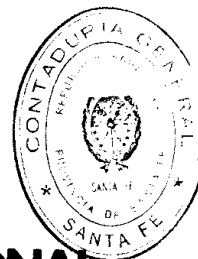


464
4
1983



**VIº CONGRESO NACIONAL
DE CONTADURIAS GENERALES**

CORRIENTES, SEPTIEMBRE DE 1983

**LAS CONTADURIAS GENERALES
Y EL CONTROL DE GESTION
DE LA HACIENDA PUBLICA**

AUTORES:

Dr. Carlos M. Casasco

Dr. Néstor A. Colombo

Dr. José C. Moure

Contaduría General de la Nación

464.

**VIº CONGRESO NACIONAL
DE CONTADURIAS GENERALES**
Corrientes, septiembre de 1983

**LAS CONTADURIAS GENERALES Y EL CONTROL
DE GESTION DE LA HACIENDA PUBLICA**

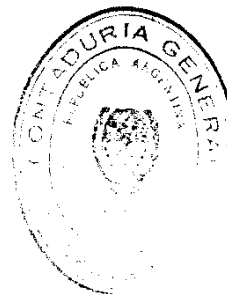
AUTORES:

Dr. Carlos M. Casasco

Dr. Néstor A. Colombo

Dr. José C. Moure

Contaduría General de la Nación



LAS CONTADURIAS GENERALES Y EL CONTROL
DE GESTION DE LA HACIENDA PUBLICA

T E M A R I O

- I - Premisas básicas
- II - Propuesta
 - 1.- A nivel institucional
 - 2.- Objetivos del control de gestión a implantar
 - 3.- Lineamientos
 - 4.- Misión y funciones
 - 5.- Organización de la Contaduría General en materia de control de gestión.
 - 6.- Relación de la Contaduría General con los organismos públicos en materia de control de gestión.
- III - Conclusión.

I - PREMISAS BASICAS

1. Conocida es la creciente necesidad del Estado moderno en cuanto a obtener mejores niveles de eficacia, eficiencia y economía en la gestión gubernamental.-
 2. En realidad, suele ocurrir que al no disponerse de un adecuado contexto integrado de medios legales, materiales y humanos por parte de los distintos niveles decisorios del Poder Administrador, las acciones de gobierno no logran reunir los requisitos básicos mínimos que permitan su sustentamiento racional desde el punto de vista del buen orden hacendal.-
 3. Así, al no lograrse la imprescindible interrelación entre los enfoques políticos de las acciones de gobierno y los correspondientes mecanismos de conducción, ejecución y control de las mismas, se obtiene como resultante una administración desordenada e ineficiente, que no trasciende y se agota en sí misma.-
 4. Para optimizar su gestión hacendal, el Poder Ejecutivo dispone de dos herramientas fundamentales: (a) El Presupuesto Nacional (o Provincial) y (b) La Ley de Contabilidad (a nivel nacional o provincial). En la medida que dichas herramientas se modernicen y adecuen a los objetivos perseguidos, se allanará el camino para descubrir la verdad que todo administrador bien informado debe conocer, como premisa ineludible de su propia responsabilidad específica.-
 5. En materia presupuestaria, el país ha realizado importantes esfuerzos - programación, presupuesto base cero, etc. - que si bien no han alcanzado aún el desa_
-

desarrollo deseado, constituyen pasos trascendentes en cuanto a mejorar el proceso de formulación, ejecución y con siguiente control.-

6. A su vez, la contabilidad del Estado tiende a transformarse en un medio idóneo para procurar un eficiente sistema de información pública. En tal sentido, sabido es que las Contadurías Generales tienen competencia exclusiva en materia de normatización de dicho sistema.-
7. En cuanto al control interno de la Hacienda Pública, también corresponde a la competencia específica de las Contadurías Generales. Se considera que están dadas las condiciones para completar dicho control interno orientándolo hacia el control de gestión como un aporte trascendente a la obtención de una eficiente gestión administrativa, persiguiendo, a su vez, la coordinación y unificación decisoria de los sistemas existentes en la actualidad.-
8. En la práctica, se ha observado la actuación de organismos de control sin las condiciones básicas que se requieren para alcanzar los objetivos buscados, es decir:
 - a) El Poder Administrador debe unificar la conducción, supervisión, coordinación y normatización de las funciones de control interno.-
 - b) Dicho control debe relacionarse estrechamente y depender en forma directa del máximo nivel gubernamental (Presidente de la Nación o gobernador Provincial).-
 - c) La unidad central del sistema debe también asumir

