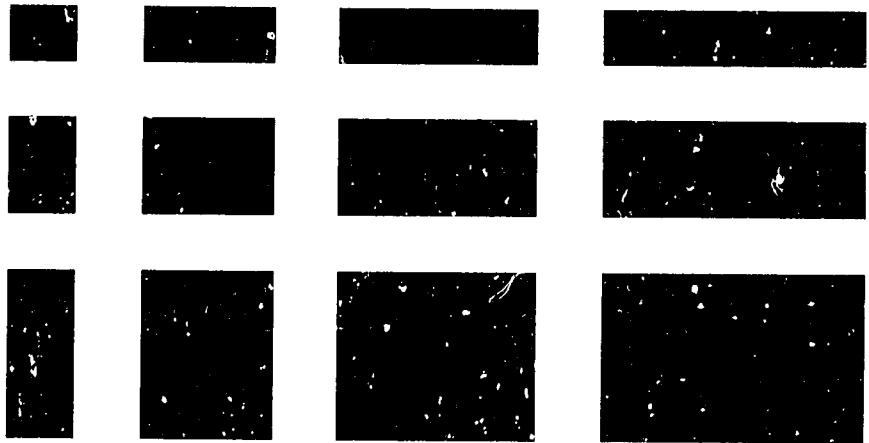


PN-ARM-755  
79945



***Curso para Ejecutivos Gubernamentales  
sobre el SIMAFAL***

***Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera en  
América Latina y el Caribe***

*.AC/RFMIP  
Proyecto Regional para el  
Mejoramiento de la Administración Financiera  
en América Latina y el Caribe*



**Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos**

***Price Waterhouse***





***Curso para Ejecutivos Gubernamentales sobre el SIMAFAL***

***CONTENIDO***

---

***Contabilidad***

***Manual del Instructor***  
***Manual del Alumno***

***Presupuesto***

***Manual del Instructor***  
***Manual del Alumno***

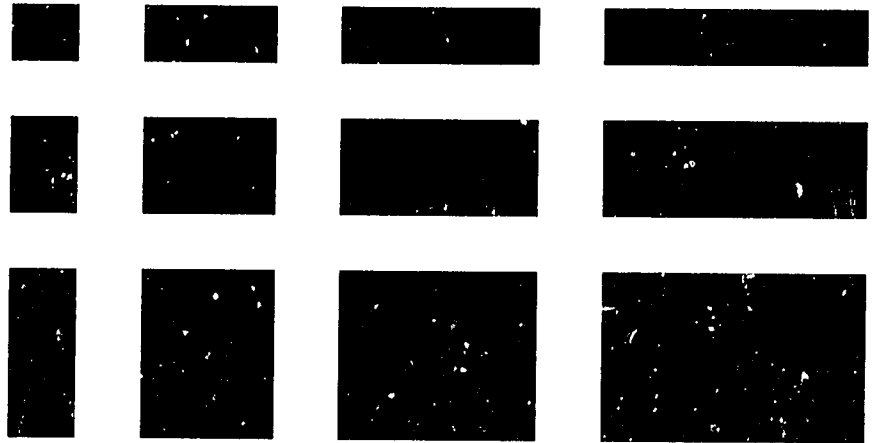
***Tesorería***

***Manual del Instructor***  
***Manual del Alumno***

***Crédito Público***

***Manual del Instructor***  
***Manual del Participante***

***Control y Auditoría***



# ***Contabilidad***

## ***Manual del Instructor***

***Curso para Ejecutivos Gubernamentales sobre el SIMAFAL  
Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera en  
América Latina y el Caribe***

***LAC/RFMIP  
Proyecto Regional para el  
Mejoramiento de la Administración Financiera  
en América Latina y el Caribe***



**Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos**

***Price Waterhouse***



**CURSO PARA EJECUTIVOS – CONTABILIDAD MANUAL DEL INSTRUCTOR**

**CONTENIDO**

---

TEMA	PÁGINA
I. INTRODUCCIÓN .....	1
II. OBJETIVOS DE LA ASIGNATURA Y DE LAS UNIDADES DIDÁCTICAS .....	2
III. TEMAS, SUBTEMAS Y CONTENIDO RESUMIDO DE CADA UNIDAD DIDÁCTICA .....	6
IV. DISTRIBUCIÓN ESTIMADA DEL TIEMPO .....	10
V. ACTIVIDADES INDIVIDUALES Y DE GRUPO O TÉCNICAS DIDÁCTICAS .....	11
VI. REFERENCIAS DEL MATERIAL DIDÁCTICO Y BIBLIOGRÁFICO .	14
VII. EVALUACIÓN DEL APRENDIZAJE .....	15
ANEXO No. 1 – AYUDAS DE INSTRUCCIÓN .....	16
ANEXO No. 2 – BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA .....	28

## I. INTRODUCCIÓN

El Proyecto Regional para el Mejoramiento de Administración Financiera en Latinoamérica y El Caribe, LAC/RFMIP, tiene como objetivo básico mejorar la capacidad gerencial de la gestión financiera del Estado en los países de la Región, para optimizar la utilización de los recursos destinados a satisfacer las necesidades sociales.

Para orientar la consecución de este objetivo el LAC/RFMIP ha propuesto el *Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina, SIMAFAL* y se ha diseñado la *Estrategia para el Mejoramiento de la Administración Financiera, Control y Auditoría*.

El principal objetivo de la estrategia es poner en funcionamiento el SIMAFAL, en los países latinos de la Región; para ello se ha definido objetivos secundarios con sus respectivos cursos de acción, entre los que se destaca el desarrollo de los recursos humanos a través de una serie de actividades, como el ciclo de capacitación en administración financiera del Estado que está integrado por dos tipos de eventos: el *Curso para Ejecutivos Gubernamentales sobre el Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría, SIMAFAL*; y, el *Curso Superior de Gestión Financiera Integral Acorde con el SIMAFAL*.

Este *Manual del Instructor* constituye el plan de trabajo o plan del proceso enseñanza - aprendizaje que deberá ejecutarse en la asignatura de contabilidad, como materia del *Curso par Ejecutivos Gubernamentales sobre el Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría, SIMAFAL*, que forma parte del ciclo de capacitación que deberá adaptarse a las necesidades y condiciones de cada país.

Para la preparación del manual se ha consultado todos los documentos que el LAC/RFMIP ha producido.

## II. OBJETIVOS DE LA ASIGNATURA Y DE LAS UNIDADES DIDÁCTICAS

El curso está dirigido a funcionarios de la Institución Superior de Auditoría, del Ministerio de Finanzas o Hacienda y de otros organismos del sector público que desempeñan cargos ejecutivos y que administran programas de gobierno, a nivel de dirección o jefatura departamental.

Esta actividad de capacitación está destinada para ejecutivos que no tienen responsabilidad directa por el manejo de los recursos financieros, pero cuyas decisiones condicionan la asignación y óptima utilización de los mismos. El curso se considera de sensibilización y de actualización de funcionarios no financieros.

### A. Objetivos de la materia o asignatura

Al terminar la asignatura de contabilidad se procurará que los participantes estén en mejores condiciones de:

- Entender a la administración pública como un conjunto de Administración Financiera, Control y Auditoría, SIMAFAL.
- Examinar los componentes del SIMAFAL, y entre ellos, el Subsistema de Contabilidad del sector público.
- Analizar el carácter integrador de la contabilidad del sector público, como dependiente de la información procesada a nivel de detalle por los otros subsistemas que conforman la administración financiera del estado y son: presupuesto, tesorería y crédito público.
- Conocer los principales componentes del sistema de planificación, con énfasis en la información financiera y, describir a la contabilidad como herramienta útil y coordinadora del sistema de planificación y del SIMAFAL.
- Examinar y aplicar los conceptos, los métodos, técnicas sobre el control de los recursos propiedad del estado o de las instituciones públicas y la información periódica sobre los resultados de operación y la situación financiera del Estado o de las instituciones públicas.
- Analizar las etapas o fases del proceso contable, resaltando el papel que deben cumplir los contadores públicos en las instituciones y organismos del sector público.
- Examinar y aplicar los esenciales mecanismos del ente contable en la ejecución contable y la elaboración de estados financieros como instrumentos para la toma de decisiones de la gerencia pública.

- Evidenciar las interrelaciones de la contabilidad con los demás componentes del SIMAFAL y describir los principios de Contabilidad Generalmente Aceptados y demás normas aplicables que permitan el funcionamiento del conjunto.
- Determinar el Rol de la Contraloría (Institución Superior de Auditoría ISA) en la Contabilidad Gubernamental, sus funciones y facultades, las necesidades de la información consolidada y sus estados financieros, la normatividad contable, su centralización y su operatividad.
- Descripción y aplicación del plan de Cuentas y su ciclo contable computarizado que integre el presupuesto con la contabilidad.
- Examinar el Control Interno financiero en el registro contable y su información financiera.
- Proponer algunas ideas sobre el mejoramiento del subsistema de contabilidad.
- Caso práctico sobre el subsistema de contabilidad.

## B. Unidades didácticas

Para el cumplimiento de los objetivos de la asignatura de Contabilidad se desarrollan las siguientes unidades didácticas:

- Administración financiera y contabilidad
- Sistema integrado de información
- Responsabilidades del contador, el ente contable en el sector público y la descentralización de la contabilidad
- Principios de contabilidad generalmente aceptados y normatividad y rol de la contraloría en la contabilidad, plan de cuentas (estandarizado) y ciclo del sistema contable
- Contabilidad computarizada y control interno
- Caso práctico sobre el subsistema de contabilidad

## C. Objetivos operacionales de las unidades didácticas

Los objetivos operacionales de cada unidad didáctica son los siguientes:

**Administración financiera y contabilidad:** Procurar que los participantes conozcan y apliquen la teoría general de sistemas a la concepción de la administración pública en general y del SIMAFAL en particular, en vista de que las organizaciones financieras de las entidades no satisfacen racionalmente las necesidades de gestión.

Consecuentemente, los participantes estarán en condiciones de explicar que la administración pública es un conjunto de sistemas sustantivos, adjetivos e institucionales y entre ellos ubicar y caracterizar el SIMAFAL y concretamente la contabilidad.

**Sistemas integrados de información:** Procurar el implementar un sistema integrado de información financiera, a fin de optimizar los recursos disponibles y garantizar resultados objetivos en tiempo oportuno.

Por lo tanto, los participantes estarán en capacidad de analizar e identificar el proceso de integración y aplicar las medidas que aseguren la eficiente ejecución, control y evolución a una situación institucional.

**Responsabilidades del contador, el ente contable en el sector público y la descentralización de la contabilidad:** Procurar que los participantes analicen el concepto y el rol de los contadores públicos, que desde el punto de vista contable constituye la responsabilidad por la óptima administración de los fondos públicos, de igual manera se definirá a entes contables claramente definidos que se han establecido para cumplir ciertos objetivos, respecto de los cuales se deben reconocer activos, pasivos y patrimonio.

Consecuentemente, los participantes estarán en condiciones de definir las funciones del contador público en general y de las relaciones con la gestión contable en particular, así como se examinará posibles descentralizaciones y proponer soluciones o recomendaciones de factible ejecución, para el mejoramiento de la gestión contable dentro de la perspectiva de conjunto del SIMAFAL y del sector público en general.

**Principios de contabilidad generalmente aceptados:** procurar que los participantes conozcan y apliquen la normatividad contable que se utiliza en el sector público.

Consecuentemente, los participantes estarán en condiciones de examinar, comparar y aplicar la normatividad en sus entidades.

**Plan de cuentas:** Procurar que los participantes analicen el código y descripción del plan de cuentas y apliquen en el ejercicio práctico para evidenciar su aplicabilidad.

Por lo tanto, los participantes estarán en capacidad de examinar el plan de cuentas, identificar y explicar los objetivos y realidades de sus entidades y su compatibilidad en la contabilidad del sector público.

**Rol de la contraloría (ISA) en la contabilidad:** Procurar que los participantes conozcan las funciones y facultades que corresponde a la Institución Superior de



Auditoría (ISA), así como la normatividad que emite como órgano rector del Subsistema.

Por lo tanto, los participantes estarán en condiciones de definir las funciones de la Contabilidad y su facultad para normar las actividades de Contabilidad.

**Ciclo del sistema contable:** Procurar que los participantes analicen los pasos del ciclo contable, y el rol de las instituciones que participan directamente y, conozcan las metodologías, especialmente de las características, métodos, registros, balances y Control Interno.

Consecuentemente, los participantes estarán en condiciones de explicar el ciclo y características del subsistema de contabilidad, y de aplicar las metodologías a una situación institucional.

**Contabilidad computarizada:** Esta unidad esta en coordinación con el modulo II de aplicación cuyo objetivo es procurar que los participantes "aprendan a ser usuarios de los sistemas computarizados de información financiera, tanto en el planteamiento de necesidades y requerimientos como a la utilización racional de los recursos informáticos puestos a su disposición, para adoptar decisiones y controlar su cumplimiento y el logro de los resultados".

Por lo tanto, los participantes estarán en condiciones de utilizar los medios informáticos para la contabilidad como parte del SIMAFAL.

**Control interno:** Procurar que los participantes analicen el concepto de Control Interno Financiero, que desde el punto de vista previo al compromiso y al desembolso constituye la responsabilidad por la eficaz administración de los recursos públicos.

Consecuentemente, los participantes estarán en condiciones de definir las funciones de control interno financiero en general, y las relaciones con el manejo de la contabilidad en particular.

**Caso práctico sobre el subsistema de contabilidad:** procurar que los participantes apliquen los conocimientos adquiridos, al diseño de estrategias que posibiliten la implantación e institucionalización de mejoras en el proceso contable.

Por lo tanto, los participantes estarán en condiciones de identificar problemas y sus posibles causas y proponer soluciones o sugerencias de factible ejecución, para el reforzamiento de la gestión contable dentro de una perspectiva de conjunto del SIMAFAL y del sector público en general.

### III. TEMAS, SUBTEMAS Y CONTENIDO RESUMIDO DE CADA UNIDAD DIDÁCTICA

Las unidades didácticas de la asignatura o materia de contabilidad se dividen en temas y subtemas y, sus contenidos resumidos se presentan a continuación:

#### **Administración Financiera y Contabilidad**

- **Introducción**
  - Situaciones comunes
  - Administración económica
  - Legislación y sistema de administración financiera
  - Información contable y financiera
  - Sugerencias a ser consideradas
  - Elementos de la administración financiera
  - Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría
- **Enfoque del sistema y la administración pública**
- **Sistema de administración financiera**
  - Control Interno y el Subsistema de Contabilidad
  - El Sector Público
  - Administración Financiera Gubernamental
  - Control Gerencial

Se evidenciará y se destacará las situaciones comunes que se presentan en América Latina para obtener de la información financiera las medidas para solventar la gestión gerencial y adicionalmente se analizará a los demás componentes del sistema con la Contabilidad determinando las principales relaciones con estos. El subsistema de contabilidad es calificado como el "Sistema Integrado" en el desarrollo del SIMAFAL; sin embargo, es dependiente de la información procesada a nivel de detalle por los otros subsistemas que conforman la administración financiera del Estado.

El estudio de la estructura económica nacional y la de sus precios de producción, distribución y financiamiento, es factible como consecuencia del registro y análisis de las transacciones que afectan a los agentes económicos nacionales, dichos registros se llevan en función de la metodología, cuadros y cuentas del Subsistema de Contabilidad nacional.

Un proceso importante en el cual se utiliza información contable en el marco de una empresa se denomina Control Gerencial. Es el proceso que consiste en asegurar que los recursos se obtengan y utilicen efectiva y eficientemente en la realización de los objetivos de la organización.

**Sistemas Integrados de Información**

- Generalidades
- Propósitos de la contabilidad
- Cumplimiento de requerimientos legales
- Estructura de un subsistema básico de contabilidad gubernamental
- La contabilidad de las instituciones públicas
- Requisitos de la contabilidad institucional para operar como sistema de información
- Selección de momentos contables que permiten interrelacionarlos
- Flujo básico de la información de la contabilidad institucional
- Presupuesto y contabilidad

Se evidencia y se conceptualiza que los sistemas integrados de información a desarrollar, se apoyan en los enunciados de la Teoría General de Sistemas.

Como premisa del sistema, se establece que cada institución pública con personería jurídica independiente, debe llevar una contabilidad que muestre los resultados de su gestión presupuestaria, financiera y económica anual y su situación patrimonial, identificando sus activos, pasivos y patrimonio.

Los procedimientos administrativos - financieros que originan "Rentas" (fuentes) y "Gastos" (usos) tienen momentos significativos que interesa registrar a los fines de control y toma de decisiones. A las etapas o momentos de los procedimientos que se seleccionan para su registro contable se las denomina "momentos contables".

Para que pueda operar el sistema integrado deben seleccionarse y confeccionarse apropiadamente los clasificadores bases (o analíticos), los que deben satisfacer la condición de registrar la información de entrada con un grado tal de desagregación, que a partir de esta estructura de datos, pueda derivarse todos los procesamientos y salidas requeridas al sistema.

**Responsabilidades del Contador**

- Cualidades generales
- Cualidades profesionales
- Atributos personales
- Lugar jerárquico
- Responsabilidades para con la entidad
- Responsabilidades para con los colaboradores
- Responsabilidades para con la profesión
- Responsabilidades hacia terceros

El contador general es responsable de:

Organizar, sistematizar y dirigir contabilidades, intervenir directamente en la organización contable de entidades; comprobar y verificar estados de actividades

económico - financieras; certificar balances con previa verificación integral de la contabilidad; evaluar e interpretar movimientos financieros o económicos e inventarios; adicionalmente, el contador gubernamental es el profesional que posee entrenamiento y experiencia en contabilidad. Debe poseer título de contador público autorizado a nivel universitario y amplia experiencia práctica en contabilidad.

En el caso de bachiller en comercio, sin título universitario, debe haber llevado a cabo estudios especiales en contabilidad y obtenido una amplia experiencia práctica.

El contador gubernamental es responsable del mantenimiento del sistema contable de la entidad.

El contador gubernamental es responsable directo ante el Jefe de la entidad y, además, ante terceras personas que recibirán la información financiera de la entidad, así como a las entidades y organismos vinculados al sistema de contabilidad gubernamental.

Del desarrollo profesional y de mantenerse actualizado en los progresos de las técnicas y métodos de contabilidad.

### **El Ente Contable en el Sector Público y la Descentralización de la Contabilidad**

La información contable pertenece a entes claramente definidos que se han establecido para cumplir con ciertos objetivos. Generalmente estos entes toman la forma de organizaciones con mayor o menor libertad para tomar decisiones por su propia cuenta con el fin de lograr, a través de ellas, los objetivos planteados en el instrumento legal que les dio vida. Este instrumento legal puede ser: ley, decreto u ordenanza.

Básicamente, se constituyen en entes contables, respecto de los cuales se deben reconocer activos, pasivos y patrimonio, a las entidades, organismos y, exceptualmente, ciertos recursos segregados por ley o decreto que toman forma de fondos especiales y que deben administrarse de manera independiente, a veces aún de la misma entidad u organismo que lo administra.

### **Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados (P.C.G.A.)**

Son aplicables en el Sector Público y Sector Privado no obstante algunos deben ser adoptados de acuerdo a la naturaleza y necesidades de la entidad. En el Sector Público la Institución Superior de Auditoría ésta en la obligación de dar a conocer estos principios, su observancia es responsabilidad del contador o funcionario que preste sus servicios en estas instituciones.

## Plan de Cuentas

Las necesidades de información contable acorde con la actual estructura funcional y operativa de los países de la región y las sugerencias planteadas sobre el reordenamiento estructural del SIMAFAL. Son los aspectos que se tomó de base, para seleccionar entre los métodos de contabilidad el de: Gestión Integrada, con la finalidad de dar consistencia y racionalizar los actuales resultados y dejar puestas las pautas para el diseño e implementación de un Sistema Integrado de Gestión Contable, que refleje las metodologías y técnicas modernas de Información Institucional y el uso racional de la Informática.

No se ha efectuado modificaciones de correlación a la aplicación del actual Plan de Cuentas establecido por la Contraloría, lo que se ha diseñado es un Manual Financiero Específico para entidades estatales que tiende a la racionalización y normalización de los procedimientos.

## Ciclo del Sistema Contable

La organización del actual sistema Contable Presupuestario se define en:

- Codificación y descripción del Plan de Cuentas conforme al Código de Administración Financiera, Control y Auditoría y a las necesidades institucionales.
- Descripción gráfica y descriptiva de los procedimientos contables presupuestarios donde se define con claridad y objetividad los límites de responsabilidad y las actividades que deben realizarse en el registro de la información de las Rentas y Gastos, los procesos que deben implementarse y estados financieros que reflejan la posición económico financiera de la entidad.
- Una estructuración de los estados financieros y presupuestarios que manifiesten la realidad institucional en términos de resultados técnicos y objetivos.

## Control Interno

La Gestión Contable es una eficiente proporcionadora de requerimientos de información, a través de ella se puede conocer cómo, cuándo, dónde, cuánto y quién efectuó una operación y para garantizar los resultados esperados que se reflejará en los Estados Financieros Básicos y Presupuestarios.

### Contabilidad Computarizada

El presente trabajo constituye una guía técnica adecuada que sienta las bases y normas de procedimiento para la sistematización computarizada de las funciones y tareas de la Gestión Contable.

#### Caso Práctico Sobre el Proceso Contable.

Situación actual sobre el proceso contable.

Análisis: Identificación de las causas de los principales problemas y comparación con los aspectos teóricos.

Conclusiones y recomendaciones: formulación de conclusiones y presentación de recomendaciones.

En el manual del participante o alumno se describe el caso práctico con la información obtenida de la realidad administrativa de la institución "N.N", en lo relativo a la gestión contable dentro del enfoque del SIMAFAL.

#### IV. DISTRIBUCIÓN ESTIMADA DEL TIEMPO

El curso para Ejecutivos Gubernamentales sobre el SIMAFAL tiene la siguiente carga horaria:

Inauguración y Clausura	2 horas	Módulo I
Administración Financiera	38 horas	Módulo II
Sistema de Información como Parte de la Administración Financiera	16 horas	
<b>TOTAL</b>	<b>56 horas</b>	

La asignatura de contabilidad forma parte del módulo I y de acuerdo al cronograma tiene una asignación de 6 horas que se desarrollarán en un solo día de trabajo. Además, el instructor participará, conjuntamente con los otros relatores, en el panel que tendrá una duración de tres horas, y coordinará con el responsable del módulo II en la preparación y ejecución del taller sobre la utilización de información financiera a través del procesamiento automático de datos.

La distribución estimada del tiempos asignado a la asignatura de contabilidad se presenta a continuación:

UNIDAD DIDÁCTICA	ASIGNACIÓN DE TIEMPO
Sistemas Integrados de Información	60 minutos
Responsabilidades del Contador, el Ente Contable en el Sector Público y la Descentralización de la Contabilidad	60 minutos
Principios de Contabilidad, Rol de la Contraloría en la Contabilidad, Plan de Cuentas y el Ciclo del Sistema Contable	60 minutos
Contabilidad Computarizada y Control Interno	60 minutos
Caso práctico sobre el Subsistema de Contabilidad	60 minutos
<b>TOTAL</b>	<b>6 horas</b>

## V. ACTIVIDADES INDIVIDUALES Y DE GRUPO O TÉCNICAS DIDÁCTICAS

Las actividades individuales y de grupo o técnicas didácticas serán la exposición y discusión, el debate y, el estudio de casos; serán fundamentalmente participativas y se desarrollarán de acuerdo a la secuencia de las unidades didácticas y asignación de tiempo que se indica a continuación.

### Primera hora

#### Administración financiera y contabilidad

- Lectura previa del material didáctico de la unidad, que consta en el manual del participante o alumno.
- Exposición o clase expositiva del contenido de la unidad didáctica por parte del relator o instructor (30 minutos)
- Discusión del contenido de la unidad por parte de los alumnos, para definir sobre las posibilidades de reforzamiento de la administración financiera en general y de la gestión contable en particular (30 minutos).

### **Segunda hora**

#### **Sistemas integrados de información**

- Lectura previa del material didáctico de la unidad, que consta en el manual del participante o alumno.
  - Exposición o clase expositiva del contenido de la unidad didáctica por parte del relator o instructor (30 minutos).
  - Debate por parte de los alumnos sobre la situación actual del sistema integrado de información contable y sus relaciones con el SIMAFAL (15 minutos).
  - Elaboración de conclusiones, por parte de los alumnos, sobre las posibilidades de mejoramiento del sistema de integración de la información y de las relaciones con el SIMAFAL como el ámbito necesario para la actualización de la gestión contable (15 minutos).
- 

### **Tercera hora**

#### **Responsabilidades del Contador Público, el ente contable en el sector público y descentralización de la contabilidad**

- Lectura previa del material didáctico de la unidad, que consta en el manual del participante o alumno.
- Exposición o clase expositiva del contenido de la unidad didáctica por parte del relator o instructor (30 minutos).
- Debate y elaboración de conclusiones por parte de los alumnos sobre las responsabilidades del contador y las posibilidades de mejoramiento del sistema descentralizado en los entes contables, sus relaciones con el SIMAFAL y su entorno para la actualización de la gestión contable (30 minutos).



---

#### **Cuarta hora**

Principios de contabilidad, rol de la contraloría en la contabilidad gubernamental y el ciclo contable.

- Lectura previa del material didáctico de la unidad, que consta en el manual del participante o alumno y las disposiciones que existen sobre la normatividad contable.
  - Exposición o clase expositiva del contenido de la unidad didáctica por parte del relator o instructor (30 minutos).
  - Discusión del contenido de la unidad por parte de los participantes para definir criterios sobre los principios de contabilidad, rol de la contraloría en la centralización normativa y descentralización operativa en general y el ciclo de la gestión contable en particular (30 minutos).
- 

#### **Quinta hora**

Automatización del sistema integrado de contabilidad y presupuesto gubernamentales y el control interno

- Lectura previa del material didáctico de los aspectos teóricos del taller de utilización de medios informáticos para la toma de decisiones en la administración financiera y, revisión de documentos producidos en relación a la gestión contable, por parte de la institución superior de auditoría o el ministerio de finanzas o de hacienda, según el caso.
  - Debate sobre la situación actual de los sistemas de información y control interno que soporta la administración contable del país. (30 minutos).
  - Elaboración de conclusiones, por parte de los alumnos, sobre la realización de acciones concretas tendientes a optimizar, como usuarios, la utilización de los recursos informáticos para la gestión contable. (30 minutos).
- 

#### **Sexta hora**

Caso práctico sobre el subsistema de contabilidad

- Lectura individual del caso práctico, que consta en el manual del alumno (10 minutos), cuyo resumen es el siguiente: ver anexo No. 5.
- Demostración del caso práctico.

## **VI. REFERENCIAS DEL MATERIAL DIDÁCTICO Y BIBLIOGRÁFICO**

El material didáctico para el desarrollo de la asignatura de contabilidad será el siguiente:

- Pizarrón que utilizarán el instructor y los participantes
- Transparencias, diapositivas o ayudas de instrucción que utilizará el instructor en las exposiciones de las unidades didácticas, que se incluyen en el anexo No. 1.
- Manual del alumno que tiene el siguiente contenido:
  - Introducción
  - Instrucciones para el uso del manual
  - 6 unidades didácticas que los alumnos deben leer, antes de la exposición, el debate y la elaboración de conclusiones de los respectivos temas y subtemas.
  - Caso práctico
  - Bibliografía complementaria
- Bibliografía complementaria, que se incluye como anexo No. 2 de este manual, para ampliar o profundizar las exposiciones de las unidades didácticas por parte del relator.

## **VII. EVALUACIÓN DEL APRENDIZAJE**

Por la naturaleza y características del curso para Ejecutivos Gubernamentales sobre el Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, control, y Auditoría para América Latina SIMAFAL, se llevará a cabo al finalizar el curso una sola evaluación del aprendizaje y de la enseñanza.

En la evaluación del aprendizaje se incluirán todas las áreas y actividades que forman los dos módulos; y, en la evaluación de la enseñanza de los aspectos que se indica en el respectivo apartado del instructivo para los relatores o instructores<sup>1</sup>; consecuentemente no se realizará, evaluación individual del área de contabilidad.

---

<sup>1</sup> Proyecto Regional para el Mejoramiento de la Administración Financiera en Latinoamérica y el Caribe, LAC/RFMIP; Ciclo de Capacitación en Administración Financiera del Estado - Instructivo para los relatores o instructores; Quito, Ecuador; abril, 1991; página 15.

**ANEXO No. 1**  
**AYUDAS DE INSTRUCCIÓN**

## **CONTENIDO:**

- Administración Financiera y Contabilidad
- Sistemas Integrados de Información
- Responsabilidades del Contador
- El Ente Contable en el sector público y la descentralización de la Contabilidad
- Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados
- Rol de la Contraloría en la Contabilidad
- Plan de Cuentas
- Ciclo del Sistema Contable
- Contabilidad Computarizada
- Control Interno
- Caso práctico sobre el Subsistema de Contabilidad

## **UNIDAD DIDÁCTICA: ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y CONTABILIDAD**

### **INTRODUCCIÓN**

#### **Situaciones comunes**

- Centralización de funciones
- Relevancia del Gobierno Central
- Duplicación de esfuerzos
- Cumplimiento formalista de disposiciones legales
- Reducido apoyo en la administración financiera
- Normatividad legal obsoleta
- Tratamiento preferente asignado a ciertos componentes de la Administración financiera

#### **Administración Económica**

- Elementos que integran la administración

#### **Legislación y sistemas de administración financiera**

#### **Información contable y financiera**

#### **Sugerencias a ser consideradas**

#### **Elementos de la administración financiera**

- Sistema de Presupuesto Público
- Sistema de Administración de Caja
- Sistema de Crédito Público
- Sistema de Contabilidad
- Funcionamiento de los elementos

---

## **Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina**

- Enfoque del Sistema y la administración Pública
- Sistema de Administración Financiera
  - Concepto
  - Componentes
- Subsistema de Contabilidad
  - Concepto
  - Componentes

## **Control Interno y el Subsistema de Contabilidad el Sector Público**

- Concepto
- Importancia

## **La Administración Financiera Gubernamental**

- La Organización Financiera del Estado
- Intereses de la Administración en la Contabilidad
- Información Financiera e Información Gerencial
- Análisis de Estados Financieros

## **Control Gerencial**

- Control
- Planeamiento

## **UNIDAD DIDÁCTICA: SISTEMAS INTEGRADOS DE INFORMACIÓN**

### **Generalidades**

#### **Propósitos de la contabilidad**

- En las empresas
- La Contabilidad Gubernamental en el Gobierno
  - Concepto
  - Propósitos

#### **Cumplimiento de los requerimientos legales**

#### **Estructura de un sistema de contabilidad gubernamental**

- Requisitos de un sistema básico de Contabilidad
- Descripción

#### **La contabilidad de las instituciones públicas**

#### **Requisitos de la contabilidad institucional para operar como sistema de información**

- Universalidad del Registro
- Conceptualización ampliada de los términos Rentas y Gastos
- Diseño de un sistema integrado de cuentas

#### **Selección de momentos contables que permitan interrelacionarlos**

#### **Flujo básico de la información de la contabilidad institucional**

#### **Presupuesto y contabilidad**



---

## **UNIDAD DIDÁCTICA: RESPONSABILIDADES DEL CONTADOR PÚBLICO**

Gerenciales

Jefe de la Unidad de Contabilidad

Cualidades Generales

Cualidades Profesionales

Atributos Personales

Lugar Jerárquico

Responsabilidades para con la Entidad

Responsabilidades con los Colaboradores

Responsabilidades con la Profesión

Responsabilidad hacia Terceros

# **UNIDAD DIDÁCTICA: EL ENTE CONTABLE EN EL SECTOR PÚBLICO Y LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA CONTABILIDAD**

## **Generalidades**

### **Estructura del Ente Contable en el Sector Público**

- Descripción
- Finalidad
- Objetivos
- Componentes
- Ambito de aplicación
- Subsistema único
- Requisitos
- Organización contable
- Personal contable
- Manuales específicos
- Formularios y registros contables
- Retención de documentos y registros
- Contabilidad y auditoría
- Contabilización inmediata

### **Estados Financieros**

- Información financiera general
- Informes financieros
- Formato y contenido
- Año financiero
- Estados financieros completos

### **Contabilidad por Areas de Responsabilidad**

### **Descentralización de la Contabilidad**

### **Características y Ambito de la Administración Central**

- Características
- Ambito (descentralización)
- Modelo conceptual del subsistema de contabilidad de la Administración Central

---

## **UNIDAD DIDÁCTICA: PRINCIPIOS, POLÍTICAS, Y NORMAS CONTABLES**

### **Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados**

- Definición
- Principios y Normas Contables
- Categorías
- Principios de contabilidad propiamente dichos
- Reglas particulares, de valuación y de presentación
- Criterio prudencial de la aplicación de las reglas particulares

### **Normas sobre Contabilidad Financiera**

- Definición
- Antecedentes
- Lista de las declaraciones del FASB

### **Normas Internacionales de Contabilidad**

### **Principios de Contabilidad Gubernamental**

- Base legal ecuatoriana
- Clasificación
- Principios generales
- Determinación de resultados
- Registro del Patrimonio
- Registro de los activos
- Registro de pasivos
- Presentación de estados financieros

### **Políticas de contabilidad**

- Definición
- Propósitos

### **Normas Técnicas de Contabilidad**

### **Normas Técnicas de Control Interno**

---

## **UNIDAD DIDÁCTICA: ROL DE LA CONTROLARÍA EN LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL**

**Generalidades**

**Facultad**

**Estado Financieros Consolidados**

**Normatividad Vigente**

**Centralización y Consolidación de la Información Financiera**

**Información para la Consolidación**

- Mensualmente
- Trimestralmente
- Anualmente

## **UNIDAD DIDÁCTICA: PLAN DE CUENTAS**

(Catálogo de cuentas estandarizado)

### **DESCRIPCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS CUENTAS**

Cuentas de Activo, Pasivo y Patrimonio

Cuentas de Ingresos

Cuentas de Gasto

Diseño de Estados Financieros

- Mensualmente
- Anualmente

Estados de Caja - Bancos

- Determinación del saldo de caja - bancos

Estados de Operaciones

Cédulas Presupuestarias

Estado de Situación Financiera

El Proceso Contable

Flujograma del Proceso Contable

## **UNIDAD DIDÁCTICA: CICLO CONTABLE**

Características

Métodos Contables

Método Contable

Recolección y Examen de la Documentación Fuente

Registro en los Libros de Entrada Original

Mayorización

Balance de Comprobación

Elaboración de Estados Financieros y Cédulas  
Presupuestarias

Asientos de Cierre

Clasificadores Contables y Presupuestarios

El Presupuesto

Cuentas Bancarias

Control de los Inventarios

Control de Activos Fijos

Registro de las Transacciones Financieras

Proceso Contable

Funciones Incompatibles con la Contabilidad

**UNIDAD DIDACTICA: AUTOMATIZACION DEL SISTEMA  
INTEGRADO DE CONTABILIDAD Y PRESUPUESTO  
GUBERNAMENTALES "SICYP"**

Introducción

Explicación del Sistema

Areas del Sistema

Inicio de una Sesión del Sistema de Contabilidad

Inicio de una Sesión de Presupuesto

Inicio de una Sesión de Pagos

**UNIDAD DIDACTICA: CONTROL INTERNO**

Financiero

Control Interno Previo al Compromiso

Control Interno Previo al Desembolso



## **ANEXO No. 2 – BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA**

**BIBLIOTECA DE CONTABILIDAD Y MATERIAS AFINES; "ANALISIS FINANCIERO Y ORIGEN Y APLICACION DE FONDOS" Editorial de Libros Técnicos San Isidro. Perú. 1987**

**COLEGIO DE CONTADORES PUBLICOS DE PICHICNHA; "PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD GENERALMENTE ACEPTADOS EN EL ECUADOR" Publicación Técnica. 1984**

**ANTHONY, Robert, : CONTABILIDAD PARA LA DIRECCION; Editorial El Ateneo Buenos Aires, 1976.**

**INSTITUTO MEXICANO DE CONTADORES PUBLICOS "DEBERES DE LOS CONTADORES", Suplemento del manual del Contador. 1965. Universidad Autónoma de México.**

**MYRON J. Gordon y SHILLINGLAN Gordon; CONTABILIDAD. Biblioteca de Ciencias Económicas, 1978, Editorial El Ateneo, Buenos Aires.**

**GOXENS "Manual Práctico de Contabilidad" Grupo Editorial Oceano. 1984.**

**BIBLIOTECA JURIDICA ECUATORIANA " VEDEMECUN LEGAL" de la contraloría General del Estado, volumen I. 1988.**

**INFORME DEL CONTRALOR GENERAL DEL ESTADO, 1990 - 1991. Quito. Dirección de Comunicación Institucional. C.G.E.**

**MANUAL ESPECIFICO DE CONTABILIDAD; Municipio de Quito. Proyecto 1992.**

**LEY DE REGIMEN MUNICIPAL; Quito. 1991**

**MANUAL GENERAL DE CONTABILIDAD. Contraloría General del Estado Quito. 1984**

**BLANCO Adolfo. "DIRIGIR CON INFLACION". Ediciones: Deusto S.A. Bilbao 1984.**

**ERNEST & WHINNEY. "DICCIONARIO DE TERMINOS USADOS EN INFORMES FINANCIEROS". Ediciones: Deusto S.A. Bilbao copyright 1983.**

**PARK William y MAILLIE James. "EVALUACION PRACTICA DE ALTERNATIVAS EMPRESARIALES". Ediciones: Deusto S.A. Bilbao 1984.**

**HIDALGO LOPEZ Luis. "LA LEGISLACION INFORMAL EN EL ECUADOR". Lexis, Quito 1991.**

**BACH. J.R. y VITALE A. "BALANCES AUDITORIA Y CONTROL". Ediciones Bach. Brasil 1981.**

**MOLINA C. Antonio. "CONTABILIDAD BASICA". Quito 1991 Impretec.**

FINNEY, H.A. y MILLER Herbert. "CURSO DE CONTABILIDAD". México D.F. Uteha, 1964.

HARGADON Bernard. "PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD". Bogotá Colombia Editorial Norma.

PATTON W.A. "MANUAL DEL CONTADOR". México D.F. Uteha 1974.

MILLER Martin, HOLZMANN Oscar. "GUIA DE P.C.G.A." Harcourt. Brace Jovanovich.Inc. 1988 Estados Unidos de América.

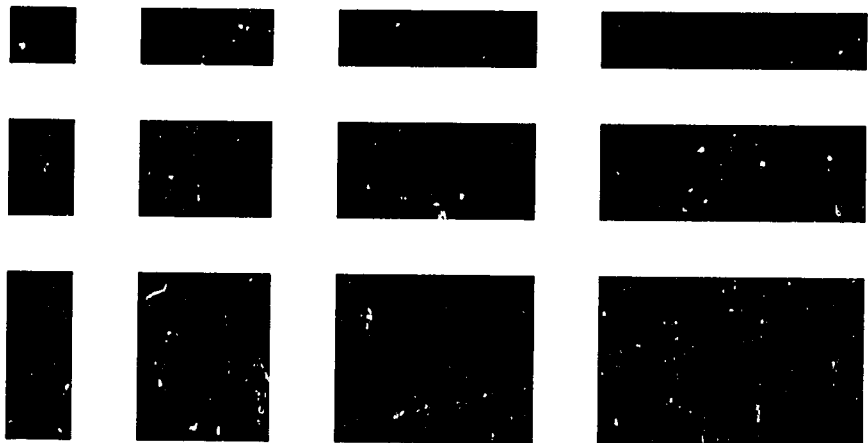
DAVALOS A. Nélon. "ENCICLOPEDIA BASICA DE ADMINISTRACION CONTABILIDAD Y AUDITORIA". Quito Editorial Ecuador 1981.

EDICIONES BACH. "MANUAL MODERNO DE CONTABILIDAD". Brasil 1981.

SEMINARIO "PRINCIPIOS, POLITICAS Y NORMAS TECNICAS DE CONTABILIDAD APLICABLES AL SECTOR PUBLICO Y PRIVADO" Universidad Central, Quito 1984.

ZAMORANO G. Enrique, ORTEGA Armando, MORENO F. Joaquín. " ACTUALIZACION DE LA INFORMACION FINANCIERA". México D.F. Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, A.C. 1990.

SILVA G. Francisco. "MANUAL DE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS PARA EL SECTOR PUBLICO ECUATORIANO". Ediciones Culturales U.N.P. S.A. Quito.



# ***Contabilidad***

## ***Manual del Alumno***

***Curso para Ejecutivos Gubernamentales sobre el SIMAFAL  
Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera en  
América Latina y el Caribe***

***LAC/RFMIP  
Proyecto Regional para el  
Mejoramiento de la Administración Financiera  
en América Latina y el Caribe***



**Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos**

***Price Waterhouse***



---

		<b>CONTENIDO</b>
<b>TEMA</b>		<b>PAGINA</b>
I.	INTRODUCCION .....	1
II.	INSTRUCCIONES PARA EL USO DEL MANUAL .....	3
III.	UNIDADES DIDÁCTICAS .....	4
	1ª UNIDAD DIDÁCTICA: ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y CONTABILIDAD .....	4
	2ª UNIDAD DIDÁCTICA: SISTEMAS INTEGRADOS DE INFORMACIÓN	19
	3ª UNIDAD DIDACTICA: RESPONSABILIDADES DEL CONTADOR, EL ENTE CONTABLE EN EL SECTOR PUBLICO Y LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA CONTABILIDAD .....	29
	4ª UNIDAD DIDACTICA: PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD Y ROL DE LA CONTROLARÍA EN LA CONTABILIDAD, PLAN Y CICLO CONTABLE .....	42
	5ª UNIDAD DIDACTICA: CONTABILIDAD COMPUTARIZADA Y CONTROL INTERNO .....	97
	6ª UNIDAD DIDACTICA: CASO PRACTICO SOBRE EL PROCESO CONTABLE .....	110
IV.	BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA DE LA ASIGNATURA DE CONTABILIDAD	111

## I. INTRODUCCION

El Proyecto Regional para el Mejoramiento de la Administración Financiera en Latinoamérica y el Caribe, LAC/RFMIP, tiene como objetivo básico mejorar la capacidad gerencial de la gestión financiera del Estado en los países de la Región, para optimizar la asignación y utilización de los recursos públicos destinados a satisfacer necesidades sociales.

Para lograr este objetivo se ha propuesto el *Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina, SIMAFAL* y la *Estrategia para el Mejoramiento de la Administración Financiera, Control y Auditoría, Estrategia para la Acción, ESTRATAC*.

Uno de los principales cursos de acción de la estrategia es el desarrollo de los recursos humanos, que se logrará, entre otras actividades, mediante la capacitación tanto de los ejecutivos responsables<sup>1</sup> de la administración de programas y proyectos del sector público, como de los funcionarios responsables de la administración de los recursos financieros, quienes serán los principales protagonistas del proceso irreversible de modernización del Estado y por lo tanto de la administración pública.

Las actividades de capacitación se han organizado en dos cursos complementarios entre si: *Curso para Ejecutivos Gubernamentales sobre el Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría*; y, *Curso Superior de Gestión Financiera Integral Acorde con el SIMAFAL*.

Para el desarrollo del Curso para Ejecutivos Gubernamentales se han preparado los siguientes documentos:

- Manual del instructor para cada materia o asignatura, en el que se explican los objetivos de la materia y de las unidades didácticas, los temas y subtemas, el contenido resumido de cada unidad didáctica, la distribución estimada del tiempo, las actividades individuales y de grupo o técnicas didácticas, las referencias del material didáctico y bibliográfico, las evaluaciones del aprendizaje, las ayudas de instrucción y la bibliografía complementaria.
- Manual del alumno para cada materia o asignatura, que constituye la guía de orientación y consulta de cada participante, a fin de facilitar la consecución de los objetivos generales del curso, los objetivos específicos de cada materia y los objetivos operacionales de las unidades didácticas; es decir, el manual es la guía para la obtención del proceso enseñanza aprendizaje.

---

<sup>1</sup> En este documento, el neologismo *responsabilidad* se entiende equivalente al término inglés *accountability*.

Este *Manual del Alumno* corresponde a la materia de contabilidad que es una asignatura para el Curso para Ejecutivos Gubernamentales, que forma parte del ciclo de capacitación en administración financiera del Estado; para su elaboración se ha consultado y utilizado la totalidad y parte de la documentación producida por el LAC/RFMIP, respectivamente.

## II. INSTRUCCIONES PARA EL USO DEL MANUAL

El objetivo del manual es servir de orientación y consulta de cada participante, para coadyuvar en la consecución de los objetivos del proceso enseñanza aprendizaje. Para el logro de este objetivo, se recomienda cumplir las siguientes instrucciones:

- Leer en forma ordenada y secuencial conforme se desarrolle la materia, pues las unidades didácticas siguen un orden lógico.
- Leer individualmente o en pequeños grupos de trabajo; por la naturaleza participativa y activa del curso, es preferible que se lea en grupo, a fin de facilitar la discusión y la elaboración de conclusiones y sugerencias, conforme los objetivos operacionales de cada unidad didáctica.
- El contenido de las unidades didácticas que integran el manual no constituye en términos estrictos un texto de la materia; por lo tanto, la lectura previa de la exposición o clase expositiva del instructor o relator servirá para una mejor comprensión de los temas y subtemas, y, fundamentalmente para preparar la discusión y elaboración de conclusiones de cada unidad didáctica.
- Las entregas de las unidades didácticas se hará por parte, afín de lograr la mayor concentración en cada unidad didáctica y una eficiente evolución acumulativa de conocimientos.
- La lectura del caso práctico se hará en forma individual; luego, en pequeños grupos de trabajo se realizará el respectivo análisis, con el propósito de identificar problemas y sus causas y así proponer conclusiones y recomendaciones para su solución, en reunión plenaria de todo el curso.
- No se realizarán evaluaciones del aprendizaje y de la enseñanza en la materia de contabilidad, puesto que estas formarán parte de las evaluaciones globales de todo el curso.

Estas instrucciones se complementarán con indicaciones que proporcionará el instructor o relator.

### III. UNIDADES DIDÁCTICAS

#### 1ª UNIDAD DIDÁCTICA: ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y CONTABILIDAD

##### Objetivo Operacional

Procurar que los participantes conozcan y apliquen la teoría general de sistemas a la concepción de la administración pública en general y del SIMAFAL en particular, en vista de que las organizaciones financieras de las entidades no satisfacen racionalmente las necesidades de gestión.

Por lo tanto, los participantes estarán en condiciones de explicar que la administración pública es un conjunto de sistemas sustantivos, adjetivos e institucionales y entre ellos ubicar y caracterizar el SIMAFAL y concretamente la contabilidad.

##### Introducción

La democracia latinoamericana reiniciada en la década de los ochenta heredó un verdadero caos en la administración pública, un endeudamiento externo cuya atención resultaba imposible para economías en constante decrecimiento y, por si fuera poco, con un proceso de inflación en aceleración. Los primeros gobiernos democráticos no pudieron manejar tan grave situación, entre otras razones, por el desbordamiento de las demandas sociales, largamente reprimidas por los anteriores gobiernos dictatoriales. Tal estado de crisis desembocó en una hiperinflación que alcanzó y, en algunos casos superó tasas anualizadas del 24.000 por ciento con relación al nivel de 1980.

La aplicación de medidas correctivas, aún dentro de las limitaciones impuestas por el régimen legal, así como el proceso de inflación, puso de manifiesto la inexistencia de sistemas de administración acordes con el desarrollo del Estado, su inoperancia y, en fin, por estas deficiencias, se evidenció la escasa posibilidad de efectuar oportuna y eficientemente auditorías útiles para el mejoramiento de la gestión pública. Esta circunstancia llevó a las Instituciones Superiores de Auditoría (ISA) a ampliar los alcances del Control Gubernamental, hacia las áreas de administración financiera, de recursos humanos y físicos, entendiendo que la sistematización de éstas determina la efectividad del Control.

En nuestras entidades públicas, ha sido una constante la ausencia de información confiable y oportuna sobre la gestión financiera por:

- Predominio de la carencia de información.
- Demora en la generación de información que ha motivado su inaplicabilidad como instrumento sustentador de decisiones.
- Existencia de varios centros procesadores de información financiera (presupuesto, contabilidad, tesorería) en una misma entidad e inconsistencia



de los datos producidos que ocasiona inseguridad en los usuarios de los mismos, especialmente en los niveles decisorios.

