supone sistemas de información adecuados.

Se diseñarán estándares o índices de gestión como valores de referencia para la acción económica. El mismo forma parte del conjunto de reglas, del sistema de valores postulado para la conducción y orientación.

A su vez el óptimo económico podrá alcanzarse en la medida que sea consistente con la concepción administrativa. Esto supone grupos humanos integrados, creativos, autoevaluativos, con satisfacciones y reconocimientos en el trabajo.

5. La contabilidad como sistema de gestión gubernamental

Los conceptos precedentes permitieron situar el valor de los sistemas de gestión en una visión actualizada de las administraciones públicas.

Ahora bien, la contabilidad gubernamental no puede considerarse en forma separada al resto de los sistemas de información que compiten por brindar una apoyatura al proceso de toma de decisiones, pero sin embargo tiene un ámbito de actuación propia y reglas de desempeño que deben ser marcadas.

En su concepción clásica tenía ciertos propósitos específicos: Suministraba información financiera para terceros, que eran la ciudadanía en su conjunto, el Poder Legislativo, los acreedores y otras utilidades generales.

Existía un propósito nítido de control que buscaba asegurar la honestidad y legalidad en el manejo de fondos, valores y bienes públicos.

Las nuevas tecnologías administrativas la inducen a elaborar información para la toma de decisiones que facilite la acción en las distintas etapas de la actividad pública: planificación, programación, presupuestación, ejecución y control.

Por lo tanto, es posible expresar el doble propósito de la misma:

- Profundizar y perfeccionar la información que produce la Contabilidad Financiera.
- Desenvolver la llamada contabilidad de gestión o gerencial.

Se puede establecer la existencia de un sistema mayor que es el de administración financiera y que está compuesto por el presupuesto, la administración de fondos, la contabilidad, el control, la administración tributaria y la deuda pública.

Cada uno de estos subsistemas dispone de procedimientos y métodos propios, pero en lo que se refiere a la captación de datos, etapa primaria de la información, deben remitirse a la registración contable.

La cualidad estratégica del sistema contable está marcada en esta situación: Es a partir del mismo que se construyen el resto de los sistemas de información. Esto le da una cualidad integradora que a poco que se haga jugar con los elementos del análisis de sistemas puede contribuir a brindarle una mayor virtualidad.

El carácter diferenciado de cada circuito informativo, cabría ligarlo al sistema contable básico, para que por medio de clasificaciones apropiadas podamos centralizar en ciertas ocasiones, información polifuncional.

A través del manejo que nos brinda el procesamiento electrónico de datos, es posible crear archivos, bases de datos, o bases relacionales que ajustadamente programadas adicionen valor a la información obtenida.

Es posible definir un sistema de informaciones global del gobierno distinguiendo tres subsistemas.

- La contabilidad económica o macrocontabilidad.
- La contabilidad gubernamental.
- El sistema estadístico.

El subsistema macroeconómico refleja las transacciones realizadas entre los distintos sectores económicos, obteniendo una descripción del sistema económico basado en conceptos aportados por la teoría económica.

Esta contabilidad económica tiene como fuente de información la contabilidad gubernamental en el sector público y la contabilidad de empresas en el sector privado.

Las tres ramas de la contabilidad han de ser utilizadas en un sistema de gestión que pretenda obtener como resultado la medición de eficiencia y eficacia.

A su vez, en la interrelación funcional de los distintos sectores es posible insertar elementos de autoevaluación que permitan el ajuste de los sistemas y al dar un mayor horizonte conceptual obtengan una dinámica fecunda a nivel de la organización gubernamental entre las distintas administraciones.

La utilización de las nuevas tecnologías de tratamiento de la información han permitido en países desarrollados lograr factores de motivación comportamentados significativos.

Los sistemas de ordenadores han cambiado la tarea en sí por vía de nuevas maneras en

que se divide el trabajo en la organización, lo que influye en la medida que se tiene de las fases operativas. Esto redundará a su vez, en ciertas zonas de especialización y en las normas, regulaciones y procedimientos prescriptos y hasta qué punto estas prescripciones se formalizan, es decir, se documentan.

La interrelación de los subsistemas públicos admite diversos grados de registración y documentación que permite que por ejemplo a partir de la confección de índices de gestión en una dependencia de un Ministerio de Ganadería en materia de sanidad animal, se pueda determinar proyectivamente en términos macroeconómicos los valores de producción globales que se verán afectados por la morbilidad vacuna.

Esto lleva a que el nivel en el que se toman decisiones específicas puede cambiarse. Algunas de las decisiones tienden a volverse más estructuradas y en consecuencia pueden ser tomadas por niveles directivos inferiores.

Por otro lado, al obtenerse información más completa se revela la complejidad de ciertas decisiones particulares y puede resultar que algunas se tomen en niveles de la jerarquía más elevados que antes. Así los datos de un sistema recaudatorio que muestren una baja percepción mensual, pueden demostrar la necesidad de diseñar a nivel gerencial una campaña de mayor control o el abandono de la fuente tributaria.

En la medida que la contabilidad gubernamental forma parte del sistema de informaciones del gobierno, debe tender a ordenarse en sistemas integrales que sean totalizadores y abiertos permitiendo en su articulación interna componentes diferenciadores que permitan absorber las distintas realidades de las diversas unidades de producción estatales.

Esto permitirá una mayor cobertura en la captación de datos, un acceso más programado a las fuentes de información, un procesamiento más ordenado y secuencia que obtenga salidas de información con diverso grado de condensación para satisfacer una gama de potenciales usuarios decididores de mayor relieve, influyendo directamente en la calidad del desempeño gerencial.

La aplicación de las nuevas técnicas impone a la contabilidad gubernamental un redimensionamiento funcional que tiene como orientación el controlar la eficacia y eficiencia del sector público a través del monitoreo que le brindan los sistemas de gestión modernos.

6. Una experiencia de sistema integrado diferenciado de gestión pública

El intento de formalizar un sistema que incorporara los elementos descriptos fue realizado por la Contaduría General de la Nación del Uruguay que en el año 1986 solicitó al gobierno sueco su asistencia para realizar un diagnóstico en materia de evaluación presupuestal que se realizó en dos etapas.

El estudio se concentró en lo relativo a un Sistema de Evaluación de la Ejecución Presupuestaria, llamado SEVEP.

El mismo tiene un enfoque hacia la gestión de la ejecución del presupuesto. La idea fundamental era analizar la situación del sistema presupuestal uruguayo, evaluar su problema, considerar los requerimientos de los clientes del sistema, diseñar conceptualmente un sistema coherente incluyendo procedimientos manuales, apoyo computarizado,

capacitación de personal usuario e implicaciones organizativas.

Adicionalmente, se diseñó un proyecto de desarrollo e implantación con la debida estimación de recursos en tiempo, personal y financieros.

Con el fin de ubicar al SEVEP en la Administración Central se visualizó la Administración Pública como un conjunto de sistemas con interdependencias.

Los sistemas fueron agrupados en sectoriales, refiriéndose a aplicaciones de tipo de tributación, aduana, educación, agricultura, etc., en instrumentales comprendiendo funciones generales tipo planificación, presupuesto, contabilidad, etc., en sistemas de apoyo, entendiendo por tales a la informática y la capacitación; en institucionales, denotando por tales las instituciones particulares de la administración central.

Se distinguieron varios niveles jerárquicos que tienen interés en un sistema tipo SEVEP: político, estratégico, de auditoría y operativo, niveles que tienen sus propias necesidades de información y sus propias fuentes de datos.

En el desarrollo e implantación del SEVEP, se consideró desenvolver un marco de relaciones sistemáticas y de información.

Dado que la medición del comportamiento de organismos públicos no es una tarea fácil, se hizo hincapié en trabajar con un marco de referencia dentro del cual fuera posible proceder en forma sistémica y coherente.

Se hizo énfasis, en la importancia de establecer objetivos y metas de modo práctico a fin de posibilitar o por lo menos facilitar la medición de la eficiencia interna (productividad) como la eficiencia externa (eficacia).

Otro aspecto que se tuvo en cuenta es que los procedimientos de medición son sólo un aspecto para indicar cómo se puede mejorar el comportamiento de los organismos.

Por otro lado, se ponderó el costo de llevar a cabo las mediciones que se compararon con los posibles beneficios.

A efectos de proceder sistémicamente se tuvo en cuenta que la relevancia de los hechos medibles debió analizarse adecuadamente para evitar mediciones de hechos sin validez, para los cuales se construyeron indicadores pertinentes para cada realidad institucional.

El objetivo fundamental del SEVEP consistía en su fase de diseño a presentar la información necesaria para realizar la evaluación continua de la gestión presupuestaria del sector público.

Este objetivo principal se desagregaba en los siguientes sub-objetivos:

- demostrar los costos y resultados de la gestión gubernamental.
 - instrumentar el registro de los costos y la medición de los resultados de dicha gestión.
 - posibilitar la toma de decisiones durante el proceso de gestión y la realización de los ajustes presupuestales requeridos de acuerdo a la información obtenida sobre costos y resultados.
 - posibilitar la reasignación de recursos entre programas presupuestales.
- El SEVEP servía como base informativa a los distintos niveles jerárquicos.
- para el nivel operativo dando facilidades a la unidad ejecutora de ordenamiento de datos para la gestión de las actividades operativas.
 - para el nivel directivo permitiendo al responsable del programa obtener los elementos informativos necesarios, para ejercer actividades de dirección y seguimiento posibilitando

su función gerencial.

— para el nivel de auditoría dando facilidades a los órganos de contralor competentes de obtener los datos adecuados para ejercer funciones de auditoría de gestión.

— para el nivel estratégico-político dando facilidades a los órganos interesados (Ministerio de Economía, Oficina de Planeamiento, Banco Central, Consejo de Ministros, Presidencia, Parlamento) de obtener los datos agregados correspondientes para sustentar el análisis macro-económico de la gestión del gobierno y la retroalimentación del sistema.

El SEVEP tenía tres funciones principales, a saber:

— Medición monetaria

— Medición de producción y análisis cuantitativo

— Análisis socio-económico

La primera función se encuentra incluida en su mayor parte en el sistema de contabilidad del presupuesto de gastos.

La segunda función se proponía diseñar un sistema de análisis de productividad llamado SIANE con su enfoque principal hacia la medición de eficiencia interna.

