

1171

**X CONGRESO NACIONAL
DE
CONTADURIAS GENERALES**

**"HACIA UN SISTEMA DE INFORMACION
INTERGUBERNAMENTAL"**

AUTORES:

Lic. Claudia N. Lopez

Lic. Sergio M. Suarez

**CONTADURIA GENERAL DE LA NACION
DIRECCION DE ANALISIS E INFORMACION FINANCIERA**

**Buenos Aires
Noviembre de 1993**

BIBLIOGRAFIA

- Ley de Administracion Financiera y de los sistemas de Control del Sector Publico Nacional (Ley Nro. 24.156) - Buenos Aires, 1992
- Programa de Reforma de la Administracion Financiera Gubernamental - Noviembre de 1992
- Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Publico Nacional - Buenos Aires, 1993
- Information System Strategies for Public Financial Management - H.M. Davies, Ali Hashim y E. Talero - The World Bank - Washington D.C., 1993
- Modern Management and Information Systems for Public Administration in Developing Countries.- ST/ESA/SER.E/36 - United Nations - New York, 1985
- Manual de Estadisticas de las Finanzas Publicas - Fondo Monetario Internacional - Washington, 1987
- Manual de Contabilidad Nacional - Cuentas del Sector Publico - Serie F Nro.50 - Naciones Unidas Nueva York, 1988
- Sistema Integrado de Cuentas - Ricardo Gutierrez - SAFCO - Bolivia, 1990

INDICE

	Paginas
- BIBLIOGRAFIA.....	2
- INDICE.....	3
- RESUMEN.....	4
- INTRODUCCION.....	6
PRIMERA PARTE: SISTEMA DE INFORMACION PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA	
- Importancia.....	7
- Criterios para el diseno de un sistema de informacion.....	8
- Sistema integrado.....	9
- Alcances y Aplicaciones.....	10
- Metodologia de diseno.....	10
- Elementos relevantes para la definicion de un sistema de informacion.....	12
- Areas de Informacion - Procesos Funcionales.....	13
- Comentarios y Recomendaciones.....	16
SEGUNDA PARTE: CONCEPTOS RELEVANTES PARA LA IMPLEMENTACION DE UN SISTEMA INTERGUBERNAMENTAL EN EL MARCO DE LA LEY DE ADMINISTRACION FINANCIERA	
- Gobierno General.....	18
- Sector Publico No Financiero.....	19
- Sector Publico Financiero.....	19
- Sector Publico Nacional.....	20
- Administracion Financiera.....	20
- Sistema de Informacion Financiera.....	21
- Clasificaciones Presupuestarias.....	22
- Criterios homogeneos de registracion e imputacion.....	23
- Momentos de la ejecucion.....	24
- El rol de las Contadurias Generales.....	25
TERCERA PARTE: SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS	
- Comentarios Finales.....	27
APENDICE	
- Cuadro 1 - Estructura de Procesos, Datos y Flujos.....	29
- Cuadro 2 - Arquitectura de Sistemas.....	30

RESUMEN

Concebir un Sistema de Informacion es una tarea que requiere profundidad de analisis, amplitud de criterio y de perspectiva temporal. No basta la mera seleccion de tecnologia de avanzada, se apunta a analizar la informacion, sus circuitos, su interrelacion. Son cuestiones trascendentes aspectos tales como la cobertura, las fuentes y bases, los requerimientos de los usuarios, los flujos y el procesamiento de datos, las modalidades de presentacion de la informacion.

En la actualidad es notoria la divergencia existente entre las demandas de informacion precisa, confiable y oportuna y las posibilidades que los distintos usuarios tienen de ver satisfechas esas exigencias, entorpeciendo de este modo la toma de decisiones y la correcta gestion fiscal. Estos problemas atañen a toda la Administracion Publica, tanto Nacional como Provincial. Las similitudes existentes en la estructura administrativa, en los procesos funcionales llevados a cabo, en los requerimientos de informacion y en los objetivos que persiguen en materia de informacion las ponen en un pie de igualdad en esta materia, y se destacan aun mas a la hora de consolidar y agregar informacion del Sector Publico Argentino.

Este trabajo intenta, simplemente, aportar elementos para la reflexion, y procura ser el punto de inicio de una serie de intercambios y encuentros para la discusion y puesta en marcha de un sistema compartido, compatible con los requerimientos de cada institucion, de cada administracion y de cada nivel de gobierno. No se proponen soluciones, cada responsable debiera adoptar las medidas que mas se adapten a sus propias necesidades. Solo se intenta proponer un objetivo comun, orientar esfuerzos en una misma direccion.

En la **Primera Parte** se destacan algunos aspectos conceptuales, recogidos de la experiencia de organismos internacionales. Se presenta sucintamente el alcance global que se debiera considerar al concebirse un Sistema de Informacion Integrado para la Administracion Publica, señalando las areas, los procesos y funciones involucradas. Tambien se señalan algunos lineamientos que, se estima, deben guiar el diseño de un Sistema de Informacion de estas características.

La **Segunda Parte** se dedica al analisis de conceptos y criterios fundamentales para la concepcion de un Sistema de Informacion Integrado, contemplando ciertas convenciones internacionales y aspectos normados por la Ley de Administracion Financiera (ley 24.156), haciendose especial hincapie en elementos relevantes en materia de definicion del sistema, y el rol preponderante que adquiere la Contaduria en este contexto.

