

*“Registración Contable en el marco de los Programas Internacional”*

**ASOCIACIÓN DE CONTADORÍAS GENERALES DE LA REPÚBLICA ARGENTINA**

**XXX CONGRESO NACIONAL DE CONTADORÍAS GENERALES**

27, 28, 29 y 30 de OCTUBRE de 2.015

SAN CARLOS DE BARILOCHE- RIO NEGRO- ARGENTINA

**Título de la Ponencia:**

*“Registración Contable en el marco  
de los Programas Internacional”*

**AUTORES:**

- Mg. ARIAS VALLE, MARIA BELÉN
- CPN. LARA MENDEZ, ANA PAULA
- CPN. LOZANO RUEDA, NANCY VIVIANA

**AÑO 2015**

## INDICE

<b>1. RESUMEN .....</b>	<b>2</b>
3.1 EL ESTADO ARGENTINO .....	7
3.2 NORMATIVA RELATIVA A LOS PROCESOS DE ENDEUDAMIENTO .....	8
3.2.1 Constitución Nacional .....	8
<b>4. SECTOR PÚBLICO Y ACTIVIDAD FINANCIERA .....</b>	<b>16</b>
4.1. REFORMA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA.....	16
4.2. ADMINISTRACIÓN FINANCIERA .....	18
4.2.1 Sistema de información financiera en la Provincia de San Juan .....	20
4.2.1.1 SISTEMA DE INFORMACIÓN FINANCIERA (SIIF).....	20
4.2.1.2 Funcionamiento .....	22
4.2.2. Sistema de información financiera en el ámbito nacional .....	25
4.2.2.1. SIDIF Local Unificado (SLU) .....	27
4.2.2.2. Sistema UEPEX .....	28
5.1.1 CONVENCIONES INTERNACIONALES: .....	32
5.2 RENDICIÓN DE CUENTAS .....	34
5.3. CUENTA GENERAL DEL EJERCICIO .....	34
5.3.1 Concepto .....	34
5.3.2 Aspectos normativos.....	36
5.3.3 Control de la cuenta general del ejercicio .....	36
5.3.4 Resultado de la Cuenta General del Ejercicio .....	37
6.1 ORGANISMOS INTERNACIONALES. ....	38
<b>7. EL FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA (FIDA).....</b>	<b>41</b>
7.1 PROGRAMA DE DESARROLLO DE ÁREAS RURALES-PRODEAR .....	43
7.1.1. Marco normativo para la ejecución del PRODEAR.....	44
7.1.2 PRINCIPALES DISPOSICIONES PARA LA ADMINISTRACIÓN Y OPERATIVIDAD DEL PROGRAMA.....	45
7.1.3. Ejecución y seguimiento.....	47
7.1.4. Información financiera y control.....	48
<b>8. LA TRANSPARENCIA COMO VALOR EN LA ARTICULACION CON ORGANISMOS INTERNACIONALES, PAUTAS PARA FACILITAR LA REGISTRACIÓN DE PROGRAMAS CON FINANCIAMIENTO EXTERNO, A PARTIR DEL ESTUDIO DE CASO DEL PRODEAR. ....</b>	<b>49</b>
8.1 INCONVENIENTES A LA LUZ DE LA REFORMA .....	51
8.2 TERCERO ADMINISTRADOR-UNA SOLUCIÓN INMEDIATA .....	55
8.3 PROPUESTAS DE MEJORAS.....	57
8.3.1 Ética profesional, capacitaciones, y capitalización de experiencias. ....	57
8.3.2. Mayor participación de las provincias en la elaboración de los manuales operativos .....	59
8.3.3. Actualización e integración del sistema de administración pública provincial al sistema UEPEX. ....	62
8.3.4 Publicación de resultados y acceso a la información. ....	66
<b>9. CONCLUSIÓN .....</b>	<b>68</b>
<b>ANEXO I: PRACTICO- TERCERO ADMINISTRADOR. ....</b>	<b>72</b>
1. TERCERO ADMINISTRADOR ANÁLISIS Y EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA-CONTABLE .....	72
<b>11. BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>76</b>

## 1. RESUMEN

Benedicto XVI haciendo un análisis profundo de la situación que atraviesa el mundo decía que existe una necesidad de utilizar correctamente los instrumentos y las estructuras económicas, en beneficio de la persona humana, aunque para ello habrá que educar las conciencias en la responsabilidad personal y social.

La promoción de la ética en el servicio público está estrechamente vinculada con la transparencia, la cual actúa como elemento revelador del buen funcionamiento del Estado, promoviendo el comportamiento responsable de los servidores públicos. En este sentido, la ética pública adquiere dimensiones relevantes al construir una cultura de servicio público, haciendo de la transparencia una herramienta esencial en dicho proceso. No es posible hoy hablar de un gobierno transparente sin requerir una rendición de cuentas clara y precisa por parte de quienes trabajan en la gestión pública<sup>1</sup>.

En el presente trabajo se aborda algunas dificultades que tienen los programas con financiamiento internacional a la hora de registrar y rendir cuentas, para ello se proponen algunos procedimientos de registración contable a fin de lograr un presupuesto y cuenta general más transparente.

**PALABRAS CLAVES:** Financiamiento Internacional, Transparencia, Rendición de Cuentas, Registración Contable.

## 2. INTRODUCCIÓN

Benjamin Hill, Secretario Ejecutivo de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal opina “que los procesos mundiales, como la llamada “tercera ola” democrática, la integración comercial de distintas regiones del planeta así como las nuevas tecnologías de comunicación que permiten conocer de forma instantánea lo que ocurre en cualquier lugar del mundo, han colocado a la transparencia en un lugar protagónico en el interés de organismos de cooperación internacional, empresas, organizaciones sociales internacionales e inversionistas”.

---

1 NAESSENS, N (2010). Ética pública y transparencia. Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamerica.

El Dr. Andreas Schedler especialista internacional sobre rendición de cuentas en un artículo para la Instituto Federal Acceso a la Información Pública expresa, *“Hoy en día, el concepto de la rendición de cuentas (accountability), que ya forma parte del lenguaje político cotidiano en la comunidad internacional, expresa de manera nítida esta preocupación continua por controles y contrapesos, por la supervisión y la restricción del poder. En todo el mundo democrático, los actores y observadores de la política –los líderes de partido, las asociaciones cívicas, los organismos financieros internacionales, los activistas de base, los ciudadanos, los periodistas y los académicos– han descubierto las bendiciones del concepto y se han adherido a la causa noble de la rendición pública de cuentas”*<sup>2</sup>

En un mundo cada vez más globalizado, donde todos los países se integran en un contexto económico mundial, es indispensable el rol de las instituciones financieras internacionales como promotoras de la integración y cooperación internacional. Asimismo representan en la Argentina un herramienta necesaria en los ciclos recesivos, que inyectan dinero necesario para la reactivación de la economía, para ello ofrecen una amplia línea de préstamos con bajo interés, sin intereses y donaciones, algunos de estos proyectos se cofinancian con gobiernos provinciales, nacionales, otras instituciones multilaterales, bancos comerciales y distintos organismos de créditos que se suman al propósito de cooperación y colaboración con los países subdesarrollados fuertemente instaurado como política de estos organismos. Como ejemplo de estos actores se pueden mencionar al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fondo Monetarios internacional (FMI) y Grupo del Banco Mundial de los cuales se desprenden las principales líneas de créditos. Estas instituciones tienen ambiciosos objetivos en el desarrollo y crecimiento de los países en desarrollo y subdesarrollados como son el disminuir los niveles de pobreza extrema a niveles mínimos y promover la prosperidad compartida, todo ello en el curso de una generación. Además de trabajar bajo rigurosos controles y políticas anticorrupción, en vista del actual llamamiento a las instituciones financieras internacionales para que presten un apoyo más vigoroso al fomento de la buena gobernanza, a la transparencia y a la reducción de la corrupción de forma tal que

---

2 SCHEDLER, A (2008). “Que es la Rendición de Cuentas”. Revista N° 3 Cuadernos de Transparencia. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

los fondos no sean desviados para fines distintos a los perseguidos por las instituciones.

En la Argentina se ha ido avanzando en el tema desde el sector público hay algunos organismo que han comenzado un procesos de modernización destinado a la transparencia del Estado. César Duro ha llevado a cabo un programa de reforma con el objetivo de que la Contaduría General de la Nación (CGN) se transforme en el único organismo oficial a través del cual el Estado brinde información financiera cuyo objetivo es brindarle transparencia e información al ciudadano. Cesar Duro en el año 2013 el marco de las X Jornadas Nacionales del Sector Público, el Contador General de la Nación, asegura *“La contabilidad pública hasta hace unos 20 años fue un coto reservado para algunos expertos, a partir de la reforma se fue abriendo y modernizando la contabilidad de registro y se desarrollaron nuevos sistemas que permiten conocer, en línea, las transacciones del Estado y se han ido incorporando nuevas herramientas para tener mejor información en tiempo real”*. Y es así como existe un acceso web publicado en la página de la Contaduría General de la Nación la cuenta de inversión para que cada ciudadano sepa cuanto se gastó en seguridad, cuánto costó la justicia, etc; y para eso la Contaduría General de la Nación desarrolla un sistema de contabilidad de costos para el sector público.

Por todo lo expuesto, el presente trabajo tiene como finalidad brindar estrategias para lograr una manera de transparentar la información y proponer procedimientos de registración contable de los programas financiados con instituciones multilaterales de crédito en general. Debido a que la operatoria de los programas es similar y denotan características comunes en todos ellos, se aborda el estudio en el marco del PRODEAR, y a partir del estudio de caso, se pueden establecer pautas generales y aplicables a programas de instituciones financieras de similar características.

Es importante alinear estos avances en el plano local nacional al contexto local provincial, dada nuestra estructura federal y más ambicioso aún, es dar apertura a los sistemas incluyendo la articulación con el contexto internacional. Ya que como se menciona, trabajar con estas instituciones financieras tiene como objetivo fomentar las inversiones en educación, salud, administración pública, infraestructura, agricultura y gestión ambiental, entre otros. Además de traer aparejado un manejo claro de fondos

debido a los múltiples controles y regímenes anticorrupción bajo los cuales operan estos organismos.

En el financiamiento internacional, como se ve intervienen múltiples instituciones o bancos de fomento, como sujetos de derecho público internacional, que involucran un complejo normativo paralelo al vigente en el sector público nacional o provincial.

Es así que necesariamente se encuentra un importante número de normativas y disposiciones, además de las ya instauradas en los sistemas gubernamentales locales que deben cumplirse, respondiendo a intereses o necesidades de información heterogénea, que suele producir dificultades a la hora de aplicar disposiciones reglamentarias y procedimientos internacionales en los ya vigentes. Todo ello produce confusión en los actores y multiplicidad de criterios que devienen en situaciones engorras, complejas y confusas lejos de la necesaria transparencia en la gestión de fondos públicos.

Se identifica entonces la necesidad de estudiar la operatividad y funcionamiento de estas instituciones y en función de ello, elaborar propuestas de mejoras para lograr un trabajo articulado, claro y organizado, que vela no solo por la claridad de acciones del gobierno sino que aumenta la ejecución de programas internacionales de fomento, que en definitiva se traduce en un beneficio público.

Por todo lo expuesto, el presente trabajo tiene como finalidad brindar estrategias para lograr una manera de transparentar la información y proponer procedimientos de ejecución de los programas financiados con instituciones multilaterales de crédito en general. Debido a que la operatoria de los programas es similar y denotan características comunes en todos ellos, se aborda el estudio en el marco del PRODEAR, y a partir del estudio de caso, se puede establecer pautas generales y aplicables a programas de instituciones financieras de similar características.

### **3. ESTADO MARCO LEGAL ENDEUDAMIENTO**

Para lograr un trabajar en un contexto de claridad y eficacia se debe conocer como se estructura el gobierno federal argentino, y las disposiciones normativas ya insaturadas que velan por la legalidad y legitimidad de los actos estatales. Es por ello, que la articulación conlleva al necesario entendimiento del ordenamiento jurídico de los

procesos de endeudamientos y su principio de supremacía que toma acción en caso de superposición o contradicción entre las distintas legislaciones. El valor de la transparencia en este punto se traduce en un esfuerzo por el acatamiento a las normativas imperantes en el país instauradas contra la corrupción, que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.

### 3.1 El Estado Argentino

Al Estado generalmente se lo define como "la sociedad jurídica y políticamente organizada"<sup>3</sup>. B. Campos (2008), hace distinción de cuatro elementos básicos, a saber: territorio, población, poder y gobierno. Asimismo define poder político, como competencia o capacidad para que el Estado logre su fin, quienes hacen ejercicio de este poder son los gobernantes, hombres titulares del poder que aparecen en el orden normativo como órganos, y su conjunto componen el gobierno.

La relación entre el elemento poder y territorio, dan lugar a la forma de Estado Federal, donde "se combinan dos fuerzas: la centrípeta y la centrífuga, en cuanto compensa en la unidad de un solo Estado la pluralidad y la autonomía de varios."<sup>4</sup>. Es así que existe una dualidad de poderes: el del Estado federal, y tantos Estados locales por cuantas provincias lo conforman, residiendo en las provincias todo el poder no otorgado expresamente a la Nación Constitución Nacional, artículo 121: "*Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta constitución al gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación*"<sup>5</sup>

En este esquema, se encuentra un ordenamiento jurídico armónico el cual debe ser respetado a los efectos de no caer en la inconstitucionalidad. Bidart Campos (2008) hace mención a este fenómeno como la doctrina de la supremacía constitucional, que establece que la constitución es la base de todo el orden jurídico-político de un Estado y que ésta, revestida de "super-legalidad", obliga a que las normas y los actos estatales

---

3 MACHICADO, Jorge, "El Estado", Apuntes Jurídicos (en línea), disponible en: <http://jorgemachicado.blogspot.com/2013/06/ceg.html> Consulta: 12/02/2015-

4 Ibid, p. 437

5 Constitución Republica Argentina. Artículo 121. Título II "Gobierno de las provincias". 1994

y privados se ajusten a ella. También señala que la misma supone una gradación jerárquica del orden jurídico derivado, que se escalona en planos distintos. Los más altos subordinan a los inferiores, y todo el conjunto se debe subordinar a la constitución. Siguiendo esta línea, Héctor Rogelio Serravalle<sup>6</sup> establece que, en este orden jerárquico-normativo, se encuentra en la Constitución Nacional como ley suprema del Estado Nacional y a las Constituciones Provinciales como normativa fundamental de sus Estados miembros (provincias). Ambas definen el ámbito de aplicación de los distintos niveles del Estado y sus respectivos gobiernos; Nacional, Provincial y Municipal.

### **3.2 Normativa relativa a los procesos de endeudamiento**

Ahora bien, como sección medular del presente trabajo se analizan las distintas disposiciones previstas en materia de endeudamiento, de forma tal de no trasgredir y comprender el marco legal en el que se encuadra el financiamiento internacional.

Se comienza por la normativa de mayor jerarquía, la Constitución Nacional, siguiendo por las leyes y decretos Nacionales, para luego indagar en el plano local Provincial.

#### **3.2.1 Constitución Nacional**

El proceso de endeudamiento, ha llevado un interesante despliegue de posiciones argumentales respecto de la distribución de competencias que resultan atribuidas al Poder Ejecutivo Nacional y al Congreso Nacional, según el reparto operado por la Ley Fundamental.

Como primera disposición, el artículo 4º de la Constitución Nacional menciona al empréstito como recurso para solventar los gastos de la nación en determinadas situaciones, estableciendo:

*"El Gobierno Federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional, (...) y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad Nacional".*

Este artículo hace referencia a la generalidad de los recursos que posee el Gobierno Federal, señalando puntualmente los empréstitos tanto los de orden interno, como los

---

<sup>6</sup> Serravalle, Hector R. (2005, junio). "El Programa de Reforma del Estado Nacional y su influencia en los Gobiernos Provinciales". Ponencia presentada en el III Congreso Argentino de Administración Pública. Tucumán, Argentina.



de orden externo, permitiendo el endeudamiento del país.

Siguiendo esta misma línea, el artículo 75 en sus incisos 4º y 7º atribuye al Congreso la potestad de:

*4º "contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación".*

*7º "arreglar el pago de la deuda interna y externa de la Nación"*

Asimismo, el Poder Legislativo interviene en la aprobación anual de la ley de presupuesto de la Nación (Artículo 75, inc. 8), disposición necesaria para la operatividad del endeudamiento. Con igual lógica, el Art. 60 de la Ley 24.156 como regla general impide a las entidades de la administración nacional formalizar cualquier operación de crédito público que no esté contemplada en la ley de presupuesto o en una ley específica.

Por el otro lado, el Jefe de gabinete y los demás Ministros del Poder Ejecutivo, quienes tienen a su cargo el despacho de los negocios de la Nación (Art 100) y como atribución expresa del Art. 99 inc. 11 de la Constitución Nacional, a saber:

“El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: (...) 11 Concluye y firma tratados, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras...”.

De esta manera el Presidente de la Nación conduce las relaciones exteriores con organizaciones internacionales y naciones extranjeras, en virtud de lo cual se encuentra habilitado para gestionar, negociar y suscribir las operaciones de crédito externo.

Como atribuciones propias, se puede visualizar la actuación conjunta de los dos Poderes, en las distintas oportunidades que la constitución expresamente les otorga. Este punto merece una aclaración fundamental, en la actualidad y como consecuencia de sucesivas actualizaciones de la ley complementaria permanente de presupuesto del año en curso, la facultad para contratar préstamos con organismos internacionales reside en el Poder Ejecutivo Nacional por delegación expresa amparada en el art 76 de la Constitución que en principio prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, admitiendo algunas excepciones en determinadas materias de administración o emergencia pública, por un plazo determinado y de acuerdo a las bases que el

congreso establezca.

Es así que en la ley complementaria permanente de presupuesto establece expresamente tal delegación y dispone los principales lineamientos, a saber: *“Cuando convenga facilitar la movilización de capitales en el mercado interior o exterior, con el fin de establecer o ampliar servicios públicos o actividades que directa o indirectamente estén vinculadas a los servicios de ese carácter”*<sup>7</sup>. Continúa estableciendo la condición que las inversiones sean direccionadas para el desarrollo económico del país y declaradas de interés general por ley o por el poder ejecutivo nacional, bajo estas condiciones: *“...PODER EJECUTIVO NACIONAL, queda éste facultado para contratar préstamos con Organismos Internacionales económico-financieros a los que pertenezca como miembro la REPUBLICA ARGENTINA, siempre que se ajusten a términos y condiciones usuales, y a las estipulaciones de los respectivos convenios básicos y reglamentaciones sobre préstamos...”*<sup>8</sup>.

*Se puede entonces afirmar que el Poder Ejecutivo Nacional, se encuentra facultado para contraer empréstitos con organismos internacionales direccionados al desarrollo económico del país y que sean materia de interés general.*

También es importante destacar, que luego de la reforma constitucional, se introduce la potestad expresa a las provincias de celebrar convenios internacionales, con los límites establecidos en el art. 124 y sus concordantes (arts. 125 y 126) de la Norma Suprema. El art. 124 de la Constitución Nacional establece que las provincias pueden celebrar convenios internacionales en tanto:

- 1. No sean incompatibles con la política exterior de la Nación;*
- 2. No afecten las facultades delegadas al gobierno federal;*
- 3. No afecten el crédito público de la Nación;*
- 4. Tengan conocimiento del Congreso.*

Como puede observarse en este último artículo se convierte en la apertura constitucional que facilita la inserción de las provincias en el plano internacional. Así, las provincias poseen en virtud de la autonomía política, premisa fundamental del federalismo, con un amplio margen de acción en los procedimientos normativos y legales en torno a la celebración y puesta en práctica de los convenios internacionales.

---

7 LEY N° 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o.2005).

8 *Ibíd.*

Este artículo hace referencia a la capacidad de las provincias de contraer préstamos directos con el organismo internacional financiador, a su vez estos estados miembros, tienen la posibilidad de contraer empréstitos indirectos celebrados mediante convenios de préstamos subsidiarios<sup>9</sup>. Cualquiera sea la modalidad adoptada, es importante tener claro la necesidad de una autorización para concretar la operación de crédito que trae aparejado el consecuente endeudamiento, en un todo de acuerdo a las disposiciones previstas en la Constituciones Provinciales.

