

SIMAFAL

SISTEMA INTEGRADO MODELO DE ADMINISTRACION FINANCIERA Y CONTROL PARA AMERICA LATINA,

SINTESIS

I INTRODUCCION

El SIMAFAL es producto del proceso de la investigación realizada para estructurar una solución que sirva de guía o modelo para el diseño y organización del sistema de administración financiera y control interno aplicable en las entidades del sector público. Los resultados de esta investigación se fundamentan en las experiencias positivas obtenidas en varios países de América Latina y fue preparado con el auspicio de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, bajo la primera fase del Proyecto para el Mejoramiento de la Administración Financiera en América Latina y el Caribe (LAC/RFMIP I).

La Estrategía de Acción (ESTRATAC) y el enfoque sistémico de la Administración Financiera (SIMAFAL) han sido presentados a y acordados en las reuniones trimestrales del Grupo Consultativo de Organismos Donantes para Mejorar la Administración Financiera que está compuesto por todas las organizaciones activas en el hemisferio occidental, tanto multilaterales como bilaterales.

Bajo este esquema varios países han diseñado e/o iniciado la ejecución de programas de reforma de la administración financiera, como Bolivia, Argentina, El Salvador, Panamá, Venezuela, Paraguay, Nicaragua, Honduras, Colombia y Guatemala.

II SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACION FINANCIERA

La administración de los recursos financieros es uno de los sistemas adjetivos (auxiliares o de apoyo) de la administración pública.

Se define la administración financiera como el sistema que, mediante la planificación, obtención, asignación, utilización, registro, información y control interno, persigue la eficiente gestión de los recursos financieros del Estado para la satisfacción de las necesidades colectivas.

Los componentes del macro sistema de administración financiera son los siguientes:

- o Presupuesto**
- o Tesorería**
- o Crédito Público**
- o Contabilidad**

Estos componentes disponen de sus correspondientes controles internos y, todos ellos, en sus distintos momentos, se encargan de preveer, procesar e informar sobre las operaciones relacionadas con el manejo de los recursos financieros públicos. Cada sistema funciona a base de insumos que se procesan y producen flujos de información dirigidos a los niveles gerenciales para orientar y respaldar la toma de decisiones.

Los componentes del sistema de administración financiera no deben ser considerados aisladamente; pues, están ligados entre sí formando una unidad conceptual indisoluble en virtud del fin único que los engloba. La previsión aplicada al presupuestar, cuando ésta se ejecuta, se traduce en rentas y gastos que se registran e informan en diferentes instancias del proceso seguido por las transacciones financieras en los sistemas de presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad.

Una característica básica del sistema de contabilidad es que participa como el componente integrador de los datos y la información financiera.

La administración financiera debe englobar la totalidad de las rentas y de los gastos públicos, cualesquiera sea su naturaleza, origen o destino. Por lo tanto, abarca rentas y gastos de todas las instituciones del sector público, sean estas centralizadas, descentralizadas, autónomas, regionales o seccionales. Debe tenerse en cuenta que la característica principal del sistema de administración financiera en el ámbito descrito, es la centralización normativa y la descentralización operativa.

III SISTEMA DE PRESUPUESTO PUBLICO

El sistema de presupuesto se integra como el primer componente, dentro de la administración financiera. Tiene por objeto prever las fuentes y el monto de los recursos monetarios y asignarlos anualmente para el financiamiento, tanto de planes, programas y proyectos, como de la organización establecida, a fin de cumplir las metas y objetivos del sector público, ordenados con el propósito de satisfacer las necesidades sociales.

La acción del sector público, prevista en los planes de mediano y largo plazos, se detalla y concreta en la programación anual de las operaciones y el presupuesto le asigna los recursos financieros requeridos para ejecutar las decisiones emanadas del poder político, denominadas también políticas públicas.

Son elementos del sistema de presupuesto la programación y formulación del proyecto; la discusión, aprobación y promulgación del presupuesto; la ejecución; el control y evaluación y su clausura y liquidación.

El presupuesto guarda conformidad con el plan financiero, el plan de inversiones y otros instrumentos de política económica; su aprobación y promulgación se hace con la suficiente anticipación, de modo que posibilite programar la ejecución por parte de todo el sector público, durante el último mes previo al período de su vigencia, con la finalidad de facilitar la coordinación con los sistemas de tesorería, crédito público y contabilidad.

