ALCALDIA MUNICIPAL DE SAN SALVADOR

INFORME SOBRE FORTALECIMIENTO DE LA UNIDAD FINANCIERA Y MODERNIZACION DE LA GESTION FINANCIERA

Enero de 2001

PREPARADO POR

MICHAEL CORNELIUS

ENCOMENDADO POR

DEVTECH SYSTEMS, INC.
1629 K Street, NW, Suite 1000
Washington, DC 20006 USA
Tel: 202/296-8849
Fax: 202/296-4884
devtech@devtechsys.com

Contract No. 519-C-00-97-00153-00
USAID/El Salvador

DEVTECH

A

ALCALDIA MUNICIPAL DE SAN SALVADOR

INFORME SOBRE FORTALECIMIENTO DE LA UNIDAD FINANCIERA Y MODERNIZACION DE LA GESTION FINANCIERA

Enero de 2001

PREPARADO POR

MICHAEL CORNELIUS

ENCOMENDADO POR

DEVTECH SYSTEMS, INC.
1629 K Street, NW, Suite 1000
Washington, DC 20006 USA
Tel: 202/296-8849
Fax: 202/296-4884
devtech@devtechsys.com

Contract No. 519-C-00-97-00153-00
USAID/El Salvador

[1]Los puntos de vista expresados en el mismo son del autor, y no representan necesariamente los de la Agencia de Desarrollo Internacional de los EEUU (USAID) ni los de DevTech Systems, Inc..

6

ALCALDIA MUNICIPAL DE SAN SALVADOR

INFORME SOBRE FORTALECIMIENTO DE LA UNIDAD FINANCIERA Y MODERNIZACION DEL SISTEMA FINANCIERO

RESUMEN EJECUTIVO

Este Informe surge a raíz de una solicitud para asistencia técnica de parte de la Alcaldía Municipal de San Salvador a USAID/El Salvador bajo Contrato # 519-C-00-97-00153 (Orden de Trabajo #18) en relación a la Unidad Financiera (UF) de esa entidad. Específicamente se solicitó un rediseño de la estructura financiera de la Unidad Financiera y una propuesta de estructura para acordar con dicho rediseño junto con indicaciones sobre manuales de procedimientos y medios para procesamiento de datos.

El trabajo fue realizado en el período 4 de Septiembre-3 de Noviembre 2000 e incluyó visitas a las oficinas centrales de la Alcaldía, reuniones y discusiones con los ejecutivos, jefes de departamento y personal y una revista de los procedimientos administrativo-financieros. Debido a que las actividades de la UF están afectadas por las actividades de varios otros departamentos, se expandieron los alcances del trabajo para incluir las labores pertinentes de esos departamentos. Los comentarios detallados y las recomendaciones resultantes del trabajo están presentados en el memorando adjunto.

Al comienzo de la consultoría fue descartado el aspecto de rediseño de la UF debido a que se vio una mayor necesidad para recomendaciones concretas sobre procedimientos, gestión y enfoque en la UF. Otras razones aducidas por esta decisión fueron: la estructura y funciones la UF son definidas por ley, no había mayores indicaciones por un rediseño como tal y que un rediseño hubiese requerido mucho más tiempo de lo provisto para esta consultoría.

Las dificultades de la Alcaldía en este contexto tienen su origen más bien en el área de gestión y no así en el área técnica. Estas dificultades están asociadas con un grado de incertidumbre en cuanto al nivel de ingresos (y la disponibilidad de fondos circulantes) por un lado y la constante presión de los gastos sobre el presupuesto por el otro. En el curso del trabajo hubo indicaciones para reestructuración en algunas áreas (se podría decir incluso rediseño) como también un considerando de estructura proveniente del Decreto Legislativo # 516 que rige las Unidades Financieras en todas las entidades del sector público.

Como resultado de este trabajo y para fortalecer el sistema de gestión financiera dentro de la AMSS, se sugiere que los mayores cambios y mejoras se obtendrán a través de los siguientes pasos fundamentales:

- Creación de una División de Finanzas y también una de Administración.
- Mejoramiento en la calidad de la Gestión Financiera.
- Integración de todas las funciones contables en la UF como único responsable por los asuntos contables de la Institución.
- Implementación de un sistema de Informática, en línea y tiempo real .

También se cree que la UF que es el centro del sistema de contabilidad y control financiero debe ser la medula de la División de Finanzas y trabajar bajo un solo jefe que depende directamente del titular de la organización.

El informe tiene como fin el mejoramiento de la gestión financiera y el fortalecimiento de la UF. Contiene recomendaciones que afectan a la política institucional, gestión operacional y procedimientos administrativo-contables, las que se encuentran por la naturaleza del cometido, a lo largo del informe.

Obedeciendo los delíneamientos de los Términos de Referencia, que tuvieran como enfoque la UF, no se ha tratado de abarcar actividades fuera del ámbito de la gestión financiera.

Se está consciente de que los procedimientos administrativo-contables están fuertemente regidos por la Ley. Nada dicho en este informe tiene por objeto cuestionar o descartar lo estipulado por ley.

Los datos respecto al sistema presentados en el informe no fueron sometidos a verificación tal como se haría en un examen de auditoría. Por otra parte, la información esta presentada con fines ilustrativos en base a explicaciones recibidas y el mejor entender del Consultor. El informe no pretende ser exacto en todos sus detalles; tampoco implica crítica de personas o departamentos.

Agradecemos al Señor Alcalde, la gerencia ejecutiva y personal de la Alcaldía Municipal de San Salvador por la ayuda prestada a nuestro Consultor durante el curso de este trabajo. Al mismo tiempo, aprovechamos la ocasión para expresar nuestro aprecio a la Municipalidad de San Salvador y USAID/El Salvador por la oportunidad de servirlos en esta importante tarea.

INDICE DE CONTENIDO

A. TERMINOS DE REFERENCIA Y OBJETIVOS

B. TRABAJO EFECTUADO Y METODOLOGIA

C. ENFOQUE ORGANIZACIONAL

1. Gestión Financiera y La Alcaldía
2. Contexto Organizacional de la Unidad Financiera
3. Situación Actual de la Unidad Financiera
6. Estrategia de Modernización
8. Reestructuración-Organización
11. Reestructuración-Funciones

D. EVALUACIONES, DETALLES Y COMENTARIOS

1. Contabilidad
2. Tesorería
3. Presupuestos
4. Control de Bienes
5. Cuentas Corrientes
6. Planillas
7. Informática
8. UACI

D. ANEXOS

Respuestas a Problemas Señalados por la Gerencia
Descripción de Secciones de la Unidad Financiera
Factores que Contribuyen a Lentitud
Fuerzas y Debilidades de la Unidad Financiera
Perfil de un Sistema Integrado de Contabilidad
Carta de Gestión Financiera
Lista De Personas Conocidas Y/O Que Participaron En Esta Consultoria

A. Terminos de Referencia y Objetivos

Según los Términos de Referencia hubo que formular una propuesta para rediseñar la estructura financiera de la Unidad Financiera incluyendo un sistema integrado acorde a dicha propuesta junto con sus manuales y recomendaciones para software y hardware.

Lo que había que rediseñar no fue identificado por la Gerencia. Sin embargo durante las conversaciones iniciales la Gerencia hizo mención de: inconsistencias en el sistema contable, recepción de datos contables de varios lados, sistema contable fragmentado, no se sabía el estado de las cuentas a cobrar, los costos de servicios prestados o el estado de proyectos y la inadecuacia del software existente. Más que nada, estas aparecían ser indicaciones solamente de desajustes en el área contable.

Durante discusiones que levantaron el tema de un rediseño, la Gerencia tuvo cierta dificultad en definir los Términos de Referencia. En la segunda de estas conversaciones se percibió que no era necesario tal rediseño y que el mismo no podría lograrse en el tiempo provisto. En consecuencia se descartó la idea de una propuesta de rediseño. En esta conversación también se visualizaron los términos de trabajo como: evaluación de la situación actual y recomendaciones para la futura dirección de la gestión financiera.

De ahí que se modificaron los Términos de Referencia para estar acordes con los descritos más abajo

(a) Revistar las funciones, operaciones, sistemas y procedimientos de la UF con el propósito de ayudar en la modernización y fortalecimiento del sistema administrativo-financiero.

(b) Revistar y proveer recomendaciones prácticas acerca de las modificaciones a la estructura administrativo-financiera, sistemas y procedimientos que, se explicó, estaban en curso de realización dentro de la UF.

De hecho el único "Plan" especificado por la Gerencia era su deseo de adquirir varios módulos de software que ya han sido identificados, para incrementar la capacidad del presente sistema contable, el que fuera donado e instalado por el Ministerio de Hacienda.

Como solió pasar, durante el curso del trabajo se identificó varias áreas que sí requieren de rediseño y restructuración. Estas han sido debidamente tratadas en el Informe.

B. Trabajos Efectuados y Metodologia

Reuniones con la Gerencia para aclarar y definir los principales objetivos del trabajo a efectuarse. A esos efectos se preparó para la consideración de la Gerencia un memorando amplio abarcando el tema de gestión financiera en general apuntalando áreas que podrían ser pertinentes a la UF y la AMSS.

Se hizo un relevamiento de datos en base a entrevistas con los jefes de departamento y el personal para captar y evaluar los sistemas y procedimientos corrientes en los departamentos de Contabilidad, Tesorería, Presupuestos, Control de Bienes (siendo estos los 4 componentes de la UF). El mismo método fue utilizado para interiorizarse de las actividades de Informática, Recursos Humanos (Planillas), Cuentas Corrientes (Cuentas por Cobrar) y muy ligeramente UACI.

Revista de la estructura organizacional de al AMSS, sus principales actividades y su configuración gerencial para tomar nota del alcance de sus operaciones.