La tercera función se dirigía primordialmente hacia la eficiencia externa y se construía un sistema de análisis socio-económico (SIASE).

El desarrollo del SEVEP, en particular las partes del SIANE y SIASE deberían llevarse a cabo individualmente organismo por organismo, ya que tenían características individuales.

En la medida que era necesario tomar en cuenta la necesidad de tener ciertos lineamientos comunes con el fin de evitar la dispersión, se sugería que la Contaduría General de la Nación tuviera la responsabilidad de establecer la política al respecto y actuar como órgano asesor de las dependencias que estuvieran introduciendo el SEVEP.

Para el soporte computarizado se consideró microcomputadoras puestas localmente en las unidades donde se aplicaría el SEVEP.

Presumiendo, el objetivo fundamental del proyecto consistía en obtener procedimientos técnicos y administrativos, una estructura organizativa y recursos humanos capacitados para poder instrumentar las operaciones del sistema de evaluación de la ejecución presupuestaria; con una percepción y metodología intersistémica.

BASES CONCEPTUALES DE UN SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACION FINANCIERA DEL SECTOR PUBLICO

Por Ricardo A. Gutiérrez

Este es un capítulo del trabajo preparado por Ricardo A. Gutiérrez y es un extracto del documento "Bases Conceptuales del Sistema de Contabilidad de la Administración Central y del Sistema Integrado de Información Financiera del Sector Público" (septiembre 1989), elaborado por el mismo, en su carácter de Consultor en Administración Financiera de la empresa VINTERC (Venezolana Internacional de Consultores), ejecutora del proyecto SAFCO (BIRF-ONU) de Bolivia.

A. PRESENTACION

El objetivo de este capítulo es establecer las bases conceptuales y organizativas que deben presidir el diseño y la operatoria de un sistema integrado de información financiera del sector público.

En América Latina en general, y nuestro país no ha sido una excepción al respecto, es una constante la falta de información-confiable y oportuna sobre la gestión financiera de las instituciones públicas. En la mayor parte de los casos ha predominado la carencia de información, en otras ha existido información pero la demora en su generación ha motivado su inaplicabilidad como instrumento sustentador de decisiones. También se han verificado casos que en una misma institución existen varios centros procesadores de información financiera (presupuesto, contabilidad, tesorería) y los datos que producen y muestran sus estados son totalmente inconsistentes ocasionando una total inseguridad en los usuarios de la misma, especialmente en los niveles decisorios.

Las deficiencias en los sistemas de información financiera de las instituciones públicas causan la imposibilidad de consolidar sus datos para conocer apropiada y oportunamente la gestión y situación del sector público en su conjunto.

Por otro lado, en Argentina la contabilidad gubernamental tiene un sesgo muy particular que la ha orientado fundamentalmente hacia el apoyo de los sistemas de controles formales y legales con una óptica estrictamente administrativa, relegando la importancia de la información que genera como elemento de los sistemas decisoriales.

Ante esta problemática es necesario un cambio en la concepción de la contabilidad gubernamental, con el propósito de convertir a ésta en un auténtico sistema de información sobre la gestión financiera de las organizaciones públicas.

Para ello, se propone el diseño de un sistema de información financiera que opere en forma oportuna, confiable y eficiente, con el objetivo fundamental de permitir a los responsables de las finanzas públicas nacionales, conocer los resultados de la gestión financiera de todas las instituciones públicas en particular y del sector público en general. Ese sistema debe operar además, como módulo de los macrosistemas de cuentas con los que está relacionado el sector público, como son los modelos de cuentas nacionales y de estadísticas de las finanzas públicas.

Con la finalidad que el sistema de información financiera pueda operar con las características señaladas en el párrafo anterior, se han desarrollado y se presentan en este documento, las bases conceptuales necesarias para que dicho modelo pueda operar bajo la concepción de un sistema integrado de información. En esta materia, debe recordarse que los sistemas de información están integrados cuando es posible fusionar los propios de cada área objeto de estudio y formar un solo sistema, a partir de la identificación de sus elementos básicos. Cuando las partes de un sistema están debidamente integradas, el total opera en forma más eficaz y eficiente de lo que hacía la suma de las partes. No siempre es sencillo diseñar un sistema integrado, ya que se deben fusionar subsistemas afectados por diversos enfoques, normas, principios y técnicas específicas. En el caso de la administración financiera del Estado, el diseño de un sistema integrado es factible, en la medida que las normas que regulan este campo de la administración pública sean coherentes entre sí y que

se den adecuadas respuestas técnicas para relacionar los diferentes tipos de información que circulan en la misma (presupuestaria, financiera, patrimonial y económica).

La concepción y metodología del sistema integrado de información que se desarrolla en este documento, está basada en los enunciados de la Teoría General de Sistemas.

Aspectos básicos de la concepción que se desarrolla en este trabajo, se están aplicando en la Administración Pública de Bolivia, con motivo de la reforma administrativa que está ejecutando el proyecto SAFCO, presentándose al respecto, en la última parte de este capítulo, una síntesis del sistema diseñado y en proceso de implantación.

B. LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL Y EL SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACIÓN FINANCIERA

La contabilidad puede ser definida como el conjunto de principios, normas y procedimientos técnicos que permiten el registro sistemático de los hechos económicos de las organizaciones con el objeto de satisfacer la necesidad de información destinada al control y al apoyo del proceso de toma de decisiones de los administradores como también para el conocimiento de terceros interesados en la gestión.

Ahora bien, cuando esa contabilidad, se aplica en las organizaciones públicas donde están presente regulaciones jurídicas, normas técnicas y/o prácticas administrativas que las singularizan, tales como el proceso jurídico de aprobación, programación y administración presupuestaria, el sistema legal de control fiscal, su tratamiento en las cuentas nacionales, etc. A esa contabilidad la denominamos Contabilidad Gubernamental, Pública o del Estado.

La contabilidad de las organizaciones, tanto públicas como privadas, forman a su vez parte de un macrosistema contable, que es el sistema de contabilidad nacional (o sistema de cuentas nacionales), que tiene por finalidad proporcionar la descripción del desarrollo de la economía de un país, para permitir el análisis del comportamiento de las grandes variables macroeconómicas. Este macro sistema contable consolida las operaciones económicas financieras que realizan todos los agentes económicos residentes en un período determinado.

En el marco anterior, a la contabilidad gubernamental se le asignan los siguientes propósitos:

- a) Registrar sistemáticamente todas las transacciones que se producen en las organizaciones públicas y que afectan la situación económico-financiera de éstas, por estar relacionadas con los procesos de captación o colocación de sus recursos.
- b) Suministrar información para la toma de decisiones por parte de los responsables de la gestión financiera pública y para los terceros interesados en la misma.
- c) Presentar información contable y las referencias a sus soportes, ordenadas de tal forma que faciliten la tarea de control y auditoría, sean éstas internas o externas.
- d) Permitir que la información que sobre el sector público se procese y produzca, se integre automáticamente al sistema de cuentas nacionales.

Para satisfacer estos propósitos, la contabilidad gubernamental debe producir los estados financieros necesarios para mostrar los resultados de la gestión presupuestaria, financiera y económica y la situación patrimonial de las organizaciones públicas, todo ello con la estructura, oportunidad y periodicidad que los usuarios lo requieran.

Concebida la contabilidad gubernamental de la forma que hasta aquí se ha señalado, cabe concluir que la misma no es sino un sistema de información sobre el proceso financiero de las organizaciones públicas, que opera en función de la teoría contable. En otros términos, la contabilidad de una organización constituye el sistema de información sobre su administración financiera y, por lo tanto, para su estudio, diseño y operación corresponde aplicar la metodología aportada por la teoría de sistemas.

El enfoque de sistemas, permite identificar a los elementos básicos de un sistema contable, como se observa en el siguiente esquema:



El proceso del sistema comprende el plan de cuentas, los registros contables, la metodología de registro, etc., o sea todos los instrumentos que necesariamente se operan para producir los estados financieros.

El tamaño y complejidad de las organizaciones públicas, hacen recomendar la utilización de medios automáticos de procesamiento de su información contable, pero ello en función de la eficiencia administrativa y no por razones de metodología.

Si el diseño del sistema contable de una organización se realiza en función de un proceso deductivo, que parta de la consideración del "todo" de su administración financiera y se establecen sistemas de información que operen en forma fusionada, se podrá decir que la contabilidad de esa entidad es el sistema integrado de información financiera (SIDIF) de la institución.

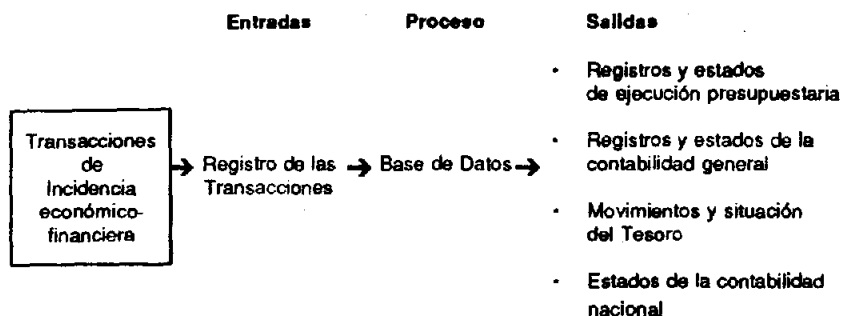
Un sistema integrado de información financiera que opere automáticamente y organice la información que almacena en sus archivos en una base de datos central, permitirá alcanzar los máximos niveles de eficacia y eficiencia.

El sistema integrado operando en función de una base de datos supera la clásica organización de contabilidad del Estado en subsistemas (presupuestario, de fondos, de bienes, de crédito público, etc.) que producen estados financieros parciales y que se consolidan en una unidad contable para producir los estados centrales que muestran la gestión y situación patrimonial de las organizaciones.

El sistema integrado y una base de datos central racionalmente organizada, permite elaborar por agregación de la información previamente almacenada, todos los diferentes tipos de estados financieros que se le requieren a la contabilidad gubernamental. Esta concepción de diseño determina que los distintos estados financieros que se elaboren sean coherentes entre sí, ya que son originados en la misma fuente informativa.