- La codificación de partidas presupuestarias (gastos) son inconsistentes con las del Manual General de Contabilidad, por cuanto no hay coordinación entre el Ministerio de Finanzas (Hacienda) y la Institución Superior de Auditoría (ISA).

Por todo ello es necesario crear un Organismo que desarrolle e implante los sistemas de información financiera necesarios para que, en forma eficiente, oportuna y confiable se conozca en los centros de decisión sobre las finanzas públicas, los resultados de la gestión financiera de todo el sector público.

Para el diseño y operación de la Contabilidad de la Administración Central y del Sistema de información financiera, fueron predefinidos algunos aspectos técnicos que deben presidir esas actividades organizativas. En ese orden, se define el modelo que debe ser concebido bajo la óptica de un sistema integral de información y su procesamiento debe ser realizado por medios automáticos.

La vigencia y desarrollo de este tema, constituye ocasión propicia para presentar algunas reflexiones sobre administración Financiera y Contabilidad, las cuales están encaminadas a que en el futuro las actividades tendientes a fortalecer la administración financiera estén orientadas a los puntos críticos y de, ser factible, bajo una identificación institucional compatible, buscar soluciones integrales que posiblemente sean aplicados a varias entidades, bajo ciertas adaptaciones.

### Situaciones comunes

He aquí algunas de las principales características o condiciones comunes a la administración financiera de los países de la región:

- Centralización de funciones
- Relevancia del gobierno central
- Duplicación de esfuerzos
- Cumplimiento formalista de disposiciones legales
- Reducido apoyo a la administración financiera
- Normatividad legal absoluta
- Tratamiento preferente asignado a ciertos competentes de la Administración Financiera

### **Administración económica**

Se entiende como tal el conjunto coordinado de actos y trabajos realizados para aumentar, convocar y aplicar los bienes económicos a fin de conseguir las metas propuestas.

Lo que se intenta, por tanto, es la ordenación racional del esfuerzo humano para satisfacer sus necesidades con un mínimo esfuerzo relativo. Su objetivo es un máximo de producción con un mínimo de consumo; o bien un máximo de renta con un mínimo de gasto.

### **Legislación y sistema de administración financiera**

Los gobiernos, las agrupaciones profesionales y las organizaciones internacionales no han realizado acciones concretas respecto al mejoramiento de las leyes que regulan las finanzas públicas en general, si bien se ha procurado aplicar algunas mejoras aisladas, tales como la legislación presupuestaria o impositiva. El error ha sido no considerar la totalidad de los procesos de administración financiera y efectuar mejoras en forma simultánea e integral. Habría que modificar y actualizar la legislación vigente y establecer los elementos operativos que posibiliten dar énfasis a:

- El logro de los resultados gerenciales.
- La búsqueda de eficiencia, efectividad y economía.

La Legislación no debe poner su único énfasis en los aspectos formales y de procedimientos como ha sido tradicional.

Debe estructurarse un Plan de Carrera para los funcionarios financieros del sector público, incluyendo requisitos obligatorios de capacitación continua.

Los Gobiernos, las agrupaciones profesionales y los organismos internacionales deben examinar el papel protagónico que les corresponde en la mejora de la legislación, así como coordinar las acciones pertinentes para lograr los cambios necesarios y fundamentales que se requieren en esta materia.

La disponibilidad de un proyecto modelo de código de administración financiera, control y auditoría, estimulará el interés en mejorar la labor a realizarse.

### **Información contable y financiera**

Varios países de América Latina tienen sistemas de contabilidad que se procesan en forma descentralizada hasta la preparación de estados e información básica. Esta información, por diferentes causas no es oportuna y suficiente, por lo que su utilidad es cuestionable.

Hay insuficiencia de políticas, normas y procedimientos contables; como consecuencia, no se tienen sistemas e información uniformes.

No están definidos por escrito los estándares mínimos de información financiera. No existen planes de cuenta, instructivos y otros procedimientos que garanticen la integridad, veracidad y razonabilidad de los informes financieros.

La administración de los recursos humanos es manejada con criterio altamente político, originando esto la falta de idoneidad y motivación del personal. Además, la falta de estabilidad del personal en su empleo, la falta de programas de capacitación continua, la insuficiente formación académica en las universidades (sobre administración financiera gubernamental), dificulta disponer de personal capacitado y afecta directamente el funcionamiento y actualización de los sistemas de contabilidad y el control interno.

### **Sugerencias a ser consideradas**

Para definir las necesidades prioritarias en el campo de la Administración Financiera Gubernamental, es necesario fijar criterios para orientar de mejor manera la temática.

Es más, estas necesidades han sido identificadas desde hace muchos años, pero no ha existido la voluntad suficiente de los funcionarios responsables de dirigir estas actividades en sus debidas oportunidades y, de igual manera, se carece de gremios profesionales que demuestren la importancia de estas actividades para beneficio de la comunidad en que habitan y, por ende, en beneficio del país.

Con el afán de exponer en términos resumidos a continuación se lista en orden lógico las necesidades prioritarias que existen en la administración financiera en general, y, en contabilidad en particular:

- Disponer de al menos un modelo para la administración financiera que sea de aplicación general, el mismo que podría ser adaptado a los requerimientos de una región o a los países de manera individual.
- Iniciar el proceso de divulgación del modelo en los más altos niveles de los gobiernos, hasta lograr su aceptación y la consecuente decisión para iniciar el proceso de actualización.
- Lograr la participación activa de los gremios profesionales en ciencias económicas, particularmente de los Contadores Públicos y los Administradores, para que se constituyan en los evaluadores permanentes de las acciones tomadas.
- Desarrollar los componentes particulares del modelo, vale decir el Presupuesto, la Administración de Caja, la Administración de la Deuda Pública Interna y Externa y la Contabilidad Gubernamental, los que se

constituyen en la materia prima para la ejecución de la Auditoría Gubernamental en todos los niveles del Estado.

- Iniciar proyectos piloto de aplicación en países que constituyan una muestra representativa de la región donde están ubicados, los que en el futuro deberían transferir las experiencias y las técnicas desarrolladas.
- Debido a las disposiciones legales vigentes, que en casos se mantienen a nivel de la Constitución de la República no es posible realizar un cambio total. Pero, se estima que sería procedente en estas circunstancias iniciar un proceso de mejoramiento en el sentido inverso, es decir desde las bases mismas de los sistemas y para lo cual es necesario disponer de los referidos modelos.
- En resumen, muchas otras necesidades pueden señalarse a nivel de detalle, pero lo fundamental es iniciar el proceso de investigación que permita definir el modelo de administración financiera para utilización en los países latinoamericanos en general, de las regiones que puedan clasificarse en particular y de cada país específicamente.

### **Elementos de la administración financiera**

Prácticamente en todos los países operan los principales sistemas que conforman la administración financiera, pues al parecer parten de una misma raíz, lo que difiere por lo regular es la importancia de uno o varios de ellos en los diferentes organismos y son:

- Sistema de Presupuesto Público
- Sistema de Administración de Caja
- Sistema de Crédito Público
- Sistema de Contabilidad

### **Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina**

#### **SIMAFAL**

Durante los últimos 15 años a nivel latinoamericano se ha venido desarrollando a manera de Proyecto lo que sería la administración financiera del Estado bajo un enfoque sistemático que integre sus componentes principales bajo un dispositivo legal que establezca clara y técnicamente las responsabilidades, deberes y funciones de cada uno de ellos.

Alrededor de los componentes y en cada uno de ellos tendría fundamental importancia el desarrollo de un sistema de control interno que posibilite la integración de las actividades, la coordinación de los esfuerzos, el desarrollo de

mejoras de manera permanente, la actualización de métodos, procedimientos y prácticas y la evaluación continua mediante las unidades de Auditoría Interna y Externa.

### **Enfoque del sistema y la administración pública**

Existen diversas maneras de entender, estudiar y hacer Administración, pero, para superarlas se propone concebir a la administración con un contenido interdisciplinario, pues, ha recibido y seguir recibiendo el aporte de varias disciplinas. Este enfoque facilita su enriquecimiento conceptual y su permanente evolución y actualización. Se reconoce los siguientes elementos de la administración:

- Planificación
- Organización
- Ejecución (dirección)
- Control

### **Sistema de administración financiera**

Ubicada la administración de los recursos financieros como uno de los sistemas adjetivos de la administración pública, es igualmente factible aplicar a ella la Teoría General de Sistemas; pues, constituye respuesta válida que permite superar las deficiencias que la caracterizan cuando se la considera atomizada y unilateralmente en cada uno de sus componentes.

#### Concepto

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

#### Componentes

Consecuentemente, son componentes del sistema de administración financiera los siguientes subsistemas:

- Presupuesto
- Tesorería
- Crédito Público
- Contabilidad

Los componentes del sistema de administración financiera no pueden ser considerados aisladamente; pues, están ligados entre sí formando una unidad conceptual indisoluble en virtud del fin único que a todos engloba. La previsión

que contempla el presupuesto, cuando éste se ejecuta, se traducen rentas y gastos que registra e informa la contabilidad y afectan a la tesorería o al crédito público, cuyas incidencias son nuevamente objeto de registro e informe. En el gráfico No. 1 se presenta la integración de la administración financiera. (Ver gráfico No. 1).

## **Subsistema de contabilidad**

### Concepto

El subsistema de contabilidad es el elemento integrador del sistema de administración financiera. Su finalidad es proveer una base de datos común, única, oportuna y confiable a todos los demás subsistemas de la administración financiera y a otros usuarios para análisis, control, consolidación y adopción de decisiones.

La validación, clasificación y registro de las operaciones patrimoniales y presupuestarias (activos, pasivos, patrimonio, rentas y gastos) es función del subsistema de contabilidad, que recibe el flujo de datos de los otros subsistemas y produce información clasificada para múltiples propósitos y usuarios, como la formulación, orientación y aplicación de las políticas financiera, fiscal y presupuestaria, etc.

### Componentes

Son componentes de este subsistema: la contabilidad específica de cada institución del sector público; los procesos de preparación de estados financieros centralizados, clasificados por grupos de entidades similares o sistemas institucionales; y, los procesos para la formulación y presentación de estados financieros consolidados del sector público, factor que se considera para la elaboración de la contabilidad social.

Las relaciones entre los diferentes componentes del subsistema y entre éste y los demás subsistemas de la administración financiera se fundamentan en los atributos técnicos que caracterizan a la contabilidad pública, a saber: aplicación de principios y normas generalmente aceptados por los organismos profesionales pertinentes; existencia de un "único sistema contable" en cada entidad pública que satisface sus requerimientos operacionales y gerenciales; e, integración entre las transacciones patrimoniales y presupuestarias. (Ver gráfico No. 2)

Cuadro No. 1

SISTEMA DE ADMINISTRACION FINANCIERA

S.S.	PRESUPUESTO	TESORERIA	CREDITO PUBLICO	CONTABILIDAD
CONCEPTE	<p>PREVER FUENTE Y MONTO DE RECURSOS.</p> <p>ASIGNARLOS ANUALMENTE PARA FINANCIAR PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS A FIN DE CUMPLIR OBJETIVOS Y METAS DEL SECTOR PUBLICO, PARA SATISFACER NECESIDADES SOCIALES</p>	<p>PROGRAMAR EJECUCION DE CAJA.</p> <p>DETERMINAR CUANTIA DE INGRESOS.</p> <p>RECAUDARLOS AL MOMENTO DE SU EXIGIBILIDAD.</p> <p>PAGAR A SU VENCIMIENTO LAS OBLIGACIONES CONTRAIDAS POR BIENES Y SERVICIOS</p> <p>RECIBIR, CUSTODIAR Y NEGOCIAR TITULOS VALORES Y DOCUMENTOS DE OBLIGACION DE PROPIEDAD DEL ESTADO</p>	<p>PROGRAMAR Y CAPTAR POR VIA ENDUDAMIENTO RECURSOS INTERNOS Y EXTERNOS, PARA FINANCIAR INVERSIONES EN LAS QUE EL SECTOR PUBLICO ES DEFICITARIO</p>	<p>VALIDAR, CLASIFICAR Y REGISTRAR LAS OPERACIONES FINANCIERAS PARA PROVEER UNA BASE DE DATOS COMUN, UNICA, OPORTUNA Y CONFIABLE A TODOS LOS DEMAS</p> <p>SUBSISTEMAS Y A OTROS USUARIOS PARA ANALISIS, CONTROL, CONSOLIDACION Y ADOPCION DE DECISIONES.</p>
COMPLENTES	<p>PROGRAMACION Y FORMULACION,</p> <p>DISCUSION, APROBACION Y PROMULGACION,</p> <p>EJECUCION,</p> <p>CONTROL Y EVALUACION.</p> <p>CLAUSURA Y LIQUIDACION</p>	<p>DETERMINACION DE RECURSOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS</p> <p>RECAUDACION,</p> <p>DISTRIBUCION DE RECURSOS A ORDENES DE INSTITUCIONES PUBLICAS</p> <p>PAGO QUE ESTAS HACEN POR BIENES Y SERVICIOS DE ACUERDO A SUS PRESUPUESTOS</p>	<p>ADMINISTRACION DEL CREDITO PUBLICO INTERNO.</p> <p>ADMINISTRACION DEL CREDITO PUBLICO EXTERNO.</p>	<p>CONTABILIDAD ESPECIFICA DE CADA ENTIDAD DEL SECTOR PUBLICO.</p> <p>PROCESOS DE PREPARACION DE ESTADOS FINANCIEROS CENTRALIZADOS, CLASIFICADOS POR SISTEMAS INSTITUCIONALES.</p> <p>PROCESOS DE FORMULACION Y PRESENTACION DE ESTADOS FINANCIEROS CONSOLIDADOS DEL SECTOR PUBLICO.</p>

46

Cuadro No. 2

SISTEMA DE ADMINISTRACION FINANCIERA

S.S.	PRESUPUESTO	TESORERIA	CREDITO PUBLICO	CONTABILIDAD
A M B I T O	RIGE EN TODAS LAS ENTIDADES DEL SECTOR PUBLICO	CUBRE A TODAS LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR PUBLICO.	RIGE PARA TODAS LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR PUBLICO.	RIGE PARA LA TOTALIDAD DEL SECTOR PUBLICO.
C A R A C T E R I S T I C A S	SE CONFORMA CON ARREGLO A LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS ESPECIALMENTE DE UNIDAD Y UNIVERSALIDAD Y A CLASIFICACIONES COMUNES Y UNIFORMES.  NO SE ADMINISTRAN RECURSOS FINANCIEROS EXTRA-PRESUPUESTARIOS.	UNIDAD DE CAJA Y MINIMO DE CUENTAS CORRIENTES  LA OPERATIVIDAD DEL SUBSISTEMA, LA CELERIDAD PROCEDIMENTAL Y LA RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL EXIGEN DESCENTRALIZAR LOS PAGOS EN CADA ENTIDAD DEL SECTOR PUBLICO.	LAS DECISIONES REFERIDAS AL ENDEUDAMIENTO PUBLICO ESTAN SUPEDITADAS A PROCESOS CENTRALIZADOS DE APROBACION.  CONTRATACION, UTILIZACION Y PAGO DE RECURSOS SE REALIZAN A NIVEL INSTITUCIONAL	APLICACION DE PRINCIPIOS Y NORMAS GENERALMENTE ACEPTADOS POR ORGANISMOS PROFESIONALES.  EXISTENCIA DE UN UNICO SISTEMA CONTABLE EN CADA ENTIDAD QUE SATISFACE REQUERIMIENTOS OPERACIONALES Y GERENCIALES.  INTEGRACION ENTRE LAS TRANSACCIONES PATRIMONIALES Y PRESUPUESTARIAS.



Cuadro No. 3

SISTEMA DE CONTROL

S.S.	CONTROL INTERNO	
C O N C E P T O	MEDIDAS GERENCIALES PARA, -SALVAGUARDAR RECURSOS, -GARANTIZAR CONFIABILIDAD Y CORRECCION EN OPERACIONES E INFORMACION. -ESTIMULAR ADHESION A POLITICAS Y NORMAS ESTABLECIDAS. -EN USO DE RECURSOS Y EFECTIVIDAD EN LOGRO DE RECURSOS	ACTIVIDADES PROFESIONALES PARA, -POSIBILITAR QUE ADMINISTRADORES DEN CUENTA PUBLICA DE SU GES- TION. -EXAMINARLA OBJETIVAMENTE -EMITIR OPINION CALIFICADA SOBRE RAZONAMIENTO EE.FF., EFICIENCIA Y ECONOMIA EN USO DE RECURSOS Y EFECTIVIDAD DE RESULTADOS -RECOMENDAR MEJORAS Y VERIFICAR SU APLICACION.
C O M P O N E N T E S	-CONTROL PREVIO. -CONTROL CONCURRENTE. -AUDITORIA INTERNA	-AUDITORIA EXTERNA REALIZADA POR FIRMAS INDEPENDIENTES -AUDITORIA EXTERNA PRACTICADA POR INSTITUCION SUPERIOR DE AUDITORIA
A M B I T O	RIGE EN TODAS LAS INTITUCIONES PUBLICAS	SE APLICA EN TODO EL SECTOR PUBLICO Y EN EL PRIVADO CUANDO RECIBE RECURSOS PUBLICOS
C A R A C T E R I S T I C A	-CONTROL PREVIO Y CONCURRENTE -AUDITORIA INTERNA PRACTICADA POR PERSONAL INDEPENDIENTE QUE NO PARTICIPA EN OPERACIONES.	-LE CONCIERNE REGULARIDAD Y LEGALIDAD DE OPERACIONES, ECONOMIA Y EFICIENCIA DE LAS MISMAS Y EFECTIVIDAD DE RESULTADOS. -SE PRACTICA POR EQUIPO INTER- DISCIPLINARIOS SOBRE MUESTRA SELECTIVA Y REPRESENTATIVA DEL UNIVERSO DE OPERACIONES.

46

## Control interno y el subsistema de contabilidad

El Subsistema de Contabilidad es calificado como el "Sistema Integrador" en el desarrollo del SIMAFAL; sin embargo, es dependiente de la información procesada a nivel de detalle por los otros subsistemas que conforman la administración financiera del Estado o de una institución pública y son: el Presupuesto, la Tesorería y el Crédito Público.

Además de la cualidad integradora, el Subsistema de Contabilidad tiene dos funciones principales:

- El control de los recursos propiedad del Estado o de las instituciones públicas.
- La información periódica sobre los resultados de operación y la situación financiera del Estado o de las instituciones públicas.

Manteniendo el criterio antes mencionado, es necesario el diseño y aplicación del Control Interno para el adecuado funcionamiento del Subsistema de Contabilidad; este último está conformado por una serie de criterios ampliamente desarrollados como son los principios de contabilidad generalmente aceptados, los métodos de contabilización, el contenido y la forma de presentación de la información financiera, las disposiciones legales y normativas técnicas promulgados, entre otros aspectos; condiciones que lo han calificado como una disciplina profesional y que son el fundamento para el diseño del control interno de la Contabilidad.

## El sector público

### Concepto

El Sector Público, las empresas privadas y los hogares e instituciones privadas sin fines de lucro son los agentes que realizan las operaciones económicas que acontecen en un país y promueven su desarrollo.

El estudio de la estructura económica nacional y la de sus procesos de producción, distribución, acumulación y financiamiento, es factible como consecuencia del registro y análisis de las transacciones que ejecutan los agentes económicos nacionales. Dichos registros se llevan en función de la metodología, cuadros y cuentas del sistema de contabilidad nacional (o cuentas nacionales).

El concepto sector público está siempre asociado al carácter de agente económico de este agregado institucional y, en ese plano, en el orden nacional, es sin duda el principal de dichos agentes.

49

### Importancia

El estudio del sector público y de los efectos de su gestión en la economía nacional, requiere conocer a cabalidad su ámbito, acciones que cumple normalmente en las economías subdesarrolladas, y la estructura institucional en que se organiza para cumplir esas acciones. Definidos y analizados estos parámetros podrá estudiarse su participación en los procesos económicos nacionales, actividad en la cual la contabilidad del estado tendrá la responsabilidad de suministrar la información necesaria convenientemente organizada para hacer esto posible.

En este contexto, se entenderá que el agente económico sector público está conformado por todas aquellas entidades donde el estado nacional, directamente o por medio de las instituciones que de ellos dependen, posee la propiedad de la mayor parte de su patrimonio neto. Se adopta en consecuencia el criterio de definir el ámbito de este agregado institucional en función de la propiedad del patrimonio y, por ende de la posibilidad de ejercer el poder volitivo de las entidades.

### **La administración financiera gubernamental**

Es importante señalar los componentes de la administración financiera gubernamental, tanto a nivel del gobierno central como a nivel de los organismos y empresas públicas, ya que en conjunto constituyen la administración financiera del Estado.

Desde el punto de vista conceptual al parecer no existen diferencias con los componentes básicos que funcionan en el sector privado, por lo regular la diferencia está dada por la aplicación legal de los criterios técnicos que permiten un eficaz funcionamiento del sistema en uno u otro sector.

Un ejemplo clásico sobre la aplicación del derecho es el siguiente:

*en el sector privado se puede hacer todo a menos que la ley lo prohíba, existe libertad de actuación técnica.*

Mientras que para el sector público se dice:

*puede hacerse solo lo que la ley permite, en consecuencia todo debe estar normado, incluso los criterios de orden técnico.*

Este criterio en el manejo financiero de las entidades públicas ha dificultado permanentemente su fluidez, agilidad, oportunidad y sentido constructivo, ya que en todo caso debemos estar sujetos a una disposición legal reglamentaria o administrativa para tomar una decisión.

### **La organización financiera del Estado**

En el ámbito público se define a la Administración Financiera como el conjunto de elementos administrativos de las organizaciones públicas que hacen posible la captación de recursos y su aplicación a la concreción de los objetivos y metas del Estado en la forma más eficiente posible.

Los elementos administrativos a que se refiere la definición anterior, son las unidades, sistemas y procedimientos que intervienen en las operaciones de programación, gestión y control necesarias para captar y colocar los recursos públicos en la forma señalada.

Las unidades administrativas típicas, que en la administración pública desarrollan la función financiera son las responsables de programar y evaluar el presupuesto financiero, administrar el sistema tributario, realizar la gestión de las operaciones de crédito público, ejecutar el presupuesto de gastos, administrar el Tesoro y contabilizar y auditar las transacciones relacionadas con la captación y colocación de los fondos públicos. Los recursos humanos, materiales y financieros que demandan el funcionamiento de estas unidades forman parte de la administración financiera.

### **Intereses de la administración en la contabilidad**

La preparación de información contable para uso de la administración aprovecha muchos de los conceptos elaborados en relación con la información financiera. Sin embargo, los requerimientos de la administración son bastantes distintos de modo que se necesita la aplicación de una serie de conceptos adicionales, propios de la información administrativa. Los contadores de cada empresa tienen cierta libertad para diseñar sistemas que satisfagan las necesidades de la administración de la entidad en cuestión. A diferencia del propietario lejano, o terceros la administración puede interrogar directamente al contador siempre que el sentido o la validez de la información contable sean poco claros.

### **Información financiera e información gerencial**

Esta propuesta se ocupa de la contabilidad de las organizaciones públicas y en otras organizaciones semipúblicas. Cuando se estudia un sistema de contabilidad, conviene considerarlo formando por dos partes denominadas respectivamente información financiera e información gerencial. De hecho estas dos partes no pueden separarse claramente en la práctica, pero los conceptos y el propósito vinculados con cada una se distinguen en la medida suficiente, de modo que conviene considerarlas por separado.

El principal propósito de la Información Financiera es suministrar datos a las partes que están fuera de la empresa, es decir, a los accionistas, los banqueros y otros acreedores, a los organismos oficiales y al público en general.

Sólo en pocos casos estas partes externas pueden insistir en que una empresa suministre información rigurosamente ajustada a sus especificaciones. Generalmente deben aceptar la información que la empresa decide aportar. Pero, no podrán entender esta información sin conocer las reglas básicas que presidieron su preparación. Como es típico que la persona situada fuera de la empresa utilice información contable originada en muchas entidades diferentes, es evidente la necesidad de aprender un conjunto distinto de reglas básicas para cada institución. Estas reglas fundamentales son el tema de la información financiera.

Cuando una persona situada fuera de la empresa lee información preparada en concordancia con estas reglas fundamentales, el material tiene sentido para ella, por supuesto en el caso de que comprenda cuáles son dichas normas. Sin éstas, la comunicación clara entre una entidad y el mundo exterior sería prácticamente imposible.

**Ejemplo:** Cuando una persona familiarizada con la contabilidad ve un informe contable el rubro "Inventario al costo LIFO (último entrado-primero salido) o de mercado, \$1.435.655", entiende que se refiere a cierta categoría de propiedad, y que la cantidad de esta propiedad ha sido medida de acuerdo con ciertas reglas prescritas; y puede basarse en esta comprensión incluso aunque carezca de contacto personal con el contador que comunicó esta información.

### **Análisis de estados financieros**

Los dos principales estados financieros son el balance, que informa la posición financiera de la empresa en determinado momento, y el estado de resultados, que resume su desempeño financiero durante un período de tiempo. Analizaremos de que modo el administrador puede obtener de estos estados información útil acerca de su propia entidad y de otras, en las que pueda estar interesado. Al mismo tiempo, destacaremos las limitaciones que les impiden dar respuesta a la totalidad o incluso a la mayoría de los interrogantes de importancia que se plantean en relación con una empresa.

### **Control gerencial**

Un proceso importante en el cual se utiliza información contable en el marco de una empresa se denomina control gerencial. Es el proceso que consiste en asegurar que los recursos se obtengan y utilicen efectiva y eficientemente en la realización de los objetivos de la organización.

El control gerencial se relaciona con la operación corriente de la entidad. Consiste en una secuencia más o menos regularmente repetitiva de actividades interrelacionadas. Para mayor comodidad de la exposición, estas actividades pueden clasificarse en actividades de control o actividades de planeamiento. De todos modos el proceso total es uno e indivisible y en él los dos tipos de actividades interactúan y se fusionan uno con otro; las mismas personas participan

en ambos tipos. Aunque ciertas consideraciones pedagógicas determinan la conveniencia de examinar por separado estas actividades, a lo largo de este texto subrayaremos la relación que mantienen.

## 2ª UNIDAD DIDÁCTICA: SISTEMAS INTEGRADOS DE INFORMACIÓN

### Objetivo operacional

Procurar el implementar un sistema integrado de información financiera, a fin de optimizar los recursos disponibles y garantizar resultados objetivos en tiempos oportunos

Por lo tanto, los participantes estarán en capacidad de analizar e identificar el proceso de integración y aplicar las medidas que aseguren la eficiente ejecución, control y evolución a una situación institucional.

### Generalidades

La conceptualización de los sistemas integrados de información a desarrollar, se apoya en los enunciados de la Teoría General de Sistemas.

La teoría de sistemas ha aportado una metodología de estudio aplicada en diversos campos científicos y tecnológicos, entre los que destaca su utilización en el campo organizacional.

En ocasión de diseñar un sistema de información, el primer paso a darse en tal sentido consiste en conocer los requerimientos de los centros de decisión de la organización, para establecer así las salidas del mismo y luego identificar los datos de entrada y el procesamiento necesario para obtener esas salidas. Una vez identificados estos componentes, los mismos deben interrelacionarse de la forma más eficiente posible.

En el contexto anterior se dice que los sistemas de información están integrados, cuando es posible fusionar los propios de cada área objeto de estudio y formar un solo sistema, a partir de la identificación de sus elementos básicos. Cuando las partes de un sistema están debidamente integradas, el total opera en forma más eficaz y eficiente de lo que hacía la suma de las partes. No siempre es sencillo diseñar un sistema integrado, ya que se debe fusionar subsistemas afectados por diversos enfoques, normas, principios y técnicas específicas.

En el caso de la administración financiera del estado, el diseño de un sistema integrado es factible, en la medida que las normas que regulan este campo de la administración pública sean coherentes entre sí y que se den adecuadas respuestas técnicas para relacionar los diferentes tipos de información que circulan en la misma (presupuestaria, financiera, patrimonial y económica).

## Própositos de la contabilidad

Hasta hace no mucho tiempo la Contabilidad se ha desarrollado enfocándole hacia la empresa privada debido a que los principios y técnicas contables dieron más importancia a este sector y siempre ha sido objeto de una permanente revisión y actualización en procura de alcanzar más y mejores procedimientos, a fin de optimizar la eficiencia en el control de los recursos, la oportunidad y confiabilidad de la información financiera y ser la base para la toma de decisiones gerenciales, todo con miras a coadyuvar a alcanzar objetivos como los de garantizar las inversiones de capital, conocer los resultados de las decisiones tomadas y de la utilización de los recursos.

### En las empresas

El sistema de contabilidad de una empresa, debe ser:

- Completo
- Integral
- Comprensivo
- Debe existir un solo sistema contable centralizado

La contabilidad de una empresa debe contener toda la información que se suceda en la entidad, sin omitir ningún hecho y debe centralizar toda la contabilidad en un solo sistema contable, emitiendo informes financieros de todo el ciclo contable.

En toda empresa debe existir un solo sistema contable centralizado en la unidad contable de la entidad y que comprenda todos los registros referentes a los recursos financieros y materiales que están bajo la responsabilidad de la entidad.

Todos los recursos deben ser registrados, centralizados y resumidos en un mayor general único, incluyendo cualquier recurso no comprendido en el presupuesto en el caso de las entidades públicas y en las privadas se debe registrar todo absolutamente lo que suceda en la empresa, ya sean donaciones recibidas, entregadas, ingresos provenientes de transacciones no usuales en la empresa, etc.

Las entidades o empresas que tengan unidades operativas descentralizadas deben poner en práctica procedimientos y prácticas de tal manera que permita el flujo oportuno de los documentos fuente hacia la unidad contable central, para su contabilización.

La centralización tiene por objeto, incorporar, mediante asientos contables los gastos e ingresos de las diferentes dependencias o empresas, para poder contar con una información completa, integral y comprensiva del manejo de los recursos financieros y materiales.



## La Contabilidad en el Gobierno

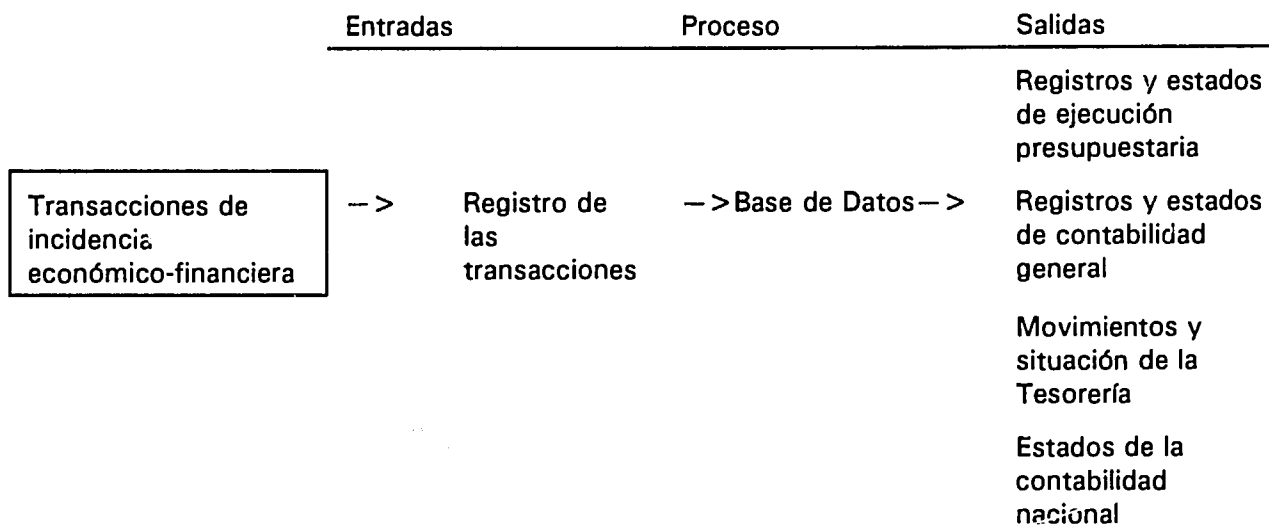
### Concepto

El criterio conceptual del sistema contable cuenta con sólidas bases técnicas universales y una base legal amplia, coherente, dándole así la configuración de un sistema moderno, de avanzada y de alta especialización; pues en los artículos 206 y 218 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control establece que: "El sistema de contabilidad gubernamental, parte de la organización financiera, comprende el proceso de las operaciones patrimoniales, presupuestarias de las entidades y organismos del sector público, expresados en términos financieros desde la entrada original a los registros de contabilidad hasta el informe sobre ellas, interpretación y consolidación contable; comprende además los documentos, los registros y archivos de la transacciones"; lo cual guarda armonía con la política No. 2 de Contabilidad. Los sistemas contables varían según la naturaleza y características de las operaciones de cada Entidad u Organismo del Sector Público; sin embargo, todos deben observar los *principios de contabilidad, políticas, normas técnicas y manuales* dictados por la ISA, aplicables al sector gubernamental.

### Propósitos

- a. Registrar sistemáticamente todas las transacciones que se producen en las organizaciones públicas y que afectan la situación económico - financiera de estas, por estar relacionadas con los procesos de captación o colocación de sus recursos.
- b. Suministrar información para la toma de decisiones por parte de los responsables de la gestión financiera pública y para los terceros interesados en la misma.
- c. Presentar información contable y las referencias a sus soportes, ordenados de tal forma que faciliten las tareas de control y auditoría, sean estas externas o internas.
- d. Permitir que la información que sobre el sector público se procese y produzca, se integre automáticamente al sistema de cuentas nacionales.

La contabilidad del Estado, organizada como sistema integral, en función de una base de datos y de acuerdo con lo propósitos ya establecidos para la misma, puede esquematizarse de la siguiente manera:



### Cumplimiento de los requerimientos legales

La unidad de contabilidad gubernamental, además de cumplir con todas las disposiciones legales vigentes de carácter financiero, administrativo, laboral y tributario, debe observar también los principios de contabilidad generalmente aceptados aplicables al sector gubernamental, normas técnicas de control interno.

Se debe hacer la siguiente acotación a fin de definir criterios de aplicación o de las leyes o de las disposiciones normativas técnicas: "Si las disposiciones legales están en conflicto con los principios de contabilidad, las disposiciones legales deben prevalecer".

El sistema contable, siendo parte de las prácticas administrativas del ente, no puede sustraerse a esta necesidad. Por tanto, el sistema debe prever desde su concepción misma, el cumplimiento de las disposiciones pertinentes. (P.C.G.A. No. G 16).

### Estructura de un sistema de contabilidad gubernamental

El Sistema de Administración Financiera, como se ha mencionado antes, está estructurado por cinco subsistemas que deben estar estrechamente cohesionados y coordinado, los cuales son:

1. Presupuesto
2. Crédito Público
3. Tesorería
4. Contabilidad
5. Control

La Contabilidad es un medio a través del cual se produce información financiera útil para la toma de decisiones de los administradores gubernamentales, sean estos los pertenecientes a cada entidad y organismo del sector público, o aquellos que dependen de los órganos rectores de la administración financiera u otros entes gubernamentales vinculados con la planificación nacional y con la formulación de las cuentas nacionales.

### **Requisitos de un sistema básico de contabilidad**

Conforme a lo que se afirmó antes, cada uno de los sistemas componentes de la administración financiera, deben contar con los siguientes elementos:

1. Un marco jurídico apropiado
2. Una organización técnicamente definida
3. Un conjunto de instrumentos normativos que involucren medidas apropiadas de control interno y que hagan posible la formulación de estados financieros con sus anexos y notas aclaratorias
4. Recursos humanos debidamente capacitados y permanentemente evaluados respecto de su capacidad técnica y condición moral.

Dentro del Código de Administración Financiera y en los instrumentos normativos secundarios se debe describir en forma general y detallada respectivamente, la organización a base de la cual se desarrollará el subsistema de contabilidad, para lo cual se tendrán en cuenta los siguientes aspectos:

### **Descripción**

El registro de las operaciones del Gobierno Nacional relacionadas con el Presupuesto, el Crédito Público, la Administración de Caja, que se producen en los órganos centrales rectores, y que se identifican como transacciones centralizadas del ente Tesoro Nacional, conviene que se realice en una sola unidad administrativa destinada para el efecto, la cual periódicamente deberá producir estados financieros con sus respectivos anexos y notas aclaratorias.

### **La contabilidad de las instituciones públicas**

En el capítulo anterior, se reflejó la concepción, propósitos y requisitos de la contabilidad del Estado. Ahora bien, cabe preguntarse: ¿quiénes deben llevar esa contabilidad? Como premisa del sistema, se establece que cada institución pública con personalidad jurídica independiente, debe llevar una contabilidad que muestre los resultados de su gestión presupuestaria, financiera y económica anual y su situación patrimonial, identificando sus activos, pasivos y patrimonio.

La contabilidad de las instituciones públicas operando como sistema de información, deberán mostrar periódicamente los siguientes estados financieros específicos:

- Ejecución del Presupuesto de Rentas
- Ejecución del Presupuesto de Gastos
- Estado de Resultados (o de Rentas y Gastos Corrientes)
- Estado de Origen y Aplicación de Fondos
- Balance General
- Ejecución del Presupuesto de Caja
- Cuenta Ahorro / Inversión / Financiamiento
- Cuadros del Sistema de Cuentas Nacionales
- Estadísticas de las Finanzas Públicas

### **Requisitos de la contabilidad institucional para operar como sistema de información**

Para que la contabilidad de una institución pueda operar como un sistema integrado de información sobre todos los aspectos de su administración financiera, especialmente en el caso de las organizaciones públicas, donde debe integrarse información presupuestaria, financiera, patrimonial y económica, el sistema debe satisfacer las siguientes condiciones de diseño y operación:

- Universalidad del registro de las transacciones con efectos económico - financieros.
- Conceptualización ampliada de los términos "Rentas" y "Gastos".
- Diseño de un sistema integrado de cuentas presupuestarias patrimoniales y de resultados.
- Selección de momentos contables que permitan interrelacionar los subsistemas de información presupuestaria, financiera y patrimonial.

#### **Universalidad del registro**

El sistema debe registrar todas las transacciones institucionales que tengan efecto económico - financiero, sean éstas operaciones presupuestarias o extrapresupuestarias y tengan o no efecto monetario (movimientos de caja). El registro de las transacciones se realizará en función de los momentos seleccionados con tal finalidad, según se describe en este capítulo.

#### **Conceptualización ampliada de los términos "Rentas" y "Gastos"**

Tradicionalmente se han asociado los términos "Rentas" y "Gastos" a transacciones que derivan en movimientos de efectivo. En el sistema integrado debe considerarse como una "Renta" toda transacción que implica la utilización de un medio de financiamiento (fuente de fondos); y, como "Gasto", a toda transacción que implique una aplicación financiera (uso de fondos).

En términos contables, las "Rentas" o más apropiadamente los "Recursos", se originan en transacciones que representan:

Recursos	Resultados Positivos (Rentas Corrientes)
	Disminución de Activos
	Incremento de Pasivos
	Incremento de Patrimonio

Por su parte los "Gastos" o más apropiadamente los "Gastos y Aplicaciones", se originan en transacciones que representan:

Gastos y Aplicaciones	Resultados Negativos (Gastos Corrientes)
	Incremento de Activos
	Disminución de Pasivos

### Diseño de un sistema integrado de cuentas

Los clasificadores o planes de cuentas utilizados en las contabilidades presupuestarias, general o patrimonial y de cuentas nacionales, debe permitir su acoplamiento modular, asegurando el procesamiento automático de la información y evitando conversiones o nuevos registros de datos ya procesados.

Este requisito del sistema integrado obliga a que entre los clasificadores o planes de cuentas diseñados, se especifiquen cuáles serán utilizados a nivel de cada transacción y cuáles surgirán por agregación de datos ya registrados a nivel de las transacciones.

Otra de las condiciones que debe satisfacer los planes de cuentas utilizados, es que deben permitir la conversión automática de los datos presupuestarios y patrimoniales de la base "devengado" a la "base caja".

### Selección de momentos contables que permitan interrelacionarlos

Los procedimientos administrativo - financieros que originan "Rentas" (fuentes) y "Gastos" (usos) tienen momentos significativos que interesa registrar a los fines de control y toma de decisiones. A las etapas o momentos de los procedimientos que se seleccionan para su registro contable se les denomina "momentos contables".

En materia de rentas, los momentos seleccionados para su registro contable, son los siguientes:

Rentas	Estimación presupuestaria
	Modificación
	Recaudación
	Ingresos al Tesoro

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

Gastos	Asignación inicial presupuestaria
	Modificación
	Compromiso
	Devengado - obligación
	Pago

Los datos de las cuentas presupuestarias y patrimoniales, se interrelacionan en el momento en que se registran las transacciones devengadas. Antes de ese momento, la información es de tipo presupuestario; pero, a partir de allí, el registro tiene incidencia en la situación patrimonial y presupuestaria de la institución. La contabilidad patrimonial suele mostrar otra información, como son egresos sin afectación presupuestaria (Ej. anticipos), los cuales no tienen ningún efecto en la ejecución presupuestaria propiamente dicha.

El esquema muestra gráficamente como opera la interrelación referida.



Los momentos contables indicados corresponde aplicarlos a la integridad de las transacciones, siendo factible lograr por medio de su procesamiento la información requerida por los estados financieros.

### Flujo básico de la información de la contabilidad institucional

En función de la metodología de análisis y diseño adoptada a continuación se presentan los elementos de la secuencia básica del proceso de integración de la información.

Para que pueda operar el sistema integrado deben seleccionarse y confeccionarse apropiadamente los clasificadores bases (o analíticos) de rentas y gastos, los que deben satisfacer la exigencia de registrar la información de entrada con un grado tal de desagregación, que a partir de esta estructura de datos, pueden derivarse todos los procesamientos y salidas requeridas al sistema.

En ese orden, como planes de cuentas base (entrada) del sistema, se ha seleccionado a los clasificadores presupuestarios de rentas por rubros y de gastos por objeto, los que deben cumplir la condición señalada en el punto 6.2 anterior.

El simple registro de las transacciones presupuestarias con el grado de desagregación mencionado, opera como entrada de información al sistema. Esta información archivada en una base de datos debidamente estructurada permite obtener los estados presupuestarios, financieros y económicos que se le requieren al sistema, todo ello en la medida que hayan sido satisfechos todos los requisitos especificados en el punto 6.

Toda la información del sistema se procesa en forma de flujos financieros. El único estado financiero a producir que requiere valores acumulados es el Balance General y para este caso debe construirse una base de datos adicional de menor envergadura que permita que a partir de los saldos iniciales de las cuentas patrimoniales se acumulen los flujos del ejercicio.

### **Presupuesto y contabilidad**

La contabilidad puede ser llevada sin tomar en cuenta el presupuesto. En el sector privado este es a menudo el caso. Sin embargo, tanto en el sector público como en el privado el empleo de la comparación de los ingresos y gastos contabilizados o reales con aquellos presupuestos constituye un instrumento efectivo de control interno.

*6/2*



### **3ª UNIDAD DIDÁCTICA RESPONSABILIDADES DEL CONTADOR, EL ENTE CONTABLE EN EL SECTOR PÚBLICO Y LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA CONTABILIDAD**

#### **Objetivo operacional**

Procurar que los participantes examinen el concepto y el rol de los contadores públicos y su responsabilidad por la óptima administración de los fondos estatales, de igual manera procurar que los participantes analicen y se defina a entes claramente definidos que se han establecido para cumplir ciertos objetivos, respecto de los cuales se deben reconocer los activos, pasivos y capital.

Consecuentemente, los participantes estarán en condiciones de definir las funciones del contador público así como, de identificar a los entes contables y sus posibles descentralizaciones, proponer soluciones o sugerencias para el mejoramiento de la gestión contable dentro de la perspectiva del SIMAFAL y del sector público en general.

#### **RESPONSABILIDADES DEL CONTADOR PÚBLICO**

##### **Gerenciales**

- El análisis y evaluación del impacto financiero de las decisiones gerenciales tanto antes y después de su aplicación.
- La garantía del suficiente flujo de caja para poder financiar las actividades y operaciones planeadas.
- La salvaguardia de los recursos a través de adecuados controles financieros.
- El establecimiento de un marco financiero para la planificación de las actividades y operaciones futuras.
- La administración de sistemas de procedimientos de transacciones que producen información para controlar las actividades y operaciones planificadas.
- El informe e interpretación de los resultados de las actividades y operaciones medidas en términos financieros.

##### **Jefe de la unidad de contabilidad**

- Programar, organizar, dirigir, coordinar y controlar todas las actividades contables de la entidad u organismo, que competen a la unidad a su cargo.
- Diseñar y mantener la contabilidad y el manual de contabilidad.

- Asegurar el funcionamiento de un proceso de control interno financiero adecuado, como parte del sistema de contabilidad.
- Preservar su calidad técnica y profesional y la del personal de la unidad a su cargo.
- Asesorar al jefe de la unidad financiera.
- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales, reglamentarias, las políticas, normas técnicas y demás regulaciones establecidas para el sistema de administración financiera, especialmente para el sistema de contabilidad.
- Aplicar el control interno sobre compromisos, gastos y desembolsos.
- Vigilar la calidad técnica y el funcionamiento del sistema de contabilidad y sugerir la adopción de las medidas correctivas que se estimen necesarias.
- El registro oportuno de las transacciones, la elaboración y entrega de los estados y de cualquier otra información financiera.
- Entregar al reemplazante los registros contables al día, antes de cesar definitivamente en sus funciones, por separación del cargo.
- Mantener actualizado el archivo de la documentación sustentatoria de los registros contables.
- Cumplir las demás obligaciones señaladas en la ley.

### **Cualidades generales**

El contador general es una persona adiestrada en los conocimientos técnicos y calificada ya por la experiencia para hacerse cargo de las labores de una contabilidad grande o mediana.

El contador generalmente tiene ya las cualidades de experiencia y educación que se requieren para sustentar el examen de contador público. De hecho, muchas entidades establecen como requisito que sus contadores generales tengan el título de contador público antes de ser promovidos al puesto de contador. Normalmente el contador general asciende de contador después de que ha servido como auxiliar, y de que este por lo tanto familiarizado con los métodos de la entidad. Al contador general se le pide que tenga algún grado universitario, no obstante que algunas veces un miembro del personal puede llegar a ser un contador general capaz con menos educación formal, si tiene aptitudes destacadas para el trabajo y son adecuados su adiestramiento anterior y su experiencia.

### **Lugar jerárquico**

El lugar que jerárquicamente ocupe un contador general dentro de la entidad dependerá del tamaño de la misma y de lo numeroso de su personal. En una entidad muy pequeña él puede ser un gerente y el personal consistir únicamente de auxiliares.

En una entidad de tamaño mediano podría trabajar bajo la supervisión de uno de los gerentes.

El "contador supervisor" o "gerente", ha sido generalmente ascendido del cargo de contador debido a su relevante habilidad, destreza y sensatez. Es responsable para con las autoridades, y siempre está en contacto personal con ellos, así como con la política de la entidad. En relación con los trabajos, actúa en una posición similar a la de un gerente en lo tocante a responsabilidad y autoridad. Puede supervisar varias contabilidades que concurrentemente están llevando a cabo otros contadores, o puede tener personalmente a su cargo un trabajo de importancia.

### **Responsabilidades para con la entidad**

Ralph B. Mayo, en un artículo escribía: "Ninguna entidad es mejor que la calidad de su personal". El contador es el guardián de la reputación de su entidad en cada trabajo y únicamente observando altas normas profesionales en el trabajo y en su ejecución puede el contador dar cumplimiento a esa responsabilidad. El mismo contador debe ser leal con sus jefes, con su entidad y con la política de ésta. Debe estar orgulloso de su entidad y de saberse parte esencial de esa organización.