### **3.2.2 Leyes Nacionales**

#### **3.2.2.1 Régimen de Responsabilidad Fiscal**

En materia de endeudamiento no se puede dejar de lado las disposiciones establecidas en la Ley Nacional 25.917 “Régimen de Responsabilidad Fiscal”, el objeto de dicha ley es establecer reglas generales de comportamiento fiscal y dotar de una mayor transparencia a la gestión pública, al limitar la intervención discrecional y sumar control por parte de organismos independientes. Así, en su capítulo V establece una serie de limitaciones y recaudos que deben tener las provincias en materia de endeudamiento, a saber:

- *Art 21”Los gobiernos de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tomarán las medidas necesarias para que el nivel de endeudamiento de sus jurisdicciones sea tal que en cada ejercicio fiscal los servicios de la deuda instrumentada no superen el quince por ciento (15%) de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios”. Quienes superen el mencionado porcentaje no podrán acceder a un nuevo endeudamiento, excepto que constituya un refinanciamiento del existente.*
- *Los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de deberán implementar, actualizar sistemáticamente e informar el estado de situación de las garantías y avales otorgados*

---

<sup>9</sup> Este convenio se firma en el marco de un Convenio de Préstamo previo firmado entre el Gobierno Nacional y el Organismo Multilateral de Crédito, que le permite a la Provincia acceder a una porción del total del préstamo que fuera otorgado por el Organismo Multilateral de Crédito al Gobierno Nacional.

- *Los gobiernos provinciales como aplicación financiera(amortización de deuda) gastos corrientes y de capital que no se hayan devengado presupuestariamente en ejercicios anteriores*
- *Art. 25 “Los gobiernos provinciales, (...) para acceder a operaciones de endeudamiento y otorgar garantías y avales, elevarán los antecedentes y la documentación correspondiente al Ministerio de Economía y Producción, el que efectuará un análisis a fin de autorizar tales operaciones conforme a los principios de la presente ley”.*

El concepto de Transparencia Fiscal, constituye una herramienta que tiende al cumplimiento de los principios de buena gobernabilidad, como lo son la responsabilidad fiscal o la previsibilidad. La transparencia fiscal es un concepto amplio que hace referencia a cuatro cuestiones básicas:

- a) Definición clara de funciones y responsabilidades del sector público.
- b) Acceso del público a la información.
- c) Transparencia en la preparación, publicación y ejecución del presupuesto.
- d) Garantías de integridad de la información del Sector Público<sup>10</sup>.

### **3.2.2.2 Ley Administración Financiera**

Siguiendo los lineamientos impuestos por la Carta Magna y dentro del espíritu del Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental, los principales aspectos del Sistema de Crédito Público se establecen en la Ley 24.156 en su Título III, en esta ley se establece "reglas de procedimiento", la normativa regula los procesos presupuestarios y de administración de los recursos públicos. Incluso su Art 59 menciona la necesidad de una autorización previa del “órgano coordinador de los sistemas de administración financiera”.

### **3.2.2.3 Ley Complementaria permanente**

Como se menciona, la presente ley específicamente en su art 40, se dispone la delegación expresa por la cual se faculta al Poder Ejecutivo Nacional a contraer empréstito con organismos internacionales. Al establecerse por un plazo determinado

---

<sup>10</sup> ARGAÑARAZ y otros (2.006). “Estudio del grado de acceso público a la información fiscal en provincias y municipios”. IERAL de Fundación Mediterránea.

y con motivo de darle continuidad es actualizada en los sucesivos periodos a los efectos de mantener su vigencia.

Además de ello, se establecen otras exigencias en materia de endeudamiento que junto con la ley de administración financiera, constituyen los dos ordenamientos generales, que regulan el régimen presupuestario del Estado Nacional, así el Art.48 establece:

*“ARTICULO 48.- De acuerdo con las prioridades y lineamientos de política del GOBIERNO NACIONAL, las Jurisdicciones y Entidades de la ADMINISTRACION NACIONAL sólo podrán iniciar gestiones para realizar operaciones de crédito público financiadas total o parcialmente por los Organismos Financieros Internacionales de los que la Nación forma parte, cuando cuenten con opinión favorable del JEFE DE GABINETE DE MINISTROS previo dictamen del MINISTRO DE ECONOMIA Y PRODUCCION en cuanto al cumplimiento de las actividades de preinversión del programa o proyecto conforme a los requerimientos metodológicos vigentes, y a la disponibilidad de aportes de contrapartida locales(...)”*

Como puede observarse en el apartado citado ut-supra, esta ley complementaria adiciona requisitos que hacen a la operatividad del financiamiento, al exigir un dictamen previo del Ministro de Economía y Producción, con opinión favorable del Jefe de Gabinete de Ministros. Continuando con el análisis:

*“(...) El JEFE DE GABINETE DE MINISTROS autoriza el inicio de las negociaciones definitivas de la operación previo dictamen del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION sobre la viabilidad de la operación, considerando especialmente los siguientes conceptos:*

- a) Factibilidad económico-técnica del proyecto de acuerdo con las normas de la Ley de Inversiones Públicas.*
- b) Incidencia de la operación teniendo en cuenta la sujeción a las reglas fiscales que dispone la Ley Nº 25.152, la restricción impuesta por la Ley Nº 25.453 y el conjunto de operaciones de crédito que se encuentran en proceso de ejecución.*
- c) Valorización y viabilidad financiera de las condiciones del préstamo que afecten los recursos del TESORO NACIONAL y otros recursos internos.*
- d) Planta de Personal de la Unidad Ejecutora y su impacto presupuestario, en caso*

*de que sea necesaria su creación.”<sup>11</sup>*

Como puede valorarse, el dictamen sobre la viabilidad emanado del Ministro de Economía se sustenta en otros estudios y requisitos previos, es importante destacar que existen otros pormenores que no hacen al objetivo de esta sección, ya que no se pretende hacer un análisis exhaustivo de todos los requisitos, sino más bien mencionar las principales disposiciones a tener en cuenta. Abordado el plano Nacional, se comienza con las disposiciones provinciales.

### **3.2.3 Constitución Provincial.**

En la Carta Magna, los principios de autonomía provincial y la necesidad de concordancia de los principios constitucionales provinciales con los nacionales están establecidos en los artículos 5 y 123. En este sentido, el artículo 5 establece que *“Cada provincia dictará para sí una constitución, bajo el sistema representativo, republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional y que asegure su administración de justicia, régimen municipal y educación primaria.”* Y el artículo 123 ratifica estos principios: *“cada provincia dicta su propia constitución conforme a lo dispuesto por el artículo 5.”*

En igual sentido, en materia de endeudamiento, la Constitución Provincial, establece disposiciones donde se puede visualizar la participación de ambos poderes.

Respecto de la participación del Poder Legislativo, se encuentra el artículo 150 donde establece las atribuciones de la cámara de diputados, puntualmente en sus incisos 2 y 13 establece:

*Art 150 inc.2. “Aprobar o desechar los tratados o convenios que el Poder Ejecutivo con el Estado Nacional, otras provincias o municipios del país, entes públicos o privados, nacionales o extranjeros, estados extranjeros u organismos internacionales...”*

*Art 150 inc.13. “Autorizar al Poder Ejecutivo a contraer empréstitos, determinando los intereses y las bases y condiciones para su amortización; emitir títulos públicos y cualquiera otra operación de crédito con arreglo a lo dispuesto por esta Constitución”. Se debe intervenir previamente mediante la aprobación de la ley de*

---

11 LEY N° 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o.2005)

presupuesto (Art. 150 inc. 4) y posteriormente, a través del control y evaluación de la oportunidad, mérito y conveniencia de la cuenta inversión, aprobándola o rechazándola. (Art 150 inc. 5)

Respecto del Poder Ejecutivo, tiene un rol principal en materia de endeudamiento al ser el Gobernador el mandatario legal de la Provincia, jefe de la Administración y quien la representa en todas sus relaciones oficiales. Puntualmente en el Art 189 inc.9 en relación a los empréstitos establece:

*“...Celebra y firma tratados con la Nación, las Provincias, los municipios, entes de derecho público y privado, nacionales o extranjeros, para fines de utilidad común, especialmente en materia cultural, educacional, económica y de administración de justicia, con la aprobación de la Cámara. Cuando se trate de convenios celebrados con entes públicos extranjeros, se dará conocimiento previo al Congreso de la Nación...”*

### **3.2.4 Leyes provinciales**

#### **3.2.4.1 Ley Adhesión al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal**

En la Provincia de San Juan a través de la Ley N° 7.567, en su Título II, se encuentra adherida al “Régimen de Responsabilidad Fiscal” debiendo tener en cuenta los recaudos y límites de endeudamiento establecidos en la mencionada normativa legal. Es por ello que es requisito necesario el dictado de una resolución, toda vez que la provincia incurra en nuevo endeudamiento, otorgada por parte de la Secretaría de Hacienda en concordancia con la ley Nacional antes citada.

#### **3.2.4.2 Ley de Administración Financiera Provincial**

Con similar espíritu, la ley de administración financiera dispone al igual que ley 24.156 en su título III- Del sistema de crédito público, a partir del artículo 56. *El crédito público se rige por las disposiciones de esta ley, su reglamento y por las leyes que aprueban las operaciones específicas*”. En su artículo 57 inc. 3 se menciona la contratación de préstamos con instituciones financieras. Los convenios con organismos internacionales se clasifican como deuda pública externa, originada contratación de préstamos. De acuerdo al art. 59 se establece la necesidad de la intervención previa

del Ministerio de Hacienda y Finanzas, que evalúa las posibilidades de su atención al iniciar el trámite para realizar operación de crédito público.

Concluido el abordaje de los procesos de endeudamiento desde la óptica constitucional, y siguiendo los objetivos planteados en el presente capítulo, se continúa con el estudio del Estado como Administración Pública, comprendiendo su funcionamiento y abordando los principales sistemas que la conforman.

## **4. SECTOR PÚBLICO Y ACTIVIDAD FINANCIERA**

### **4.1. Reforma Administración Financiera**

Haciendo un poco de historia, como menciona Serravalle (2005)<sup>12</sup>, es importante dar una breve explicación de la profunda reforma de la Administración Pública Nacional, ya que la misma trae aparejada importantes cambios procedimentales y de actualización de todo el sistema gubernamental, en post de sistemas mucho más claros y eficientes. Esta reforma tiene sus orígenes producto de la grave crisis hiperinflacionaria de fines de la década del '80 y como consecuencia del profundo replanteo que se hizo la sociedad Argentina por las deficiencias del aparato burocrático

La Ley de Reforma del Estado, tuvo como principal objetivo, la reestructuración global del aparato estatal, priorizando las funciones esenciales (justicia, seguridad interna y externa, relaciones exteriores) y atendiendo en concurrencia con el sector privado la seguridad social, la educación y la salud (INAP, 1996).

La Reforma Administrativa fue articulada desde el CECRA (Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa) y el programa fue avalado y financiado en buena parte por Organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, las Naciones Unidas, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Además, en este marco económico al gobierno le fue posible acceder al financiamiento externo con el objeto de instrumentar políticas que impactaran en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la Argentina. Tal hecho se configura como uno de

---

12 Serravalle, Hector R. (2005, junio). "El Programa de Reforma del Estado Nacional y su influencia en los Gobiernos Provinciales". Ponencia presentada en el III Congreso Argentino de Administración Pública. Tucumán, Argentina



los primeros antecedentes que evidencian la creciente globalización y la necesidad de trabajar con organismos internacionales.

Es importante reproducir los objetivos propuestos y perseguidos por dicho programa, a saber:

- Gestión gubernamental efectuada con economicidad, eficiencia y efectividad;
- Generar flujos de información en forma oportuna y confiable para la toma de decisiones;
- Eficacia a través de la interrelación de los sistemas de la administración financiera (Teoría General de Sistemas).-
- Transparencia en la gestión de recursos públicos.

Entre los cambios relevantes, entonces, se sanciona y promulga en 1992 la ley de Administración Financiera Nacional N° 24.156, que deroga parcialmente la anterior Ley de Contabilidad, y que introduce nuevos y modernos conceptos. En líneas generales el enfoque sistémico, la centralización normativa y descentralización operativa, los criterios de economía, eficiencia y eficacia, la transparencia fiscal. Y en aspectos más específicos y metodológicos el cambio al Sistema Presupuestario de la competencia o del devengado del sistema de la Caja o percibido, el presupuesto por Programas, la Cuenta Única del Tesoro (CUT), entre otros.

Como consecuencia de la sanción de la mencionada Ley, se producen importantes mejoras en la publicación y manejo de la información del Estado Nacional, producto en buena parte del Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF) Central. Esta reforma no solo se despliega en el plano nacional, tuvo su relativa repercusión en el ámbito provincial, el Programa de Reforma considera un último capítulo destinado a trabajos para coordinar la reforma con las Provincias y Municipalidades, indicando los siguientes objetivos básicos:

- a) Aplicar en cada provincia o municipio un proceso de administración financiera de alcances similares y compatibles con el que desarrollará el Estado Nacional.
- b) Elaborar un sistema de información que permita mostrar permanentemente la gestión y situación consolidada de todo el sector público argentino, suficientemente analítico para realizar evaluaciones de tipo económico, financiero y social del comportamiento de ese universo institucional.

En este contexto la Secretaría de Hacienda de la Nación dependiente del Ministerio de Economía de la Nación y la Secretaria de Asistencia Financiera a las Provincias dependiente del Ministerio de Interior de la Nación, trabajando en conjunto con la Unidad Ejecutora Central de Proyectos del BIRF y BID, brindaron su apoyo técnico y económico con el objetivo de que las Provincias y los Municipios se alinearan a la reforma Nacional.

La suerte de los niveles subnacionales fue muy dispar, coexistiendo desarrollos provinciales muy sólidos, con otras experiencias que denotan una insoslayable oportunidad de mejoras. La provincia de San Juan a través de la sanción y promulgación de la ley 6905 de Administración Financiera y la adopción de un verdadero sistema de gestión integral, experimento un desarrollo muy completo.

#### **4.2. Administración Financiera**

En la provincia de San Juan se sanciona y promulga la Ley 6905, es importante destacar que esta se encuentra suspendida en su aplicación pero con motivo de hacer factible su implementación y adecuarla a la estructura aprobada por la ley de Presupuesto anual, se han dictado normas de adecuación al Sistema Tradicional como el Decreto 0002-MHF-2005 (de implementación del S.I.I.F.), la Resol. Nº 240-MHF-2005 (aprueba los nuevos Clasificadores) y la Resol. Nº 104-C.G.P-2005 (determina los diferentes momentos en la ejecución del gasto), entre otras.

La ley 6905 en su art. 2º definen la Administración Financiera como el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado, como se puede observar esta definición se sustenta en la visión sistémica adoptada luego de la profunda reforma a inicios de la década del 90.

La Teoría General de Sistemas es el sustento metodológico que enmarca y orienta los planteamientos conceptuales y operacionales que se aplican en la Administración Financiera, abarcando dos principios básicos esenciales: la interrelación de sistemas y los criterios de centralización normativa y de descentralización operativa. De esta forma se concibe a la Administración Financiera como un macro sistema operante en la Administración Pública, conformado a su vez por un conjunto de sistemas interrelacionados donde el funcionamiento y desarrollo eficaz y eficiente de cada

sistema componente se halla directamente influido por los sistemas vinculados, los cuales no trabajan en forma aislada ya que los resultado de uno de ellos influyen en otros.

Los conceptos de centralización normativa y descentralización operativa se complementan a los efectos de lograr un equilibrio, al centralizar se otorga orientación e integración, desde el punto de vista de políticas, normas y procedimientos en el funcionamiento de cada uno de los sistema, mientras que al descentralizar se busca distribuir la administración de los mismos, para que sea eficiente y eficaz, debiendo ejecutarse en forma particular por cada una de las instituciones públicas a cargo de las misma. Es por ello, que existen organismos centrales a nivel de cada uno de los sistemas, responsables de la dirección de los mismos y organismos periféricos con relaciones funcionales en relación a los primeros.

El artículo 5° de la Ley establece que la Administración Financiera está integrada por los siguientes sistemas, que deben estar interrelacionados entre sí:

Sistema Presupuestario

Sistema de Crédito Público

Sistema de Tesorería

Sistema de Contabilidad Gubernamental

Sistema de Contrataciones

Sistema de Administración de Bienes

Los órganos rectores de los sistemas mencionados actúan en jurisdicción del Ministerio de Hacienda y Finanzas quien dirige y supervisa la adecuación, implantación, mantenimiento y funcionamiento de los mismos.

#### **4.2.1 Sistema de información financiera en la Provincia de San Juan**

Como exigencia, de esta nueva reforma, en busca de lograr desarrollar sistemas que proporcionen “información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero, útil para la dirección de las jurisdicciones y entidades, para evaluar la gestión de los responsables de cada una de las áreas administrativas” <sup>13</sup>, promoviendo la transparencia y la obligación de rendir cuentas en la gestión de la hacienda pública, es

---

13 Ley de Administración Financiera N° 6905, Título I “Disposiciones Generales”, Artículo Cuarto, Año 1998, San Juan, Argentina.

que se desarrolla y opera a través del Sistema de Información Financiera (SIIF). A través de este sistema, la CGP (Contaduría General de la Provincia) se convierte, paulatinamente, en un “banco de datos” de la Administración Financiera, que de acuerdo al enfoque sistémico centraliza toda la información necesaria para la producción de los correspondientes informes, además de su rol fundamental en el mantenimiento y supervisión Sistema Integral de Información Financiera.

#### **4.2.1.1 Sistema de Información Financiera (SIIF)**

El Sistema Integral de Información Financiera (SIIF) constituye la base del sistema contable, organizado institucionalmente en unidades de registro primario de la Administración Central –que actúan como centros periféricos del sistema-, centros de contabilidad de los Organismos Descentralizados y la Contaduría General de la Provincia -órgano rector del sistema-. Considera como unidades de registro primario de la Administración Central, a los organismos recaudadores, a la Oficina de Presupuesto, a la Tesorería General de la Provincia, a la Oficina de Crédito Público y a los Servicios Administrativos Financieros jurisdiccionales.

Algunas de las características salientes del sistema son el registro por única vez, utilizando para ello partidas presupuestarias y criterios previstos en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público. A partir de ese registro, que debe ingresarse una sola vez por cada transacción, deben obtenerse todas las salidas básicas, puntualizando que los asientos que se realicen se registran en cuentas patrimoniales y de resultado en el marco de la teoría contable y según los principios de contabilidad generalmente aceptados. De esta forma, la modalidad de registro único de las transacciones, evita que la documentación deba circular por varios sectores para su contabilización, con el riesgo de omisión en alguna de sus etapas y el consecuente desbalance de las cuentas en la contabilidad.

En su reglamentación aclara, dentro de las características generales, que las unidades de registro primarias deben mostrar en forma permanente la evolución y situación de la ejecución presupuestaria, el inventario de los bienes físicos y los movimientos de fondos y los responsables de su administración. Indica también los sistemas contables que deben aplicar y los estados que producen los centros de contabilidad de los

organismos descentralizados.

En lo que respecta a empresas públicas y sociedades del estado, estas deben desarrollar sus propios sistemas de contabilidad conforme a las disposiciones de las cuales emanaron, sin perjuicio de la obligación de presentar sus estados contables a la Contaduría General de la Provincia.

Asimismo, se mencionan las operaciones que debe registrar el órgano rector del sistema y se indican los estados contables financieros mínimos que deben producir la mencionada Contaduría.

En la práctica, el presupuesto, es un instrumento contable de previsión, y la Cuenta de Inversión un balance de resultados, ambos instrumentos son elaborados con la información que brinda el Sistema Integral de Información Financiera. Así el presupuesto aparece solo como, un cálculo aproximado de los recursos que se van a recaudar y una estimación de los gastos que se van a realizar en el ejercicio financiero. En la actualidad el presupuesto cumple su rol de instrumento de gobierno y control. El presupuesto como instrumento de gobierno: expresa financieramente la orientación de la política económica y el programa de obras, servicios y cometidos estatales, previstos en el mandato presupuestario. Como instrumento de control: facilita la fiscalización del Poder Legislativo al Ejecutivo en la ejecución de toda la política económica y específicamente en la habilitación de la competencia para la realización de los gastos e inversiones públicas.