la responsabilidad en la orientación del sistema de información.-

9. Por otra parte, por tratarse de una función cuya importancia fundamental radica en que debe ejecutarse en forma simultánea a la acción, el control de gestión deberá ser responsabilidad de un órgano dependiente del que tiene a cargo la Administración General de la Nación (o Provincia) y, por sus características, resulta inapropiado delegar esa misión hacia cualquier órgano extraño a dicho Poder.
 10. Cuando el control de gestión se ejerce por un órgano que depende del Poder Administrador reviste el carácter de apoyo técnico a las decisiones políticas, asesorando y asistiendo en las correspondientes evaluaciones.-
 11. En nuestro país, los órganos dotados para ejercer tal responsabilidad primaria son las Contadurías Generales, como consecuencia lógica de su competencia, experiencia e, inclusive, la gravitación histórica de sus 150 años de existencia en el ejercicio de tales funciones.
 12. Correspondería entonces ubicar á las Contadurías Generales en estrecha relación y directa dependencia con el nivel máximo del Poder Administrador, sin dejar de lado la misión de orientar al sistema de información de la gestión administrativa y económico-financiera, sobre la base de que a mejor sistema de información corresponde un mejor control.-
-

13. Para tal fin, deberá modernizarse la legislación actual en la materia, orientándola a la luz de las premisas expuestas, perfeccionándose así el actual control interno de la Hacienda Pública y asignando a las Contadurías Generales el nivel que les corresponde en su carácter de órganos superiores de control.-
-

II - PROPUESTA

I - A NIVEL INSTITUCIONAL

- I.1.- Se contempla que el nuevo sistema de control de gestión canalice sus observaciones y recomendaciones a través del nivel superior (Presidencia de la Nación o Gobernador), con una modalidad que resulte global en sus enfoques, flexible en su control, indicativa en sus recomendaciones y, en esencia, valorativa de resultados obtenidos frente a objetivos fijados.-
- 1.2.- La labor de la Contaduría General deberá estar dirigida hacia la comprobación del cumplimiento de los objetivos y metas nacionales, (o provinciales) para lo cual deberá procurar detectar las deficiencias esenciales de la acción hacendal del Estado y las causas que las originan, con el objeto de proponer soluciones que permitan a la Administración tener una referencia racional y objetiva para corregir las desviaciones de la ejecución con respecto a los planes.-
- 1.3.- Cabe mencionar que la instrumentación de la presente propuesta no implica modificaciones en las dotaciones del personal de los sectores intervinientes, ni tampoco suprimir o fusionar organismos, sino un cambio de orientación en la coordinación del control de gestión como apoyo al proceso decisorio superior.-
-

2 - OBJETIVOS DEL CONTROL DE GESTION A IMPLANTAR

- 2.1.- El objetivo del control de gestión será el de propender en todo el ámbito de la Administración Pública al cotejo de los resultados obtenidos en la gestión con los previstos, posibilitando deducir de inmediato las suficientes pautas para facilitar la decisión de los niveles superiores de conducción.-
- 2.2.- En tal sentido, el objetivo de la Contaduría General deberá tender a que en la Administración Pública existan controles de gestión que, contando con las herramientas adecuadas - indicadores, cuadros de mando y mecánica de la información - posibiliten arribar, a la evaluación por el resultado con un sentido económico-funcional a fin de que la gestión económica, financiera y patrimonial de los organismos públicos se desarrolle bajo los cánones del control de objetivos, de responsabilidad y de delegación.-
- 2.3.- Especial énfasis corresponderá a la evaluación presupuestaria, tendiéndose a un control que considere la eficacia y eficiencia de los programas de gobierno cumplidos y que proporcione los elementos de juicio a los responsables de la gestión administrativa para la consecución de sus objetivos y la optimización del uso de los recursos puestos a su disposición. Todo ello con el complemento del imprescindible accionar conjunto de las Contadurías Generales y los sectores de formulación presupuestaria.-

3.- LINEAMIENTOS

3.1.- De acuerdo a los principios doctrinarios generalmente expuestos en la materia, el sistema de control de gestión comprenderá tres etapas.-

3.1.1.- Indicadores que concuerden con los objetivos previstos en los planes gubernamentales.-

3.1.2.- Medición del grado de avance en la ejecución de los planes gubernamentales.-

3.1.3.- Corrección de desvíos.-

3.2.- En lo relacionado con la selección de indicadores, corresponderá que los mismos revistan las siguientes características:

3.2.1.- Oportunidad.-

Una de las causales más significativas en cuanto a las falencias observadas en los sistemas de control público radica en la carencia de la debida oportunidad para servir a la toma de decisiones. El control de gestión, por la índole de su contenido y alcances, exige la presentación de indicadores con el suficiente margen de tiempo para la oportuna decisión del Poder Administrador.-