### **Responsabilidades con los colaboradores**

El contador representa a la entidad en sus relaciones con los ayudantes mientras se encuentran en las oficinas de la entidad, y como tal, es el representante tanto de la labor como de la conducta de ellos. Debe llegar a familiarizarse con las facultades técnicas de sus colaboradores, interesarse en su progreso y fomentar la cooperación entre ellos. Debe excederse en su ayuda más allá de las necesidades comunes de un trabajo, y prestar su apoyo para que estudien y logren así su adelanto.

### **Responsabilidades con la profesión**

También puede decirse que ninguna profesión es mejor que los miembros que la forman. El Instituto Americano de Contadores Públicos, por medio sus comités y de sus publicaciones, está esforzándose en unión de otros organismos profesionales por elevar las normas de la profesión contable y de sus miembros. El contador representa a su profesión en sus relaciones con el cliente, sus empleados, y con el público con el cual tiene contacto. Debe, por lo tanto, mantenerse informado de las recomendaciones hechas por los voceros de la profesión para el adelanto de

ésta, y amoldarse a las altas normas de los principios de contabilidad y de las prácticas de auditoría que han sido establecidas. Le convendría estudiar a los guías de su profesión, y emular las cualidades que los llevaron al éxito.

### **Responsabilidades hacia terceros**

El contador de la entidad es en cierto sentido el representante del público en cada trabajo de contabilidad. Es normalmente responsable ante el público por lo que hace a la conducción de sus informes de acuerdo con normas profesionales, y a plena información de los hubiese ejecutado.

## **EL ENTE CONTABLE EN EL SECTOR PUBLICO Y LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA CONTABILIDAD**

### **Generalidades**

El subsistema de contabilidad en función de su característica integradora de registro y control de las transacciones financieras (patrimoniales y presupuestarias) es considerado como uno de los elementos fundamentales del subsistema de control interno. Varios de los principios de control interno se originaron en el manejo de las transacciones contables y puede concluirse que el control interno nace de las transacciones financieras, sobre todo de las relacionadas con el manejo del efectivo la administración de documentos valorados y la custodia de bienes y materiales.

Uno de los medios más eficientes para el control interno de las transacciones financieras, debido al gran desarrollo técnico que ha experimentado, es el subsistema de contabilidad, situación que se observa en la disponibilidad de principios, métodos, procedimientos y prácticas que permiten el diseño de sistemas de acuerdo con las necesidades y condiciones de los diferentes organismos. La acumulación permanente de información financiera bajo exigencias de autocontrol (partida doble) permite disponer de reportes financieros que posibilitan la toma de decisiones para la correcta dirección de actividades.

El subsistema de contabilidad controla e integra la información procesada por el resto de subsistemas componentes de la administración financiera para presentar los resultados de las operaciones y la situación financiera de las instituciones y del estado. La consecución de este objetivo exige autoridad suficiente para coordinar acciones con los otros subsistemas de la administración financiera y dotación de los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos necesarios.

### **Estructura del ente contable en el sector público**

#### **Descripción**

El sistema de contabilidad gubernamental, parte de la organización financiera, comprende el proceso de las operaciones patrimoniales y presupuestarias de las

entidades y organismos del sector público, expresadas en términos financieros desde la entrada original a los registros de contabilidad hasta el informe sobre ellas la interpretación y consolidación contable comprende además, los documentos, los registros y archivos de las transacciones. (Art. 206) \*

### **Finalidad**

Su finalidad es establecer, poner en operación y mantener en cada entidad y organismo del sector público, un sistema específico y único de contabilidad y de información gerencial que integren las operaciones financieras tanto patrimoniales como presupuestarias, e incorpore los principios de contabilidad generalmente aceptados aplicables al sector público. (Art. 207) \*

### **Objetivos**

Sus objetivos principales son:

1. Posibilitar la entrega oportuna de la información financiera necesaria, en forma concisa y clara, para la adopción de decisiones de la alta dirección.
2. Obtener de las entidades y organismos del sector público información financiera útil, adecuada, oportuna y confiable para fines de consolidación.
3. Conseguir un registro contable que facilite el control de todos los recursos financieros y materiales de las entidades y organismos del sector público.
4. Obtener la elaboración periódica de un conjunto de estados financieros de cada entidad y organismo, que presente los resultados de sus operaciones, su situación financiera, los cambios operados en ella y en su patrimonio.
5. Posibilitar la elaboración de informes financieros mensuales para fines de gerencia interna.
6. Facilitar la determinación de los costos de las entidades y organismos del sector público a quienes compete la realización de los programas.
7. Lograr un informe consolidado de las operaciones patrimoniales y presupuestarias mediante clasificación y registros comunes, que posibiliten su presentación en forma comparativa.

---

\* Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC)

8. Determinar oportunamente las desviaciones significativas de los planes financieros y sus causas.
9. Producir información financiera que de posibilidades a las entidades y organismos del sector público para evaluación presupuestaria.
10. Hacer posible que la información financiera sea consolidada dentro de diferentes ámbitos de gobierno. (Art. 208) \*

### **Componentes**

Los componentes del sistema de contabilidad son:

1. El conjunto de normas relativas a esta materia.
2. La contabilidad específica de las entidades y organismos del sector público.
3. La consolidación de la información financiera. (Art. 209) \*

### **Ambito de aplicación**

El subsistema de contabilidad gubernamental, regirá para todas las entidades y organismos del sector público. (Art. 210) \*

### **Subsistema único**

Se establecerá un subsistema único de contabilidad que comprenderá el registro e informe de todas las actividades financieras sin excepción alguna. En dicho sistema se incluirán también todos los recursos financieros y materiales que pertenezcan a terceros, de manera que ningún recurso quede excluido del registro e informe, a través del subsistema contable. (Art. 211) \*

### **Requisitos**

La contabilidad de toda entidad y organismo cumplirá los siguientes requisitos:

1. Conformidad con las normas pertinentes.
2. Asignación de personal idóneo.
3. Procedimientos adecuados de control interno.

---

\* Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC)

4. Documentación y registro suficiente que respalden la información financiera.
5. Elaboración de estados financieros oportunos. (Art. 219) \*

### **Organización contable**

Dentro de la unidad financiera de cada unidad y organismo se establecer una subunidad a la que competere en forma exclusiva la ejecución del sistema de contabilidad y del control interno financiero previo al compromiso, al gasto y al desembolso, materia en la que se cuidará de separar las funciones incompatibles.

Esta subunidad se conformará según las características y necesidades de la entidad u organismo y de acuerdo con los lineamientos señalados por la Contraloría General. No están obligados al establecimiento de esta subunidad las entidades y organismos pequeños calificados como tales por la Contraloría General, en los cuales la propia unidad financiera se encargará de esta función. (Art. 220) \*

### **Personal contable**

El personal encargado de las funciones de contabilidad de entidad y organismo reunirá los requisitos mínimos establecidos para este efecto y estará sujeto a evaluación periódica, respecto a su calidad y ética profesional. (Art. 221) \*

### **Manuales específicos**

Cada entidad y organismo elaborará, publicará y mantendrá actualizado su manual específico de contabilidad, que contendrá una descripción documentada de los requisitos y procedimientos contables aplicables. Las entidades y organismos sujetos al uso de los manuales especializados de contabilidad, por regla general, no requerirán de otros manuales.

Los manuales de contabilidad de las entidades y organismos del sector público serán elaborados de acuerdo con las disposiciones de este documento, en coordinación con la Contraloría General antes de su implantación; su aplicación estará sujeta a evaluación periódica. Las reformas se sujetarán al mismo procedimiento. (Art. 222) \*

### **Formularios y registros contables**

Los formularios y registros contables estarán comprendidos y explicados dentro del manual de contabilidad; serán diseñados según las necesidades, de acuerdo con las normas establecidas; asegurarán información completa, guardarán sencillez y

---

\* Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC)

claridad y preverán sólo el número indispensable de copias. Queda expresamente prohibido todo formulario y registro extracontable.

Todo formulario, registro, libro, resumen o cualquier instrumento contentivo de cifras que exprese cantidades en sures u otra unidad monetaria, relativo a transacciones u operaciones, comprendidas o efectuadas, constituye parte del sistema de contabilidad de la respectiva entidad u organismo. (Art. 223) \*

### **Retención de documentos y registros**

Las unidades de contabilidad de las entidades y organismos del sector público, retendrán y conservarán los documentos, registros contables e instrumentos contentivos de cifras, las comunicaciones y cualesquiera otros documentos pertinentes a la actividad financiera, debidamente ordenados en un archivo especial, durante veinte y cinco años. Todos los documentos relativos a una transacción específica serán archivados juntos o debidamente referenciados.

Los archivos de documentación contable son propiedad de la entidad u organismo y no podrán ser removidos en las oficinas correspondientes, sino de acuerdo con una disposición u orden legal. (Art. 224)\*

### **Contabilidad y auditoría**

La contabilidad de las entidades y organismos del sector público contendrán pistas de auditoría que incluyan ordenamiento lógico y referenciación para posibilitar el rastreo de una transacción a través del sistema, desde el documento fuente hasta su presentación en los informes financieros. Todos los documentos, registros, instrumentos contentivos de cifras y archivos del sistema de contabilidad estarán disponibles, en cualquier momento, para fines de auditoría interna o externa. (Art. 225) \*

### **Contabilización inmediata**

Las unidades de contabilidad de las entidades y organismos efectuarán el registro de las correspondientes operaciones financieras, inmediatamente después de recibir los documentos respectivos. (Art. 226)

---

\* Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC)



## Estados financieros

### Información Financiera General

Uno de los objetivos, podríamos afirmar, el fundamental de la actividad contable, constituye la producción de la información financiera, la misma que es producto final de todo el proceso realizado por la contabilidad a través del ciclo contable.

El sector público, ha considerado a la información financiera como un factor importante de la administración, por eso al hablar de ella no solo se comprende la presentación de los estados financieros sino que además se compone de las notas aclaratorias, los anexos, la información financiera complementaria, los análisis y la interpretación de los mismos, constituyéndose en conjunto una sólida base para la toma de decisiones que permitan alcanzar los objetivos propuestos por la organización. El Estado ecuatoriano viene siendo uno de los impulsores de América Latina de la importancia que tiene la información financiera como instrumento de control para el mejor aprovechamiento de los recursos financieros y materiales; por eso se dispone en la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control "Estados Financieros para uso gerencial: Las unidades de contabilidad de las entidades y organismos del sector público elaborarán estados financieros para uso interno, para el de la alta dirección y el de los funcionarios responsables de las diversas unidades administrativas". (LOAFYC; Art. 230).\*

### Informes financieros

Los informes financieros, administrativos y operativos constituyen los documentos formales sobre los cuales se evalúa el cumplimiento de las metas y objetivos del Estado, de una institución, de un programa o de una actividad importante. Por lo tanto, son parte fundamental del subsistema de contabilidad.

La veracidad y la exactitud de la información incluida en los informes presentados es uno de los propósitos básicos del control interno, para lo cual el diseño debe prever la aplicación de procedimientos que hagan confiable esa información.

Los informes deben cumplir al menos con los requisitos siguientes:

- Ser sencillos, claros, concretos y relacionados solamente con las actividades u operaciones reportadas.
- Presentar información comparativa con la programación realizada o con períodos similares de tiempo.
- La oportunidad es una característica fundamental si es inoportuna preferible no prepararla formalmente.

---

\* Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC)

- Informar sobre situaciones de excepción y otros asuntos que requieren la atención por parte de la administración superior, cuando no sea posible reportar cifras sobre el rendimiento o progreso de las actividades.
- Preparados por áreas de actividad, considerando sobre todo las sustantivas.
- Evaluar el costo de la preparación del informe en relación al beneficio que se espera.
- Las unidades administrativas y los funcionarios deben informar solamente sobre las actividades que están bajo su responsabilidad.
- La revisión periódica de la información y la práctica de presentar reportes, tanto internos como externos, es de importancia.

### **Formato y contenido**

La Contraloría General por medio de los manuales y de las normas técnicas de contabilidad, establecer el formato y contenido de los estados financieros que deben ser elaborados por las entidades y organismos del sector público. (Art. 227) \*

### **Año financiero**

El año financiero, para fines de elaboración y presentación de los estados financieros anuales, y el oficial de los registros contables, empieza el primero de enero y termina el treinta y uno de diciembre. (Art. 228) \*

### **Estados financieros completos**

Los estados financieros elaborados por las unidades de contabilidad, serán completos; por lo tanto, incluirán toda actividad, operación y transacción sujeta a cuantificación y registro en términos monetarios.

Incluirán además los recursos financieros y materiales, así como el movimiento o cambio que se haya operado en ellos, todos los activos, pasivos, patrimonio, ingresos y gastos propios de la entidad u organismo y aquellos que estuviesen confiados a su custodia, constituyen o no recursos públicos, estén o no presupuestados. (Art. 229)

### **Contabilidad por áreas de responsabilidad**

Para asegurar una administración financiera adecuada, se necesita establecer un sistema orientado hacia la responsabilidad, es decir, un sistema que enfoque la

---

\* Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC)

responsabilidad a cada nivel gubernamental en la ejecución de los programas y actividades planeados. Un componente esencial de tal sistema es la "contabilidad por área de responsabilidad", que debe estar comprendida dentro del sistema contable de cada entidad pública.

La contabilidad por áreas de responsabilidad informa sobre las principales asignaciones de responsabilidad o área de actividad. La contabilidad por área de responsabilidad mide, en términos financieros, el ejercicio de la responsabilidad gerencial de los funcionarios públicos.

La contabilidad por área de responsabilidad es una forma de contabilidad gerencial que, por medio de la clasificación de las transacciones financieras de acuerdo a los lineamientos de delegación de autoridad y responsabilidad en la organización, hace posible la evaluación en términos financieros de la actuación de los funcionarios o unidades que participan en la toma de decisiones públicas. (POLÍTICA 11)

### **Descentralización de la contabilidad**

Cada entidad o ente contable será responsable de establecer y mantener su propio sistema de contabilidad conforme a sus necesidades y características.

La contabilidad gubernamental se llevará en forma descentralizada por cada entidad u organismo público responsable del manejo de recursos financieros y materiales, a base de su sistema contable particular.

El mantenimiento de un sistema contable propio y la elaboración de estados e informes financieros es una responsabilidad gerencial de cada entidad pública, que no puede ser o delegada a otro organismo.

### **Características y ámbito de la administración central**

#### **Características**

La contabilidad de la administración central, está conceptualmente enmarcada en los propósitos que para la contabilidad del Estado se definió anteriormente en este documento, aplicados ellos en la unidad institucional respectiva. (ver CAP. I punto 2.1)

#### **Ámbito (Descentralización)**

La función de llevar la contabilidad de la administración central, la Contaduría General del Estado la desconcentra en los centros de registro del sistema, siempre en el marco de la teoría y principios contables. Ver punto 5 del presente capítulo.

Los centros de registro de la administración central son los siguientes:

- Subsecretaría de Presupuesto
- Dirección de programación y ejecución presupuestaria de la Subsecretaría del Tesoro
- Oficinas liquidadoras de rentas y aduanas
- Oficinas agencias o cajas recaudadoras
- Organismos aprobadores de gastos y ordenadores de pagos. (Ministerios, Poder Judicial, Congreso, Oficinas de la Presidencia).
- Dirección de Crédito Público
- Dirección de operaciones del Tesoro Nacional

Cada uno de estos centros de registro procesará información con las siguientes finalidades:

- Integrarla a la base de datos central del sistema, o sea a la Contaduría General del Estado.
- Procesar y generar la información necesaria para la toma de decisiones de las autoridades institucionales específicas.

La información que los centros de registro integran al sistema integrado de información, está establecida en cuanto a sus características, estructura de estados y periodicidad, en el manual que se refiere a los estados operativos del sistema de contabilidad general.

Por su parte, con respecto a la información que los centros de registro procesan y producen para su propia administración se preparan para cada uno de ellos un instructivo que regulará el microsistema respectivo.

### **Modelo conceptual del subsistema de contabilidad de la Administración Central**

El modelo conceptual de un subsistema tiene por propósito describir la lógica del procesamiento de datos en términos generales, indicando exclusivamente sus principales componentes.

Con esta finalidad, a continuación se presentan al modelo conceptual del subsistema de contabilidad de la administración central, identificando sus salidas y entradas, los centros de registro intervinientes y el flujo de la información básica que procesan.

Para el caso de los centros de registro, también se enuncia a título de ejemplo, parte de la información que en esto se procesa y genera para su propia administración, así:

- Estado de Ejecución del Presupuesto de Gastos
- Estado de Ejecución del Presupuesto de Rentas
- Estado de Ejecución presupuestaria
- Balance General

Entre las salidas del tipo interno destacan los siguientes estados auxiliares:

- Estado de la Deuda Pública Directa
  - Interna
  - Externa
- Estado de la Deuda Pública Indirecta
  - Interna
  - Externa
- Auxiliar de movimientos de bienes nacionales
- Movimientos y Estado del Tesoro
- Estado de Ejecución del Presupuesto de Caja.

## 4ª UNIDAD DIDÁCTICA: PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD Y ROL DE LA CONTRALORÍA EN LA CONTABILIDAD, PLAN Y CICLO CONTABLE

### Objetivo operacional

Procurar que los participantes conozcan y apliquen la normatividad contable que se utiliza en el sector público y que examinen las funciones y facultades que corresponden a la Institución Superior de Auditoría (ISA), así como la normatividad que emite como órgano rector del subsistema, análisis y descripción del plan de cuenta, examen del proceso del ciclo contable, descripción de metodologías, especialmente de las características, métodos, registros y balances.

Por lo tanto los participantes estarán en capacidad de examinar, comparar y aplicar la normatividad en sus entidades, y también estarán en condiciones de definir las funciones de la ISA y su facultad para normar las actividades de contabilidad, identificar y explicar el plan de cuentas y su compatibilidad en el sector público, el proceso contable y la aplicación de metodologías a una situación institucional.

### PRINCIPIOS, POLÍTICAS Y NORMAS CONTABLES

#### Principios de contabilidad generalmente aceptados

##### Definición

Un principio de contabilidad es una verdad fundamental, o una ley o doctrina principal, si bien los principios de contabilidad no son verdades o leyes primarias en el sentido filosófico, si constituyen reglas que se derivan de la razón y de la experiencia, guiando la actuación del contador. De allí que los principios de contabilidad son las verdaderas doctrinas básicas que señalan los objetivos de la contabilidad y que sugieren la forma en que tales objetivos se alcanzan.

##### Principios y normas contables

El desarrollo de los estados contables de una entidad no tiene el carácter de ejercicio administrativo obvio y trillado que a veces se atribuye a la contabilidad. Distintas mediciones contables, cada una de ellas muy plausible, pueden producir resultados radicalmente distintos. Este tipo de diversidad no es un estado de cosas deseable, porque dificulta la comparación y la interpretación de diferentes estados. El aspecto más interesante e importante de la contabilidad es el desarrollo y la aplicación de principios para obtener uniformidad en la medición contable y orientar el ejercicio del juicio cuando la uniformidad no es posible.

En un nivel más general podemos identificar siete principios según creen los contadores deberían regir las normas de medición que utilizan. Esos principios son:

- 1) La pertinencia
- 2) La verificabilidad
- 3) La objetividad
- 4) La consecuencia
- 5) La comparabilidad
- 6) La materialidad
- 7) La revelación de la información

Por sí mismas estas palabras suministran un sentido bastante amplio.

### **Categorías**

- Los principios propiamente dichos
- Las reglas particulares, de valuación y de presentación
- Criterio prudencial de aplicación de las reglas particulares.

### **Principios de contabilidad propiamente dichos**

#### 1. De la entidad

Los negocios deben ser considerados entidades perfectamente distintas de sus propietarios y sus operaciones deben registrarse atendiendo el efecto que tienen en ellas y no en éstos.

#### 2. De la realización

Las operaciones del ente económico deben registrarse cuando se realicen efectivamente. No debe darse efectos contables a los planes o eventos inconclusos en sus formalidades, que por cualquier circunstancia no puedan considerarse plenamente realizados.

#### 3. Del período contable

Las actividades de una empresa son continuas, pero los cambios operados en el patrimonio de los negocios, deben conocerse e informarse por períodos regulares; en Ecuador, para información a terceros, y por disposición de las leyes fiscales el período contable es de un año, pero para propósito de la administración, el período puede reducirse tanto como las necesidades y los recursos lo permitan.

En este punto, conviene advertir, que al establecerse períodos contables o ejercicios, nace la obligación de cuidar que los ingresos de un ejercicio coincidan con los gastos y costos atribuidos al mismo independientemente de que se paguen o no en dicho ejercicio; esto es, que si una venta se considera realizada en cierto ejercicio el costo que le es relativo debe quedar registrado en ese mismo ejercicio

al cual se atribuyó la venta. De otra manera: los ingresos y gastos deben registrarse en el ejercicio al que corresponden.

#### 4. Del valor histórico original

Los activos deben registrarse al precio efectivamente pagado por ellos, en efectivo o crédito, en la fecha de su adquisición y registro. Los activos se registran a su precio de compra y las variaciones posteriores que pueden sufrir en dicho valor generalmente no se reflejan contablemente, de este modo las cifras acumuladas que muestran los renglones de los balances no representan valores actuales de realización, sino históricos de adquisición. Este principio está en cierto modo soportado por el principio del negocio en marcha y evita los problemas de registro que pueden suscitar los diferentes conceptos de valor que existen y a los que podría invocar para asignar diferentes valores de registro a los activos.

#### 5. Negocio en marcha

Salvo evidencia en contrario a la vida de las empresas se supone indefinida. Por ello se admite la diferenciación de ciertos ingresos y erogaciones y se ignora el valor de realización de los renglones del balance; o sea, que en contabilidad, los valores actuales de los recursos no son significativos si se asume que éstos son para producir más ingresos en el futuro y no para venderse de inmediato.

#### 6. De la dualidad económica

Durante aproximadamente 400 años (y pudieron ser más) a este principio se le conoció como teoría de la partida doble.

Tiene el antecedente evidentemente científico de la causa y el efecto, la acción y la reacción y se define estableciendo la doble representación (primero de registros — cargos y abonos, y luego de información — activos y pasivos —) que deben tener en contabilidad, las operaciones cuantitativas del ente económico.

#### 7. De la revelación suficiente

En otras palabras, éste principio obliga a elaborar estados financieros que incorporen en el cuerpo mismo de dichos estados o en notas a los mismos, toda la información que se considera mínima para que una persona interesada en dicho estados pueda tomar, con todos los elementos indispensables, una decisión justa en relación con dichos estados. No se trata de recargar los estados financieros con información si no más bien de obligar, a quien los formula, a incluir en éstos todo aquello que es importante en la marcha del negocio aunque no necesariamente tenga una representación monetaria; por ejemplo, los estados financieros deben señalar los avales que hayan otorgado la empresa, los contratos de singular importancia que suscribe para comprar o vender las exenciones o privilegios fiscales que goza, los juicios o demandas a que se encuentre sujeta, etcétera.



### 8. De la importancia relativa

Las operaciones de importancia menor no deben ser sujetadas rigurosamente al trato que establecen los principios de contabilidad. Esto es, por ejemplo, que aún cuando una engrapadora pudiera ser considerada como activo fijo por su relativa duración y prolongada utilidad, el esfuerzo de controlarla y depreciarla es tan grande en relación con el precio de la misma que no se justifica y puede aplicarse desde un principio a los gastos íntegramente.

Así mismo, en la información misma debe diluirse lo intrascendente en beneficio de lo importante.

### 9. De la consistencia

Este principio señala que cuando existan varias soluciones de registro para operaciones específicas, la solución seleccionada debe aplicarse sin cambios año con año, para garantizar la comparabilidad de la información relativa.

Los nueve principios anteriores ofrecen diferentes maneras de registrar un hecho en contabilidad, por ejemplo, los descuentos obtenidos al pagar cuentas de proveedores pueden considerarse ingresos (financieros), o bien, reducciones al precio de compra. Como la aplicación de distintas formas de registro a una sola clase de acontecimientos dificultaría la comparación de las cifras contables de un período a otro, se ha decidido que una vez seleccionada una forma de registro, ésta debe observarse sin cambio en los ejercicios subsecuentes.

Este principio es flexible como todos los demás, quizá por ser un principio de conveniencia y puede ser pasado por alto cuando las circunstancias de progreso auténtico establezcan la necesidad de introducir cambios. Este hecho, sin embargo, debe quedar claramente advertido en los estados financieros, indicando los efectos del cambio, en los resultados del período en que se efectúe.

### **Reglas particulares, de valuación y de presentación**

La aplicación de los principios de contabilidad puede llevarse a cabo de diversas maneras, por ejemplo al costear los inventarios, Los métodos específicos para la aplicación de los principios en este caso, los métodos de valuación son las reglas particulares para la aplicación concreta de los principios.

Existen reglas de valuación y reglas de presentación. Las primeras atañen al registro de las operaciones: métodos de valuación de inventarios, de depreciación de activos fijos, de diferición de gastos amortizables, etc. Las segundas se refieren a los datos mínimos que debe mostrar cada concepto de los estados financieros.

**Criterio prudencial de la aplicación de las reglas particulares**

Hasta antes de 1969 a este criterio prudencial se le conocía como principio conservador, fue famoso y quizás aún tenga fama como tal. Este ex-principio dice que entre varias soluciones de registro el Contador debe elegir la menos optimista. Más comúnmente se expresa de la siguiente manera. Las pérdidas deben registrarse cuando se conocen y las utilidades cuando se realizan.

**Normas sobre contabilidad financiera (FASB)****Definición**

Una norma de contabilidad es una medida de la actuación o criterio establecido por una autoridad profesional. Por lo tanto un principio es una ley fundamental, en tanto una norma es un medio para medir la actuación.

**Antecedentes**

La Junta de Normas sobre Contabilidad Financiera (FASB) asumió, a partir del 1 de julio de 1973, las funciones anteriormente ejercidas por la Junta de Principios Contable (APB).

**Lista de las declaraciones del FASB**

<b>No.</b>	<b>Título</b>	<b>Modificada por</b>
2	Contabilización de los Costos de Investigación y Desarrollo	FAS 71 y 86
3	Exposición de las Modificaciones Contables en Estados Financieros Interinos	
4	Exposición de Ganancias y Pérdidas por Cancelación de Deudas	FAS 64 y 71
5	Contabilización de Contingencias	FAS 11,16,60,71 y 87
6	Clasificación de Obligaciones a Corto Plazo que se espera sean Refinanciadas	
7	Contabilización y Exposición por Empresas en Etapas de Desarrollo	FAS 71 y 95
10	Ampliación de las Disposiciones que Reconocen Situaciones Anteriores ("Grandfather" Provisions) en la Combinación de Empresas	

- |  |   |
|--|---|
| 11 Contabilización de Contingencias - Método de Transición   |   |
| 12 Contabilización de Ciertos Títulos Valores Negociables  | FAS 96  |
| 13 Contabilización de Operaciones de Leasing   | FAS 17,22,23,26<br>27,28,29,34,71<br>77,91,94,96 y 98 |
| 14 Informes Financieros sobre Segmentos de una Empresa   | FAS 18,21,24,30<br>94 y 95                            |
| 15 Contabilización de Deudores y Acreedores en la Reestructura de Deudas Morosas   | FAS 71  |
| 16 Ajustes de Períodos Anteriores  | FAS 71 y 96   |
| 18 Informes Financieros sobre Segmentos de una Empresa - Estados Financieros Interinos   |   |
| 19 Contabilidad Financiera e Informes Financieros de Empresas de Gas y Petróleo  | FAS 25,69,71 y<br>96                                  |
| 21 Suspensión de Informes sobre Ganancias por Acción y de Información Segmentada de Empresas que no hacen Oferta Pública de sus Acciones | FAS 95  |
| 22 Modificación de las Disposiciones sobre Contratos de Leasing resultantes de la Refinanciación de Obligaciones exentas de Impuestos    | FAS 71 y 76   |
| 23 Momento en que se Genera el Leasing   |   |
| 24 Exposición de Información Segmentada en Estados Financieros que se presentan en Informes Financieros de Otras Empresas                | FAS 95  |
| 25 Suspensión de Ciertas Exigencias Contables para Empresas de Gas y Petróleo  | FAS 69  |

- |    |  |   |
|----|--|---|
| 27 | Clasificación de la Renovación o Ampliación en Contratos de Leasing bajo forma de Venta ("sales-type leases") o Financiación Directa                                   | FAS 25, 69, 71 y 96                                   |
| 28 | Contabilización de Ventas con Pacto de Arrendamiento al Vendedor   | FAS 66  |
| 29 | Determinación de Arrendamientos Contingentes   | FAS 98  |
| 30 | Exposición de Información sobre los Principales Clientes   |   |
| 32 | Principios y Prácticas Especializadas de Contabilización y Exposición en las Declaraciones de Criterio (SOP) del AICPA y Guías sobre Temas de Contabilidad y Auditoría | FAS 45, 48 a 51, 53, 56, 60, 63, 65 a 67, 76, 77 y 83 |
| 34 | Activación del Costo de Intereses  | FAS 42, 58, 62, 71                                    |
| 35 | Contabilización y Exposición de Planes Definidos de Jubilación y Retiro  | FAS 59 y 75   |
| 38 | Contabilización de Contingencias Anteriores a la Adquisición de Empresas   | FAS 96  |
| 42 | Determinación de lo Significativo en la Activación del Costo de Intereses  |   |
| 43 | Contabilización de Ausencias Remuneradas   | FAS 71  |
| 44 | Contabilización de Activos Intangibles de Empresas de Transporte Automotor   | FAS 96  |
| 45 | Contabilización de los Ingresos por Derechos de Franquicias  |   |
| 47 | Exposición de Obligaciones a Largo Plazo   |   |
| 48 | Determinación de los Ingresos cuando existe el Derecho de Devolución   |   |

- |    |  |                |
|----|--|----------------|
| 49 | Contabilización de Convenios de Financiación   | FAS 71         |
| 50 | Información Financiera en la Industria del Disco y de la Música  |                |
| 51 | Información Financiera de las Compañías de Televisión por Cable  | FAS 71         |
| 52 | Traducción de Moneda Extranjera  | FAS 95 y 96    |
| 53 | Información Financiera de Compañías Productoras y Distribuidoras de Películas Cinematográficas   |                |
| 55 | Determinación de si una Obligación convertible es equivalente a una Acción Ordinaria   | FAS 85         |
| 56 | Designación de la Guía AICPA y de las Declaraciones de Criterio (SOP) 81-1 sobre Contabilización de Contratos de Construcción y SOP 81-2 referida a Organizaciones relacionadas con Hospitales, como preferibles para casos de Aplicación de la APB 20 |                |
| 57 | Exposiciones sobre partes Vinculadas   | FAS 95 y 96    |
| 58 | Activación del Costo de Intereses en los Estados Financieros que incluyen Inversiones Registradas por el Método del Valor Patrimonial Proporcional   |                |
| 60 | Contabilización y Exposición por Compañías de Seguros  | FAS 91,96 y 97 |
| 61 | Contabilización de Costos de Registros de Propiedad  |                |
| 62 | Activación del Costo de Intereses en Situaciones referidas a ciertos Préstamos Exentos de Impuestos y ciertas Donaciones y Subvenciones  |                |
| 63 | Información Financiera por Empresas Radiodifusoras   |                |

- 64 Cancelación de Deudas Efectuadas para Satisfacer los Requerimientos del Fondo Descontado
- 65 Contabilidad para Cierta Actividad de Bancos Hipotecarios FAS 91
- 66 Contabilización de Ventas de Bienes Inmuebles FAS 98
- 67 Contabilización de Costos y Operaciones de Arrendamiento Inicial en Proyectos de Bienes Inmuebles
- 68 Acuerdos de Investigación y Desarrollo
- 69 Exposición de las Actividades de Producción de Petróleo y Gas FAS 89,95 y 96
- 71 Contabilización de los Efectos de Ciertos Tipos de Reglamentaciones FAS 90,92 y 96
- 72 Contabilización de Ciertas Adquisiciones de Instituciones Bancarias o de Ahorro
- 73 Exposición de un Cambio Contable en Entidades Ferroviarias
- 75 Postergación de la Fecha de Aplicación de Ciertos Requerimientos Contables para Planes de Jubilación de Entidades Gubernamentales, Estaduales y Locales
- 76 Extinción de Deudas FAS 84
- 77 Exposición por los Cedentes de Transferencias de Cuentas por Cobrar con Recurso
- 78 Clasificación de las Obligaciones Pagaderas a la Vista
- 79 Eliminación de Ciertos Requerimientos de Exposición para Combinaciones de Empresas que no Cotizan sus Acciones
- 80 Contabilización de Contratos de Futuro

- 81 Exposición de los Beneficios por Enfermedad y Seguro de Vida Posteriores al Retiro
- 83 Designación de las Guías y Declaraciones de Criterio del AICPA Referidas a la Contabilización por Corredores y Agentes de Títulos y Valores, Planes de Beneficios para Empleados y Bancos como Preferibles para Casos de Aplicación de la APB 20
- 84 Conversión de Obligaciones Convertibles
- 85 Prueba de Rendimiento para Determinar si un Título Convertible es Equivalente a una Acción Ordinaria
- 86 Contabilización del Costo del Software de Computación a Ser Vendido, Incluido en una Operación de Leasing o Comercializado de Alguna Otra Manera
- 87 Contabilización del Costo de Jubilaciones por Parte del Empleador FAS 96 y 106
- 88 Contabilización por Parte del Empleador de Liquidaciones y Reducciones de los Beneficios Derivados de Planes de Jubilación y de Compensaciones por Retiro
- 89 Información Financiera y Variaciones en el Nivel de Precios FAS 96
- 90 Empresas Reguladas - Contabilización de los Costos Aceptados y Rechazados Relacionados con el Abandono y Construcción de Plantas FAS 92 y 96 y FTB 87-2
- 91 Contabilización de los Honorarios y Costos No Reembolsables Relacionados con la Adquisición de Préstamos y con los Costos Directos Iniciales de un Leasing FAS 98
- 92 Empresas Reguladas - Contabilización de Planes Graduales ("phase-in plans")

- 93 Contabilización de Depreciaciones por parte de las Organizaciones Sin Fines de Lucro FAS 99
- 94 Consolidación de Todas las Subsidiarias en las que se Posee Participación Mayoritaria
- 95 Estado de Flujo de Fondos FAS 102 y 104
- 96 Contabilización del Impuesto a la Renta FAS 103
- 97 Contabilización y Exposición para Compañías de Seguro de Ciertos Contratos a Largo Plazo y de la Realización de Ganancias y Pérdidas
- 98 Contabilización de Operaciones de Leasing: Transacciones de venta de inmuebles con pacto de arrendamiento; Contratos de leasing sobre inmuebles bajo la forma de venta ("sales - type leases"); Definición de los términos del contrato de leasing; Costos directos iniciales de contratos de leasing financieros
- 99 Diferimiento de la fecha de aplicación de la Contabilización de Depreciaciones por parte de las Organizaciones Sin Fines de Lucro
- 101 Empresas Reguladas - Contabilización del ceso en la aplicación del FAS 71
- 102 Estado de Flujo de Fondos - Exclusión de Ciertas Empresas y Clasificación del Flujo de Fondos de Ciertos Títulos Valores Adquiridos para su reventa
- 103 Contabilización del Impuesto a la Renta Diferimiento de la Fecha de Aplicación del FAS 96
- 104 Estado de Flujo de Fondos - Exposición Neteada de Ciertos Ingresos y Egresos de Fondos y Clasificación de los Flujos de Fondos Originados en Transacciones de Cobertura (Hedging)



- 105 Exposición de Información sobre riesgos derivados de Instrumentos Financieros no registrados en el balance general e Instrumentos Financieros con Concentraciones de Riesgo Crediticio
- 106 Contabilización por parte del Empleador de Beneficios Post-jubilatorios distintos a las pensiones

Los números faltantes corresponden a aquellas declaraciones que han sido totalmente reemplazadas.

### Normas internacionales de contabilidad

---

- NIC 1 Revelación de políticas contables
- 2 Valuación y presentación de los inventarios en el contexto del sistema de costos históricos
- 3 Estados financieros consolidados
- 4 Contabilización de la depreciación
- 5 Información que debe revelarse en los estados financieros
- 6 Respuestas contables a los precios cambiantes (Sustituida por NIC 15)
- 7 Estado de cambios en la situación financiera
- 8 Partidas no usuales y de períodos anteriores y cambios en políticas de contabilidad
- 9 Contabilización de las actividades de investigación y desarrollo
- 10 Contingencias y sucesos que ocurren después de la fecha de balance
- 11 Contabilización de contratos de construcción
- 12 Tratamiento contable del impuesto a la renta
- 13 Activo y pasivo circulante
- 14 Información financiera por áreas

- 15 Información que refleja los efectos de los precios cambiantes
- 16 Contabilización de propiedad, planta y equipo
- 17 Contabilización de los arrendamientos
- 18 Reconocimiento de ingresos
- 19 Contabilización de los beneficios por retiro en los estados financieros de los patronos
- 20 Contabilización de concesiones del gobierno y revelación de asistencia gubernamental
- 21 Tratamiento de los efectos de las variaciones o tipos de cambio de monedas extranjeras
- 22 Contabilización de las combinaciones de negocios
- 23 Capitalización de los costos de financiamiento
- 24 Revelaciones de partes relacionadas
- 25 Tratamiento contable de las inversiones
- 26 Tratamiento contable e informes de los planes de jubilación

### Principios de contabilidad gubernamental

#### Base legal

Iniciado el proceso de cambio, el 29 de octubre de 1974, como una respuesta a la presión de las circunstancias administrativas y financieras del sector público, el Gobierno Nacional, la Contraloría General, emitió el decreto No. 1065-A, como base para el proceso de actualización y reformas profundas que afectan a los objetivos institucionales y a los más simples quehaceres administrativos para llegar a la fecha del 16 de mayo de 1977, en la que se expide la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC), mediante el Decreto No. 1429, y promulgado en el Registro Oficial No. 337.

La LOAFYC contiene un pensamiento de acuerdo a los postulados de administración científica, un criterio contable moderno, basado en los principios contables, de general aceptación. Además, muestra un lenguaje y criterio jurídico de avanzada, simple, claro asequible a la gran masa de usuarios, los servidores públicos.

El sistema administrativo - financiero, contenido en la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, integra cinco subsistemas que funcionan armónicamente y son:

- Sistema de Presupuesto
- Sistema de Determinación y Recaudación
- Sistema de Tesorería
- Sistema de Contabilidad Gubernamental
- Sistema de Control

Los tres primeros sistemas se encuentran bajo responsabilidad del Ministerio de Finanzas, mientras que los dos últimos sistemas son rectorados de la Contraloría General.

Con relación al Sistema de Contabilidad hay que señalar que su estructura está de acuerdo a la realidad en que se desenvuelven las transacciones financieras en las entidades públicas y de acuerdo a los PCGA, además integra el Sector Patrimonial y el Sector Presupuestario, con lo que se cierra la posibilidad de que alguna transacción quede fuera del control contable, mediante el artificio de asientos contables integrados.

El Sistema de Contabilidad Gubernamental cuenta con dos bases para su funcionamiento en el Sector Público: base técnica universal y a base legal.

El Sistema de Contabilidad Gubernamental tiene todas las condiciones modernas para alcanzar los grandes objetivos que tiene que lograr como:

- Posibilitar la entrega oportuna de información.
- Obtener información financiera útil, adecuada, oportuna y confiable para fines de consolidación.
- Registrar todas las operaciones con el propósito de facilitar el control de todos los recursos financieros, bienes y materiales de propiedad de la entidad.
- Viabilizar la elaboración, obtención y presentación de los estados financieros.
- Posibilitar la elaboración de información mensual con el propósito de ayuda para la toma de decisiones gerenciales.
- Colaborar en la determinación de desviaciones y la inmediata toma de acciones correctivas.
- Alentar el cumplimiento administrativo de todas las disposiciones legales, reglamentarias y normativas vigentes.

**Clasificación**

Los Principios de Contabilidad Gubernamental se clasifican de la siguiente manera:

G.	Principios Generales;	01-22
R.	Principios Relativos de la Determinación de Resultados	01-11
PR.	Principios Referentes al Registro del Patrimonio	01-04
A.	Principios Referentes al Registro de los Activos	01-20
P.	Principios Referentes al Registro de los Pasivos	01-10
EF.	Principios Aplicables a la Presentación de Estados Financieros	01-24

**Principios generales**

- G-1 Ente contable
- G-2 Existencia permanente
- G-3 Cuantificación en términos monetarios
- G-4 Cambios en el valor adquisitivo del sucre
- G-5 Períodos contables
- G-6 Costo histórico
- G-7 Partida doble
- G-8 Importancia relativa
- G-9 Consistencia
- G-10 Reconocimiento de transacciones
- G-11 Revelación suficiente
- G-12 Conservatismo
- G-13 Diversidad de sistemas contables

- G-14 Confiabilidad en el control interno
- G-15 Unidad, universalidad y uniformidad del sistema contable
- G-16 Cumplimiento de disposiciones legales
- G-17 Control presupuestario
- G-18 Resumen de transacciones
- G-19 Clasificación y terminología uniformes
- G-20 Oportunidad en el proceso y en la entrega de la información
- G-21 Estimaciones
- G-22 Consolidación

### **Políticas de contabilidad**

#### **Definición**

La política de contabilidad es la guía general para el diseño y funcionamiento de los sistemas de contabilidad de las entidades y organismos públicos y el sistema de Contabilidad Gubernamental.

#### **Propósito**

Regula, guía y limita dichos sistemas contables, a la vez formula su línea de conducta.