La Cuenta de Inversión es un medio idóneo para verificar el real cumplimiento por parte del órgano ejecutivo de lo normado en la ley de Presupuesto y constituye una herramienta primordial para el análisis y evaluación de la gestión gubernamental, ambos elaborados con la información que brinda el Sistema Integral de Información Financiera.

A modo de síntesis las características más importantes del Sistema Integral de Información Financiera son:

- **Común y único** aplicable a todos los organismos del Sector Público Provincial, se efectúa la registración de las operaciones se efectúa por única vez, a través del sistema de partida doble evitando la duplicidad de información y aunando esfuerzos

- **Uniforme**, son de aplicación los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados en el registro y elaboración de estados contables, aunque la Contaduría General de la Provincia no ha adoptado a través de una norma expresa.
- **Integral**, expone información correspondiente a las ejecución presupuestaria, transacciones patrimoniales, de resultados y financieras. Opera mediante una Base de Datos que se nutre de los distintas unidades de registro, estos datos quedan almacenados para cuando sea requeridos por cualquier sistema y produzca las salidas pertinentes<sup>14</sup>.

#### 4.2.1.2 Funcionamiento

Para que los datos sean procesados se requiere articular las acciones del conjunto de unidades administrativas, con responsabilidad en el suministro de la información financiera, a través de sus órganos Ejecutores denominados Unidades de Registro. Las mismas son las encargadas de informar los ingresos, gastos y pagos delegados, a través de un modulo periférico de la “Base Central de Datos” ingresando la información primaria (o base), en el ámbito de la respectiva jurisdicción, que mediante un proceso de conversión de Datos directos y automáticos producen información agregada y consolidada. Como consecuencia de este proceso se confecciona diferentes Estados Financieros destinados a satisfacer las demandas de los diferentes usuarios internos o externos a la organización estatal. Unidades de registro:

- Contadurías de las reparticiones o instituciones (Servicios Administrativos de las Jurisdicciones): Las unidades de Dirección Administrativa de los organismos de la Administración Central, mantienen una relación funcional de dependencia con los órganos rectores de los sistemas de administración financiera. Dichas unidades son responsables de introducir la información de cada COMPROMISO y ORDEN DE PAGO tramitada por los Ministros y demás funcionarios facultados al efecto, mediante un Reglamento de Delegación de Facultades para aprobar gastos e iniciar el proceso de ordenación de pagos. La información entra al sistema y queda registrada, en caso de que haya disponibilidad para afectar los saldos de las

---

<sup>14</sup> Balmaceda, Patricia y Poblete, Blanca, “Sistemas de contabilidad”, apuntes de cátedra Administración Financiera del Estado (AFE), Universidad Católica de Cuyo, Facultad Cs. Económicas, Año 2012.

asignaciones anuales de crédito y, de las cuotas trimestrales y mensuales, según corresponda.

Dentro de la información que incorporan las instituciones son: la etapa del compromiso, devengado y devengado-pago (regularización contable), Ejecución de Recursos con instrumento contable.

La Contaduría General de la Provincia tiene a su cargo la VERIFICACIÓN de la transacción registrada, para la aceptación definitiva por el (SIIF) Sistema Integrado de Información Financiera (Control Interno: Delegaciones Fiscales)

- La Dirección General de Presupuesto (DGP): La función de la Dirección General de Presupuesto en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), consiste básicamente en registrar, en la base de datos del Sistema Integrado de Información Financiera, el presupuesto aprobado, sus modificaciones, la programación trimestral o mensual de compromisos, los cambios en las cuotas de compromisos y la verificación de que las Direcciones Administrativas han introducido correctamente los compromisos y los gastos devengados, de acuerdo con las normas y procedimientos vigentes.

También es función de la Dirección General de Presupuesto mantener actualizados los clasificadores presupuestarios de Recursos y de Gastos, es decir que toda modificación (o anidación) en los mismos es realizada por ella. Asimismo, es función de la misma la Evaluación Presupuestaria, y conjuntamente con la Tesorería General de la Provincia, se encargan de la Programación Financiera.

- La Tesorería General de la Provincia: La función fundamental de la Tesorería General es la administración centralizada de los fondos.

-En materia de Recurso: registra la Ejecución presupuestaria de los Recursos de la Administración Central, excepto los recursos con instrumento contable y Cuentas Especiales que lo registran las Tesorerías Jurisdiccionales y en los Organismos Descentralizados (OD) sus Tesorerías Propias. A tales efectos se crea los canales de información que le permitan verificar el ingreso de todos los recursos públicos a sus cuentas y tener información oportuna de los ingresos de otros organismos, cuando así lo dispongan las normas legales vigentes.

-En materia de Gastos, tiene a su cargo el registro de las cuotas de pagos

mensuales que establezcan el límite de las órdenes de pago a cancelar en el mes y sus modificaciones y los pagos propiamente dichos de la Administración Central.

La información verificada de los gastos devengados (deudas y otras obligaciones de egreso de fondos) ya había sido ingresada a la base de datos y le corresponde a Tesorería General la emisión de los cheques y de las transferencias de fondos para cancelar dichas obligaciones, de acuerdo a las prioridades que se fijen en los niveles superiores del Ministerio de Hacienda.

Sobre la base de los registros de ingresos, transferencias electrónicas, cheques emitidos, entregados al beneficiario y pagados por el Banco, se realiza, computarizada y analíticamente, la conciliación de las cuentas bancarias, registros de embargos y cesiones.

- Los Organismos Descentralizados: la Ejecución presupuestaria de los Recursos y Pagos de los Gastos lo registra la Tesorería propia del Organismo, y los compromisos y devengados: las Contadurías de los mismos.
- Departamento Responsable y Deuda dependiente de la Contaduría General de la Provincia (Crédito Público): Ingresan información vinculada a la deuda pública contraída. En el Orden Provincial la Ejecución de los gastos de amortización de la Deuda Pública y sus correspondientes intereses son registrados por un Departamento que se llama Responsable y Deuda dentro de una jurisdicción creada a sus efectos que se denomina "Servicio de la Deuda". Esta oficina depende actualmente de la Contaduría General de la Provincia. Departamento Fondos y Valores (dependiente de la Contaduría General de la Provincia): ingresan las operaciones extrapresupuestarias de la Administración Central. En el orden Nacional existe la Oficina de Crédito Público.<sup>15</sup>

Desarrollado el funcionamiento del Sistema Integral de Información financiera (SIIF), como base del sistema contable Provincial, se indaga en el sistema operante en el plano Nacional. Esto permite tener una noción de los sistemas operantes, sus interrelaciones y funcionamiento, para luego abarcar el estudio del sistema de gestión utilizado por las unidades ejecutoras de préstamos provenientes de organismos internacionales.

---

15 Balmaceda, Patricia y Poblete Blanca. Op.cit, pág.8.



#### **4.2.2. Sistema de información financiera en el ámbito nacional**

Creado en el marco de la Reforma Administrativa y Financiera del Sector Público (Ley 24.156), que tiene como objetivo básico, al igual que el sistema Provincial, desarrollar un sistema de información financiera de la gestión pública que, partiendo de los registros que se efectúen en cada una de las jurisdicciones y entidades, permita efectuar controles centralizados sistemáticos y permanentes del gasto público en la Secretaría de Hacienda, disponiendo, a la vez, de información financiera oportuna y abarcativa de toda la Administración Nacional.

La operatividad integrada de todos los sistemas, que se sintetiza en la información acumulada por el sistema de contabilidad, que se logra con el apoyo informático y de comunicación del SIDIF (Sistema Integrado de Información Financiera).

El SIDIF Central, inter-opera con bases de datos locales de los Servicios Administrativos Financieros (SAF) operadas en cada Organismo por su SIDIF Local. Este Sistema Integrado, funciona bajo el principio general de la "centralización normativa" (políticas generales, normas, metodologías y procedimientos generales y comunes que regulan la operación de cada sistema) y la "descentralización' operativa" (capacidad de administración de cada sistema por las propias instituciones públicas responsables de su manejo) tiene como eje integrador al Sistema Contable, que hace posible el procesamiento central de las operaciones de cada unidad e información en tiempo real para la toma de decisiones oportunas en los distintos niveles jerárquicos de la Administración Central.

Este SIDIF Central se comunicaba con los distintos Organismos de la Administración Pública a través del SIDIF Local AC o SIGRAC (para la Administración Central), del SIDIF Local OD (para Organismos Descentralizados). Este vínculo entre los SAF y la Secretaría de Hacienda se realiza a través del envío y recepción de transacciones en forma permanente por medios electrónicos.

La comunicación electrónica del SIDIF con los Servicios Administrativos de la Administración Central y Organismos Descentralizados comienza en enero de 1995, utilizando el sistema TRANSAF, el cual permitió la carga de los formularios de registro

de Gastos y Recursos para ser enviados al SIDIF Central y ejecutar el registro presupuestario y/o contable del gasto, bajo un marco de seguridad con mecanismos de autenticación y firma electrónica.

A fines del año 1999, se avanza en la construcción de la base de datos actualizada e integrada al SIDIF de la deuda pública a través de la implementación del SIGADE<sup>16</sup>, sistema de análisis y control de la deuda, a través del desarrollo de un módulo de integración que alimente a la operatoria cotidiana, a los macro sistemas contables y financieros y a los informes de seguimiento y control de la gestión de la deuda pública. Este SIDIF / Link permitía relacionar sistemáticamente y en tiempo real las transacciones (desembolsos, pagos de principal, pagos de intereses y comisiones) ingresadas o generadas por el SIGADE, con su contraparte presupuestaria y contable en el SIDIF.

En relación con los SAF, se llevó a cabo la expansión a todo el ámbito institucional nacional a través de réplica de los SIDIF Locales, que antiguamente operaban con sistemas propios o con un sistema de ejecución presupuestaria, para el registro y control de la ejecución presupuestaria de gastos y recursos.

A comienzos del año 1998 se inicia un proceso de re ingeniería informática y funcional para optimizar la operatoria del sistema y modernizarlo a nivel tecnológico del SIDIF Central. En su versión local se desarrolló una herramienta que sería única para todos los Organismos ejecutores y que contemplaría optimizaciones y nuevas prestaciones a nivel de la gestión y del registro de operaciones presupuestarias, contables y financieras, el SIDIF Local Unificado (SLU).

#### **4.2.2.1. SIDIF Local Unificado (SLU)**

El SLU, tiene como objetivo servir de soporte a la gestión de las unidades ejecutoras y a la función de apoyo que deben ejercer los Servicios Administrativo Financieros de los Organismos de la Administración Nacional y permitir el registro de las transacciones desde su origen, produciendo en forma simultánea los efectos presupuestarios, patrimoniales y económicos.

La información registrada debe permitir medir el desempeño de la administración y

---

16 El Sistema de Gestión y Administración de la Deuda (SIGADE).

servir de base para la toma de decisiones y el control interno y externo.

El sistema cubre la gestión desde las primeras acciones que desarrolle el Organismo que abarca inicialmente la elaboración del presupuesto preliminar, luego la programación de su ejecución y su posterior ejecución. Las transacciones que van desde la registración de la solicitud de gasto hasta la conformación de la factura producirán el registro de la ejecución presupuestaria que corresponda en forma automática - preventivo, compromiso, devengado- y el asiento de partida doble en la contabilidad para los Organismos Descentralizados (OD) en la etapa del devengado. Toda transacción que implique ejecución presupuestaria es comunicada en forma inmediata al SIDIF Central. Asimismo, la unidad de tesorería dispone de las herramientas necesarias para programar, priorizar y realizar los pagos correspondientes a las obligaciones contraídas con los beneficiarios, la ejecución de los pagos produce simultáneamente el registro presupuestario y contable - si se trata de un OD - y su comunicación al Sidif Central.

El SLU interactúa con el sistema UEPEX (Unidades Ejecutoras de Préstamos Externos) de cada uno de los Organismos en donde se instale el SIDIF Local Unificado. La Unidades Ejecutoras de Préstamos Externos UEPEX utilizan el mismo código único del SIGADE y una serie de tablas de conversión que relacionen las estructuras de cada matriz de los préstamos con la imputación presupuestaria de recursos y gastos. Esta información debe estar registrada y contabilizada en el SIDIF LOCAL UNIFICADO.

#### **4.2.2.2. Sistema UEPEX**

Para su explicación se remite al Manuales UEPEX, donde se define en forma concreta al sistema: *“El Sistema UEPEX constituye una herramienta de administración efectiva, eficiente y económica aplicable a programas o proyectos específicos financiados con recursos provenientes de Organismos Internacionales de Créditos. Su objetivo principal es optimizar las tareas de Administración, gestión y registro de las Unidades Ejecutoras (UE)”<sup>17</sup>.*

El diseño comprende la gestión de una Unidades Ejecutoras (UE) y su vinculación con la normativa Nacional vigente de Administración Financiera, a la cual están sujetas en virtud de la aplicación de la Ley N° 24.156, leyes y reglamentos complementarios. Esta

---

17 Manual UEPEX, “Introducción” en Ministerio de Economía y Finanzas Publicas (en línea), Disponible en: <http://uninfo.mecon.gov.ar/htmls/uepex.html>. Accedido el 10/05/2014.

normativa rige la ejecución del Presupuesto Nacional, como instrumento de administración del Programa de Gobierno, para la estimación y ejecución de los recursos y la formulación, ejecución y control de los gastos. Con esta premisa se han definido circuitos de gestión y registro de la ejecución de los proyectos, para compatibilizar y armonizar las normas emitidas por los Organismos Financieros Internacionales (OFI).

El sistema establece una metodología común de registro de las transacciones, que son generadas una única vez en lenguaje propio de la Unidades Ejecutoras-según Convenio de Préstamo- y mediante la aplicación de tablas de conversión automáticas obtiene su expresión en términos de la ejecución del Presupuesto Nacional. De esta manera genera tanto la información solicitada por los Organismos Financieros Internacionales especificando la ejecución al nivel de Categorías de Inversión, Categorías o Sub-categorías de Gasto / Objeto de gasto / categoría Programática y la fuente de financiamiento, como la requerida en la terminología utilizada por la Administración Nacional.

Siguiendo las previsiones del manual, es importante nombrar las funciones de las Unidades Ejecutoras (UE) que son las encargadas de mantener las relaciones institucionales y rendir cuentas de sus acciones ante los Organismos Financieros Internacionales. Paralelamente, para la administración de proyectos que operan bajo la órbita del Presupuesto Nacional, deben:

- Participar del proceso de Formulación Presupuestaria.
- Gestionar y procesar los aportes de Contrapartida Local Nacional.
- Participar del proceso de solicitud, aplicación y control de cuotas de compromiso y devengado.
- Confecionar / enviar a la Secretaría de Hacienda (SH) los informes solicitados por las distintas direcciones / oficinas de las Autoridades Gubernamentales

Cabe destacar que gran parte de los préstamos externos también tienen incidencia en presupuestos de carácter Provincial, Municipal y de empresas privadas, entre otras. El sistema UEPEX permite procesar y registrar las transacciones de todas las fuentes de

financiamiento que coparticipan en la administración del préstamo. .<sup>18</sup>

Además el sistema permite la confección de grupos de usuarios, con distintos perfiles de acceso con un esquema descentralizado de ejecución por Provincia, Co-ejecutores o Sub-ejecutores, según la definición del proyecto, así también un nivel de otorgamiento de permisos especificado por cada uno de los centros de costo definidos o de acuerdo a los requerimientos de las Unidades Ejecutoras. Con esta metodología se logra una operatoria totalmente descentralizada entre las Unidades Ejecutoras Centrales y las Provinciales o municipales que dependen de esta, consolidando información en línea, logrando optimizar las tareas de control de las Unidades Centrales, como así también una optimización de tiempo en los procesos de gestión de información.

## **5. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS**

### **5.1 Transparencia**

Como se ve, la reforma deja instaurados y promueve sistemas destinados a integrar la información, de acuerdo a las exigencias imperantes de la época, logrando tener información centralizada, oportuna y elaborar las salidas de información requeridas que dan cuenta de la gestión llevada a cabo por los distintos actores del gobierno.

El concepto de “transparencia” también se usa en ocasiones como sinónimo de rendición de cuentas. Sin embargo, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la “vitrina pública”. Al igual que en el caso de la fiscalización, la transparencia es sólo un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas.

Evidentemente la transparencia es uno de los valores específicos de la ética de la función pública contemporánea. La ética pública tiene que ver directamente con la integridad del servicio público, que a su vez, se hace posible gracias a la aplicación del valor de la transparencia. La transparencia en el gobierno es una exigencia fundamental para su buen funcionamiento porque requiere un mejor comportamiento ético, evitando así que se produzcan y salgan a la luz las prácticas corruptas que

---

<sup>18</sup> Manual UEPEX, “Introducción” en Ministerio de Economía y Finanzas Publicas (en línea), Disponible en: <http://uninfo.mecon.gov.ar/htmls/uepex.html>. Accedido el 10/05/2014.

podrían existir en el mismo. Un gobierno más abierto, donde haya mayor transparencia en el proceso de toma de decisiones, donde haya un mayor acceso público a la información oficial, donde se requiera que los funcionarios declaren sus bienes y donde se aplique una mayor vigilancia por parte de los medios de comunicación, refleja un importante crecimiento en cuanto a la aplicación de los valores y pone de manifiesto un importante desarrollo de la ética pública<sup>19</sup>.

Estos procesos han auspiciado el nacimiento de una nueva cultura política en la cual la transparencia es vista como un elemento indispensable para la rendición de cuentas, para fortalecer la certeza jurídica en la toma de decisiones de gobiernos, empresas y ciudadanos y en suma, como un elemento de la ética sin el cual no podría existir una discusión informada y un debate abierto sobre los temas que interesan y preocupan a una sociedad.

La ética es una acción que es realizada por la persona humana; al ser un comportamiento humano, para lograr adquirir este hábito bueno lo primero que se debe hacer es formar la conciencia, una vez formada la conciencia se tiene que practicar habitualmente estas acciones buenas hasta adquirir el hábito. Como es una acción humana se necesita un compromiso claro en actuar éticamente, es decir voluntad de hacer algo bueno, ético o moral<sup>20</sup>.

Ahora si se analiza desde la óptica del Estado, cualquier actitud basada en antivalores corrompe el funcionamiento de los organismos públicos, situación común en distintos gobiernos y administraciones públicas. La corrupción es una manifestación evidente dentro de la política y la administración pública. Las investigaciones llevadas a cabo recientemente por varios autores señalan que cuanto más corrupto es un país más lentamente crece. Otros manifiestan que cuando se dice que un país es más corrupto, crece más lentamente, que un país corrupto puede crecer económicamente en forma normalmente, lo que se ve afectado es su desarrollo económico, que muy distinto que el crecimiento.

Hay que reconocer que la transparencia es «una recién llegada» a la práctica democrática aunque nadie puede dudar de la importancia que tiene el acceso a la

---

19 NAESSENS, N (2010). Ética pública y transparencia. Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamerica.

20 ARIAS VALLE, MB (2012). “La Etica en los funcionarios públicos”. Revista Cuadernos Universidad Católica de Cuyo

información pública como condición fundamental para incrementar la calidad democrática, mejorar el servicio público así como la capacidad de control de la sociedad sobre la gestión pública. La transparencia es un elemento «facilitador» de todo gobierno democrático al permitir que cualquier ciudadano pueda acceder directamente a aquellos datos que le interesen particularmente y al propiciar la divulgación de la información que se encuentra en manos del gobierno. Además, la transparencia es necesaria para exigir cuentas a los gobernantes, por un lado, obligando a los servidores públicos a que respondan por lo que hacen y, por otro, influyendo en los ciudadanos para que sancionen las malas prácticas<sup>21</sup>.

Cuando se habla de ética pública, no se trata de una ética especial para este sector, se refiere sencillamente a la ética aplicada y puesta en práctica en el ámbito público. La ética aplicada en los servidores públicos implica plena conciencia en las actitudes de cada servidor público que se traduce en actos concretos orientados hacia el interés de la ciudadanía. En palabras de Weber implica lograr una “ética de la responsabilidad”.

El funcionario no puede perder nunca el fin último de su función estar al servicio de la sociedad que lo ha elegido. Este estar al servicio de la sociedad le implica conocer de cerca la problemática de la sociedad, estudiar el tema en profundidad, trazar un plan y actuar en miras del bien común de la sociedad respetando la dignidad de las personas.