El sistema de presupuesto rige en todas las instituciones y organismos del sector público y se conforma con arreglo, a los principios de unidad y universalidad, y a los clasificadores de ingresos y gastos comunes y uniformes.

IV SISTEMA DE TESORERIA

El sistema de tesorería tiene por finalidad determinar la cuantía de los ingresos tributarios y no tributarios; recaudarlos en el momento de su exigibilidad; pagar a su vencimiento las obligaciones contraídas por la percepción de bienes y servicios; y, recibir, custodiar y, en su caso, negociar títulos valores y documentos de obligación de propiedad del Estado.

La programación antecede como requisito a la ejecución de caja; una y otra están subordinadas al principio de unidad, como una característica principal de la tesorería; vinculan a ésta con el presupuesto, el crédito público y la contabilidad. La operatividad del sistema de tesorería, la celeridad procedimental y la responsabilidad institucional exigen descentralizar los pagos, al máximo posible, en cada entidad u organismo del sector público y reducir al mínimo el número de cuentas bancarias.

V SISTEMA DE CREDITO PUBLICO

El sistema de crédito público tiene como finalidad captar por la vía del endeudamiento, recursos internos y externos, destinados exclusivamente al financiamiento de las inversiones en las que el sector público es deficitario.

Son componentes del sistema, el crédito público interno y el crédito público externo. Aún cuando provienen de orígenes diferentes, la política que los orienta y la administración que los instrumenta obedecen a una concepción unitaria e integral, enmarcada en el financiamiento de todo el sector público, que posibilita relacionarlo con el presupuesto, la tesorería y la contabilidad.

El sistema de crédito público rige para todas las entidades u organismos públicos y se caracteriza porque, a diferencia de los otros sistemas, las decisiones relativas al endeudamiento público están supeditadas a procesos centralizados de aprobación, aunque su contratación, utilización y pago se realizan a nivel institucional.

VI SISTEMA DE CONTABILIDAD

El sistema de contabilidad es el elemento integrador de la administración financiera y su finalidad es proveer de una base de datos común, única, oportuna y confiable a los demás sistemas y a otros usuarios de niveles gerenciales para análisis, consolidación, control y adopción de decisiones.

La validación, clasificación, registro e información de resultados de las operaciones presupuestarias y patrimoniales (ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimonio) son funciones del sistema de contabilidad.

Los componentes del sistema de contabilidad comprenden el diseño conceptual, que incluye un manual para la aplicación; la contabilidad específica de cada institución pública; el proceso de preparación de estados financieros centralizados, clasificados por grupos de entidades similares; la formulación y presentación de estados financieros consolidados del sector público, considerando criterios para elaborar la contabilidad social; y, la preparación de informes financieros y el análisis de los resultados obtenidos para diferentes niveles jerárquicos y usuarios.

Las relaciones entre los componentes del sistema y éste con los demás sistemas de la administración financiera se fundamenta en los atributos técnicos que caracterizan a la contaduría pública, como son las normas de contabilidad de aceptación general, el funcionamiento de un solo sistema contable en cada entidad pública, y el registro integrado de las transacciones presupuestarias y patrimoniales.

VII EL CONTROL INTERNO

El control interno está constituido por el conjunto de medidas y métodos adoptados y aplicados por cada institución en el cumplimiento de sus ineludibles obligaciones gerenciales; y, tiene por objeto salvaguardar los recursos, garantizar la confiabilidad y corrección de las operaciones y de la información producida, estimular la adhesión a las políticas y normas establecidas, promover la eficiencia y economía en el uso de los recursos, y fomentar la efectividad en el logro de las metas y objetivos.

La función gerencial esta dirigida a la obtención de los mejores resultados con el menor uso de recursos y esfuerzos. Con este propósito, la gerencia adopta sus decisiones garantizadas en la verificación y validación de las operaciones, mediante los procedimientos de control interno.

Constituyen componentes del control interno el control previo, el control concurrente y la auditoría interna.