El conjunto de las directrices de políticas de contabilidad constituye la política establecida aplicable a la contabilidad gubernamental, así:

1. Definición y propósitos de la política de contabilidad
2. Naturaleza y definición de la contabilidad
3. Fin primordial de la contabilidad
4. Principios de la contabilidad
5. Momento de la contabilidad
6. Materia de contabilización
7. Responsabilidad de la entidad
8. Responsabilidad del contador
9. Proceso de desarrollo continuo
10. Contabilidad gerencial
11. Contabilidad por áreas de responsabilidad

12. Registros contables
13. Métodos contables
14. Estados financieros
15. Control interno financiero
16. Control interno previo al compromiso
17. Control interno previo al desembolso
18. Contabilidad completa y centralizada
19. Consolidación contable
20. Método de consolidación contable y la información financiera

### **Normas técnicas de contabilidad**

#### **200 GENERALES POSTULADOS**

- 200-01 La contabilidad gubernamental
- 200-02 Descentralización de la contabilidad
- 200-03 Sistema único y completo de contabilidad
- 200-04 Organización de la unidad de contabilidad
- 200-05 Proceso de control previo al compromiso y al desembolso
- 200-06 Actualización del sistema de contabilidad

#### **201 GENERALES ADMINISTRATIVAS**

- 201-01 Planificación de las actividades contables
- 201-02 Oportunidad de la contabilización

#### **202 GENERALES - PERSONALES**

- 202-01 Preparación técnica y experiencia profesional
- 202-02 Criterio objetivo y profesional
- 202-03 Cuidado profesional
- 202-04 Incompatibilidad de las labores contables con la administración de los recursos financieros materiales
- 202-05 Requisitos del contador gubernamental
- 202-06 Requisitos del director financiero
- 202-07 Requisitos del personal responsable del diseño de sistemas contables

#### **203 MANUALES, PROCEDIMIENTOS, REGISTROS FORMULARIOS Y DOCUMENTOS**

- 203-01 Manual del sistema general de contabilidad
- 203-02 Manuales especializados de contabilidad
- 203-03 Manuales específicos de contabilidad de las entidades públicas
- 203-04 Aprobación de los sistemas de contabilidad

61

- 203-05 Procedimientos contables
- 203-06 Procedimientos prácticos
- 203-07 Ubicación de los registros, formularios y documentos
- 203-08 Prohibición de documentos financieros extracontables
- 203-09 Registros de entrada original
- 203-10 Registros de entrada original para operaciones de caja y bancos
- 203-11 Registros de entrada original para pago de remuneraciones
- 203-12 Registros de entrada original especializados para ingresos acumulados
- 203-13 Registros de entrada original especializados para compras y otras obligaciones
- 203-14 Registros de entrada original especializados para otras transacciones
- 203-15 Registro de entrada original para las operaciones no contabilizadas en registros especializados
- 203-16 Registros de entrada original en sistemas contables procesados electrónicamente
- 203-17 Registro original de pagos en efectivo
- 203-18 Pases al mayor general de los registros de entrada original
- 203-19 Mayor general
- 203-20 Referencias en el mayor general
- 203-21 Pla. de cuentas
- 203-22 Clasificación integrada de las cuentas
- 203-23 Clasificación del activo, del pasivo y del patrimonio
- 203-24 Clasificación detallada de los mayores auxiliares
- 203-25 Mantenimiento de mayores auxiliares
- 203-26 Documentos - fuente
- 203-27 Empleo y control de documentos - fuentes internos prenumerados
- 203-28 Limitación del número de ejemplares de los formularios
- 203-29 Limitación del número de aprobaciones, firmas, etc., en los documentos contables
- 203-30 Diseño de formularios y documentos contables
- 203-31 Codificación contable en los documentos - fuente
- 203-32 Diseño de formularios y documentos precodificados
- 203-33 Tamaño de los formularios y documento contables
- 203-34 Uso de materiales indelebles en los registros, documentos y formularios
- 203-35 Corrección de errores en los registros, documentos y formularios antes del registro original o del pase al mayor general
- 203-36 Corrección de errores después del registro original y pase al mayor general

**210 DETERMINACION DE RESULTADOS**

210-01 Los resultados de las operaciones

210-02 Control presupuestario sobre los resultados de la operaciones

210-03 Clasificación contable para el control presupuestario

**211 INGRESOS EN GENERAL**

211-01 Contabilización

211-02 Segregación de ingresos con fines específicos

211-03 Control contable de ingresos

211-04 Clasificación contable

**212 INGRESOS TRIBUTARIOS**

212-01 Contabilización

**213 INGRESOS NO TRIBUTARIOS**

213-01 Contabilización

**214 INGRESOS PROVENIENTES DEL AUMENTO DE CREDITO**

214-01 Contabilización

**215 VENTA DE ACTIVOS**

215-01 Contabilización

**216 DONACIONES RECIBIDAS**

216-01 Contabilización

**218 TRANSFERENCIAS RECIBIDAS**

218-01 Contabilización

218-02 Transferencia para fines específicos

**221 GASTOS EN GENERAL**

221-01 Contabilización

221-02 Clasificación contable

221-03 Control contable sobre gastos

95



**222 GASTOS EN REMUNERACIONES**

- 222-01 Contabilización
- 222-02 Clasificación contable

**223 GASTOS EN SERVICIOS**

- 223-01 Contabilización
- 223-02 Clasificación contable

**224 GASTOS EN SUMINISTROS Y MATERIALES**

- 224-01 Contabilización
- 224-02 Clasificación contable

**225 GASTOS EN ACTIVOS FIJOS**

- 225-01 Contabilización
- 225-02 Activos fijos de dominio público
- 225-03 Depreciación

**228 GASTOS EN TRANSFERENCIAS**

- 228-01 Contabilización

**229 OTROS GASTOS**

- 229-01 Contabilización

**250 ACTIVOS EN GENERAL**

- 250-01 Contabilización
- 250-02 Contabilización
- 250-03 Control contable
- 250-04 Pérdidas resultantes de siniestros

**251 CAJA Y BANCOS**

- 251-01 Contabilización de caja chica
- 251-02 Contabilización de cuentas bancarias
- 251-03 Contabilización de fondos rotativos
- 251-04 Prohibición de efectuar asientos de caja y bancos en el diario general
- 251-05 Reposición de caja chica
- 251-06 Reposición de fondos rotativos
- 251-07 Conciliación de cuentas bancarias

- 251-08 Registro de depósitos bancarios
- 251-09 Registro de cheques girados
- 251-10 Contabilización de pago de remuneraciones a través de una cuenta bancaria especial
- 251-11 Contabilización de cuentas bancarias restringidas y de ahorros
- 251-12 Prohibición de considerar como caja y bancos a valores por cobrar

## 252 INVERSIONES CORRIENTES

- 252-01 Contabilización
- 252-02 Control contable
- 252-03 Verificación física periódica

## 253 IMPUESTOS Y CUENTAS POR COBRAR

- 253-01 Contabilización y control contable de impuestos por cobrar
- 253-02 Contabilización de cuentas por cobrar
- 253-03 Control contable sobre cuentas por cobrar
- 253-04 Segregación por clases de cuenta por cobrar
- 253-05 Provisión para cuentas de dudoso cobro

## 254 INVENTARIOS

- 254-01 Contabilización
- 254-02 Valoración
- 254-03 Control contable
- 254-04 Verificación física periódica
- 254-05 Inventarios obsoletos o daados

## 255 GASTOS PAGADOS POR ANTICIPADO

- 255-01 Contabilización

## 256 OTROS ACTIVOS CORRIENTES

- 256-01 Contabilización

## 257 ACTIVOS FIJOS

- 257-01 Contabilización
- 257-02 Control contable
- 257-03 Verificación física periódica
- 257-04 Obras en proceso
- 257-05 Construcciones para otras entidades públicas

257-06 Depreciación acumulada

257-07 Adiciones y mejoras

**259 OTROS ACTIVOS**

259-01 Contabilización

259-02 Inversiones en otras entidades

259-03 Activos intangibles

**260 PASIVOS EN GENERAL**

260-01 Contabilización

260-02 Control contable

260-03 Pasivos relacionados con activos en fideicomiso

260-04 Pasivos contingentes

**261 OBLIGACIONES CORRIENTES POR PAGAR**

261-01 Contabilización

261-02 Control Contable

**265 PASIVO A LARGO PLAZO PORCION CORRIENTE**

265-01 Contabilización

**268 PASIVOS A LARGO PLAZO**

268-01 Contabilización

**270 PATRIMONIO EN GENERAL**

270-01 Contabilización

**271 PATRIMONIO RESTRINGIDO**

271-01 Contabilización

**272 PATRIMONIO DISPONIBLE**

272-01 Contabilización

**280 INFORMACION FINANCIERA EN GENERAL**

280-01 Elaboración y distribución oportuna

280-02 Formato, clasificación y terminología de acuerdo a la práctica profesional



- 280-03 Estados financieros básicos
- 280-04 Estados financieros comparativos
- 280-05 Estados financieros consolidados
- 280-06 Estados financieros anuales
- 280-07 Estados financieros mensuales
- 280-08 Conformidad con los principios de contabilidad generalmente aceptados
- 280-09 Aplicación consistente de los principios de contabilidad generalmente aceptados
- 280-10 Razonabilidad, imparcialidad y objetividad
- 280-11 Revelación suficiente
- 280-12 Integridad y claridad
- 280-13 Exactitud, confiabilidad y veracidad
- 280-14 Sencillez
- 280-15 Utilidad
- 280-16 Respaldo contable
- 280-17 Distribución
- 280-18 Actualización del formato

#### 281 ESTADO DE OPERACIONES

- 281-01 Contenido
- 281-02 Formato
- 281-03 Segregación de ingresos y gastos extraordinarios

#### 282 ESTADO DE LA SITUACION FINANCIERO

- 282-01 Contenido
- 282-02 Formato
- 282-03 Segregación de activos y pasivos corrientes
- 282-04 Prohibición de compensar activos con pasivos

#### 283 ESTADO DE CAMBIOS EN EL PATRIMONIO

- 283-01 Contenido
- 283-02 Formato

#### 284 ESTADO DE CAMBIOS EN LA SITUACION FINANCIERA

- 284-01 Contenido
- 284-02 Formato

#### 288 NOTAS A LOS ESTADOS FINANCIEROS ANUALES

- 288-01 Revelación suficiente a través de notas
- 288-02 Políticas contables

- 288-03 Revelación de cambios al aplicar las políticas
- 288-04 Revelación de desviaciones de las disposiciones contables de aplicación general
- 288-05 Revelación de eventos subsecuentes de importancia
- 288-06 Revelación de las bases de medición o valuación
- 288-07 Revelación de restricciones sobre activos y patrimonio
- 288-08 Revelación de pasivos contingentes
- 288-09 Revelación de compromisos a largo plazo no reconocidos como pasivo
- 288-10 Revelación de información sobre deuda a largo plazo
- 288-11 Revelación de otra información de importancia

#### 289 INFORMACION FINANCIERA SUPLEMENTARIA

- 289-01 Cédulas de detalle vinculadas con los estados financieros básicos

#### 290 INFORMACION FINANCIERA INTERNA PARA FINES GERENCIALES

- 290-01 Información financiera interna
- 290-02 Oportunidad
- 290-03 Formato de informes sobre recaudaciones
- 290-04 Formato de informes internos sobre gastos
- 290-05 Otros informes internos

#### 299 CONSOLIDACION DE LA INFORMACION FINANCIERA

- 299-01 Método de consolidación a base de los estados financieros presentados
- 299-02 Oportunidad
- 299-03 Formato
- 299-04 Proceso de consolidación
- 299-05 Prohibición de duplicación de labores y registros
- 299-06 El estado consolidado de operaciones del gobierno nacional

### Normas Técnicas de Control Interno

#### 100 GENERALES - POSTULADOS

- 100-01 Determinación de política
- 100-02 Gerencia por excepción
- 100-03 Gerencia por objetivo
- 100-04 Actualización del sistema de control interno

150

101 GENERALES - ADMINISTRATIVAS

- 101-01 Planificación
- 101-02 Organización
- 101-03 Unidad de mando
- 101-04 Ambito de supervisión directa
- 101-05 Delimitación de responsabilidades
- 101-06 Segregación de funciones
- 101-07 Autorización y registro de operaciones
- 101-08 Comunicaciones

102 GENERALES - FORMULARIO Y DOCUMENTOS

- 102-01 Control y uso de formularios prenumerado
- 102-02 Documentación de respaldo
- 102-03 Archivo de documentación de respaldo

110 RECURSOS HUMANOS

- 110-01 Selección de personal
- 110-02 Honestidad de los servidores
- 110-03 Capacitación y entrenamiento de personal
- 110-04 Asistencia
- 110-05 Rotación
- 110-06 Evaluación
- 110-07 Remuneraciones

121 EFECTIVO

- 121-01 Fondos fijos de caja chica
- 121-02 Responsable del fondo fijo de caja chica
- 121-03 Manejo de los fondos fijos de caja chica
- 121-04 Ingresos para depósito
- 121-05 Arqueos sorpresivos
- 121-06 Fondos rotativos en efectivo

122 BANCOS

- 122-01 Apertura de cuentas bancarias
- 122-02 Responsabilidad y manejo de cuentas bancarias
- 122-03 Desembolsos con cheque
- 122-04 Emisión de cheques en blanco y/o al portador
- 122-05 Conciliaciones bancarias
- 122-06 Realización independiente de la conciliación bancaria
- 122-07 Corte de movimiento y confirmación de saldos

101

125 VALORES A COBRAR

- 125-01 Sistema de registro
- 125-02 Constatación periódica
- 125-03 Conciliación
- 125-04 Confirmación de saldos
- 125-05 Análisis y evaluación

127 INVERSIONES EN VALORES

- 127-01 Sistema de registro
- 127-02 Custodia y manejo
- 127-03 Constatación física

131 INVENTARIOS

- 131-01 Sistema de registro
- 131-02 Unidad de abastecimiento
- 131-03 Adquisiciones
- 131-04 Custodia
- 131-05 Constatación física
- 131-06 Obsolescencia, pérdida o daño

133 ACTIVO FIJO

- 133-01 Sistema de registro
- 133-02 Adquisiciones
- 133-03 Custodia
- 133-04 Constatación física
- 133-05 Uso de vehículos
- 133-06 Identificación
- 133-07 Ventas

160 OBLIGACIONES

- 160-01 Sistema de registro
- 160-02 Autorización
- 160-03 Conciliaciones periódicas
- 160-04 Índice de vencimientos

170 INGRESOS

- 170-01 Sistema de registro
- 170-02 Formularios prenumerados
- 170-03 Clasificación

**180 GASTOS**

- 180-01 Sistema de registro
- 180-02 Documentos de respaldo
- 180-03 Autorización

A continuación se presenta una relación del Subsistema de contabilidad y su normatividad anexa que se presenta en la LOAFYC, esto es su vinculación con Principios, Políticas, Normas Técnicas en Contabilidad y Normas Técnicas de Control Interno.

Ver gráfico No. 3.



RELACION DEL SUBSISTEMA DE CONTABILIDAD Y SU NORMATIVIDAD

TITULO	PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD GENERALMENTE ACEPTADOS	POLITICAS DE CONTABILIDAD	NORMAS TECNICAS DE CONTABILIDAD	NORMAS TECNICAS DE CONTROL INTERNO
ACTIVIDADES DE LA AUDITORIA GUBERNAMENTAL			101-102-110 121-122-125 127-131-133 160-170-180	
ADMINISTRACION FINANCIERA	G 1/22	1/4	200 (3/4) 203 (3)	101 (1/8)
ANTEPROYECTO Y PRESUPUESTO DEL GOBIERNO NAC.	G - 17			
AÑO FINANCIERO CON FINES CONTABLES	G - 5			
CONCILIACION DE CUENTAS BANCARIAS			251 -07	122 (5/7)
CONTABILIDAD Y AUDITORIA EN ENTIDADES Y ORGANISMOS DEL SECTOR PUBLICO	G -11-14 EF -14/18			
CONTABILIZACION INMEDIATA DE LAS OPERACIONES FINANCIERAS	G - 10	5	201 (02)	
CONTENIDO DEL CONTROL INTERNO		15/17	200 (05)	100/102 110-121-122 125-127-131 133-160-170 180
CONTROL INTERNO PROPIO EN CADA ENTIDAD U ORGANISMO PUBLICO	G - 14	15/17	200 (05)	100 (04)

Gráfico No. 3

RELACION DEL SUBSISTEMA DE CONTABILIDAD Y SU NORMATIVIDAD

TITULO	PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD GENERALMENTE ACEPTADOS	POLITICAS DE CONTABILIDAD	NORMAS TECNICAS DE CONTABILIDAD	NORMAS TECNICAS DE CONTROL INTERNO
CONTROL POSTERIOR DE LAS OPERACIONES ADMINISTRATIVAS O FINANCIERAS DE UNA ENTIDAD U ORGANISMO				100 (04)
CONTROL PREVIO EN ENTIDADES Y ORGANISMOS DEL SECTOR PUBLICO	G - 14	16/17	200 (05)	
CUENTAS BANCARIAS ROTATIVAS			251 (03 - 06)	122 (01/07)
CHEQUES OFICIALES DE ENTIDADES Y ORGANISMOS DEL SECTOR PUBLICO		17	251 (09)	122 (03/05)
CHEQUES PENDIENTES DE COBRO			251 (07 - 09)	
DEPOSITARIOS OFICIALES DE LAS CUENTAS BANCARIAS DE ENTIDADES Y ORGANISMOS PUBLICOS				122 (01)
DEPOSITOS DE RECURSOS FINANCIEROS DE ENTIDADES Y ORGANISMOS DEL SECTOR PUBLICO				121 (04)
DEPOSITOS INTACTOS E INMEDIATOS DE LAS RECAUDACIONES DE LOS RECURSOS FINANCIEROS				121 (04)
DESCRIPCION DE LA CONTABILIDAD DE LAS ENTIDADES Y ORGANISMOS DEL SECTOR PUBLICO	G (1/22) R (1/11) PR (1/4) A (1/20) P (1/10) EF (1/24)	1/20	200/203 210/216 218 221/225 228/229 250/257 259/261 265/268 270/278 280/284	

RELACION DEL SUBSISTEMA DE CONTABILIDAD Y SU NORMATIVIDAD

TITULO	PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD GENERALMENTE ACEPTADOS	POLITICAS DE CONTABILIDAD	NORMAS TECNICAS DE CONTABILIDAD	NORMAS TECNICAS DE CONTROL INTERNO
			288/290 299	
DESCRIPCION DE LA CONSOLIDACION DE LA INFORMACION FINANCIERA	G (22)		299 (1/6)	
DESCRIPCION DEL CONTROL INTERNO	G (14)	15/17	200 (05)	100/102 110-121/128 125-127-131 133-160-170 180
ENTE CONTABLE	G (1) EF (22)			
ESTADOS FINANCIEROS COMPLETOS	EF (4/8)	14	280 (1/18) 281 (1/3) 282 (1/4) 283 (1/2) 284 (1/2) 288 (1/11) 289 (1) 290 (1/5) 299 (1/8)	
ESTADOS FINANCIEROS PARA USO GERENCIAL	EF (20/21)	10/11	280 (01)	
EXAMEN Y EVALUACION DEL CONTROL INTERNO EN ENTIDADES Y ORGANISMOS PUBLICOS AUDITADOS POR LA INSTITUCION SUPERIOR DE AUDITORIA (ISA)				100/102-110 121/122-125 127-131-133 160-170-180

RELACION DEL SUBSISTEMA DE CONTABILIDAD Y SU NORMATIVIDAD

TITULO	PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD GENERALMENTE ACEPTADOS	POLITICAS DE CONTABILIDAD	NORMAS TECNICAS DE CONTABILIDAD	NORMAS TECNICAS DE CONTROL INTERNO
FONDO FIJO DE CAJA CHICA			251 (01)	121 91/3)
FORMATO Y CONTENIDO DE LOS ESTADOS FINANCIEROS	EF (1/24)	14	280/284 288/289	
FORMULARIOS Y REGISTROS CONTABLES EN LAS ENTIDADES Y ORGANISMOS DEL SECTOR PUBLICO	R (1) PR (1) A (1) P (1)	12	203 (1/36)	102 (01) 125 (01) 127 (01) 131 (01) 133 (01) 160 (01) 170 (01) 180 (01)
IDONEIDAD DEL PERSONAL DEL MINISTERIO DE FINANZAS			202 (1/7)	110 (1/7)
INFORMACION FINANCIERA PARA CONSOLIDACION		19/20	299 (1/8)	
INTEGRACION DE LAS OPERACIONES DE CONTROL INTERNO EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	G (14)	15/17	200 (05)	100/102 110-121/122 125-127-131 133-160-170 180
JEFE DE LA UNIDAD DE CONTABILIDAD (DEBERES)			202 (1/7)	
JEFE DE UNIDADES ADMINISTRATIVAS (DEBERES)				100 (04) 101 (1/8)
NECESIDADES DE LA INFORMACION FINANCIERA CONSOLIDADA	G (22)	19/20	299 (1/6)	

RELACION DEL SUBSISTEMA DE CONTABILIDAD Y SU NORMATIVIDAD

TITULO	PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD GENERALMENTE ACEPTADOS	POLITICAS DE CONTABILIDAD	NORMAS TECNICAS DE CONTABILIDAD	NORMAS TECNICAS DE CONTROL INTERNO
NORMAS TECNICAS DE CONTABILIDAD			200/203 210/216 218 221/225 226/229 250/257 259/261 265/268 270/272 280/284 288/290 299	
NORMAS TECNICAS DE CONTROL INTERNO				100/102 100 121/122 125-127 131-133-160 170-180
OBJETIVOS DEL SISTEMA DE PRESUPUESTO				100 (03)
OBJETIVOS DEL SISTEMA DE DETERMINACION Y RE-CAUDACION DE RECURSOS FINANCIEROS				100 (03)
OBJETIVOS DEL SISTEMA DE TESORERIA				100 (03)
OBJETIVOS DEL SISTEMA DE CONTABILIDAD				100 (03)
OBJETIVOS DEL SISTEMA DE CONTROL DE RECURSOS PUBLICOS				100 (03)

RELACION DEL SUBSISTEMA DE CONTABILIDAD Y SU NORMATIVIDAD

TITULO	PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD GENERALMENTE ACEPTADOS	POLITICAS DE CONTABILIDAD	NORMAS TECNICAS DE CONTABILIDAD	NORMAS TECNICAS DE CONTROL INTERNO
ORDENADORES DE GASTOS Y DE PAGOS EN LAS ENTIDADES Y ORGANISMOS DEL SECTOR PUBLICO				180 (03)
ORGANIZACION CONTABLE EN LAS ENTIDADES Y ORGANISMOS DEL SECTOR PUBLICO				101 (02/03)
ORGANIZACION DE LA UNIDAD FINANCIERA EN ENTIDADES Y ORGANISMOS PUBLICOS				101 (02/03)
PAGO DE OBLIGACIONES EN ENTIDADES Y ORGANISMOS PUBLICOS				122 (03/04)
PERSONAL DE LA UNIDAD FINANCIERA EN LAS ENTIDADES Y ORGANISMOS DEL SECTOR PUBLICO			202 (01/07)	110 (1/7)
PERSONAL PRESUPUESTARIO DE LAS ENTIDADES Y ORGANISMOS DEL SECTOR PUBLICO				110 (1/7)
PERSONAL CON FUNCIONES DE DETERMINACION Y RECAUDACION DE RECURSOS FINANCIEROS				110 (1/7)
PERSONAL CON FUNCIONES DE ADMINISTRACION DE RECURSOS FINANCIEROS (SISTEMA DE TESORERIA)				110 (1/7)
PERSONAL CONTABLE DE LAS ENTIDADES Y ORGANISMOS DEL SECTOR PUBLICO			202 (1/7)	110 (1/7)
PERSONAL CONTABLE DE LA UNIDAD DE CONTABILIDAD DEL SECTOR PUBLICO (FUNCIONES)			201 (01/02)	
POLITICAS DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL EXPEDIDAS POR LA CONTRALORIA GENERAL		1/20	200/299	

RELACION DEL SUBSISTEMA DE CONTABILIDAD Y SU NORMATIVIDAD

TITULO	PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD GENERALMENTE ACEPTADOS	POLITICAS DE CONTABILIDAD	NORMAS TECNICAS DE CONTABILIDAD	NORMAS TECNICAS DE CONTROL INTERNO
PRESENTACION DE LA INFORMACION FINANCIERA PARA CONSOLIDACION DE LAS ENTIDADES Y ORGANISMOS DEL SECTOR PUBLICO		19/20	299 (1/8)	
PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD GENERALMENTE ACEPTADOS APLICABLES AL SISTEMA DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL	G (1/22) E (1/11) PR (1/4) A (1/20) P (1/10) EP (1/24)			
PROGRAMACION Y EVALUACION PRESUPUESTARIAS DEL GOBIERNO NACIONAL Y DE ENTIDADES Y ORGANISMOS PUBLICOS			210 (2/3)	
RECAUDACION DE RECURSOS FINANCIEROS DEL GOBIERNO NACIONAL				121 (04/05)
RECURSOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS (DEPOSITOS Y DISTRIBUCION DE LOS RECURSOS FINANCIEROS)				121 (04)
REGIMEN ESPECIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS PARA EL PAGO DE GASTOS				180 (1/3)
REGISTRO DE INGRESOS FISCALES EN LAS OFICINAS RECAUDADORAS DEL MINISTERIO DE FINANZAS	E (1)		211/216-218	170 (1/3)
REQUISITOS DE LA ADMINISTRACION FINANCIERA EN LAS ENTIDADES Y ORGANISMOS PUBLICOS			200 (1/6) 200 (1/7)	101 (1/8) 110 (1/7)
REQUISITOS ACADEMICOS DEL PERSONAL DIRECTIVO DEL MINISTERIO DE FINANZAS			202 (01)	110 (01)

RELACION DEL SUBSISTEMA DE CONTABILIDAD Y SU NORMATIVIDAD

TITULO	PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD GENERALMENTE ACEPTADOS	POLITICAS DE CONTABILIDAD	NORMAS TECNICAS DE CONTABILIDAD	NORMAS TECNICAS DE CONTROL INTERNO
REQUISITOS DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS QUE TIENEN FUNCIONES DE DETERMINACION Y RECAUDACION DE LOS RECURSOS FINANCIEROS DEL GOBIERNO NACIONAL			202 (01)	110 (01)
REQUISITOS DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS ENCARGADAS DE LA FUNCION DE DISTRIBUCION DE LOS RECURSOS FINANCIEROS DEL GOBIERNO			202 (01)	110 (01)
REQUISITOS DE LA CONTABILIDAD DE LAS ENTIDADES Y ORGANISMOS DEL SECTOR PUBLICO	G (1/22) E (1/11) PR (1/4) A (1/20) P (1/10) EF (1/24)	1/20	200/203 210/216 218 221/225 228/229 250/257 259/261 265-268 270/272 280/284 288/290 299	100/102 110 121/122 125-127 131-133 160/170 180
RETIRO DE RECURSOS DE CUENTAS BANCARIAS DE LOS DEPOSITARIOS OFICIALES				122 (3/4)
RETENCION DE DOCUMENTOS Y REGISTROS CONTABLES EN LAS UNIDADES DE CONTABILIDAD DE ENTIDADES Y ORGANISMOS DEL SECTOR PUBLICO				102 (2/3)
TITULAR FINANCIERO DE UNA ENTIDAD U ORGANISMO DEL SECTOR PUBLICO (DEBERES)			202 (06)	

111



## ROL DE LA CONTRALORIA EN LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

### Facultad

Era facultad de la Contraloría General realizar consolidaciones de la información financiera de las entidades y organismos del sector público.

El Ministerio de Finanzas por medio de la Dirección de Contabilidad Gubernamental, efectuará la centralización de la información contable de las operaciones del Gobierno Nacional, de acuerdo con las políticas y normas establecidas.

En todo caso, la centralización y consolidación evitarán la duplicación de tareas.

La propuesta de este documento es de que el Ministerio de Finanzas realice toda la consolidación contable y la Contraloría ya no la elabore.

### Necesidades de la información consolidada

Por lo manifestado el Ministerio de Finanzas establecerá las necesidades que haya en materia de información financiera consolidada, tomando en cuenta la posibilidad de utilizarla, los requerimientos de las instituciones interesadas, el costo beneficio, así como la conveniencia de disponer de estimaciones de ciertos casos.

### Información financiera para consolidación

El subsistema de control Interno basado en el concepto de centralización normativa y descentralización operativa promulgará las políticas, normas técnicas y manual de contabilidad, así como su clasificación y la forma que debe ser presentada por cada entidad y organismo del sector público, para fines de consolidación y centralización.

### Funciones y facultades de la centralización normativa

- Dictará y actualizará los reglamentos, políticas, normas, manuales e instructivos, de acuerdo con este código, respecto a la contabilidad gubernamental, incluyendo la consolidación de la información financiera.
- Prescribirá la forma y contenido de los informes financieros que han de ser presentados al Ministerio de Finanzas, Institución superior de Auditoría y al organismo planificador según el caso.
- Proporcionará asesoría técnica a las entidades y organismos, con respecto a la implantación de los sistemas y materias que le competen de acuerdo a este código.

- Dirigirá los subsistemas de contabilidad gubernamental y de control de los recursos públicos.

### Estados financieros consolidados

Los estados financieros consolidados de entes compuestos por varios organismos o entidades subsidiarias son más significativos que los estados financieros presentados por separado. Se debe intentar consolidar los estados financieros de entes estrechamente relacionados o similares por la naturaleza sus operaciones. Sin embargo, los estados consolidados no sustituyen a los elaborados por cada ente. (EF-10) \*

### PLAN DE CUENTAS (Catálogo de cuentas estandarizado)

#### Descripción y funcionamiento de las cuentas

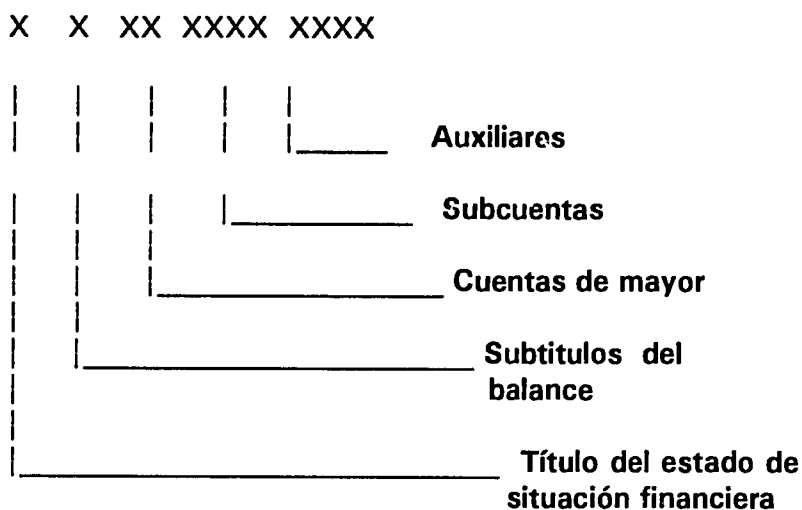
El presente manual se fundamenta en la utilización de códigos numéricos cuyos cuatro primeros dígitos corresponden a las cuentas de mayor, requeridas por la Contraloría General del Estado, entidad que realiza la consolidación de la información contable de las entidades seccionales.

El Plan General de Cuentas que se viene aplicando en la actualidad es el expedido por la Contraloría General del Estado mediante Acuerdo No. 088 y publicado en el R/O No. 402 de 23 de marzo de 1990.

Para el Ejercicio Fiscal 1992, tenemos un nuevo clasificador de Ingresos para el sector público según Acuerdo No. 889 publicado en el R/O No. 798 de 25 de octubre de 1991. Es necesario entonces explicar la conformación de los códigos numéricos de las cuentas y partidas presupuestaria que servirán para el procesamiento automático de datos.

El código para las cuentas Patrimoniales se conforman de doce dígitos divididos en cinco segmentos, cuyo significado detallamos a continuación:

## Cuentas de activo, pasivo y patrimonio



El primer dígito corresponde a los títulos de las cuentas del Estado de Situación Financiera, asignadas con el siguiente código:

1. Activo
2. Pasivo
3. Patrimonio

El segundo dígito corresponde a los subtítulos del balance, el número 1. Activos Corrientes, 2. a los Activos Fijos y número 3. Otros Activos.

En relación a las cuentas de Pasivo, el número 1. Pasivos Corrientes, el 2. Pasivos a Largo Plazo.

Con respecto a las cuentas de Patrimonio, el 1. al Patrimonio Institucional y el 2. al Patrimonio de Uso Público.

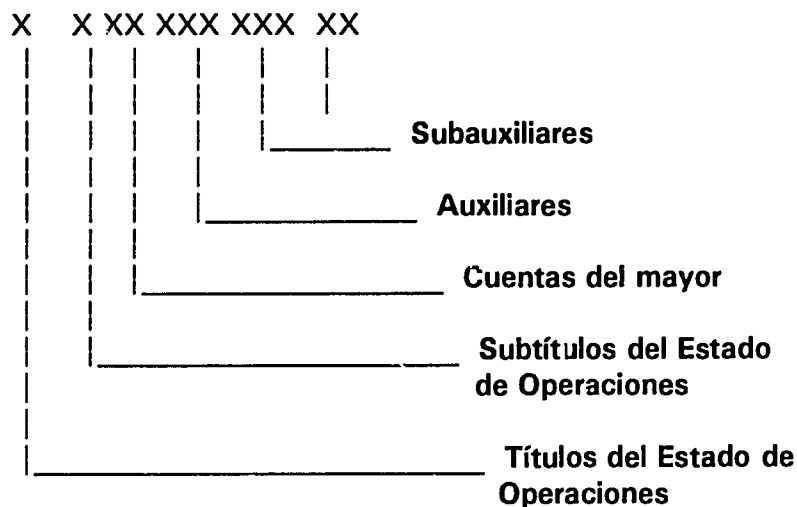
El tercero y cuarto dígitos identifican las cuentas de mayor de los Activos, Pasivos y Patrimonio.

El quinto, sexto, séptimo y octavo dígitos identifican las subcuentas, y,

Del noveno al décimo segundo dígitos sirven para identificar los auxiliares.

**Cuentas de ingresos (partidas presupuestarias)**

El código para las cuentas de ingreso se conforma de doce dígitos, divididos en seis segmentos, cuyo significado detallamos a continuación.



El primer dígito determina los títulos de las cuentas en el Estado de Operaciones, asignados con el siguiente código: 4. Ingresos

El segundo corresponde al subtítulo de las cuentas del Estado de Operaciones, 1. Corrientes, 2. de Capital y 3. de Financiamiento, y 5. otros ingresos.

El Tercero y cuarto dígitos representan las cuentas de Mayor.

Del quinto al séptimo dígito representan las cuentas auxiliares.

Del octavo al décimo segundo corresponden a las cuentas subauxiliares.

**Cuentas de gasto (partidas presupuestarias)**

El código para las cuentas y partidas presupuestarias de gasto, se conforma de once dígitos, divididos en siete segmentos, el tercer y cuarto dígito corresponden a las cuentas de mayor, estas cuentas han sido definidas de acuerdo con el clasificador económico del gasto y son:

- 10. Remuneraciones
- 20. Servicios (Capitalizables y no Capitalizables)
- 30. Suministros y materiales
- 40. Bienes Muebles

115

- 60. Contrucciones y otras inversiones
- 70. Intereses de la Deuda
- 71. Amortización de Empréstitos
- 81. Transferencias corrientes sector privado
- 82. Transferencias corrientes sector público
- 83. Transferencias corrientes sector externo
- 90. Devolución fondos de terceros e imprevistos
- 99. Asignaciones Globales

El quinto dígito corresponde a la Función, entendiéndose a ésta como una área de trabajo que cumple fines generales, el detalle es el siguiente.

- 1. Servicios Generales
- 2. Servicios Sociales
- 3. Servicios Comunales
- 4. Desarrollo Económico

El sexto dígito se refiere al programa, se entiende por programa a la unidad de trabajo que cumple fines específicos dentro de una función y se divide en:

- 1. Dirección Superior y Administración General
- 2. Justicia, Policía y Vigilancia
- 3. Educación y Cultura
- 4. Salud Pública y Asistencia Social
- 5. Desarrollo Rural
- 6. Administración y mantenimiento de locales
- 7. Construcción y mantenimiento de obras urbanas y rurales.

Del séptimo al noveno dígito se refiere a los auxiliares de gasto, ejemplos:

- 112. Jornales
- 255. Propaganda
- 381. Combustibles y Lubricantes

El décimo y décimo primer dígito corresponden a los subauxiliares de gasto.

## Diseño de estados financieros

El sistema integrado de Contabilidad y Presupuesto Gubernamentales tiene como objetivo principal la producción de Estados Financieros de conformidad con los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados por el sector público y con las normas técnicas de Contabilidad establecidas.

Mediante acuerdo No. 0058 publicada en el Registro Oficial No. 429 del 9 de febrero de 1983, se expidieron las regulaciones para la presentación de la información financiera, con fines de centralización y consolidación.

Con acuerdo No. 08178 de 20 de octubre de 1989, publicado en el suplemento del Registro Oficial No. 299 de los mismos mes y año, se promulgaron nuevas disposiciones sobre la referida materia. Con fecha 11 de abril de 1991 el sector Contralor General del Estado aprobó el Instructivo para presentación de la información a la Contraloría General del Estado.

A base de la normatividad establecida en el acuerdo No. 817 la estructura de los estados financieros, se presentarán de acuerdo con los diseños que a continuación presentamos y se enviarán a la Contraloría General del Estado, así:

### Mensualmente

- Estado de Caja - Bancos con sus tres anexos fundamentales:
  - a. Ingresos no presupuestarios
  - b. Egresos no presupuestarios
  - c. Detalles de fondos ajenos
- Estado de Operaciones acompañado de los detalles relativos al origen de las transferencias recibidas y el destino de las transferencias otorgadas.

### Anualmente

- Estado de Caja - Bancos.
- Estado de Operaciones con sus anexos y notas explicativas.
- Cédula Presupuestarias de Ingresos y gastos, por partida presupuestaria, de acuerdo a la estructura programática del presupuesto vigente de la Municipalidad.
- Estado de Situación Financiera con sus anexos y Notas explicativas.
- Los saldos que integran cada uno de los informes deberán contener cifras en miles de sucres.

### Estado de caja - Bancos

Presenta el resumen de las operaciones ejecutadas durante un mes (no tiene carácter de acumulativo), contiene información sobre los saldos que se mantienen en las cuentas corrientes, de ahorros, caja chica, fondos para pagos en efectivo, recaudaciones pendientes de depósito y fondos rotativos.

Además del encabezamiento respectivo este informe financiero incluye tres secciones destinadas a los siguientes propósitos:

1. Determinación del saldo de caja - Bancos
2. Presentación del saldo
3. Descomposición del saldo

#### Determinación del saldo de caja - Bancos

El saldo de caja - bancos se determina de la siguiente manera:

SALDO INICIAL (FINAL DEL MES ANTERIOR)

( + ) INGRESOS DEL PERIODO (DEL MES QUE SE INFORMA)

INGRESOS PRESUPUESTARIOS

INGRESOS SIN AFECTACION PRESUPUESTARIA

( - ) EGRESOS DEL PERIODO (DEL MES QUE SE INFORMA)

EGRESOS PRESUPUESTARIOS

EGRESOS SIN AFECTACION PRESUPUESTARIA

( = ) SALDO FINAL (DEL MES QUE SE INFORMA)

### Estado de operaciones

El estado de operaciones se elaborará tomando los saldos del mayor general, los que deben ser considerados con los respectivos auxiliares presupuestarios; su estructura en cuanto a los grupos de cuentas debe ajustarse al diseño que se acompaña.

En vista de que el cierre formal de las cuentas de ingresos y gastos debe realizarse en la terminación del ejercicio contable, los saldos del estado de operaciones que se preparará cada mes, se referirán a los ingresos y gastos acumulados a partir del mes de enero de cada año.

Ejemplo: Del 1ro. de enero al 31 de marzo

El estado de operaciones correspondiente al ejercicio anual, se presentará también en forma comparativa con el año anterior e incluir todos los ingresos y gastos del período luego de lo cual se procederá al cierre de las cuentas respectivas.

En el sistema computarizado de contabilidad, ya se han definido el diseño y la estructura del Estado de Operaciones; para su emisión deberá utilizarse el proceso específico. A continuación presentamos dicho diseño:

Ingresos Corrientes	S/.	XXX
( - ) Gastos Corrientes		(XXX)
( = ) Superávit o Déficit de Operación	-----	XXX
Ingresos de Capital		XXX
( - ) Gastos de Capital	(XXX)	
( = ) Superávit o Déficit de Capital		XXX
( = ) Superávit o Déficit Financiero	-----	XXX
( + ) Utilización del Superávit o		
( - ) Financiamiento del Déficit:		XXX
( + ) Ingresos por Crédito Público	XXX	
( + ) Saldo de Bancos Ej/...	XXX	
( - ) Amortización de Empréstitos	(XXX)	
( = ) Superávit o Déficit Presupuestario	-----	----- XXX
		=====

**Cédulas presupuestarias**

Las Cédulas Presupuestarias, al igual que los Estados Financieros, forman parte de la información que debe prepararse anualmente y de acuerdo con los requerimientos de información por parte de los niveles jerárquicos superiores de la Municipalidad. Dichos informes han sido definidos en el sistema computarizado de Contabilidad de acuerdo con la estructura establecida por la Contraloría; para poder obtenerlos se utilizará el proceso establecido en este sistema.

119



En las cédulas de ingresos se determinarán los totales de cada uno de los grupos de ingresos, de manera que se puedan conocer los montos recaudados por ingresos corrientes, de capital y financiamiento; también se desglosarán dentro de los grupos antes señalados los parciales respectivos a nivel de cada partida presupuestaria de acuerdo con el plan de cuentas.

En las cédulas de gastos se definirán los totales a nivel de cada unidad programática y dentro de cada una de ellas, los parciales a nivel de cada partida presupuestaria.

### **Estado de situación financiera**

Es el estado financiero en el que se presentará en forma resumida y clasificada todos los activos de propiedad de la institución, los pasivos u obligaciones que ha contraído y el patrimonio de la entidad a una fecha determinada.

En el Estado de Situación Financiera, el orden de presentación de los activos corresponde al grado de liquidez, realización, consumo o utilización. Los pasivos se presentan de acuerdo con su vencimiento o probable liquidación. El patrimonio se presenta como restringido y disponible.

Además la presentación del Estado de Situación Financiera debe hacerse primero con el grupo de Activos, luego el de Pasivos y Patrimonio.

En el sistema de contabilidad y presupuesto integrado computarizado XOFI el Estado de Situación Financiera ha sido diseñado de acuerdo con las normas de contabilidad pertinentes.

La emisión se la realiza en forma automática utilizando el proceso específico determinado en el sistema.

## Plan de cuentas (Máximo nivel)

CODIGO	DESCRIPCION
<b>1.0.00.0000.0000</b>	<b>ACTIVO</b>
<b>1.1000.0000.0000</b>	<b>ACTIVO CORRIENTE</b>
1.1.02.0000.0000	BANCOS
1.1.05.0000.0000	CAJA OFICINA PAGADORA
1.1.07.0000.0000	CAJAS CHICAS
1.1.08.0000.0000	FONDOS ROTATIVOS
1.1.28.0000.0000	INVERSIONES FINAN.COORR.SEC/PRIVADO
1.1.29.0000.0000	INVERSIONES FINAN.COORR.SEC/PUBLICO
1.1.39.0000.0000	DOCUMENTOS POR COBRAR SEC/PRIVADO
1.1.40.0000.0000	DOCUMENTOS POR COBRAR SEC/PUBLICO
1.1.51.0000.0000	CUENTAS POR COBRAR SEC/PRIVADO
1.1.52.0000.0000	CUENTAS POR COBRAR SEC/PUBLICO
1.1.54.0000.0000	CTAS POR COBRAR SER.Y EMPL.PUBLI
1.1.76.0000.0000	INVENTARIOS PARA CONS. INTERNO
1.1.82.0000.0000	OTROS DEPOSITOS ENTREGADOS S/PUBL
1.1.96.0000.0000	ANTICIPOS CONTRAC.REAJUSTAD. SEC.PRIV
1.1.97.0000.0000	ANTICIPOS CONTRAC.CORTO PZO.SEC.PRIV
<b>1.2.00.0000.0000</b>	<b>FIJOS</b>
1.2.01.0000.0000	MUEBLES Y ENSERES
1.2.05.0000.0000	VEHICULOS
1.2.08.0000.0000	MAQUINARIA Y EQUIPO
1.2.11.0000.0000	TERRENOS
1.2.31.0000.0000	CONSTRUC.INSTITUCIONALES EN PROCESO
1.2.35.0000.0000	CONSTRUCCIONES INSTITUCIONALES
1.2.47.0000.0000	ACTIVOS FIJOS EN TRANSITO
1.2.50.0000.0000	CONSTRUCC.USO PUBLICO EN PROCESO
1.2.51.0000.0000	CONSTRCCIONES USO PUBLICO
<b>1.2.00.0000.0000</b>	<b>OTROS</b>
1.3.01.0000.0000	INVERSIOS.FINANC.L/PZO.SEC/PRIVADO
1.3.02.0000.0000	INVERSIOS.FINANC.L/PZO.SEC/PUBLICO
1.3.11.0000.0000	DCOTOS POR COBRAR L/PZO.SEC/PUBLICO
<b>1.9.00.0000.0000</b>	<b>CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS</b>
1.9.01.0000.0000	TITULOS DE CREDITO EMITIDOS
1.9.03.0000.0000	RECEPCION BIENES. VALOR.DOC.G.Y.CUS
1.9.04.0000.0000	ESPECIES VALORADAS EMITIDAS
1.9.08.0000.0000	CONSTRUCCIONES USO PBLCO. EN PROCESO

<b>2.0.00.0000.0000</b>	<b>PASIVO</b>
<b>2.1.00.0000.0000</b>	<b>CORRIENTES</b>
2.1.02.0000.0000	DOCTS POR PAGAR SEC/PUBLICO
2.1.13.0000.0000	CUENTAS POR COBRAR SEC/PRIVADO
2.1.14.0000.0000	CUENTAS POR PAGAR SEC/PUBLICO
2.1.38.0000.0000	TRANSF.POR PAGAR CEC. PUBLICO
2.1.49.0000.0000	FONDS TRCRS POR PGR SEC/PRICADO
2.1.50.0000.0000	FONDS TRCER POR PAGAR SEC/PUBLICO
2.1.61.0000.0000	NOTAS DE CREDITO Y REINTGRO POR PAG.
<b>2.2.00.0000.0000</b>	<b>LARGO PLAZO</b>
2.2.10.0000.0000	CREDITO PUBLICO EXTERNO
2.2.11.0000.0000	EMPRESTITOS ORGANISM. INTERNACIONALS
2.2.20.0000.0000	CREDITO PUBLICO INTERNO
2.2.25.0000.0000	EMPRESTITOS OTRAS ENTIDADES PUBLICAS
<b>2.3.00.0000.0000</b>	<b>OTROS PASIVOS</b>
<b>2.9.00.0000.0000</b>	<b>CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS</b>
2.9.01.0000.0000	EMISION DE TITULOS DE CREDITO
2.9.03.0000.0000	VALORS BIENES Y DOC.GRNTIA Y CUSTDIA
2.9.04.0000.0000	EJECUCION CONSTRUCCIONES USO PUBLICO
<b>3.0.00.0000.0000</b>	<b>PATRIMONIO</b>
<b>3.1.00.0000.0000</b>	<b>INSTITUCIONAL</b>
3.1.01.0000.0000	DISPONIBLE
3.1.02.0000.0000	RESTRINGIDO
3.2.03.0000.0000	PUBLICO
<b>4.0.00.000.000.00</b>	<b>INGRESOS</b>
<b>4.1.00.000.000.00</b>	<b>INGRESOS CORRIENTES</b>
4.1.10.000.000.00	TRIBUTARIOS
4.1.11.000.000.00	IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y UTILIDADES
4.1.13.000.000.00	IMPUESTOS SOBRE LA PROPIEDAD
4.1.14.000.000.00	IMPUESTOS SOBRE BIENES Y SERVICIOS
4.1.16.000.000.00	OTROS IMPUESTOS MULTS E INTERESES
4.1.18.000.000.00	CONTRIBUCION ESPECIAL DE MEJORAS
4.1.20.000.000.00	NO TRIBUTARIOS
4.1.21.000.000.00	INGRESO SOBRE LA PROPIEDAD
4.1.22.000.000.00	TASAS
4.1.23.000.000.00	CONCESION CERTF.LICNC.PATNTS.PERMS
4.1.24.000.000.00	VNTS.NO INDSTRLS:AGUA.ENERGIA.OTROS

4.1.28.000.000.00	OTROS NO TRIBUTARIOS
4.1.29.000.000.00	MULTAS INTERESES Y VARIOS
4.1.30.000.000.00	TRANFRNCS CORRNTS
4.1.31.000.000.00	TRNSFRNCS CRRNTS SEC/PUBLICO
4.1.40.000.000.00	DONACIOENS CORRIENTES
4.1.41.000.000.00	DONACIONES CORRIENTES INTERNAS
<b>4.2.00.000.000.00</b>	<b>INGRESOS DE CAPITAL</b>
4.2.10.000.000.00	COMRCLZCN ACTIVOS FIJOS Y EXSTNCS
4.2.11.000.000.00	VENTA DE ACTIVOS
4.2.20.000.000.00	TRANSFERENCIAS
4.2.21.000.000.00	TRANF. DE CAPITAL SEC/PUBLICO
<b>4.3.00.000.000.00</b>	<b>CUENTAS DE FINANCIAMIENTO</b>
4.3.10.000.000.00	CREDITO PUBLICO
4.3.11.000.000.00	DEUDA PUBLICA INTERNA
4.3.20.000.000.00	FINANCIAMEINTO PROPIO
4.3.21.000.000.00	SALDOS
<b>5.0.00.0.0.000.00</b>	<b>GASTOS</b>
<b>5.1.00.0.0.000.00</b>	<b>GASTOS CORRIENTES</b>
5.1.10.0.0.000.00	GASTOS REMUNERACIONES
5.1.20.0.0.000.00	GASTO SERVICIOS
5.1.30.0.0.000.00	GASTO SUMINSITRO Y MATERIALES
5.1.40.0.0.000.00	GSTO BNES MBLES (no capitalizable)
5.1.60.0.0.000.00	GSTO CONSTRCNES Y OTRS INVRSNS(N.CP)
5.1.70.0.0.000.00	GASTO INTERESES
5.1.81.0.0.000.00	GASTO TRNFRNCS COR.SEC.PRIVADO
5.1.82.0.0.000.00	GASTO TRNFRNCS COR.SEC.PUBLICO
5.1.83.0.0.000.00	GST. TRNSFRNCS COOR.S/EXTERNO
5.1.90.0.0.000.00	GSTO DEVLN FDS TRCRS E IMPRVSTOS
5.1.99.0.0.000.00	ASIGNACIONES GLOBALES
<b>5.2.00.0.0.000.00</b>	<b>GASTOS DE CAPITAL</b>
5.2.20.0.0.000.00	GASTOS SERVICIOS (CAPITALIZABLE)
5.2.30.0.0.000.00	GSTO SMNSTRO Y MATRLS(CAPITALIZABLE)
5.2.40.0.0.000.00	GASTO BIENES MUEBLES
5.2.50.0.0.000.00	GSTO ADQUIS. DE INMUEBLES Y SMVIENTS
5.2.60.0.0.000.00	GSTO CONSTRUCCION Y OTRS INVRSNS
5.2.82.0.0.000.00	GSTO TRNSFRENCAS CAPTL SEC.PUBLICO
<b>5.3.00.0.0.000.00</b>	<b>GASTOS DE FINANCIAMIENTO</b>
5.3.71.0.0.000.00	GASTO AMORTIZACION DE EMPRESTITOS

120

5.5.00.0.0.000.00	<b>OTROS GASTOS</b>
5.5.11.0.0.000.00	GASTOS PENDIENTES DE INVESTIGACION
5.6.00.0.0.000.00	<b>CUENTAS TRANSITORIAS DEUDORAS</b>
5.9.00.0.0.000.00	<b>CUENTAS DE RESULTADOS DEUDORAS.</b>

## **CICLO CONTABLE**

### **Características**

El ciclo contable se inicia desde el momento en el que se origina una transacción financiera hasta cuando se presentan los estados financieros, esto implica que se deben cumplir varios pasos o fases.

Es necesario que la administración gerencial y la financiera provea la existencia de un conjunto de procedimientos y medidas adecuadas de control interno dentro del ciclo contable de tal manera que en la ejecución de cada una de las características se cumplan con los principios básicos de control interno como: Separación de funciones; delimitación de responsabilidades; rotación de deberes; utilización de formularios preimpresos y numerados.

Cada entidad y organismo del sector público tiene que diseñar e implementar su propio sistema de contabilidad acorde a las características y naturaleza de las mismas, así como al tipo de sus operaciones, debe considerar esencialmente un sistema de contabilidad integrado, que conste con las características cuya información permita la consolidación a nivel nacional.

### **Método contable**

El método Contable que se aplica es el mixto o modificado, es decir que los ingresos se registran como tales en el momento en que se efectivizan, los ingresos comprenden las recaudaciones efectivas realizadas, los saldos sobrantes debidamente establecidos al 31 de diciembre de cada año, relacionados con Caja-Bancos, Inversiones Financieras de Corto plazo, Prepagos y Anticipos de Corto plazo. Los gastos se contabilizan en el momento en que se incurre en la obligación y constituyen las obligaciones originadas por la adquisición de bienes, prestación de servicios y/o ejecución de obras.

### **Recolección y examen de la documentación fuente**

Los documentos que evidencian las transacciones materia de registro contable, luego de cumplir con los pasos administrativos previstos en los procedimientos, los mismos que incluyen los correspondientes controles administrativos, financieros, llegan al departamento de contabilidad donde se realiza el examen

que tiene como finalidad principal verificar que se hayan cumplido a cabalidad las acciones preliminares, para lo cual se comprueba:

- a. La exactitud de los cálculos aritmético contenidos en los documentos.
- b. Que existan las firmas autorizadas.
- c. Que todos las casillas de los formularios estén correctamente llenados.
- d. Que los expedientes de cada transacción estén completos.
- e. Que se cumplan los requisitos de legalidad, propiedad y disponibilidad presupuestaria.

### **Registro en los libros de entrada original**

El primer registro formal que se efectúa, corresponde a la jurnalización que se realiza en el Diario General. Esta actividad se ejecuta en forma diaria, utilizando los procesos computarizados relacionados con el registro e impresión de los compromisos, obligaciones, cheques comprobantes, ajustes presupuestarios, ajustes contables, ingresos de caja y comprobante de diario. Este procedimiento se efectúa, luego de que se haya realizado el control previo de la documentación sustentatoria, cuyo proceso se describe en el numeral anterior.