La contabilidad gubernamental, organizada como sistema integrado, en función de una base de datos y de acuerdo con los propósitos ya establecidos para la misma, puede

esquematzarse de la siguiente manera:



C. BASES PARA INTEGRAR LA INFORMACION FINANCIERA DE LAS INSTITUCIONES PUBLICAS

1. La contabilidad de las instituciones públicas

En el capítulo anterior se reflejó la concepción y propósitos de la contabilidad gubernamental. Ahora bien, cabe preguntarse: ¿quiénes deben llevar esa contabilidad? Como premisa del sistema, se establece que la institución pública con personería jurídica independiente, debe llevar una contabilidad que muestre los resultados de su gestión presupuestaria, financiera y económica anual y su situación patrimonial, identificando sus activos, pasivos y patrimonio.

La contabilidad de las instituciones públicas debe llevarse en el marco de la teoría contable y aplicando los principios y normas técnico-contables generalmente aceptados, aspectos éstos que aseguran la idoneidad del sistema.

Se considera que dos normas técnicas son de importancia fundamental en la organización de los sistemas contables de las instituciones públicas. Ellas son las que basan el método de registro en la partida doble y la que establece que las transacciones se contabilicen e incidan patrimonialmente en el momento que son devengadas. La aplicación de estas normas es determinante para evaluar la correcta organización de los sistemas de contabilidad de las instituciones públicas y para asegurar su operatividad como sistema integrado de información.

La contabilidad registra toda las transacciones con incidencia económica-financiera que ocurren en una organización, es decir todas aquellas relacionadas con la captación y aplicación de recursos, o sea sus procesos financieros. En función de esta registración, la contabilidad está en condiciones de informar sobre la gestión y situación financiera de la organización.

La contabilidad de las instituciones públicas operando como SIDIF, deberán mostrar periódicamente los siguientes estados financieros específicos:

- Ejecución del Presupuesto de Recursos

- Ejecución del Presupuesto de Gastos
- Estado de Resultados (o de Ingresos y Gastos Corrientes)
- Estado de Origen y Aplicación de Fondos
- Balance General
- Ejecución del Presupuesto de Caja
- Cuenta Ahorro / Inversión / Financiamiento
- Cuadros del Sistema de Cuentas Nacionales
- Estadísticas de las Finanzas Públicas

2. Requisitos de la contabilidad institucional para operar como SIDIE

Para que la contabilidad de una institución pueda operar como un sistema integrado de información sobre todos los aspectos de su administración financiera, especialmente en el caso de las organizaciones públicas, donde debe integrarse información presupuestaria, financiera, patrimonial y económica, el sistema debe satisfacer las siguientes condiciones de diseño y operación:

- Universalidad del registro de las transacciones con efectos económico-financiero.
- Conceptualización ampliada de los términos “Ingresos” y “Gastos”.
- Diseño de un sistema integrado de cuentas presupuestarias, patrimoniales y de resultados.
- Selección de momentos contables que permitan interrelacionar los subsistemas de información presupuestaria, financiera y patrimonial..

a) Universalidad del registro

El sistema debe registrar todas las transacciones institucionales que tengan efecto económico-financiero, sean éstas operaciones presupuestarias o extrapresupuestarias y tengan o no efecto monetario (movimientos de caja). El registro de las transacciones se realizará en función de los momentos seleccionados con tal finalidad, según se describe en el punto 2.d de este capítulo.

b) Conceptualización ampliada de los términos “Ingresos” y “Gastos”

Tradicionalmente se han asociado los términos “Ingresos” y “Gastos” a transacciones que derivan en movimientos de efectivo. En el sistema integrado debe considerarse como un “Ingreso” toda transacción que implica la utilización de un medio de financiamiento (fuente de fondos); y, como “Gasto”, a toda transacción que implique una aplicación financiera (uso de fondos).

En términos contables, los “Ingresos” o más apropiadamente los “Recursos”, se originan en transacciones que representen:

Recursos

Resultados Positivos
Ingresos Corrientes

Disminución de Activos

Incremento de Pasivos

Incremento del Patrimonio

Por su parte, los "Gastos" o más apropiadamente los "Gastos y Aplicaciones", se originan en transacciones que representen:

Gastos y
Aplicaciones

Resultados Negativos
(Gastos Corrientes)

Incremento de Activos

Disminución de Pasivos

c) Diseño de un sistema integrado de cuentas

Los clasificadores o planes de cuentas utilizados en las contabilidades presupuestarias, general y de cuentas nacionales, debe permitir su acoplamiento modular, asegurando el procesamiento automático de la información y evitando conversiones o nuevas registraciones de datos ya procesados.

Este requisito del sistema integrado obliga a que entre los clasificadores o planes de cuentas diseñados, se especifique cuáles serán utilizados a nivel de cada transacción y cuáles surgirán por agregación de datos ya registrados a nivel de las transacciones. Por ejemplo, los clasificadores analíticos del sistema presupuestario, utilizados a nivel de detalle, son los siguientes:

a) de ingresos

Institucional
Por rubro
Por tipo de
moneda

b) de gastos

Institucional
Programático
Por Objeto
Por tipo de
moneda

La información correspondiente a todos los restantes clasificadores, se logra por el procesamiento de los datos contenidos en los señalados, siendo ésta una muestra de cómo debe operar un sistema integrado de cuentas.

Otra de las condiciones que deben satisfacer los planes de cuentas utilizados, es que deben permitir la conversión automática de los datos presupuestarios y patrimoniales de la base "devengado" a la "base caja".

d) Selección de momentos contables que permitan interrelacionarlos

Los procedimientos administrativo-financieros que originan "ingresos" (fuentes) y "gastos" (usos) tienen momentos significativos que interesa registrar a los fines de control y toma de decisiones. A las etapas o momentos de los procedimientos que se seleccionan para su registro contable se las denomina "momentos contables".

En materia de ingresos, los momentos seleccionados para su registro contable, son los siguientes:

Ingresos

Estimación presupuestaria
Liquidación
Recaudación
Ingresos al Tesoro

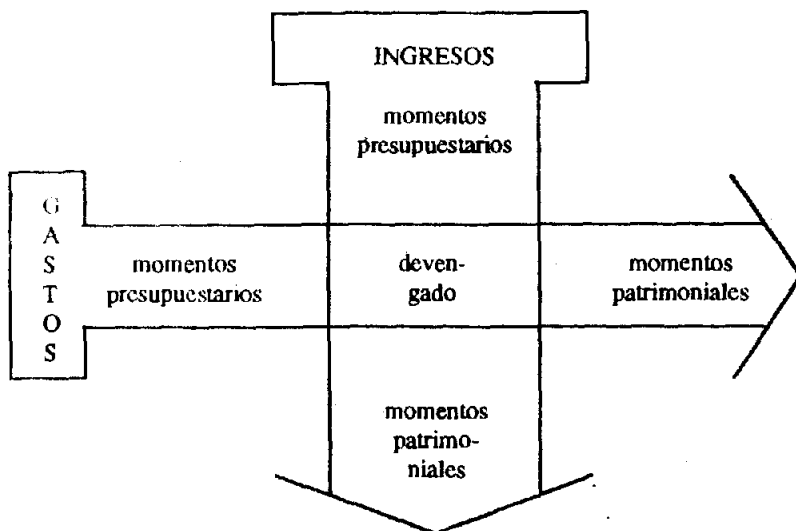
Por su parte, los momentos de registro de los gastos, son los siguientes:

Gastos

Crédito Presupuestario
Compromiso
Devengado
Pagado

Los datos de las cuentas presupuestarias y de la contabilidad general, se interrelacionan en el momento en que se registran las transacciones devengadas. Antes de ese momento, la información es de tipo presupuestario; a partir de allí, la registración tiene incidencia en la situación patrimonial de la institución. La contabilidad presupuestaria suele mostrar otra información patrimonial, como ser los gastos pagados, pero ello sólo tiene por objeto completar registros sin tener ningún efecto en la ejecución presupuestaria propiamente dicha.

El esquema muestra gráficamente cómo opera la interrelación referida.



Los momentos contables indicados corresponde aplicarlos a la integridad de las transacciones, siendo factible lograr por medio de su procesamiento la información requerida por los estados financieros de la contabilidad presupuestaria, la contabilidad general, la contabilidad de caja, las cuentas nacionales y las estadísticas de las finanzas públicas.

3. Flujo básico de la información de la contabilidad institucional

En función de la metodología de análisis y diseño de sistemas, a continuación se presentan los elementos componentes y la secuencia básica del proceso de integración de la información.

Para que pueda operar el sistema integrado deben seleccionarse y confeccionarse apropiadamente los clasificadores bases (o analíticos), los que deben satisfacer la condición de registrar la información de entrada con un grado tal de desagregación, que a partir de esta estructura de datos, puedan derivarse todos los procesamientos y salidas requeridas al sistema.

En ese orden, como planes de cuentas base (entradas) del sistema, se ha seleccionado a los clasificadores presupuestarios de ingresos por rubros y de gastos por objeto, los que deben cumplir la condición señalada en el punto 2.b anterior.

Si bien los clasificadores por rubros de los ingresos y por objeto del gasto, pueden sustentar por sí la casi totalidad de los requisitos necesarios para el proceso de integración de cuentas, la complejidad de las salidas requeridas hacen que, en el caso de los gastos, la información que ese clasificador aporta deba ser relacionada con otra que proviene de los clasificadores programático y sectorial. En el caso de estos dos últimos clasificadores, la aportación de ellos al sistema es muy elemental y en cada caso se requiere lo siguiente:

- i. **Clasificador programático de gastos:** Identificación de la categoría programática "proyecto".
- ii. **Clasificador sectorial de los gastos:** Identificación de los gastos del "Sector Defensa".