Pero para lograr comportamientos éticos en los políticos y en la sociedad, se tiene que trabajar en cada ciudadano. Un peligro que acecha a la transparencia es no pasar del estadio de la formalidad a la de la sustancialidad porque muchas veces en nombre de la transparencia se crea reglamentaciones con direccionamientos corruptos. Ejemplo: se ponen un montón de condiciones a cumplir por los contratantes del estado para sus compras, sabiendo que solo unas pocas empresas que se quiere beneficiar las pueden cumplir, siendo estos requisitos exagerados en la exigencia necesaria para cumplir con el bien jurídico o principio tutelado. A continuación se exponen algunas de las principales normativas vigentes sobre transparencia, comenzando por el orden internacional, para luego mencionar las correspondientes al plano nacional:

---

21 NAESSENS, N (2010). Ética pública y transparencia. Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamerica

## **5.1.1 CONVENCIONES INTERNACIONALES<sup>22</sup>:**

### **5.1.1.1 Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC)**

El documento final de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC) –que la Argentina ratificó por Ley N° 24.759 (B.O. 17/01/1997) – incluye en su Artículo III (“Medidas Preventivas”) un conjunto de aspectos a crear, mantener y fortalecer, en los sistemas institucionales de los países. Entre dichos aspectos se destacan, a los fines de este esquema, los siguientes: 1) normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de funciones públicas, 2) mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas, 3) instrucciones al personal de las entidades públicas, que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades, y 4) sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas.

### **5.1.1.2. Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CUNCC)**

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción fue firmada en Mérida (México) en 2003, por 140 países, y adoptada en la sede de las Naciones Unidas en New York. La República Argentina ratificó esta Convención por Ley N° 26.097 sancionada el 10/05/2006, promulgada de hecho el 6/06/2006 y publicada en B.O. del 9/06/2006 (Resumen: apruébase la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, adoptada en Nueva York, Estados Unidos de América, el 31 de octubre de 2003) Conforme a lo establecido en el art. 68 de la Convención, la misma entró en vigor para la Argentina el 27/09/2006.

En el Artículo 1 define la finalidad de la Convención que es: a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; b) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos<sup>23</sup>.

---

22 TESORO, José Luis - SCIALPI, Diana (2008). “Sinopsis de las normas sobre ética pública en el Estado Nacional”. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

23 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003). Mérida (México).



### **5.1.2.1. Constitución Nacional**

La Constitución Nacional reformada en 1994 establece, en su artículo 36, que "el Congreso sancionará una ley sobre ética pública para el ejercicio de la función". En igual sentido, la transparencia, se promueve a través de la Ley fundamental bajo el principio de publicidad de los actos de Gobierno y el derecho de acceso a la información pública a través del artículo 1º, de los artículos 33, 41, 42 y concordantes del Capítulo Segundo —que establece nuevos Derechos y Garantías— sumado al artículo 75 inciso 22, que incorpora con jerarquía constitucional diversos Tratados Internacionales. Esta publicidad, tiene su esencia democrática en permitir al pueblo conocer la actividad que llevan adelante sus representantes.

### **5.1.2.2 Leyes Ética Pública En La Argentina**

La normativa sobre ética pública en el Estado Nacional ha tenido el propósito central de dar cumplimiento a los referidos aspectos de la Convención Interamericana Contra la Corrupción. Como ejemplo de esta normativa se puede mencionar la Ley Nacional de Ética Pública N° 25.188, contiene los deberes y pautas de comportamiento ético de los funcionarios públicos, así como disposiciones que involucran el régimen de declaración jurada e incompatibilidades en el cargo.

## **5.2 Rendición de Cuentas**

Dr. Andreas Schedler sostiene *“La rendición de Cuentas involucra por tanto el derecho recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. Pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder. La misión de la rendición de cuentas, está en reducir las incertidumbres del poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos”*<sup>24</sup>.

Siguiendo a Schedler expresa *“La rendición de cuentas se ha vuelto entonces una exigencia ubicua en el mundo de la política democrática. Todos estamos de acuerdo*

---

24 SCHEDLER, A (2008). “Que es la Rendición de Cuentas”. Revista N° 3 Cuadernos de Transparencia. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)

*con que democracia implica rendición de cuentas. Si la información fuera perfecta y el ejercicio del poder transparente, no habría necesidad de exigir cuentas a nadie. La rendición de cuentas sujeta el uso del dinero público a las disposiciones legales vigentes, pero también a estándares de transparencia, austeridad y eficiencia”.*

### **5.3. CUENTA GENERAL DEL EJERCICIO**

#### **5.3.1 Concepto**

La esencia de la Cuenta General del Ejercicio es ser un instrumento técnico con connotaciones económicas, jurídicas, sociales y políticas. La cuenta general del ejercicio es una rendición de cuentas del Poder Ejecutivo ante el Poder Legislativo; rendición de cuentas, vinculada a los diversos aspectos de la gestión financiera, patrimonial y presupuestaria, que ofrecen un panorama integral del resultado de la administración de la hacienda.

La información necesaria para la confección de la cuenta general del ejercicio esta intrínsecamente relacionada con los sistemas operantes en las distintas administraciones públicas, Nacionales y Provinciales, por ello el papel fundamental de estos sistemas y su eficacia en la captación de datos y la generación de información oportuna, clara, homogénea y necesaria para elaboración de la cuenta general del ejercicio.

La cuenta de inversión del ejercicio es un documento que el Poder Ejecutivo eleva al Legislativo exponiendo, entre otros aspectos, la ejecución de recursos y gastos que, oportunamente, este último Poder le entregó como mandato a través de la Ley de Presupuesto correspondiente al ejercicio económico -financiero de que se trata.

La Constitución Nacional en su artículo 75 inciso 8, establece como competencia del Congreso de la Nación la fiscalización de la cuenta de inversión a modo de rendición del ejercicio financiero y de la ejecución y cumplimiento del presupuesto que tiene a cargo el Poder Ejecutivo como cometido político impuesto por la misma Constitución en su artículo 99, inciso 10.

Es de destacar que la Cuenta de Inversión, constituye un instrumento fundamental para evaluar la gestión gubernamental y el cumplimiento de las decisiones políticas incluidas en los planes del Gobierno para lo cual, la información que contenga deberá ser

relevante, confiable y oportuna y estar preparada de acuerdo a los requerimientos de claridad y especificación, que garanticen la posibilidad de un análisis detallado y la comprensión total de su contenido.

El usuario final es el ciudadano, pero como éste no gobierna ni delibera sino a través de sus representantes, a quien va destinado es al Poder Legislativo con fundamento en el control parlamentario. Sus atribuciones son amplias, pues es la única institución del Estado a la que no se le discuten facultades para el ejercicio del control sustancial y formal, que culmina con el juzgamiento político de la gestión encomendada y el manejo de la hacienda pública. No debe olvidarse que, el juzgamiento de dicha cuenta constituye una de las formas del control parlamentario directo, en la fase ulterior de la gestión de gobierno. La confección de la cuenta general está a cargo de la Contaduría General.

El Presupuesto y la Cuenta General se implican, uno conlleva al otro y viceversa. Ambos instrumentos posibilitan una doble fiscalización: la preventiva, con la autorización del gasto al sancionarse el Presupuesto y la posterior, con la aprobación o desaprobación de la Cuenta General.

### **5.3.2 Aspectos normativos**

En la Constitución Nacional la denominación que le da es cuenta de inversión en el artículo 75 inciso 8, dentro de las atribuciones del congreso expresa: "Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inc. 2 de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión."

Y en el capítulo tercero de la Constitución Nacional en el que se encuentran la atribuciones del Poder Ejecutivo, en el artículo 99 inciso 10 dice: "*Supervisa el ejercicio de la facultad del jefe de gabinete de ministros respecto de la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión, con arreglo a la ley o presupuesto de gastos nacionales*".

La Ley 24.156 de Administración Financiera Gubernamental en su artículo 43 sanciona: "*...junto al análisis de correspondencia entre los gastos y la producción de bienes y*

*servicios que preparará la Oficina Nacional de Presupuesto, será centralizada en la Contaduría General de la Nación para la elaboración de la cuenta de inversión del ejercicio que, de acuerdo al artículo 95, debe remitir anualmente el Poder Ejecutivo Nacional al Congreso Nacional”.*

### **5.3.3 Control de la cuenta general del ejercicio**

La aprobación de la cuenta general tiene por objeto controlar la gestión financiera estatal y la situación o estado patrimonial del Estado. El control financiero, es el control propiamente de la ejecución del presupuesto, control de movimiento de fondos o tesorería o rendición de cuentas. Y el control patrimonial consiste en verificar el aumento o disminución del activo y pasivo del Estado, comenzando por el inventario de bienes y su valuación.

El Presupuesto Nacional es un instrumento clave para una correcta administración del Estado. Como ley fundamental establece el programa de gobierno donde están plasmadas las políticas públicas, sus metas y los recursos que las sustentan.

La revisión ex post del presupuesto ejecutado en cada ejercicio anual a efectos de dictaminar sobre lo actuado, rendición de cuentas que se denomina “Cuenta de Inversión”, es una de las tareas más críticas de las encomendadas a la Auditoría General de la Nación, para el caso de la Nación y los tribunales de cuentas en las provincias.

En efecto, el artículo 85 de la Constitución Nacional; producto de la reforma de 1994, además de conferir rango constitucional a la Auditoría General de la Nación, establece en forma inequívoca su intervención en el trámite de aprobación o rechazo de la Cuenta. Si no se cumpliera esta obligación, el acto sería incompleto y podría dar lugar a su nulidad por incumplimiento de un requisito constitucional.

Al mismo tiempo, el informe de la Auditoría General de la Nación constituye el antecedente necesario del Dictamen de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y precede al debate que culmina con la emisión del acto que expresa la voluntad legislativa.

### **5.3.4 Resultado de la Cuenta General del Ejercicio**

Para el Dr. Olazabal el resultado de la cuenta general que se debe mostrar a la comunidad es el financiero de la manera más clara, simple y sencilla; es decir recursos recaudados y gastos comprometidos. Ya que se debe señalar si los recursos obtenidos de la comunidad, han sido suficientes para solventar todos los compromisos que por la ejecución del plan trazado por el gobierno, a fin de satisfacer el bien común. Además el presupuesto es la expresión financiera de un plan de acción (fines) para el que se previó un financiamiento (medios)<sup>25</sup>.

## **6. Financiamiento Internacional**

La actual apertura al sistema internacional, hacen necesario desarrollar sistemas eficientes para captar las herramientas financieras del entorno global. Es así, que es necesario adaptar estos programas propuestos por los organismos internacionales, basados en sus propios objetivos de transparencia y políticas anticorrupción, en el esquema legal, institucional y administrativo vigente en nuestro plano local nacional y provincial. Por ello se desarrollan las líneas de financiamiento externo en general y la implementación del Programa Desarrollo de Áreas Rurales en el sector público provincial, en particular a los efectos de elaborar propuestas para una clara articulación basada en el presente estudio de caso.

### **6.1 Organismos internacionales.**

Al hablar de Organismos Internacionales o acuerdos internacionales se hace referencia a construcciones jurídicas creadas a partir de las relaciones que se establecen entre distintos estados producto de las interacciones a nivel mundial, donde sus múltiples objetivos (económicos, financieros, de desarrollo, etc.) tienen la particularidad de superar lo estrictamente nacional. En este grupo se incluye un sin número de actores, es por ello que se debe delimitar el estudio a aquellas “instituciones financieras de desarrollo y fomento”, llevando a cabo una función dual, por un lado el deber de conseguir capitales en los mercados financieros y obtener recursos de sus países donantes, una función netamente bancaria de rentabilidad económica, y por otro lado

---

25 OLAZABAL, R. “Un Proyecto de Cuenta General desde el Punto de vista de las Contadurías Generales”. Revista N° 12 ASAP. 1984.

se encuentra la llamada “ganancia social” la misma se sintetiza como el conjunto de efectos positivos que una determinada actividad ejerce sobre el conjunto del sistema económico.

Estos actores poseen una personalidad restringida por el principio de la especialidad, que “inspira” y “determina” todo su régimen jurídico. En otras palabras, *“la existencia de estas organizaciones va a estar “limitada” a los objetivos y funciones que les fueron confiados, tal como aparecen enunciados y descriptos, o que puedan deducirse, de los tratados constitutivos”*<sup>26</sup>. Dentro de estos “límites”, las Organizaciones Internacionales van a gozar, por regla general, de la *capacidad* para contratar con terceros (personas físicas o de existencia ideal) aquellas prestaciones que sean necesarias para su funcionamiento cotidiano (por ejemplo, contratos de trabajo, de suministros de materiales, de asistencia técnica, etc.).

La necesidad de establecer organismos internacionales de cooperación y de desarrollo, surge especialmente al final de la segunda guerra mundial. En la Conferencia de San Francisco (1945) donde se aprobó formalmente la Carta de la Naciones Unidas la cual contemplaba los derechos y deberes de los Estados, hito que marca el auge de las organizaciones económicas internacionales. El hecho más significativo de esta ordenación económica internacional surgió de la Conferencia de Bretton Woods en 1944. El mundo había atravesado por la amarga experiencia de dos guerras mundiales y por una profunda recesión derivada de la Gran Depresión de 1929. La segunda guerra mundial dejó a Europa destrozada materialmente, el esfuerzo bélico había desplazado el potencial productivo y financiero hacia una economía de guerra, y las economías, excepto la americana, estaban profundamente distorsionadas. Este contexto ameritó la creación de diferentes organizaciones e instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y el Banco Mundial (BM). Estos organismos, en colaboración con los gobiernos efectúan un plan de acción denominado “estrategia de asistencia”, en esta se describe la cantidad y el tipo de apoyo que pueden suministrar al país, teniendo en cuenta las condiciones locales del

---

26 Granato, Leonardo, “La Personalidad jurídica de las Organizaciones Internacionales” en Noticias Jurídicas (en línea), disponible en: <http://noticias.juridicas.com/articulos/00-Generalidades/200502-165510811052380.html>, consulta 20/02/2014

mismo y determinan los objetivos de financiamiento de programas, proyectos y otros tipos de apoyo.

En efecto, se aborda una breve descripción de algunos de los organismos e instituciones de derecho público internacional, que otorgan a la Argentina una considerable asistencia financiera, a saber:

- **Banco Mundial (BM):** Este fue concebido durante la segunda guerra mundial en 1944, teniendo como objetivo principal la reconstrucción de Europa. En la actualidad su misión se focaliza en reducir la pobreza y fomentar la prosperidad compartida. El Banco Mundial ha pasado de ser una entidad única a un grupo de cinco instituciones de desarrollo estrechamente relacionadas (Grupo del Banco Mundial), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la Asociación Internacional de Fomento (AIF); la Corporación Financiera Internacional (CFI), El Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA) y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI)<sup>27</sup>
- **El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF):** Esta institución se funda en 1944 formado por sus 188 países miembros, que lo administran en beneficio propio y fue la primera institución del Grupo del Banco Mundial. El mismo tiene como objeto reducir la pobreza y abordar cuestiones de importancia regional y mundial, focalizando su accionar en los países de ingreso mediano y los países pobres, para ello se esfuerza en promover un crecimiento sostenible, equitativo y conducente a la creación de empleos<sup>28</sup>  
Ofrece tres actividades principales, productos financieros flexibles, oportunos y adaptados a cada necesidad; servicios técnicos y de conocimientos, y asesoramiento estratégico.
- **EL grupo del Banco Interamericano de Desarrollo:** Este grupo está formado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) –valga la redundancia- la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) y el Fondo Multilateral de

---

27 “Quiénes somos” en Worldbank (en línea), disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/QUIENESSOMOS/0,,contentMDK:23075583~menuPK:8379023~pagePK:64057863~piPK:242674~theSitePK:263702,00.html> consulta: 14/11/2013

28 “BIRF” en Worldbank (en línea), disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/QUIENESSOMOS/EXTBIRFSPANISH/0,,menuPK:4399435~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:4399255,00.html> consulta: 14/11/2013

Inversiones (FOMIN). El BID creado en 1959, compuesto por 48 países miembros, se configura como la principal fuente de financiamiento para el desarrollo económico, social e institucional sostenible sobre América Latina y el Caribe. Su principal objetivo es el progreso económico y social de la región, para ello tiene como acción fundamental la reducción de la pobreza y la desigualdad social; atender las necesidades de los países pequeños y vulnerables; promover el desarrollo a través del sector privado; abordar el cambio climático, energía renovable y sostenibilidad ambiental y fomentar la cooperación e integración regional.

La evolución de los países y la economía internacional, sumado a un consenso social sobre la responsabilidad del primer mundo en mejorar las condiciones de los países más pobres impulsó la evolución de los organismos internacionales y la aparición de nuevos organismos con funciones específicas, de carácter regional o subregional, un ejemplo de ello es el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) para atender de forma más directa las necesidades de desarrollo de zonas geográficas determinadas.

## **7. El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)**

La creación del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), surge en la Conferencia Mundial de la Alimentación de las Naciones Unidas, celebrada en 1974 en Roma, en la que se instó a la creación de una institución que se centrara principalmente en la población rural pobre a raíz de los graves episodios de sequía y hambruna que habían azotado a África y Asia en los años anteriores. En este contexto se crea el FIDA en 1977, como institución financiera internacional y un organismo especializado de las Naciones Unidas dedicado a erradicar la pobreza y el hambre en las zonas rurales de los países en desarrollo. Al respecto, concede préstamos a bajo interés y donaciones a los países en desarrollo dirigidos a financiar programas y proyectos innovadores de desarrollo agrícola y rural.<sup>29</sup> De esta forma el Fondo puede conceder una línea de crédito a un organismo gubernamental nacional con miras a proporcionar y administrar sub-préstamos destinados a financiar proyectos y programas

---

<sup>29</sup> FIDA, “La Evaluación independiente del FIDA”, IFAD (en línea), disponible en: [http://www.ifad.org/evaluation/10th\\_anniversary\\_s.pdf](http://www.ifad.org/evaluation/10th_anniversary_s.pdf), consulta; 12/01/2015



en las condiciones fijadas en el acuerdo de concesión del préstamo y en el marco convenido por el Fondo.

Es importante destacar el trabajo alineado del FIDA como organismo miembro de las Naciones Unidas, en la actualización y elaboración de un marco de rendición de cuentas claro, bajo lineamientos de transparencia y basado en tres pilares básicos, a saber<sup>30</sup>:

**-Pacto político con los estados miembros:** Representa la relación de responsabilidad mutua entre los Estados Miembros y la organización por medio de la cual, por una parte, los Estados Miembros del FIDA proporcionan dirección u orientación en relación con los objetivos y los resultados que la organización debe alcanzar en un ciclo determinado con los recursos asignados y, por la otra, el FIDA es el responsable del logro de esos objetivos y resultados mediante la planificación estratégica, seguimiento y presentación de informes sobre la consecución de esos resultados mediante las evaluaciones de las actividades operativas, administrativas y financieras.

**-Sistema de controles internos:** establecido por la organización para asegurarse de que no solo se logren resultados, sino que estos se ciñan a los reglamentos, las políticas y las normas de integridad y ética de la organización. El sistema de control interno consta de cinco subcomponentes: i) entorno de control; ii) evaluación del riesgo; iii) actividades de control; iv) información y comunicación, y v) supervisión.

**-Mecanismos de reclamación y de respuesta debidamente consolidados:** se configuran como las vías para permitir a los Estados Miembros, las partes interesadas, los funcionarios y los beneficiarios presentar reclamaciones sobre cuestiones relacionadas con incumplimientos o contra decisiones y actuaciones del personal directivo. El FIDA ha establecido mecanismos de reclamación abarcan mecanismos como la Oficina de Auditoría y Supervisión del FIDA (AUO) que se ocupa, entre otras cosas, de todos los asuntos relacionados con la investigación de presuntas prácticas irregulares cuando se trata de entidades,

---

30 FIDA, “Actualización sobre el marco de rendición de cuentas del FIDA”, IFAD (en línea), disponible en : <https://webapps.ifad.org/members/eb/110/docs/spanish/EB-2013-110-INF-5.pdf>, consultado : 02/04/2015

contratistas y personas que participan en actividades financiadas o gestionadas por el FIDA. Otra institución es la Oficina de Ética fortalece y promueve un entorno de trabajo propicio, libre de acoso e intimidación, y en el que se promueve la franqueza, la confianza y el respeto a la diversidad. Asimismo, ofrece orientación al personal directivo para asegurar que las prácticas y las operaciones del Fondo cumplen los estándares de integridad. Además de otras instituciones creadas con la misión de sancionar acciones corruptas, prácticas irregulares, políticas de divulgación de información, mediación entre otras.