Revista de los poderes, deberes y responsabilidades de la UF para determinar sí o no ella puede cumplir con lo que se espera de ella a la luz de su capacidad actual y sus sistemas.

Revista de las relaciones funcionales entre la UF y otros departamentos en cuanto afectan los mismos a las operaciones y rendimiento de la UF. Estos departmentos son: Informática, Cuentas Corrientes, Planillas y UACI.

Evaluación de los objetivos, operaciones, productos, recursos y métodos de al UF.

Evaluación de expectativas institucionales, objetivos, procedimientos, mecanismos y estilo gestional para visualizar su impácto en el rendimiento de la UF.

Recomendaciones a nivel de la UF y la Organización por un sistema contable integrado, cambios institucionales, reestructuración, fortalecimiento de sistemas y procedimientos como también un sugerido plan de acción para modificar la UF.

C. Enfoque Organizacional

C.1 Gestion Financiera y la Alcaldia de San Salvador

La Municipalidad de San Salvador es la administradora y reguladora de todos los servicios municipales de esa ciudad. La Municipalidad es una organización de tamaño considerable que presta varios servicios al público y que emplea para esos efectos, más de 4.000 personas. En su organograma más reciente, se ve que la institución emplea 4 gerentes de nivel ejecutivo, 9 gerentes de departamento y 10 sub-gerentes, quienes conjuntamente son responsables por las actividades de 52 secciones y 5 oficinas distritales. En 1999, los ingresos operacionales de la Municipalidad ascendieron a C 290 milliones y sus gastos operacionales a C 275 milliones. (Informe de Auditoría Externa de fecha 31 de Marzo de 2000).

Actualmente hay varios aspectos operacionales que ocupan a la Alcaldía en ningúno de los cuales puede rendir asistencia sustancial la UF. Uno de estos es la falta de liquidez en el capital de trabajo. Los factores que pesan fuertemente en esta situación son el nivel de gastos y lentitud en el cobro de impuestsos, tasas y otros rubros que adeuda la ciudadanía. Segun el Informe de Auditoria Externa al 31 de Diciembre de 1999 el monto no recuperable de la cartera era de C 127 milliones aproximamdamente. De hecho, no debe haber cuentas por cobrar ya que se trata de

impuestos y tasas. Esto también obliga a reflexionar sobre el propósito de facturar si no existe la posibilidad de cobrar. Otro asunto es el que demanda una reforma en el estilo gestional y en los procedimientos de gestión financiera.

Hay otros aspectos que interesan a la Alcaldía como por ejemplo la cooperación financiera de parte de las instituciones internacionales por lo que no existe un mecanismo interno para su manejo y seguimiento. Se siente la necesidad de identificar y activar nuevas fuentes de ingresos ya sea por ampliación de la base catastral o bien a través del desarrollo de nuevas actividades. Las dos son áreas financieras que requieren la atención especial de la Gerencia.

La Gerencia esta tomando medidas para mejorar la gestión y control financiero siempre conscientes del margen fino entre los ingresos totales y los gastos, los cuales a diferencia de los ingresos, siempre tienden a aumentar.

No obstante se ve el problema de la AMSS como uno más bien de gestión y no así de estructura o técnica aunque claro está que la parte técnica no debe ser minimizada o ignorada.

Mientras tanto urge la necesidad de proyectar una imagen correcta ante el público, tener una excelente reputación en materia de gestión financiera y de trabajar con el mercado de capitales como también las instituciones internacionales de desarrollo. Para estar en condiciones de hacer todo esto, se requiere de una reforma sustancial al nivel organizacional pero muy especialmente en el área de gestión financiera.

C.2 Contexto Organizacional de la Unidad Financiera

Esta consultoría tiene como fin, mejorar y fortalecer la UF. Sin embargo para que haya mejoras significativas dentro de la UF, sería necesario primero fijar la la vista más arriba de la UF y en su enrededor.

Bajo la Ley SAFI (Arts. 16 y 17) la Unidad Financiera en toda entidad del sector público debe ser responsable directamente ante el titular de la entidad. La Ley no se aventura más alla de este punto. No dice nada por ejemplo de las facultades y poderes de la Unidad Financiera. Tampoco habla de la posición que ocupa el jefe de la Unidad Financiera en la entidad a que pertenece. Es posiblemente por este motivo que la Unidad Financiera en la AMSS es un departamento subordinado. Claramente es menester buscar una interpretación de la Ley SAFI o ver como se la aplica en otras entidades públicas. Mientras se sugiere que dentro de la AMSS la Ley SAFI supone la existencia de una división a cargo exclusivamente de la parte financiera la que depende del titular de la entidad. Este es un asunto de gestión que la gerencia de la AMSS debe confrontar, discutir y resolver a la brevedad.

Otros factores importantes que afectan la operación y rendimiento de la UF son:

- La UF depende de la fuerza (o debilidad) con que se ejerce la política de gestión financiera. "Política de gestión financiera" significa administración de finanzas con el afán de asegurar en todo momento la salud financiera institucional. Esta política también presume que la

institución sea auto sostenible y que siempre cuente con reservas suficientes para sus operaciones. Hoy en día se precisa algo más que la mera auto sostenibilidad. Es un aspecto de la política de gestión financiera asegurar que esto sea así.

- Una forma de trabajar que deja insuficiente tiempo para establecer y revisar objetivos, planificación y rendimiento operacional. Gran parte del tiempo del nivel supervisor está dedicado a labores y asuntos rutinarios de administración. A la larga este estado de cosas necesariamente daña la calidad de la gestión.

- Ambiente de trabajo muy reglamentado. Esto crea la impresión de que el cumplir con la ley es el único objetivo, duro y seco del trabajo. Es dificil en tal ambiente incentivar o mejorar la calidad del personal.

- Mezcla de métodos modernos y antiguos. Por ejemplo hay computadoras avanzadas que están trabajando en base a insumos completamente manuales. Lo antiguo quita fuerza a lo moderno.

- Poca colaboración y comunicación entre Departamentos.(Informática, Cuentas Corrientes, Planillas, Contabilidad, etc.). La organización y sus conocimiemtos no pueden avanzar y crecer si cada uno trabaja por su cuenta y en forma aislada.

- Algunos factores no controlables que dificultan en mayor o menor grado la operación del sistema. Ver Anexo 6.
-

C.3 Situacion Actual de la Unidad Financiera

No es razonable tratar de encontrar dentro de la UF las causas o las soluciones a los problemas actuales de la AMSS. Las condiciones principales que afectan a la situación de la UF están dadas más abajo:

(a) La UF no goza del respaldo de una política visible y eficaz de gestión financiera, aplicada en forma consistente, basada en el cumplimiento de objetivos, rendimiento y resultados.

(c) En la estructura organizacional, la UF ocupa una posición como cualquier otro departamento No tiene ni el mandato ni el poder de hablar con autoridad a nivel organizacional. Sin embargo la Ley SAFI, Art.18 dice que "el jefe de la Unidad Financiera institucional tiene la obligación de presentar toda la información financiera que requieran las direcciones generales responsables de los subsistemas establecidos". Esto implica una responsabilidad de nivel ejecutivo.

(d) La UF no tiene ningúna ingerencia en la parte de mercados. (La Ley SAFI, Art. 101 habla de un sistema único de contabilidad en las entidades del sector público). No obstante la UF sigue siendo responsable ante la Ley por la situación financiera y el sistema financiero de la Alcaldía.

(e) El departamento contable no ejerce control sobre varias áreas que caen bajo su responsabilidad. Hay funciones contables que son ejercidas por otros departamentos que no son responsables a la UF.

(f) La AMSS en efecto trabaja con dos contabilidades mutuamente separadas. Esto se debe a la deficiencia del software recibido del Ministerio de Hacienda, lo que obligó a los otros departamentos desarrollar sus propios sistemas.(Facturación, Cuentas Corrientes, Planillas).La situación está demostrada en los cuadros que siguen a esta página.

(g) El sistema de contabilidad gubernamental aplicado por la UF carece de los elementos necesarios para una contabilidad completa y que satisfaga los requerimientos de un sistema moderno de gestión financiera.

(h) El sistema gubernamental también esta basado en la contabilización una por una de transacciones, lo que requiere, en la forma que está, el uso de mucho personal. Esto a su vez significa lentitud en las operaciones.

(i) Falta de medios para incrementar la capacidad del sistema contable automatizado.

(j) Falta dentro de la UF de un equipo de más alto nivel capacitado para manejar un sistema de contabilidad y gestión financiera moderna tal como se pretende tener.

C.4 CUADRO DEMOSTRATIVO DE FACTURACION Y COBRANZAS

I Por Concepto de Ingresos

Concepto	Dr. Cta. Cte. o Factura (1)	Cobranza (2)	Cr. Cta. Cte. (3)	Interven. contable (4)
Alumbrado	Catastro, Renovación Urbana, Informática	Banco AMSS Cía. Eléctrica	Tesorería Informática	Ex post facto
Aseo	Catastro, Saneamiento Ambiental, Informática	Banco AMSS Cía. Eléctrica	Tesorería Informática	Ex post facto
Relleno Sanitario	Catastro, Saneamiento Ambiental, Informática	Banco AMSS Cía. Eléctrica	Tesorería Informática	Ex post facto
Impuestos Fijos	Impuestos Ctas. Ctes.	Banco AMSS	Tesorería	Ex post facto
Rótulos y Vallas	Ordenam. Territorial	Banco AMSS	Tesorería	Ex post facto
Comunidades	Impuestos	Banco AMSS	Tesorería	Ex post facto
Arrendam. Propiedades	Impuestos	Banco AMSS	Tesorería	Ex post facto

Notas:

(1) Dr. Cta. Cte. Se refiere al proceso de iniciar o crear facturas y cargos en la cuenta corriente del ciudadano

(2) Cías. Eléctricas. Se refiere al proceso de cobranzas a través de las Cías. Eléctricas donde en primer lugar el deudor es la Cía. Eléctrica. El proceso es sumamente delicado y requiere atención muy especial tanto en los montos y conceptos a cobrar como en las cobranzas mismas.