La primera de estas relaciones presupuestarias permite que parte de los gastos que en una primera apreciación pueden calificarse como de "corrientes", como ser Servicios Personales, Servicios no Personales, Materiales y Suministros, etc.; si están imputados a la categoría programática "proyecto" y por lo tanto tienen por destino incrementar el activo institucional, deban ser clasificados como "gastos de capital", tal como se observa a continuación:

Clasificación por objeto del gasto	Categoría Programática		Clasificación Económica
Servicios Personales Servicios No Personales Materiales y Suministros	ACTIVIDAD	→	Gasto Corriente
Servicios Personales Servicios NO Personales Materiales y Suministros			
	PROYECTO	→	Gasto de Capital

Por su parte, y teniendo en cuenta que de acuerdo con criterios definidos en el sistema de cuentas nacionales, parte de los gastos de inversión del Sector Defensa, como ser "Construcciones Militares" y "Equipos Militares" deben ser clasificados como gastos corrientes, es necesario establecer un mecanismo que permita lograr esta conversión en forma automática. Ello se logra mediante la relación entre los clasificadores por objeto del gasto y sectorial, tal como lo muestra el esquema siguiente:

Clasificación por objeto del gasto	Clasificación Sectorial		Clasificación Económica
Maquinaria y Equipos Construcciones	SECTOR DEFENSA	→	Gasto Corriente

El simple registro de las transacciones presupuestarias con el grado de desagregación mencionado opera de entrada de información al sistema. Esta información, archivada en una base de datos debidamente estructurada, permite obtener los estados presupuestarios, financieros y económicos que se le requieren al sistema, todo ello en la medida que hayan sido satisfechos todos los requisitos especificados en el punto 2 de este capítulo.

Toda la información del sistema se procesa en forma de flujos financieros. El único estado financiero a producir que requiere valores acumulados es el Balance General y para este caso debe construirse una base de datos adicionales de menor envergadura que permita

que a partir de los saldos iniciales de las cuentas patrimoniales se acumulen los flujos del ejercicio.

La formulación y ejecución del presupuesto de caja podrá lograrse de dos formas distintas. Una, por medio del procesamiento directo de los ingresos y egresos de Tesorería. Otra a partir de la conversión de las cuentas en valores devengados en valores de efectivo (caja) mediante la utilización de la variación de las cuentas a cobrar y a pagar aplicadas a las transacciones correspondientes. El primer caso es más útil para llevar la ejecución del presupuesto de caja (durante el ejercicio) y el segundo, para confeccionar este instrumento en ocasión de formularse el presupuesto financiero en base a valores devengados.

La formulación y ejecución del presupuesto de divisas requiere que la información de entrada al sistema indique el tipo de moneda en que se realizarán las transacciones.

La obtención de los estados económicos (cuentas nacionales y estadísticas de las finanzas públicas), una vez satisfechos los requerimientos ya referidos, es sólo una actividad de procesamiento automático de la información.

La base de datos del sistema debe organizarse de manera tal que haga posible obtener la mayor eficiencia operativa en el procesamiento de la información.

El gráfico siguiente, muestra los principales elementos y el flujo básico de este sistema.

EL FLUJO BASICO DEL SISTEMA INTEGRADO DE CONTABILIDAD INSTITUCIONAL

INSUMO

Institución:			
PROGRAMA	OBJETO DEL GASTO	Tipo Moneda	
		M/N	M/E TOTAL
Actividad:	---		

Proyecto:	---		

G A S T O S			

C L A S I F I C A C I O N
S E C T O R I A L



CLASIFICACION ECONOMICA DE LOS GASTOS

PRODUCTOS

EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE RECURSOS
EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE GASTOS
ESTADO DE RESULTADOS (O DE RECURSOS Y GASTOS CORRIENTES)
ESTADO DE ORIGEN Y APLICACION DE FONDOS
BALANCE GENERAL O BALANCE DEL TESORO Y DE LA HACIENDA
EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE CAJA
EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE DIVISAS
CUENTA AHORRO / INVERSION / FINANCIAMIENTO
CUENTAS NACIONALES (SECTOR PUBLICO)
ESTADISTICAS DE LAS FINANZAS PUBLICAS

Institución:			
RUBRO		Tipo Moneda	
		M/N	M/E TOTAL
---	---		

R E C U R S O S			



CLASIFICACION ECONOMICA DE LOS RECURSOS

D. APLICACION DE LA CONCEPCION EN BOLIVIA

1. Aspectos Generales

Como ya se señaló anteriormente, el gobierno de Bolivia está ejecutando como uno de los componentes del proyecto SAFCO, el diseño e implantación de un sistema de información financiera que en forma eficiente, oportuna y confiable permita conocer en los centros de decisión sobre las finanzas públicas, los resultados de la gestión y la situación financiera de todo el sector público. Una de las primeras medidas en tal sentido fue la creación y entrada en operación (agosto 1989) de la Contaduría General del Estado, con la misión fundamental de desarrollar e implantar la contabilidad de la administración central y el Sistema Integrado de Información Financiera sobre el Sector Público.

Los aspectos básicos de este sistema, que en general recoge la concepción de diseño presentada en el capítulo II de este trabajo, son desarrollados en los tópicos siguientes.

2. Ambito y características de la contabilidad de la administración central

a) La administración financiera

La administración financiera del Estado tiene por misión fundamental captar los recursos del Tesoro y colocarlos de la forma más eficiente posible. Su ámbito institucional cubre las Subsecretarías de Presupuesto, Tesoro, Recaudaciones Tributarias y Contaduría General del Estado del Ministerio de Finanzas y todas las unidades administrativas que intervienen en la captación de recursos y su aplicación mediante el sistema de ordenación de gastos y pagos en vigencia.

La administración financiera de la administración central abarca dos tipos fundamentales de transacciones financieras, las presupuestarias y las extrapresupuestarias.

Se entenderá por transacciones presupuestarias, todas aquellas originadas en la ejecución del presupuesto de recursos y gastos aprobado por la autoridad competente; y por transacciones extrapresupuestarias, a todas las restantes que se realizan en la institución no originadas en el presupuesto y que inciden afectando la gestión o situación económico-financiera, por ejemplo la baja de bienes, los movimientos de fondos de terceros, el refinanciamiento de la deuda pública, etc.

La contabilidad de la administración central debe registrar y producir información sobre el conjunto de la administración financiera de esa unidad institucional, prescindiendo del carácter presupuestario o extrapresupuestario de las transacciones, si bien es de hacer notar que una alta proporción de las mismas están originadas en el sistema presupuestario.

b) Características de la contabilidad de la administración central

La contabilidad de la administración central, debe estar conceptualmente enmarcada en los propósitos que para la contabilidad del Estado se definió en el punto B de este capítulo, aplicados ellos en la unidad institucional respectiva.

Esta contabilidad fue diseñada y debe operar en el marco de la teoría contable y de los principios de contabilidad generalmente aceptados, teniendo las siguientes características específicas:

- Registra todas las transacciones que tengan incidencia económico-financiera que realicen las unidades organizativas en que se desconcentra la administración central.
- Incorpora en su activo el valor del patrimonio neto de todas las instituciones descentralizadas, con la excepción de las Alcaldías y las entidades descentralizadas que de éstas dependen.
- La administración central es una sola entidad jurídica y como consecuencia existe un solo patrimonio institucional. Los ministerios y demás organismos aprobadores de gastos y ordenadores de pagos no tienen personería jurídica independiente y por lo tanto no poseen patrimonio propio. De acuerdo con lo anterior, existirá un único estado de situación patrimonial, al igual que otro que sólo muestre el resultado de la gestión económica.
- En los ministerios y demás organismos aprobadores de gastos y ordenadores de pagos, se registrarán las transacciones que en ellos se realicen y que están relacionados con la ejecución del presupuesto de ingresos y gastos, la administración de fondos y valores y la administración de los bienes nacionales.
- Como consecuencia de la desconcentración del registro de las transacciones, en la Contaduría General del Estado sólo se contabilizarán asientos de ajuste y de cierre y apertura de ejercicio.
- El diseño del sistema contempla su operatoria automática y a tiempo real entre todos sus componentes, en función de una base de datos lógicamente estructurada.
- Su diseño está realizado en función del flujo básico del sistema integrado de información financiera, presentado en el punto C.3 de este capítulo.
- Las transacciones que se contabilicen en los centros de registro del sistema, deben realizarse por el método de partida simple.
- Automáticamente, al entrar en la base de datos la información contabilizada por los centros de registro, se transformará en asientos de partida doble, originando un débito y un crédito en cada caso en una cuenta mayor.
- La base de datos del sistema está estructurada de tal forma que facilite la preparación de todas las salidas requeridas a la contabilidad, sean éstas de tipo presupuestario, financiero o económico.
- Las salidas del sistema serán de dos tipos: legal y gerencial. Las legales están destinadas a satisfacer requerimientos de ordenamiento vigentes sobre estados financieros. Las gerenciales tienen por objetivo el suministro de información a los distintos niveles de decisión, debiendo estar estructuradas de tal forma que facilite su lectura y comprensión por los funcionarios que deban tomar decisiones prescindiendo de que los mismos tengan o no conocimientos contables.

c) Estructura administrativa del sistema

Las entidades administrativas que intervienen en el procesamiento de la contabilidad de

la administración central, son la Contaduría General del Estado y los centros de registro que actúan como unidades operativas de base del sistema en ese ámbito.

Las principales funciones de las unidades referidas en el párrafo anterior, con respecto al sistema de contabilidad de la administración central, son las siguientes:

La Contaduría General del Estado (CGE)

En materia de normas y procedimientos contables:

- Diseñar, mantener y actualizar el manual de Contabilidad General de la administración central.
- Proponer normas y definir los criterios contables de registro para las dependencias de la administración central.
- Asesorar a las entidades en la implementación y funcionamiento de las normas y manuales prescriptos.

En materia de procesamiento contable:

- Registrar las transacciones presupuestarias, financieras y patrimoniales de la administración central que le correspondan, según la norma técnica específica.
- Centralizar la información contable que producen las unidades operativas de la administración central.
- Producir los estados financieros que muestren periódicamente la situación patrimonial y la gestión financiera y presupuestaria de la administración central.

Los centros de registro

La función de llevar la contabilidad de la administración central, la CGE la desconcentra en los centros de registro del sistema, siempre en el marco de la teoría y principios contables.

La buena práctica contable indica que las transacciones de incidencia económico-financiera de una organización deben ser registradas en el mismo lugar en que las mismas se producen, evitando traslados de documentación, asegurando conocimientos especializados del registrador y, en general, logrando menores costos administrativos. A los sitios geográficos donde se contabilizarán las operaciones, se los denominará centros de registro.

Los centros de registro de la administración central, son los siguientes:

- Subsecretaría de Presupuesto.
- Dirección de Programación y Ejecución Presupuestaria de la Subsecretaría del Tesoro.
- Oficinas liquidadoras de Rentas y Aduanas.
- Oficinas, agencias o cajas recaudadoras.
- Organismos aprobadores de gastos y ordenadores de pagos.
- Dirección de Crédito Público.
- Dirección de Operaciones de Tesoro Nacional.