### **7.1 Programa De Desarrollo De Áreas Rurales-PRODEAR**

El PRODEAR es un Programa de alcance nacional financiado por el FIDA a través del Convenio de Préstamo 713- AR celebrado el 18 de Octubre del 2008. La finalidad del mismo consiste en contribuir a la cohesión e inclusión social y productiva de los habitantes del sector rural pobre de Argentina, promoviendo la creación de condiciones para un desarrollo sostenible de las áreas rurales en el marco de las economías regionales. Para lograr tales objetivos, el programa proporciona fondos que ascienden a la suma de 44,2 millones de dólares distribuidos de la siguiente forma: 19,1 millones de dólares de fuente externa en calidad de préstamo y los 25,1 millones de dólares con fondos locales Nacionales y Provinciales.

El PRODEAR se inserta en la Argentina centralizando su ejecución a través de la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP) y en concordancia con la forma de estado federal, se implementa priorizando las provincias de Chaco, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Misiones, San Juan y Santiago del Estero.

En este orden de ideas el MAGyP es el organismo responsable ante el FIDA a través de la UCAR designada como la unidad nacional de coordinación (UNC) teniendo a su cargo funciones representativas, normativas y de apoyo técnico y metodológico en la ejecución del programa y brindando apoyo y asesoramiento a las unidades provinciales de ejecución (UPE)<sup>31</sup>.

---

31 UPE (Unidad Provincial de Ejecución): responsable de la ejecución del programa a nivel provincial, creada en el ámbito de los Ministerios, teniendo a su cargo la implementación del programa, la administración y control

En la provincia de San Juan, el Programa se ejecuta en el ámbito de Ministerio de Producción y Desarrollo Económico (MPyDE) a través de la entidad enlace UECPPA (Unidad Ejecutora Central Provincial de Proyectos Agropecuarios) creada con el fin de ejecutar, administrar, coordinar, formular, armonizar, controlar y evaluar políticas y programas de desarrollo agropecuario. A los efectos de dar cumplimiento a lo previsto en el convenio de préstamo se establece una Unidad de Ejecución (UPE) a cargo de un Coordinador UPE y vinculada operativamente con la UECPPA.<sup>32</sup>

### **7.1.1. Marco normativo para la ejecución del PRODEAR.**

El Convenio de Préstamo, es el principal documento que vincula al país prestatario - Argentina- con el organismo internacional- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola-, se puede definir como el documento legal donde el FIDA y el gobierno indican las responsabilidades y condiciones bajo las cuales se otorgará el préstamo. El mismo incluye los montos del préstamo con la consecuente obligación de aporte en contraparte, información fundamental para la operatividad y funcionamiento del programa, obligaciones respecto al control y rendición de cuentas, y demás disposiciones a la cual se deben ajustar todos los procedimientos y actividades en el marco del programa PRODEAR.

Este documento se constituye como la base fundamental de todo el ordenamiento jurídico posterior, el cual debe estar en concordancia con los lineamientos establecidos en el mismo. Este convenio de préstamo es aprobado por Decreto 1695 del Ministerio de Economía y Producción en el año 2008, en concordancia con la delegación expresa al Poder Ejecutivo Nacional prevista en el art 40 de la ley complementaria permanente (2005) y amparada tal delegación, en las excepciones del art 76 de la Constitución Nacional. El mencionado decreto habilita a suscribir los Acuerdos de Ejecución con los Gobiernos de las provincias que se incorporen al Programa de Desarrollo de Áreas Rurales., es así que las provincias se adhieren mediante un Acuerdo de Ejecución.

La provincia de San Juan se adhiere al programa en año 2010, firmando en tal oportunidad un Acuerdo de Ejecución con el Gobierno Nacional, donde se establecen

---

financiero de los fondos en la provincia, entre otras tareas.

32 "Programa de Desarrollo de Áreas Rurales", en MAGyP (en línea), disponible en: <http://64.76.123.202/site/areas/prodear/> consultado el: 7/03/2015

las condiciones para la ejecución del programa, y las obligaciones de ambas partes. Como acto emanado de la máxima autoridad provincial, el mismo es aprobado por Poder ejecutivo-Decreto N° 22 MPyDE2011 y con conocimiento de la cámara de diputados-ratificado por ley 8203. Con posterioridad se firma el Convenio de Préstamo Subsidiario aprobado por Decreto N° Decreto 1244 MPyDE-11 y ratificado por ley 8259. La firma de este último implica el acceso a los recursos del préstamo FIDA 713-AR contrayendo la consecuente deuda. En concordancia con las disposiciones previstas en la Ley de Responsabilidad Fiscal-Ley 25.917- y previo a la firma del mencionado decreto, se obtuvo autorización de la Secretaría de Hacienda Resolución N°376 del año 2009, contando ya con una autorización para dicho endeudamiento mediante la Ley 7963 para el financiamiento de proyectos y programas agrícolas, en concordancia con las disposiciones constitucionales.

Producto de la necesidad de obtener una mayor ejecución del programa y celeridad en los desembolsos corrientes, sé celebra “Convenio de Asistencia Técnica y Administración suscripto entre el gobierno de la provincia de San Juan y la Fundación Argentina”, aprobado mediante decreto 163-MPyDE-2013 que ratifica la Carta Acuerdo N°8, de esta forma la Fundación Argentina ofrece un servicio de administración y ejecución de fondos provistos por el gobierno nacional y fondos de contrapartida local. Así los desembolsos provenientes de fondos nacionales y contrapartida nacional, que respondan a erogaciones corrientes, que demanden una mayor celeridad son abonados por la Fundación ArgenINTA.

Desde una óptica más operativa, a continuación, se mencionan algunas de las exigencias de administración y gestión para los programas financiados por el FIDA, que ofrecen una noción del funcionamiento de los programas en post de analizar a la luz de las exigencias de los distintos sistemas de administración financiera. Esto no permite elaborar pautas para mejorar la ejecución.

### **7.1.2 Principales disposiciones para la administración y operatividad del programa**

La ejecución comienza una vez que el prestatario haya cumplido las condiciones iniciales concretas que permiten al FIDA declarar efectivo el préstamo o la donación,

por lo general como obligación previa, se exige la confección y aprobación del Manual Operativo con la participación del prestatario, representante MAGyP, que establecerán las principales disposiciones para la ejecución bajo los lineamientos del FIDA.. El personal nacional es el encargado de ejecutar los proyectos financiados por el FIDA con el apoyo y la orientación de la Sede del FIDA y así lo dispone su convenio constitutivo “El Fondo confía la administración del préstamo y la supervisión de la ejecución del proyecto o programa de que se trate a instituciones o entidades nacionales, regionales, internacionales o de otra índole, la cual debe velar por el cumplimiento de los resultados esperados de la evaluación del proyecto o programa y contar con la aprobación del beneficiario.”<sup>33</sup>

El Prestatario, en este caso el Gobierno Nacional representado por titular del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, velará porque los organismos responsables y cada una de las partes ejecuten de conformidad con Convenio de Préstamo y Condiciones Generales del FIDA, de conformidad con los POA<sup>34</sup>, y sobre la base del manual de operaciones. Además, de deber velar por el cumplimiento de las disposiciones emendas de la propia ley de administración financiera nacional y demás normativa legal derivadas de tal acto administrativo.

La planificación y presupuestación son tareas fundamentales en la organización de la ejecución del proyecto, ya que sirven para definir las actividades, acciones y metas del programa asegurando la disponibilidad de recursos del programa.

Cada una de las UPE's- Unidades Provinciales de Ejecución- serán las responsables de elaborar borrador del POA<sup>30</sup>, con la debida asistencia de la Unidad Nacional Cooperación (UCAR) antes del inicio del año del Programa. Su cálculo demanda un trabajo en conjunto de las distintas áreas, por un lado el área técnica, en base a las demandas de proyecto por parte de los beneficiarios, estrategias de ejecución y por otro lado, el área administrativa efectúa una proyección en base a las necesidades operativas para el funcionamiento de ambas áreas. Dicho borrador incluye, entre otras cosas, una descripción detallada de las actividades del programa planificadas para el

---

33 FIDA, “Convenio constitutivo del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola” en IFAD (en línea), disponible en: <http://www.ifad.org/pub/basic/agree/s/agreespa.pdf> consultado el: 03/04/2014

34 POA (Plan Operativo Anual): se entiende el plan de trabajo y presupuesto anual para llevar a cabo el Proyecto durante un Año del Proyecto en particular, que incluye el Plan de Adquisiciones y Contrataciones (PAC).

siguiente año, un plan de adquisiciones y contrataciones (PAC) de 18 meses y detalle de la fuente de financiamiento. La información es presentada de acuerdo a las categorías financiables<sup>35</sup> de la matriz del préstamo, determinado el porcentaje de financiamiento de acuerdo al origen de los fondos (pari-passu) para cada categoría.

Este borrador se envía a la Unidad Nacional de Cooperación (UNC), quien lo integra en un POA consolidado con todas las provincias, el mismo debe confeccionarse en dólares, por lo cual la UNC debe confeccionar dos versiones en distinta unidad de cuenta. La UNC revisa, aprueba y remite al FIDA, terminada la revisión se realizan los ajustes o aclaraciones al POA y se otorgará la correspondiente no objeción.

Los POA's provinciales pueden ser reajustados en el mes de Julio de cada año, de igual forma si fuera necesario, la UNC, previa solicitud de las UPE, se puede proponer ajustes en el POA durante el año del Programa, que son efectivos contra la aprobación del organismos responsable y no objeción del FIDA.

### **7.1.3. Ejecución y seguimiento**

El organismo responsable mantiene un sistema adecuado de gestión de información que le permita seguir continuamente la marcha del Programa, de conformidad con las directrices del Fondo.

Planteada la necesidad pueden llevarse dos registros contables ya que el fondo trabaja con el sistema de caja y la mayoría de los gobiernos siguen el criterio del devengado para sus gastos. Este sistema debe prever el registro en más de una unidad de medida, así la contabilización se efectúa de acuerdo con las exigencias legales del país prestatario y exigencias del FIDA. Vistas estas consideraciones, el registro implica la necesidad de un software noble que permita también compatibilizar las categorías de gastos previstas en el convenio con las partidas presupuestarias en el sistema presupuestario gubernamental.

A los efectos de llevar un control de los niveles de ejecución, y el cumplimiento de las metas cuantificadas, se hace necesario emplear un instrumento para la recolección de datos y análisis de la información. Para ello se cuenta con el sistema UEPEX para la

---

<sup>35</sup> Categorías Financiables: representan los distintos tipos de gastos admisibles divididos de acuerdo a la naturaleza del gasto y se les asigna un porcentaje de financiación de acuerdo a la fuente con la que se afrontará el gasto (pari-passu).

administración efectiva, eficiente y económica de la aplicación de los fondos provistos por financiamiento externo. Como se menciona en el capítulo anterior, el sistema establece una metodología común de registro de las transacciones, que son generadas una única vez en lenguaje propio del Organismo Internacional y mediante la aplicación de tablas de conversión automáticas obtiene su expresión en términos de la ejecución del Presupuesto Nacional.

En cuanto al seguimiento de las metas físicas se encuentra el Sistema Integrado e Integral de Gestión (SIIG), donde se evalúa los resultados de los distintos proyectos, impacto y demás indicadores en concordancia con el sistema de gestión de resultados "RIMS" establecido por el fondo.

#### **7.1.4. Información financiera y control**

En cuanto a la información financiera, el Organismo responsable del programa prepara los estados financieros de las operaciones, los recursos y gastos relacionados con el Programa relativos a cada ejercicio fiscal y los presenta al fondo.

De conformidad con las condiciones generales la financiación del desarrollo agrícola las UPE's deben ser objeto de una auditoría anual, como así también exige la presentación de informes de avance periódicos para conocer los progresos del programa.

Los informes de avance deben contener un estado de situación que refleje las operaciones, con cuadros descriptivos que contengan toda la información derivada de los registros contables que satisfagan los requerimientos FIDA y Unidad Nacional Cooperación. La Unidad de Administración debe estar capacitada para preparar todos los informes financieros en la moneda del país y en las monedas que se indiquen en los convenios de préstamo o donación.

Toda esta información debe prepararse en registros confiables y compatibles con los requisitos de informes internos y externos, que por lo general son expedidos por el sistema contable (UEPEX) que se trata de llevar conforme a principios de contabilidad generalmente aceptados PCGA por el sistema de partida doble, base de los auditores para un correcto estudio de la información.

El establecimiento de sistemas de control adecuados es la base para lograr flujos de

información confiable, con las características de celeridad, confiabilidad y prontitud exigidas por el FIDA, es así que la UCAR como encargada de la administración debe establecer un sistema de control interno, auditoría interna y responder auditorías externas programadas por el organismo.

El fondo exige un trabajo de control interno efectivo proporciona al proyecto una razonable garantía de que los objetivos fijados para la información financiera sean logrados. El control interno debe ser un proceso de carácter integrado, repetitivo y permanente, de forma tal que, por una parte involucre a todas las unidades de la UCAR vinculadas al manejo de información y, por otra parte, asegure que todos los elementos que componen el sistema de control interactúen entre sí.

Otro elemento de control y transparencia, es la programación de auditorías internas con el objeto de verificar el funcionamiento de los controles internos, la misma está a cargo de un auditor que debe cumplir los requisitos de independencia y coordinar con componentes de cada proyecto, y las distintas autoridades provinciales. .

Como herramienta exigida desde el FIDA, la Auditoría externa tiene como propósito determinar si los recursos suministrados al proyecto se han registrado adecuadamente, y fueron utilizados para los fines previstos.

Es así que la supervisión y la gestión correcta de los recursos financieros son determinantes para el éxito, y la reputación, del FIDA. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7, sección 1 c) del Convenio Constitutivo del FIDA, y en el artículo IX (Presentación de informes financieros e información financiera), Sección 9.03 a) (Auditoría de Cuentas) de las Condiciones Generales para la Financiación del Desarrollo Agrícola, “es imprescindible asegurar que el producto de toda financiación se destine solamente a los fines para los cuales se facilitó en el marco del préstamo o donación, y que todos los proyectos sean objeto de comprobaciones de auditoría y certificaciones periódicas”<sup>36</sup>.

---

36 IFAD, Directrices del FIDA para la auditoría de proyectos, (en línea), disponible en : [http://www.ifad.org/pub/basic/audit/borrower\\_s.pdf](http://www.ifad.org/pub/basic/audit/borrower_s.pdf), consultado : (09/03/2015)



## **8. LA TRANSPARENCIA COMO VALOR EN LA ARTICULACION CON ORGANISMOS INTERNACIONALES, PAUTAS PARA FACILITAR LA REGISTRACIÓN DE PROGRAMAS CON FINANCIAMIENTO EXTERNO, A PARTIR DEL ESTUDIO DE CASO DEL PRODEAR.**

La transparencia y la necesaria rendición de cuentas, dan legitimidad y credibilidad a los gobiernos e instituciones públicas, permitiendo vigilar que las mismas sirvan al bien común, y contribuyen a que gobernantes, legisladores y funcionarios públicos atiendan al interés general antes que a sus intereses particulares. Es así que, estos valores se transformaron en una corriente mundial involucrando a todos los actores del entramado internacional, y de los cuales la Argentina no puede mantenerse al margen, debiendo contar con estructuras vigorosas, eficientes y claras para acoger en este nuevo cambio. Un factor importante de esta globalización y ola mundial, es la intervención de las instituciones financieras internacionales, valerse de estas herramientas de apoyo, requiere de profundo estudio y dedicación en la articulación, para contar con estructuras y procedimientos claro para evitar el detrimento de los valores de la transparencia. Es así que continuando con el estudio de caso, se puntualizan algunos inconvenientes a la luz de la reforma, la cual tuvo en sus lineamientos principales velar por valor de la transparencia, en definitiva, analizar el apartamiento de los objetivos de la reforma, conllevara a un distanciamiento del mencionado principio.

El programa de reforma, que consagra sus lineamientos fundamentales mediante la sanción de la Ley N° 6905 “Ley de Administración Financiera y Control del Sector Público Nacional”, expresando en su artículo 4º sus principales objetivos. Entre ellos, se debe prestar especial atención a los incisos a) *“Garantizar la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos”*; y c) *“Desarrollar sistemas que proporcionen información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional, útil para la dirección de las jurisdicciones y entidades y para evaluar la gestión de los responsables de cada una de las áreas administrativas”*.

También resulta de gran importancia, lo dispuesto en su inciso d) apartado c), por

cuanto asigna como responsabilidad propia de la administración superior de cada jurisdicción o entidad, la implantación y mantenimiento de: *“Procedimientos adecuados que aseguren la conducción económica y eficiente de las actividades institucionales y la evaluación de los resultados de los programas, proyectos y operaciones de los que es responsable la jurisdicción o entidad”*.

### **8.1 Inconvenientes a la luz de la reforma**

En este contexto de reforma y dada la complejidad de la operatoria internacional, se puede observar que a la hora de ejecución de programas internacionales, se producen desviaciones de los principios instaurados en la reforma de la ley de administración, y resulta interesante analizar algunos de los inconvenientes con relación a la gestión de proyectos financiados por organismos internacionales, para ello se remite al estudio efectuado por Cdor. Jorge Leyro y Dra. Laura Valarino respecto de la reforma administrativa y su aplicación a las unidades ejecutoras de préstamos externos.

En este estudio, se menciona uno de los objetivos de la reforma que es la orientación a mejorar la calidad y el procesamiento de la información con el fin de facilitar la toma de decisiones. En este contexto, se afirma que se observan dificultades en el manejo y tratamiento de la información. La información presupuestaria es la que presenta mayores inconvenientes de uniformidad y precisión, en razón que si bien se efectúa el correspondiente registro de la gestión, estos registros no cuentan con las características básicas y elementales que debe poseer la información para la toma de decisiones, esencialmente con relación a los principios de: oportunidad, confiabilidad, objetividad y homogeneidad.<sup>37</sup>. Además de la insuficiencia de la información que emerge de las cuentas presupuestarias para una adecuada evaluación de la situación financiera y de la gestión gubernamental, de acuerdo al estudio realizado por Ángel Gurruchaga, afirmando que el sistema presupuestario cumple un papel auxiliar brindando información respecto a la ejecución dentro de los límites presupuestarios establecidos por el Poder Legislativo e insistiendo en la necesidad de actualización simultánea tanto del sistema presupuestario como contable

Cotejando con las características propias del programa, los principales inconvenientes

---

37 Jorge Leyro & Laura Valarino, “Reforma Administrativa. Su Aplicación En Las Unidades Ejecutoras De Préstamos Externos”, en Asoc. Argentina de Administración Pública (en línea) disponible en: <http://www.adminpublica.org.ar/Publicaciones/ReformaAdministrativaEnUnidadesEjecutoras.pdf>  
Consultado: 02/02/2015.

encuentran sus raíces en diversas causas, siendo la principal de ellas la falta de integración de los registros presupuestarios, por un lado, los POA's elaborado en base a las categorías financiables y modalidad del convenio de préstamo, y por otro lado el presupuesto provincial de acuerdo a las partidas presupuestarias y estructuras programáticas en base al manual de clasificadores. Adicionalmente, los POA's se re planifican trimestralmente, por el contrario los presupuestos provinciales son previsiones anuales que excepcionalmente son modificados y bajo determinadas circunstancias previstas en la ley.

En lo atinente a la ejecución presupuestaria y consecuente registro en el Sistema Integral de Información Financiera, los registros que realizan a través del sistema UEPEX, las Unidades Ejecutoras de Préstamos Externos, responden a lo establecido en sus manuales operativos y a las normas particulares de las entidades financieras, encontrándose en la mayoría de los casos, disociados de los registros en el sistema provincial.