(3) Cr. Cta. Cte. Se refiere al abono a la cuenta corriente del ciudadano .

(4) Se ve también la poca intervención contable en el proceso de facturación y cobranzas.

El cuadro demuestra la complejidad en el manejo de ingresos que se crean vía facturas y los cargos en cuenta que se cobran vía las compañías eléctricas.

C.5 CUADRO DEMOSTRATIVO DE FACTURACION Y COBRANZAS

Ii Por Procesos

Función	**Origina (1)**	**Válida (2)**	**Prepara (3)**	**Ejecuta (4)**	**Registra (5)**
Facturación					
Directa	Impuestos	Impuestos	Ctas. Ctes.	Ctas. Ctes.	Ctas. Ctes.
Cía. Eléctrica	Catastro	Catastro	Informática	Informática	Informática
Cobranza					
Directa	Pagador	Banco	Banco	Tesorería	Tesorería
Cía. Eléctrica	Pagador	Cía. Eléctrica	Cía. Eléctrica	Informática	Informática
Planillas	Recursos Humanos	Presupuesto	Planillas, Tesosería	Tesorería	Contabilidad

Explicación

(1) Es la Sección que inicia e impulsa la preparación de la facturación.

(2) Es la Sección (o Entidad) que dá validéz a la transacción a crearse.

(3) Es la Sección (o Entidad) que formaliza la transacción.

(4) Es la Sección que efectúa la transacción.

(5) Es la Sección que asienta la transacción en los libros.

El cuadro también demuestra la poca intervención contable en los procesos de facturación, cuentas por cobrar y planillas.

C.6 ESTRATEGIA PARA MODERNIZACION DE LA GESTION FINANCIERA

Para que la modernización de la gestión financiera sea de valor a la AMSS, debe acompañarse la misma por cambios significativos en la organización entera. Por lo tanto, deberían considerarse con la seriedad que merecen los aspectos y áreas que se mencionan más abajo.

Se propone que se efectúe el cambio en la organización en las siguientes áreas de mayor importancia, siguiendo las líneas guía sugeridas.

Objetivos Organizacionales

Como no puede haber rendimiento sin metas y objetivos, es menester que la AMSS adopte como suyos las siguientes políticas y objectivos:

Nivel Macro
- salud financiera, habilidad de contar en todo momento con reservas suficientes para operaciones e inversiones.
- auto sostenibilidad a largo plazo, auto financiación hasta el máximo posible en todas las actividades .
- reputación por una gestión financiera de alta calidad , aceptación en el mercado de capitales

Nivel Micro
- mejoramiento en la eficacia y eficiencia de las operaciones de contabilidad, tesorería , presupuestos y control de bienes.
- mejoras en otras actividades de índole financiera.

Cultura Administrativa

Lo que está en juego aquí es la reputación de una importante y altamente conceptuada institución que está enfrentando la necesidad de adaptarse a un ambiente de rápido avance que, a su vez es constantemente cambiante. Para dar una respuesta adecuada a esta situación, la AMSS tendrá que revisar la manera en que la organización y su gente se conceptúan a sí mismos. Su objetivo ahora es el manejo exitoso de las finanzas de la organización hacia el futuro. Por este motivo es importante que la AMSS cambie su forma de pensar respecto a la manera en que realiza sus funciones y deberes. La AMSS debe convertirse en una institución guiada por objetivos. Claro está que el cumplir con este propósito llevará tiempo. Sin embargo se cree que una vez cumplido el propósito, se sentiría con satisfacción los resultados alcanzados. En el cambio de cultura se trata de operar con conceptos de objetivos mesurables, rendimiento, auto sostenibilidad, responsabilidad y respondabilidad.

- Poner en marcha a través de toda la organización una campaña para enfatizar los nuevos objetivos de la organización (que en esencia son de servir al público), la importancia de la responsabilidad de la gerencia y la necesidad de alcanzar un grado de exelencia en la gestión institucional. Preparar un Documento de Misión y difundirlo por la organización. Haga que la gente (empleados y público) vea el documento. Si es factible, emprender en

este sentido una campaña de relaciones públicas a nivel nacional para enfocar la atención sobre los planes presentes y futuros de la Alcaldía, los que serán basados en cambios y mejoras en la gestión. Publicar cada seis meses los estados financieros completos de la Municpalidad.

Estructura Organizacional

La gestión eficaz en una organización grande como la Alcaldía depende totalmente de un grado de transparencia y una estructura gerencial fácilmente comprendido, donde las funciónes y responsabilidades son definidas de tal forma que coinciden las mismas con actividades que son controlables y por ende, mesurables. De esta manera, la política por un lado y la responsabilidad por su implementación por el otro, estan separadas y es posible verificar y evaluar el trabajo realizado por las distintas divisiones de la organización. Así es posible también establecer sí o no los recursos estan siendo utilizados apropiadamente.

- Racionalizar la estructura de mando; haga que coincida con conceptos como operaciones, ventas, mercadeo, relaciones públicas, finanzas, adminstración, etc. Estas actividades deben pertenecer a Divisiones cada una bajo un Gerente de División. Deberían consistir las Divisiones en Departamentos y Secciones. Modificar los títulos de los puestos de acuerdo a esta clasificación. Este esquema obedece a la manera moderna de administrar las organizaciones grandes como la AMSS. (Ver esquema simplificado adjunto a este capítulo).

- Establecer normas estrictas para la toma de personal ya sea permanente, contratado o eventual. Según el Informe de Auditoria Externa al 31 de Diciembre de 1999 los gastos de personal representaron algo como 63 % de los gastos generales y de administracion de la Alcaldia y 57% de sus ingresos totales.

Gestión Financiera

La base de un sistema de gestión financiera confiable es un sistema de contabilidad que es confiable. La contabilidad debe ser oportuna y capaz de proveer no solo la información contable histórica pero así también la base de hacer proyecciones financieras. El sistema contable que no permite hacer proyecciones no sirve de mucho. Debido a su significación en la estructura institucional, la División de Finanzas representa una unidad aparte, responsable directamente ante el titular de la institución. Por ende se recomienda dar los siguientes pasos:

(a) Nombrar a una persona para ser el ejecutivo a cargo de la División de Finanzas.

(b) Trabajar en base a logro de objetivos. Un objetivo principal de la gestión financiera es asegurar que haya fondos suficientes para los gastos de operación más el servicio de deudas. Fijar objetivos a nivel institucional para la gestión financiera. Dirigirse a todos los afectados respecto a la urgencia y significación del plan para fortalecer y agilizar la gestión financiera

(c) Reestructurar la UF para que esté visible en el organograma y separado de los demás departmentos. Crear una División de Finanzas cuya médula es la UF. No está dicho en la Ley pero existe la implicación de que el jefe de la unidad financiera es tambien el oficial principal

de finanzas. De no ser asi, debe procederse a un cambio de títulos que corresponda a la situación actual. Este considerando, si bien puede causar dificultades en la AMSS, debe ser enfrentado y resuelto.

(d) Insistir en que la información contable sea correcta y oportuna. En la gestión financiera se trata de hoy y manaña. El ayer nos indica los errores que debemos evitar. De manera que la información del pasado puede ser interesante pero no nos es útil para el futuro.Deben cerrarse los libros y producirse el balance general y el cuadro de resultados indefectiblemente a los 10 días de concluído el mes.

(e) Conocer bien las actividades de la organización para poderlas apoyar y así también desarrollar un sistema más eficaz para su operación y control. La gestión financiera no puede rendir si se mantiene alejada del resto de la organización.

(f) Establecer metas internas para el seguimiento de los rubros fiancieros importantes: situación financiera, resultados, flujo de fondos, ingresos, gastos, servicio de deudas, etc.

(g) Revistar la situación financiera semanalmente entre el Gerente General, el Oficial Principal de Finanzas, el Gerente Financiero y el Jefe de la UF. Reportar y discutir solo las cosas que sean de significación. Organizar el proceso de trabajo en estas reuniones para determinar:

(a) dónde está la Alcaldía hoy
(b) qué se dijo al respecto hace unos días atrás
(c) porqué no se alcanzaron las metas decididas anteriormente
(d) qué acción debería tomarse par enderezar la situación
(e) quién va a responsabilizarse de la acción a tomar

(h) Establecer un control fuerte sobre los ingresos de la Alcladía sean estos facturables o no. Dentro de la UF debe haber una sección a cargo únicamente de ingresos.

(i) Realizar y sostener una campaña firme y consistente para recuperar los impuestos y tasas aún sin cobrar. No facturar si hay dudas respecto al cobro. El procedimiento de facturar bajo estas condiciones sólo resulta en una imagen falsa de la situación real y causa serios desajustes y problemas en el área de la disponibilidad de fondos.

(j) Revistar constantemente el comportamiento de las siguientes áreas financieras:

(a) Situación de Fondos Disponibles. (Diario)
(b) Cuentas a Pagar y Deudas a Corto Plazo (Diario)
(c) Ingresos y Gastos Departamentales.(Mensual, Reales y Presupuestados)
(d) Gastos y Número de Personal (Mensual, Reales y Presupuestados)
(e) Cuentas Corrientes. (Mensual, Saldo Total Real y Presupuestado)
(f) Proyectos y Obras en Curso. (Mensual, Saldo Total Real y Presupuestado)

(k) Es responsabilidad de la gestión financiera desarrollar un sistema eficaz de Control Interno. Realizar una revista de procedimientos contables y administrativos para introducir y/o fortalecer los controles internos. El Control Interno se define como el conjunto de políticas, procedimientos, mecanismos y reglamentos institucionales que proporcionan un nivel de seguridad en sentido de que las transacciones son debidamente autorizadas, apropiadamente ejecutadas y que los tratos de la organización con terceros son, en todo sentido, confiables.