Finalmente, la **Tercera Parte** se refiere a la experiencia argentina en la materia y algunas conclusiones y comentarios finales.

pectivas,

INTRODUCCION

En el contexto actual se advierte una profunda divergencia entre los aspectos relacionados a la informacion y a los sistemas de informacion. Por un lado, la permanente necesidad de los responsables de la gestion -a nivel operativo, gerencial o politico- de poseer informacion real, confiable, oportuna y actualizada. En oposicion, se verifica una profunda disparidad en materia de metodologia, alcances, objetivos, diseño, implementacion y soporte tecnologico de los sistemas de informacion existentes en el ambito de la Administracion Publica.

Las investigaciones internacionales de ciertos organismos, la adopcion de metodologias aplicadas a las organizaciones privadas, las recientes experiencias en la materia, tanto en el ambito provincial como nacional y en otros paises en desarrollo, han contribuido a diseñar estrategias, a fijar criterios y en especial a apreciar la importancia que adquieren ciertos aspectos conceptuales y metodologicos a la hora de encarar un proceso de esta naturaleza.

Se estima oportuno señalar algunos aspectos que se estiman relevantes en el intento de brindar una perspectiva mas amplia de analisis que permita reflexionar sobre la magnitud e implicancias de la tarea de diseñar un sistema de informacion abierto, que permita un flujo de informacion que no solo satisfaga los requerimientos de la institucion, provincia, municipio que lo diseña, sino que posibilite un fluido circuito de informacion desde y hacia otras instituciones u organizaciones.

Si bien cada institucion tiene sus propios objetivos definidos, no se deberia cerrar la posibilidad de integracion con los sistemas de otras organizaciones con las que comparte ciertas peculiaridades. Especificamente, el Sector Publico Argentino -tanto Financiero como No Financiero- compuesto por los niveles de gobierno nacional, provincial y municipal, deberia continuar y profundizar el recorrido iniciado en materia de unificacion de criterios a fin de poder integrar y compartir un sistema de informacion comun y compatible con los que se desarrollen a cada nivel.

Esta tarea supone la consideracion de varios aspectos: definicion de objetivos, determinacion de prioridades, analisis de los procesos funcionales, racionalizacion de procedimientos y de los flujos de informacion, homogeneizacion de criterios, adopcion de un adecuado soporte informatico, etc.

PRIMERA PARTE

SISTEMA DE INFORMACION PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA

El objetivo de esta Primera Parte es proponer algunos criterios básicos para el diseño de un Sistema Integrado apto para la Administración Gubernamental, y comentar cuestiones tales como cuales son los diferentes sistemas de información necesarios para sustentar procesos asociados con la Administración Pública, cuales son los objetivos, alcances y tipo de componente de sistemas de un área específica; como se interrelacionan los sistemas; cuales son los puntos más importantes asociados con la introducción de esos sistemas y donde radican los principales problemas y ventajas.

IMPORTANCIA

La estrecha y creciente interrelación existente entre todas las organizaciones de diversa naturaleza, su mutua interdependencia y el grado de permeabilidad a factores que escapan a su ámbito de decisión tornan cada día más imperiosa la necesidad de contar con información cierta, confiable y oportuna a la hora de tomar decisiones.

La Administración Pública no escapa a este requerimiento de las organizaciones modernas.

Las cambiantes condiciones macroeconómicas y financieras, la complejidad de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno, la necesidad de contar con un adecuado flujo de información que permita la adaptación y actualización permanente de las medidas de política y la adecuada selección de los instrumentos a utilizar, las demandas de información para distintos fines, la exigencia de consolidar y confrontar datos de diversas fuentes a fin de obtener un panorama completo del

contexto, son algunos de los factores que determinan la conveniencia de contar con un sistema de informacion que brinde los elementos indispensables para tales fines.

En realidad, a la hora de adoptar una decision importante, los responsables de la gestion -ya sea a nivel operativo, gerencial o politico- se enfrentan con el serio problema de la desinformacion, ya sea por carecer de datos e informacion suficiente, o por poseer informacion inconsistente y en muchos casos contradictoria, recopilada con metodologias y criterios heterogeneos de acuerdo a los distintos usuarios que satisfacen.

En los ultimos años, el auge de las mini y microcomputadoras, su organizacion en redes, el creciente impacto de los multimedia, todo esto sin responder a un criterio unificador sino solo atendiendo a los especificos requerimientos de cada area han dado como resultado un conjunto de sistemas aislados, incompatibles, no solo desde el punto de vista tecnologico, sino desde el punto de vista de los sistemas de informacion.

Cada area ha desarrollado circuitos cerrados, que no contemplan las relaciones existentes con otros usuarios, de acuerdo a metodologias "ad hoc", respondiendo a criterios propios de clasificacion y registro. En muchos casos el mismo documento es capturado por diversos usuarios dos, tres o mas veces, atentando así contra toda racionalidad.

Lo expuesto no hace mas que destacar la impostergable necesidad de definir en todo el ambito de la Administracion Publica, sistemas de informacion con una perspectiva amplia, estrategica, que permita la captura, procesamiento, consolidacion y agregacion de la informacion a fin de obtener estados de gestion presupuestaria. financiera, contable y estadistica, coherentes y aptos para la toma de decisiones y formulacion adecuada de politicas.

CRITERIOS PARA EL DISEÑO DE UN SISTEMA DE INFORMACION

Contrariamente a lo que durante mucho tiempo se considero, debe remarcar que es un error suponer que la simple diseminación de computadoras en el ámbito de la Administración Publica es la solución a todos los problemas relacionados con la informacion.