Otra dificultad hallada en el trabajo de estos autores y con la cual se coincide, es que en numerosos casos, los registros presupuestarios son consecuencia de la contabilidad, y no, como debería ser, la contabilidad resultado de los registros presupuestarios. Consecuencia de ello, no siempre se respetan los momentos de registros, en nuestro caso los gastos por el principio del devengado y los recursos por el principio del percibido, de acuerdo a lo establecido por la normativa vigente. Este objetivo se ve tergiversado en razón del carácter netamente financiero de los asientos exigidos por los organismos internacionales, guiados por el principio de caja en ambos casos (recursos y gastos) puesto que surge la evidente necesidad de contar con información adicional a los efectos de contabilizar todas las fases de cada operación.

En ese orden, lo descrito dificulta la unificación, y por lo tanto el control integral de la información volcada en todas las etapas del proceso presupuestario con la información presentada ante los Organismos de Financiamiento.

Otro inconveniente y no menor, es que se corre el riesgo que los compromisos asumidos en la ejecución no cuenten con el respaldo correspondiente ya que no poseen una adecuada y directa identificación en la Ley de Presupuesto. Como se sabe los créditos presupuestarios se configuran como autorizaciones para gastar,

estableciendo el límite máximo aprobado por el Poder Legislativo y no responden a los recursos disponibles que se pudieran obtener del contrato de préstamo, así que todo compromiso de ejecución debe contar con su previsión presupuestaria, precepto básico de cultura presupuestaria que es fácilmente vulnerado por la situación antes descrita.

En esta instancia y con relación a las revisiones posteriores, en la mayoría de las oportunidades, comprenden el ciclo de ejecución del proyecto, la confección de sus estados contables y el cumplimiento de las cláusulas exigidas en los contratos de préstamos, omitiendo en numerosas circunstancias el seguimiento de la ejecución del presupuesto y el cruce de estos datos con la contabilidad presupuestaria del programa y la provincial.

Todo ello agravado por la falta de conocimiento en la materia, y en que muchas de estas Unidades Ejecutoras concentran sus esfuerzos en dar cumplimiento a las normativas emanadas por los Organismos Internacionales dejando de lado e ignorando en múltiples casos las propias normas locales y las instrucciones emitidas por los Órganos Rectores, o viceversa .

Asimismo, los inconvenientes se potencian con la falta de coordinación y por la independencia del sistema UEPEX poseen respecto del sistema integrado de información financiera (SIIF). Es importante reflexionar sobre este punto por resultar otro de los motivos trascendentales que dificulta la integración de esta clase de operatoria con los sistemas medulares de información central, al vulnerar el principio rector de la centralización normativa que constituye uno de los pilares de la Reforma de Administración Financiera.

Otro detalle es la coexistencia de dos cuerpos normativos emanados por organismos distintos con objetivos propios caracterizados por distintos intereses, lo que se extiende a todas las operatorias de estas unidades, y se proyecta en las operaciones diarias del programa, generando inquietud, opiniones disidentes, motivadas por la falta de conocimiento del personal afectado a los programas de esta índole.

En relación a la temática, no existen dudas respecto que las normas nacionales y las instrucciones impartidas por los Órganos Rectores siempre resultan aplicables y sólo en caso de contradicciones o en temas expresamente definidos, las disposiciones establecidas por los Organismos Internacionales prevalecen sobre las locales.

Ello es así, en razón que esa supremacía queda establecida a través de los acuerdos internacionales firmados entre las partes, incluso en los acuerdos de ejecución celebrados con las provincias, se establece tal prelación en determinadas materias, a saber:

*“Cláusula Octava: EJECUCION DEL PROGRAMA: Para ejecutar el programa y efectuar la adquisición de bienes y contratación de obras y servicios de consultoría, la UPE se ajustará a los mecanismos y procedimientos fijados en el convenio de préstamo y manual de operaciones”<sup>38</sup>*

Este criterio difiere en muchos casos del aplicado, ya que algunos ejecutores consideran que los Convenios Internacionales constituyen un gran paraguas protector para apartarse del cumplimiento de las normas locales. Adicionalmente, se debe reconocer la importante falencia de que muchas de las disposiciones del préstamo (manuales operativos, convenio de préstamo subsidiario, etc.) fueron confeccionadas sin considerar las características específicas de cada provincia, por lo que en algunos casos deberían ser revisadas y flexibilizadas con el fin de no transformar una herramienta ágil y dinámica de ejecución en una estructura rígida con procedimientos engorrosos. Como reflexión en la temática, se puede inferir que la incorporación de estos programas en el resto de la gestión pública no debería ser traumática debido a que los Organismos Financieros en sus disposiciones persiguen los mismos principios básicos de transparencia, economía, eficiencia y eficacia consagrados en la reforma de administración financiera. Como análisis global de los inconvenientes a la luz de la reforma en la ejecución de programas internacionales, se puede sintetizar y afirmar que la multiplicidad en los criterios de registro y exposición de la información, y la diversidad criterios de interpretación fomenta el desorden administrativo, e impide la aplicación de controles integrados e integrales, generando desviaciones respecto a los objetivos de “legalidad, economía, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de recursos públicos” perseguido en la reforma. De esta forma queda supeditada la rendición de cuentas a la capacidad técnica de las Unidades Ejecutoras que se ve condicionada por la calidad, aptitud y experiencia de los recursos humanos que la integran. Si bien la Unidad Provincial de Ejecución (UPE) y reparticiones del Ministerio

---

38 Acuerdo de Ejecución Programa de Desarrollo de Áreas Rurales, Convenio N° 555 aprobado por Decreto N° 022-MPyDE-11.

de Producción y Desarrollo Económico están integradas por profesionales con profundos conocimientos en materia de administración financiera en general, se observa en innumerables casos un marcado desconocimiento de los procedimientos administrativos y gestión de programas internacionales, como así también los procesos de endeudamiento y operatoria del FIDA, organismo otorgante del préstamo.

Por último, es importante destacar los problemas que surgen a raíz de la contabilidad bimonetaria, y las diferencias cambiarias producto de la inflación, lo que dificulta aún más la unificación presupuestaria de los POA's elaborador en moneda extranjera, cuya disponibilidad no deben dejar de contemplarse en los registros presupuestarios.

### **8.2 Tercero administrador-una solución inmediata**

Todo este análisis queda incompleto sin darle lugar al estudio a la operatoria con entidades administradoras de fondos, que la mayoría de los Gobiernos Provinciales en relación a programas internacionales, utilizan como medio para agilizar la ejecución y gestión dados los inconvenientes ya nombrados.

De esta forma lo que se pretende es agilizar el circuito administrativo ministerial de los expedientes en las distintas reparticiones, a través de una carta acuerdo firmada con un tercero administrador, para que este último realice los pagos ordenados por los responsables a cargo de las unidades ejecutoras.-

Lo que a simple vista parece ser una solución para aumentar los niveles de ejecución y lograr que en definitiva este tipo de programas funciones, lo hacen en detrimento de los principios de economicidad, eficiencia y eficacia, ya que el involucramiento de este actor adolece de una adecuada instrumentación administrativa-contable en sintonía con la ley administración pública. Más complejo aun, es el manejo de información, la multiplicidad de controles y de usuarios de información, es precisamente la que ocasiona que la gestión se exponga de distinta manera conforme a los diferentes requerimientos, debiendo rendir cuentas de múltiples formas (tripartito, del organismo internacional, tercero administrador, contabilidad sector publico), con pesada incidencia en los tiempos de gestión y con baja utilidad en el control de los programas, los responsables de las Unidades Ejecutoras de Préstamos se ven obligados a destinar recursos materiales para la generación de múltiple información en detrimento de los objetivos del proyecto, sumado a la inconveniencia económica que resulta la comisión

cobrada por estas instituciones producto de la gestión de fondos. Es importante entonces, hacer un análisis de la evolución en materia registral que dará cuenta de los múltiples dificultades y la real complejidad que acarrea a los fines presupuestarios y contables la intervención de este actor. Por ello se remite al Anexo I del mencionado estudio de caso, donde se hará mención de las distintas etapas, evolución, sus ventajas y desventajas.-

Abordados algunos de los inconvenientes que se presentan a la hora de ejecutar los programas con financiamiento internacional, se está en condiciones de afirmar que la gestión y articulación con programas internacionales ha sido una materia que ha quedado relegada de los objetivos de la reforma y una asignatura pendiente de incorporar en las previsiones de la ley de administración financiera.

Cabria entonces preguntarse, ¿Como impacta el apartamiento de los principios de la reforma en el valor de la transparencia?, se entiende que de ella deviene el necesario mantenimiento de sistemas claros, eficientes y simplificados, que produzcan información confiable y oportuna de conformidad con los principios fundamentales del ordenamiento jurídico para lograr rendir cuentas en debida forma.

Como gobierno responsable se debe crear los entornos necesario para que prospere el valor de la transparencia que irá intrínsecamente ligado con la rendición de cuenta, sin embargo con sistemas inadecuados a las exigencias del mundo internacional, recurso humano distanciado de las exigencias técnicas, científicas y éticas, e incluso la falta de oportunidad y publicidad de la información relativas a estas instituciones, dan lugar a una gestión vulnerable y permeable a los actos de corrupción.

Al respecto, y siguiendo el estudio de caso, en articulación con el gobierno de la provincia de San Juan, se sugieren, propuestas de mejora en la ejecución de programas internacionales que realzan el valor de la transparencia a través de su principal accionar, que es la rendición de cuentas. Estas alternativas facilitarán la gestión y rendición de cuenta de los programas en el sector publico provincial, cabe destacar que algunas acciones son aplicables a nivel general debido a la operatoria común de estos programas internacionales.

También es importante precisar, que algunas pautas merecen un estudio más profundo y técnico, que involucra a profesionales de otras áreas en este caso se deja instaurada

la iniciativa y propuesta en base a argumentos sólidos. Efectuadas estas aclaraciones previas, se abordan las tres propuestas medulares que facilitarán la ejecución.

### **8.3 Propuestas de mejoras**

#### **8.3.1 Ética profesional, capacitaciones, y capitalización de experiencias.**

El personal y profesionales que intervienen en el proceso de articulación, constituyen el engranaje esencial del sistema, por ello el requisito esencial de la ética profesional sin el cual no podría estar garantizada la transparencia como valor tutelado. En efecto, el principio ético esta basado en personas con integridad moral, relacionada con la honestidad, sinceridad y probidad requerida en el desempeño profesional, la objetividad del profesional materializado en la imparcialidad al momento de dictaminar o certificar información financiera, el libre juicio o independencia basado en un criterio no influenciado y de acuerdo a las convicciones estrictamente profesionales que debe necesariamente estar acompañado de la responsabilidad del profesional. Por su parte debe mantener confidencialidad en aquellas materias que lo requieren, actualización profesional, competencia y un ejercicio en cumplimiento de las disposiciones normativas, se pone especial atención en este último punto de inflexión, ya que el desconocimiento del marco legal obstaculiza el funcionamiento de cualquier programa.

Ante las nuevas exigencias de integración y cooperación internacional, el trabajo con numerosas disposiciones normativas, y sistemas con características propias de cada organismo internacional, guiadas por el principio de especialidad que da nacimiento y razón de ser a estas instituciones, es que se debe contar con profesionales y personal capacitado, con un conocimiento claro de los conceptos y principios básicos en materia de endeudamiento y de las disposiciones emanadas de los organismos internacionales, ya que estas últimas, van a establecer los principios y condiciones generales para el funcionamiento y operatividad de los programas.

Esta idea se complementa con un fuerte trabajo de inducción previo del organismo internacional para que el personal involucrado en la articulación y ejecución de programa logre su entendimiento y sea capaz de resolver controversias e inquietudes a la luz de la normativa del organismo que sean compatibles con el mismo y las



disposiciones locales. Sacar provecho de la inversión en el fortalecimiento del capital humano, reproduciendo y transmitiendo los conocimientos a las demás partes intervinientes de las cuales dependerá el funcionamiento del programa.

Aquí se propone dos acciones concretas: por un lado al momento de comenzar la ejecución del programa en la provincia, una capacitación previa de la Unidad de Coordinación (UCAR) que explique la operatoria general, líneas financiables, encuadre legal y normativa aplicable del préstamo, con el objeto de dar una noción básica, que luego cada una de las áreas profundizará en la materia que les compete. Luego como acción necesaria, deberán reunirse las reparticiones del correspondiente Ministerio, para definir aquellos procedimientos administrativos que no tengan un claro circuito o procedimiento, velando cada parte cumplir con las disposiciones de la ley de administración financiera, ley de procedimiento y la normativa del organismo internacional.

Otra propuesta, y no menor en la capitalización de experiencia en la implementación de estos programas, llevando a cabo talleres con las restantes provincias el hecho de hacer parte a otras provincias de la operatoria, de poner en debate y colocar el funcionamiento en conocimiento público, es un claro indicio de transparencia en la gestión con objeto de ser replicado. Esta puesta en común de vivencias donde se comparta la experiencia y resultados de los modelos adquiridos, sirve para lograr una mejor implementación de la operatoria. Así, lo que se pretende es aprender de los numerosos obstáculos que ya se experimentaron en la materia y tomar estas estructuras o modelos de procedimientos que ya adquirieron otras provincias. Lo que vale descartar son las estructuras de ejecución inadecuadas, y se ahorra tiempo y recursos en la búsqueda de implementar procedimientos que ya han sido estudiados e incorporados por otras provincias. Como se menciona, el programa de reforma de la ley de administración financiera, consideraba en uno de sus capítulos la necesidad de aplicación en cada provincia, de un proceso de administración de alcances similares y compatibles con el desarrollo nacional. Así, contando con sistemas de administración similares, lo que resta es aplicar modelos funcionalmente eficientes de otras provincias, adaptándolos a las necesidades propias pero valiéndose de esta experiencia y trayectoria en la ejecución de programas internacionales.

Como acción concreta y previa a la reunión de las reparticiones ministeriales para el establecimiento de procedimientos administrativos, es la participación de reuniones nacionales con las demás provincias que trabajan con el mismo programa y cuenten con estructuras administrativas similares, de forma tal, que a la hora de establecer procedimientos se tenga alguna propuesta o modelo ya antes implementado.

Complementariamente, se plantea la posibilidad de incorporar como asignatura en la curricular del alumno universitario, o estudios postuniversitarios que incluyan un conocimiento general en gestión de proyectos de la administración pública con financiamiento internacional. Las universidades no puede permanecer indiferente a dichas transformaciones y el principio extensionista, hace necesario una educación superior que se vincule e interrelacione con el medio externo.

Concluyendo con la propuesta, se destaca que estas instituciones, en un mundo cada vez más globalizado, son materia corriente, existiendo una creciente injerencia e interés valerse de estas herramientas que amplían las posibilidades de financiamiento de los estados. Es por ello que las capacitaciones, talleres e incorporación de mayores estudios resultan de vital importancia en la implementación y articulación con programas internacionales lo que no conduce a un trabajo con un personal capacitado e idóneo para la resolución de inconvenientes, logrando una mejora continua en la materia, reafirmando la idea que los recursos cognoscitivos tienen cada día más importancia, respecto a los recursos materiales como factores para el desarrollo.

Sin embargo, todo este esfuerzo es en vano si se cuenta con manuales de operaciones que contemplen procedimientos, actividades y requisitos alejados de la realidad normativa y de los sistemas instaurados en la provincia.

### **8.3.2. Mayor participación de las provincias en la elaboración de los manuales operativos**

Los programas internacionales son iniciativas complejas de ejecutar en sus aspectos técnicos y administrativos, mas aun en caso del PRODEAR enfocado a áreas rurales, debido a que comprenden distintos componentes o servicios dirigidos a beneficiarios con un determinado perfil, que además de ello, deben cumplir con un conjunto de leyes y normas del país y de procedimientos especificados para los proyecto del FIDA.

Por esta razón, con el fin de ordenar el conjunto de actividades a ejecutar, y de realizar en base a las disposiciones del convenio de préstamo y otras leyes nacionales, el programa formula un Manual de Operaciones. Este regula y establece normas y procedimientos administrativos y técnicos, que guían al personal de las Unidades Provinciales de Ejecución en el desempeño de sus funciones regulares. Incluso, el Manual de Operaciones, en algunos de los convenios de préstamo del FIDA se configura como condicionante para hacer efectivo el convenio de préstamo, estableciéndose la obligatoriedad de su confección y aprobación previa a la iniciación y hacer efectivo el convenio de préstamo. Debe tenerse cuidado sin embargo, de no incurrir en el error de que se elaboró sin la debida diligencia y sin la real dedicación que merece el tema y al solo efecto de cumplir con su confección como requisito previo a lograr hacer efectivo el convenio. De esta forma se puede confeccionar un manual de difícil aplicación, que no solo no colabore ni facilite las tareas de ejecución, sino que peor aún, se convierta en un limitante a la hora de ejecutar el programa, ya que lo previsto en el manual de operaciones y lo establecido en el convenio de préstamo, entre otras disposiciones del FIDA, se configuran como los principales documentos del préstamo a los cuales deben ajustarse las operatorias del programa y son la base de control que toman las reparticiones de la administración pública provincial para controlar la efectiva ejecución de los programas. En este caso, se pueden generar mayores dificultades en el transcurso de la ejecución del proyecto, se recomienda que el Manual de Operaciones sea revisado y ajustado una vez esté constituida la Unidad Provincial de Ejecución.

Para proceder a la elaboración de este instrumento, y como propuesta renovadora, es importante asignar esta tarea a un equipo interdisciplinario, conformado por especialistas en cada uno de los sistemas de la administración pública, normas de procedimiento provincial-nacional, y en general, un especialista en toda temática que tangencialmente esté involucrada en el perfil del programa,

Así, por ejemplo se encuentra un referente del sistema presupuestario, que establece la forma de administrar los presupuesto provinciales con los POA's, determinando la modalidad de ejecución presupuestaria y compatibilizando las estructuras programáticas con las categorías financiables, entre otras tareas. Un referente del

sistema contable que establece la modalidad de registro, procedimientos de control, forma de rendición de acuerdo a la ley de administración financiera en concordancia con la normativa del FIDA. De esta forma, se logra un manual de operaciones totalmente integrado de acuerdo a la ley de administración a las disposiciones normativas del país y a los requerimientos del programa, constituyéndose como una herramienta útil de trabajo para los diferentes departamentos o componentes del proyecto, integrando todas sus actividades y estableciéndose una guía práctica para la Administración Financiera de Proyectos Financiados por el FIDA como material de permanente consulta. Cabe destacar la particularidad de nuestro sistema híbrido con la todavía vigente Ley de Contabilidad de la Provincia y en el marco conceptual de sistemas de administración financiera incorporados al proyecto de transformación de la Administración Financiera Gubernamental, que se está llevando a cabo y que en la actualidad se encuentran desarrollados en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), dicha especialidad, refuerza la necesidad de una participación activa de la provincia en la confección de los manuales, de forma tal, de adaptar a la particularidad del sistema.

El manual de operaciones también debe permitir su actualización, es decir debe ser revisado y ajustado de acuerdo a la experiencia y según las variaciones que se vayan presentando en la ejecución del proyecto. Al implementar el uso del manual, puede ocurrir que se encuentren obstáculos no contemplados en el mismo, o que los procedimientos incluidos o la falta de claridad de estos en el manual dificulten la ejecución de una tarea. Es por eso, que deben establecer mecanismos claros para ajustar o actualizar el manual, sí hay cambios internos al proyecto o de su entorno que afectan su desempeño en forma importante.

Para poder efectuar los ajustes al manual operativo conviene organizar eventos (talleres, reuniones), en los cuales participen el equipo interdisciplinario anteriormente propuesto, personal de la Unidad de Coordinación, representantes del FIDA, formando un grupo de trabajo que revisará la o las secciones del manual que requieren cambios, y luego de otorgada la no objeción del banco deberán difundirse y publicarse las actualizaciones.

Estas dos ideas se complementan y potencian contando con estructuras eficientes y

ágiles que permitan acompañar los objetivos de ejecución y necesidades del programa. Así, esta propuesta busca aumentar los niveles de ejecución del programa y su articulación, como así también reforzar la claridad en el manejo de la información, necesaria para una debida rendición de cuentas.

### **8.3.3. Actualización e integración del sistema de administración pública provincial al sistema UEPEX.**

Como bien mencionan los autores antes citados, la implementación del Sistema UEPEX desarrollado por la Unidad Informática de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción representa un importante avance, como herramienta amigable que contribuye a realizar una administración efectiva, eficiente y económica de la aplicación de los fondos provistos por financiamiento externo para programas o proyectos específicos financiado con recursos provenientes de Organismos Internacionales de Crédito.<sup>39</sup> El objetivo primordial radica en optimizar las tareas de Administración, gestión y registro, logrando compatibilizar y armonizar las normas emitidas por los Organismos Financieros Internacionales (**OFI**), y su vinculación con la normativa nacional vigente de Administración Financiera, a la cual están sujetas las Unidades Ejecutoras, en virtud de la aplicación de la Ley N° 24.156, leyes y reglamentos complementarios.