(l) Fortalecer la función contable. Integrarla y hacer que todas las funciones contables sean responsables a ella (incluyendo facturación, cuentas por cobrar, planillas, etc). Mediante la contabilidad, la gestión financiera es responsable para el registro, control y reportaje de todos los activos, pasivos, ingresos y gastos de la organización.

(m) Incremetar la capacidad del sistema contable automatizado mediante la adición de varias aplicaciones como cuentas por cobrar, existencias, activo fijo, planillas, tesorería, (es decir cobranzas y pagos) y presupuestos.

(n) Efectuar un examen de tareas en la UF y los departamentos afines para cerciorar que todas las actividades y operaciones son productivas y absolutamente necesarias. La gran mayoría de las actividades y sus modalidades se deben a la naturaleza del trabajo mismo. Por este motivo no pueden ser modificados o cambiados de un día para otro. Cualquier cambio de personal debe ser visto a la luz de la relación costo/beneficio.

(o) Elevar la calidad de los recursos y métodos empleados en el departamento contable. Revistar las tareas y la gente asignada a dichas tareas. Hacer una distinción entre el trabajo orientado hacia reportes de gerencia y planificación y las tareas de rutina. En esa base hacer una nueva asignación de tareas. Instituir un plan de trabajo interno mensual para el departamento de contabilidad con fines de responder a los requerimientos del plan general de trabajo de la Gestión Financiera .

Con algunas variantes y excepciones (por las condiciones particulares de la Alcaldía), estas políticas y fórmulas de trabajo son acordes con las mejoras prácticas de gestión empresarial moderna.

Funciones y Responsabilidades

- Fijar las líneas guía para las responsabilidades de las Divisiones. Fijar responsabilidades para los Gerentes de Departamento y Jefes de Sección. Establecer nuevas tablas de funciones para el personal subordinado.

- Preparar un Manual de Políticas y Procedimientos para el área de gestión financiera. Incluir en él los procedimientos de los componentes de la UF o sea contabilidad, tesorería, presupuestos y control de bienes.

Informática

Debe ser una de las prioridades principales de la AMSS el funcionamiento y fortalecimiento del Departamento de Informática. Sin un buen sistema de informática se verá dificultada la marcha eficiente de las múltiples actividades de la Alcaldía y más aún su registro, control y planificación.

Reconocer la posición de Informática dentro de la organización consignándole un lugar visible en el organograma.

Debe reportar Informática directamente ante el Gerente, División de Administración.

Comité de Tareas

Nombrar un Comité de Tareas para llevar a cabo la eventual transformación de la organización. Debido al costo de tiempo, ningún plan de cambio de esta naturaleza debe dejarse pasar desapercibido o bien confiarse a un individuo o departamento.

C.7 PLAN DE ACCION-MODIFICACION UF

Acción	Grupo Responsable	Decisión/Aprobación	Fecha
1. Establecer y acordar objetivos	GCSI, GAF, JUF	GCSI	A convenir
2. Analizar y evaluar recursos y métodos del departamento contable	GAF, JUF, JDC, AJUF	GCSI	
3. Restructurar responsabilidades y funciones	JUF, JDC, AJUF	GCSI	
4. Elaborar Plan de Trabajo Periódico y Plazos Limite	JUF, JDC, AJUF	GCSI	
5. Establecer metas para el segimiento de ingresos, gastos, servicio de deudas, flujo de fondos, etc.	GCSI, GAF, JUF, Jefe Departamento Ingresos	GCSI	
6. Elaborar Nuevo Formato para reportes Concejo	GAF, JUF, AJUF	GCSI	
7. Transferir funciones	GAF, JUF	GCSI	
8. Restructurar departamentos	GCSI, GAF, JUF, Otros Jefes de Departamneto	GCSI	
9. Estudio software	JUF, Informatica	GCSI	
10. Preparar operarios	JUF	GCSI	
11. Adquirir software	GCSI, GAF, JUF	Concejo	
12. Nueva Unidad Financiera	Todos	N/A	

Explicación de iniciales

GCSI = Gerente de Coordinación Servicios Internos
GAF = Gerente Administración Financiera
JUF = Jefe Unidad Financiera
JDC = Jefe Departamento Contabilidad
AJUF = Asistente Jefe Unidad Financiera

C.8 REESTRUCTURACION-ORGANIZACION

Nivel de Organización

Debe haber mayor definición en la estructura organizativa de la AMSS. Tal definición se requiere en el área de títulos de cargos, actividades y los componentes estructurales de la gerencia ejecutiva.

Los cargos principales de una organización administrada según las prácticas empresariales modernas pueden describirse en pocas palabras. Invariablemente ellos están relacionados a las actividades que encabezan. Las funciones más comunes son producción, ventas, mercadeo, operaciones, finanzas, administración, planificación, investigación, asuntos legales, informática, etc. Cada una de estas actividades puede tener su ejecutivo propio de primer rango.Algunas de ellas son responsables directamente ante el titular de la organización.

En el ámbito empresarial moderno, también se hace una distinción entre los que encabezan actividades enteras (comoVice-Presidentes o Jefes de División), Directores (Jefes de Departamento), Gerentes (Jefes de Sección) y Supervisores (Jefes de Funciones). También se hace una distinción entre Divisiones, Departamentos y Secciones. Todo jefe no lleva el título de "gerente" y cada componente estructural no es denominado "departamento". Esto es así porque facilita el control y evaluación de la organización.

En la AMSS, Finanzas y Administración estan combinadas en una sola función denominada "Servicios Internos". Estas son disciplinas distintas. En una empresa menos compleja y más pequeña que la AMSS se podría visualizar un grado de eficiencia con las dos funciones bajo el mismo mando. Mas la AMSS es grande y compleja. Por este motivo se recomienda especialización en estos dos aspectos de gestión.

Más aún, la Ley SAFI visualiza a una sola unidad (la Unidad Financiera) como encargada de las finanzas y responsable ante el titular de la organización. En la AMSS el que es responsable de la parte financiera ante el titular es el Gerente de Coordinación de Servicios Internos. Por razones de conformidad con la Ley y también por principios de gestión institucional, ésta anomalía organizacional debe ser resuelta a la brevedad.

Ver cuadros adjuntos.

Nivel de la UF

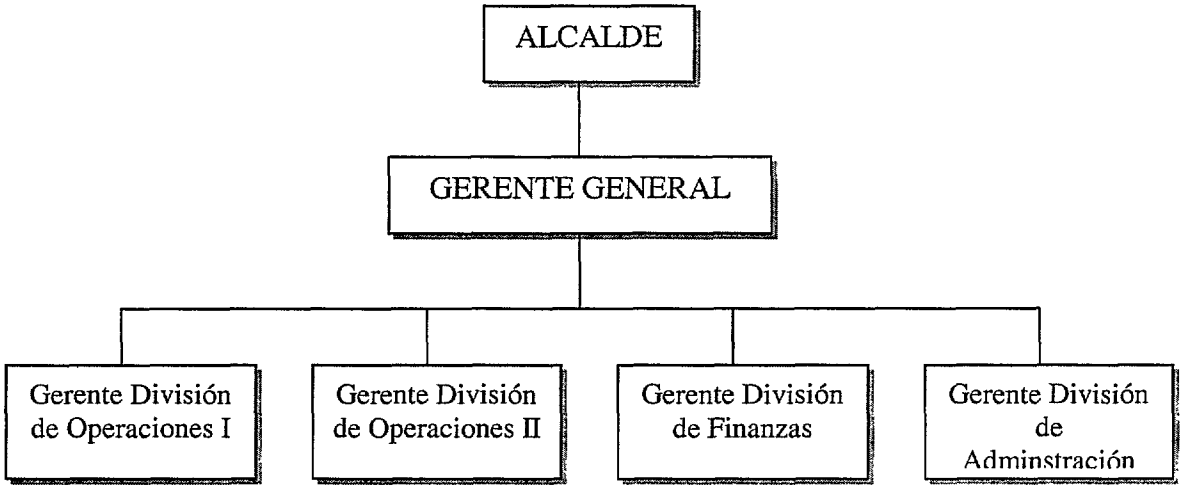
Para funcionar eficientemente y acorde a sus responsabilidades, debe dejar de ser fragmentada la UF y tomar a su cargo todas las actividades contables que actualmente ejercen otros departamentos como ser: facturación, cuentas por cobrar y planillas.

La UF también debe ser responsable de la contabilidad de mercados si se toma en cuenta lo estipualdo en la Ley SAFI en su Artículo 101. La existencia de una unidad de control y contabilidad como es mercados, totalmente apartada de la estructura central de control financiero

es otra anomalía que debe ser sujeta a reconsideración y resolución. Más aún, debe buscarse una opinión legal ya que se trata de un aparente conflicto de leyes. Tal como está, este estado de cosas representa una debilidad en el sistema de Control Interno de la organización.

Ver cuadros adjuntos a esta página.