### **Mayorización**

Con la información que contiene el Diario General, el computador interactivamente procede a clasificar los débitos y créditos, de acuerdo a la forma en que deben producirse los respectivos estados e informes financieros y registrarlos en las correspondientes cuentas auxiliares, subcuentas y cuentas de mayor general y partidas presupuestarias. Utilizando el proceso específico para los reportes del mayor se pueden imprimir todas las cuentas mencionadas anteriormente. Así como también en las Partidas Presupuestarias y sus correspondientes auxiliares y subauxiliares, que determinan la preparación de las Cédulas Presupuestarias.

### **Balance de comprobación**

Por lo menos una vez al mes y en forma previa a la elaboración de los informes financieros, se emitirá un balance de comprobación, en dicho reporte se verificará que en la jurnalización y mayorización se haya conservado la igualdad entre el Debe y el Haber, así como también se revisará que los totales del debe y el haber de la columna de sumas sea iguales.

Este reporte se puede obtener utilizando el programa específico para la emisión del balance de comprobación a través del computador y su impresora.

### **Elaboración de estados financieros y cédulas presupuestarias**

Una vez que se ha procedido a digitar los asientos de ajuste y reclasificación producto del análisis de las cuentas que conforman los estados financieros al 31 de diciembre de cada año se emitirán los estados, informes y cédulas presupuestarias utilizando los programas específicos para la emisión de estos reportes los mismos que se encuentran detallados en el computador. De la misma forma se procederá a la emisión de los respectivos anexos y notas aclaratorias.

### **Asientos de cierre**

Una vez que hayan emitido los informes financieros, se cerrarán las cuentas de ingresos, de gastos y las transitorias, con la finalidad de que para el nuevo ejercicio económico se pueda iniciar el registro de las operaciones presupuestarias y se puedan medir adecuadamente los valores relacionados con estas cuentas.

### **Clasificadores contables y presupuestarios**

El plan de cuentas incluye clasificaciones definidas de las cuentas patrimoniales y presupuestarias, las primeras comprenden a los activos, pasivos, patrimonio y cuentas de orden, las segundas están conformadas por los ingresos y gastos. El subsistema que se ha diseñado permite registrar en forma íntegra todas las transacciones financieras que tengan efecto patrimonial y presupuestario.

Las agrupaciones de los ingresos se ajustan al clasificador oficialmente expedido por la Contraloría General del Estado, el cual se fundamenta en criterios de carácter económico.

Los gastos se agrupan de acuerdo con el clasificador por objeto del gasto así como también del clasificador programático y los códigos adicionales contemplados en el presupuesto anual de la Entidad.

### **El presupuesto**

La Entidad, para el financiamiento de las operaciones cuenta con recursos propios, con el aporte del Gobierno Nacional a través del Presupuesto General del Estado y de empréstitos de otras entidades del sector público, así como también de organismos internacionales. Es un Presupuesto Especial, su programación, formulación, aprobación, ejecución, control, evaluación y liquidación, se sujeta al procedimiento contemplado en la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control.

### **Cuentas bancarias**

Los recursos financieros contemplados en el presupuesto de la entidad se manejan a través de cuentas bancarias las mismas que se mantienen en el Banco Central, así como también en Bancos privados de la localidad con el objeto de recibir el pago de los impuestos por parte de los contribuyentes.

### **Control de los inventarios**

Los Inventarios que mantiene la entidad, se refieren a los bienes fungibles que se adquieren para el consumo interno de las diferentes unidades administrativas que conforman la entidad.

De acuerdo a lo que establece la NTC No. 254-01, se mantiene un control permanente sobre dichos bienes. Su valoración se realiza aplicando el método promedio. El Registro Contable de las adquisiciones consiste en debitar simultáneamente las respectivas cuentas de Inventarios para Consumo Interno y las cuentas presupuestarias de gasto, se acreditarán a las cuentas de Bancos y/o Cuentas por Pagar y a la Cuenta Patrimonio Disponible. Las entregas por parte de las bodegas a las diferentes unidades solicitantes se contabilizarán debitando la Cuenta Patrimonio Disponible y acreditando a la Cuenta de Inventarios para Consumo Interno respectivo.

### **Control de activos fijos**

Todos los bienes que reúnan las características de:

1. Constituir propiedad de la entidad
2. Tener una vida útil de al menos un año
3. Usarse en actividades de la entidad y no estar destinados para la venta.
4. Tener un costo de adquisición o estimado individual de por lo menos siete mil sucres.

Deberán ser considerados como Activos Fijos, serán registrados al costo de adquisición o de construcción a la fecha en que se reciben los bienes así: Se debitarán simultáneamente las cuentas de Activo Fijo y Presupuestarias de gasto correspondientes, se acreditarán las cuentas de Bancos y/o Cuentas por Pagar así como también la cuenta Patrimonio Restringido respectivo. En el caso de enajenación y baja de los bienes: se acreditará las cuentas de Activo Fijo correspondientes y se debitará la contrapartida Patrimonio Restringido.



### Registro de las transacciones financieras

Los registros que se realizan en el Sistema Contable son los siguientes:

- Registro del Presupuesto Inicial (Partida Simple)
- Registro de las Modificaciones al Presupuesto (Partida Simple)
- Registro de los Compromisos de Gasto (Partida Simple)
- Registro de las Obligaciones - Gasto Devengado (Partida Doble)
- Registro de los Cheques Comprobantes (Partida Doble)
- Registro de los Ingresos de Caja (Partida Doble)
- Registro de los ajustes presupuestarios (Partida Simple)
- Registro de los ajustes contable - Patrimonial (Partida Doble)

### El proceso contable

El proceso contable para el registro de las transacciones, tiene como base la integración de las operaciones, tanto patrimoniales como presupuestarias.

Como podemos observar en el grafico adjunto, el proceso contable de las transacciones se realiza de la siguiente manera.

Cuando el documento fuente es el presupuesto o las reformas presupuestarias, el registro se realiza en las diferentes partidas presupuestarias de ingresos y gastos. Luego de lo cual con los saldos de las diferentes partidas podemos obtener las cédulas presupuestarias de ingresos y la cedula presupuestaria de gastos.

De acuerdo con el art. 58 de la L.OAFYC, para poder contraer compromisos y obligaciones, las dependencias deberán solicitar a la Dirección financiera de la entidad la respectiva asignación presupuestaria mediante una solicitud escrita. El requerimiento realizado se registra mediante la elaboración del COMPROMISO DE GASTO, cuyo movimiento afecta únicamente a las partidas presupuestarias de gasto en la columna compromiso.

Cuando el documento fuente es el Estado de Situación Inicial, la contabilización de los saldos de las cuentas se realiza utilizando el comprobante denominado ASIENTO DE DIARIO y afectan únicamente a las cuentas de activo, pasivo y patrimonio.

Mientras que cuando los documentos fuente son los contratos, facturas, planillas roles de pago, recibos, anticipos de contratos y de sueldos, los prepagados, las N/D bancarias, etc, la contabilización se realiza de dos maneras:

1. Si los egresos se han definido como gastos elaboramos el comprobante denominado OBLIGACION PRESUPUESTARIA, documento en el cual registramos las cuentas de gasto en el débito con la cuenta de pasivo cuentas por pagar obligaciones (puente) en el crédito, estos movimientos afectan tanto a las partidas presupuestarias de gastos en la columna obligacion asi como también a la cuenta de pasivo corriente en el auxiliar patrimonial correspondiente.

La obligación así como el compromiso son documentos habilitantes para realizar los pagos mediante la elaboración del CHEQUE COMPROBANTE, documento en el que registramos las cuentas de activo, pasivo, patrimonio y las cuentas de ingreso cuando el caso lo amerite. El movimiento contable registrado afecta a los auxiliares tanto patrimoniales como presupuestarios.

2. Si los egresos corresponden a anticipos de contratos, anticipos de sueldos, valores prepagados y por cobrar, no es necesario registrar en la obligación presupuestaria sino únicamente en el CHEQUE COMPROBANTE las cuentas de activo, pasivo y patrimonio.

Si los documentos fuente son los depósitos bancarios y N/C, éstas transacciones se journalizan mediante la elaboración del COMPROBANTE DE INGRESO, documento en el cual se registran tanto las cuentas de activo, como las cuentas de ingresos; estos movimientos afectan a los auxiliares patrimoniales, los auxiliares presupuestarios y las partidas presupuestarias en la columna recaudado.

Una vez registradas las transacciones tanto patrimoniales como presupuestarias, mediante la elaboración del ASIENTO DE DIARIO, obligación presupuestaria, cheque comprobante y comprobante de ingreso, en forma automática el computador realiza los pases tanto a las cuentas de mayor general como a las cuentas de mayor auxiliar patrimoniales, de ingresos y gastos.

Mediante la utilización de los procesos del sistema, no podrá elaborarse un compromiso de gasto sino hay un requerimiento de asignación presupuestaria, una obligación presupuestaria si es que previamente hay un compromiso de gasto y un cheque comprobante si no hay una obligación presupuestaria, es decir que cada documento hace referencia a otro, de acuerdo con el proceso de trámite de los pagos que realiza la entidad.

De la misma forma los ajustes por anulación de compromisos de gasto, obligaciones presupuestarias y cheques comprobantes deberán realizarse únicamente mediante la elaboración de los AJUSTES PRESUPUESTARIOS,

mientras que los comprobantes de ingresos y los asientos de diario se regularán mediante la elaboración de otro asiento de diario.

(Ver gráfico No. 4)

### **Funciones incompatibles con la contabilidad**

Una debida segregación de funciones comprende la división de las fases de autorización, ejecución, revisión, registro, control de las operaciones de la entidad y custodia de los recursos, con el fin de lograr una verificación interna, evitando errores y actos irregulares o fraudulentos.

Ninguna entidad debe manejar los registros contables y presupuestarios que sirven de base para controlar su propia operación.

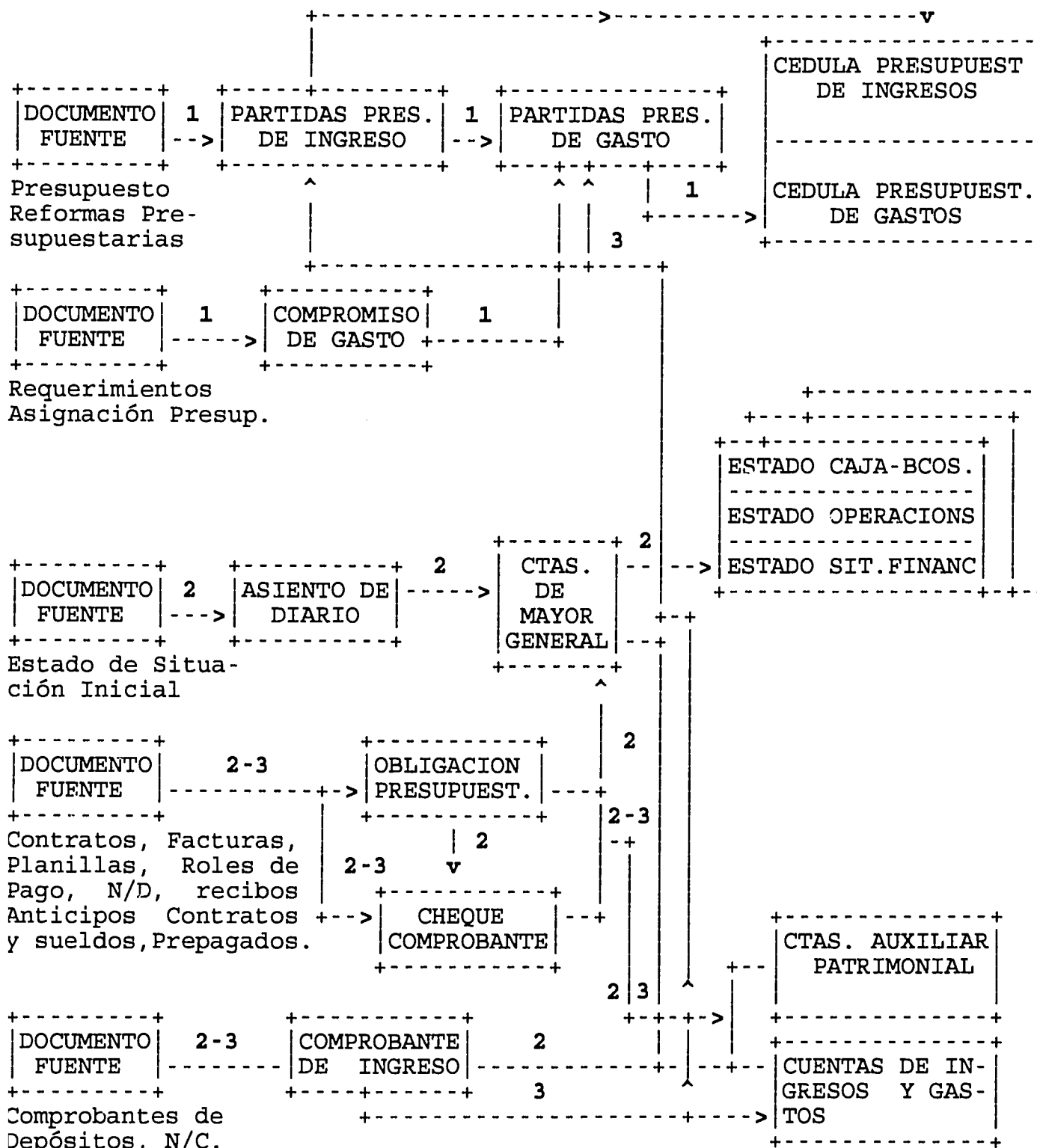
La segregación de funciones deber precisarse en forma clara en los manuales, flujograma y descripciones de cargos de cada entidad.

El Contador Gubernamental no debe ejercer labor alguna conexas con la administración de los recursos públicos que estén sujetos a su contabilización.

El Contador Gubernamental está impedido de efectuar labores de administración de recursos financieros y materiales, tales como: el manejo de fondos de caja chica, la recaudación de ingresos, la forma o entrega de cheques otros pagos, el mantenimiento de bodega de inventarios, la custodia de valores o de otros activos.

Para lograr un adecuado control sobre los recursos del Estado, es necesario separar la función de registro contable del manejo y de la custodia de los mismos.

**FLUJOGRAMA DEL PROCESO CONTABLE** Gráfico No. 4  
1



- 1. Afectación Presupuestaria
- 2. Afectación Patrimonial
- 3. Integración Patrimonial y Presupuestaria

## **5ª UNIDAD DIDACTICA: CONTABILIDAD COMPUTARIZADA Y CONTROL INTERNO**

### **Objetivo operacional**

Esta unidad esta en coordinación con el módulo II de aplicación cuyo objetivo es procurar que los participantes "aprendan a ser usuarios de los sistemas computarizados de información financiera, tanto en el planteamiento de necesidades y requerimientos como a la utilización racional de los recursos informáticos puestos a su disposición, para adoptar decisiones y controlar su cumplimiento en el logro de los resultados.

Por lo tanto, los participantes estarán en condiciones de utilizar los medios informáticos para la contabilidad como parte del SIMAFAL, y conocer las funciones de control interno financiero en general, y las relaciones con la administración de la contabilidad en particular.

### **AUTOMATIZACION DEL SISTEMA INTEGRADO DE CONTABILIDAD Y PRESUPUESTO GUBERNAMENTALES "SICYP"**

#### **Introducción**

El presente Manual ha sido elaborado con la finalidad de unificar los procedimientos para el correcto manejo del Sistema Integrado de Contabilidad y Presupuesto Gubernamentales "SICYP".

El "SICYP" ha sido diseñado e implementado en coordinación con TERNCAPSA y bajo la supervisión de funcionarios y técnicos del departamento de Contabilidad, tomando en consideración las normas establecidas en los Artículos 206, 207 y 208 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC), con los Principios, Políticas y Normas Técnicas dictadas por la Contraloría General del Estado. (Institución Superior de Auditoría).

El "SICYP" comprende el proceso de las operaciones patrimoniales y presupuestarias de la entidad, expresadas en términos financieros, desde los registros de entrada original a través de los diferentes documentos básicos cuyos formatos han sido diseñados en el sistema, hasta la emisión de los Estados Financieros, su consolidación e interpretación.

El sistema se encuentra diseñado bajo el Sistema Operativo XENIX ó UNIX, es decir es multiusuario, porque permite la utilización simultánea de los diversos procesos contables a través de varias terminales y se lo ejecuta utilizando un microcomputador IBM-PS-80.

Los procesos del "SICYP" permiten diseñar los Estados Financieros y las Cédulas Presupuestarias de acuerdo con las necesidades de información Gerencial.

Las operaciones contables se registran bajo el Método Modificado o Mixto esto es los ingresos al momento de la recaudación del dinero y los gastos en el momento en que se recibe el bien o servicio, considerando la integración de las cuentas patrimoniales y presupuestarias. Además se cumple con las instancias definidas para la ejecución presupuestaria como son: el Compromiso, la Obligación y el Pago (Art. 58, 59 y 60 LOAFYC).

El "SICYP" dispone de menús de fácil manejo, lo que permite la eficiencia en el desarrollo de las actividades contables tales como:

- Efectuar el registro oportuno de las operaciones patrimoniales y presupuestaria utilizando códigos y nomenclatura de las cuentas uniformes.
- Obtener en forma periódica los Estados Financieros y otros informes de acuerdo con las necesidades de información.
- Entregar con puntualidad la información contable - financiera en forma clara concisa y confiable.
- Determinar con facilidad los costos de ejecución de los Programas, Proyectos y obras.
- Producir información financiera que posibilite la evaluación presupuestaria en forma habitual.
- Analizar la información producida mediante la utilización de la hoja electrónica Lotus.

Con el aprovechamiento del "SICYP", el departamento de Contabilidad ve cumplido sus objetivos.

### **Explicación del Sistema Integrado de Contabilidad y Presupuesto Gubernamentales "SICYP"**

El "SICYP" se adapta a la estructura del departamento de Contabilidad, es decir que el sistema se ejecuta en tres áreas enlazadas entre sí.

- De contabilidad (master)
- De presupuesto
- De pagos

#### **Areas del sistema**

##### **Area de contabilidad**

Esta área es considerada master porque contiene todos los menús, opciones y procesos del sistema. Contiene los siguientes menús:

- XOFI** : Entrada y salida
- CUENTAS** : Crea, modifica y borra las cuentas contables, así como también para imprimir el Plan de Cuentas.
- PRESUPUESTOS**: Ingresa el Presupuesto Inicial y sus modificaciones. Elabora y emite Compromisos y Obligaciones.
- CONTABILIDAD**: Realiza y emite los Asientos de Diario y los Ingresos
- LISTADOS** : Hace consultas sobre cuentas y documentos. Obtiene reportes de cuentas y documentos. Listados de documentos ingresados,utilizaciones. Modificar variables de impresión. Emite los Estados Financieros y demás informes.

### Area de presupuesto

Esta área comprende las actividades presupuestarias, corresponde al menú denominado Presupuestos del área de Contabilidad, contiene los siguientes menús:

- XOFI**: Entrada y salida del subsistema
- PRESUPUESTOS**: Ingresa el Presupuesto Inicial y sus modificaciones. Emite Compromisos y Obligaciones. Modifica el Presupuesto Inicial.
- CONSULTAS**: Realiza consultas varias sobre cuentas presupuestarias y documentos. (Explicación en área de Contabilidad).
- LISTADOS**: Obtiene reportes de cuentas, de documentos, de documentos ingresados; listados de utilizaciones; modifica variables de impresión. (Area Contabilidad).
- AJUSTES**: Realiza ajustes a los compromisos y las obligaciones.

### Area de Pagos

El área de pagos comprende las actividades de elaboración de los Cheque - Comprobantes con su respectiva jurnalización. Contiene los siguientes menús:

- XOFI**: Entrada y salida
- CHEQUES**: Elabora los pagos con y sin cuentas de gasto; modifica las descripciones equivocadas
- CONSULTAS**: Realiza consultas varias sobre las cuentas y documentos. (Explicación Area de Contabilidad)

### Inicio de una sesión del sistema de contabilidad

El proceso que debe seguir para poner en ejecución el Sistema de Contabilidad y Presupuesto Gubernamentales Integrado "SCGI" es el siguiente:

1. Encienda su terminal.
2. Ingrese su Login y Password de acceso a cada área.

Seguidamente aparece la pantalla del logotipo del sistema, el mismo que contiene el nombre del sistema de contabilidad, la versión correspondiente al sistema, el nombre de la Entidad y el lugar donde se elaboró el Sistema Quito - Ecuador.

Presione la tecla <RETURN> para continuar.

Inmediatamente aparecerá la pantalla que le permitirá escoger en el que las siguientes opciones: Versión, Contabilidad y Salida.

**VERSION:** Nos indicará el logotipo del sistema.  
**CONTABILIDAD:** Contiene los menús de Cuentas, Presupuestos, Contabilidad y Listados.  
**SALIDA:** Termina la sesión de trabajo.

Presione <RETURN> ubicando el cursor en el campo Contabilidad y obtendrá los menús de: Cuentas, Presupuestos, Contabilidad y Listados.

### **Menú CUENTAS**

Este menú permite Crear, Modificar y Borrar las cuentas contables cada una con sus respectivos códigos que serán utilizados en la journalización de las transacciones tanto Patrimoniales como Presupuestarias que se originan en la Institución.

Los códigos contables de las cuentas de activo, cuentas de orden deudoras, pasivo, cuentas de orden acreedoras, patrimonio e ingresos se conforman de doce (12) dígitos, mientras que el código para las cuentas de gasto se conforman de once (11) dígitos.

El Plan de Cuentas se encuentra diseñado de acuerdo con las normas establecidas en el Registro Oficial No. 402 del 23 de marzo de 1990.

En el Capítulo VII "Plan de Cuentas - Descripción del Funcionamiento de las Cuentas", se encuentra detallado el significado y uso del código contable.

El menú Cuentas contiene dos submenús:

1. Creación — Contiene las opciones de: Ingrese, Modifique, Borre y Termine.
2. Impresión — Comprende las opciones: Máximo Nivel, Por Nivel y Termine.

### **Creación de las CUENTAS**

Si desea crear las cuentas contables, ubique el cursor en el campo Creación y pulse <RETURN>, enseguida obtendrá la pantalla con los siguientes procesos:

1. Ingrese
2. Modifique
3. Borre
4. Termine



### 1. Ingrese

Ubique el cursor en el campo Ingrese, pulse la tecla <RETURN> e ingrese los datos necesarios para la creación de una cuenta contable, así:

**CUENTA:** Ingrese el código que identificará al nombre de la cuenta que va a crear.

Toda cuenta respeta niveles jerárquicos de creación.

### 2. Modifique

Usted puede realizar la corrección de cuentas ingresadas en el Plan Contable, esta opción permite modificar los nombres más no el código contable.

### 3. Borre

Por medio de esta opción usted puede eliminar los datos del Plan de Cuentas.

Ingrese la cuenta que desee eliminar.

### 4. Termine

Finaliza la ejecución del MENU CUENTAS, y le envía el menú principal del sistema.

## **Impresión del plan de CUENTAS**

Este submenú le permite la obtención de un listado del Plan de Cuentas creado ya sea impreso o por pantalla, en diferentes niveles; para lo cual es necesario tomar en cuenta las siguientes opciones:

1. Máximo Nivel
2. Por Nivel
3. Termine

## **Menú CONTABILIDAD**

El menú Contabilidad le permite elaborar e imprimir en forma automática los comprobantes denominados: Asientos de Diario e Ingresos de Caja, mediante la utilización de los submenús de Asientos e Ingresos.

## **ASIENTOS**

Utilice este submenú para elaborar y emitir los Asientos de Diario que correspondan a ajustes y reclasificaciones únicamente de las cuentas patrimoniales, dentro del programa se reconocerá al asiento de diario con las siglas "ASD".

Tiene dos opciones:

1. Ingrese
2. Termine

### **Menú INGRESOS**

Mediante el empleo de este menú, se elaboran y emiten los Comprobantes de Ingreso de Caja en los que se journalizan todos los ingresos que han sido recibidos por la institución. A los ingresos se les reconocerá con las siglas ING.

El procedimiento para registrar los ingresos es el siguiente:

Posicione el cursor en el campo Ingresos y presione la tecla **<ENTER>**, seguidamente obtendrá la pantalla de Ingresos, la misma que cuenta con dos opciones más:

1. Ingrese
2. Termine

### **Menú LISTADOS**

Mediante la utilización de este menú; usted puede realizar consultas tanto de las cuentas contables como de los documentos ingresados; obtener listados de cuentas, de documentos, de utilizaciones; así como también puede emitir los Estados Financieros y demás reportes de carácter contable-financiero. Además efectuar traslados de los informes y estados financieros a la hoja electrónica Lotus para análisis y comparación de la información financiera.

El menú Listados contiene tres submenús:

1. CONSULTAS
2. LISTADOS
3. BALANCES

#### **CONSULTAS**

Por medio de este submenú usted puede revisar los documentos que fueron contabilizados, procesados y que se encuentran archivados, también puede realizar consultas sobre el contenido de las cuentas contables. Las opciones que usted dispone son:

1. Cuentas
2. Documentos
3. Termine

### 1. Opción Cuentas

Permite realizar consultas del movimiento contable y presupuestario de todas y cada una de las cuentas existentes en el Plan de Cuentas a nivel mayor, auxiliares y subauxiliares.

Usted dispone de varias opciones para consultar el contenido de las cuentas contables, éstas son: SalDOS, mPresupuesto, mCédula, MContable y Cancele.

### 2. Opción SalDOS

Con esta opción usted puede consultar el saldo de las cuentas contables y presupuestarias a una fecha determinada, para lo cual es necesario que digite el código de la cuenta que desea verificar y automáticamente aparecerá el saldo a esa fecha, si desea saber el saldo de cada período utilice las teclas <FLECHA ARRIBA> ó <FLECHA ABAJO>.

Para salir de esta opción presione las teclas <CTRL> y <T>.

### 3. Opción M. Presupuestario

Permite revisar únicamente cuentas presupuestarias es decir cuentas de ingreso y gasto.

Ingrese el código cuyo movimiento desea verificar, y automáticamente aparecerán los valores ingresados como presupuesto inicial y reformas.

### 4. Opción M. Cédula

Con esta opción es posible revisar los movimientos que han tenido las cuentas presupuestarias, es decir aparecerán los compromisos, obligaciones y pagos realizados con las cuentas consultadas.

### 5. Opción M. Contable

Se puede revisar el movimiento contable y presupuestario de las cuentas que se consulten.

### 6. Opción Cancele

Termina el trabajo en el submenú consultas y le traslada al menú inicial.

## 2. Documentos

Usted puede revisar cualquier tipo de documento contable o presupuestario que se ha ingresado en el proceso contable, contando además con la opción de imprimir el documento consultado.

Digite las siglas y el número del documento a consultarse, e inmediatamente aparecerá el registro solicitado, si desea obtener una impresión del mismo presione la tecla <F8> y aparecerá la opción IMPRIMA o CANCELE.

Si desea revisar todo el texto de la descripción utilice la tecla <F4> y aparecerá en el recuadro la descripción completa del registro contable.

Para terminar con esta opción utilice las teclas <CTRL> y <T>.

### 3. Termine

Le permite abandonar el submenú CONSULTAS, y le envía al menú principal.

### LISTADOS

Mediante el desarrollo de este submenú es posible obtener listados impresos o por pantalla de todas las cuentas contables y presupuestarias, así como también de los documentos utilizados dentro del sistema como son: Presupuesto Inicial, Modificaciones o Reformas, Compromisos, Obligaciones, Pagos, Ingresos, Asientos de Diario y Ajustes Presupuestarios.

Para realizar el trabajo en este submenú, usted cuenta con las siguientes opciones de consulta:

1. Cuentas
2. Documentos
3. Jornal
4. Utilización
5. Variables
6. Termine

### BALANCES

Gracias a este submenú usted puede definir la forma y contenido de los Estados Financieros, Cédulas Presupuestarias y cualquier tipo de Balance que se realice, los mismos que pueden ser creados o modificados de acuerdo a los requerimientos de la Contraloría General del Estado o por las necesidades de información gerencial en la Institución.

Los Estados Financieros pueden ser creados en diferentes niveles, es decir se pueden elaborar a nivel de cuentas de mayor general, subcuentas auxiliares o subauxiliares, dependiendo de las necesidades presentadas.

### **IMPRESION DE REPORTES ESPECIALES**

Mediante la utilización de esta opción es posible emitir el Estado de Situación, Estado de Operaciones, Cédulas Presupuestarias y cualquier otro tipo de Balance Financiero en impresión o por pantalla a nivel deseado.

## Inicio de una sesión de presupuesto

El área de Presupuesto comprende todas las actividades relacionadas con la Programación, Ejecución, Control y Evaluación del Presupuesto de la entidad, el mismo que ha sido aprobado en todas sus instancias de acuerdo con la Ley.

Para la ejecución de dichas actividades, disponemos del Menú de Presupuestos.

### Menú de PRESUPUESTOS

Utilice este menú para ingresar el Presupuesto inicial aprobado y sus modificaciones, registrar las Reformas Presupuestarias; emitir los Compromisos de Gasto y las Obligaciones; realizar consultas y emitir reportes sobre las cuentas y documentos presupuestarios.

Este menú se compone de cinco submenús, a saber:

- Ingreso del Presupuesto Inicial
- Modificaciones al Presupuesto Inicial
- Reformas Presupuestarias
- Elaboración de Compromisos de Gastos
- Elaboración de Obligaciones
- Ajustes Presupuestarios

### INGRESO DEL PRESUPUESTO INICIAL

Este programa nos permite ingresar el Presupuesto Inicial documento con el cual se inicia el período contable en la Municipalidad.

Este documento se lo utilizará a partir del 1ero. de enero hasta el 31 de diciembre de cada año.

El presupuesto inicial debe ser ingresado el 1ro. de enero de cada año contable, o en su defecto en la fecha en que se cuente con el documento aprobado; esta opción es posible gracias a las facilidades que permite el sistema.

El ingreso del Presupuesto Inicial es un registro que modifica o se refleja en las Cédulas Presupuestarias, para su ingreso debe tomarse en cuenta las opciones de:

1. Ingrese
2. Termine

### MODIFICAR EL PRESUPUESTO INICIAL

Mediante este submenú es posible corregir los errores cometidos al ingresar el Presupuesto Inicial, pero únicamente en lo que se relaciona a valores mas no a códigos contables.

### INGRESO DE REFORMAS PRESUPUESTARIAS

Mediante este submenú puede ingresar las reformas presupuestarias aprobadas por la autoridad pertinente, en la fecha en que la misma sea aprobada, las reformas presupuestarias modifican el valor Codificado en las Cédulas Presupuestarias.

### ELABORACION DE LOS COMPROMISOS DE GASTO

El Compromiso de Gasto es la reserva de valores destinados para la adquisición de bienes, prestación de servicios y/o ejecución de obras, el mismo que se convertirá en una Obligación una vez que se han recibido los bienes, los servicios y las obras; de no ser necesario se podrá anularlo total o parcialmente mediante un Ajuste Presupuestario previo al informe favorable de la autoridad competente, este Compromiso de Gasto modifica únicamente a la Cédula Presupuestaria.

### ELABORACION DE OBLIGACIONES

La Obligación es un valor pendiente de pago generado por la recepción de bienes, servicios y obras a satisfacción de la entidad; es el segundo paso de la ejecución presupuestaria.

Para el sistema la obligación tiene afectación presupuestaria y contable, por lo tanto su movimiento variará los estados de situación, estado de operaciones y cédulas presupuestarias, ésta tiene relación directa con el compromiso de gasto por lo tanto una obligación siempre hará referencia a un compromiso de gasto tanto en su numeración como en su valor.

El registro contable de la obligación se realiza por el sistema de partida doble, utiliza cuentas presupuestarias de gasto en el Debe y una cuenta de pasivo transitoria la misma que con la emisión del pago respectivo deberá quedar con saldo CERO.

### ELABORACION DE AJUSTES PRESUPUESTARIOS

Este submenú nos permite realizar ajustes a cuentas contables: patrimoniales y presupuestarias, por lo tanto modifica a los Estados Financieros, Estado de Operaciones y Cédulas Presupuestarias, siempre y cuando los mismos hayan cumplido con el ciclo presupuestario, es decir exista el compromiso, obligación y pago.

Es necesario que cuando se realice un ajuste presupuestario a un pago se debe tomar muy en cuenta que este proceso revierte los saldos a las respectivas cuentas por lo tanto la obligación podrá ser utilizada nuevamente en el pago que reemplace al anulado.

Cuando un pago es anulado definitivamente y no va a ser reemplazado por ningún otro será necesario realizar los ajustes al pago, obligación y compromiso para que se anule el ciclo presupuestario.

## Inicio de una sesión de pagos

Comprende todas las actividades relacionadas con la elaboración y emisión de los Cheque - Comprobantes (Pagos), las mismas que se efectúan mediante la utilización de Menú de Cheques.

### Menú de CHEQUES

Utilice el menú Cheques para la elaboración de los Pagos. Usted dispone de las siguientes alternativas:

- Con afectación presupuestaria
- Con afectación patrimonial

### Elaboración de los pagos con AFECTACION PRESUPUESTARIA

El pago es el tercer paso de la ejecución presupuestaria definida en este sistema, ya que en el momento de la emisión, éste hace referencia a la obligación registrada en el segundo paso, el registro de las transacciones tiene afectación presupuestaria y contable, es decir que modifica a los Estados de Situación, Estado de Operaciones y Cédulas Presupuestarias.

### Elaboración de los pagos con AFECTACION PATRIMONIAL

Mediante este submenú podemos realizar pagos sin afectación presupuestaria, es decir no se aplicarán las cuentas de gasto; por lo tanto su movimiento modificará el Estado de Situación.

## CONTROL INTERNO

### Financiero

Todo sistema contable debe incorporar como requisito indispensable, procedimientos idóneos de control interno financiero, pues éste permite proteger y salvaguardar los recursos, tanto económicos como humanos.

El control Interno financiero comprende el plan de organización de cada uno de los entes contables, pues este procedimiento permite la custodia de los recursos financieros y materiales, con este control interno se puede determinar con exactitud la veracidad y confiabilidad de los estados financieros, el control interno incluye los procedimientos previos al compromiso y al desembolso.

Cada uno de los sistemas contables deben incluir en forma integrada los elementos necesarios para lograr un sólido control interno financiero.

### Control interno previo al compromiso

Las entidades y organismos del sector público, establecerán mecanismos y procedimientos para analizar las operaciones que hayan proyectado realizar, antes de autorización o de que ésta surta sus efectos, con el propósito de determinar la propiedad de dichas operaciones, su legalidad y veracidad, y finalmente su conformidad con el presupuesto, planes y programas. Se establecerá una subunidad a la que competará en forma exclusiva la ejecución del sistema de contabilidad y del control previo al compromiso, el gasto y al desembolso; materia en la que se cuidará de separar las funciones incompatibles.

El control interno previo al compromiso de un gasto, es responsabilidad de la unidad contable de cada entidad o empresa.

La unidad contable debe examinar las operaciones o transacciones propuestas y determinar las siguientes propiedades:

1. Debe determinar si está directamente relacionada con la misión de la entidad o como uno de los programas previamente aprobados, y verificar si la transacción es apropiada.
2. Otra de las propiedades es la de revisar si es legalmente aceptada, asegurándose que la entidad tiene autoridad legal para llevar a cabo y que no existen restricciones legales para ejecutar el gasto o contraer la obligación.
3. Debe estar de acuerdo con el presupuesto y debe tener disponibilidad de fondos para financiar la operación o transacción.

Se recomienda divulgar las bondades que tiene el realizar el control previo al compromiso, para ajustarse a lo programado y principalmente marchar sin apartarse de las normas legales que las rigen.

La contabilidad es un proceso importante de control interno financiero sobre las actividades y recursos. Proporciona un marco de referencia para la asignación de responsabilidades, por áreas específicas y actividades, al mismo tiempo es la base para la presentación de informes como uno de los medios a través de los cuales se pueden juzgar las operaciones.

### Control interno previo al desembolso

El control interno previo al desembolso comprende el examen de las transacciones antes de efectuarlos y debe determinar lo siguiente:

1. La veracidad de la transacción propuesta basada en la documentación y autorización respectiva.

Esto incluye la verificación de la factura u otro documento que evidencia la obligación, su razonabilidad, exactitud aritmética y propiedad, debe comparar



cantidades y calidades de los bienes o servicios a través de otras facturas u otros documentos con el informe de recepción, con la orden de compra emitida que evidencia la obligación.

2. Se debe determinar que la transacción no haya variado de manera significativa con respecto a la propiedad, legalidad y propiedad con el presupuesto establecido
3. Debe determinar la existencia de los fondos disponibles para liquidar la obligación dentro del plazo establecido.

El mantener este tipo de verificaciones facilita el control de los fondos, permitiéndonos examinar la transacción antes de realizar el desembolso; es recomendable asignar personal idóneo y conocedor de las leyes, que regular los pasos financieros, para no incurrir en errores u omisiones en el desembolso de fondos.

## 6ª UNIDAD DIDACTICA: CASO PRACTICO SOBRE EL PROCESO CONTABLE

### Objetivo operacional

Procurar que los participantes apliquen los conocimientos adquiridos, al diseño de estrategias que posibiliten la implantación e institucionalización de mejoras en el proceso contable.

Consecuentemente los participantes estarán en capacidad de identificar problemas y sus posibles causas y proponer soluciones o recomendaciones de factible aplicación, para el reforzamiento de la gestión contable dentro de una perspectiva de conjunto del SIMAFAL y del sector público en general.

El caso práctico se realizará durante la sexta hora de la asignatura, de acuerdo a la siguiente distribución de tiempo:

- 10 minutos para la lectura individual.
- 15 minutos para el análisis. en grupos de cuatro a seis participantes, a fin de identificar los principales problemas, sus posibles causas y las soluciones que presente el grupo de trabajo.
- 25 minutos para exponer las conclusiones y recomendaciones de cada grupo, en reunión plenaria del curso. (5 minutos cada grupo).
- 10 minutos para la formulación de la síntesis de los problemas, sus causas y soluciones, por parte de todo el curso.

#### **IV. BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA DE LA ASIGNATURA DE CONTABILIDAD**

BIBLIOTECA DE CONTABILIDAD Y MATERIAS AFINES;"ANALISIS FINANCIERO Y ORIGEN Y APLICACION DE FONDOS" Editorial de Libros Técnicos San Isidro. Perú. 1987

COLEGIO DE CONTADORES PUBLICOS DE PICHINCHA; "PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD GENERALMENTE ACEPTADOS EN EL ECUADOR" Publicación Técnica. 1984

ANTHONY, Robert, : CONTABILIDAD PARA LA DIRECCION; Editorial El Ateneo Buenos Aires, 1976.

INSTITUTO MEXICANO DE CONTADORES PUBLICOS "DEBERES DE LOS CONTADORES", Suplemento del manual del Contador. 1965. Universidad Autónoma de México.

MYRON J. Gordon y SHILLINGLAN Gordon; CONTABILIDAD. Biblioteca de Ciencias Económicas, 1978, Editorial El Ateneo, Buenos Aires.

GOXENS "Manual Práctico de Contabilidad" Grupo Editorial Oceano. 1984.

BIBLIOTECA JURIDICA ECUATORIANA " VEDEMECUN LEGAL" de la contraloría General del Estado, volúmen I. 1988.

INFORME DEL CONTRALOR GENERAL DEL ESTADO, 1990 - 1991. Quito. Dirección de Comunicación Institucional. C.G.E.

MANUAL ESPECIFICO DE CONTABILIDAD; Municipio de Quito. Proyecto 1992.

LEY DE REGIMEN MUNICIPAL; QUITO. 1991

MANUAL GENERAL DE CONTABILIDAD. CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO QUITO. 1984

BLANCO Adolfo. "DIRIGIR CON INFLACION". Ediciones: Deusto S.A. BILBAO 1984.

ERNEST & WHINNEY. "DICCIONARIO DE TERMINOS USADOS EN INFORMES FINANCIEROS". Ediciones: Deusto S.A. copyright.1983 BILBAO.

PARK William y MAILLIE James. "EVALUACION PRACTICA DE ALTERNATIVAS EMPRESARIALES". Ediciones: Deusto S.A. 1984 BILBAO.

HIDALGO LOPEZ Luis. "LA LEGISLACION INFORMAL EN EL ECUADOR". Lexis, Quito 1991.

BACH. J.R. y VITALE A. "BALANCES AUDITORIA Y CONTROL". Ediciones Bach. 1981 BRASIL.

MOLINA C. Antonio. "CONTABILIDAD BASICA". Quito 1991 Impretec.

FINNEY, H.A. y MILLER Herbert. "CURSO DE CONTABILIDAD". México D.F. Uteha, 1964.

HARGADON Bernard. "PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD". Bogotá Colombia Editorial Norma.

PATTON W.A. "MANUAL DEL CONTADOR". México D.F. Uteha 1974.

MILLER Martin, HOLZMANN Oscar. "GUIA DE P.C.G.A." Harcourt. Brace Jovanovich.Inc. 1988 ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.

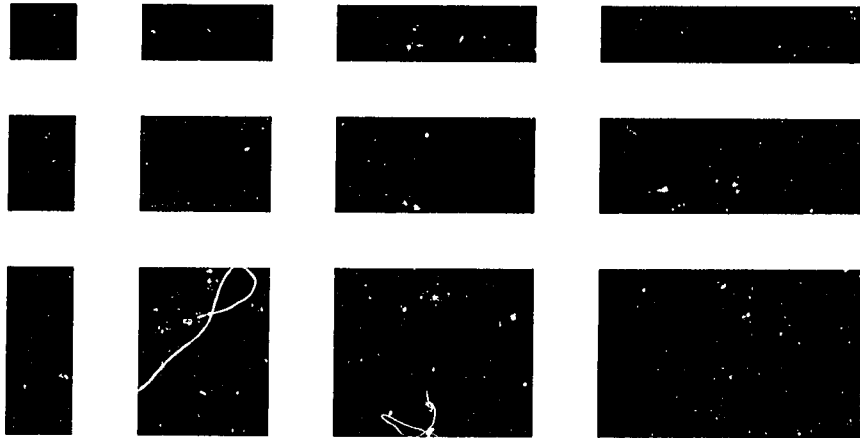
DAVALOS A. Néilson. "ENCICLOPEDIA BASICA DE ADMINISTRACION CONTABILIDAD Y AUDITORIA". Quito Editorial Ecuador 1981.

EDICIONES BACH. "MANUAL MODERNO DE CONTABILIDAD". BRASIL 1981.

SEMINARIO "PRINCIPIOS, POLITICAS Y NORMAS TECNICAS DE CONTABILIDAD APLICABLES AL SECTOR PUBLICO Y PRIVADO" Universidad Central, QUITO 1984.

ZAMORANO G. Enrique, ORTEGA Armando, MORENO F. Joaquín. " ACTUALIZACION DE LA INFORMACION FINANCIERA". México D.F. Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, A.C. 1990.

SILVA G. Francisco. "MANUAL DE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS PARA EL SECTOR PUBLICO ECUATORIANO". Ediciones Culturales U.N.P. S.A. QUITO.



***Presupuesto***  
***Manual del Instructor***  
***Junio de 1991***

***Curso para Ejecutivos Gubernamentales sobre el SIMAFAL***  
***Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera en***  
***América Latina y el Caribe***

***LAC/RFMIP***  
***Proyecto Regional para el***  
***Mejoramiento de la Administración Financiera***  
***en América Latina y el Caribe***



**Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos**

***Price Waterhouse***



---

**CONTENIDO**

---

	<b>TEMA</b>	<b>PAGINA</b>
I.	INTRODUCCION .....	4
II.	OBJETIVOS DE LA MATERIA Y DE LAS UNIDADES DIDACTICAS .....	5
III.	TEMAS, SUBTEMAS Y CONTENIDO RESUMIDO DE CADA UNIDAD DIDACTICA .....	8
IV.	DISTRIBUCION ESTIMADA DEL TIEMPO .....	11
V.	ACTIVIDADES INDIVIDUALES Y DE GRUPO O TECNICAS DIDACTICAS .....	13
VI.	REFERENCIAS DEL MATERIAL DIDACTICO Y BIBLIOGRAFICO .	17
VII.	EVALUACIONES DEL APRENDIZAJE Y DE LA ENSEÑANZA ...	18

## I. INTRODUCCION

El Proyecto Regional para el Mejoramiento de la Administración Financiera en Latinoamérica y el Caribe, LAC/RFMIP, tiene como objetivo fundamental mejorar la capacidad gerencial de la gestión financiera del Estado en los países de la Región, para optimizar la utilización de los recursos públicos destinados a satisfacer necesidades sociales.

Para orientar la consecución de este objetivo el LAC/RFMIP ha propuesto el *Sistema Integrado Modelo de Administración Financiero, Control y Auditoría para América Latina, SIMAFAL* y se ha diseñado la *Estrategia para el Mejoramiento de la Administración Financiera, Control y Auditoría*.

El objetivo principal de la estrategia es poner en funcionamiento en los países latinos de la Región el SIMAFAL; para ello se han fijado objetivos secundarios y se han definido sus respectivos cursos de acción, entre los que cabe destacar el desarrollo de los recursos humanos, en el cual se inscribe el ciclo de capacitación en administración financiera del Estado integrado por dos eventos: *Curso para Ejecutivos Gubernamentales sobre el Sistema Integrado Modelo de Administración Financiero, Control y Auditoría para América Latina, SIMAFAL* y *Curso Superior de Gestión Financiera Integral Acorde con el SIMAFAL*

Este *Manual del Instructor* constituye el plan de trabajo o plan del proceso enseñanza-aprendizaje que se ejecutará en el área de presupuesto, como materia del Curso para Ejecutivos Gubernamentales sobre el Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina, SIMAFAL, que forma parte del ciclo de capacitación que deberá adaptarse a las necesidades y condiciones de cada país; para la elaboración del manual se ha consultado todos los documentos producidos por el LAC/RFMIP.

## II. OBJETIVOS DE LA MATERIA Y DE LAS UNIDADES DIDACTICAS

El curso está dirigido a funcionarios de la institución superior de auditoría, del ministerio de finanzas o hacienda y de otros organismos del sector público, que desempeñan cargos ejecutivos y que administran programas de gobierno, a nivel de dirección o jefatura departamental.

Esta actividad de capacitación está destinada para ejecutivos que no tienen responsabilidad directa por el manejo de los recursos financieros, pero cuyas decisiones condicionan la asignación y óptima utilización de los mismos. El curso se considera de sensibilización y actualización de funcionarios no financieros.

### Objetivos de la materia o área

Al terminar la materia o área de presupuesto se procurará que los participantes estén en mejores condiciones de:

- Ubicar al presupuesto como parte de la administración financiera, de la política y de la planificación del sector público.
- Conocer y discutir los principales conceptos del presupuesto como instrumento de política, gobierno, planificación y administración.
- Analizar el funcionamiento del proceso o ciclo presupuestario, a la luz del contenido y aplicación de los principales instrumentos técnicos.
- Conocer e interpretar las interrelaciones e integración del presupuesto con los otros componentes del SIMAFAL: tesorería, crédito público, contabilidad y, control y auditoría.
- Proponer algunas ideas sobre el mejoramiento del subsistema de presupuesto.

### Unidades didácticas

Para el cumplimiento de los objetivos específicos de la materia de presupuesto, se desarrollarán las siguientes unidades didácticas:

- Administración financiera y presupuesto
- Política fiscal y presupuesto
- Planificación, programación financiera y presupuesto
- Técnicas presupuestarias
- Proceso o ciclo presupuestario
- Presupuesto como instrumento de gerencia pública
- Integración del presupuesto con los otros componentes del SIMAFAL: tesorería, crédito público, contabilidad y, control y auditoría
- Caso práctico sobre el proceso presupuestario.



## Objetivos operacionales

Los objetivos operacionales de cada unidad didáctica se indica a continuación:

**Administración financiera y presupuesto:** Procurar que los participantes identifiquen y ubiquen al subsistema de presupuesto como parte del SIMAFAL.

Consecuentemente, los participantes estarán en capacidad de presentar un concepto de administración financiera, sus componentes y entre ellos el presupuesto del sector público concebido como un subsistema del SIMAFAL.

**Política fiscal y presupuesto:** Procurar que los participantes conozcan y discutan el rol del presupuesto como instrumento de política fiscal.