La verdadera concepción de un Sistema de Información Integrado no consiste en la mera distribución de mini o micro computadoras, sino en un concienzudo análisis y racionalización de los procesos funcionales que se llevan a cabo, redefiniendo los circuitos de información, estableciendo taxativamente puntos de entrada únicos, puntos de enlace, determinando responsabilidades. Implementar una política de sistematización de los procedimientos mediante la difusión de equipos informáticos solo puede ser considerado como parte de una operación más amplia.

En primer lugar se deben analizar los circuitos operativos, los procedimientos administrativos, el marco legal regulatorio asociado con la gestión fiscal, las capacidades institucionales de las entidades gubernamentales. Se deben destacar los aspectos inadecuados o inoperantes, e identificar las medidas correctivas más apropiadas.

Solo entonces los sistemas de computación deben ser diseñados e introducidos para asistir a la implementación de las medidas correctivas.

Los beneficios a obtener en la implementación de sistemas de información asistidos por computadoras dependen, fundamentalmente, del éxito logrado en la racionalización de los procesos, en la definición de los circuitos, en el grado de interrelación de los sistemas y áreas involucrados y de los aspectos organizacionales subyacentes.

SISTEMA INTEGRADO

Por lo general los sistemas son implementados como componentes independientes que, respondiendo a requerimientos específicos de cada área, descuidan los intereses o necesidades de otros sectores o usuarios y no tienen en cuenta aspectos relativos a la interrelación de los sistemas. En consecuencia, a menudo se obtienen sistemas segmentados e irracionales, sin posibilidades de compartir información. Superposiciones, cobertura incompleta o ciertos conflictos en cuanto a cobertura de funciones son algunos de los principales problemas que se suscitan, en especial al tratar de generarse informes para la administración gerencial, ya que estos por lo general abarcan datos de distintas áreas, obtenidos a partir de varios procesos funcionales.

Un diseño adecuado, que posibilite tener un panorama general de la totalidad de la red de los sistemas requeridos para el soporte de la Administración Gubernamental y que pueda servir como

una guía a fines de su implementación, es un elemento fundamental a la hora de definir un sistema que sirva de eficiente sostén para una administración.

ALCANCES Y APLICACIONES

En el ámbito de la administración gubernamental un adecuado sistema de información debidamente concebido y diseñado puede -y debe- adaptarse a variados fines y utilidades, debiendo poseer suficiente amplitud, cobertura y flexibilidad de modo tal que posibilite su aplicación a:

- adaptación a las cambiantes condiciones macroeconómicas
- mejora de la eficiencia de los programas de gasto público a través del desarrollo e implementación de mecanismos para la planificación fiscal, presupuesto y evaluación.
- administración de recursos externos provenientes tanto del endeudamiento como de los programas de ayuda externa
- movilización de recursos domésticos
- administración del tamaño y eficiencia de los servicios que brinda el gobierno
- difusión de información dentro del sector público y al sector privado

METODOLOGÍA DE DISEÑO

Un análisis sistemático de los procesos funcionales, de la información contenida y de los flujos de información es de utilidad para establecer un contexto adecuado para la identificación y resolución

de problemas técnicos y organizacionales. Los organismos internacionales han propuesto una metodología analítica que establece un contexto general que permite relacionar funciones con los sistemas de información y que finalmente los vincula a aspectos de tecnología e implementación práctica.

Según las concepciones más modernas en materia de diseño de Sistemas de Información para organizaciones, el proceso de formulación o reformulación de los Sistemas se debe fundar en una metodología estructurada basada en la premisa que tanto los sistemas de información como la tecnología deben servir *directamente* a los objetivos de administración de la organización.

La metodología propuesta, según criterios aplicados a nivel internacional, permite determinar el alcance, las características, los requerimientos, y las prioridades de los sistemas de información a ser derivados de un análisis integral de los procesos organizacionales, pues se concentra en los procesos y funciones más que en las agrupaciones institucionales. De este modo, una metodología adecuada posibilita la obtención de configuraciones de sistemas que son independientes y más perdurables que las agrupaciones institucionales.

El punto inicial de este procedimiento analítico consiste en el desarrollo y la comprensión de las funciones asociadas con la gestión fiscal y la información requerida por esos procesos funcionales. Esto incluye:

- Definir las funciones básicas asociadas con la Administración Gubernamental, lo que implica la preparación de una descripción de cada proceso funcional, mostrando lo que el proceso involucra y su impacto en el circuito.
- Identificación de la información creada y requerida por cada función.
- Identificar que unidades de gestión son responsables de cada función. Es sabido que las responsabilidades organizacionales respecto de los procesos funcionales puede variar de país a país y con el tiempo, por tal motivo, los agrupamientos institucionales y las denominaciones usadas en este documento son genéricos y deben ser adaptados a las modalidades de cada nivel gubernamental.
- Determinación y análisis de los flujos de información, así como la naturaleza, volúmenes y frecuencia de esos flujos. Esto supone la definición de la conveniencia de contar con bases de datos centralizadas o descentralizadas y de una estimación de la periodicidad con que los datos deberán ser agregados o enviados por las diversas unidades de gestión.

- Determinar las características de la información creada y usada en cada proceso, de modo de definir si son necesarios datos agregados o analíticos, si los cortes serán transversales o series de tiempo, si los datos serán textuales o alfanuméricos, etc.

ELEMENTOS RELEVANTES PARA LA DEFINICIÓN DE UN SISTEMA DE INFORMACIÓN

Usando la metodología propuesta se generan los siguientes elementos del sistema:

Procesos funcionales de la Administración Gubernamental y sus requerimientos de información

Es indispensable realizar un profundo análisis y lograr una absoluta comprensión de los procesos funcionales de la organización de modo integral, y de la información requerida en cada instancia.