A pesar del importante avance que significa, esta herramienta sólo brinda soluciones parciales desde el punto de vista de los registros dentro de las unidades ejecutoras, quedando pendiente su integración con el resto de los sistemas de Información Financiera, requisito indispensable para eliminar el doble registro de las transacciones y contar con información oportuna y confiable, además que el sistema se aplica e incorpora al sistema de administración financiera nacional, dejando de lado la integración con los sistemas provinciales. Por lo expuesto, es imprescindible retomar con firmeza algunos principios básicos que trajeron aparejados buenos resultados a lo largo del proceso de reforma administrativa, complementando estos principios con el avance tecnológico y la necesidad de unificación Nacional en materia de sistemas de gestión, cuya aplicación resulta indispensable para subsanar las deficiencias que hoy

---

39 Jorge Leyro & Laura Valarino. Op. Cit

presenta la operatoria y que fueron expresadas en este trabajo. En ese orden resulta prioritario: aplicar los principios de centralización normativa y descentralización operativa teniendo en cuenta las características particulares de estos programas en un plano dual, nacional y provincial, e integrar la información generando un registro único de transacciones. Para avanzar en este aspecto corresponde profundizar el estudio del sistema UEPEX y el Sistema de Información Financiera (SIIF), con el desafiante propósito de lograr la integración de la información contable, financiera, y presupuestaria.

Esta última propuesta y como propuesta desafiante, sería una solución para evitar la duplicidad de información y problemas en los registros, a través de la integración de los registros de información del sistema UEPEX y el SIIF provincial, ya sea a través de una interface o el envío de información través de lotes, de un sistema a otro. Esta propuesta si bien pareciera utópica, se cree que merece un estudio profundo pero se sostiene en función de lo investigado en base a la operatoria del gobierno Nacional, donde el SIDIF central se nutre del sistema UEPEX y viceversa.

Como prueba de ello se remite a los Manuales UEPEX de la unidad de informática sección "Codificaciones", donde se establecen algunas de las relaciones entre el Lenguaje del sistema UEPEX y el requerimiento de información de la Nación, a saber:

*"Las Unidad Ejecutora tendrán a su cargo la tarea de definir las relaciones que permitan traducir automáticamente operaciones del lenguaje propio de los Organismos Financieros Internacionales a la terminología del Presupuesto Nacional. Estas relaciones permiten registrar, con una misma carga de información y en un único puesto de trabajo, los movimientos de gastos simultáneamente en ambos lenguajes y en un solo acto..."*<sup>40</sup>

Lo citado ut-supra, expresa literalmente el vínculo directo existente entre el sistema presupuestario de la administración pública nacional y el sistema UEPEX. A través de una única carga y alimentando paralelamente a ambos sistemas, teniendo su cargo las unidades ejecutoras, pudiendo en esta propuesta de integración, lograr complementarse con la información proveniente de la Dirección Provincial de Presupuesto (D.P.P). Siguiendo el análisis de esta sección:

---

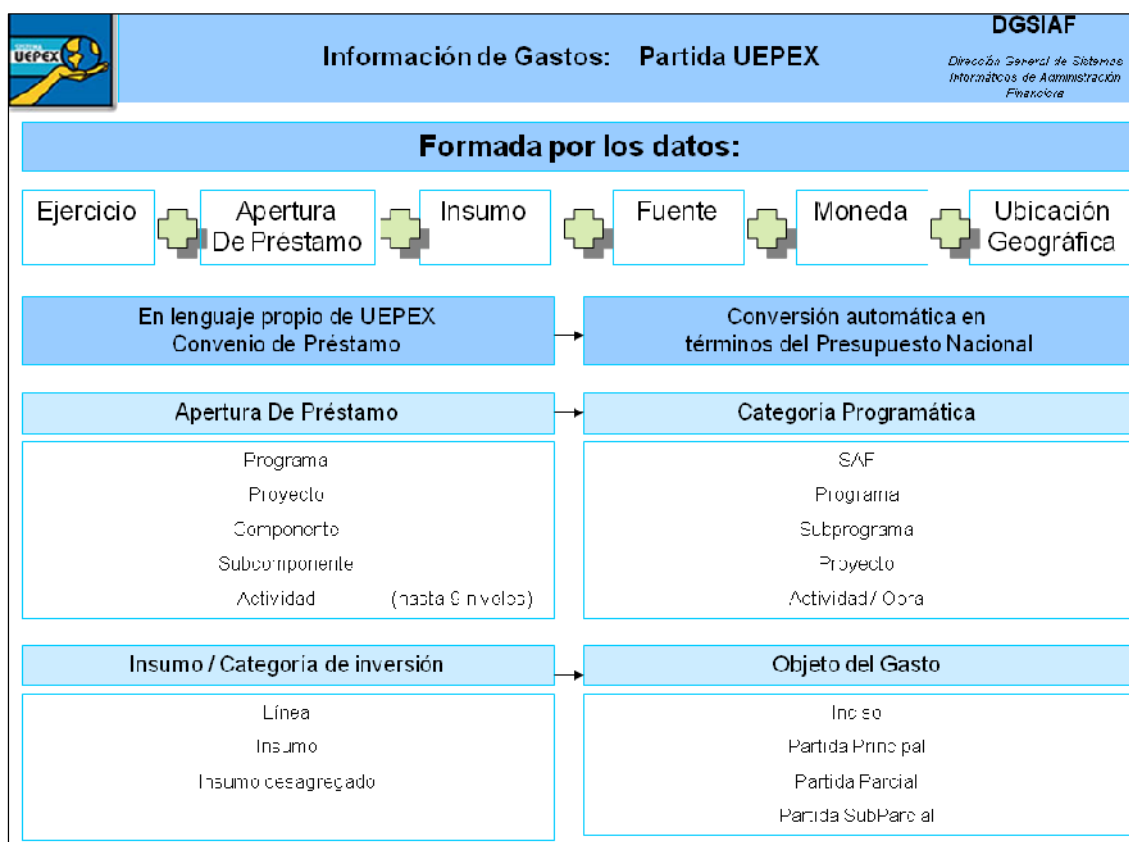
40 Manual UEPEX, "Codificaciones básicas modulo UEPEX" en Ministerio de Economía y Finanzas Publicas (en línea), Disponible en: <http://uninfo.mecon.gov.ar/htmls/uepex.html>. Accedido el 10/10/2014.

“Las Relaciones básicas que deberán efectuarse corresponden a: Relaciones entre Apertura de Préstamos y Categorías Programáticas. Las aperturas del préstamo de mayor nivel deben poder asociarse, en forma unívoca, a las Categorías Programáticas completas, según las definiciones efectuadas en la nomenclatura de la Oficina Nacional de Presupuesto...”<sup>41</sup>

Se visualiza en la presente cita, la relación directa de las partidas presupuestarias por “Categoría Programática” (clasificador primario utilizado en SIF provincial al igual que el SIDIF Nacional) y las aperturas del préstamo, lenguaje exigido por el Organismo Internacional.

El siguiente esquema, permite visualizar las relaciones presupuestarias, existente con el sistema nacional.

Gráfico 2.0



PARTIDA UEPEX-RELACIONES Fuente: Secretaría de Hacienda, Manuales UEPEX, “Guía de funciones y circuitos” en Ministerio de Economía y Finanzas Públicas” (en línea), disponible en: <http://uninfo.mecon.gov.ar/htmls/uepex.html>

En igual sentido, el manual continúa describiendo otras relaciones las cuales se enumeran:

- Relaciones entre Categorías Programáticas y Finalidades y Funciones
- Relación entre Insumos y Objetos del Gasto

41 Ibid.

- Relaciones entre Conceptos y Recursos
- Agente Relaciones entre Conceptos y Recursos<sup>42</sup>

Esta última relación, merece una mención especial ya que se establecen los vínculos de los sistemas de registros contables, en ella definen los Recursos para el ingreso de los Fondos tanto de aportes externos o locales y para fondos provenientes de préstamos o donaciones. Completándose la información con conceptos contables (generados a través del módulo de Caja y Banco a partir del Plan de Cuentas Contables), información del SIGADE (código de préstamo asignado por el Servicio Administrador de la Deuda de Nación), información del SAF (Servicio Administrativo Financiero del cual depende el recurso Fuente de Financiamiento).

Otra prueba de esta vinculación, es el formulario C-10 "Informe de recursos" generado por el Servicio Administrativo Financiero "Servicio de la Deuda Pública" a través del SIGADE, quien lo remitirá al Sistema Integrado de Información Financiera (S.I.D.I.F), a través del TRANSAF para luego alimentar a las U.E.P.E.X. y S.A.F. involucrados. De igual forma el Formulario C-75 "Informe de gastos" es generado por el sistema para ser transmitido a la Contaduría General de la Nación (C.G.N) y contiene las novedades de compromiso, devengado y pagado de fuente externa, como así también todo movimiento de dinero asociado a las partidas presupuestarias.

Estos vínculos y relaciones aplicadas en el sistema UEPEX, en sintonía con el sistema nacional, configuran un importante antecedente y fundamento para la propuesta que se desarrolla. De esta manera, se sostiene que es necesaria la actualización del sistema integrado de información financiera, emigrando a tecnologías más modernas, en concordancia con los avances del Sistema Nacional (SIDIF, e-SIDIF), y dejando ¿por qué no? en este aspecto, la idea de una futura integración global con el Sistema Nacional. Del igual modo, es necesario renovar en materia de sistema de gestión, de forma tal que Sistema UEPEX pueda nutrir al sistema provincial (SIIF), logrando generar información única, oportuna y confiable para la toma de decisiones, facilitando de esa manera la realización de controles integrales e integrados, todo ello en sintonía con los objetivos de la reforma. Como última premisa para contrarrestar la imagen negativa basada en numerosos antecedentes de corrupción que existen en el aparato

---

42 Manual UEPEX. Op.cit, pág. 5



gubernamental, y que da lugar a revalidación de los derechos como ciudadanos de un sistema republicano, es el acceso a la información y la publicidad de los actos.

#### **8.3.4 Publicación de resultados y acceso a la información.**

En el trabajo con instituciones internacionales, intervienen recursos suministrados por distintos actores, a los cuales necesariamente debe mantenerse informado respecto del manejo y destino de los mismos. Por un lado al FIDA con la obligación clara en su convenio constitutivo de verificar que los recursos del Fondo se utilizan únicamente para los objetivos para los cuales se otorgaron, ya que deben dar cuenta a los países prestatarios, además de publicar el resultado de las auditorias que lleva a cabo el FIDA. En relación a la premisa planteada, el gobierno Argentino tiene la obligación constitucional de dar publicidad de los actos de Gobierno y asegurar el derecho de acceso a la información pública. Se entiende que el término publicidad tiene dos connotaciones, se asienta la autenticidad y legitimidad como elemento de control para garantizar el correcto ejercicio de la función pública. *“El principio de publicidad de los actos de gobierno se presenta entonces como una exigencia a las autoridades y no como una prerrogativa de ellas”*<sup>43</sup>. En cumplimiento mandato constitucional, y a los fines de asegurar el acceso a la información por parte de escrutinio social, es que se proponen en el marco del programa internacional las siguientes propuestas concretas. Como primera necesidad, y a los efectos de devolver credibilidad a los beneficiarios de proyectos financiados por este tipo de programas, el acceso a un sistema de seguimiento de expediente actualizado, de forma tal que los beneficiarios puedan conocer el estado de sus proyectos, demoras y lo dictaminado por las distintas áreas, todo ello dentro de los límites legales del secreto y reserva de determinados actos de gobierno. Esta idea se presenta como una desafiante y tal vez polémica propuesta, dado que el público podría conocer los tiempos en que se llevan a cabo las actuaciones, las reparticiones responsables, estando expuestos a los reclamos y cuestionamientos por parte del ciudadano.

Por otra parte, se considera preciso en este tipo de programas, que el público pueda

---

43 Covo Lavalle Dolores, Derecho y acceso a la información en la Argentina, Jefatura de gabinete de ministros (on line), disponible en: [http://www.jefatura.gob.ar/archivos/ AccesoInfoPub/docs\\_de\\_interes/cont\\_institucionales/DerechoenlaArgentinaDoloresLavalleCobo.pdf](http://www.jefatura.gob.ar/archivos/ AccesoInfoPub/docs_de_interes/cont_institucionales/DerechoenlaArgentinaDoloresLavalleCobo.pdf), consultado el: 06/03/2015

conocer quiénes son los destinatarios de estos recursos, cuál fue el destino de los mismos, todo ello acompañado de imágenes e informes que darán sustento a las publicaciones, como así también medios para contactar a los beneficiarios logrando que estos den un real testimonio y certeza sobre el destino de los fondos públicos. Esta idea sustentada en el uso de una página web de público acceso, de forma tal que se publiquen tales experiencias así como la información financiera de la institución detallando los gastos involucrados en la misma. Bajo estas herramientas de acceso de información y publicidad, se desprende el lógico y necesario control, que dará lugar al ejercicio responsable del poder, en el sentido que la divulgación de información los pone a los funcionarios en situación de rendir cuenta en forma permanentemente, a los ciudadanos quienes estarán o no de acuerdo al manejo de fondos públicos.

Para finalizar, es importante aclarar que estas cuatro propuestas se configuran como elementos esenciales que trabajaran en pos de la transparencia y rendición de cuentas. Pudiendo distinguir propuestas más operativas en cuanto a la unificación y actualización de sistemas contables, que darán la integridad oportunidad y claridad necesaria en la información destinada a confeccionar la cuenta general del ejercicio. Sin dejar de lado el principal rol de esta última, como elemento de control y prueba de la gestión del poder ejecutivo y con la necesaria intervención del elemento humano, con la debida capacitación y ética en su comportamiento mitigando los actos de corrupción y rescatando el valor moral. Por otro lado propuestas de adaptación y orden, logrando herramientas claras de ejecución a través de manuales operativos que integren el ordenamiento nacional e internacional. Las ideas anteriores terminan de completarse y dar refuerzo al concepto de transparencia, con la publicidad de los actos y acceso a la información, tanto como forma de permitir un mayor información y control de los actos de la administración por parte de los ciudadanos y contexto internacional, como evitando el ejercicio del poder arbitrario, y, en lo colectivo, permite un real ejercicio democrático del país, un mayor control del poder en beneficio del bien común y finalmente, un presupuesto de la vigencia de la responsabilidad de los gobernantes.

## 9. CONCLUSIÓN

El mundo está sufriendo una serie de transformaciones, donde la globalización contemporánea inspirada por el avance de las tecnologías y de la comunicación impulsa a la redefinición del espacio-temporal de los Estados-Nación. En este contexto, no se concibe a los mismos de forma aislada, más bien, son parte de un entramado internacional, donde los conceptos y prácticas de transparencia y rendición de cuentas se configuran como un compromiso y mandato mundial. Y donde los organismos internacionales y demás corporaciones, son actores relevantes para lograr el desarrollo de los países subdesarrollados y lograr la cooperación internacional. Un ejemplo de estas instituciones, son las bancas multilaterales de desarrollo, que ofrecen, entre otros productos, líneas de crédito a los distintos países miembros con un doble propósito, financiero y social. Ahora bien, el articular con estas líneas de financiamiento internacional resultan una tarea compleja y así se evidencia al abordar el estudio de caso del PRODEAR, desde donde se visualiza todos los inconvenientes y problemas a la hora de ejecutar en el entorno local nacional y provincial, quedando estos programas relegados de los principios de la reforma del sector público, y en detrimento del ansiada claridad de la gestión pública, y el fundamental valor de la rendición de cuenta como elemento de la misma.

Se trae a colación la Constitución Nacional que en materia de control para la hacienda pública que conecta la función inicial con la conclusiva, al ser el presupuesto el programa de gobierno en cuanto previsión para el funcionamiento de la administración pública y herramienta de política económica por otro lado la cuenta general del ejercicio debe demostrar su cumplimiento en cuanto rendición de cuentas de Poder a Poder.

Ahora bien, para que el estado Argentino rinda cuentas de su accionar, se necesita estructuras que se ajusten a los requerimientos de información a los efectos que la confección de la cuenta general del ejercicio, que es una de las principales forma de evaluar la gestión del aparato gubernamental.

La rendición de cuentas y transparencia dan legitimidad y credibilidad al sistema político democrático, permiten “vigilar que éste sirva al bien común, y contribuyen a que los gobernantes, legisladores y funcionarios públicos atiendan al interés general antes

que a sus intereses particulares”<sup>44</sup>

Así como, Ernesto Emmerich, menciona: “La Transparencia y la rendición de cuentas se inscriben no sólo en el marco de la lucha contra la corrupción, sino también en la búsqueda de una democracia más participativa, más efectiva y más funcional, donde exista responsabilidad política real por parte de las personas elegidas para gobernar o legislar”. Siguiendo estos lineamientos, Argentina presenta avances en lo atinente a “responsabilidad horizontal” la que se verifica por la participación en la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC) y Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CUNCC). Sumados a estos esfuerzos, se observa el mandato constitucional que obliga al poder ejecutivo dar cuenta de su gestión al poder legislativo mediante la aprobación de la cuenta general del ejercicio, la ley de responsabilidad fiscal, por otro lado sanción de una ley de ética pública, y el resguardo constitucional de los derechos de los ciudadanos respecto de la publicidad de los actos de Gobierno y el derecho de acceso a la información pública sumado a la incorporación con jerarquía constitucional diversos Tratados Internacionales referidos a la materia.

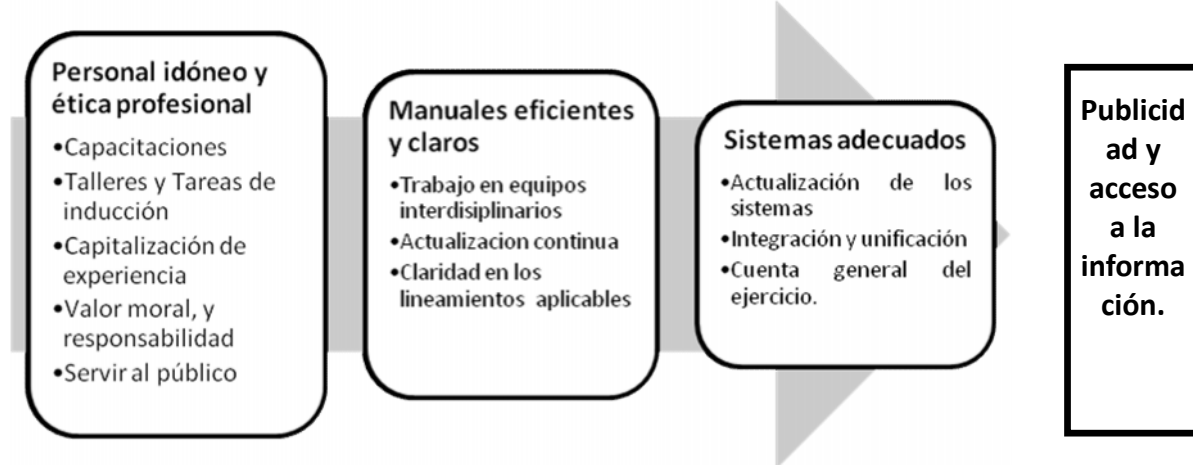
El presente desarrollo quedaría incompleto sin el abordaje de pautas de mejoras preservando la transparencia como valor primordial, para contrarrestar dificultades en la ejecución, generadas principalmente por el incorrecto manejo y tratamiento de la información, el uso de sistemas disociados de las exigencias provinciales, agravado el panorama por la falta de conocimiento en la materia concreta. De ello se desprende que es menester efectuar pautas de mejora, mencionando en primer lugar la necesidad de contar con personal capacitado, ético e idóneo en la materia. Adicionalmente, se propone una mayor pertenencia de los documentos que servirán de base para el funcionamiento del programa, a través de una mayor participación del estado provincial en la elaboración de manuales operativos claros y eficientes. Luego, como idea innovadora, es que se propone una actualización en los sistemas de gestión, que otorga una solución global a los problemas de registro y manejo de información de la que se alimentaran las principales herramientas de control y rendición de cuentas. Por último, dar apertura, acceso a la información y poner en la “vitrina pública internacional”

---

44 Emmerich, Gustavo Ernesto “Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana”, Instituto de Investigaciones Jurídicas (on line), Disponible: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/20042/art/art4.pdf> . Consulta 05/03/2015

la articulación de forma que se instaure una cultura de transparencia en el manejo de los recursos públicos, de responsabilidad política, y mejora en la rendición de cuentas ante la ciudadanía en todos sus aspectos. Estas ideas deben estar concatenadas, como se ilustra en el siguiente gráfico:

Gráfico 3.0  
PROPUESTAS DE MEJORA-INTERRELACIONES



Fuente: elaboración propia

Estas cuatro propuestas se deben complementar con motivo de lograr una sinergia que devenga en un lógico aumento en la ejecución y maximización de resultados, en un marco de transparencia, de acuerdo a los objetivos del programa o cualquier línea de financiamiento externo que se desee incorporar. De nada sirve tener sistemas funcionalmente eficientes e integrados, sin personal ético y capacitado, que pueda darle operatividad y un responsable funcionamiento a los mismos. Tampoco es posible, articular con programas internacionales si se cuenta con manuales alejados de la realidad normativa y funcional de la provincia, que obstaculice o necesite constantes reformas para su adaptación. Por último, cabe hacer mención a las palabras de Jorge Bergoglio "El problema de hoy es que la política está desacreditada, devastada por la corrupción, el fenómeno de los sobornos. La corrupción es por desgracia un fenómeno mundial", en sintonía con las palabras del Santo Padre, se considera esencial esta idea final del necesario acceso a la información y publicación de forma tal de transparentar la articulación, devolver credibilidad a las instituciones públicas y crear entornos responsables. Como reflexión del presente trabajo se cita el pensamiento del Dr. Cayetano Licciardo "Cada uno tiene que "responder", contestar a una pregunta que siempre habrá de formularle su propia conciencia y que, también, le será requerida por

la sociedad y, en última instancia, por Dios. De ahí que cada uno es responsable de sus actos ante Dios, su propia conciencia y la sociedad.”