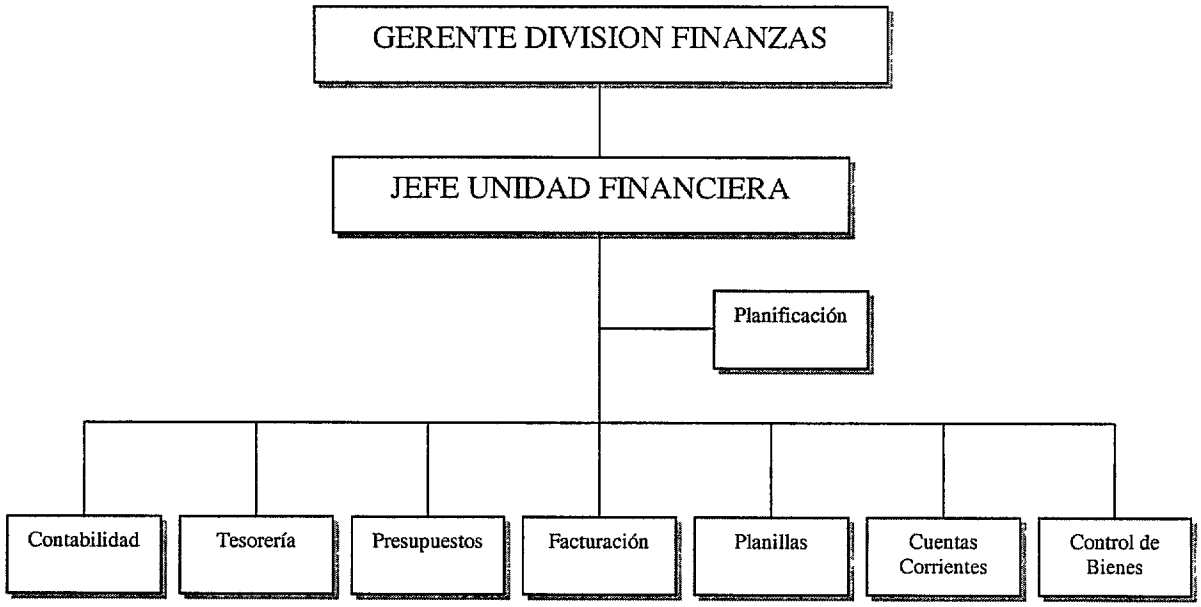
C.9 Propuesta Plana Mayor de la Alcaldia de San Salvador



Notas:

(1) Con este esquema se divide la estructura de la AMSS de acuerdo a sus actividades principales.
(2) Mediante este cambio se puede fijar y visualizar las funciones y responsabilidades de cada una de las Gerencias de División.
(3) De esta manera se podrá más facilmente establecer objetivos y metas y como resultado, a través de los presupuestos, medir el rendimiento de cada una de las Divisiones.
(4) Tanto el público como el personal de la Alcaldía podrá apreciar y entender en términos más sencillos las principales actividades de la organización.
(5) Operaciones I y II significan Servicios a los Ciudadanos y Distritos; mientras Finanzas y Administración son lo que actualmente se denomina Servicios Internos.

C.10 ORGANOGRAMA PROPUESTA PARA LA UNIDAD FINANCIERA



Notas explicativas

(1) De acuerdo al Decreto Legislativo y No.516 (Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, y sus Reformas) la Unidad Financiera de cada entidad mencionada en el Art. 2 de esa ley dependerá directamente del Titular de dicha entidad.

(2) El Art. 101 de dicho Decreto dice " existirá un único sistema contable en cada entidad u organismo público....."

(3) El Decreto Legislativo 516 no dá otras indicaciones sobre la composición de la Unidad Financiera.

(4) Por interpretación del Decreto, debe ser el Jefe de la Unidad Financiera un ejecutivo de primera línea.

(5) Se incluyen en esta propuesta bajo la Unidad Financiera las funciones de facturación, planillas y cuentas corrientes por las siguintres razones:
(a) son funciones contables propiamente dicho
(b) es necesario integrar todas las funciones contables en el departamento a cargo de la contabilidad, que es la Unidad Financiera.

(6) "Planificación"se refiere al grupo dentro de la UF que se debe formar para efectuar trabajos de más alto nivel relacionados a la gestión financiera propiamente dicho.

(7) "Facturación" se refiere a la Sección responsable por el control y la contabilización de todos los ingresos de la Municipalidad.

(8) "Cuentas Corrientes" se refiere a la función de Cuentas por Cobrar incluyendo el registro de las cuentas y la gestión de cobro.

Nota: Se creó el cargo de Gerente Fianciero después que se elaboró este organigrama.

C.11 REESTRUCTURACION-FUNCIONES

La UF es responsable ante las autoridades para todo lo que toca a la parte financiera. Es decir todos los activos, pasivos, ingresos y gastos de al organización. Para que la UF pueda cumplir con sus deberes y responsabilidades, es necesario que se haga cargo de todas las áreas y funciones que involucran el manejo, registro y control de fondos.

Según explicaciones recibidas, la iniciación, formalización y registro de transacciones en las áreas notadas más abajo es como sigue:

- Los Departamentos de Impuestos, Catastro, Cuentas Corrientes e Informática intervienen en la preparación de cargos a los ciudadanos por tasas e impuestos.
- Las facturas directas a ciudadanos son iniciadas por Cuentas Corrientes.
- Los cargos a ciudadanos por cobrar vía compañías eléctricas son efectuados por Informática bajo iniciativa de Catastro.
- El Departamento de Ingresos al Departamento de Cuentas Corrientes que a su vez es el gestor de cobros a los deudores morosos y al mismo tiempo, lleva el estado de cuentas de los deudores.
- Tesorería efectúa el abono en cuenta corriente por la facturación directa.
- Informática efectúa el abono en cuenta por los cobros vía compañías eléctricas.

Estas funciones y responsabilidades merecen un serio reajuste por varias razones. Entre ellas:.

(1) La facturación, el registro de cuentas a cobrar y la gestión de cobro son áreas que por definición
pertenecen a finanzas.

(2) Por razones de Control Interno la misma persona o departamento no debe tener ingerencia en facturación, asientos en libros, cobros y el estado de cuentas sin la intervención de la parte contable.

(3) Fragmentación de funciones contables.

Para racionalizar e íntegrar las funciones de la UF (Contabilidad), es preciso proceder con las siguientes transferencias de funciones:

Facturación. De Cuentas Corrientes a la UF.

Preparación de Planillas. De Tesorería a la Sección Planillas.

Abono en Cuenta Corriente por facturación directa. De Tesorería a la UF.

Abono en Cuenta Corriente por cobranzas vía Cías. Eléctricas. De Informática a la UF.

Entre los departamentos mismos, deben efectuarse los siguientes cambios:

Cuentas Corrientes. Transferir su responsabilidad de Ingresos a la UF.

Planillas. Transferir su responsabilidad de Recursos Humanos a la UF.

UF. Crear en la UF una sección a cargo exclusivamente de la Facturación de Ingresos.

Como resultado de estos cambios habrá cierta integración de funciones, y la UF será responsable por todas las funciones contables de la AMSS menos las del Departamento Mercados. Este último es un asunto de la política interna de la AMSS pero debe reconocerse siempre como una debilidad en el mecanismo de control interno cuyos efectos pasan desapercebidos.

No debe haber un sentimiento de pérdida de poder. Ingresos es una función normativa no ejecutiva. Catastro, al igual que Impuestos, es una función normativa. Ningúna de estas dos funciones debe actuar en la preparación de cargos finales en cuenta sin la intervención de Contabilidad. De la misma manera, Informática es una función de servicio y no debe levantar facturas o efectuar cargos o abonos en cuenta sin el visto bueno de Contabilidad. Cuentas Corrientes debe tener a su cargo el registro de deudores y la gestión de cobro, pero no así cargos y abonos en cuenta;sobre todo no realizar sus funciones a solas. Así también Recursos Humanos es una función normativa; no tiene el porqué tener a su cargo la preparación de planillas. .

C.12 Cuadro de Restructuracion de Funciones

Función	Ubicación en sistema actual	Ubicación en sistema integrado	Motivo
Facturación	Cuentas Corrientes Informática	UF e Informática	Función contable
Cargo en Cuenta Corriente	Cuentas Corrientes	UF e Informática	Función contable
Cargo en Cuenta Cía. Eléctrica	Informática	UF	Función contable
Crédito a Cuenta cobros directos	Tesorería	UF	Función contable
Crédito a Cuenta cobros via Cía. Eléctrica	Informática	UF	Función contable
Cuentas por Cobrar.(Ctas. Ctes.)	Depto. Ingresos	UF	Función contable
Planillas	Recursos Humanos	UF	Función contable
Cuentas por Pagar	UACI, Tesorería	UF	Función contable
Control de Ingresos	No existe	UF	Funcion contable

D. Evaluaciones, Detalles y Comentarios

D.1 Contabilidad

El Departamento de Contabilidad y su sistema contable gubernamental automatizado, es capaz de preparar toda la información requerida por el Ministerio de Hacienda. Como tal, el Departamento está produciendo lo que se le espera perfectamente bien.

Sin embargo sí se quiere que produzca los elementos necesarios para una gestión financiera moderna, habrá antes que proceder con reformas dentro del Departamento y una expansión en la capacidad del sistema automatizado.

El sistema automatizado es alimentado por asientos contables manuscritos y espera su turno para tener acceso a Informática. Estos dos aspectos significan que haya lentitud en las operaciones de contabilidad.

La Contabilidad no tiene ingerencia en la facturación, cuentas por cobrar, planillas o mercados. No obstante es responsable de dar seguridad en sentido de que los ingresos, gastos, activos y pasivos son debidamente controlados y registrados.

Recomendaciones

1. Integrar todas las funciones contables bajo la responsabilidad de la UF. Esto no solo es aconsejable, es requerido por la Ley SAFI.

2. Incrementar la capacidad del sistema automatizado de acuerdo a las necesidades de la Gestión Financiera.

3. Clasificar las tareas acorde a los que van relacionadas a reportes rápidos para la gerencia, proyecciones, planificación, etc. y los que son más bién tareas de pura contabilidad.