Cada uno de estos centros de registro procesará información con las siguientes finalidades:

- Integrarla a la base de dato central del sistema, o sea la Contaduría General del Estado.

- Procesar y generar la información necesaria para la toma de decisiones de las autoridades institucionales específicas.

La información que los centros de registro integran al SIDIF, está establecida en cuanto a sus características, estructura de estados y periodicidad, en el manual que refiere a los aspectos operativos del sistema de contabilidad general.

Por su parte, con respecto a la información que los centros de registros procesan y producen para su propia administración, se ha preparado para cada uno de ellos un instructivo que regulará el subsistema respectivo.

3. Aspectos Básicos del SIDIF del Sector Público

a) Objetivos y características del SIDIF del sector público

El SIDIF tiene por objetivo presentar información debidamente estructurada sobre la gestión del sector público en un período determinado, mostrando el comportamiento de las grandes variables macroeconómicas públicas y los resultados operativo, económico y financiero de cada entidad y de los grandes agregados institucionales que conforman el sector.

El SIDIF produce dos tipos de estados financieros básicos; uno, según los requerimientos del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), Cuentas del Sector Público (2); preparado por las Naciones Unidas y otro, según las estipulaciones del modelo de "Estadísticas de las Finanzas Públicas" (EFP) (3), diseñado por el Fondo Monetario Internacional.

Para producir sus estados financieros, el SIDIF procesa información financiera suministrada por todas las instituciones pertenecientes al sector público que realicen transacciones que tengan alguna incidencia en la gestión, o situación financiero/patrimonial del mismo.

Las características fundamentales del SIDIF son las siguientes:

- El sistema opera según metodologías de tipo estadístico, no estando el procesamiento de sus cuentas basado en la teoría contable ni en los principios de contabilidad generalmente aceptados.
- El sistema presenta estados financieros según los modelos del SCN y EFP referidos.
- Los estados financieros del SCN y los de la EFP, presentan información sobre flujos de un período determinado, no presentando información por valores acumulados.
- Ambos sistemas prevén técnicas de consolidación de cuentas que se aplican en el SIDIF y cuyos fundamentos se encuentran en los modelos respectivos.
- El SIDIF, en función de metodologías estadísticas y previa selección de hipótesis sobre variables estratégicas, puede producir estados proyectados sobre el comportamiento del sector público.

La información producida por el SIDIF tiene por usuarios principales a las autoridades responsables de conducir la política económica a nivel nacional de Bolivia y será

fueron la fuente informativa principal sobre el comportamiento del sector público para analistas económicos, políticos y la ciudadanía en general.

Los estados financieros producidos por el SIDIF se integran con el programa monetario y la balanza de pagos, para posibilitar la preparación del programa financiero nacional.

Es de destacar también que en función de que la información del SIDIF se ajusta a los requerimientos de los organismos internacionales que llevan estadísticas sobre los sectores públicos nacionales, como ser Naciones Unidas, Fondo Monetario Internacional, Comisión Económica para América Latina, etc, la misma puede acoplarse automáticamente a los modelos respectivos.

El SIDIF está basado en una estructura administrativa y en los elementos sistémicos que se presentan en los puntos siguientes, teniendo la Contaduría General del Estado, además de sus otras funciones específicas, la misión de actuar como órgano rector y administrador del sistema.

b) Estructura administrativa del sistema

El sistema integrado de información financiera del sector público, desde el punto de vista de su estructura administrativa global, está constituido por la Contaduría General del Estado, que como ya se dijo es el órgano rector del sistema y por todas las Contadurías (o unidades contables) de las entidades que conforman la administración descentralizada. Por supuesto también integran la estructura administrativa del sistema, las unidades administrativas de menor nivel en que se desconcentran los organismos referidos.

Seguidamente, se especifican las funciones básicas de las unidades identificadas en el párrafo anterior, en lo que hace al SIDIF.

i. La Contaduría General del Estado (CGE)

En el marco de la legislación vigente en Bolivia, la Contaduría General del Estado, actuando bajo la supervigilancia normativa de la Contraloría General del Estado, tiene por misión fundamental planificar, dirigir, coordinar y controlar los sistemas de contabilidad del sector público, centralizar la información contable de la administración descentralizada y producir estados estadísticos sobre la gestión financiera del sector público.

Bajo la óptica descrita, la CGE se convierte en un "banco de datos" de la Administración Financiera del Estado, consistiendo su actividad fundamental en el diseño, mantenimiento y supervisión del SIDIF, ya que la tarea de registro queda desconcentrada en los centros respectivos (centralizados y descentralizados).

Una vez organizada la información y producidos los estados financieros correspondientes, tanto de la administración central como del sector público, la CGE debe interpretarlos, analizarlos y presentar los informes de evaluación respectivos.

De acuerdo con las características de las funciones asignadas, a la Contaduría

General del Estado, debe convertirse en el principal centro informativo de la Administración Financiera del Estado.

ii. Las contadurías de la administración descentralizada

En cada entidad de la administración descentralizada con personería jurídica independiente, debe funcionar una contaduría o unidad administrativa que haga sus veces. Estas unidades, cuya función básica será la de llevar la contabilidad general de la institución donde operan, tendrá una dependencia funcional de la Contaduría General del Estado y serán responsables de aplicar las normas técnicas que sobre la materia de su competencia dicte el órgano central del sistema bajo la supervisión de la Contraloría General de la República.

Las contadurías de las administraciones descentralizadas producirán la información que les requiera la CGE para integrar al SIDIF, la que básicamente será de tipo económico (Cuenta Ahorro / Inversión / Financiamiento) en las bases contables devengado y caja. Los demás estados financieros que produzcan sobre su gestión y situación financiero/patrimonial, tendrán por objetivo suministrar información para sus propios centros decisionales y para los terceros interesados en su gestión, pero los mismos no forman parte del SIDIF. No obstante lo anterior, dichos estados deben ser remitidos a la Contaduría General del Estado a efectos de su análisis y emisión de opinión sobre la gestión económico/financiero de las entidades respectivas.

c) Componentes básicos del SIDIF

De acuerdo con la metodología de sistemas se identificarán las salidas, proceso y entradas del SIDIF.

Como se expresó "ut-supra" el SIDIF produce los cuadros y cuentas del Sistema de Cuentas Nacionales y de las Estadísticas de las Finanzas Públicas. Para ello procesa en una base de datos específicamente organizada con este propósito, los estados de la contabilidad económica producidos por la CGE y por cada una de las contadurías de las instituciones que conforman la administración descentralizada. Como estados de la contabilidad económica identificaremos a la Cuenta de Ahorro / Inversión / Financiamiento, diseñada ésta de tal forma y en la base contable necesaria, para que, a partir de su estructura de datos, pueda extraerse toda la información requerida por las cuentas del SCN y por las EFP.

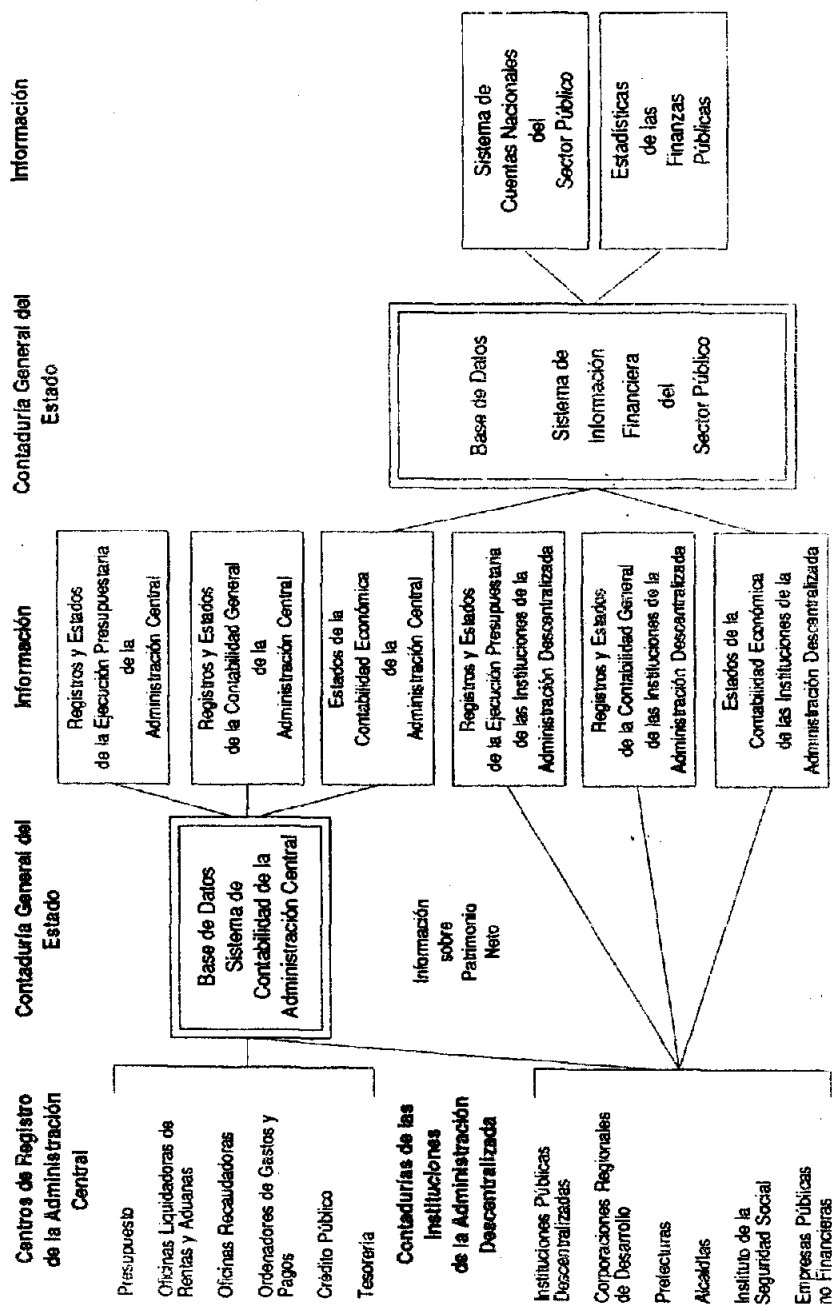
La información económica sobre la administración central es elaborada por la propia CGE, como producto del sistema de contabilidad respectivo.