El Cuadro 1 brinda una primera aproximación a estos procesos, áreas de información y datos. El Cuadro 2, en cambio, nos presenta un detalle de la responsabilidad e injerencia institucional o sectorial en esos procesos y de los módulos de sistemas asociados.

Si bien las particularidades de cada nivel de gobierno -país, provincia o municipio- deben ser respetadas, se estima que estos cuadros brindan un contexto primario.

Sistemas de Información y Arquitectura Tecnológica de los Sistemas

Del conocimiento de los procesos funcionales y de los requerimientos de información subyacentes se derivan tres elementos claves que juntos determinan el contexto de la Administración. Estos tres elementos son:

Estructura de la Información:

Establece un panorama general de la estructura inherente de los datos y de los procesos asociados. Permite identificar la interacción existente entre los procesos funcionales y sus requerimientos de información y provee los lineamientos básicos para definir las bases de datos de los sistemas de información.

Estructura de Sistemas:

Brinda el modelo de sistemas de información, bases de datos y flujos de información requeridos para sostener la arquitectura de información. Provee la base para la planificación, el desarrollo y para asegurar la integración entre los elementos componentes

Juntas, la arquitectura o estructura de la información y de los sistemas, proporcionan el contexto para toda la red que soporta la Administración Gubernamental y sirve como guía para llevar a cabo los objetivos que se propongan en las sucesivas etapas de implementación.

Arquitectura Tecnológica:

Una adecuada determinación de las principales características funcionales de los módulos componentes de la arquitectura de sistemas ayuda a determinar cuáles son las opciones tecnológicas más adecuadas del Hardware y del Software en cada caso.

AREAS DE INFORMACIÓN - PROCESOS FUNCIONALES

El Cuadro 1 brinda una reseña de la estructura de las áreas de información. Este muestra nueve bien definidos procesos funcionales y áreas de información aplicables a la Administración Pública.

Los tipos de información contenidos en cada una de esas áreas deben permitir la cobertura de los procesos asociados en cada caso y pueden resumirse de la siguiente manera:

Programación Fiscal Macroeconómica:

Política Fiscal y Planes de Mediano Plazo: Incluye información sobre aspectos relacionados a la definición de políticas y objetivos macro (tales como PBI, tasas de inflación, déficit del sistema bancario), programa de inversiones públicas, y planes fiscales en general.

Preparación del Presupuesto, Monitoreo y Control:

Presupuesto y Caja: Contiene información referida a la preparación, seguimiento y evaluación de las fases del proceso presupuestario.

- Bases para el presupuesto, topes, distribución sectorial, asignaciones presupuestarias (corrientes y de capital) y fuentes de financiamiento, confrontación de gastos y recursos a nivel de proyectos o programas, y flujos de fondos basados en las proyecciones de gastos y de los objetivos de política.
- Revisiones periódicas de la posición global contenida en los informes fiscales y revisiones presupuestarias durante el curso del año fiscal.
- Informes sobre la posición de liquidez del gobierno, basados en información de flujos de fondos provenientes de las cuentas públicas, de emisiones y circulación de bonos, cuentas del Tesoro, reportes fiscales, programación de desembolsos y de servicios de la deuda.

Administración del Programa de Inversiones Públicas

Esta área incluye información sobre los proyectos y obras a ser ejecutados durante el año fiscal, y resume la información enviada por cada responsable o unidad ejecutora, durante todo el periodo, desde la preparación del presupuesto. Además, este módulo alimenta al anterior en lo relativo a la ejecución presupuestaria. Incluye la siguiente información:

- Descripción detallada de programas y proyectos a cargo de los distintos organismos, abiertas por año, con detalle de proyectos, objetivos en unidades físicas, indicadores de gestión y cumplimiento, e informes de avance.
- Programas de gastos a nivel de proyecto u obra en función a los objetivos propuestos a una fecha dada.
- Confrontación de gastos ejecutados vs. presupuestados.
- Seguimiento a nivel de contrato.

Administración de la Deuda

Recopilación de información tanto de Deuda Interna como Externa, incluyendo la contenida en los títulos de deuda, su negociación, provisiones de desembolsos y servicios de la deuda, e implicancias en términos de deuda de las diversas políticas fiscales y de financiación del déficit.

Ayuda Externa: este es un caso especial del anterior. Generalmente, y en caso de existir, los datos relativos a la Ayuda Exterior deben mantenerse por separado.

Administración de los Ingresos Públicos

Esta área contiene información acerca de ingresos tributarios y no tributarios, incluyendo datos de tarifas, tasas y de todas las categorías de ingresos, ya sean actuales o bien series históricas.

Administración de Recursos Humanos

Recursos Humanos (RRHH): información relativa a los procesos asociados con la administración de RR.HH.: estrategias, políticas, complementos especiales para sectores de la planta, datos de la nómina del personal civil, acciones y funciones del personal, y datos sobre beneficios o compensaciones pagados al personal civil y a los retirados.

Contabilidad Gubernamental

Cuentas Públicas: Información referida a la operación de los sistemas gubernamentales de ingresos y gastos, lo que comprende información sobre pagos, autorizaciones de gastos, ingresos y todas aquellas transacciones financieras relacionadas con el, programa de inversiones públicas, endeudamiento interno y externo, ingresos percibidos, pagos al personal en actividad y a los retirados, inventario, activos físicos, contabilidad de costos, etc.

Auditoría

Auditoría: Esta área contiene información y observaciones formuladas por los órganos de auditoría relativos a los procedimientos y asociados a las transacciones, y al seguimiento de las acciones desarrolladas en razón de las observaciones formuladas.