4. Categorizar y asignar el personal acorde a lo mencionado en el Punto 3.

5. Efectuar las contabilizaciones en dos niveles, uno que obedéce al sistema gubernamental que es detallado y el otro basado en asientos globales para el movimiento bancario, cuentas por pagar, gastos y otros. De esta manera se lograría obtener cifras necesarias para el uso de la gerencia tal vez mucho antes del cierre normal del mes.

D.2 TESORERIA

El Departamento de Tesorería está funcionando y cumpliendo con su deber de mantener al día las cobranzas y los pagos, de los cuales el más importante es la preparación y pago de la planilla mensual.

El hecho de que gran parte del trabajo esta realizado manualmente y que cubre toda la recaudación diaria requiere el uso de mucho personal.

El Departamento de Tesorería juega un rol fundamental en la preparación de las planillas mensuales ya que se encarga de establecer y dar el visto bueno al total ganado y las retenciones. También dá el abono en cuenta corriente a los que pagan contra facturas. Estas dos funciones no son propias de Tesorería sino de Planillas y Contabilidad respectivamente.

Recomendaciones

1. Diseñar e utilizar un recibo único para las cobranzas para así facilitar los trabajos de contabilización y administración.

2. Agilizar las operaciones de cobranza utilizando para esos efectos equipo electrónico de posteo directo a los libros.

3. Agilizar el proceso de pagos mediante software apropiado que mantenga las cuentas por pagar al día automáticamente.

4. Tomar medidas al nivel de gerencia para evitar los múltiples ajustes y cambios que se tienen que efectuar antes de establecer el total ganado. Estos ajustes y cambios resultan según explicaciones dadas, por anomalías en los datos de asistencia del personal.

5. Racionalizar las funciones de Tesorería mediante la transferencia de las funciones señaladas más arriba, a los departamentos indicados. Ver Cuadro Sección C. 12

D.3 PRESUPUESTOS

Los objetivos de este Departmento deben de ser:

(a) Coordinar la preparación del presupuesto de la AMSS.

(b) Apuntalar anomalías o aparentes excepciones en los presupuestos presentados y obtener respuestas apropiadas.

(c) Aconsejar a los Departamentos en la preparación de sus presupuestos.

(d) Convocar reuniones mensuales para estudiar los resultados reales a la luz de los resultados presupuestados.

(e) Mantener un archivo de justificativos utilizados en la preparación del presupuesto organizacional.

El Departamento tomó a su cargo esta función recientemente. No existe entonces una base firme para evaluar sus operaciones.

Recomendaciones

1. Evaluar las presentaciones de presupuestos objetivamente.

2. Ser proactivo en la preparación del presupuesto institucional .

3. Monitorear la dotación de personal de cada departamento de mes a mes. Informar al Jefe de la UF acerca de cambios notados.

4. No pasar el presupuesto sin estar absolutamente satisfecho en cuánto al cuadro presentado por cada dependencia.

5. Asegurar que la Sección cuente con el software necesario para realizar sus trabajos en forma más eficiente que la acual.(La cual esta basada en EXCEL.)

D.4 Control de Bienes

Por definición ésta es una función que se realiza fuera de las oficinas centrales de la UF. Dentro de este contexto el Departamento dió una impresión favorable, aparentemente cumpliendo con sus deberes aunque utilizando recursos bastante magros.

Los objetivos del Departamento Control de Bienes deben de ser:

(a) Mantener actualizados los registros de activos físicos.

(b) Tomar inventarios físicos de todos los activos un vez cada año.

(c) Informar sobre activos y material deteriorado para facilitar la toma de medidas oportunas.

(d) Saber la condición general en que se encuentran los vehículos.

(e) Asegurar que los traslados de vehículos sean reportados a Contabilidad oportunamente.

(f) Mantener un programa de mantenimiento preventivo para los vehiculos.

(g) Salvaguardar las escrituras de propiedad y prevenir que estén expuestos a riesgo de incendio.

Recomendaciones

1. Mejorar la calidad del equipo de computación (y el software correspondiente) que se utiliza en el Departamento.

2. Utilizar códigos de barras para la identificación y la toma de inventarios del activo fijo.

3. Contar las existencias a través del año y no así una vez al año en su totalidad. Hacer una distinción entre material de alto valor unitario/baja salida y el que es de bajo valor unitario/alta salida.

4. Micofilmar los títulos de propiedad.

D.5 Cuentas Corrientes (Cuentas por Cobrar)

Los ingresos mayores de la Alcaldía (los que pasan por el registro de Cuentas por Cobrar) provienen de la facturación por tasas e impuestos.

El Departamento de Cuentas Corrientes es responsable ante el Departamento de Ingresos.

Aparte de llevar el control de las cuentas de deudores, (hay 177.000 cuentas individuales) el Departmento de Cuentas Corrientes está a cargo de la función de cobro de las cuentas en mora.

La facturación es librada bajo iniciativa de Catastro, Impuestos, Cuentas por Cobrar, Ordenamiento Territorial, Saneamiento Ambiental, Renovación Urbana y otros Departamentos que tienen acceso directo a Informática. No se requiere identificación o palabras clave de ingreso al sistema.

La facturación puede ser directa al ciudadano o a través de su cuenta de luz. Los cargos directos a ciudadanos son efectuados por el Departamento de Cuentas Corrientes, mientras los cargos vía las compañías eléctricas (tasas) son efectuados, según explicaciones recibidas, por Informática

Los abonos en cuenta son efectuados por Tesorería y, según explicaciones recibidas, por Informática.

El sistema de Cuentas por Cobrar a que se refiere esta Sección no esta relacionado al sistema contable del libro mayor aunque, según indicaciones del Departamento de Contabilidad, se utilízan en los dos casos la misma información respecto a facturación y cobranzas.

Comentarios

En lo dicho arriba se observan varias debilidades de Control Interno. Que ponen en duda el sistema. Estas son:

(a) concentración de funciones que no son compatibles en un mismo departamento. El Departamento de Ingresos que impulsa la facturación a ciudadanos (cargos en cuenta) también controla al Departamento de Cuentas por Cobrar. Este Departmento a su vez prepara facturas y está a cargo de los saldos a cobrar. Cuentas por Cobrar también es el gestor de cobranzas por los deudores en mora. Esta concentración de funciones pone a riesgo la confiabilidad del sistema.

(b) la facturación es impulsada por varios departamentos que actúan sólos y por ende responsables a ellos mismos.

(c) según explicaciones recibidas, es Informática que contabiliza cargos y cobranzas. Por su parte Informática mantiene categóricamente que no contabiliza ni cargos ni cobranzas bajo su propia iniciativa y es así como debe de ser.

(d) el acceso a la base de datos de Informática es libre, lo que puede llevar a errores o manejos indeseables, aún a pérdidas financieras.

D.6 PLANILLAS

El Departamento de Planillas es responsable ante el Departamento de Recursos Humanos.

Este Departamento, juntamente con Tesorería, prepara la planilla de sueldos.

Mensualmente se preparan arriba de 166 planillas (más en ciertas épocas del año).

El proceso de preparación de la planilla mensual insume hasta 20 días calendarios.

La planilla debe firmarse cinco veces por cada empleado.

La planilla está firmada por todos los empleados mucho antes del día de pago.

El trabajo de cerciorarse que el sueldo (o monto bruto ganado) está realizado por el Departamento de Tesorería.

De la misma manera el trabajo de verificar las retenciones en planilla está efectuado por el Departamento de Tesorería.

Comentarios

(1) Dado el tiempo que la institución invierte cada mes en la preparación de la planilla, es importante buscar la manera en que se puede realizar esta función con un mayor grado de eficiencia.

(2) La firma de planillas con diez días de antelación podría ser un procedimiento sin efecto legal como también podría traer efectos legales indeseables.

D.7 INFORMATICA

El Departamento de Informática, tal como existe actualmente, data desde Abril de 2000. Tiene dos secciones, una a cargo del desarrollo de sistemas y la otra a cargo de operaciones. Ningúna de estas funciones está totalmente desarrollada.

Cuenta con dos computadoras mainframe de marca Compaq Modelo Prolian 5500 de amplia capacidad.

Todos los datos contables de la UF (Sistema SAFIM) son procesados por Informática incluyendo los informes que se mandan periódicamente al Ministerio de Hacienda.

Informática también presta servicios a los siguientes departmentos y funciones de la AMSS mediante su base de datos:

(a) Cuentas Corrientes (Facturación y Cobranzas)

(b) Recursos Humanos (Planillas)
(c) Impuestos (Actualización datos para facturación)
(d) Catastro (Actualización datos para facturación)
(e) Renovación Urbana
(f) Saneamiento Ambiental
(g) Ordenamiento Territorial
(h) Distritos

Independientemente, el Departmento de Policía podrá, dentro de poco, utilizar la capacidad de Informática para el control y administración de multas (Infracciones de Ordenanzas Municipales).

El Departamento emplea 16 personas.

Comentarios

(1) Falta aún el software requerido para convertir el Departamento en un sistema en línea y tiempo real, capaz de servir a toda la organización (áreas de contabilidad, tesorería, presupuestos; auxiliares de contabilidad; gestión de ingresos y servicios a los ciudadanos). Aparte de esto, habría que dirigirse a otros aspectos de Informática como su deasrrollo y evolución a largo plazo. Para que tenga verdadera significación, el Departamento de Informática debe ser provisto de todos los medios necesarios para cumplir con su función. Esto es doblemente importante ya que existe la inversión tanto en equipo como en gastos corrientes de operación. De no resultar así, sería una pérdida incalculable de recursos.

(2) Debe existir más contacto entre Informática y los departamentos usuarios . Solo de esta forma podrá crecer y adquirir fuerza el sistema de gestión de la AMSS.

(3) Es un error pensar que Informática es un misterio y que representa una amenaza al empleo de todos o que es un competidor para la atención de la alta gerencia.