Por lo tanto, los participantes estarán en capacidad de señalar la incidencia de la política fiscal en la política económica.

**Planificación, programación financiera y presupuesto:** Procurar que los participantes conozcan los principales componentes del sistema de planificación, entre los que se destaca el presupuesto fundamentalmente como instrumento de ejecución de planes, programas y proyectos.

Consecuentemente, los participantes estarán en capacidad de describir las interrelaciones entre los planes, programas, proyectos y el presupuesto.

**Técnicas presupuestarias:** Procurar que los participantes conozcan las principales técnicas presupuestarias que se aplican en el sector público.

Por lo tanto, los participantes estarán en capacidad de proponer ideas para una mejor aplicación de la tecnología presupuestaria.

**Proceso o ciclo presupuestario:** Procurar que los participantes conozcan e identifiquen las fases, así como el proceso en su conjunto.

Consecuentemente, los participantes estarán en capacidad de describir el proceso aplicado a la realidad institucional y plantear ideas para mejorarlo.

**Presupuesto como instrumento de gerencia pública:** Procurar que los participantes comprendan y acepten que, entre sus responsabilidades, está la óptima asignación y utilización de los recursos públicos puestos a su disposición.

Por lo tanto, los participantes estarán en capacidad de definir el papel que deben desempeñar como gerentes de la gestión pública, utilizando el presupuesto como instrumento de administración.

**Integración del presupuesto con los otros componentes del SIMAFAL:** tesorería, crédito público, contabilidad y, control y auditoría: Procurar que los participantes conozcan los mecanismos de interrelación entre todos los componentes del SIMAFAL.

Consecuentemente, los participantes estarán en capacidad de sugerir mecanismos prácticos de integración, aplicados a la realidad institucional que conocen.

**Caso práctico sobre el proceso presupuestario:** Procurar que los participantes analicen el funcionamiento del proceso presupuestario presentado en el estudio de caso.

Por lo tanto, los participantes estarán en capacidad de identificar problemas y sugerir soluciones tendientes a perfeccionar el funcionamiento del proceso presupuestario.

### III. TEMAS, SUBTEMAS Y CONTENIDO RESUMIDO DE CADA UNIDAD DIDACTICA

Las unidades didácticas de la materia de presupuesto, cuya síntesis de contenido se presenta a continuación, se dividen en temas y subtemas:

#### **Administración financiera y presupuesto**

- Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina, SIMAFAL.
- Subsistema de presupuesto:
  - Objetivos
  - Concepto
  - Componentes
  - Ambito

Se revisará los principales aspectos de la Teoría General de Sistemas y su aplicación tanto a la administración pública, como a la administración financiera, a fin de recordar el concepto del SIMAFAL, sus componentes y entre ellos el subsistema de presupuesto.

Ubicado el presupuesto se discutirán sus objetivos de previsión de fuentes y montos de recursos monetarios y de su asignación para el financiamiento de planes de gobierno; se analizará el concepto en sus dimensiones jurídica, económica y administrativa; se discutirá sus componentes o elementos en función del proceso, así como otras alternativas; y, se definirá el ámbito y significado del presupuesto del sector público.

#### **Política fiscal y presupuesto**

- Política económica
- Carácter instrumental de la política fiscal
- Presupuesto como instrumento de política fiscal.

Se describirá dos modalidades de política económica relativas a la selección y decisión de objetivos económicos alternativos y a la elección de instrumentos para lograrlos, para ubicar a la política fiscal en la segunda modalidad.

Se discutirá la mayor o menor importancia del presupuesto como instrumento de política fiscal y su incidencia en la política económica, para definir el significado del presupuesto como instrumento de política y de gobierno.

**Planificación, programación financiera y presupuesto**

- Planificación de largo y mediano plazos
- Sistema nacional de proyectos y plan de inversiones
- Programa financiero
- Presupuesto como instrumento de ejecución de planes, programas y proyectos.

Se revisará el concepto y componentes del sistema de planificación, los conceptos de planes de largo y mediano plazos y de proyectos y planes de inversiones; se discutirá el contenido de la programación financiera y de la programación operativa anual a nivel institucional, a fin de establecer el significado del presupuesto como instrumento de ejecución de planes, programas y proyectos del sector público.

Se analizará el significado y alcance de que el presupuesto es el componente equidistante e integrador del sistema de planificación y del SIMAFAL.

**Técnicas presupuestarias:**

- Comparación:
  - Presupuesto base cero
  - Sistema de planificación, programación y presupuestación, PPBS
  - Presupuesto por programas
- Presupuesto por resultados
- Hacia la simplificación presupuestaria

Se propondrá un breve análisis comparado entre las técnicas presupuestarias: Base cero, PPBS y por Programas, utilizando para ello algunos elementos tales como objetivo, características, temporalidad, enfoque, etc.; se planteará algunas ideas sobre el presupuesto por resultados y la necesidad de simplificar la administración presupuestaria.

Se enunciará los principios de presupuesto, las clases de presupuesto y las clasificaciones de ingresos y de gastos.

**Proceso o ciclo presupuestario:**

- Programación y formulación
- Discusión
- Aprobación y promulgación
- Ejecución
- Control y evaluación
- Clausura y liquidación
- Organización y funcionamiento integral del proceso.

Se conocerá el proceso presupuestario en su conjunto y cada una de las etapas que lo integran, destacando la organización para cada una de ellas y el papel que deben desempeñar los administradores de programas y proyectos gubernamentales.

#### **Presupuesto como instrumento de gerencia pública:**

- Política pública
- Concepto y características de la gerencia pública
- Presupuesto como instrumento gerencial.

Se discutirá el significado de la política pública como proceso de toma de decisiones y de promoción de acciones y de resultados que se concretan a través de la gestión del Estado y de sus gerentes de nivel superior.

Se propondrá las principales características de una concepción actualizada de la gerencia para el manejo de los recursos públicos, utilizando varios instrumentos, entre los que se destaca el presupuesto.

#### **Integración del presupuesto con los otros componentes del SIMAFAL:**

- Tesorería
- Crédito público
- Contabilidad
- Control y auditoría

Se enfatizará en las relaciones entre los componentes del SIMAFAL, que en el correspondiente documento manifiesta que... "no pueden ser considerados aisladamente, pues están ligados entre sí formando una unidad conceptual indisoluble en virtud del fin único que a todos engloba. La previsión que contempla el presupuesto, cuando éste se ejecuta, se traduce en rentas y gastos que registra e informa la contabilidad y afectan a la tesorería o al crédito público, cuyas incidencias son nuevamente objeto de registro e informe".

Se discutirá las relaciones con el control y auditoría, por cuanto existen objetivos concurrentes orientados hacia la utilización eficiente y económica de los recursos y la efectividad en la obtención de los resultados.

#### **Caso práctico sobre el proceso presupuestario:**

- Situación actual del proceso presupuestario
- Análisis: Identificación de la causalidad de los principales problemas y comparación con los aspectos teóricos
- Conclusiones y recomendaciones: Formulación de conclusiones y presentación de recomendaciones

En el manual del participante o alumno se describe el caso práctico, con información obtenida de la realidad administrativa de la institución "N.N.", en lo concerniente a la administración presupuestaria dentro del enfoque del SIMAFAL.

#### IV. DISTRIBUCION ESTIMADA DEL TIEMPO

El Curso para Ejecutivos Gubernamentales sobre el SIMAFAL tiene la siguiente carga horaria:

Inauguración y clausura .....	2 horas
Módulo I. Administración financiera .....	38 horas
Módulo II. Sistemas de información como parte de la administración financiera .....	16 horas
<b>TOTAL .....</b>	<b>56 HORAS</b>

El área de presupuesto forma parte del módulo I y de acuerdo al cronograma tiene una asignación de 6 horas que se desarrollarán en un sólo día de trabajo. Además, el instructor o relator participará, conjuntamente con los otros relatores, en el panel que tendrá una duración de 3 horas y, coordinará con el responsable del módulo II en la preparación y ejecución del taller sobre la utilización de la información financiera a través de medios computacionales.

La distribución estimada del tiempo asignado al área de presupuesto se presenta a continuación:

UNIDAD DIDACTICA	ASIGNACION DE TIEMPO
Administración financiera y presupuesto .....	30 minutos
Política fiscal y presupuesto .....	30 minutos
Planificación, programación financiera y presupuesto .....	60 minutos
Técnicas presupuestarias .....	60 minutos
Proceso o ciclo presupuestario .....	60 minutos
Presupuesto como instrumento de gerencia pública .....	30 minutos
Integración del presupuesto con los otros componentes del SIMAFAL .....	30 minutos
Caso práctico sobre el proceso presupuestario .....	60 minutos
<b>TOTAL .....</b>	<b>6 HORAS</b>

## V. ACTIVIDADES INDIVIDUALES Y DE GRUPO O TECNICAS DIDACTICAS

Las actividades individuales y de grupo o técnicas didácticas serán la exposición y discusión y, el estudio de caso; se caracterizarán por ser eminentemente participativas y se realizarán de acuerdo a la siguiente secuencia de las unidades didácticas y asignación de tiempo:

---

### Primera hora

#### Administración financiera y presupuesto:

- Lectura previa del material didáctico de la unidad, que consta en el manual del participante o alumno.
- Exposición o clase expositiva del contenido de la unidad didáctica por parte del relator o instructor (15 minutos).
- Discusión del contenido de la unidad por parte de los alumnos y elaboración de conclusiones conforme el correspondiente objetivo operacional (15 minutos).

#### Política fiscal y presupuesto:

- Lectura previa del material didáctico de la unidad, que consta en el manual del alumno.
  - Exposición o clase expositiva del contenido de la unidad por parte del relator (15 minutos).
  - Discusión del contenido de la unidad por parte de los alumnos y elaboración de conclusiones conforme el respectivo objetivo operacional (15 minutos).
- 

### Segunda hora

#### Planificación, programación financiera y presupuesto:

- Lectura previa del material didáctico de la unidad, que consta en el manual del alumno.
- Exposición de la unidad por parte del relator (30 minutos).
- Discusión del contenido de la unidad por parte de los alumnos y elaboración de conclusiones conforme el objetivo operacional de la unidad (30 minutos).



### **Tercera hora**

#### **Técnicas presupuestarias:**

- Lectura previa del material didáctico de la unidad, que consta en el manual del alumno.
  - Exposición de la unidad por parte del relator (30 minutos).
  - Discusión del contenido de la unidad por parte de los alumnos y formulación de conclusiones de acuerdo al respectivo objetivo operacional (30 minutos).
- 

### **Cuarta hora**

#### **Proceso o ciclo presupuestario:**

- Lectura previa del material didáctico de la unidad, que consta en el manual del alumno.
  - Exposición de la unidad didáctica por parte del relator (30 minutos).
  - Discusión del contenido de la unidad por parte de los alumnos y elaboración de conclusiones de acuerdo al respectivo objetivo operacional (30 minutos).
- 

### **Quinta hora**

#### **Presupuesto como instrumento de gerencia pública:**

- Lectura previa del material didáctico, que consta en el manual del alumno.
- Exposición de la unidad didáctica por parte del relator (15 minutos).
- Discusión del contenido de la unidad por parte de los alumnos y formulación de conclusiones conforme el correspondiente objetivo operacional (15 minutos).

#### **Integración del presupuesto con los otros componentes del SIMAFAL:**

- Lectura previa del material didáctico, que consta en el manual del alumno.
  - Exposición de la unidad didáctica por parte del relator (15 minutos).
  - Discusión del contenido de la unidad por parte de los alumnos y elaboración de conclusiones de acuerdo al respectivo objetivo operacional (15 minutos).
- 

### **Sexta hora**

#### **Caso práctico sobre el proceso presupuestario:**

- Lectura individual del caso práctico, que consta en el manual del alumno (10 minutos), cuyo resumen es el siguiente:

**Calendario de la programación, formulación, discusión y aprobación del presupuesto:**

**15 de febrero:** El organismo de planificación nacional debe hacer conocer las orientaciones de política económica para el próximo año fiscal.

**30 de marzo:** El ministerio de hacienda comunica las cuotas de gasto para el próximo año fiscal, a todos los organismos públicos.

**15 de marzo:** Los organismos públicos deben presentar sus anteproyectos de presupuestos, a consideración de la subsecretaria de administración financiera y concretamente de la oficina nacional de presupuesto.

Los organismos que cuentan con recursos propios deben incluir los respectivos cálculos, en los anteproyectos de presupuestos.

**15 de julio:** La oficina nacional de presupuesto analiza los anteproyectos de presupuesto, en función del posible rendimiento de las fuentes internas de financiamiento.

**15 de agosto:** El ministro de hacienda presenta el anteproyecto al presidente de la república, quien con sus asesores personales revisa y presenta el proyecto de presupuesto al parlamento nacional, el 30 de agosto.

El parlamento nacional con su comisión de legisladores (uno por cada departamento) y expertos analiza el proyecto y hace conocer sus objeciones al presidente de la república, el 30 de noviembre.

El presidente de la república envía sus explicaciones al parlamento nacional, el 10 de diciembre, el cual en sesiones plenarias conoce y puede aprobar partida por partida.

**31 de diciembre:** El parlamento nacional envía al presidente de la república el proyecto aprobado, el cual puede ser vetado por el presidente. En este caso regirá para el siguiente año fiscal, que se inicia el 1 de enero, el presupuesto vigente.

Si no hay veto, el presupuesto se publica en el diario oficial hasta el 15 de enero.

- Análisis del caso práctico, en grupos de 4 a 6 participantes (15 minutos).
- Exposición en reunión plenaria, de las conclusiones y recomendaciones de cada grupo (25 minutos).
- Formulación en reunión plenaria, de la síntesis de los problemas y de las soluciones al caso práctico (10 minutos), cuyo principal

criterio podría ser el de racionalizar el calendario y los procesos de programación, formulación, discusión y aprobación del presupuesto a fin de lograr:

- Mayor participación de los organismos de planificación, tanto nacional como sectorial e institucional.
- Mayor participación de las unidades ejecutoras del presupuesto y, consecuentemente, de los planes, programas y proyectos.
- Mayor participación de los miembros del gabinete, en la conducción política y administrativa del gobierno y del sector público, respectivamente.
- Mejor coordinación y comunicación entre el ejecutivo y el parlamento nacional.
- Procurar que no continúe rigiendo el presupuesto vigente, por cuanto se anula todo esfuerzo de planificación.
- Procurar que se apruebe el proyecto de presupuesto, con los entendimientos políticos necesarios, hasta el 30 de noviembre para facilitar la preparación de la ejecución del presupuesto.

## **VI. REFERENCIAS DEL MATERIAL DIDACTICO Y BIBLIOGRAFICO**

El material didáctico para el desarrollo del área de presupuesto será:

- Pizarrón que utilizarán el relator y los participantes.
- Transparencias que utilizará el relator en las exposiciones de las unidades didácticas, que se incluyen en el anexo No. 1.
- Manual del participante o alumno que tiene el siguiente contenido:
  - Introducción
  - Instrucciones para el uso del manual
  - Siete unidades didácticas que deben leer los participantes antes de cada hora de actividad, según el cronograma de trabajo que se indicará al iniciar el área. En la presentación de cada unidad didáctica se señala el respectivo objetivo operacional
  - Caso práctico
  - Bibliografía complementaria.
- Bibliografía complementaria, que se incluye como anexo No 2 de este manual, para ampliar o profundizar las exposiciones de las unidades didácticas por parte del relator o instructor.

## VII. EVALUACIONES DEL APRENDIZAJE Y DE LA ENSEÑANZA

Por la naturaleza y características del *Curso para Ejecutivos Gubernamentales sobre el Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina, SIMAFAL*, se llevará a cabo, al finalizar el curso, una sólo evaluación del aprendizaje y una sólo evaluación de la enseñanza.

En la evaluación del aprendizaje se incluirán todas las áreas y actividades que forman los dos módulos; y, en la evaluación de la enseñanza los aspectos que se indica en el respectivo apartado del *Instructivo para los Relatores o Instructores*<sup>1</sup>; consecuentemente, no se realizará evaluación individual del área de presupuesto.

---

<sup>1</sup> Proyecto Regional para el Mejoramiento de la Administración Financiera en Latinoamérica y el Caribe, LAC/RFMIP; Ciclo de Capacitación en Administración Financiera del Estado - Instructivo para los Relatores o Instructores; Quito, Ecuador; abril, 1991; página 15.

164

### **VIII. BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA DEL AREA DE PRESUPUESTO**

ANTONAYA, Angel, y PREMCHAND A. (Compiladores); "ASPECTOS DEL PRESUPUESTO PUBLICO"; Fondo Monetario Internacional; Washington D. C., 1988.

ASOCIACION INTERAMERICANA E IBERICA DE PRESUPUESTO PUBLICO, ASIP; "XVI SEMINARIO INTERAMERICANO E IBERICO DE PRESUPUESTO PUBLICO"; ASIP; San José de Costa Rica, 1989.

ASOCIACION INTERAMERICANA E IBERICA DE PRESUPUESTO PUBLICO, ASIP; "REVISTA NO. 24"; ASIP; Buenos Aires, Argentina, 1990.

ASOCIACION INTERAMERICANA E IBERICA DE PRESUPUESTO PUBLICO, ASIP; "XVII SEMINARIO INTERAMERICANO E IBERICO DE PRESUPUESTO PUBLICO"; ASIP; Guatemala de la Asunción, 1990.

ASOCIACION INTERAMERICANA E IBERICA DE PRESUPUESTO PUBLICO, ASIP; "XVIII SEMINARIO INTERAMERICANO E IBERICO DE PRESUPUESTO PUBLICO"; Washington D. C., 1991.

MINISTERIO DE HACIENDA, Dirección de Presupuestos; "INSTRUCCIONES PARA EJECUCION DE LA LEY DE PRESUPUESTOS DEL SECTOR PUBLICO AÑO 1991"; Dirección de Presupuestos; Santiago de Chile, 1991.

MINISTERIO DE HACIENDA, Dirección de Presupuestos; "LEY DE PRESUPUESTOS DEL SECTOR PUBLICO AÑO 1991"; Dirección de Presupuestos; Santiago de Chile, 1991.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, Dirección General del Presupuesto; "ESTATUTO ORGANICO DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION Y SUS DECRETOS REGLAMENTARIOS"; Dirección General del Presupuesto; Bogotá, Colombia, 1990.

OFICINA DE PLANIFICACION DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, ODEPLAN; "PROCEDIMIENTOS Y FORMULARIOS PARA EL SISTEMA DE ESTADISTICAS BASICAS DE INVERSION: Proceso Presupuestario 1991"; ODEPLAN; Santiago de Chile, 1989.

PEREZ CAJIAO, Hugo; "PRESUPUESTO INSTRUMENTO DE GERENCIA PUBLICA"; Contraloría General de la República de Panamá; Panamá, 1990.

16

**ANEXO**  
**AYUDA MEMORIA**

---

## **CURSO PARA EJECUTIVOS — PRESUPUESTO**

### **CONTENIDO:**

1. ADMINISTRACION FINANCIERA Y PRESUPUESTO
2. POLITICA FISCAL Y PRESUPUESTO
3. PLANIFICACION, PROGRAMACION FINANCIERA Y PRESUPUESTO
4. PROCESO O CICLO PRESUPUESTARIO
5. TECNICAS PRESUPUESTARIAS
6. PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE GERENCIA PUBLICA
7. INTEGRACION DEL PRESUPUESTO CON LOS OTROS COMPONENTES DEL SIMAFAL
  - Tesorería
  - Crédito público
  - Contabilidad
  - Control y auditoría
8. CASO PRACTICO



---

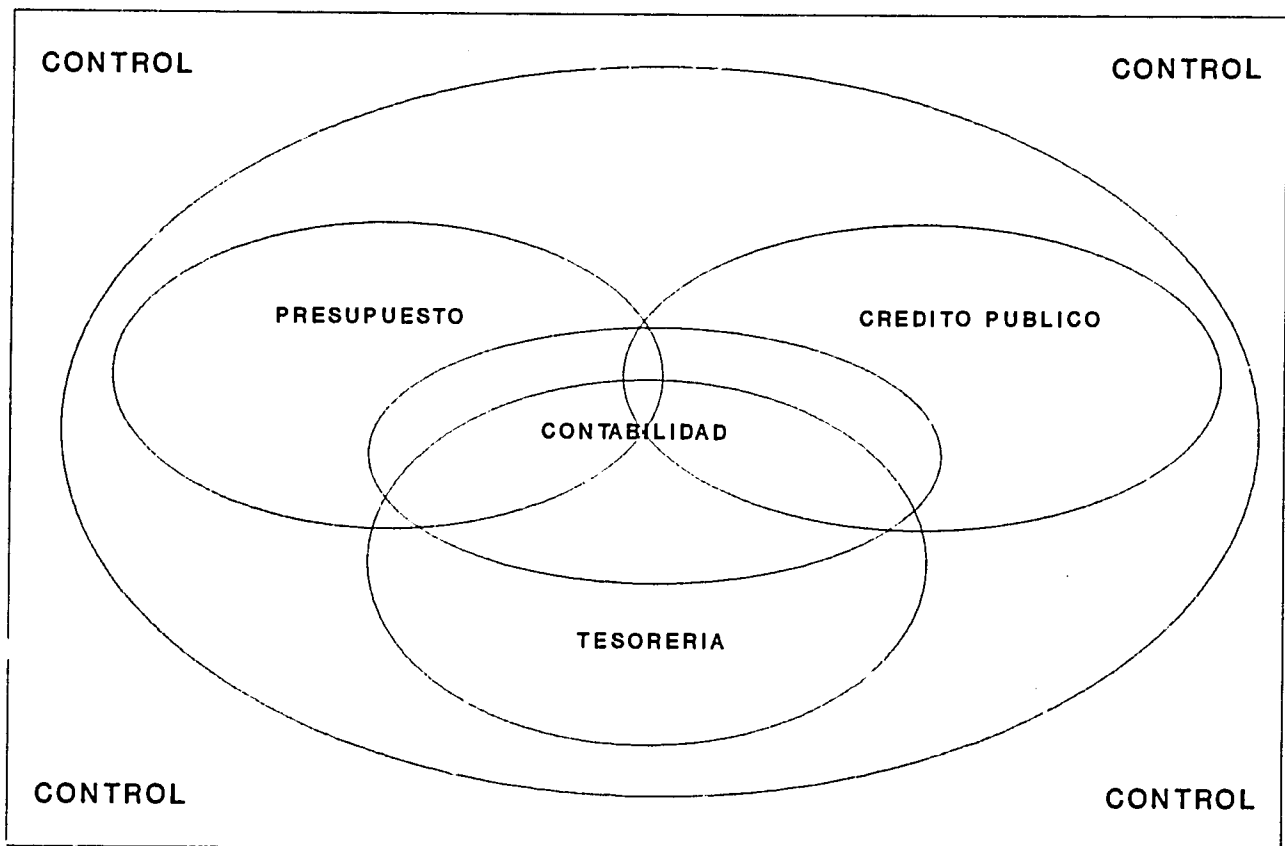
## **ADMINISTRACION FINANCIERA Y PRESUPUESTO**

- **Aplicación de la teoría general de sistemas a la administración pública**
  - **Sistemas sustantivos**
  - **Sistemas adjetivos**
  - **Sistemas institucionales**
  - **Integración sistémica de la administración pública**

**LAC/RFMIP**  
**CURSO PARA EJECUTIVOS GUBERNAMENTALES**  
**SOBRE EL "SIMAFAL"**

**MATERIA: PRESUPUESTO**

**UNIDAD DIDACTICA:**  
**ADMINISTRACION FINANCIERA Y PRESUPUESTO**



169

---

## **POLITICA FISCAL Y PRESUPUESTO**

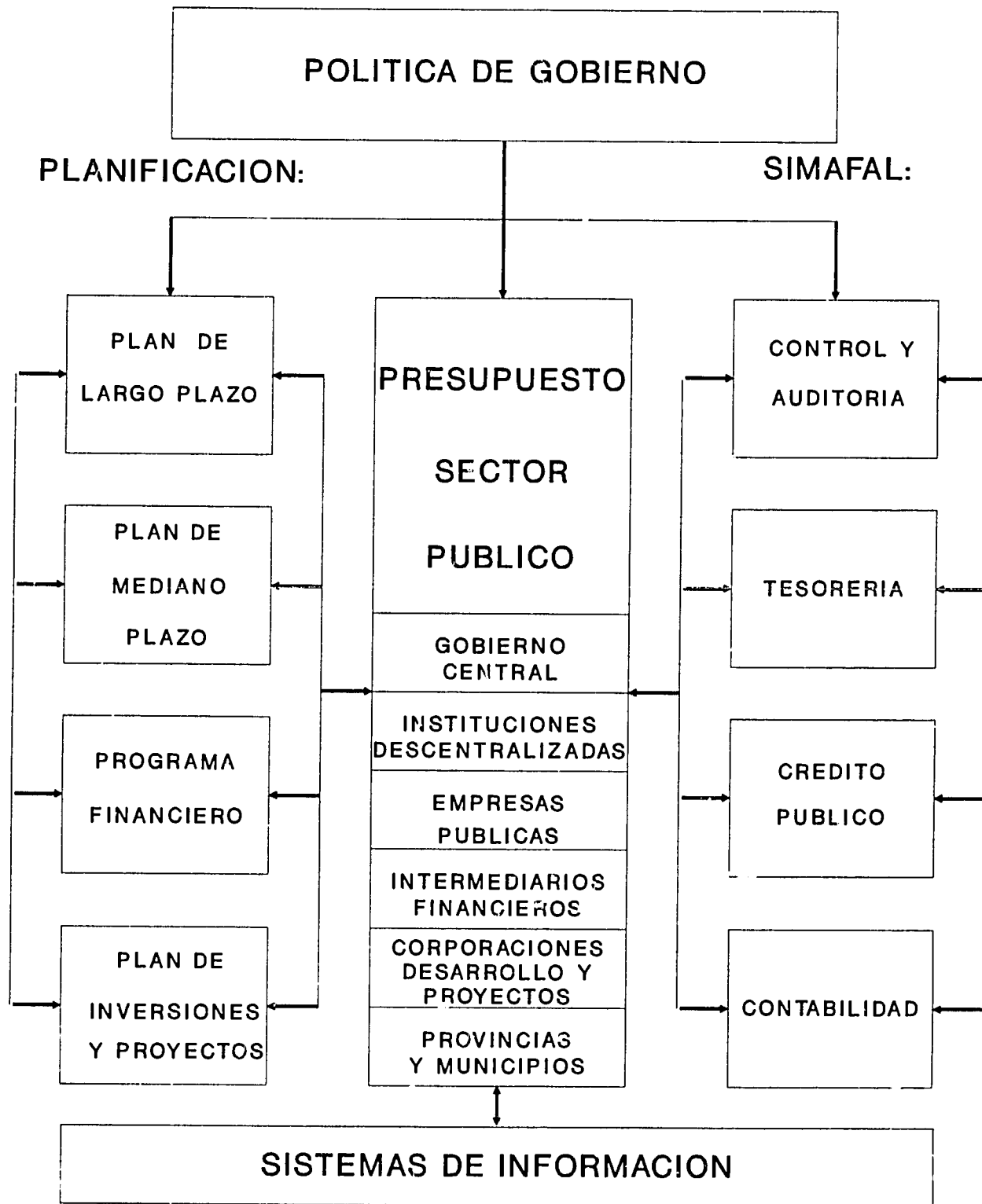
- Política económica
- Carácter instrumental de la política fiscal
- Presupuesto como instrumento de política fiscal

---

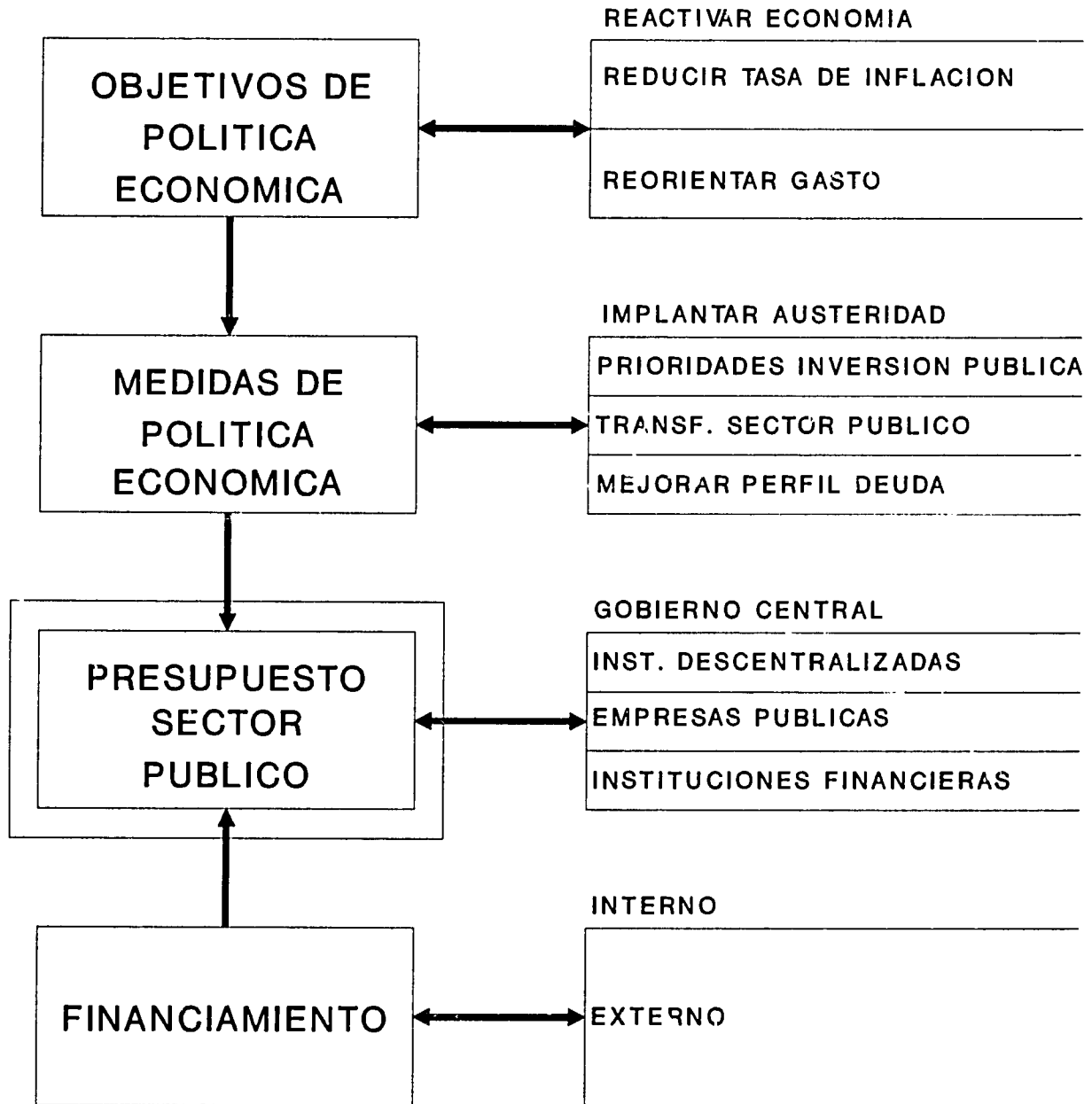
## **PLANIFICACION, PROGRAMACION FINANCIERA Y PRESUPUESTO**

- Planificación de largo y mediano plazos
- Sistema nacional de proyectos y plan de inversiones
- Plan financiero
- Presupuesto como instrumento de ejecución de planes, programas y proyectos

**LAC/RFMIP**  
**CURSO PARA EJECUTIVOS GUBERNAMENTALES SOBRE EL SIMAFAL**  
**UNIDAD: PLANIFICACION, PROGRAMACION FINANCIERA Y PRESUPUESTO**



**LAC/RFMIP**  
**CURSO PARA EJECUTIVOS GUBERNAMENTALES**  
**SOBRE EL "SIMAFAL"**  
**MATERIA: PRESUPUESTO**  
**PLANIFICACION, PROGRAMACION FINANCIERA Y PRESUPUESTO**



173

---

## **TECNICAS PRESUPUESTARIAS**

- **Comparación**
  - Presupuesto base cero
  - Sistema de planificación, programación y presupuestación, PPBS
  - Presupuesto por programas
- **Presupuesto por resultados**
- **Hacia la simplificación presupuestaria**

## **TECNICAS PRESUPUESTARIAS**

### **Elementos de comparación entre las técnicas presupuestarias**

- **Objetivos**
- **Componentes de la estructura**
- **Características del proceso**
- **Temporalidad**
- **Enfoque**
- **Efectos previstos**
- **Tipo de información que genera**
- **Ventajas**



## **PROCESO O CICLO PRESUPUESTARIO**

- Programación y formulación
- Discusión
- Aprobación y promulgación
- Ejecución
- Control y evaluación
- Clausura y liquidación

**Organización y funcionamiento integral del proceso**

---

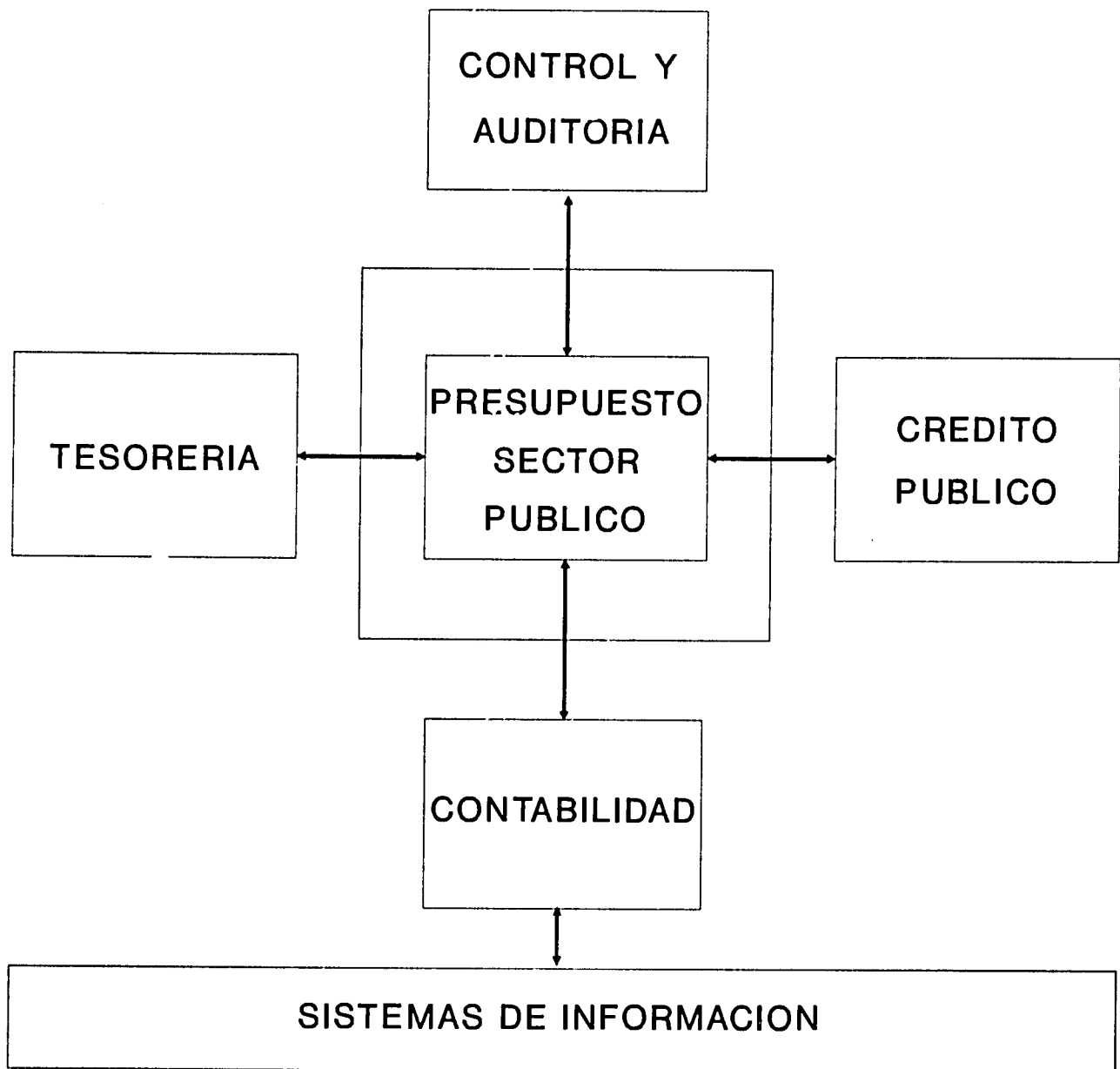
## **PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE GERENCIA PUBLICA**

- Política Pública
- Concepto y características de la gerencia pública
- Presupuesto como instrumento gerencial

## **INTEGRACION DEL PRESUPUESTO CON LOS OTROS COMPONENTES DEL SIMAFAL**

- Tesorería
- Crédito público
- Contabilidad
- Control y auditoría

**LAC/RFMIP**  
**CURSO PARA EJECUTIVOS GUBERNAMENTALES**  
**MATERIA: PRESUPUESTO**  
**UNIDAD DIDACTICA: INTEGRACION DEL PRESUPUESTO**  
**CON LOS OTROS COMPONENTES DEL SIMAFAL**

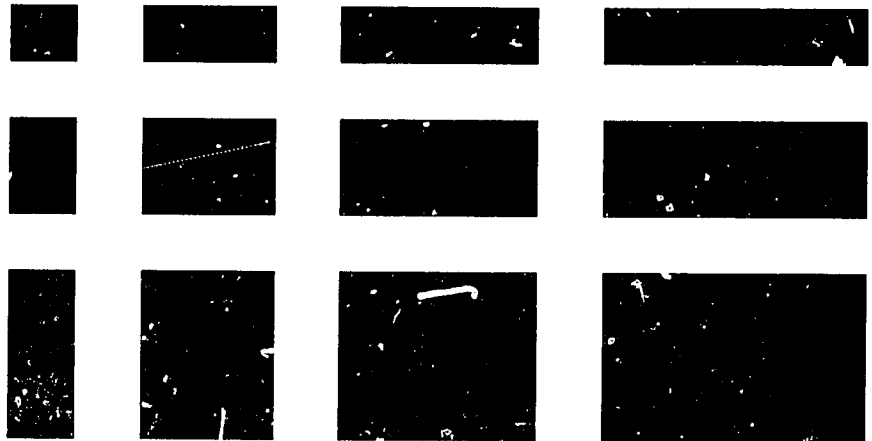


179

---

## **ADMINISTRACION FINANCIERA Y PRESUPUESTO**

- **Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina, SIMAFAL**
- **Subsistema de Presupuesto**
  - Objetivos
  - Concepto
  - Componentes
  - Ambito
- **Conclusiones**



# ***Presupuesto*** *Manual del Alumno*

***Curso para Ejecutivos Gubernamentales sobre el SIMAFAL***  
***Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera en***  
***América Latina y el Caribe***

***LAC/RFMIP***  
***Proyecto Regional para el***  
***Mejoramiento de la Administración Financiera***  
***en América Latina y el Caribe***



**Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos**

***Price Waterhouse***



<b>CONTENIDO</b>	
<b>TEMA</b>	<b>PAGINA</b>
I. INTRODUCCION .....	1
II. INSTRUCCIONES PARA EL USO DEL MANUAL .....	3
III. UNIDADES DIDACTICAS .....	4
1ª UNIDAD DIDACTICA: ADMINISTRACION FINANCIERA Y PRESUPUESTO .....	4
2ª UNIDAD DIDACTICA: POLITICA FISCAL Y PRESUPUESTO .....	29
3ª UNIDAD DIDACTICA: PLANIFICACION, PROGRAMACION FINANCIERA Y PRESUPUESTO .....	32
4ª UNIDAD DIDACTICA: TECNICAS PRESUPUESTARIAS .....	38
5ª UNIDAD DIDACTICA: PROCESO O CICLO PRESUPUESTARIO ...	43
6ª UNIDAD DIDACTICA: PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE GERENCIA PUBLICA .....	49
7ª UNIDAD DIDACTICA: INTEGRACION DEL PRESUPUESTO CON LOS OTROS COMPONENTES DEL SIMAFAL .....	61
8ª UNIDAD DIDACTICA: CASO PRACTICO SOBRE EL PROCESO PRESUPUESTARIO .....	68
IV. BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA .....	70

132

## I. INTRODUCCION

El Proyecto Regional para el Mejoramiento de la Administración Financiera en Latinoamérica y el Caribe, LAC/RFMIP, tiene como objetivo básico mejorar la capacidad gerencial de la gestión financiera del Estado en los países de la Región, para optimizar la asignación y utilización de los recursos públicos destinados a satisfacer necesidades sociales.

Para lograr este objetivo se ha propuesto el *Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina, SIMAFAL*, y la *Estrategia para el Mejoramiento de la Administración Financiera, Control y Auditoría, Estrategia para la Acción, ESTRATAC*.

Uno de los principales cursos de acción de la estrategia es el desarrollo de los recursos humanos, que se logrará, entre otras actividades, mediante la capacitación tanto de los ejecutivos responsables<sup>1</sup> de la administración de programas y proyectos del sector público, como de los funcionarios responsables de la administración de los recursos financieros, quienes serán los principales protagonistas del proceso irreversible de modernización del Estado y consecuentemente de la administración pública.

Las actividades de capacitación se han organizado en los cursos para *Ejecutivos Gubernamentales sobre el Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina, SIMAFAL*; y, *Superior de Gestión Financiera Integral Acorde con el SIMAFAL*.

Para el desarrollo del Curso para Ejecutivos Gubernamentales se han preparado los siguientes documentos:

- Manual del instructor para cada materia o área, en el que se explicitan los objetivos de la materia y de las unidades didácticas, los temas, subtemas y contenido resumido de cada unidad didáctica, la distribución estimada del tiempo, las actividades individuales y de grupo o técnicas didácticas, las referencias del material didáctico y bibliográfico, las evaluaciones del aprendizaje y de la enseñanza, las ayudas de instrucción y la bibliografía complementaria.
- Manual del alumno para cada materia o área, que constituye la guía de orientación y consulta de cada participante, a fin de facilitar la consecución de los objetivos generales del curso, los objetivos específicos de cada materia y los objetivos operacionales de las unidades didácticas; es decir, el manual es la guía para la obtención de los objetivos del proceso enseñanza aprendizaje.

---

<sup>1</sup> En este documento, el neologismo *responsabilidad* se entiende equivalente al término inglés *accountability*.

15/



Este *Manual del Alumno* corresponde al área de presupuesto que es una materia del Curso para Ejecutivos Gubernamentales, que forma parte del ciclo de capacitación en administración financiera del Estado; para su elaboración se ha consultado y utilizado la totalidad y parte de la documentación producida por el LAC/RFMIP, respectivamente.

## II. INSTRUCCIONES PARA EL USO DEL MANUAL

El objetivo del manual es servir de guía de orientación y consulta de cada participante, para coadyuvar en la consecución de los objetivos del proceso enseñanza aprendizaje. Para el logro de este objetivo se recomienda cumplir las siguientes instrucciones:

- Leer en forma ordenada y secuencial conforme se desarrolle la materia, pues las unidades didácticas siguen un orden lógico.
- Leer individualmente o en pequeños grupos de trabajo; por la naturaleza participativa y activa del curso, es preferible que se lea en grupo, a fin de facilitar la discusión y la elaboración de conclusiones y sugerencias, conforme los objetivos operacionales de cada unidad didáctica.
- El contenido de las unidades didácticas que integran el manual no constituye, en términos estrictos, un texto de la materia; consecuentemente, la lectura previa a la exposición o clase expositiva del instructor o relator servirá para una mejor comprensión de los temas y subtemas y, fundamentalmente, para preparar la discusión y elaboración de conclusiones de cada unidad didáctica.
- Las entregas de las unidades didácticas se harán por partes, a fin de lograr la mayor concentración en cada unidad didáctica y una eficiente evolución acumulativa de conocimientos.
- La lectura del caso práctico se hará en forma individual; luego, en pequeños grupos de trabajo se realizará el respectivo análisis, con el propósito de identificar problemas y su causalidad y proponer conclusiones y recomendaciones para su solución, en reunión plenaria de todo el curso.
- No se realizarán evaluaciones del aprendizaje y de la enseñanza en la materia de presupuesto, puesto que éstas formarán parte de las evaluaciones globales de todo el curso.

Estas instrucciones se complementarán con indicaciones que proporcionará el relator o instructor.

### III. UNIDADES DIDACTICAS

#### 1ª UNIDAD DIDACTICA: ADMINISTRACION FINANCIERA Y PRESUPUESTO<sup>2</sup>

##### OBJETIVO OPERACIONAL

Procurar que los participantes identifiquen y ubiquen al subsistema de presupuesto como parte del SIMAFAL.

Consecuentemente, los participantes estarán en capacidad de presentar un concepto de administración financiera, sus componentes y entre ellos el presupuesto de sector público concebido como un subsistema del SIMAFAL.

##### TEORIA GENERAL DE SISTEMAS

La aplicación de la Teoría General de Sistemas ha posibilitado avances significativos en varias áreas del conocimiento ya que, mediante su enfoque interdisciplinario, se ocupa del desarrollo de esquemas conceptuales que permiten entender mejor las relaciones entre las diferentes partes que forman un todo o cualquier fenómeno empírico, y entre éste y su medio ambiente. Más que un concepto formal, lo que importa es tener la idea, la imagen de su significado, para entender, analizar y resolver problemas complejos.

Al concepto de sistema se suele dar un alcance limitado, referido al análisis de sistemas informáticos o de procesamiento automatizado de datos; no obstante, hoy en día, aunque no siempre con toda propiedad, se habla de sistemas políticos, sistemas sociales, sistemas económicos, etc. Estas expresiones no otra cosa son que la aplicación de la Teoría General de Sistemas a la política, a la sociedad y a la economía.

##### Sistema

Sistema es un conjunto ordenado de componentes o elementos interrelacionados interdependientes e interactuantes, cuya finalidad es lograr objetivos determinados en un plan. Aplicado este concepto a la administración, ésta es un conjunto de componentes institucionales, de recursos, decisiones, acciones, etc., íntimamente relacionados entre sí por el propósito común.

---

<sup>2</sup> El contenido de esta unidad didáctica es una separata del documento titulado "SISTEMA INTEGRADO MODELO DE ADMINISTRACION FINANCIERA, CONTROL Y AUDITORIA PARA AMERICA LATINA, SIMAFAL"; LAC/RFMIP; Washington D. C.; abril de 1991; páginas 6 a 36.