COMENTARIOS Y RECOMENDACIONES

Un sistema como el propuesto provee un marco de referencia y una guía para el desarrollo de un sistema adecuado para la Administración Pública.

El diseño de los circuitos y flujos de información debe asegurar la identificación de una única fuente de entrada de datos, estableciendo la "propiedad" y responsabilidad por los datos ingresados. Esto no solo simplifica los problemas de captura de datos, sino que además evita la duplicación de los mismos.

La arquitectura de sistemas proporciona una visión integral de la cadena de sistemas de información y de la interrelación de las bases de datos, y además brinda una guía para las tareas de implementación. Su independencia respecto a los cambios institucionales y organizacionales está en relación directa con la profundidad con que se hayan analizado los procesos funcionales y los requerimientos de información de cada área funcional.

La arquitectura tecnológica provee las bases para realizar las más adecuadas elecciones en materia de tecnología, guiando el proceso de adquisición de equipamientos a fin de asegurar la integrabilidad y compatibilidad de la tecnología adquirida por las diversas áreas en distintos momentos.

En la mayoría de los casos los gobiernos no tienen capacidad para iniciar el proceso de montar un sistema de información desde cero, pero es conveniente realizar los estudios con un criterio de perspectiva estratégica, a fin de obtener el máximo beneficio de los sistemas existentes. En tal sentido puede resultar conveniente:

- Procurar una visión estratégica: Desarrollar y diseñar una estructura de sistemas, información y de tecnología, pero especialmente concebidos como una oportunidad para rediseñar y simplificar los procedimientos administrativos y detectar y apuntalar los puntos críticos.
- Concentrar los recursos en los sistemas prioritarios: establecer prioridades acordes con criterios estratégicos, a fin de ganar el consenso de las principales áreas involucradas. Examinar y revisar periódicamente las opciones existentes y estimular aquellos proyectos más importantes.

- Dotar de visión y criterios estratégicos a los proyectos de sistemas de información: Impregnarlos de una concepción integral y de largo alcance, aun previendo etapas intermedias proximas en el tiempo. Revisar y modificar los alcances y objetivos de prioridad de los sistemas de modo de :

- Unificar las fuentes (y entrada) de los datos.
- Fortalecer los procesos funcionales a través de todas las organizaciones afectadas.
- Desarrollar e implementar un sistema de codificación de operaciones uniforme para toda la Administración.
- En lo posible, migrar a una tecnología adecuada o bien sentar las bases para tal migración.
- Consolidar el fortalecimiento de los sistemas existentes.

SEGUNDA PARTE

CONCEPTOS RELEVANTES PARA LA IMPLEMENTACION DE UN SISTEMA INTERGUBERNAMENTAL EN EL MARCO DE LA LEY DE ADMINISTRACION FINANCIERA

Dado que un Sistema de Informacion Gubernamental debe satisfacer los requerimientos de varios usuarios, permitiendo la obtencion de diversas salidas, tales como las Estadisticas de las Finanzas Publicas, Cuentas Nacionales, Contabilidad Patrimonial, ademas de los estados de Gestion presupuestaria y financiera, es menester, en primera instancia, comentar algunos conceptos que resultan relevantes a la hora de concebir un Sistema de Informacion, ya que contribuyen a determinar alcances, cobertura, sectorizacion, momentos de registro y otros elementos sobre los que -a la hora de la integracion de los datos- debe existir consenso y homogeneidad de criterios.

Considerando que la Ley de Administracion Financiera constituye un primer avance en nuestro pais en lo atinente a implementacion de un Sistema Integrado de Informacion, seguidamente se comentan los conceptos y criterios mas importantes, contemplando no solo lo dispuesto por dicha Ley, sino tambien ciertas convenciones adoptadas a nivel internacional.

GOBIERNO GENERAL

Se denomina asi a la combinacion de todas las unidades del gobierno de un pais. Se compone de varios subsectores:

- 1 - el gobierno central;
- 2 - los gobiernos provinciales;
- 3 - los gobiernos municipales y
- 4 - todas las autoridades supranacionales que cumplen funciones tributarias y de gasto gubernamental en el territorio nacional.

Es esencial disponer de datos separados para cada nivel de gobierno a fin de comprender la interaccion entre los distintos niveles, la division de funciones e ingresos entre ellos y la transferencia de fondos.

Las estadísticas del gobierno general son las únicas que pueden indicar la magnitud total de las operaciones del gobierno de un país, la asignación de recursos por parte del gobierno para varios fines, la importancia de los impuestos a nivel agregado y la estructura del sistema tributario.

SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO

Comprende el sector Gobierno General y las Empresas Públicas no financieras constituidas en sociedades y cuasisociedades de capital.

Este concepto es útil para medir la magnitud total del "establecimiento" del Gobierno y determinar su influencia en la economía y la forma en que la usa en áreas como el ahorro global, la formación de capital fijo y el recurso al sistema financiero.

Empresas Públicas:

Son unidades de propiedad del Gobierno y/o controladas por este, que venden al público bienes y servicios industriales o comerciales en gran escala, o están constituidas en sociedades de capital.

La propiedad y/o el control puede darse a cualquier nivel del Gobierno.

Pueden producir y vender al público tipos de bienes y servicios que suelen producir las empresas privadas, aunque pueden fijar precios por debajo del costo total de producción o plantearse objetivos de política para el bienestar del productor o del consumidor.

SECTOR PUBLICO FINANCIERO

Comprende a las Instituciones Financieras y abarca a todas las unidades que se dedican a incurrir en pasivos y adquirir activos financieros en el mercado, a toda aceptación de depósitos a la vista, a plazo o de ahorro y toda ejecución de funciones de autoridad monetaria.