La gráfica siguiente muestra de manera muy esquemática, el flujo de información de este sistema.

(2) "Manual de Contabilidad Nacional - Cuentas del Sector Público". Naciones Unidas. Nueva York, 1988. Número de Venta S.88.XVII.5.

(3) "Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas". Fondo Monetario Internacional. Washington 1987.

COMPONENTES BASICOS DEL SISTEMA DE INFORMACION FINANCIERA DEL SECTOR PUBLICO



4. Instrumentos desarrollados

Es de hacer notar que en Bolivia se han diseñado los planes de cuentas y metodologías de conversión, que permiten la aplicación del sistema integrado de información financiera, entre los que se destacan los siguientes:

1. Clasificador institucional del sector público
2. Clasificador por objeto del gasto
3. Clasificador de recursos por rubros
4. Clasificador económico de los gastos
5. Metodología para la confección de la clasificación económica de los gastos
6. Clasificador económico de los recursos
7. Clasificador de ingresos de la administración central
8. Clasificador sectorial y metodologías para su elaboración
9. Estado de resultados y metodología para su confección
 - a) Para el sector descentralizado no empresarial
 - b) Para el sector descentralizado empresarial
10. Origen y aplicación de fondos y metodología para su confección
11. Balance general y metodología para su confección
12. Cuenta de Ahorro - Inversión - Financiamiento y metodología para su Confección
 - a) Para las instituciones no empresariales
 - b) Para las instituciones empresariales
13. Metodología para la preparación de las cuentas nacionales del sector público a partir de la clasificación económica de los Recursos y los gastos
14. Metodología para la preparación de las estadísticas de las finanzas públicas a partir de la clasificación económica de los recursos y los gastos.

Actualmente está en proceso de diseño, en detalle, el sistema computarizado de contabilidad de la administración central, que tiene como propósito comenzar a operar el 1º de Enero de 1990.

**PROGRAMACION FINANCIERA GLOBAL
Y DEL SECTOR PUBLICO**

por Rodrigo Jaque García

I. INTRODUCCION

En la década del 80 se habla cada vez con mayor frecuencia sobre el plan o programa financiero, así como de la técnica que permite generarlo, la programación financiera. Sin embargo, por variadas circunstancias se van confundiendo, tanto los conceptos como las instancias o diversos horizontes de tiempo que se adoptan en el análisis sobre la movilización de los recursos.

El propósito central del presente documento es señalar las vinculaciones entre la administración financiera del Estado y el instrumento conocido como programación financiera. Para ello será preciso revisar en primer lugar, los elementos básicos de las técnicas de programación financiera y luego, pasar a destacar el rol del sistema de administración financiera del Estado cuando se aplican dichas técnicas en forma consistente y sostenida.

Cabe recordar que la administración financiera es responsable de la programación del gasto público y que por lo tanto, debe arrancar a una política fiscal debidamente compatibilizada con un equilibrio dinámico de la economía. Por su parte, la política fiscal consiste en el análisis de cómo los impuestos, los gastos y las operaciones del tesoro en lo relativo a la deuda pública, influyen en la asignación de recursos entre el sector privado y el público, así como en el logro de los objetivos básicos de estabilidad, crecimiento y distribución del bienestar social.

En consecuencia, la consistencia y coherencia que debe existir entre lo que pretende hacer el Estado y lo que se supone será el comportamiento del sector privado, conduce a la formulación de la política económica; en la cual los medios que maneja el Gobierno, se constituyen en los principales instrumentos de la política a diseñar. Por lo tanto, dentro de un marco teórico-conceptual, la administración financiera para actuar con propiedad, requiere de una política económica general coherente con la política fiscal; dentro de la cual se establecen los lineamientos que deben regir las políticas de ingreso y gasto público.

Tal como puede apreciarse, parte importante del tema estará relacionado con el diseño y formulación de la política económica y además, con la necesaria compatibilidad entre las variables reales y las financieras. Es posible que en el pasado, al estar la programación financiera inmersa en la técnica de planificación económica, pasara desapercibida; sin embargo, cuando se aplicó la técnica de los planes operativos anuales, difícilmente pudo ignorarse el presupuesto monetario-financiero.

A mi parecer la programación financiera no fue suficientemente explicitada en el pasado, con lo cual los resultados efectivos de los planes se alejaron de los previstos, debido a que parte de la política económica y el uso de ciertas variables monetario-financieras fue omitido, quedando su manejo en el corto plazo completamente desvinculado de la planificación aparente de las variables reales. En los últimos años, al prevalecer la crisis económica mundial, la programación financiera resurge como el instrumento utilizado por el Fondo Monetario Internacional para la formulación de los programas de ajuste; con lo cual se le pone de moda por sobre las técnicas de planificación económica, cuyo horizonte de tiempo es más amplio y por lo tanto, difícil de aplicar cuando prevalecen condiciones de gran incertidumbre.

II. LA PROGRAMACION FINANCIERA

1. Conceptos básicos

La programación financiera es una técnica que permite seleccionar instrumentos de política económica y cuantificar los valores adecuados de esos mismos instrumentos, para alcanzar los objetivos o metas de política en un tiempo determinado. Por su parte un programa financiero es un conjunto de medidas de política económica coherentes orientados principalmente a los sectores monetario, de balanza de pagos y fiscal, con el que se persigue alcanzar determinadas metas de política económica, en dicho período de tiempo.

Tal como puede apreciarse, se entra de lleno en el campo de la elaboración de la política económica, que constituye uno de los más complejos y en el cual tiene que existir un diálogo permanente entre los cuerpos políticos responsables de la toma de decisiones y su cuerpo técnico asesor. Una de las fuentes más habituales de confusión y/o falta de entendimiento al referirse a estos temas, surge del espacio u horizonte de tiempo que cada persona tenga en mente al imaginarse los instrumentos así como los efectos deseados e indeseados que éstos provocan sobre las bases.

La programación financiera, al igual que el financiamiento del desarrollo, constituyen metodologías orientadas a cuantificar los requisitos de movilización de recursos en torno a ciertas variables reales como la inversión y el consumo. En el caso específico antes señalado, ambas metodologías están dedicadas a solucionar con el mínimo de fricción posible, que el ahorro sea igual a la inversión postulada; por lo tanto, que el proceso ahorro-inversión hacia sectores prioritarios para el desarrollo previsto, se produzca dentro del mayor equilibrio dinámico posible, tanto a nivel sectorial como general de toda la economía.

Sin embargo, la diferencia en el período de tiempo que se abarca en cada caso, provoca diferencias importantes en método y significación entre el financiamiento del desarrollo, que abarca tres o más años y la programación financiera que orienta a períodos más cortos que generalmente no pasan de un año. A medida que el horizonte de tiempo es más amplio, las variables reales son las más relevantes, sus magnitudes se desplazan y pueden estar influidas por medidas de política en otras esferas de la acción estatal. Por ejemplo, la producción agrícola de determinados productos puede crecer debido a facilidades de asistencia técnica y de insumos, en un programa a cuatro años.

Por otra parte, en el corto plazo la producción agrícola es una oferta relativamente fija y no influenciable o dependiente de otros instrumentos de la política económica. Serán ahora la variación relativa en los precios internos y de la tasa de cambio, los factores principales que determinen el ingreso del sector agrícola y su comportamiento hacia el siguiente ciclo productivo.

Finalmente y sólo a modo de comentario en torno al enfoque que se produce al situarse en un determinado horizonte de tiempo, en el corto plazo un planteamiento de reforma tributaria no mejorará en absoluto la situación financiera del gobierno central. Sus efectos recaudatorios se dejan sentir a mediano plazo, mientras que en el corto plazo se sufre el costo político de sancionarla, así como también las dificultades administrativas para implantarla.

Sin embargo, un recargo a ciertos derechos de aduana y/o a los impuestos sobre alcoholes y cigarillos, suelen ser aprobados sin mayor resistencia y con un efecto recaudatorio inmediato. Esto explica en parte, por qué las reformas son aprobadas en principio; pero siempre dilatadas en su aplicación definitiva.

2. Características e instrumentos

La programación financiera arranca del hecho de que en el corto plazo existe una relación razonablemente estable entre las variables financieras y las no financieras y que además, las autoridades gubernamentales pueden manipular algunas de las primeras y con ello, provocar reacciones en el sector real de la economía. Los instrumentos financieros empleados para alcanzar los objetivos del programa son, comúnmente, los siguientes:

- El crédito bancario interno
- Las tasas de interés
- Los ingresos y gastos del sector público
- La tasa de cambio
- La deuda externa

El uso del instrumento crédito bancario interno, se basa en que la demanda por medios de pago es una función relativamente constante de ciertas variables como son el nivel de precios y el producto bruto interno o el ingreso real. Además en una economía abierta, la balanza de pagos es un elemento adicional que actúa sobre la demanda y oferta de dinero; dado que los agentes económicos balancean su exceso de oferta de dinero; dado que los agentes económicos balancean su exceso de oferta de dinero, variando sus gastos en bienes y servicios (incluyendo los de origen importado) y/o sus tenencias de otros activos (incluyendo activos en el exterior). En consecuencia, las variaciones que experimente el crédito bancario interno tienen que ser compatibles con tres metas básicas del programa financiero: la balanza de pagos, la tasa de interés y la de crecimiento económico.

Cuando nos referimos a la tasa de interés como instrumento, normalmente se trata de incrementar el ahorro financiero (a expensas del consumo): con lo cual los organismos de intermediación financiera pueden canalizar un mayor volumen de inversión y lo que es igualmente importante, más eficiente, si existe un adecuado inventario de proyectos tanto privados como públicos. También una tasa de interés real puede frenar la fuga de capitales y aminorar la preferencia por atesorar en moneda extranjera u otro tipo de activos externos; con ésto también contribuye a aliviar la presión sobre la balanza de pagos.

La política fiscal es una de las importantes y se desenvuelve en un constante dilema entre crecimiento económico, estabilidad y equidad en la distribución del crecimiento alcanzado. Cabe reconocer que en el corto plazo prevalecerá el objetivo estabilidad, dado que los otros necesariamente requieren de un horizonte de tiempo más amplio. Cuando el objetivo estabilidad es el prioritario, se tiende a frenar el ritmo y/o el valor absoluto del gasto público; dado que tanto el gasto corriente como el de inversión, tienen el mismo efecto sobre la demanda agregada a corto plazo. Por otra parte, la reducción del déficit global del sector público aminora la presión sobre el crédito interno, lo cual puede liberar recursos para el sector privado y aminorar el crecimiento de los medios de pago.