156

## Elementos o Componentes

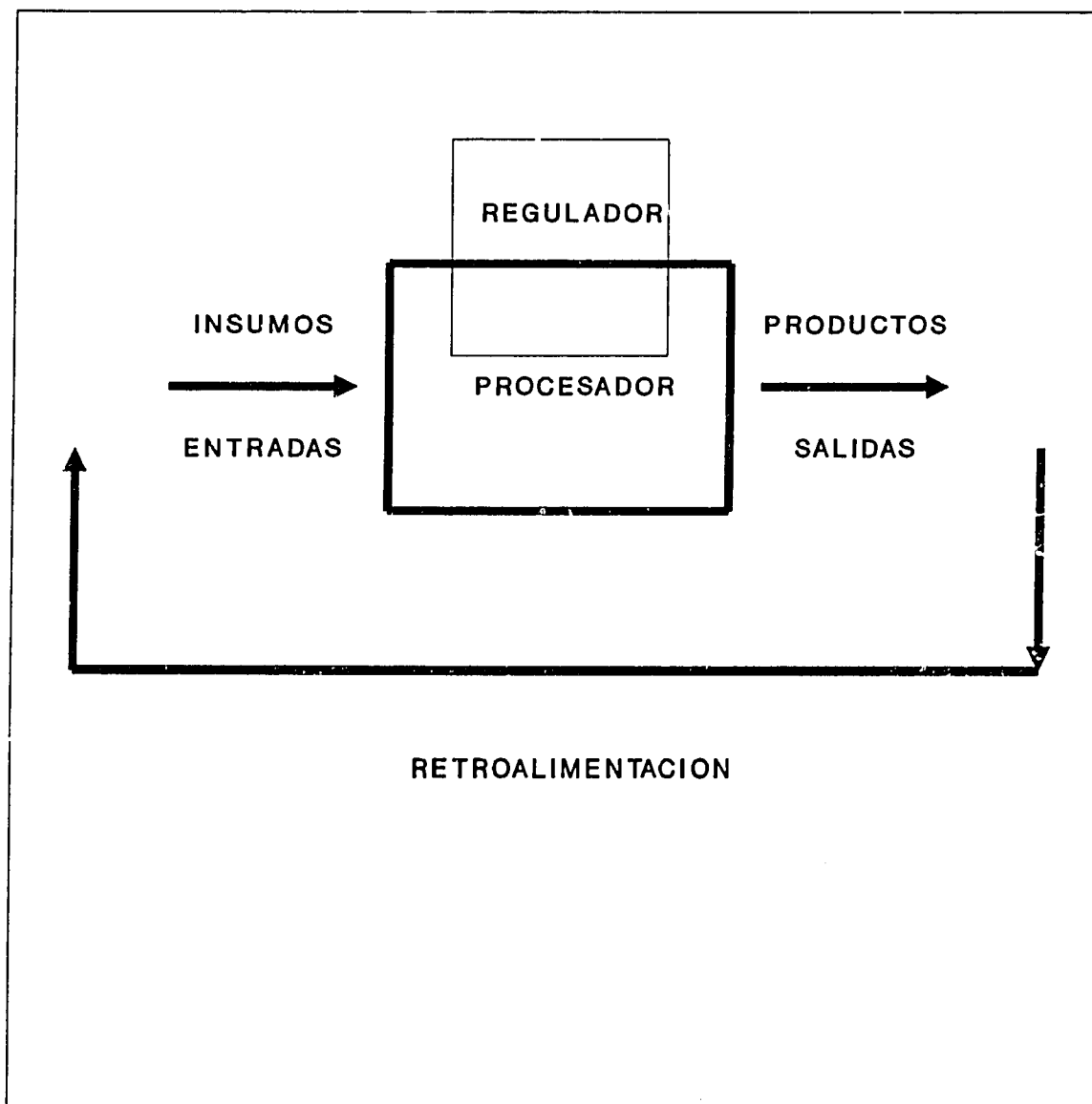
Los elementos o componentes del sistema son:

- Insumos o entradas que ingresan al sistema, en cuyo interior se van transformando o convirtiendo en productos o salidas. En el caso de la administración ellos son el trabajo del personal, los recursos: financieros, materiales, tecnológicos y de tiempo; y, los medios: planificación, organización, ejecución (dirección) y control.
- Productos o salidas son el resultado de la acción procesadora o la expresión material de los objetivos del sistema. En la administración pública, los productos son los bienes y servicios que satisfacen las necesidades colectivas y las regulaciones que se ejercen sobre otras instituciones y el sector privado.
- Procesador que transforma el estado original de los insumos o entradas en productos o salidas. Factor determinante del procesador es la tecnología utilizada, la que depende del tipo o clase de sistema. En la administración, el procesador está constituido por normas, procedimientos, órganos, etc.; su forma, composición y funcionamiento dependen del diseño del sistema.
- Regulador que coordina y orienta todo. Es el componente que gobierna el sistema cual el cerebro al organismo humano. En la administración, el regulador está constituido por las jerarquías directivas o gerenciales que establecen las reglas del juego, trazan políticas y adoptan decisiones que se instrumentan en planes, programas, proyectos, estrategias y tácticas.
- Retroalimentación de todos los elementos que impulsa el funcionamiento del sistema. Mediante la retroalimentación, los productos inciden en el sistema y éste genera nuevos insumos que vuelven a entrar en él, para transformarse en otros productos o salidas. Entre todos los componentes hay íntima relación y, en caso de desajustes, el regulador adopta las decisiones o acciones correctivas que se aplican a través de la retroalimentación.

En síntesis: dados ciertos insumos y procesados en un diseño establecido, se pueden obtener determinados productos. Las relaciones entre los elementos componentes pueden ser identificadas, tanto en los sistemas reales como en los modelos teóricos, y explican mejor las vinculaciones de las partes entre sí y de éstas con el todo. En el gráfico No. 1 se presentan los elementos del sistema.

GRAFICO No. 1

### ELEMENTOS DEL SISTEMA



100

### **Características de los Sistemas**

Un sistema, cualquiera sea su naturaleza, tiene tres características esenciales, a saber:

- Contiene elementos menores (subsistemas) y a la vez forma parte de un todo o sistema de carácter superior. Esto deviene en una auténtica categorización de macrosistemas, sistemas, subsistemas y microsistemas.
- Sus componentes y sus interrelaciones, actúan subordinados a los objetivos comunes del sistema.
- La modificación o variación de uno de sus componentes o de sus relaciones incide en los demás y en el conjunto.

En este documento se propone la aplicación de la Teoría General de Sistemas a la administración pública y, particularmente a la administración financiera y al control.

### **ENFOQUE DE SISTEMAS Y ADMINISTRACION PUBLICA**

Las etapas que ha vivido el pensamiento administrativo originaron distintas escuelas o corrientes para explicarlo. Ellas son sólo diversas maneras de entender, estudiar y hacer administración. Cada una da énfasis a un específico aspecto de la administración, como por ejemplo: la escuela jurídica, al derecho; la escuela productivista, a la eficiencia; la escuela conductista, al comportamiento humano; etc. Esto ha dado como resultado concepciones parciales o unilaterales que no explican satisfactoriamente el campo global del conocimiento administrativo.

Para superarlas se propone concebir a la administración con un contenido interdisciplinario, pues, ha recibido y seguirá recibiendo el aporte de varias disciplinas. Este enfoque facilita su enriquecimiento conceptual y su permanente evolución y actualización.

Se reconoce los siguientes elementos de la administración:

- Planificación
- Organización
- Ejecución (dirección)
- Control

Sin entrar en la discusión teórica, se define a la administración en su sentido objetivo como la realización de acciones que, con el uso de medios y recursos, se orienta a la obtención de fines, cuya naturaleza la califica como privada, mixta o pública.

Adaptadas estas concepciones y pensamientos a la esfera de lo político y más concretamente a los fines del Estado, fines que la administración pública gestiona, estos constituyen un macrosistema cuyos elementos buscan en conjunto y en definitiva el bien común.

De diversa índole son los fines que el Estado persigue y dependen de las concepciones doctrinarias, filosóficas, políticas y sociales que prevalecen en un Estado determinado.

Independientemente de la mayor o menor amplitud de fines que dichas concepciones asignen al Estado, hay uno, característico de la Democracia que se denomina fin jurídico.

A partir de la doctrina de Montesquieu, dicho fin supone: de un lado, producir la ley; de otro, asegurar el mantenimiento del derecho creado por la ley; y, finalmente, proveer a las necesidades del cuerpo social mediante la aplicación de la ley.

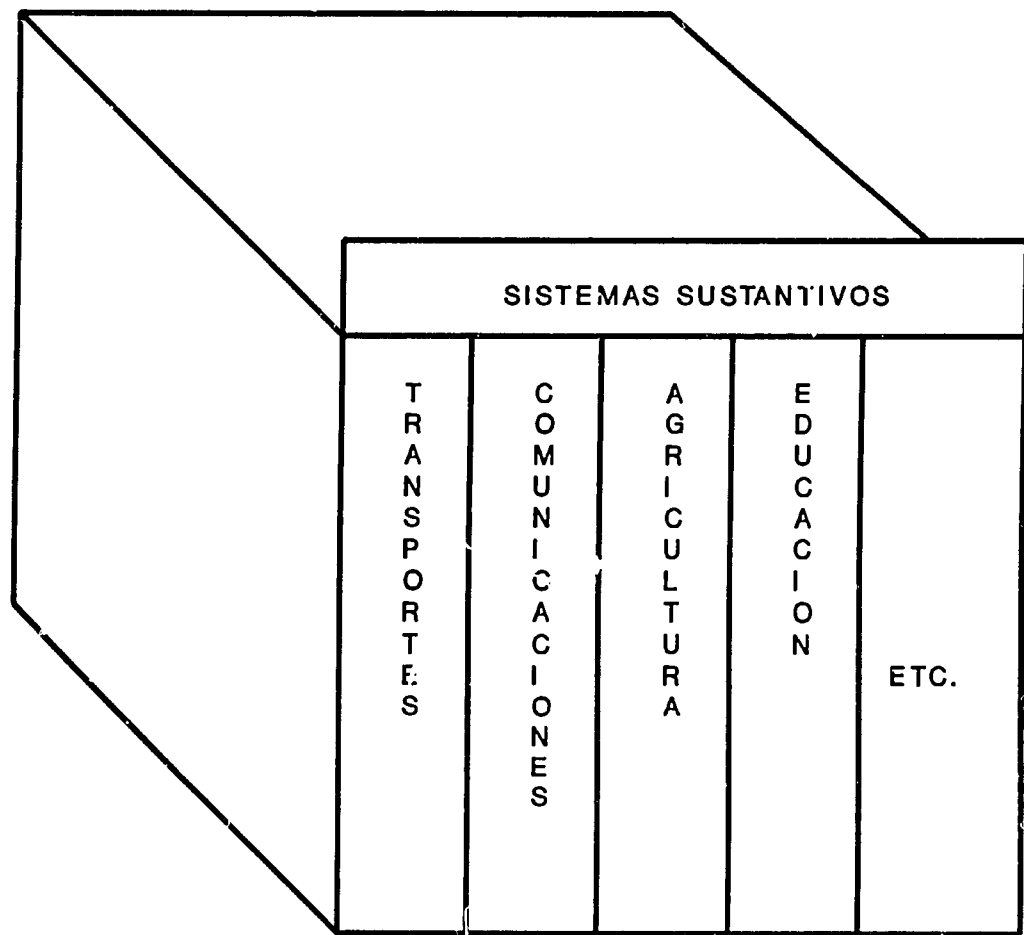
Más allá del fin jurídico, existen otros que rebasan su contenido y suelen denominarse fines sociales. Dentro de esta categoría se encuentran los afanes moralizadores, civilizadores, culturales, de desarrollo económico y social, etc, que la sociedad políticamente organizada pretende convertir en realidad de vida.

### **Sistemas Sustantivos**

Dado que el cumplimiento de sus fines es lo que de manera medular y esencial se propone el Estado Democrático, a todos estos fines específicos se les conoce como sistemas sustantivos que, en una relación ejemplificativa se presentan en el gráfico No. 2. A cada uno de esos fines específicos corresponde un sector especializado de la actividad pública, tales como: transporte y comunicaciones, agricultura, educación, etc.

GRAFICO No. 2

## SISTEMAS SUSTANTIVOS



PRODUCTOS

19



### **Sistemas Adjetivos**

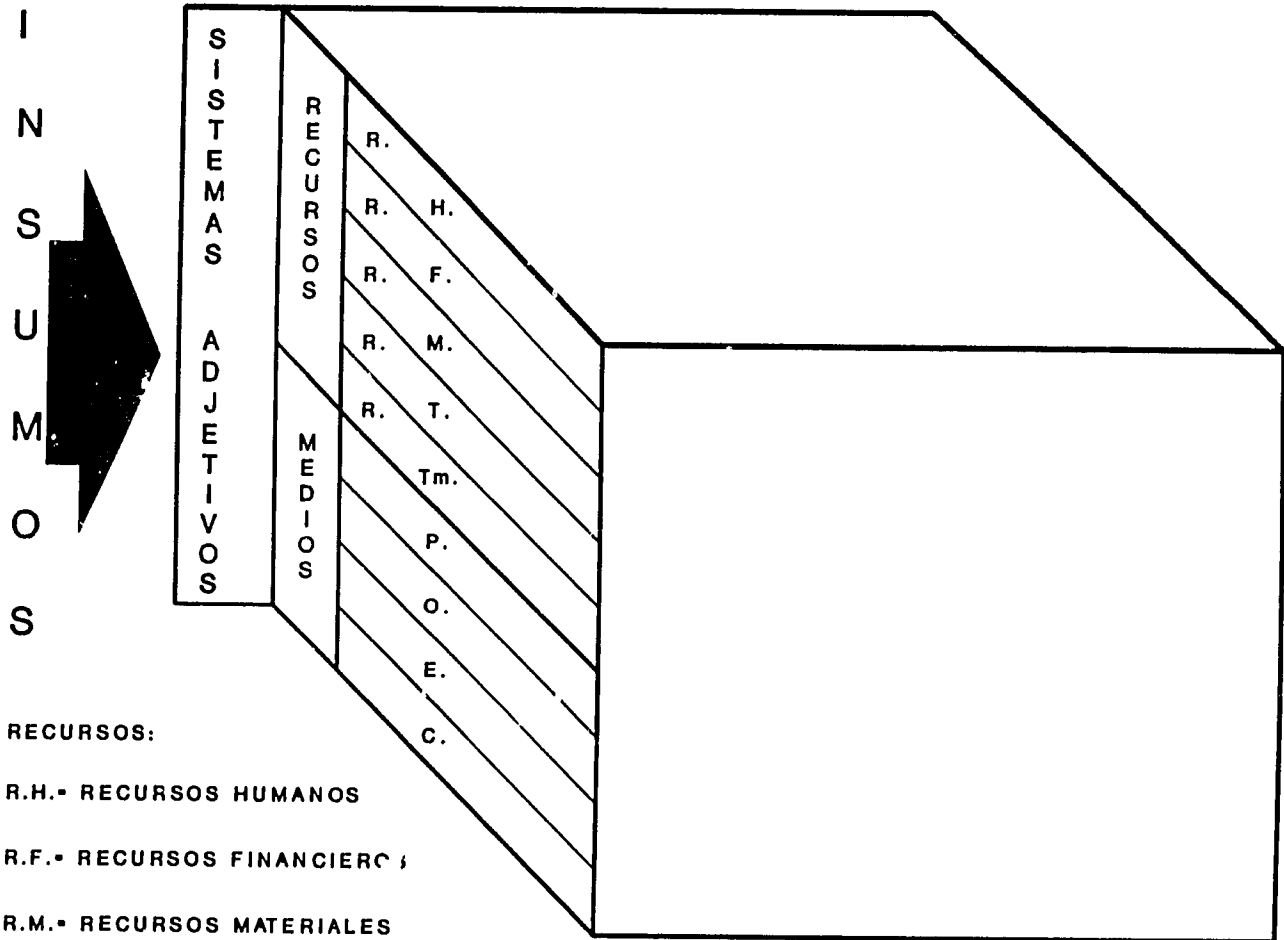
Para el cumplimiento de los fines del Estado, esto es, para el funcionamiento de los sistemas sustantivos, se requiere de insumos y de medios e instrumentos que lo posibiliten y cuya provisión está a cargo de la administración pública.

Aplicada a ésta el enfoque sistémico, es posible concebirla también como un sistema, desde luego subordinado a y en concordancia con lo político, cual se subordinan los medios a los fines. En virtud de esta concepción, desde el punto de vista de las Ciencias Administrativas, se puede hablar de los sistemas adjetivos entre los que destacan la planificación, la organización, la ejecución (dirección) y el control; y, los recursos: humanos, financieros, materiales, tecnológicos y de tiempo, como ejemplificativamente se presentan en el gráfico No. 3.

A los fines de este documento, de entre los sistemas adjetivos conviene resaltar a los de administración de recursos financieros y de control.

GRAFICO No. 3

### SISTEMAS ADJETIVOS



**RECURSOS:**

R.H. • RECURSOS HUMANOS

R.F. • RECURSOS FINANCIEROS

R.M. • RECURSOS MATERIALES

R.T. • RECURSOS TECNOLOGICOS

R.Tm. • RECURSOS DE TIEMPO

**MEDIOS:**

P. • PLANIFICACION

O. • ORGANIZACION

E. • EJECUCION

C. • CONTROL

149

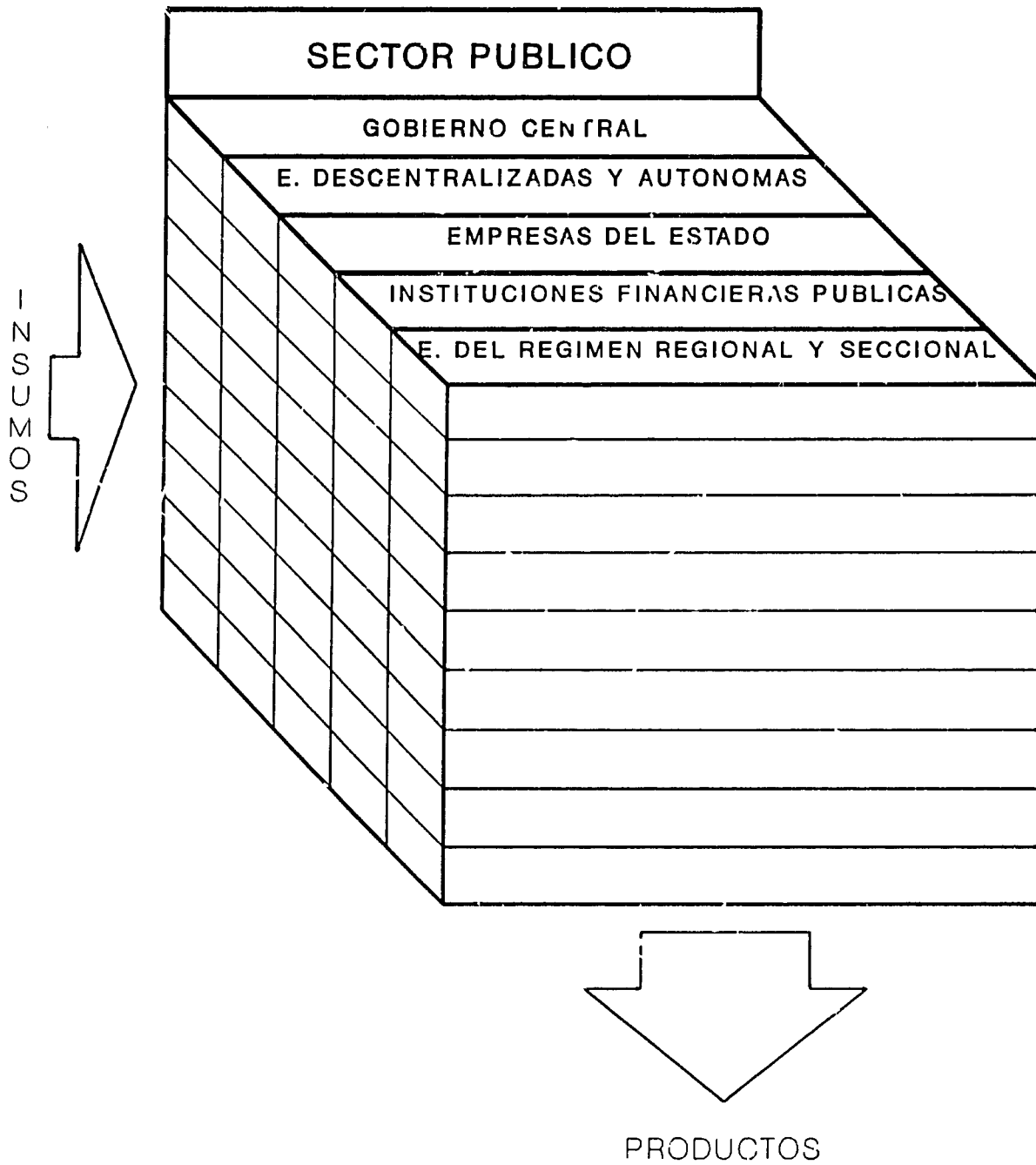
### **Sistemas Institucionales**

El cumplimiento de los fines, mediante la utilización de medios y recursos, se halla atribuido a la responsabilidad y competencia de diversos entes que se crean y establecen dentro del Estado por voluntad de éste.

El conjunto de esos entes realizadores de los fines del Estado, en cuanto al llamado sector público concierne, se concibe también como un sistema cuyos elementos aparecen, ejemplificativamente, en el gráfico No. 4.

GRAFICO No. 4

### SISTEMAS INSTITUCIONALES



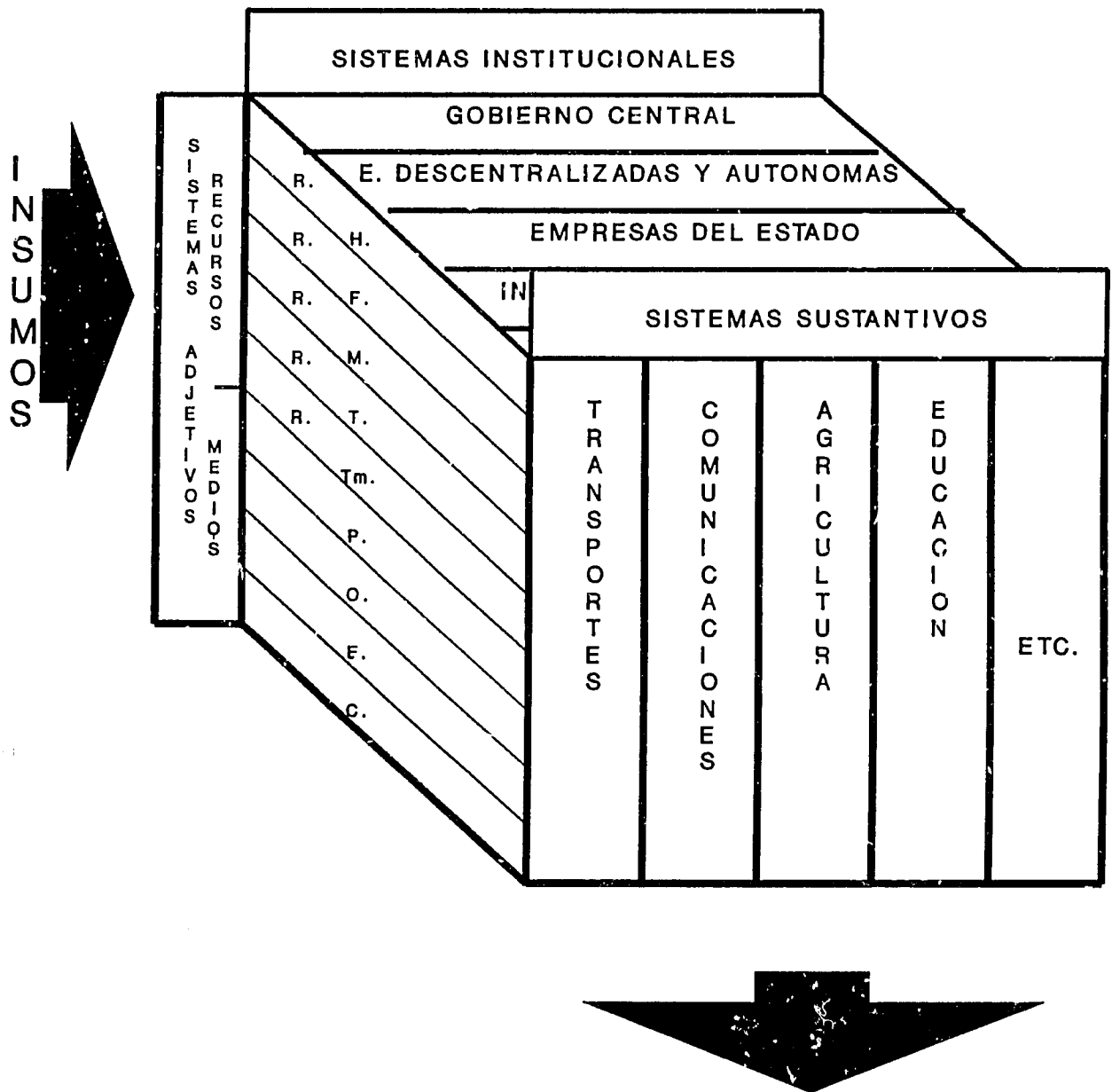
### **Integración Sistémica de la Administración Pública**

Dentro de esta misma perspectiva y línea de pensamiento se pueden integrar e interrelacionar los sistemas sustantivos, los sistemas adjetivos y los sistemas institucionales, vale decir: los fines, los medios y los organismos ejecutores, dando como resultado lo que se denomina el enfoque sistémico de la administración pública, cual se presenta en el gráfico No 5.

196

GRAFICO No. 5

# ENFOQUE SISTEMICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA



197

## LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACION FINANCIERA

Ubicada la administración de los recursos financieros como uno de los sistemas adjetivos de la administración pública, es igualmente factible aplicar a ella la Teoría General de Sistemas; pues, constituye respuesta válida que permite superar las deficiencias que la caracterizan cuando se la considera atomizada y unilateralmente en cada uno de sus componentes.

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

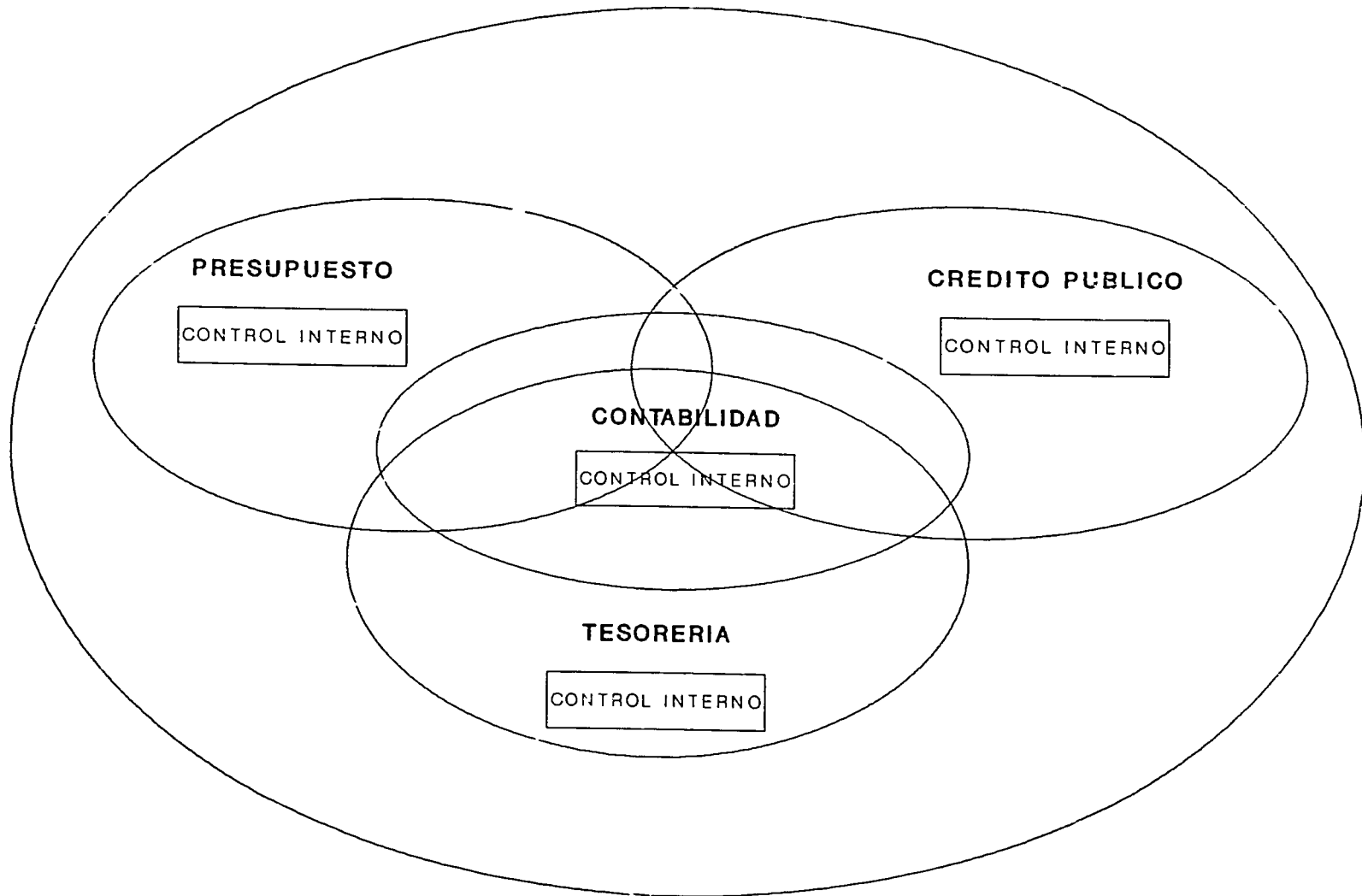
Consecuentemente, son componentes del sistema de administración financiera los siguientes subsistemas:

- Presupuesto
- Tesorería
- Crédito público
- Contabilidad

Estos componentes cuentan con sus correspondientes controles internos y, todos ellos, en sus distintos momentos, se encargan de preveer, procesar e informar respecto a los recursos financieros públicos. Cada uno de los subsistemas funciona a base de insumos que se procesan y producen flujos de información que confluyen a las instancias gerenciales para respaldar el proceso decisorio.

Los componentes del sistema de administración financiera no pueden ser considerados aisladamente; pues, están ligados entre sí formando una unidad conceptual indisoluble en virtud del fin único que a todos engloba. La previsión que contempla el presupuesto, cuando éste se ejecuta, se traduce en rentas y gastos que registra e informa la contabilidad y afectan a la tesorería o al crédito público, cuyas incidencias son nuevamente objeto de registro e informe. En el gráfico No. 6 se presenta la integración de la administración financiera.

## INTEGRACION DE LA ADMINISTRACION FINANCIERA





El diseño conceptual, los cambios o modificaciones de los elementos de la administración pública, cuando obedecen a concepciones racionales, se prevén y ejecutan mirando el conjunto de lo financiero y dentro de las políticas gubernamentales del Estado.

Las desviaciones que se producen en uno o varios de sus subsistemas afectan al conjunto de la administración financiera y, simultáneamente, la modificación de las políticas gubernamentales incide en las partes o elementos de aquella.

El sistema de administración financiera comprende la totalidad de las rentas y de los gastos públicos, cualesquiera sean su naturaleza, origen o destino. Por tanto, abarca rentas y gastos de todas las instituciones del sector público, sean estas del gobierno central, descentralizadas, autónomas, empresas públicas, financieras y del régimen regional y seccional. Característica principal del sistema de administración financiera en el ámbito descrito, es la centralización normativa y la descentralización operativa.

### **Subsistema de Presupuesto**

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

El presupuesto es un instrumento polivalente; pues, es utilizado simultáneamente como herramienta de política y gobierno y de administración; es susceptible de varios enfoques, como el jurídico, el económico y el administrativo, siendo este último el que interesa fundamentalmente a los fines de este documento.

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

Son elementos o componentes del subsistema 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, en su caso, la promulgación, se hace con la anticipación suficiente, de modo que se posibilite programar la ejecución por parte de todo el sector público, durante el último mes

previo al período de vigencia, con miras a facilitar las relaciones de coordinación con los subsistemas de tesorería, crédito público y contabilidad.

La reasignación de recursos dentro de los montos aprobados es un instrumento de la ejecución presupuestaria y, a la vez, parte de la responsabilidad inherente a todo administrador, cualquiera sea su nivel o jerarquía, previo cumplimiento de las normas de carácter general.

La evaluación gerencial del presupuesto enfatiza en la obtención de resultados y retroalimenta la adopción de decisiones.

El subsistema de presupuesto rige en todas las instituciones, entidades y organismos del sector público y se conforma con arreglo, tanto a los principios presupuestarios especialmente de unidad y universalidad, como a clasificadores comunes y uniformes. Por lo tanto, no se administran recursos financieros extrapresupuestarios.

### **Subsistema de Tesorería**

El subsistema de tesorería forma parte del sistema de administración financiera. 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 en el sector público; y, recibir, custodiar y, en su caso, negociar los títulos valores y documentos de obligación de propiedad del Estado.

La tesorería es objeto de diversas connotaciones que han variado a través del tiempo y que le atribuyen desde la sola administración de caja hasta la administración de ésta, la de las rentas y del crédito público.

A los fines de este documento, constituyen elementos del subsistema de tesorería: la determinación de los recursos tributarios y no tributarios y su percepción o cobro; la distribución de los recursos financieros a órdenes de las instituciones públicas; y, el pago que éstas hacen por los bienes y servicios recibidos, en conformidad con sus respectivos presupuestos.

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

El ámbito del subsistema de tesorería cubre a todas las instituciones, entidades y organismos que integran el sector público.

### **Subsistema de Crédito Público**

El subsistema de crédito público es uno de los elementos que se integra dentro del sistema de administración financiera y tiene como finalidad captar por la vía del endeudamiento, recursos internos y externos, destinados al financiamiento de las inversiones en las que el sector público es deficitario.

El crédito público también ofrece diversas connotaciones. Para unos, bien puede ser un elemento del subsistema de presupuesto y para otros, del subsistema de tesorería. Dada la significación que hoy tiene principalmente la deuda pública externa, se estima conveniente considerarlo como un subsistema separado, bien entendido que se halla excluido de él, el crédito contratado a plazos menores a un año.

Los recursos obtenidos a través del crédito público interno y del externo se utilizan exclusivamente para financiar la inversión pública; los primeros provienen del ahorro privado interno y los segundos cubren las deficiencias de las fuentes internas de financiamiento.

Son componentes del subsistema, el crédito público interno y el crédito público externo. Si bien la dicotomía explica el diverso origen de los recursos, 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 la relación con el presupuesto, la tesorería y la contabilidad.

El subsistema de crédito público rige para todas las entidades u organismos del sector público y se caracteriza porque, a diferencia de los otros subsistemas de la administración financiera, las decisiones referidas al endeudamiento público están supeditadas a procesos centralizados de aprobación, aunque su contratación, utilización y pago se realizan a nivel institucional.

### **Subsistema de Contabilidad**

El subsistema de contabilidad es el elemento integrador del sistema de administración financiera. Su finalidad es proveer una base de datos común, única, oportuna y confiable a todos los demás subsistemas de la administración financiera y a otros usuarios para análisis, control, consolidación y adopción de decisiones.

La validación, clasificación y registro de las operaciones patrimoniales y presupuestarias (activos, pasivos, patrimonio, rentas y gastos) es función del subsistema de contabilidad, que recibe el flujo de datos de los otros subsistemas y produce información clasificada para múltiples propósitos y usuarios, como la formulación, orientación y aplicación de las políticas financiera, fiscal y presupuestaria, etc.

Son componentes de este subsistema: la contabilidad específica de cada institución del sector público; los procesos de preparación de estados financieros centralizados, clasificados por grupos de entidades similares o sistemas institucionales; y, los procesos para la formulación y presentación de estados financieros consolidados del sector público, factor que se considera para la elaboración de la contabilidad social.

Las relaciones entre los diferentes componentes del subsistema y entre éste y los demás subsistemas de la administración financiera se fundamentan en los atributos técnicos que caracterizan a la contabilidad pública, a saber: aplicación de principios y normas generalmente aceptados por los organismos profesionales pertinentes; existencia de un "único sistema contable" en cada entidad pública que satisface sus requerimientos operacionales y gerenciales; e, integración entre las transacciones patrimoniales y presupuestarias.

### SISTEMA DE CONTROL <sup>3</sup>

No obstante que, al enunciar los componentes del sistema de administración financiera, aparece el control interno inmerso en y formando parte de cada uno de ellos en tanto es elemento del proceso administrativo, hay connotaciones especiales que rebasan los límites de aquel, a cuya virtud es posible concebir genéricamente al control como un sistema adjetivo de la administración pública con individualidad propia.

Entre tales connotaciones destacan las siguientes:

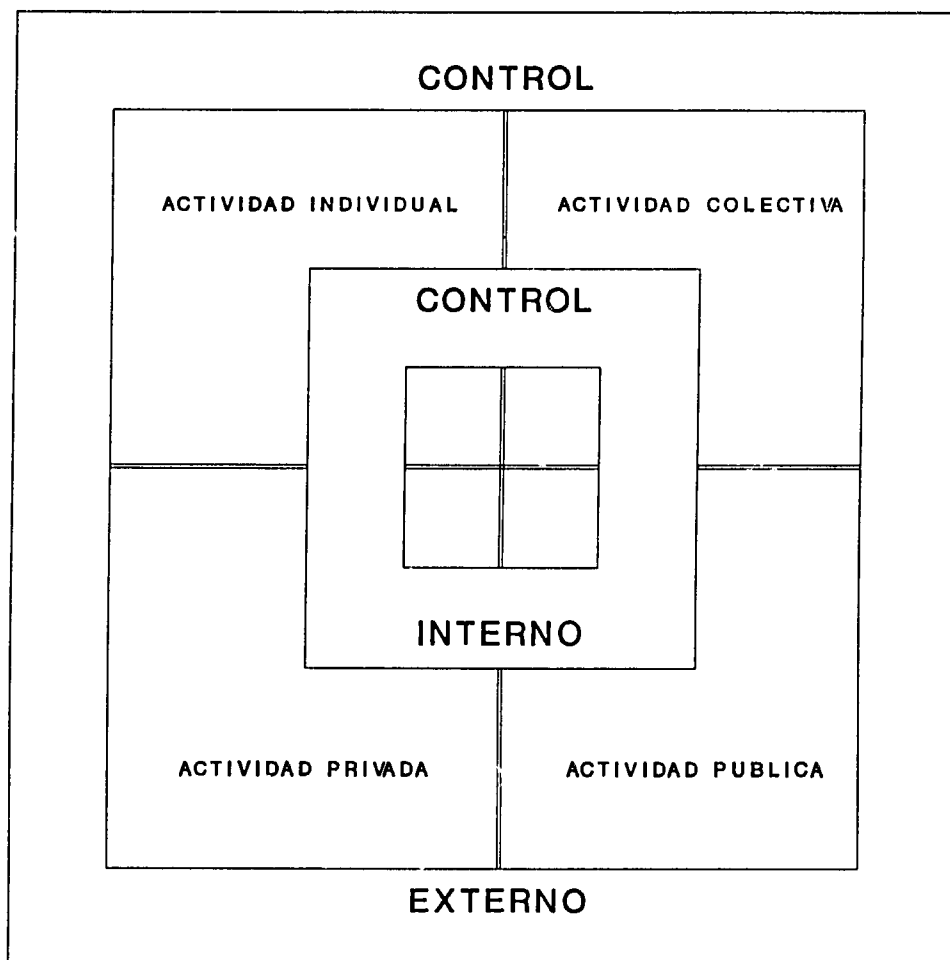
- El control interno apunta principalmente a satisfacer los requerimientos y necesidades gerenciales en orden a conseguir eficiencia y economía en el uso de recursos y efectividad en los resultados.

---

<sup>3</sup> Algunas opiniones, particularmente de organismos profesionales de la contaduría pública de los Estados Unidos de Norte América, consideran que el control es un elemento integrante del sistema de administración financiera, al menos, el control interno. Este documento establece que el control interno está inmerso en cada uno de los componentes de la administración financiera; pero, dado que el control no sólo debe estar presente en el área de las finanzas, sino también en cualesquiera otros campos de aplicación de la administración y, en general, en actividades de cualquier naturaleza: individuales, colectivas, privadas y públicas, es mucho más lógico, práctico y conveniente enfocarlo conceptualmente como un sistema abarcador con identidad propia y no restringirlo únicamente al ámbito de lo financiero. Véase el gráfico No. 7.

GRAFICO No. 7

### SISTEMA DE CONTROL



204

- El control externo, que se apoya en el interno, obedece en el sector público a motivaciones jurídicas, políticas y sociales que, entre otras, dicen relación al equilibrio del poder, a la verificabilidad de los actos de los administradores y a la obligación que éstos tienen de dar cuenta pública de los resultados de su gestión y del uso de las atribuciones, facultades y recursos que el ordenamiento jurídico y la sociedad ponen a su disposición.

Por lo expuesto, el control es un sistema retroalimentador de la administración y de la gerencia y se concreta en un conjunto de actos y operaciones que tienen por objeto identificar la realidad, examinarla y compararla con un criterio o modelo preestablecido, para luego modificarla conforme a él.

El mecanismo técnico que evalúa el sistema de control es la auditoría, accionada por profesionales que no intervienen en las actividades u operaciones controladas.

Control es acepción genérica que comprende a la auditoría que es, en definitiva, una especie del mismo. Toda auditoría es control pero no todo control es auditoría. Véase gráfico No. 8.

Son subsistemas componentes del sistema de control:

- Por una parte, el control previo y concurrente y la auditoría interna (control interno posterior).
- Por otra, la auditoría externa (control externo posterior).

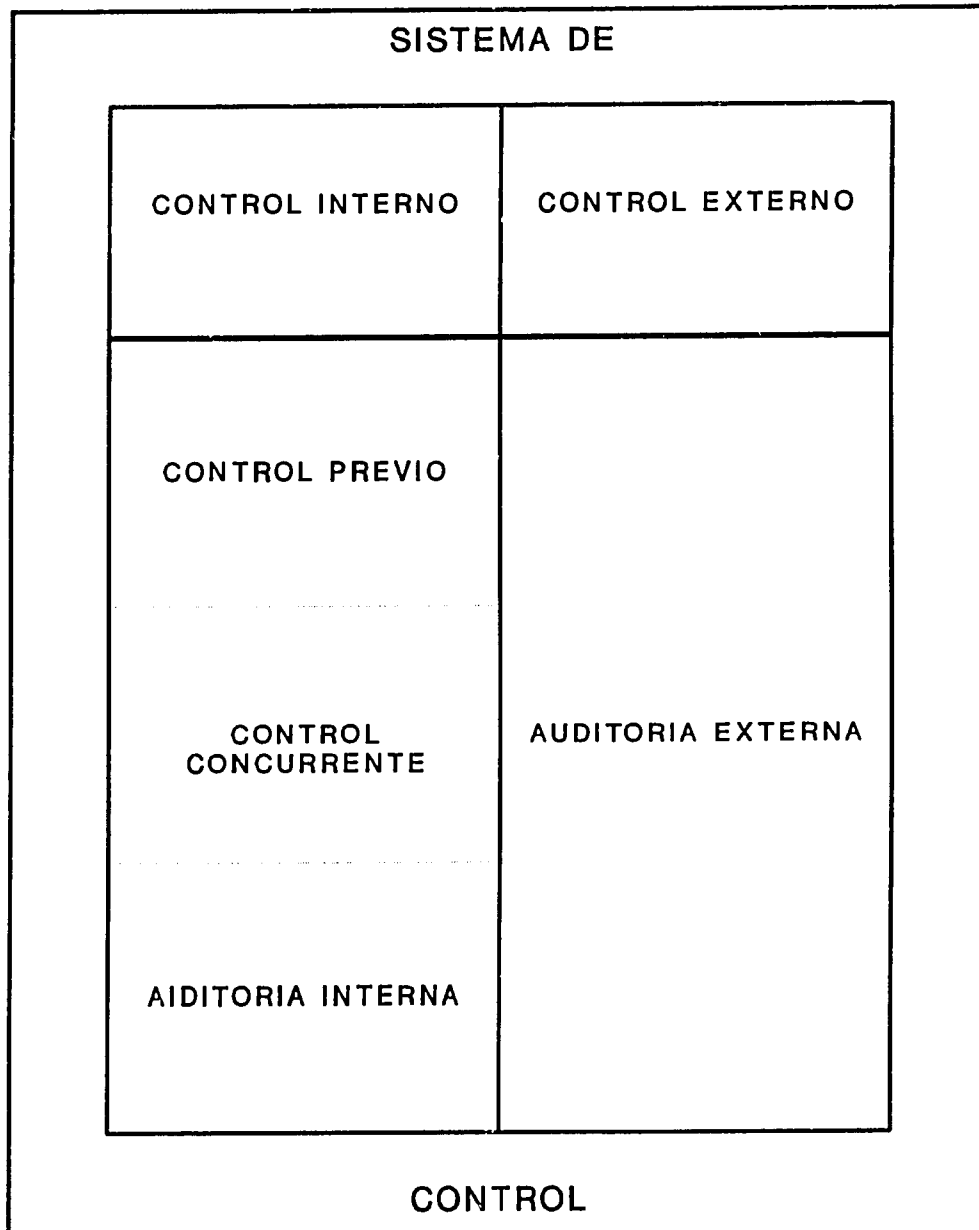
Otra alternativa conceptúa al control interno como elemento propio de la administración financiera, pero no es la prevalente en América Latina.

El sistema de control impulsa el proceso administrativo, está presente ya no tan sólo en el presupuesto, la tesorería, el crédito público y la contabilidad, es decir, en el sistema de administración financiera, sino también en todos los demás sistemas adjetivos, y especialmente en los sistemas sustantivos.

El sistema de control cubre todas las operaciones y actividades de la totalidad de instituciones del sector público y, aún operaciones y actividades del sector privado realizadas con recursos del sector público. Una de las características del sistema es la descentralización operativa del control interno, la centralización normativa en su totalidad y la centralización de la auditoría externa.

GRAFICO No. 8

### LA AUDITORIA: PARTE DEL SISTEMA DE CONTROL



206

El control en general ni la auditoría interna o externa son un fin en sí mismos sino medios para el perfeccionamiento de la actividad pública; su finalidad no se agota en el sólo examen de la realidad o del ser sino en la adecuación de la misma a su deber ser. Por lo tanto, la auditoría que no logra motivar a la mejora de la gestión, no es auditoría.

### **Subsistema de Control Interno**

El subsistema de control interno se integra, como uno de los pilares, dentro del sistema de control y auditoría; está constituido por el conjunto de medidas y métodos adoptados y aplicados por cada institución en 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, estimular la adhesión a las políticas y normas establecidas y, promover la economía y la eficiencia en el uso de los recursos y la efectividad en el logro de los resultados.

El rol gerencial se concentra en la obtención de los mejores resultados con los menores esfuerzos y recursos. Al efecto, adopta decisiones cuyo cumplimiento le es inexcusable verificar; el medio que posibilita esa verificación es el control interno.

Integran el subsistema de control interno los siguientes componentes: control previo, control concurrente y auditoría interna.

El control previo se aplica antes de que las operaciones se lleven a cabo o de que los actos administrativos queden en firme, para tutelar su corrección y pertinencia. Con igual finalidad se aplica el control concurrente, con simultaneidad a la ejecución de determinadas operaciones.

El control interno posterior se lleva a cabo mediante la auditoría interna, actividad profesional sujeta a normas de aceptación general, que mide la efectividad de los demás controles internos y alcanza su mejor expresión cuando recomienda mejoras a la administración y éstas 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 el proceso de las operaciones, la auditoría interna se practica por personal independiente que en modo alguno participa en aquellas.



### **Subsistema de Auditoría Externa**

El subsistema de auditoría externa es el otro pilar que integra el sistema de control. Se define como el conjunto de actividades profesionales que se llevan a cabo con sujeción a normas, por parte de organismos totalmente ajenos e independientes de las entidades actoras de las operaciones. Tiene por finalidad posibilitar que los administradores den cuenta pública de su gestión oficial; examinarla objetivamente; emitir opinión calificada sobre la razonabilidad de los estados financieros, la eficiencia y economía en el uso de los recursos y la efectividad de los resultados; recomendar mejoras a la administración pública; y, verificar su aplicación.

Si bien las instituciones públicas y su información merecen credibilidad, la opinión pública y la sociedad en general están más garantizadas, seguras y confiadas cuando un órgano exógeno, imparcial e independiente, opina profesionalmente respecto de aquellas.

Son componentes de este subsistema la auditoría externa realizada por firmas independientes y la practicada por la institución superior de auditoría.

El subsistema de auditoría externa rige y se aplica en la totalidad institucional del sector público y a él concierne, no solamente los aspectos de regularidad y de legalidad de las operaciones, sino también la economía y eficiencia de las mismas y la efectividad de los resultados.

En virtud del ámbito que le corresponde, la auditoría externa se practica por un equipo interdisciplinario especializado en auditoría sobre una muestra selectiva, representativa del universo de las operaciones. El equipo está dirigido por un profesional de la más amplia experiencia en la materia.

La vinculación entre el subsistema de control interno y el de auditoría externa es tan estrecha, que la amplitud y profundidad de éste, se halla en relación inversa a la calidad de aquel.

### **INTEGRACION DE LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACION FINANCIERA Y DE CONTROL**

Consideraciones especiales merecen los sistemas de administración financiera y de control, entre otras, por las siguientes razones históricas:

- Uno y otro son más antiguos que los demás sistemas adjetivos y tienen mayor desarrollo.
- El sistema de control se aplicó en primer lugar y casi con exclusividad a los recursos financieros.