Pueden agruparse en instituciones monetarias y no monetarias y clasificarse en distintos subsectores:

- Autoridad Monetaria
- Bancos creadores de dinero

- Compañías de seguros y fondos de pensiones
- Otras Instituciones financieras.

SECTOR PUBLICO NACIONAL

La Ley de Administracion Financiera dispone que el Sector Publico Nacional esta integrado por:

a) Administracion Nacional:

Administracion Central
Organismos Descentralizados
Instituciones de Seguridad Social

b) Empresas y Sociedades del Estado:

Empresas y Sociedades Anonimas con participacion estatal mayoritaria
Sociedades del Estado
Empresas del Estado
Sociedades de Economia Mixta
Empresas Interestadales
Empresas Binacionales
Sociedades Anonimas
Empresas Residuales

Se definen a las jurisdicciones como organizaciones publicas sin personalidad juridica, que integran la Administracion Central y que representan a cada uno de los poderes establecidos por la Constitucion Nacional. En tanto que los Organismos Descentralizados, las Instituciones de Seguridad Social y las Empresas y Sociedades del Estado, son entidades que tienen personalidad juridica y patrimonio propio.

ADMINISTRACION FINANCIERA

La Administracion Financiera es el conjunto de principios, normas, organismos, recursos, sistemas y procedimientos que intervienen en las operaciones de programacion, gestion y control necesarias

para captar los fondos publicos y aplicarlos para la concrecion de los objetivos y metas del Estado en la forma mas eficiente posible.

Debe señalarse que la administracion financiera tiene siempre un caracter instrumental, reservando para las Finanzas Publicas o Economia Publica, campos tales como la politica financiera o el estudio de los efectos economicos de los ingresos y gastos publicos.

La Administracion Financiera estara integrada por los siguientes sistemas:

- Sistema Presupuestario;
- Sistema de Credito Publico;
- Sistema de Tesoreria;
- Sistema de Contabilidad.

Dichos sistemas estan estrechamente interrelacionados en cuanto a su normatividad, operatividad e informacion que generan, sin desmedro de las particularidades de cada uno de ellos.

SISTEMA DE INFORMACION FINANCIERA

En nuestro pais ha sido una constante la falta de informacion confiable y oportuna sobre la gestion financiera de las instituciones publicas. La demora en su generacion ha motivado su inaplicabilidad como instrumento sustentador de decisiones. Tambien existen casos que en una misma institucion conviven varios centros procesadores de informacion financiera (presupuesto, contabilidad, tesoreria) 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 informacion financiera causan la imposibilidad de consolidar los datos para conocer apropiada y oportunamente la gestion y situacion del sector publico en su conjunto.

Debido a estos inconvenientes se ha tratado de cambiar la concepcion de la contabilidad gubernamental, proponiendo un sistema de informacion financiera que opere en forma oportuna, confiable y eficiente, con el objetivo fundamental de permitir a los responsables de las finanzas

publicas nacionales conocer los resultados de la gestion financiera de todas las instituciones publicas en particular y del sector publico en general.

Para que el sistema pueda operar con las características mencionadas se ha desarrollado un modelo bajo la concepción de un sistema integrado de información, existiendo la interrelación de las metodologías, las normas y los procedimientos, base fundamental para la toma de decisiones a fin de lograr el funcionamiento eficiente del aparato administrativo público.

El sistema contable es el sistema integrador de la información financiera del sector público, el cual debe llevarse en el marco de la teoría contable y aplicando los principios generalmente aceptados. La contabilidad registra todas las transacciones con incidencia económica-financiera que ocurren en una organización, mostrando periódicamente los siguientes estados financieros específicos:

- Ejecucion del Presupuesto de Recursos
- Ejecucion del Presupuesto de Gastos
- Ejecucion del Presupuesto de Caja
- Cuenta Ahorro-Inversion-Financiamiento
- Estado de Resultados
- Estado de Origen y Aplicacion de Fondos
- Balance General
- Cuadros del Sistema de Cuentas Nacionales
- Estadísticas de las Finanzas Públicas

CLASIFICACIONES PRESUPUESTARIAS

Para llevar adelante este sistema se han desarrollado clasificadores de cuentas que expresan las distintas formas en que se pueden expresar las informaciones de las transacciones con incidencia económico-financiera que realizan las instituciones públicas.

Los clasificadores de cuentas se utilizan tanto para la programación como para el análisis y seguimiento de la gestión económico-financiera. Su mayor desagregación se emplea en los niveles donde se administra dicha gestión y su mayor agregación en los máximos niveles políticos de decisión de la gestión pública.

A fin de precisar las interrelaciones que deben tener los clasificadores, es necesario distinguir **los analíticos o primarios** -a través de los cuales se registra cada transacción- de **los agregados** que surgen de la combinación de dos o más clasificadores. De allí surgen :

i) Analíticos:

- Institucional
- por rubros de recursos
- por objeto del gasto
- por fuentes de financiamiento de los gastos
- por localización geográfica
- por tipo de moneda

ii) Agregados:

- por finalidad y función de los gastos
- por categoría programática de los gastos
- por carácter económico de recursos y gastos
- de cuentas de resultados
- de cuentas patrimoniales

Los clasificadores bases deben 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.

CRITERIOS HOMOGÉNEOS DE REGISTRACIÓN E IMPUTACIÓN

La base principal por la cual fue encarada la reforma de la administración financiera del Estado fue el diseño de un sistema de información sobre la gestión financiera del Sector Público Nacional. Para que dicha información sea realmente útil para decisiones macroeconómicas, es importante el conocimiento de la gestión de todo el Sector Público Argentino, es decir adicionando a la nacional la de los gobiernos provinciales y municipales.