3.2.2.- Economicidad.-

Corresponde neutralizar la tendencia constatada en cuanto a la aplicación de costosísimos sistemas de control de gestión que escapan a los más elementales principios de racionalización administrativa.-

3.2.3.- Sencillez.-

Ha de facilitarse la comprensión del sistema de control de gestión tanto para los niveles de conducción como para los de ejecución, dejando de lado los enfoques excesivamente técnicos para dar lugar al buen sentido y al equilibrio conceptual.-

3.2.4.- Adecuación.-

Debe existir una sólida interrelación entre los indicadores seleccionados y los objetivos perseguidos en los planes gubernamentales, e igual concordancia con respecto a las funciones y actividades de los organismos públicos, de tal forma de alcanzar la mayor practicidad operativa posible.-

3.2.5.- Flexibilidad y Revisión.-

El control de gestión no ha de transformarse en una estructura inflexible y rígida sino que, por el contrario, requerirá un mecanismo ágil en materia de incorporación de cambios imprevistos en las variables que intervienen en el proceso. Ello se complementará con una periódica revisión de los controles en vigencia, a los fines de ajustar los mismos a la dinámica de la administración.-

3.2.6.- Interrelación de indicadores.-

Los indicadores económico-financieros aplicados en todo sistema de control de gestión deberán guardar relación entre sí, de tal forma de contribuir al más amplio conocimiento de las situaciones planteadas, fijando relaciones de causa-efecto a través de dicha integración.-

3.3.- La medición del grado de avance en la ejecución de los planes gubernamentales constituye una etapa fundamental para el éxito de todo proceso de control de gestión. En tal sentido, corresponderá contemplar los siguientes aspectos:

3.3.1.- Cotejo ejecución prevista/real.-

La formulación de los planes gubernamentales ha de complementarse con un sistema de información que permita disponer de datos equivalentes en materia de ejecución.- En tal sentido, la contabilidad del Estado estará organizada de tal forma de facilitar la máxima fluidez para comparar ambos aspectos.-

3.3.2.- Presentación de los informes de control de gestión.-

De acuerdo a lo tratado en el ítem 3.3.1.- precedente, los informes de control de gestión deberán reflejar permanentemente

la relación entre las previsiones y la ejecución, con indicación de los desvíos significativos y de las medidas correctivas recomendadas, acompañando a tales fines -de ser posible- información estadística y graficada.-

- 3.4.- La corrección de desvíos asegura la seriedad del sistema. De poco valdría un control de gestión que no logre concretar en la práctica esta última etapa, pues finalizaría diluyéndose en la ineficacia. De allí la importancia de asignar al control de gestión un nivel preponderante a nivel estructural dentro de la pirámide del Poder Administrador.-
- 3.5.- El sistema de control de gestión a cargo de la Contaduría General exige una íntima conexión con el sistema de toma de decisiones. Los informes de control de gestión han de fluir natural y armoniosamente hacia los centros decisivos, adecuándose a las reales necesidades del Poder Administrador en la materia.-
- 3.6.- Resulta imprescindible promover la participación de los funcionarios de los sectores administrativos bajo control a los fines de facilitar una más plena comprensión y colaboración en pos de la eficiencia final del proceso decisorio.-

4.- MISION Y FUNCIONES

De acuerdo a lo expuesto precedentemente, se ha contemplado que la misión y funciones a cargo de las Contadurías Generales en materia de Control de Gestión debiera definirse en los siguientes términos:

A- MISION

Ejercer el control de gestión de la hacienda pública.

B- FUNCIONES

- 1.- Entender en la definición de objetivos, elaboración de planes, programas y procedimientos de control de gestión y en el diseño e implantación de indicadores que permitan determinar la evolución económica, financiera y patrimonial de los organismos bajo control a fin de evaluar los resultados alcanzados en la gestión frente a las metas u objetivos fijados.-
 - 2.- Intervenir en la instrumentación de planes de cuentas que permitan determinar, en la medida de las posibilidades de cada organismo y según los métodos y sistemas vigentes, los resultados operativos y centros de costo por áreas de responsabilidad.-
 - 3.- Evaluar, de acuerdo al orden de prioridades preestablecido, los distintos sectores de los organismos bajo control a través de información periódica ("informática de la gestión"), con la consiguiente elaboración de cuadros de mando debidamente actualizados.-
-