## **ANEXO I: PRACTICO- TERCERO ADMINISTRADOR.**

### **1. Tercero administrador análisis y evolución presupuestaria-contable**

La operatoria con terceros administradores, se materializa legalmente a través de una carta acuerdo celebrada entre el administrador y el Gobierno Provinciales aprobada por decreto provincial y su posterior ratificación por ley, donde se establecen las condiciones bajo las cuales la entidad administradora presta un servicio de cooperación y asistencia técnica.

En la mencionada carta acuerdo se establece entre otras exigencias, un presupuesto estimado de erogaciones clasificados en distintos componentes globales según la naturaleza del gasto, la obligatoriedad de efectuar rendiciones mensual de gastos a la unidad ejecutora y el establecimiento de una serie de formularios que deberán cumplirse a los fines de solicitar los desembolsos o llevar a cabo las rendiciones. Con lo cual, lo antes dicho incrementa las exigencias operativas, adicionan un control y empalman una administración operativa paralela a la ya existente para los programas internacionales, sustentada a través del cobro de la comisión.

Profundizando en lo netamente contable, este tipo de terceros suelen administrar varias fuentes de financiamiento, en el caso puntual de PRODEAR tercerización algunos pagos provenientes de fuente 14 (fondos nacionales con asignación específica) y fuente 11 (aporte local provincial), los cuales son transferidos directamente desde el Gobierno Nacional o Provincial según sea el caso, al ente administrador. Lo antes mencionado, se gestiona a través de una solicitud de fondos efectuada desde el tercero administrador a los respectivos Gobiernos (Nacional o Provincial) y la posterior transferencia de los fondos. Una particularidad de los fondos de fuente Nacional, es la exigencia de una carga previa en el sistema UEPEX de los compromisos que serán afrontados con dicha transferencia, los cuales deberán estar específicamente identificados y quedarán asociados a la respectiva transferencia con una determinada pesificación (tipo de cambio). Por el contrario, para las solicitudes de fondos provenientes del Gobierno Provincial, no se exige una carga previa en dicho sistema, debiendo solamente cumplir con los requerimientos propios administrativos de la Provincia.

Ahora bien se ve cómo se traduce en materia de registración presupuestaria y contable la intervención del tercero administrador y la evolución con objetivo de lograr un registro en base a los principios de la reforma y nutrir los distintos sistemas de la administración pública.

**b) Modalidad de registraci3n y evoluci3n de en etapas:**

**1. Etapas.**

**Registro del recurso**

En una primera etapa y respecto a los fondos provenientes del tesoro Provincial (fuente 11), se instrumentaban a trav3s de una orden de pago extrapresupuestaria, llevada a cabo por fondos y valores, imputada a una cuenta denominada "Anticipo a terceros administradores", sin detallar los compromisos que se asumir3n con la mencionada transferencia y a condici3n de rendici3n a posteriori, para su registro.

En el caso de los fondos de aporte Nacional (fuente 14), la unidad ejecutora era la responsable de solicitar al contador del ministerio el registro de los fondos utilizando un instrumento de cobro contable (comprobante de transferencia o extracto bancario), una vez que se acreditar3 la transferencia en la cuenta bancaria del ente administrador.

**Ejecuci3n del gasto:**

En gasto queda registrado en el sistema provincial (SIIF) mediante la rendici3n a posteriori, de ambas fuentes de financiamiento, por objeto del gasto a cargo de la unidad ejecutora. As3, en oportunidad de rendici3n se aprobaban los gastos y simult3neamente se proced3a a registrar en todas las etapas del gasto (compromiso, ordenado-pago, "regularizaci3n contable") las erogaciones efectuadas con los recursos transferidos.

Uno de los principales inconvenientes pr3cticos que surgi3 de la mencionada modalidad, es que la registraci3n del gasto se realizaba con posterioridad a realizado el mismo, lo que implicaba una dilataci3n de los momentos de registro provocando que muchas veces no se consigan registrar los gastos (con incidencia presupuestaria y contable) dentro del ejercicio en el cual fueron devengados y pagados, debiendo luego ajustarse mediante asiento contable manual imput3ndolo como "Resultado de ejercicios anteriores". Sin duda que la informaci3n no se contaba en tiempo oportuno y para este 3ltimo caso, no se obten3a informaci3n presupuestaria durante el ejercicio y el necesario detalle respecto de la naturaleza del gasto, el cual se consolidaba en un ajuste contable.

Ventajas:

- Registrar los conceptos reales del gasto del programa a trav3s de una rendici3n con posterioridad y detallando el destino de los fondos por objeto del gasto.
- Favorece el Control, en cuanto que el control a trav3s de rendiciones de cuentas, son necesarias para efectuar la registraci3n.



## Desventajas

- Extemporaneidad, desfasaje con la ejecución real, no se respeta el principio del devengado.
- Gran parte del registro, se hace a través de ajustes contables, alejándonos del principio de ejercicio económico.
- Distorsión del principio de exposición.
- No hay registración presupuestaria en su totalidad.
- No se cuenta con la información en momento oportuno.

Esta situación planteada, nos hace repensar que a fin de que sea más efectiva y transparente la gestión de estos programas es que incorpora una nueva modalidad de registro.-

## **2- Etapa-**

Con motivo de subsanar el inconveniente mencionado ut supra es que se implementa una modalidad distinta para su registro. En consecuencia, los fondos Provinciales (fuente 11) destinados a terceros administradores no se envían en calidad de anticipo extrapresupuestario, sino que se instrumentan como pago a favor del tercero administrador, cumpliendo con las etapas propias del gasto (compromiso, ordenado y pago), pero imputándose a una cuenta global "Transferencias" de naturaleza diversa, con instrumento de pago financiero. Lo que respecta a fondos Nacionales (fuente 14), la unidades ejecutoras están a cargo de solicitar el registro del ingreso de los fondos al ministerio mediante un instrumento de cobro contable (comprobante de transferencia o extracto bancario) para luego solicitar, al igual que la modalidad anterior, el registro del pago a favor del tercero administrador cumpliendo con la etapas del gasto, con la diferencia que se debe efectuar una regularización contable en la etapa final del gasto con un instrumento contable y no financiero, realizada por fondos y valores.

De esta forma, los fondos transferidos a los terceros administradores quedaban registrados (contable y presupuestariamente) dentro del ejercicio en curso, en defecto, esta solución inmediata trae aparejado el inconveniente que no se discrimina el real objeto del gasto, desconociendo su naturaleza, ya que los recursos transferidos quedan integrados en la cuenta "Transferencia" registrada en el sistema (SIIF). Si bien, se puede obtener información detallada a través de las rendiciones mensuales que obligan al tercero administrador a dar cuenta de los fondos transferidos, la provincia no obtiene su correspondiente registro en el sistema integrado de información financiera (SIIF). De esta manera no se respeta el real espíritu de las etapas del gasto y aún más complejo, es no contar con información oportuna respecto de los fondos transferidos si fueron realmente desembolsados en su totalidad al cierre de cada ejercicio, ya que para el

sistema contable los mismos fueron ejecutados en su totalidad en el mismo momento que se transfirieron los fondos.

Como consecuencia de lo citado anteriormente, la Contaduría General de la Provincia, está evaluando la posibilidad de solicitar un informe o certificación al tercero administrador de los recursos percibidos y los gastos devengados durante el ejercicio contable, cuya presentación se deberá hacer efectiva antes del cierre de cada ejercicio contable. Con la mencionada documentación, se lograría ajustar los registros contables y presupuestarios a la información financiera real del tercero administrador.

#### Ventajas:

- Se nutre al sistema respecto de la ejecución presupuestaria-contable dentro del ejercicio, a través de la partida transferencia.-
- Mayor control dentro del ejercicio al solicitar un informe de estado de ejecución del gasto, evitando distorsionar el principio de ejercicio económico.
- Se reducen la cantidad ajustes manuales, por la no ejecución de los ingresos y gastos dentro del ejercicio.-

#### Desventaja:

- No se usa la partida presupuestaria correspondiente a el objeto del gastos, en detrimento del principio de homogeneidad de la información.-
- El gasto imputado puede quedar sobreestimado en caso de no ajustar los montos transferidos al cierre.-
- No se respeta los momentos del gasto, se anticipa la ejecución.

Como se puede ver, la solución inmediata del tercero administrador, no se encauza a los objetivos propios de la reforma de administración financiera, insinuando una problemática al trabajar con programas internacionales y una asignatura pendiente en materia de transparencia. En virtud de ello, las pautas de mejora del presente trabajo pretenden mejorar la capacidad instalada, crea una solución definitiva para la ejecución, logrando que la administración pública sea un vehículo para lograr los objetivos de los programas internacionales, materializándose en políticas publicas.

## 11. BIBLIOGRAFIA

- ANDER-EGG, Ezequiel, "Léxico de Política", Colección UTAL, Caracas, Venezuela, 1991.
- ARGAÑARAZ y otros (2.006). "Estudio del grado de acceso público a la información fiscal en provincias y municipios". IERAL de Fundación Mediterránea.
- ARIAS, Fridas G. "El proyecto de Investigación. Guía para su elaboración" 3º Edición, Caracas. 1999.
- ARIAS VALLE, MB (2012). "La Etica en los funcionarios públicos". Revista Cuadernos Universidad Católica de Cuyo.
- ATCHABAHIAN, Adolfo (2008). "El régimen jurídico de la gestión y del control de la hacienda pública". Editorial La Ley.
- AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2012) El control público en la Argentina. Realidades y perspectivas
- BALMACEDA Patricia y POBLETE Blanca, "Sistema de Contrataciones" Apuntes Cátedra Administración Financiera del Estado, Universidad Católica de Cuyo, facultad de Ciencias Económicas, 2012.
- BALMACEDA, Patricia y POBLETE, Blanca, "Sistema de Contabilidad", Apuntes Cátedra Administración Financiera del Estado, Universidad Católica de Cuyo, Facultad de Ciencias Económicas, 2012.
- BENEDICTO XVI (2009). Encíclica Caritas in Veritate. Sobre el desarrollo humano integral en la caridad y en la verdad.
- BIDART CAMPOS, Germán J., "Manual de la Constitución reformada", Tomo I, Ediar, 1997.
- CORTES DE TREJO, Lea Cristina (2008). Cuestiones de Contabilidad. Editorial Buyatti.
- LAS HERAS, José María (2009). "Estado Eficiente". 2º Edición. Editorial Buyatti
- LAS HERAS, José María (2007). Estado Eficaz. Editorial Buyatti 2007.
- LAS HERAS, José María (2010). Ley 24156 Administración Financiera Gubernamental y sistemas de control. Editorial Buyatti.
- LAS HERAS, José María (2011). "Estado Responsable, régimen de responsabilidad fiscal". Editorial Buyatti.
- LICCIARDO, Cayetano (1984). "El presupuesto como plan de gobierno y su control a través de la cuenta general del ejercicio". Revista N°12 ASAP.
- LICCIARDO, Cayetano (2009). "A. Licciardo: pensador preclaro. Selección de Trabajos escritos, en fructífera trayectoria al servicio de la República"; Ediciones Macchi 2009.
- NAESENS, N (2010). Ética pública y transparencia. Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamerica
- OLAZABAL, Raúl (1984). "Un Proyecto de Cuenta General desde el Punto de vista de las Contadurías Generales". Revista N° 12 ASAP. 1984.

- PETREI HUMBERTO y otros (2005). Presupuesto y Control, las mejores prácticas para América Latina. Editorial Buyatti.
- POBLETE, Blanca, “Administración Financiera”, Apuntes Cátedra Administración Financiera del Estado, Universidad Católica de Cuyo, facultad de Ciencias Económicas, 2012.
- SCHEDLER, A (2008). “Que es la Rendición de Cuentas”. Revista N° 3 Cuadernos de Transparencia. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)
- SERRAVALLE, Hector R. (2005, junio). “El Programa de Reforma del Estado Nacional y su influencia en los Gobiernos Provinciales”. Ponencia presentada en el III Congreso Argentino de Administración Pública. Tucumán, Argentina
- TAMAYO Y TAMAYO (1999). Serie aprender a investigar. Modulo 2. Editorial ICEFES 1999.
- VILLEGAS, B. Héctor, “Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario”, Astrea, Buenos Aires, 2001.

### Recursos web

- Emmerich, Gustavo Ernesto “Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana”, Instituto de Investigaciones Jurídicas (on line), Disponible: /art/art4.pdf . Consulta 05/03/2015
- "Organismos Multilaterales De Crédito." en Buenas Tardes (en línea), disponible en: <http://www.buenastareas.com/ensayos/Organismos-Multilaterales-De-Credito/3310706.html>, Consultado el 12/12/13.
- “Acerca del BID” en Banco Interamericano de Desarrollo (en línea), disponible en: [http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/acerca-del-banco-interamericano-de-desarrollo\\_5995.html](http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/acerca-del-banco-interamericano-de-desarrollo_5995.html), consulta 14/11/2013
- “Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)” en Worldbank (en línea), Disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/QUIENESSOMOS/EXTBIRFSPANISH/0,,contentMDK:21560204~menuPK:4399303~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:4399255,00.html>.. Consulta 25/10/2013
- “BIRF” en Worldbank (en línea), disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/QUIENESSOMOS/EXTBIRFSPANISH/0,,menuPK:4399435~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:4399255,00.html> consulta: 14/11/2013
- “Carta de las Naciones Unidas” en Corte Internacional de justicia (en línea), disponible en: <http://www.icj-cij.org/homepage/sp/unchart.php> . Consultado el: 12/03/2013
- “Condiciones generales para la financiación del desarrollo agrícola”, en IFAD (en línea), disponible: [www.ifad.org/pub/basic/general/s/gencons.pdf](http://www.ifad.org/pub/basic/general/s/gencons.pdf) consultado: 28/5/2014
- “Convenio constitutivo del FIDA”, en IFAD (en línea), disponible en: <http://www.ifad.org/pub/basic/general/s/gencons.pdf>, consulta: 22/06/2014.
- “Deuda Pública del Estado Argentino” en Ministerio de Economía y Finanzas Publicas (en línea), Disponible en: [http://www.mecon.gob.ar/finanzas/sfinan/documentos/informe\\_deuda\\_publica\\_31-12-12.pdf](http://www.mecon.gob.ar/finanzas/sfinan/documentos/informe_deuda_publica_31-12-12.pdf), Accedido el 25/10/2013

- “Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo” en HEGOA (en línea), disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/100> , consulta : 11/02/2014
- “El Sistema de Crédito Público en el marco del Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental” en Ministerio de Economía y Finanzas Publicas (en línea), Disponible en: [http://capacitacion.mecon.gov.ar/manuales/Credito\\_Sistema\\_Credito\\_Publico.pdf](http://capacitacion.mecon.gov.ar/manuales/Credito_Sistema_Credito_Publico.pdf) Accedido el 18/10/2013., Accedido el 30/10/2013
- “Grupo del banco mundial” en Worldbank (en línea), disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/QUIENESSOMOS/0,,contentMDK:23075583~menuPK:8379023~pagePK:64057863~piPK:242674~theSitePK:263702,00.html>, consulta 14/11/2013
- “Manual UEPEX” en MECON (en línea), disponible en: <http://uninfo.mecon.gov.ar/htmls/uepex.html>, consulta: 17/10/2013
- “Orientación del financiamiento de organismos internacionales a provincias” en CEPAL (en línea), disponible en: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/14043/P14043.xml&xsl=/argentina/tpl/p9f.xsl&base=/argentina/tpl/top-bottom.xsl>, Consulta: 8/02/2014
- “Programa de Desarrollo de Áreas Rurales”, en MAGyP (en línea), disponible en: <http://64.76.123.202/site/areas/prodear/> consultado el: 7/03/2014
- “Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental” en Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos (en línea), disponible en: [http://administracionfinanciera.mecon.gov.ar/documentos/AF\\_Programa\\_Reforma.pdf](http://administracionfinanciera.mecon.gov.ar/documentos/AF_Programa_Reforma.pdf), consultado: 30/10/2013
- “Programas sectoriales y especiales” en Nuevo León Unido (en línea), disponible en: [http://www.nl.gob.mx/?P=programas\\_sectoriales](http://www.nl.gob.mx/?P=programas_sectoriales), consulta 18/12/2013
- “Programas y Proyectos” en UCAR (en línea), disponible en: <http://www.ucar.gob.ar/proyectos-y-programas/programas-y-proyectos-vigentes/>, consulta 18/12/2012
- “Servicios y productos financieros” en Worldbank (en línea) disponible en <http://www.bancomundial.org/es/about/what-we-do>, Consulta 14/11/2013
- “Sistema de Contabilidad Gubernamental” en Ministerio de Economía y Finanza Publicas (en línea), disponible en: [http://capacitacion.mecon.gov.ar/manuales/Contabilidad\\_Sistema\\_Contabilidad.pdf](http://capacitacion.mecon.gov.ar/manuales/Contabilidad_Sistema_Contabilidad.pdf), Consultado el 23/10/2013
- AMADO Jorge, “El Sistema de Crédito Público” en Universidad Católica de Santiago (en línea), Disponible en: [http://www.ucse.edu.ar/web/sede\\_sgo/fce/documents/CreditoPublicoConceptosbasicos-JorgeAmado.pdf](http://www.ucse.edu.ar/web/sede_sgo/fce/documents/CreditoPublicoConceptosbasicos-JorgeAmado.pdf). Consultado el 30/10/2013
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (en línea), Disponible en: <http://www.iadb.org/es/banco-interamericano-de-desarrollo,2837.html#.UmX6A3BkMhU>, Consultado el 25/10/2013
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola en IFAD (en línea), disponible en: <http://www.ifad.org>, consulta: 03/01/2013
- MACHICADO, Jorge, “El Estado”, Apuntes Jurídicos (en línea), disponible en: <http://jorgemachicado.blogspot.com/2013/06/ceg.html> Consulta: 12/12/2013-
- ROMERO, María Eugenia, “Formas de Gobierno y formas de Estado” en Kennedy (en línea), Disponible en:

[http://www2.kennedy.edu.ar/departamentos/derecho/articulos/formasgobyestado\\_romero.pdf](http://www2.kennedy.edu.ar/departamentos/derecho/articulos/formasgobyestado_romero.pdf), Accedido el 17/10/2013.