El control interno posterior es aplicado por medio de la auditoría interna, actividad sujeta a normas de aceptación general, efectuada para medir la efectividad de los controles internos. Alcanza su mejor expresión al recomendar mejoras a las operaciones realizadas, principalmente cuando estas se concretan.

El subsistema de control interno rige en todas las instituciones del sector público; se singulariza porque mientras el control interno previo y concurrente está inmerso en la ejecución de las operaciones; la auditoría interna es practicada por personal independiente a su proceso de ejecución.

VIII ELEMENTOS COMUNES AL SISTEMA DE ADMINISTRACION FINANCIERA

Planteada la necesidad de integrar los sistemas de administración financiera es procedente analizar los elementos comunes más importantes aplicables en la administración pública y son los siguientes:

A. REGIMEN JURIDICO Y NORMATIVO:

La aplicación del principio de legalidad que preside el funcionamiento de la administración pública se sustenta en un ordenamiento jurídico básico, claro, sencillo, congruente, armónico y jerárquico.

La satisfacción de esta necesidad se logra con la preparación, aprobación y expedición de una Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público que, supeditada al precepto constitucional, integra los sistemas propuestos y los vincula con los demás sistemas adjetivos, a fin de que la administración pública sea un instrumento eficaz para el funcionamiento de los sistemas sustantivos del Estado.

La ley aludida contiene, principalmente, criterios doctrinarios y principistas sobre los sistemas que integran la administración financiera, característica que le confiere una relativa permanencia, torna innecesaria su frecuente y fragmentaria modificación y hace posible su vigencia y aplicación obligatoria en todas las entidades y organismos del sector público.

La reglamentación y la normativa secundaria, debido a su condición subalterna, son expedidos por órganos institucionales de menor jerarquía. Esta modalidad confiere al sistema un grado de adaptabilidad a las exigencias particulares, las necesidades de las instituciones y la incorporación de nuevas tecnologías, a medida que estas se desarrollen.

Sin embargo, para mejorar y modernizar la administración financiera no es un requisito previo la adecuación del ordenamiento jurídico, pueden iniciarse mejoras importantes enmarcadas en la normativa vigente.

B. ORGANIZACION:

La organización esta referida a la estructura administrativa y a las atribuciones, competencias y funciones de los sistemas de administración financiera.

La responsabilidad central por el funcionamiento del sistema de administración financiera recae en el titular de la Función Ejecutiva y en el Ministerio de Hacienda, Finanzas o Economía, según el país que se trate.

El Ministerio cuenta, bajo una jefatura común, con órganos centrales rectores de los sistemas de presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad, a los cuales les compete emitir políticas, normas y directrices que coordinan los diferentes elementos.

A nivel de una institución pública, la responsabilidad por el funcionamiento de la administración financiera radica en el ejecutivo titular y en la unidad financiera, así como en las subunidades que la conforman.

C. RECURSOS HUMANOS:

La aplicación práctica del modelo conceptual propuesto depende directamente de la calidad y de la idoneidad profesional y ética de los recursos humanos asignados.

Tres condiciones coadyuvan a la disponibilidad de recursos humanos idóneos:

1. Aplicación de un sistema de carrera administrativa y profesional sustentado en el mérito y una retribución adecuada.
2. Capacitación especializada en servicio.
3. Motivación y concientización permanentes.

D. INFORMACION:

La información está llamada a dar a conocer en todo momento la realidad y los factores que la condicionan, constituye el soporte imprescindible del proceso decisorio que tiende a modificar esa realidad y orientarla hacia las metas y objetivos institucionales.

Características principales de la información requerida son:

1. Confiabilidad y certeza de los datos, hechos y cifras.
2. Integridad de las operaciones y sus incidencias.
3. Verificabilidad de las operaciones.
4. Objetividad que refleje la realidad.
5. Oportunidad para conocimiento y toma de decisiones.
6. Transparencia para que nada deje indebidamente oculto.

La información financiera es el principal producto del sistema de contabilidad y ofrece mayor seguridad debido al rigor metodológico que emplea. La información administrativa, dentro de lo posible, debe compatibilizarse con la financiera.

La utilización de herramientas informáticas facilitan en gran medida las labores de información, constituyendo en la actualidad un requisito fundamental para el funcionamiento eficiente y efectivo del sistema de administración financiera del sector público.