En las páginas que siguen se adjunta detalles significativos del Plan Estratégico del Departamento de Informática.

PLAN ESTRATEGICO DE LA UNIDAD INFORMATICA
(Fuente: Departamento de Informática de la AMSS)

I. ADQUISICION Y DESARROLLO DE SISTEMAS

(a) Sistema Integrado de Contabilidad y Finanzas (SAFIM).
Incluye: Contabilidad, Tesorería y Presupuestos.
Objetivos: Necesidades de la UF (Gestión Financiera).
Tiempo: 8 a 12 meses
Costo: $ 100.000 a $ 150.000

Opciones: Comprar, Contratar Servicio Externo, Desarrollar Internamente

(b) Sistemas Auxiliares de Contabilidad.

Incluyen: Cuentas por Cobrar, Cuentas por Pagar, Activo Fijo, Existencias, Planillas, Costos, Deudas Municipales, Ingresos, Egresos, Centros de Responsabilidad.
Objetivos: Necesidades de la UF (Gestión Financiera).
Tiempo: 12 a 18 meses.
Costo: $ 150.000 a $ 200.000.
Opciones: Comprar, Contratar Servicio Externo, Desarrollar Internamente

(c) Sistema de Gestión Triubutaria Municpal.

Incluye: Inmuebles, Comercio e Industria, Cementerios, Contravención de Ordenazas Municipales, Licencias, Matrículas,
Objetivos: Control y Gestión Financiera, manejo de contribuyentes.
Tiempo: 12 meses.
Costo: $ 100.000 a $ 150.000.
Opciones: Comprar o Desarrollar Internamente.

(d) Sistemas de Registro y Servicio a los Ciudadanos.

Incluye: Emisión de Partidas, Cédulas de Identidad, Licencias y Matrículas, Arbitrios Municipales,
Objetivos: Registro, Control y Seguimiento de Servicios a los Ciudadanos, Cobro y Gestión de Servicios
Tiempo: 15 meses.
Opciones: Comprar o Desarrollar Internamente.
Costo: $ 50.000 a $ 100.000.

II. PLAN MAESTRO DE MODERNIZACION

(a) Actualización, Depuración y Digitalización de la Cartografía

Objetivo: Actualizar y expandir la base para el cobro de tasas.
Opciones: Digitalización con Recursos Internos, Convenios Inter Institucionales, Compra de Mapas a Otras Instituciones.

(b) Actualización y Depuración Base de Datos Catastral.

Opciones: Recursos Internos, Covenios Inter Institucionales

(c) Aplicación de Tecnología de Punta al Catastro.

Objetivo: Garantizar la disponibilidad, integración y mantenimiento de la Información desde las distintas secciones/unidades que la requieren. Mantenimiento permanente de la base de datos y mapas digitalizados.
Opciones: Compra, Convenios.

Costo de cada segmento: No establecido aún.

III. RENOVACION TECNOLOGICA

(a) Redes Locales en las Dependencias Descentralizadas.
Tiempo: 6 meses.
Costo: $ 100.000 a $ 125.000.
Opciones: Compra.

(b) Mejoras Red Remota
Objetivos: Conectar Distritos y otras dependencias.
Tiempo: 6 meses.
Costo: $ 75.000 a $ 100.000.
Opciones: Contratación de enlaces y compra de hardware y software.

(c) Renovación y Ampliación del Parque de PCs y Periféricos
Objetivos: Ampliar equipos PC incluyendo impresoras.
Tiempo: 6 meses
Costo: $125.000 a $150.000.
Opciones: Compra.

(d) Adquisición de Software Especializado y de MICROSOFT OFFICE.
Objetivo: Agilizar trabajos secretariales o de atención a la ciudananía..
Tiempo: 6 meses
Costo: $v 50.000 a $75.000.
Opciones: Compra licencias para software, por ejemplo AUTOCAD.

COSTO TOTAL

Parte I Adquisición $ 400.000 a $ 600.000.

Parte II Plan Maestro. No establecido aún

Parte III Renovación Tecnológica $ 350.000 a $ 550.000

D.8 UACI

Este Departamento está a cargo de administrar el proceso de compras de materiales y servicios. Maneja alrededor de 500 Requisiciones de Compra por mes y aproximadamente 2.000 Ordenes de Compra. A parte de eso el Departamento maneja el proceso de Licitaciones Públicas de los cuales hubo 50 en el año 1999 (75 en 1998).

El Departamento realiza su trabajo manualmente casi en su totalidad. Bajo el Decreto 868, Art. 12 (c) UACI, en coordinación con la UF, está obligado a elaborar la programación anual de las compras adquisiciones y contrataciones, bienes y servicios. Para estos efectos es necesario que UACI sea provisto del grado de automatización que necesite para cumplir con sus deberes.

ANEXO 1

Respuestas a Problemas Especificos de la Gerencia

1. El sistema es inconsistente.
Si se refiere a la generación de ingresos esto es cierto. De otra manera la observación es vaga.

2. No se puede conciliar las cuentas; hay descuadratura en las cuentas.
Esta no es una deficiencia de sistema sino de gestión. La situación se observa en el área de Cuentas por Cobrar donde las fechas/períodos de cierre de los Departmentos de Contabilidad y Cuentas Corrientes no coinciden, arrojando de esta manera diferencias continuas pero que pueden ser conciliadas.

3. La información contable llega de varias direcciones.
Es cierto esto. Especialmente cuando se observa que la facturación es impulsada desde varios departamentos incluyendo Catastro, Impuestos, Ordenamiento Territorial, Cuentas Corrientes, etc. Las cobranzas son registradas por Tesorería y Cuentas Corrientes. La planilla es desarrollada por Recursos Humanos y Tesorería. De que las cosas estén así no es atribuible al sistema en sí, sino a la gestión.

4. Sistema contable fragmentado.
De esto no cabe duda.Nuevamente no es culpable el sistema.

5. No se sabe los costos de servicios que se prestan.
Se refiere a servicios de alumbrado, aseo y relleno sanitario. Sin embargo esta no es una deficiencia del sistema contable sino de gestión. La situación segun se explicó se debe a que no se ha elaborado aún una formula para imputar los costos indirectos. También hace falta ajustar el catálogo de cuentas para recibir correctamente esta clase de información.

6. El status de las Cuentas a Cobrar no es sabido.
Esto es verídico hasta cierto punto. La contabilidad general no lleva un registro de cuentas individuales de los ciudadanos, siendo esto bajo la responsabilidad del Departamento de Cuentas Corrientes. Otra vez el problema no es atribuible al sistema.

7. No se sabe los costos de proyectos.
Esta situación tampoco se debe a una deficiencia en el sistema contable. Lo que ocurre es que las obras fisicas y la información contable (y las contabilizaciones correspondientes) no mueven en conjunto. Las obras realizadas por la Alcaldía por cuenta propia mueven más rapidamnte que las obras que se concretan vía Licitación Pública donde la preparación de la documentación correspondiente es tardía. De ahí que ocurren obras sin costo y vice versa.

8. Es inadecuado el software de contabilidad.
Esto es totalmente cierto. Se necesita incrementar la capacidad del sistema contable.

VISTA A LOS DEPARTAMENOS DE LA UNIDAD FINANCIERA

1. CONTABILIDAD

Dotación

12 personas (al 30 de Septiembre 2000)

Tareas y Funciones Principales

Preparación de asientos contables, verificación de datos contables recibidos de otros departamentos, entrada de datos al sistema automatizado, preparación de informes para el Gobierno, tareas especiales.

Algunos Procedimientos

Los asientos contables son preparados manualmente.

Las facturas de proveedores y cheques son asentados en libros transacción por transacción.

Además de la información contable básica, el sistema gubernamental requiere la inclusión de muchos datos estadísticos y presupuestarios en los asientos.

Se usa el sistema de software SAFIM provisto por el Ministerio de Hacienda que produce todos los reportes e informes requeridos por el Gobierno.

Volumen de Operaciones

Cada mes se contabiliza aproximadamente 2.000 asientos de diario y 166 planillas.

Cada mes también se prepara 69 conciliaciones bancarias.

Producto

Esto consiste de los siguientes reportes e informes requeridos por el Ministerio de Hacienda:

Mensual

(a) Informes de agregación de datos

1. Agregado de Saldos
2. Agregado de Variaciones
3. Analítico

4. Analítico de Ejecución Presupuestaria de Ingresos y Egresos
5. Egresos por Unidades Presupuestarias

(b) Informes Contables a nivel de cuentas

6. Balance de Comprobación
7. Estado de Flujo de Fondos

(c) Informes Presupuestarios a nivel de objetivos específicos

8. Ejecución Presupuestaria de Ingresos
9. Ejecución Presupuestaria de Egresos
10. Presupuesto de Egresos (DACP)
11. Autorizaciones de Egresos

Cada 6 meses

(d) Al 30 de Junio y el 31 de Diciembre
1. Situación Financiera
2. Rendimiento Financiero
3. Ejecución Presupuestaria de Ingresos y Egresos
4. Flujo de Fondos

2. TESORERIA

Dotación

55 personas de los cuales 22 son cajeros o asignados directamente a funciones de cobranza en o fuera de la oficina central de la Alcaldía.

Tareas

Recaudación de fondos.
Depósito y custodia de fondos.
Pagos a proveedores.
Preparación de planillas.(Verificación del total ganado y las retenciones)
Pago de planillas

Procedimientos

Prepara recibos para las cobranzas en Colecturía.
Verifíca monto cobrado contra recibos.
Verifíca montos cobrados en bancos contra facturas emitidas.
Abona a la cuenta corriente. (No cobros vía compañías eléctricas).
Genera recibo de caja por las cobranzas vía compañías eléctricas.