Por lo tanto es imprescindible la elaboración de un programa de trabajos con el propósito de promover y coordinar con las provincias, la Municipalidad de Buenos Aires y, a través de las

provincias, con el resto de las municipalidades , la aplicacion de sistemas integrados de administracion financiera que respondan a los principios que regiran a nivel nacional.

Existen variadas razones para poner en funcionamiento este programa:

- Necesidad de un marco teorico global y de metodologias propias desarrolladas en funcion de realidades distintas.
- Promocion y coordinacion del proceso de descentralizacion administrativa con participacion provincial y comunal.
- Transferencia de tecnologia en sistemas, procedimientos y metodos.

Los objetivos basicos de este programa seran:

- 1) Aplicar en cada provincia o municipio un proceso de administracion financiera de alcances similares y compatible con el nacional.
- 2) Elaborar un sistema de informacion que permita mostrar permanentemente la gestion y situacion consolidada de todo el sector publico argentino, suficientemente analitico para realizar evaluaciones de tipo economico, financiero y social del comportamiento de ese universo institucional.

MOMENTOS DE LA EJECUCION

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.

En materia de **ejecucion del presupuesto de recursos:**

Se devengan cuando por una relacion juridica se establece un derecho al cobro a favor de las Jurisdicciones o Entidades de la Administracion Nacional y simultaneamente una obligacion de pago por parte de personas fisicas o juridicas.

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

- Credito presupuestario
- Compromiso
- Devengado
- Pagado

El compromiso implica el origen de una relacion juridica con terceros, que dara lugar en el futuro a una eventual salida de fondos.

El devengado implica una modificacion cualitativa y cuantitativa en la composicion del patrimonio originada por transacciones con incidencia economica y financiera. Ademas significa el surgimiento de una obligacion de pago por la recepcion de conformidad de bienes o servicios oportunamente contratados o por haberse cumplido los requisitos administrativos dispuestos para los casos de gastos sin contraprestacion.

El pagado corresponde a la fecha en que se emite el cheque, se formalice la transferencia o se materialice el pago por entrega de efectivo o de otros valores.

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 informacion es de tipo presupuestario; a partir de alli, la registracion tiene incidencia en la situacion patrimonial de la institucion.

EL ROL DE LAS CONTADURIAS GENERALES

En el marco de la Ley Nro. 24156, la Contaduria General de la Nacion actua como organismo rector del sistema de contabilidad gubernamental y es el encargado de diseñar, prescribir, poner en funcionamiento y mantener dicho sistema en todo el ambito del sector publico nacional.

La Contaduria registrara las transacciones presupuestarias, financieras y patrimoniales, centralizara la informacion contable que produce el Sector Publico Nacional (Administracion Central, Organismos Descentralizados, Instituciones de Seguridad Social, Empresas del Estado, Entes Reguladores y Entes Residuales) en una Base de Datos unica, adicionandole la informacion correspondiente a las Provincias y Municipios a efectos de consolidar el Sector Publico Argentino.

Para ello correspondería a las Contadurías Provinciales la integración de normas y procedimientos para la centralización de la información, adecuando el sistema vigente a lo establecido por la Ley de Administración Financiera. De no ser posible su total adecuación, al menos sería conveniente la utilización de criterios homogéneos para la registración e imputación de las transacciones presupuestarias, financieras y patrimoniales.

Una vez lograda esta integración podrá producir los estados financieros que mostrarán periódicamente la situación patrimonial y la gestión financiera y presupuestaria del Sector Público Argentino, generando datos para su inclusión en las Cuentas Nacionales y para las Estadísticas de las Finanzas Públicas.

Por último es necesario remarcar el rol fundamental que deberán desempeñar todas las Contadurías Generales como unidades de registro, convirtiéndose en grandes centros de información, siempre dentro del marco legal en las cuales funcionan.

Además deberán actuar como unidades de coordinación entre las provincias, teniendo como objetivo primordial fijar criterios de registración compatibles a efectos de lograr que el flujo de la información sea confiable y permanente.

TERCERA PARTE

SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS

COMENTARIOS FINALES

Nuestro país se ha caracterizado por poseer un sistema basado y orientado en la rendición de cuentas, donde cada institución, cada organismo procesa y genera información con periodicidad, cobertura y calidad heterogénea, solo apta para sus propias necesidades, pero que resultan inútiles a la hora de tomar decisiones. Limitados y dispares criterios y objetivos han contribuido a crear sistemas fragmentarios e incompatibles, que solo responden a demandas sectoriales particulares, no existiendo un objetivo general.

Los problemas que esto genera pueden clasificarse en *Problemas de Organización* y *Problemas Sistémicos*. Los primeros se refieren a la falta de coherencia y a la falta de un conjunto estructurado de información apta para diversos usuarios. Los segundos, en cambio, se relacionan con las limitaciones propias del sistema de información.

Información que no se adapta a los requerimientos de diversos usuarios, inexistencia de un plan único, fragmentación a nivel institucional, bases y fuentes divergentes, desfases temporales son algunas de las causas de una imposibilidad de control de la gestión fiscal.

El diseño de un Sistema de Información Integrado surge como respuesta a estas dificultades. Este Sistema debe concebirse dentro de cada Administración -ya sea nacional, provincial o municipal-, y a nivel de Sector Público Argentino, permitiendo la integración de todos los niveles de Gobierno, respetando las particularidades propias de cada uno de los integrantes pero posibilitando la compatibilización y integración, con los beneficios que supone compartir la información generada.