- 4.- Formular recomendaciones con respecto a políticas, cursos de acción o medidas correctivas de las desviaciones significativas observadas.-
 - 5.- Estimar los costos que origina el mantener la informática y los distintos tipos de control de gestión, opinando sobre la ampliación o restricción de los mismos, según las circunstancias lo aconsejen.-
 - 6.- En materia específica de evaluación presupuestaria, se cubrirán los siguientes aspectos:
 - 6.1.- Facilitar el mejor aprovechamiento de los recursos públicos mediante su racional asignación, según un orden de prioridades, sobre la base de la evaluación técnica de alternativas, que tienda a maximizar beneficios y minimizar costos, según las condiciones respectivas.-
 - 6.2.- Analizar los gastos con el mayor detalle posible, sobre la base de las asignaciones de los programas y de su relación con las metas a realizar, discriminando el peso relativo de cada tipo de erogación.-
 - 6.3.- Analizar las actividades que componen los programas, su presentación, diagnóstico, pronóstico, fijación de metas y asignación de recursos y su correlativa ejecución.-
 - 6.4.- Analizar "in situ" las erogaciones e inversiones previstas para el funcionamiento y prestación de servicios, las transferencias intersectoriales y las inversiones financieras.-
-

7.- Mantener fluida relación con los restantes sectores de control de la Administración Pública, tanto para obtener información como para presentar ésta elaborada y sintetizada según los objetivos preestablecidos.-

5.- ORGANIZACION DE LA CONTADURIA GENERAL EN MATERIA DE CONTROL DE GESTION.

Sobre la base de las premisas y objetivos tratados, la Contaduría General contará con un sector específico de control de gestión que unifique la información sobre el avance de los programas, actividades y proyectos de acuerdo a normas y procedimientos preestablecidos, sobre la base de indicadores de resultados para expresar las unidades de medida y los coeficientes de ejecución y/o avance previstos, con el propósito de determinar tanto el grado de cumplimiento de los objetivos y el logro de las metas profijadas como el grado de eficacia y eficiencia en el uso de los recursos, según los respectivos informes de progreso.-

Para tales fines, la Contaduría General dispondrá, en lo interno, de la información estadística, contable y patrimonial provenientes de sus respectivas áreas, además de la originada en el ámbito de los responsables sectoriales de los programas, actividades o proyectos.

Por otra parte, y en forma complementaria, la Contaduría General desarrollará las funciones inherentes al análisis de las causas de las desviaciones detectadas, proponiendo al nivel superior las acciones correctivas que sean necesarias y, en caso de equilibrio, procurando formas de mejorar el uso de los medios y recursos disponibles, dentro de un enfoque de tendencia a incrementar la optimización de las condiciones en que se desenvuelve la Administración Pública.-

6.- RELACION DE LA CONTADURIA GENERAL CON LOS ORGANISMOS PUBLICOS EN MATERIA DE CONTROL DE GÈSTION

Para que opere efectivamente la relación entre el control superior y el sectorial, es necesario que la Contaduría General coordine el accionar de los organismos públicos en la materia, según las siguientes pautas:

- 6.1.- Los planes anuales de control de gestión que realizan los organismos públicos deben ser enviados con la debida anticipación, ajustándose a los lineamientos preestablecidos por la Contaduría General, de conformidad con las directivas impartidas por la Presidencia de la Nación (o Gobernador Provincial, en su caso).-
- 6.2.- La Contaduría General elaborará normas y procedimientos de control de gestión que cubran integralmente el alcance de las distintas funciones asignadas a los organismos. A su vez, dichos organismos -responsables directos de la aplicación de las normas- las complementarán con los procedimientos específicos que resulten necesarios según las circunstancias.-
- 6.3.- La Contaduría General prestará asistencia técnica a los organismos públicos en materia de control de gestión y colaborará directamente con los mismos en la estructuración, puesta en marcha y seguimiento de los sectores específicos directamente responsables ante dicho órgano de contralor.-

- 6.4.- La Contaduría General procederá a evaluar el funcionamiento y calidad del control de gestión vigente en cada organismo.-
- 6.5.- Corresponderá llevar por parte de la Contaduría General una acción sistemática tendiente a lograr el establecimiento y/o el mejoramiento continuo del control de gestión en todos los organismos públicos sujetos a su fiscalización.
-

III - CONCLUSION

Lo expuesto precedentemente permite opinar que están dadas las condiciones para que en nuestro país las Contadurías Generales unifiquen bajo su ámbito las funciones de coordinación en materia de control de gestión.-

En tal sentido, la medida que se propicia permitirá, en concordancia con las modernas técnicas de control, perfeccionar el control interno a cargo de las Contadurías Generales, en lo que hace a incorporar los aspectos referidos a la eficacia, eficiencia y economía de la gestión.-