Prepara Informe de Caja Diario.
Mantiene archivo de facturas pagadas.
Mantiene archivo de facturas impagas.
Mantiene archivo de cheques emitidos.
Cancela las facturas pagadas con sello fechador.
Notifíca diariamente a Contabilidad respecto a cobranzas y pagos.

Volumen de Transacciones

Cobros en Colecturía, 300/día, hasta 1.000/día a fin de mes.
Cobros en bancos, 200/día, hasta 500/día a fin de mes.
Facturas recibidas por mes, 1.000
Facturas pagadas por mes, 100
Planillas pagadas por mes, 166 y más.
Retenciones verificadas por mes, 3.600

3. PRESUPUESTOS

Dotación

5 personas al 30 de Septiembre de 2000

Tareas

Recibir presupuestos preliminares de los departmentos.
Evaluar contenido de los presupuestos.
Indicar modificaciones a los presupuestos presentados por los departamentos.
Coordinar preparación del presupuesto institucional.
Preparar presupuesto consolidado preliminar de la institución para la revista y aprobación del Concejo.
Finalizar presupuesto después de modificaciones y aprobaciones

Procedimientos

Preparar el presupuesto institucional utilizando para estos efectos el sistema EXCEL.

Producto

El presupuesto de la AMSS.

4. CONTROL DE BIENES

Dotación

14 personas al 30 de Septiembre de 2000.

Tareas

Registro de propiedad inmueble.
Registro y control de propiedad mueble.
Matrícula, traspaso, refrenda de vehículos.
Informe mensual de movimientos de existencias.
Descargo de bienes muebles.

Procedimientos

Mantener y actualizar el registro de propiedad inmueble.
Custodiar escrituras de propiedad inmueble.
Mantener y actualizar el registro de propiedad mueble.
Levantar inventarios de propiedad mueble.
Levantar inventarios de existencias
Valorar inventarios de 3 bodegas que carecen de equipo de computación.
Organizar y llevar a cabo las subastas de propiedad mueble.

ANEXO 3

FACTORES QUE CONTRIBUYEN A QUE EL SISTEMA SEA LENTO

- El proceso de legalización de facturas y otros compromisos de pago.
- El uso de un Quedan como reconocimiento de una obligación de pagar.
- El requerimiento de firmas en las planillas.
- El proceso de preparación de la planilla mensual.
- Preparación a máquina de recibos en Colecturías.
- La obligación de mantener un Libro de Caja manuscrito.
- Contabilización de cheques uno por uno.
- Contabilización de facturas una por una.
- Alimentación del sistema en base a procesos manuales (Contabilidad, Tesorería).
- Verificación doble de transacciones ya procesadas en Tesorería.
- Utilización de muchas cuentas bancarias incluso cuentas de ahorro.
- Falta de un segundo a cargo del departamento (que pueda resolver problemas cuando el titular esta ausente)

ANEXO 4

FUERZAS Y DEBILIDADES DEL SISTEMA

FUERZAS	DEBILIDADES
Personal dedicado y bien dispuesto	Sistema contable de capacidad limitada. Falta de software adecuado
Personal entrenado en el uso de computadoras	Sistema contable basado en rutina, dá poco incentivo para aprender y mejorarse
Algunos buenos líderes	Se utiliza la capacidad computacional para registrar transacciones una por una. Mal uso de recursos modernos
Sistema responde a requerimientos del Gobierno	Lentitud en el proceso
Las cobranzas estan al día	Debilidades en el sistema de control interno
Las planillas están al día	Falta de Manuales de Procedimientos
	Estructura contable fragmentado
	Bajo nivel profesional
	Lentitud en la decisión para software

ANEXO 5

PERFIL DE UN SISTEMA INTEGRADO DE CONTABILIDAD Y CONTROL FINANCIERO

Entre los elementos esenciales de un sistema integrado de contabilidad y control financiero son los siguientes:

Un Gerente Ejecutivo responsable ante el titular de la organización está a cargo de la función de gestión financiera.Este individuo es el Jefe da la División de Finanzas y es el oficial principal de finanzas. El Jefe de la División de Finanzas es responsable por la política financiera, recursos, sistemas, contabilidad, control interno, métodos y procedimientos y los demás medios que se utilizan en la organización para controlar, custodiar e informar sobre la situación financiera y los resultados de operación.

A un nivel más bajo que el Gerente de la División de Finanzas está el Contralor o Contador General. Este individuo es responsable por las funciones y operaciones de todo el sistema financiero.El Contralor o Contador General es responsable ante el Gerente, División de Finanzas.

Contabilidad es un departamento dentro de la estructura financiera. Este departamento está dividido en Secciónes ecabezadas por Jefes de Sección.

El Contralor o Contador General es reponsable por el registro correcto y oportuno de todas las transacciones financieras además del control apropiado de los activos, pasivos, ingresos y gastos que ellas generan.

Una sección dentro de la contabilidad controla todos los ingresos de la organización.

El sistema contable es completo y adecuado para sus fines.

El sistema contable está basado en una distribución apropiada de tareas y responsabilidades que permite fácil monitoreo y control de las actividadades y rendimiento del departamento.

El sistema contable depende de un sistema eficaz de control interno que dá seguridad en sentido de que las transacciones son debidamente autorizadas, aprobadas y ejecutadas en forma apropiada.

Nadie ajeno al Departamento de Contabilidad está aurorizado o facultado a tener acceso al sistema contable.

El sistema está ligado al sistema central de informática. También está intra conectado para operar en línea y en tiempo real.

ANEXO 6

CARTA DE ADMINISTRACION FINANCIERA

A. FUNCION

La administración financiera es responsable entre otras cosas por la situación financiera, disponibilidad de fondos y rendimiento financiero de la institución, siempre y cuando los hechos constitutivos de los mismos estén debidamente autorizados, acorde a la política de la alta gerencia y registrados apropiadamente. De esta manera la administración financiera es responsable de todos los activos, pasivos, ingresos y gastos de la institución.

B. JEFATURA DE LA FUNCION

La función de administración financiera es la responsabilidad de, y es ejercitada por, un ejecutivo que es responsable ante el Gerente General. Por este motivo, la importancia del cargo está reconocida en el organograma donde aparece el Gerente de Finanzas por separado y al mismo nivel de los demás ejecutivos que reportan al Gerente General. Como tal, el cargo esta investido de todos los poderes y atribuciones que le son necesarios para descargar sus responsabilidades.

C. ALCANCES DE LA ADMINISTRACION FINANCIERA

La adminstración financiera tiene ingerencia, entre otras, en las siguientes actividades de la organización

- Los derechos de propiedad, control, custodia, existencia, valor y convertibilidad de los bienes.
- Aceptación y registro de compromisos institucionales.
- Aspectos financieros de todas las actividades de la organización.
- Los libros y registros de la organización.
- Toda documentación institucional de una naturaleza financiera.
- El logro de metas presupuestarias.
- Medición y evaluación de rendimiento financiero institucional.
- El Control Interno en toda la organización.

D. DEBERES Y RESPONSABILIDADES

- Asegurar que el Presupuesto Institucional sea confiable.
- Monitorear y evaluar el rendimiento financiero departamental.
- Ejercitar control sobre las actividades de la organización por las que sea responsable.
- Establecer e implementar procedimientos contables adecuadas en toda la organización.
- Establecer e implementar en toda la organización, procedimientos apropiados de control interno.
- Recibir, registrar, verificar, codificar, clasificar y aprobar toda la documentación que sea de tipo contable.
- Preparar y difundir informes operacionales y financieros.
- Preparar y presentar los estados financieros mensuales y anuales.
- Medir el rendimiento económico de la organización a través de mecanismos apropiados.
- Aconsejar a la alta gerencia en materia financiera.

E. PODERES Y FACULTADES

- Tiene acceso a las divisiones, departamentos, secciones y unidades de la organización en virtud de sus responsabilidades para las áreas de control interno, presupuesto y reportaje financiero.
- Facultades para seleccionar personal, equipos y otros recursos para cumplir con sus deberes.
- Ejercitar control sobre las áreas por lo que es directamente responsable. Donde no es responsable directamente, tiene el derecho de confiar en la cooperación y la integridad de los otros departamentos de la organización.
- En cuanto a la información contable, tiene el derecho de exigir que se le llegue en forma directa y oportuna.

ANEXO 7

LISTA DE PERSONAS CONOCIDAS Y/O QUE PARTICIPARON EN ESTA CONSULTORIA

Walter Aleman, Jefe, Departamento de Ingresos.

Luis Ayala, Jefe, Depto. Cuentas Corrientes.

Ing. Jacinto Bustillo, Jefe, Unidad Informática.

Ing. Mario Antonio Cerna, Gerente General, AMSS

Lic.Jorge García, Jefe Desarrollo de Sistemas, Unidad Informática.

Lic. Armando García Ochoa, Jefe UACI.

Jorge López, Jefe, Depto.Presupuestos, Unidad Financiera.

Carlos Mauricio López Grande, Unidad de Cooperación Internacional.

William Marenco, Asistente Jefatura, Unidad Financiera.

Lic. Carlos Gabriel Montes, Jefe, Planillas, Depto. Recursos Humanos.

Lic. José Walter Oliva, Jefe, Depto.Control de Bienes, Unidad Financiera.

Ing. Rigoberto Pleités, Gerente, Depto. Registros y Servicios.

Nelson Quijada, Jefe, Depto. Contabilidad, Unidad Financiera.

Lic. Eduardo Salvador Ramírez, Jefe, Unidad Financiera.

Lic. Raul Ernesto Reyes Cruz, Gerente de Coordinación de Servicios Internos.

Lic. Dina Saca, Gerente Financiero.

Carlos Tejada, Jefe, Depto.Tesorería, Unidad Financiera.