Otro elemento que adquiere gran relevancia en esta última década, es el relativo a la política de precios de las Empresas del Estado, que puede ser decisiva en la reducción del déficit global del sector público consolidado no financiero, además de tener impactos importantes en los precios y costos internos de muchas funciones de producción del sector privado. También cabe mencionar las tendencias de corte neoliberal, que propician una reducción del ámbito del sector público, como medio para mejorar la eficiencia y eficacia de todo el aparato económico.

El uso de la tasa de cambio como instrumento de política económica de corto plazo, apunta hacia el mejoramiento de la competitividad internacional, la cual se había deteriorado por presión de ciertos costos internos y/o por un crecimiento del índice general de precios mayor al experimentado por la tasa de cambio aplicada a las exportaciones. Además del efecto restrictivo sobre el volumen de las importaciones, un alza de la tasa de cambio persigue una reorientación de la producción interna hacia la generación de bienes y servicios comercializables internacionalmente, lo que en el corto plazo se traduce en una disminución del salario real y en el valor de los activos nacionales que puedan ser demandados desde el exterior. Parte de este ajuste es inevitable ante la presión creada por la inflación importada y el constante deterioro de los términos de intercambio; sin embargo, debe tenerse en cuenta la capacidad de respuesta o elasticidad del aparato productivo interno para adecuarse a estos estímulos de reorientación hacia la exportación.

Además de que a corto plazo un alza del tipo de cambio se transmitirá a los precios internos, dada la incidencia de los bienes importados en los valores brutos de la producción nacional, gran parte de las exportaciones tradicionales no reaccionarán dado que confrontan condiciones externas inelásticas a los precios o simplemente, están sujetas a cuotas dentro del mercado internacional. Estas situaciones hacen que se observe una cierta tendencia a establecer tipos de cambios múltiples, que manejados en el corto plazo, puedan aminorar las desventajas de una devaluación general.

El último de los instrumentos es de introducción reciente y obedece más a restricciones que a posibilidades de maniobra, como es la situación del endeudamiento externo. Se le incluye para que desde un inicio, el diseño de la política económica tenga presente las condiciones bajo las cuales es aceptable y dentro de cierta supervisión que asegure tanto un perfil como un monto razonablemente sostenible por concepto de deuda pública externa, de deuda de balanza de pagos y de deuda del sector privado.

Lo anterior requiere de una perspectiva a mediano plazo, lo que es aún posible con los flujos de ciertos organismos internacionales de financiamiento y bastante incierto con financiamientos comerciales y de proveedores. Sin embargo aún dentro de un marco de incertidumbre, es preciso establecer las condiciones en que el país puede contratar nuevos préstamos y la proyección del servicio de la deuda externa de la Nación. Es posible que del análisis surja la necesidad de plantear nuevas reestructuraciones de la deuda, la cual en ese caso, estará sustentada en un juego de proyecciones y dentro de una política económica coherente con las decisiones nacionales.

En definitiva, los instrumentos seleccionados, su intensidad de aplicación y la combinación de las correspondientes políticas, dependerán de las metas escogidas, de la capacidad institucional del país, de su situación política y del grado de maniobra frente a las

condiciones que le impone su nivel de endeudamiento externo.

3. Técnicas de proyección y coherencia

El óptimo técnico es contar con un modelo econométrico, debidamente probado en cuanto a su confiabilidad, que contenga las relaciones entre las variables, instrumentos y bases que ya se comentaron, para la simulación o construcción de escenarios alternativos en torno a la política económica global a recomendar. Cabe señalar que tanto para la determinación del modelo econométrico, como para el desarrollo de métodos menos sofisticados, debe contarse con variada información histórica sobre la economía en cuestión. Además, de no existir, tendrán que elaborarse marcos de referencia a mediano plazo por lo menos, que señalen el comportamiento esperado de los principales agregados económicos, derivados del ritmo de actividad previsto para los principales sectores de la economía.

Dentro de dicho marco de referencia es fundamental tener un detallado programa de inversiones públicas, que contenga tanto obras de ejecución como proyectos terminados y proyectos en estudio. Este programa será determinante para cuantificar el impacto económico y financiero derivado de la ejecución del mismo, así como del cronograma que cubra tanto el corto plazo, como todo el plazo de construcción de las obras. La combinación entre el pronóstico sectorial y el programa de inversiones públicas, debe permitir esbozar por lo menos un perfil de la inversión privada estimada como necesaria, al efectuar el mencionado pronóstico.

Los elementos antes indicados son un mínimo imprescindible para abordar la tarea de generar un programa financiero, se tenga o no un modelo econométrico. En caso de no contar con este último, el método consiste en integrar los valores proyectados en un flujo de fondos entre los distintos sectores y mercados, de manera que dicho flujo sea compatible con las metas postuladas.

Las repercusiones antes comentadas pueden ser indeseadas y provocar efectos negativos en otras áreas del sistema económico, que es justamente lo que se trata de evitar con una programación financiera debidamente compatibilizada y desagregada. Para alcanzar el grado de compatibilidad y coherencia entre las metas y los valores proyectados, es preciso encauzar las decisiones de los diversos sectores mediante medidas específicas de política económica. Tal como puede apreciarse, la metodología se basa en un proceso iterativo, aún cuando se disponga de un modelo global confiable, en que la experiencia y el buen juicio tienen tanta importancia como los instrumentos y la capacidad técnico-teórica. Las etapas en el desarrollo de la programación financiera dependerán de la situación de los diversos sistemas de información en cada país, siendo posible establecer una secuencia de relativa validez.

Como es lógico, debe arrancarse por la estimación de las variables exógenas, que normalmente se refieren a aquellas determinadas o altamente influenciadas por factores externos y también las que no serán influidas por la política económica a determinar en el período establecido, generalmente de doce meses. Ejemplos clásicos de este tipo de variables son las exportaciones, las condiciones del posible financiamiento externo, los precios internacionales y ciertas variables internas reales en el campo de la producción,

generalmente de sectores tradicionales.

El segundo paso consiste en una primera hipótesis sobre los valores de los objetivos o metas de política. Será preciso estimar la tasa de crecimiento del producto bruto interno (PBI), con base tanto en las perspectivas de los sectores productivos básicos, como de las exportaciones, de la inversión pública y de las perspectivas de la inversión privada nacional y extranjera. La meta de empleo estará altamente relacionada con las variables antes mencionadas, pero también se moverá en función del gasto público corriente y de la tecnología en uso. La tasa posible de inflación estará ubicada en un rango que queda determinada por elementos tales como: presión entre el PBI potencial y el efectivamente alcanzable, la inflación importada, el crecimiento de los medios de pago en el período inmediato anterior y en menor medida, por la política económica en proceso de diseño.

Luego de tener las premisas antes comentadas, se pasa a estimar los agregados monetarios o sea, dinero, cuasidinero y otras obligaciones del sistema financiero, mediante relaciones entre las variables monetarias y reales que se consideran relativamente estables en el corto plazo. Además, dichas relaciones se establecen con base en los multiplicadores del dinero, que consideran tanto el efectivo en circulación más los depósitos a la vista y la definición amplia del dinero, que adiciona el cuasidinero. A su vez la base monetaria puede descomponerse en la suma de reservas bancarias y efectivo en circulación, obteniéndose diversas relaciones o cocientes entre el efectivo en circulación y los depósitos a la vista, el cociente del cuasidinero sobre los depósitos a la vista y el cociente entre reservas y depósitos totales. Cabe destacar el carácter iterativo del proceso, que a estas alturas por razones de simultaneidad requiere determinar tanto el PBI real, como la tasa de inflación y los agregados monetarios.

Si todo lo anterior parece razonable, a continuación se trata de cuantificar el volumen del crédito interno, tanto entre tipos de intermediarios financieros, como entre el sector público y privado. Los volúmenes guardarán relación con los crecimientos esperados en los diversos sectores de actividad económica, los programas de inversiones y la primera hipótesis sobre el déficit global del sector público no financiero. Sin embargo aquí también se presentan interacciones que requerirán de nuevas interacciones, dado que las variaciones de los activos externos netos del sistema financiero junto con los previstos para los agregados monetarios determinan los niveles adecuados del nivel del crédito interno, dentro de ciertos rangos de estabilidad. Los instrumentos de política serán básicamente la tasa de interés, el encaje legal, el monto y tipo de redescuentos por cartera o colocaciones, así como las operaciones de mercado abierto que pueda afectar la autoridad monetaria.

Por otra parte, se estiman otras variables macroeconómicas endógenas ampliamente determinadas, en el corto plazo, por el valor postulado para el PBI, como son el consumo y las importaciones. Ellas combinadas con otras variables ya estimadas, permiten determinar el consumo de gobierno, los ingresos, derivar el déficit en cuenta corriente del sector público no financiero y con las inversiones previstas más otros gastos de capital, el déficit global bruto y neto del sector público no financiero. Este último deberá ser consistente con las premisas ya adoptadas para el crédito interno y para operaciones financieras entre el sector privado y el público (colocación de bonos). Además surgirá la primera magnitud para el posible incremento neto de la deuda pública externa, que usualmente se transforma en el

elemento final de ajuste.

La última fase consiste justamente en introducir las variables financieras del sector externo, que de resultar inconsistentes, conducen a:

- Analizar la posibilidad de nuevas medidas de política económica, que modifiquen aún más el comportamiento de los entes económicos.
- Rebajar algunas metas del programa, como pueden ser el nivel del PBI, la inversión pública y/o el aumento postulado en las reservas internacionales.
- Iniciar una iteración más de todo el juego de soluciones factibles del programa.

III. EL ROL DE LA ADMINISTRACION FINANCIERA

1. Participación Institucional

El desarrollo efectuado involucra definitivamente, en el proceso de la programación financiera, a tres instituciones básicas en la estructura organizativa de la administración pública, ellas son el Banco Central, el Ministerio de Hacienda y la Oficina de Planificación. También tienen un papel relevante, pero no protagónico, la banca e intermediarios financieros del estado y el vasto sistema de información que deba abastecer tanto la formulación, como la ejecución y evaluación del programa financiero.