Tanto los procesos de concepción y reformulación de Sistemas de Información que se están realizando en varias Provincias, como el que se lleva a cabo en el ámbito de la Secretaría de Hacienda de la Nación constituyen un avance importante en este sentido.

No obstante, se estima que debe destacarse la importancia de aplicar ciertos criterios de integración y globalidad cuando se trate de diseñar un Sistema de Información, a fin de que lo

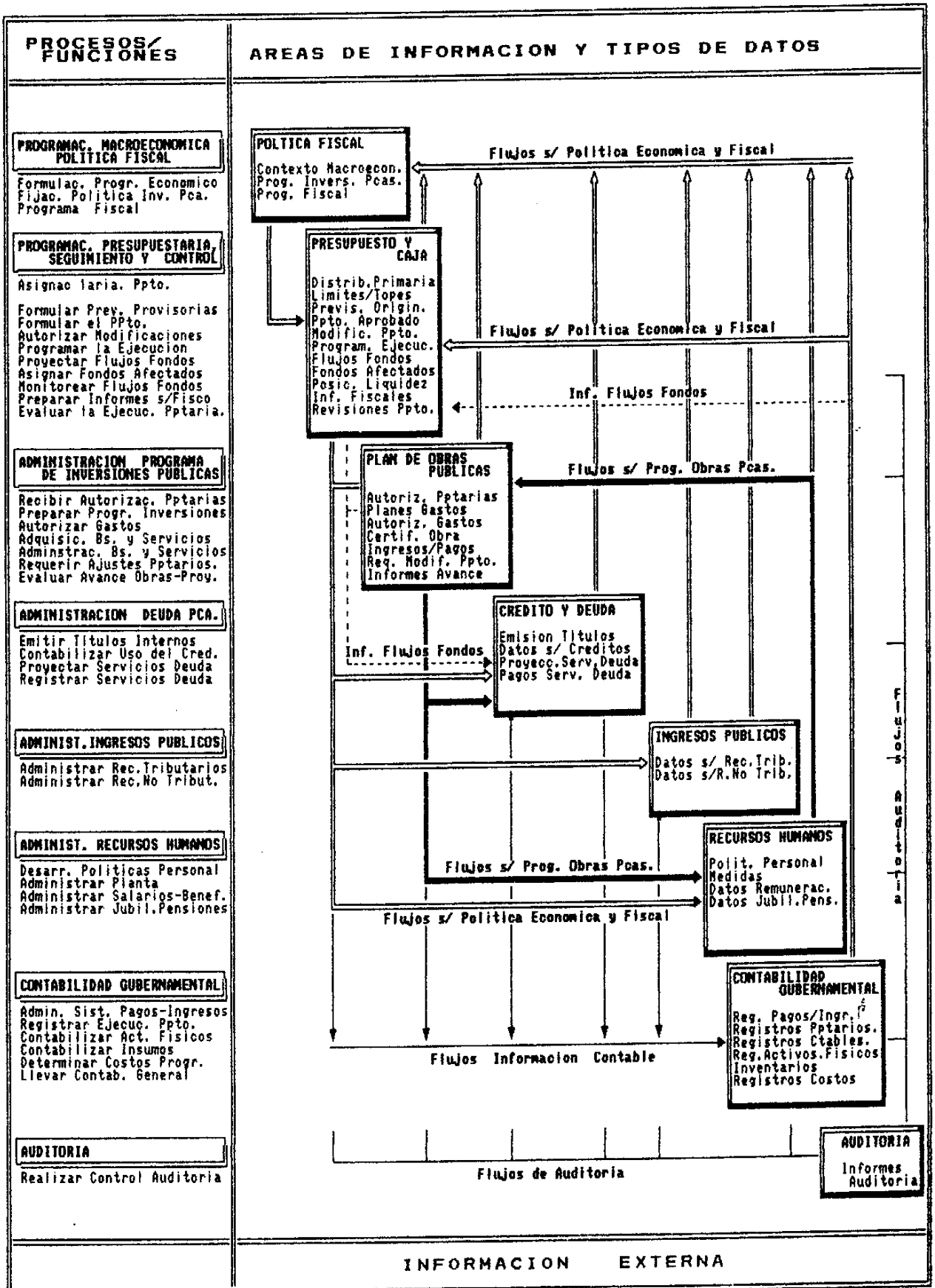
que pueda parecer una solución inmediata a un problema actual no se transforme en una seria complicación en un breve plazo.

Un adecuado conocimiento del contexto económico regional y nacional, con consecuentes impactos en la gestión fiscal -posibilitando la revisión y ajuste de metas e instrumentos-, mejoras en la gestión financiera -derivadas del conocimiento de las eventuales demandas de efectivo y posiciones de liquidez-, perfeccionamiento de las proyecciones fiscales, adecuada evaluación del impacto de las medidas de política, son algunos de los beneficios de integrar -compartir- un Sistema de Información.

Este contexto constituye una oportunidad para que las Contadurías Generales retomen una posición preponderante y que nunca debió haber sido relegada. El valor de la información es fundamental. Recopilar, procesar y presentar información de acuerdo a criterios de homogeneidad, oportunidad, confiabilidad, convertirse en principales generadores de información gerencial, adquirir un objetivo de excelencia y de servicio, constituirse en rectoras de los Sistemas de Información provinciales y en unidades de coordinación interprovincial, son algunas de las premisas que debieran guiar la acción de las Contadurías Generales.

APENDICE

Sistema de Información Gubernamental Estructura de Procesos, Datos y Flujos



Sistema de Informacion Gubernamental Arquitectura de Sistemas