En numerosas oportunidades y en diversos seminarios, se han comentado las discrepancias que surgen entre los planificadores y los programadores presupuestarios; por lo cual parece más útil referirse al hecho de que también existe una separación entre los planificadores y los encargados de la decisiones a nivel de las autoridades monetarias. El hecho de que el Banco Central tenga una considerable independencia, basada en normas legales y en una larga tradición, se traduce en que frecuentemente tenga una opinión propia para definir la política económica, especialmente la de corto plazo.

Por su parte las relaciones entre el Banco Central y el Ministerio de Hacienda suelen facilitarse, al existir relaciones rutinarias en áreas tales como el endeudamiento externo público, el comercio exterior y las recaudaciones aduaneras, las importaciones directas del estado y el financiamiento interno del presupuesto nacional. Todos estos temas han sido tratados desde mucho antes que existieran las oficinas de Planificación, creando una cierta disciplina y coordinación básica.

Encontrar una forma de entendimiento es realmente fundamental, dada la estrecha vinculación que existe entre los instrumentos de la programación financiera y a que las consecuencias derivadas del uso de esos instrumentos, pueden afectar sensiblemente a variables estratégicas del desarrollo económico. En consecuencia parece necesario considerar la posibilidad de que los tres organismos constituyan un grupo de trabajo permanente, ubicado al más alto nivel posible, de manera que el intercambio continuo de ideas e información permita una labor armoniosa y equilibrada.

El problema señalado no es nuevo y dentro de mis conocimientos, el primer esfuerzo por establecer una mayor vinculación entre las autoridades monetarias y los organismos de planificación, lo efectuó el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, que llevó a cabo un seminario sobre el tema en Santiago de Chile, del 24 de noviembre al

2 de diciembre de 1967. Sin embargo, reuniones que promuevan un mayor acercamiento entre la programación del desarrollo y el diseño e implementación del plan financiero no parecen haberse intensificado; así como tampoco el uso de metodologías comunes y el intercambio oportuno de información.

El grupo técnico propuesto, con carácter institucional, debería asesorar a una especie de Gabinete Económico, en el cual participarían los directivos de los organismos estatales más vinculados a la formulación de la política económica. Su labor consistiría en aplicar la metodología comentada en el capítulo anterior, manteniendo un horizonte de un año en la programación financiera. Además, en el corto plazo intentará mantener flujos semanales para el primer mes de proyección, una base mensual para completar los primeros tres meses y luego, agrupará en trimestres el resto del período de tiempo proyectado. Finalmente, este grupo técnico asesor se mantendrá en permanente contacto con los encargados de la proyección, registro y seguimiento de:

- La balanza cambiaria y sus efectos monetarios-financieros.
- El panorama monetario y el panorama financiero.
- La programación presupuestaria y financiera del sector público.

2. La programación financiera del sector público.

Tal como se aprecia en el esquema presentado para explicar el sentido global del plan financiero, la columna o vector del sector público no financiero debe desagregarse por cada uno de sus elementos constitutivos. Esta labor le compete al Ministerio de Hacienda, a través de dos de sus unidades básicas: la Tesorería Nacional y la Dirección de Presupuesto.

La Tesorería, que debe manejar el subsistema de caja y sus relaciones con los pasivos corrientes y de mediano y largo plazo, será responsable de plantear un flujo consistente con el elaborado a nivel global. Para ello, a su conocimiento de los pasivos corrientes por pagar a las obligaciones que surgen de la deuda interna y externa, debe agregar el flujo de ingresos estimado por los organismos responsables de los ingresos tributarios y no tributarios. El horizonte de tiempo es eminentemente operativo, por lo cual la programación será diaria para la primera semana proyectada pudiendo, en el resto del eje de tiempo, mantener el ya señalado para la programación financiera global.

En coordinación con la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES), establecerá el calendario de los pagos que se derivan del ritmo propuesto para que los resultados previstos por la programación presupuestaria, sean alcanzados en términos reales.

Además, la Tesorería consultará las transferencias corrientes y de Capital en el momento y por el monto que la ONAPRES determine, en función de su análisis del flujo de caja requerido por cada organismo público. Cabe señalar que pueden existir entes públicos que no reciban aportes del Estado; pero su posición financiera también tiene que ser analizada y proyectada integralmente, puesto que de cada análisis institucional se pretende establecer en los diferentes momentos de la proyección:

- Uso neto de préstamos del sistema monetario financiero interno
- Captación neta de recursos del sector privado financiero.

- Uso neto de préstamos externos oficiales y comerciales.
- Saldo de caja proyectado.

De las funciones necesarias para que la programación financiera del sector público no financiero pueda ser factible, se deduce que en primer lugar se requieren mecanismos ágiles que faciliten la información en base a caja. La existencia de un sistema de caja única fiscal, que desconcentra la operación sin que se diluya la información, así como la necesidad de que todos los entes públicos mantengan sus cuentas en un solo banco del estado, son dos requisitos básicos.

El otro lo constituye la necesidad de contar con una ONAPRES que maneja integralmente la asignación de recursos. La prioridad de ejecución de los proyectos de inversión debe establecerla el sistema nacional de planificación; pero luego el análisis financiero de todo el flujo de recurso le compete a ONAPRES. Así también debe ejercer liderazgo y supervisión sobre todos los entes públicos, para asegurar la consistencia de las decisiones en torno a la asignación y uso de los recursos financieros.

Sin embargo, respecto de esta última condición, cabe señalar que no deben utilizarse los instrumentos fiscales como una derivación de consideración puramente monetarias; aún cuando no exista un plan de desarrollo, la acción de la programación presupuestaria tiene implicaciones en la esfera real, que son trascendentales en el logro de los diferentes objetivos del desarrollo económico y social.

Los requisitos de financiamiento interno, que comprenden las variaciones estacionales tanto de los ingresos como de los gastos, tendrán que ser compatibles con los previstos en la programación financiera global. En caso de inconsistencias, deberá revisarse toda la programación y de ser necesario, el uso de los instrumentos y los objetivos de la política económica de corto plazo.

3. Ejecución y realimentación

Como todo método basado en proyecciones, su uso no tiene sentido si no se efectúa un seguimiento, que permita establecer las causas de las desviaciones con la realidad y luego, introducir estas experiencias en el siguiente ciclo de programación. Dado que a nivel operativo el seguimiento es diario, exige el adecuado funcionamiento de una contabilidad gubernamental integrada, que permita tanto el análisis del flujo de caja como de las variaciones patrimoniales agregadas.

Esta exigencia se extiende al resto del sector público descentralizado, el que debe contar con un sistema de cuentas uniformes que facilite el análisis y permita rápidas agregaciones y consolidaciones. La uniformidad de los sistemas contables, es además requisito básico para su sistematización dentro de un proceso integral de procesamiento de datos que satisfaga las necesidades de información de los organismos rectores de la programación financiera.

Por otra parte, el registro de las operaciones de comercio exterior y de la cuenta de capital de la balanza de pagos, especialmente aquellas que tienen efecto monetario interno, también tendrán que estar disponibles con atrasos no mayores a un mes. En lo relativo al panorama

monetario, que consolida los datos del balance de todos los bancos creadores de dinero y de las autoridades monetarias, generalmente no existe una demora significativa y además, es una de las estadísticas más confiables.

Finalmente, el panorama financiero que agrega al monetario el movimiento de los intermediarios financieros que son relevantes en la estructura financiera de la economía, suele tenerse con bastante atraso. Esto impide el análisis oportuno del vínculo que existe entre la creación del dinero y la canalización del crédito, por un lado, y la captación de ahorros por otra.

En consecuencia y luego de este somero enunciado sobre los requisitos de información confiable y oportuna, es bastante complejo el flujo de información que requiere el grupo técnico asesor de alto nivel, para analizar la ejecución y recomendar medidas correctivas; en caso de que el flujo de fondo efectivos amenace con presionar más allá de lo previsto, elementos críticos como el nivel de precios internos y la tasa de cambio.

Dentro del Ministerio de Hacienda el elemento central lo constituye el seguimiento del flujo de caja, a nivel de la Tesorería Nacional. El objetivo básico es asegurar que no está presionando el crédito interno, ni aumentando los atrasos en los pagos, por sobre los márgenes previamente establecidos. Los datos de los ingresos tributarios y no tributarios ingresados a la Caja Fiscal, suelen ser los más rápidos y fáciles de obtener y el análisis del grado de cumplimiento se hará con cada organismo reponsable. En algunos casos puede ser recomendable poner especial énfasis en los mecanismos de desembolso de los préstamos externos; de manera que no se produzcan acumulaciones indebidas en las cuentas de desembolso por percibir, luego que los gastos han sido realizados.

La ONAPRES, al margen de su seguimiento físico-financiero por programa y por proyectos de inversión, debe ejercer el control sobre el sector descentralizado y mensualmente debe verificar que cada organismo se mantenga dentro del programa trazado. En caso de variaciones, debe comunicar a la Tesorería los cambios recomendados en el calendario de pago de las transferencias corrientes y de capital. Además, el consolidado del sector público no financiero en base a caja, debe ser enviado mensualmente al grupo técnico asesor encargado de la programación financiera global; incluyendo comentarios y reactualización de las proyecciones, cuando las desviaciones observadas así lo ameriten.

La Tesorería Nacional presentará al Ministro de Hacienda un informe agregado diario, entre la ejecución prevista y la efectivamente realizada. Las acumulaciones semanales darán origen a la desagregación de la proyección para la semana siguiente y las posibles variaciones en el uso del crédito interno y externo serán comunicadas al grupo técnico asesor. En caso de tener que disminuir el volumen del gasto, la ONAPRES debe proponer y luego de aprobado implementar, un programa de reducciones en el ritmo de la ejecución presupuestaria que genera compromisos de pago. Este programa debe estructurarse por institución, por programa de operación y de inversión, con su comentario sobre el efecto en los resultados físicos o impacto del gasto público.

El seguimiento esbozado tanto hacia el grupo técnico asesor, como para los organismos involucrados, permite que se mantenga un análisis permanente sobre los distintos aspectos de la políticas fiscal, de manera que su paulatina reformulación mantenga la ansiada compatibilidad y coherencia con el resto de la política económica oficial.