- Las experiencias positivas recogidas posibilitaron su aplicación en los demás sistemas.

No obstante que en párrafos anteriores quedó establecida la individualidad propia de cada uno de los referidos sistemas, también se demostró que el control interno previo y concurrente está inmerso en y forma parte del proceso de las operaciones financieras, y es, por ende, el común denominador de ambos sistemas.

Además, la experiencia vivida especialmente en América Latina en las dos últimas décadas ha puesto en evidencia la íntima vinculación entre los sistemas de administración financiera y de control, a tal punto que la reforma y modernización unilateral de éste, no han tenido el éxito esperado, si no han ido simultáneamente acompañadas de reforma y modernización concomitantes del sistema de administración financiera.

Si la preocupación histórica por el control de los recursos financieros se explica por el grado de liquidez que éstos tienen, a ella debe agregarse hoy el deterioro de los valores éticos y morales y la existencia de innúmeras formas de fraude y corrupción administrativa, que hacen aún más prioritaria su protección a través de técnicas y mecanismos idóneos de administración y control.

Estas razones han tornado imperativa la integración del sistema de administración financiera con el de control, propuesta en este documento, como el **Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina**, "SIMAFAL", que se presenta en el gráfico No. 9.

**SISTEMA INTEGRADO MODELO DE ADMINISTRACION FINANCIERA,  
CONTROL Y AUDITORIA PARA AMERICA LATINA  
"SIMAFAL"**

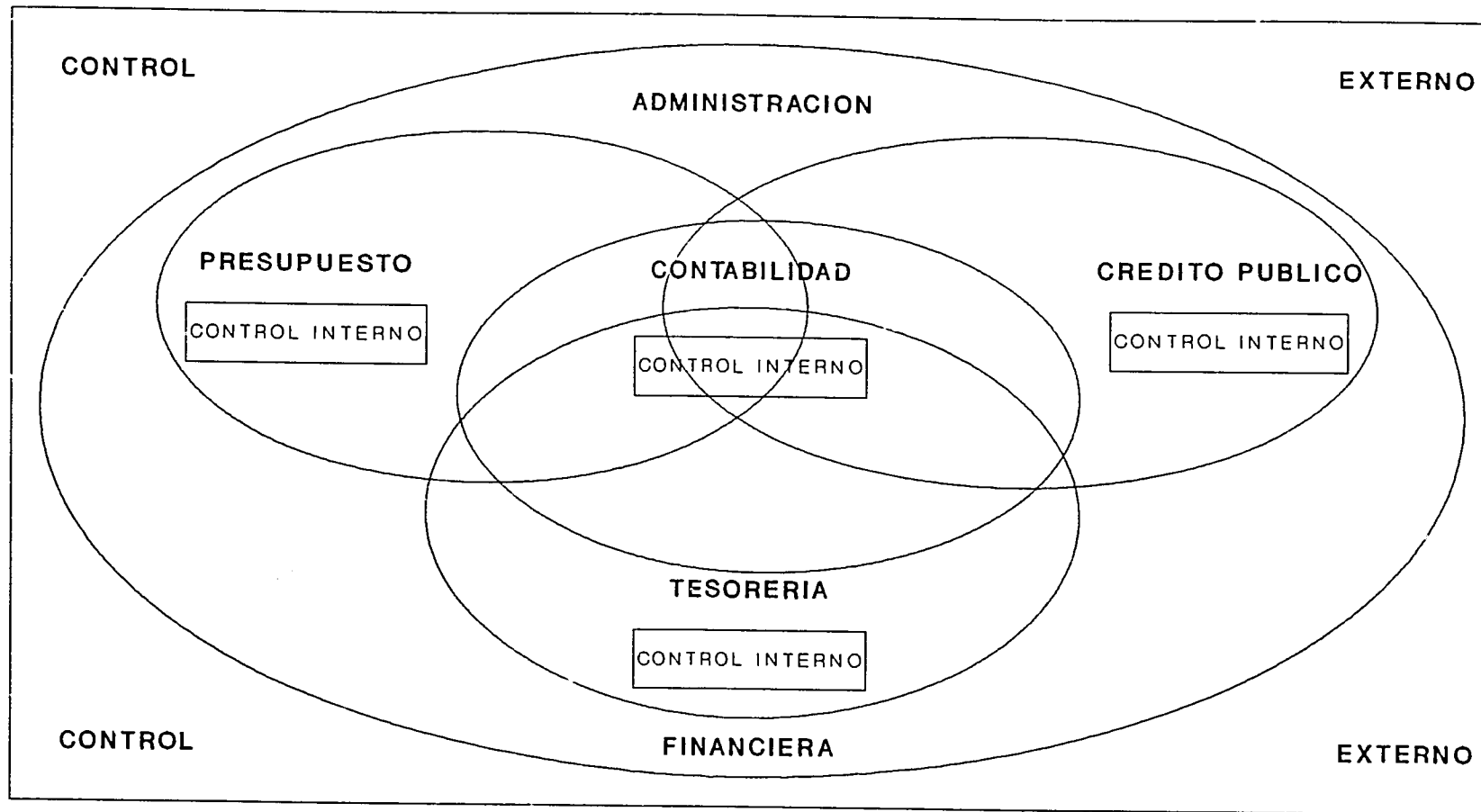


GRAFICO No. 3

## 2ª UNIDAD DIDACTICA: POLITICA FISCAL Y PRESUPUESTO<sup>4</sup>

### OBJETIVO OPERACIONAL

Procurar que los participantes conozcan y discutan el rol del presupuesto como instrumento de política fiscal.

Por lo tanto, los participantes estarán en capacidad de señalar la incidencia de la política fiscal en la política económica.

### PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO MULTIPLE

El presupuesto está presente en todos los niveles de conducción del gobierno y de la administración pública y constituye un instrumento flexible de uso múltiple.

#### Como instrumento de gobierno

El presupuesto es un conjunto de decisiones de política pública o de gobierno, que determina quiénes y en qué proporción deberán financiar el gasto público y quiénes recibirán los bienes y servicios como producto de la gestión gubernamental y dentro de criterios de justicia distributiva y redistribución de parte de la renta nacional.

#### Como instrumento de política

La política fiscal constituye una parte de la política económica, concebida como el ejercicio del poder del Estado para decidir entre objetivos económicos alternativos, los cuales pueden ser alcanzados a través de la elección y aplicación de los medios más aptos e idóneos. Por lo tanto se puede reconocer dos modalidades de política económica, una referida a los objetivos y otra referida a los instrumentos. La política fiscal es instrumental, cuya racionalidad se define en el plano de la eficacia administrativa. El presupuesto como instrumento de política fiscal comprende las ramas relacionadas con el nivel y la estructura del gasto, el nivel de ingresos, la distribución de la carga impositiva y los efectos de los tributos en el sistema económico.

---

<sup>4</sup> El contenido de esta unidad didáctica es una separata del documento titulado "PRESUPUESTO INSTRUMENTO DE GERENCIA PUBLICA"; LAC/RFMIP; Panamá República de Panamá; junio de 1990; páginas 9 a 11.

### Como instrumento de planificación

El presupuesto es un instrumento insustituible para la ejecución anual de los planes de mediano y largo plazos, pues en los respectivos programas presupuestarios se concretan las metas que se deben cumplir en cada ejercicio, se racionalizan los costos, se asignan recursos para la construcción de obras, producción de bienes y prestación de servicios así como para la realización de las actividades de regulación del sector privado.

### Como instrumento de administración

La administración pública se puede convertir en un instrumento que posibilita o coadyuva para el desarrollo nacional, o se puede transformar en un serio obstáculo. Generar o incrementar la capacidad administrativa para el desarrollo requiere entre otros requisitos planificar, programar y presupuestar como partes inherentes de la administración, cuyo funcionamiento tiene su origen en las decisiones, tomando en cuenta la trilogía **información-decisión-acción**.

## ENFOQUES DEL PRESUPUESTO

Los enfoques corresponden a las distintas formas de concebir, entender, estudiar y utilizar el presupuesto.

### Enfoque jurídico

El presupuesto es una ley y por lo tanto crea, mantiene o extingue derechos y obligaciones, no sólo para la administración pública y sus administradores, sino también para los administrados o particulares.

El tesoro no podrá realizar ningún pago, aunque una persona tenga derecho en virtud de una ley, contrato o cualquier título jurídico, si en el presupuesto no constan las partidas o los fondos necesarios para la satisfacción de la deuda; el Estado recíprocamente no podrá exigir ningún tributo si no consta en la ley de presupuesto como parte de los ingresos autorizados.

### Enfoque económico

Por medio del presupuesto consolidado del sector público se puede medir el grado de participación del Estado en la economía, es decir en las relaciones de producción, distribución y consumo.

En los últimos años se ha experimentado un incremento significativo y a veces desordenado de las actividades del Estado, que ha obligado a redimensionar su

tamaño y consecuentemente su participación en la economía, especialmente a través de programas de privatización de empresas públicas.

### **Enfoque administrativo**

En un esquema de medios fines, la administración pública no constituye un fin en sí mismo sino un medio para atender y satisfacer necesidades colectivas decididas por el gobierno. Esa satisfacción de necesidades, es factible cuando se obtienen, asignan y utilizan recursos a través de los programas que integran el presupuesto, es decir se realizan por medio del presupuesto público.

### **3ª UNIDAD DIDACTICA: PLANIFICACION, PROGRAMACION FINANCIERA Y PRESUPUESTO<sup>5</sup>**

#### **OBJETIVO OPERACIONAL**

Procurar que los participantes conozcan los principales componentes del sistema de planificación, entre los que se destaca el presupuesto fundamentalmente como instrumento de ejecución de planes, programas y proyectos.

Consecuentemente, los participantes estarán en capacidad de describir las interrelaciones entre los planes, programas, proyectos y el presupuesto.

#### **SISTEMA DE PLANIFICACION Y PRESUPUESTO**

El presupuesto público es el instrumento de ejecución anual de los planes, programas y proyectos del sector público que constituyen o integran el sistema de planificación, cuyo esquema se presenta en el gráfico No. 10.

#### **Planes de largo y mediano plazos**

En los planes de largo plazo, también denominados estrategias de desarrollo, se definen los grandes objetivos de la nación previa la realización de sondeos y consultas a los grupos organizados de la sociedad, utilizando los mecanismos propios de un sistema democrático y participativo. La decisión sobre los objetivos se adopta después de analizar alternativas de máxima y de mínima, con un criterio crítico de lo que es viable y reconociendo los problemas y obstáculos que hay que resolver y superar.

En esta instancia, el papel que cumplen los políticos es insustituible pues deben ser capaces de interpretar los objetivos, deseos, expectativas, necesidades e intereses de todos los grupos sociales, para transformarles en objetivos nacionales u objetivos de la nación, hacia los cuales se orientarán los esfuerzos de la totalidad del país.

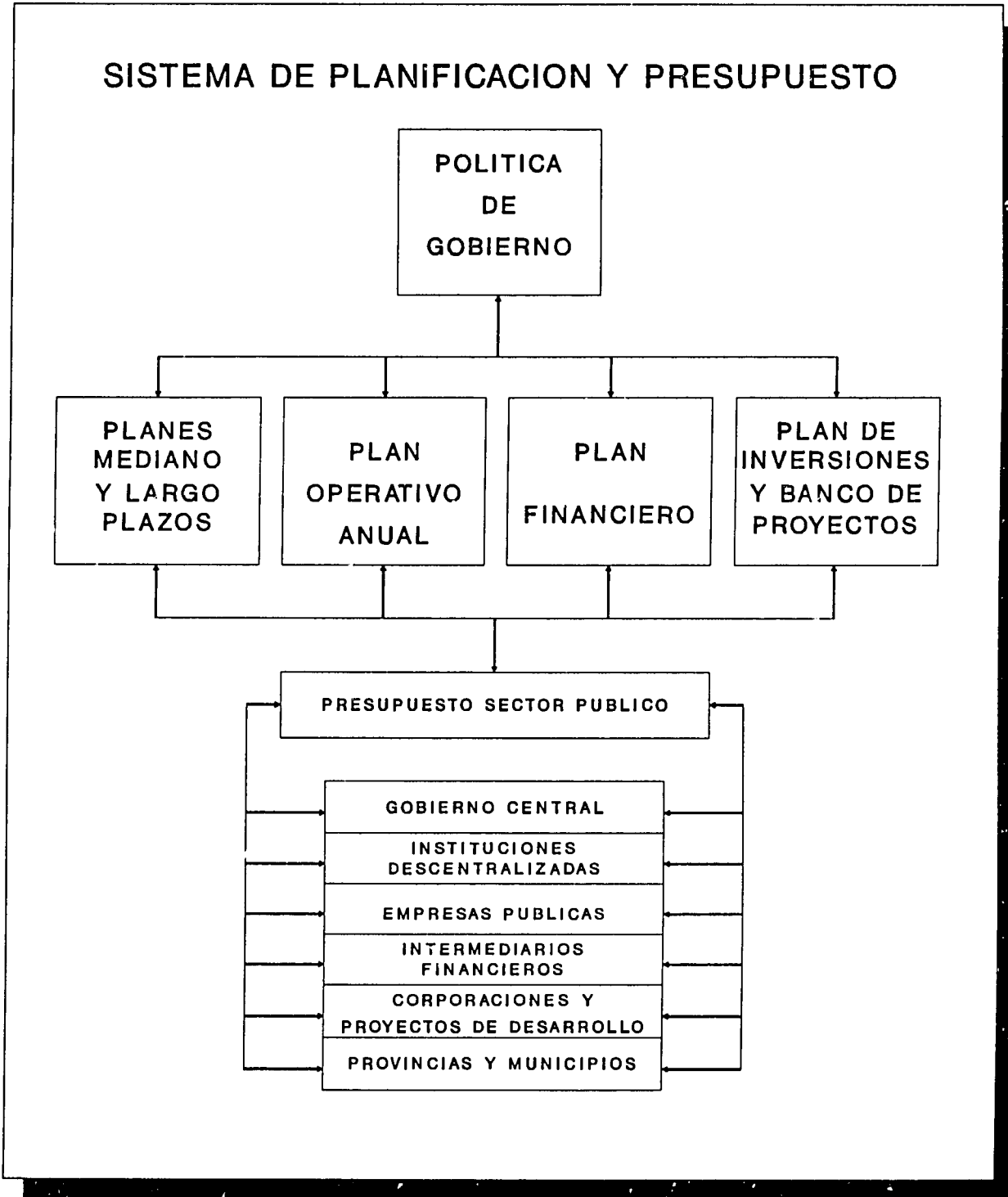
La política de un gobierno o política pública, en lo concerniente al desarrollo económico y social y en el horizonte del largo plazo, se debe fundamentar en el diseño de un verdadero "Proyecto Nacional", o proyecto de sociedad, cuyo logro es deseable y posible para no caer en aspiraciones utópicas; en programas y proyectos estratégicos de una alta factibilidad política, social, económica, técnica

---

<sup>5</sup> El contenido de esta unidad didáctica es una separata del documento titulado "PRESUPUESTO INSTRUMENTO DE GERENCIA PUBLICA"; LAC/RFMIP; Panamá República de Panamá; junio de 1990; páginas 2 a 6.

214

GRÁFICO No. 10



215



y administrativa; y, en firmes decisiones que aseguren la ejecución de dichos programas y proyectos estratégicos.

En el caso de Panamá, en estos días se ha presentado para consideración y aprobación de las respectivas autoridades y para conocimiento y consulta de la comunidad nacional la "Estrategia Nacional de Desarrollo y Modernización Económica-Políticas para la Recuperación, el Crecimiento Sostenido y la Creación de Empleos".

Los planes de mediano plazo, constituyen etapas o espacios temporales de la estrategia de desarrollo a largo plazo; consecuentemente son instrumentos de mayor especificación pues definen los objetivos y metas de dos o tres años y determinan las acciones que se deben realizar para lograrlos; en esta etapa las metas se presentan en términos cuantitativos como verdaderos escalones para alcanzar los objetivos que tienen básicamente un contenido cualitativo.

Estos instrumentos simultáneamente sirven de marco de referencia para la formulación y ejecución de los planes anuales, puesto que toman en cuenta el contexto económico, social y político, la secuencia de las acciones, la asignación de recursos, los programas sectoriales, las etapas de los proyectos específicos, la coherencia de los presupuestos con los planes y las pautas, criterios o parámetros de control y evaluación.

### **Plan operativo anual**

En la planificación a corto plazo se realiza la proyección de las variables macroeconómicas de carácter global, a fin de orientar las decisiones de política económica, los objetivos y metas del sector público y las necesidades y requerimientos de recursos humanos, materiales y financieros.

El plan de corto plazo es un instrumento en el cual se explicitan los objetivos y metas anuales, dentro de la perspectiva del mediano plazo para manejar la coyuntura con medidas y decisiones concretas, compatibilizando acciones del sector público con las del sector privado, asignando responsabilidades a nivel sectorial, institucional y espacial y relacionando el presupuesto del sector público con los otros componentes del plan operativo anual, tales como el presupuesto económico, el presupuesto monetario y financiero, el presupuesto de comercio exterior, los presupuestos de recursos humanos y materiales y los principales proyectos, dentro de una visión de conjunto.

### **Plan Financiero**

Todos los instrumentos de la planificación tienen su importancia relativa en función del sistema; no obstante, el plan financiero constituye el principal instrumento de

orientación para la formulación de la política presupuestaria que se concreta en el presupuesto del sector público. En el plan financiero se incluyen las operaciones efectivas de las entidades públicas cuyo monto y efecto monetario, fiscal y cambiario, es significativo. Se presentan previsiones de los ingresos, gastos, déficits y del financiamiento interno y externo, compatibles con las políticas monetaria y cambiaria y con el programa mensualizado anual de caja.

A manera de ejemplo de la relación que debe existir entre los objetivos de política económica, las medidas o decisiones de política económica, el presupuesto del sector público y el financiamiento interno y externo, se podrían plantear como medidas o decisiones de política económica la implantación de una estricta austeridad fiscal, el establecimiento de prioridades en la inversión pública, la privatización de empresas estatales, la transferencia de recursos entre instituciones deficitarias y superavitarias y el mejoramiento del perfil de la deuda especialmente externa fruto de esfuerzos de renegociación.

Estas medidas o decisiones se deberán concretar y expresar en el presupuesto del sector público, cuyos principales componentes son los correspondientes al gobierno central, entidades descentralizadas, empresas públicas, instituciones financieras, además de los presupuestos de las entidades que forman el régimen seccional. En el gráfico No. 11 se presenta un esquema de las relaciones entre el plan financiero y el presupuesto

### **Plan de inversiones y banco de proyectos**

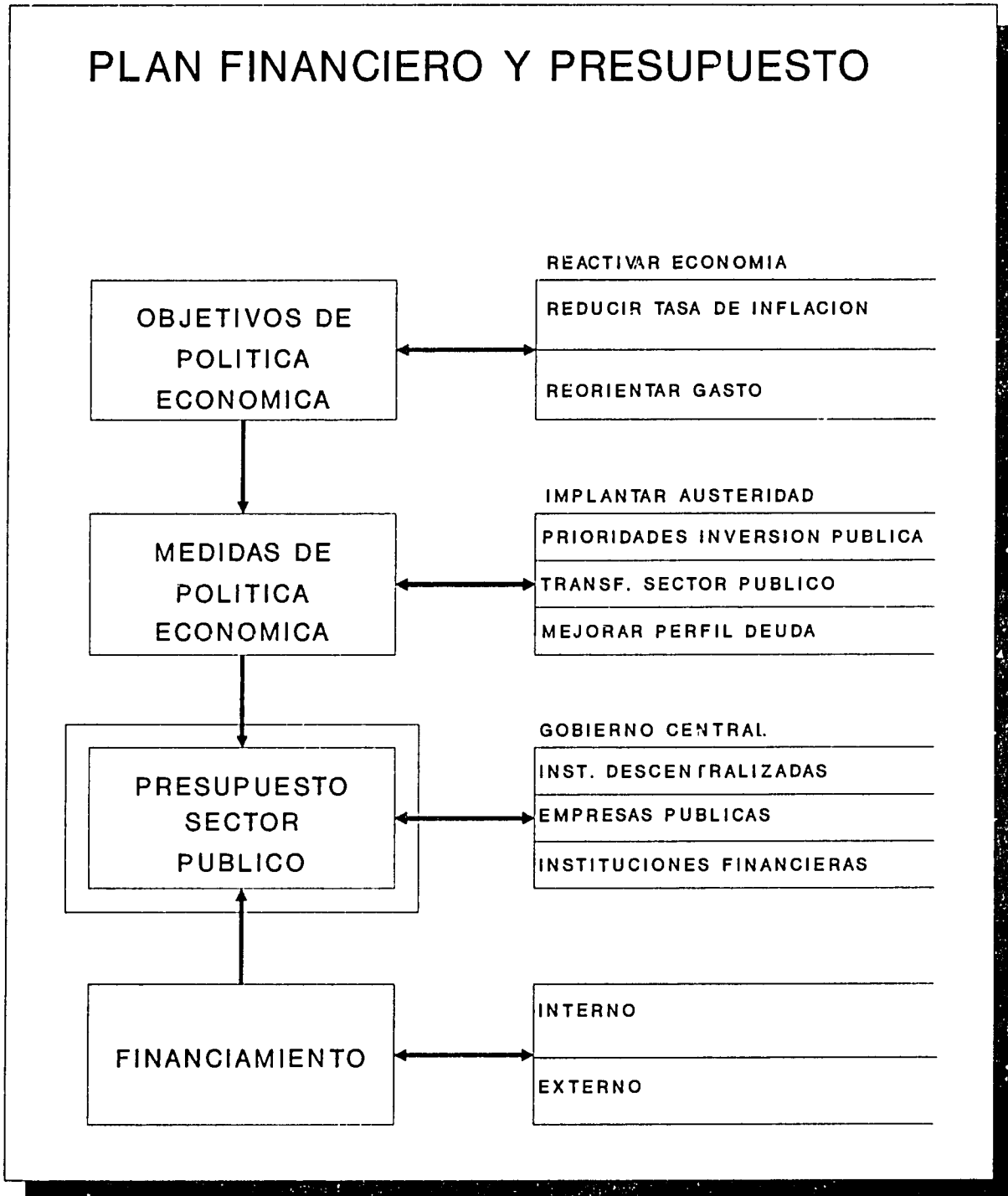
El banco de proyectos está integrado por el conjunto seleccionado de actividades y obras cuya ejecución se considera viable, luego de haber realizado la evaluación técnica, social y económica a base del análisis de costos, beneficios y eficiencia social y económica.

El plan de inversiones es el conjunto de proyectos clasificados por sectores, regiones e instituciones, incluidos en el banco, así como la identificación de las fuentes de financiamiento y la asignación de recursos para su ejecución, en la parte que corresponda al próximo año fiscal y aplicando en cada proyecto un criterio de continuidad.

Además en el plan de inversiones se deben establecer los parámetros de control y evaluación de su ejecución, a fin de mantener actualizado, fundamentar ajustes y facilitar su preparación para el próximo año. Consecuentemente, el presupuesto de inversiones públicas es la expresión anual del plan de inversiones, que a su vez se nutre del banco de proyectos.

La administración del banco de proyectos plantea varias alternativas: administrar como un verdadero banco, con una casa matriz que sería el organismo de

GRÁFICO No. 11



218

planificación, las sucursales que serían las oficinas sectoriales de planificación y las agencias que serían las oficinas institucionales de planificación, el símil es válido si se incluye el financiamiento; administrar un sistema nacional de proyectos incluidos los estudios de prefactibilidad y el manejo de recursos destinados a la preinversión; y, administrar básicamente información utilizando la tecnología de bases de datos. En todo caso el banco de proyectos alimentará al plan y al presupuesto de inversiones.

#### 4ª UNIDAD DIDACTICA: TECNICAS PRESUPUESTARIAS<sup>6</sup>

##### OBJETIVO OPERACIONAL

Procurar que los participantes conozcan las principales técnicas presupuestarias que se aplican en el sector público.

Por lo tanto, los participantes estarán en capacidad de proponer ideas para una mejor aplicación de la tecnología presupuestaria.

##### TECNOLOGIA PRESUPUESTARIA

Las técnicas presupuestarias se han renovado desde aquellas que corresponden al denominado presupuesto tradicional hasta las técnicas incorporadas en el presupuesto por programas; en ese lapso han habido movimientos innovadores que no han prosperado como el relacionado con el "P.P.B.S." o sistema de planificación, programación y presupuestación y el "Presupuesto Base 0".

El presupuesto tradicional se presenta clasificado por instituciones, a las cuales se les asigna fondos según el objeto o materia del gasto para facilitar el control político, legal, numérico y contable. En cambio el presupuesto por programas presta atención a las cosas que el gobierno hace, en las que los servicios personales, equipos y demás recursos son medios para cumplir las funciones del Estado expresadas en programas con objetivos y metas, facilitando de esta manera el control de resultados, el cumplimiento de los programas y la eficiencia de la gestión.

En el siguiente cuadro se presenta un análisis comparativo de las tres técnicas.

---

<sup>6</sup> El contenido de esta unidad didáctica es la separata del documento titulado "PRESUPUESTO INSTRUMENTO DE GERENCIA PUBLICA"; LAC/IFMIP; Panamá República de Panamá; junio de 1990; páginas 13 y 14. Además es la separata del documento titulado "EVOLUCION DE LAS TECNICAS PRESUPUESTARIAS PBC-PPBS-PPP"; X Seminario Interamericano de Presupuesto; México; 1981; páginas 364 a 368.

**MATRIZ DE ANALISIS COMPARATIVO**

Técnicas	Presupuesto Base Cero (PBC)	Sistema de Planeamiento – Programa Presupuestación (PPBS)	Presupuesto por Programas (PPP)
1. Objetivo	<p>Reducción en el gasto público</p> <p>Abandono de programas no prioritarios</p>	<p>Desarrollo sistemático de análisis económico a fin de identificar objetivos y su agupación en programas</p> <p>Costo-beneficio de alternativas</p> <p>Visión plurianual</p>	<p>Instrumento de política económica, de planificación de corto plazo y de racionalización administrativa</p> <p>Procura no solo eficiencia, sino también eficacia</p> <p>Adecuar e incorporar en el corto plazo, los objetivos de largo y mediano plazo, establecidos en el plan general para la asignación de recursos</p>
2. Los elementos de la estructura	<p>Unidades de decisión</p>	<p>Programas en función de los objetivos nacionales y estudiados en una perspectiva plurianual</p>	<p>Por categorías programáticas: programas con sus correspondientes objetivos, metas recursos, temporalidad y responsables, actividades, proyectos, tareas, trabajo y obra</p>

221

Técnicas	Presupuesto Base Cero (PBC)	Sistema de Planeamiento— Programa Presupuestación (PPBS)	Presupuesto por Programas (PPP)
<p>3. Características del proceso</p>	<p>Identificación de unidades de decisión</p> <p>Análisis de cada unidad de decisión como parte de un módulo o paquete de decisión</p> <p>Clasificar y evaluar por orden de prioridad a todos los módulos definidos</p> <p>Preparar los presupuestos</p>	<p>Netamente centralizador</p> <p>Orientación prospectiva</p> <p>Proporciona alternativas de programas</p>	<p>Posibilita una adecuada descentralización y desconcentración</p> <p>Identifica con claridad los tipos de programas y sus componentes</p> <p>Cuenta con ordenamiento y sistematización para determinar resultados y medir costos, a través de sus clasificaciones</p> <p>Establecimiento de un sistema de contabilidad del presupuesto, caja patrimonial y costos para identificar los centros de costos, conforme la contabilidad gubernamental y alimentar la contabilidad nacional</p>
<p>4. Temporalidad</p>	<p>Marco de 5 años</p>	<p>Plurianual (Criterio de secuencia temporal)</p>	<p>Anual, generalmente, bienal, trianual, etc. en casos limitados</p>
<p>5. Enfoque</p>	<p>Módulos o paquetes de decisión</p>	<p>No considera a las actividades a cumplir como un fin en si mismo, y si perfilar a los programas como el conjunto de actividades y acciones para el logro de un objetivo determinado</p>	<p>Considera fundamentalmente los fines que con este instrumento se persiguen, o sea, mejorar las decisiones, racionalizar el uso de recursos, incrementar la productividad, reducir costos, etc.</p>

227

Técnicas	Presupuesto Base Cero (PBC)	Sistema de Planeamiento— Programa Presupuestación (PPBS)	Presupuesto por Programas (PPP)
6. Efectos previstos	Mejorar la asignación y utilización de los recursos disponibles	Recae en concretar una asignación óptima a los recursos disponibles entre los distintos programas	En lo realizado y no en lo comprado. Enlaza los fondos obtenidos con las realizaciones perseguidas, combinando los recursos financieros y reales con objetivos seleccionados, posibilitando la medición de resultados y su comparación con los respectivos costos, permitiendo la evaluación técnica de los programas
7. Tipo de información que genera	<p>Datos sobre propósitos y objetivos de las unidades</p> <p>Identificación de nivel de esfuerzo</p> <p>Criterios de medición de resultados</p>	Información sobre la relación costo- beneficio, fundamentalmente	Provee información físico-financiera que facilita la formulación y revisión de los planes y de las estadísticas básicas nacionales; proporciona cifras de control del cumplimiento de los planes; facilita el manejo general de la política fiscal



Técnicas	Presupuesto Base Cero (PBC)	Sistema de Planeamiento – Programa Presupuestación (PPBS)	Presupuesto por Programas (PPP)
8. Ventajas	<p>Especifica prioridades dentro y entre las unidades organizacionales</p> <p>Identifica actividades susceptibles de ser reducidas, adicionadas o suprimidas</p> <p>Permite comparar el rendimiento de los recursos entre unidades organizacionales</p> <p>Reduce y/o elimina gastos innecesarios</p> <p>Incorpora a la administración al proceso presupuestario</p>	<p>Los programas son concebidos sobre la base de objetivos y metas del plan</p> <p>Otorga continuidad a los programas presupuestales</p> <p>Identific costos y efectos de los programas</p> <p>Proporciona elementos importantes para la toma de decisiones a nivel superior</p>	<p>Mejorar planeación del trabajo, aprovechando metodologías probadas</p> <p>Mayor precisión en la elaboración de los programas, a través de identificar sus productos finales</p> <p>Atribución de responsabilidad y delegación de autoridad</p> <p>Mayor oportunidad para tratar y evaluar la gestión en términos físicos-financieros, con indicadores, unidades de medida y coeficientes</p> <p>Mejorar comprensión por parte del ejecutivo, del legislativo y del público, sobre el contenido y alcance del presupuesto público</p> <p>Identificación de las funciones duplicadas</p> <p>Mejorar control de la ejecución del programa</p>

## 5ª UNIDAD DIDACTICA: PROCESO O CICLO PRESUPUESTARIO<sup>7</sup>

### OBJETIVO OPERACIONAL

Procurar que los participantes conozcan e identifiquen las fases, así como el proceso en su conjunto.

Consecuentemente, los participantes estarán en capacidad de describir el proceso aplicado a la realidad institucional y plantear ideas para mejorarlo.

### FASES DEL PROCESO PRESUPUESTARIO

Las fases del proceso presupuestario en términos elementales son tres: programación, ejecución y control y evaluación que es el elemento de retroalimentación o reciclaje del proceso.

Este planteamiento permite afirmar que los pasos son espacios de tiempo simplemente convencionales, puesto que en la realidad la programación, la ejecución y el control y evaluación deben ser permanentes.

En el caso de Panamá el proceso presupuestario es más desagregado en las siguientes etapas: programación y formulación, discusión y aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación y liquidación del presupuesto.

Las fases del proceso presupuestario además de ser un conjunto de actividades que se suceden en forma concatenada, una detrás de otra, pueden ser concebidas como elementos interrelacionados del presupuesto considerado como un sistema.

### El Proceso Presupuestario

Como parte constitutiva de la planificación y acorde con la naturaleza de ésta la administración de un presupuesto es un proceso contínuo, que sólo metodológicamente se lo presenta cortado con el período fiscal y contable por ley establecidos; pero que en la práctica así es y así debe considerársele, porque los resultados de un ejercicio informan la programación del siguiente ejercicio y dentro de un mismo año la reprogramación se la hace de acuerdo al desenvolvimiento de la economía y de la situación de la entidad que devienen de las condiciones en que se encuentran sus programas y proyectos. Se puede concebirlo como un proceso

---

<sup>7</sup> El contenido de esta unidad didáctica es la separata del documento titulado "PRESUPUESTO INSTRUMENTO DE GERENCIA PUBLICA"; LAC/RFMIP; Panamá República de Panamá; junio de 1990; página 14. Además es la separata del documento titulado "MANUAL DE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS"; Banco Ecuatoriano de Desarrollo, BEDE; Quito Ecuador; 1989; páginas 5 a 8.

contínuo, permanente, alternativo, entre prueba y error que se autoalimenta y constantemente se perfecciona.

De allí que se pueden distinguir etapas definidas por la preminencia de las tareas que se ejecutan en cada época y que se ajustan a lo que la ley, con igual criterio señala.

Las etapas serían:

### **i) Definición de Objetivos y Metas**

Corresponde a la fase de las decisiones políticas en que el cuerpo superior de un organismo (Consejo, Directorio, etc.) define las necesidades de su jurisdicción, acordando, según las necesidades sentidas, una escala de importancia para su atención (priorización) y de acuerdo a las disponibilidades y capacidad operativa, cuantifica las metas que se propone alcanzar en cada uno de los programas y, si esto último no fuera factible determina sus objetivos ya sea en porcentajes de reducción de déficit de servicios o de satisfacción de necesidades o el carácter cualitativo del desempeño del programa.

### **ii) Preparación de los Programas de Trabajo**

Tienen como marco referencial las decisiones de la etapa anterior, procede conformar los programas para las distintas áreas objeto de atención. Esto quiere decir que de acuerdo con los objetivos y metas, se procede a elaborar los cuadros de ejecución y de ellos van a derivar los requerimientos de recursos según el calendario de avance previsto y consecuentemente, valorados éstos, se van a señalar los fondos que sean necesarios y que en último término se resumen en las asignaciones por objeto del gasto. La etapa debe estar a cargo de cada una de las unidades ejecutoras que conocen de las acciones necesarias, su distribución en el tiempo y más condiciones y circunstancias que influyen en su desarrollo, apoyadas por la unidad de planificación que tiene el conocimiento general que le faculta y compatibiliza el esquema global de trabajo.

### **iii) Evaluación de los Programas**

Una vez recopilados los programas, es indispensable que el máximo ejecutivo, acompañado de los responsables de programas, el jefe de planificación y quien dirige los asuntos financieros, se reúnan para revisar la eficiente formulación de los programas y proyectos, su coherencia, que estén en condiciones de cumplir las metas propuestas y que sus costos sean los requeridos y se hallen dentro de las posibilidades técnicas y financieras previstas.

De encontrarse que la agregación de costos rebasa la capacidad de la institución, se tendrá que proceder al reajuste de los programas con apego a las prioridades, e incluso a la supresión de proyectos de más bajo nivel o sin el financiamiento específico, pero cuidando que las reducciones sean consistentes y que no afecten a la calidad de los bienes o servicios a producir y no sobrepasen un límite máximo de recursos para el programa.

#### iv) Estimación de Ingresos

Concomitantemente a la programación de los gastos, ya analizada, debe efectuarse la estimación de ingresos, que establecerá el financiamiento de la entidad. La etapa es decisiva, en cuanto constituye la objetiva proyección de cada una de las fuentes de recursos que fijarán las metas en este campo y el ajuste real del presupuesto.

En primer término, demanda una revisión completa y detallada de la legislación (leyes, decretos, acuerdos, ordenanzas, etc.) en que constan las características básicas para ese trabajo, por cada fuente de rentas y permite asegurarse de haber considerado a todas las que legalmente le pertenecen, y por otra parte, detectar tanto aquellos que requieren de reforma, actualización o expedición de los reglamentos necesarios y que a su vez, facilitarán cuantificar las variaciones del rendimiento fiscal.

En segundo lugar, se tendrá que revisar catastros y más documentos de base que hay disponibles y confeccionar los faltantes, ya que se constituyen en el registro más útil para determinar el rendimiento potencial de cada rubro.

Las proyecciones deberán basarse en series de rendimiento efectivo de, al menos, los tres últimos años (conforme a la Ley) para tener buena información sobre los probables incrementos, pero haciendo un análisis de los efectos de factores exógenos a la administración que pueden haber influido en comportamientos fuera de los que pueda considerarse normal (nuevos tributos, reformas de tarifas, cambios de rebajas y exenciones, etc.) así como también tomar en cuenta los efectos producidos por reformas administrativas, que no siempre son muy claramente identificables o cuantificables.

#### v) Formulación del Proyecto de Presupuesto

Cumplidos los pasos anotados y con los documentos definitivos, se procede a integrar el proyecto de presupuesto o proforma con la estructura que se presenta en el siguiente capítulo y que es el documento que el funcionario **responsable** debe someter al órgano superior para que lo estudie y apruebe, una vez que ha verificado que se recogen las políticas y decisiones fundamentales a través de las distintas partes constitutivas del proyecto y se halla dentro de los límites de la

capacidad financiera y operativa de la entidad, porque su aprobación entraña una responsabilidad legal y un compromiso formal ante la comunidad.

#### **v) Aprobación del Proyecto de Presupuesto**

Es la etapa en que, según lo dispuesto por la ley, el máximo nivel de decisión conoce, analiza y decide sobre los contenidos básicos del proyecto de presupuesto, tomando un tiempo intermedio entre las dos sesiones que como mínimo deben dedicarse a este estudio para profundizar en su contenido así como para proceder a las rectificaciones a que hubiere lugar.

El proyecto debe llegar a esta instancia con todos sus justificativos y explicaciones que lo respalden ampliamente y en las sesiones en que se lo conoce, conviene contar con la asistencia de quienes han preparado los programas y proyectos, así como la proforma global, en calidad de informantes.

#### **vii) Dictamen y Sanción del Proyecto de Presupuesto**

Al ser aprobado el proyecto, debe ser enviado al Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), para que sea dictaminado, luego del análisis legal, financiero y de su ajuste a las políticas, programas y proyectos que constan, explícita o implícitamente priorizados, en los planes nacional, regionales o locales de desarrollo.

Los plazos de envío y de dictamen están regulados por ley, así como las facultades, materias y medios que son aconsejables para las diversas circunstancias en que se presenten una y otra de estas actividades.

La sanción es a continuación y en base al dictamen favorable de CONADE, el acto por el cual se declara en vigencia un presupuesto y que corre a cargo del máximo ejecutivo del organismo seccional, debiendo dejar sentado en el mismo documento la constancia de haberse cumplido con los requisitos formales y sustanciales que la ley establece.

Un dictamen desfavorable del CONADE detiene el trámite del proyecto de presupuesto y demanda la reelaboración del mismo, acogiendo las sugerencias o modificando la proforma para ceñirse a las condiciones expuestas como razón de ese pronunciamiento negativo. Si el dictamen contiene objeciones parciales o inmovilizaciones puede ser sancionado una vez que se hayan efectuado las regulaciones derivadas de tales condiciones o se documente la razón del uso de recursos que requiere la inmovilización.

**viii) Ejecución del Presupuesto**

Es la realización de los programas y proyectos, dentro de los límites de asignación que contiene el presupuesto y el proceso administrativo y contable del mismo, junto con las acciones que demanda la producción de bienes y servicios de la entidad. Es la movilización de recursos reales en procura de alcanzar las metas ofrecidas y la administración de fondos que lleva implícito.

En este período procede la rectificación del presupuesto mediante reformas que se justifiquen por su ineludible realización y no las que persigan cambiar el sentido del compromiso inicial que consta en el presupuesto. De esto se deduce que una reforma no puede ser instrumento de regulación que cubra deliberadas desviaciones en perjuicio de lo programado y que desvirtúa las decisiones adoptadas en la elaboración y aprobación del presupuesto; y así mismo, se concluye que las reformas, por lógica razón, no pueden ser efectuadas al final del ejercicio puesto que, a más de legalizar presupuestariamente un egreso excesivo o fuera de programa, contraría lo actuado dejando al descubierto otros egresos o desfinanciándolos.

**ix) Clausura del Presupuesto**

Al finalizar el ejercicio financiero para el cual rige un presupuesto (31 de diciembre) se clausura éste, lo que no es otra cosa que el término desde el que ya, no puede contraerse compromisos ni obligaciones con cargo al presupuesto, que así cierra su vigencia, restando exclusivamente concluir con las tareas contables que estén pendientes.

Este procedimiento tiene su razón, ya que un presupuesto clausurado, que no cuenta con ingresos, no podría respaldar nuevos egresos.

**x) Liquidación del Presupuesto**

Constituye el acto final con que se cierra un ejercicio financiero y el propio presupuesto, ya que consiste en el informe final que recoge las asignaciones originales, sus reformas legalmente aprobadas y a cuyo resultado o asignaciones "codificadas" se aplican los ingresos o egresos efectivos, por partida, determinándose los saldos de asignación que se produzcan, luego de explicar los aumentos o reducciones habidos durante el ejercicio. Constituye un balance de las operaciones financieras y créditos presupuestarios con que termina el proceso contable del presupuesto.

229

### xi) Evaluación

Corresponde al enjuiciamiento crítico de la ejecución de un presupuesto, que persigue verificar el grado de cumplimiento de lo programado, haciendo un balance respecto de las metas, para determinar si se las alcanzó tanto en calidad como en cantidad y oportunidad, explicando las desviaciones si éstas influyen en forma sensible en el retraso de la comunidad, por haberse afectado a su bienestar al no entregarse servicios, bienes u obras conforme se estableció en el compromiso al aprobar el presupuesto.

La evaluación también debe referirse a los aspectos financieros, considerando sus efectos tanto en la entidad como en la comunidad y proyectando los resultados de los mecanismos financieros utilizados para disponer de elementos indicadores de posteriores necesidades o dificultades en ese campo, porque todo conlleva responsabilidades y exigencias para el futuro, que, inclusive, comprometen el peso tributario en ejercicios venideros o la privación de obras y servicios.

Aquí, como en todo el ciclo presupuestario, la responsabilidad de quienes están legalmente involucrados en estas funciones se somete al juicio, no sólo de las leyes sino, de lo que es más importante como mandatarios de un pueblo, a valorar la acción presente y sus proyecciones al futuro en cuanto al interés común.

## 6ª UNIDAD DIDACTICA: PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE GERENCIA PUBLICA<sup>8</sup>

### OBJETIVO OPERACIONAL

Procurar que los participantes comprendan y acepten que, entre sus responsabilidades, está la óptima asignación y utilización de los recursos públicos puestos a su disposición.

Por lo tanto, los participantes estarán en capacidad de definir el papel que deben desempeñar como gerentes de la gestión pública, utilizando el presupuesto como instrumento de administración.

## GERENCIA INSTITUCIONAL EN EL SECTOR PUBLICO<sup>9</sup>

### Introducción

Este documento es una versión de la exposición del tema cuyo examen, tanto en su perspectiva teórica como en su eventual aplicación práctica, se plantea en sus lineamientos básicos.

Su propósito es proporcionar un marco de referencia, para formular un conjunto integrado de políticas que oriente y den contenido a las acciones y esfuerzos de mejoramiento sustancial de la Administración Pública Ecuatoriana, que constituye un propósito reiterado en los últimos veinte años, por todos los gobiernos que han ejercido la conducción nacional.

En cualquier institución pública, el liderazgo político administrativo se robustece y consolida, en la medida en que se incrementa la capacidad gerencial de quienes están frente a su gestión. Esta, entre otras, constituye una de las premisas que guían las reflexiones que se presentan en este documento.

Consecuentemente, se localiza la atención en los aspectos más sobresalientes de la efectividad gerencial interna y externa en las instituciones públicas, aceptando las restricciones contextuales y reconociendo la capacidad actual y potencial que es factible y deseable desarrollar.

---

<sup>8</sup> El contenido de esta unidad didáctica es una separata del documento titulado "GERENCIA INSTITUCIONAL EN EL SECTOR PUBLICO"; Universidad Central del Ecuador; Quito Ecuador; marzo de 1982; páginas 49 a 61.

<sup>9</sup> Los puntos de vista y opiniones sobre el tema, son de exclusiva responsabilidad de su autor, Dr. Hugo O. Pérez C.



Dentro de este esquema teórico, se analiza el rol de los niveles de decisión política para transformar los objetivos del gobierno en metas operacionales, de cuyo cumplimiento son responsables.

Tomando en cuenta este perfil de acción, se pone a consideración, algunos elementos vinculados a la problemática de la reforma administrativa, con el objeto de ponderar su contenido y complejidad y revisar la instancia más crítica, que radica en la implementación de cambios perentorios e inaplazables, como respuesta al aumento cuantitativo y cualitativo de las actividades del Estado, fruto de la nueva situación que vive el país.

En todo caso, a la administración pública se le reconoce como una institución social, cuya construcción o reconstrucción es función de la "Ingeniería o Arquitectura Social" que de una u otra manera ejercen los miembros de la conducción de la Nación.

Finalmente, se sugieren algunas conclusiones sobre el tema, que podrían ser de utilidad si se consideran pertinentes, para el intercambio de ideas entre intelectuales y los protagonistas de la acción del gobierno.

### **Algunos aspectos conceptuales**

En este apartado se examinan algunos elementos teóricos del proceso gerencial y de las instituciones consideradas como auténticos sistemas, con el fin de intentar, por integración, una aproximación conceptual de "Gerencia Institucional", con énfasis en gerencia por objetivos o resultados y por proyectos.

### **Proceso gerencial**

Aceptando la existencia de problemas semánticos y diferentes escuelas del pensamiento y práctica gerencial, se reconoce que tal situación favorece y fomenta la investigación científica en este campo y permite la constitución creciente de nuevos conocimientos que ayudan a comprender mejor y a transformar situaciones concretas del mundo empírico.

Sin embargo, hoy en día parecería que predominan los enfoques productivista y conductista, que aparentemente son contradictorios cuando se adoptan posiciones polarizadas, pero que mediante un examen comprensivo puede surgir una tercera dimensión basada en la integración de los aspectos que son complementarios.

El productivismo se basa en el estudio de los factores que inciden en la productividad; es decir que su interés se concentra en incrementar la relación producto-insumo (P/I). Esta visión, hasta cierto punto ingenieril, tiene indudables virtudes, puesto que la productividad es condición determinante para que las

empresas privadas sobrevivan frente a la competencia, y las instituciones públicas presten mayor cantidad de servicios con los recursos disponibles, reduzcan los costos de los mismos o mejoren su calidad.

Entre otras limitaciones que se advierten en este enfoque, se pueden citar las siguientes:

- Al "ser humano", piedra angular de cualquier institución, se le considera como un objeto más en el proceso productivo.
- Se fundamenta en consideraciones exclusivamente económicas.
- Es un enfoque básicamente formal y racionalista.

Como antítesis del productivismo surgió, en principio, el enfoque de las relaciones humanas que se inició en el decenio de 1930; su postulado se basa en que hay que mantener satisfecho al trabajador dentro del esquema de sus relaciones humanas en la comunidades de trabajo, para incrementar su productividad.

Posteriormente este enfoque fue ampliado por el movimiento conductista, que además de la satisfacción del trabajador y de las relaciones humanas, incorporó variables de comportamiento individual y grupal, así como consideraciones de interacción entre los miembros de una institución: empresa, ministerio, etc.

Sin pretender aplicar en forma estricta la tesis de que "Sólo los eclécticos sobrevivirán en el mundo", de la breve descripción anterior parece factible elaborar un esquema, que deseche obvias posiciones antagónicas, brinde una visión comprensiva dentro de un enfoque interdisciplinario de la administración, que no funciona en el vacío, sino inmersa en un contexto que simultánea y concurrentemente tiene atributos económicos, sociales, culturales, políticos y de medio ambiente.

### **Visión comprensiva**

Aún aceptando la posibilidad de un incremento relativo cuantitativo y cualitativo de la productividad, no se margina la idea central de que el logro de objetivos y metas institucionales, está condicionado no sólo por la disponibilidad de recursos tecnológicos, financieros y materiales, sino fundamentalmente por el esfuerzo de "seres humanos", quienes se interrelacionan e interactúan en el cumplimiento de funciones múltiples, dentro de un proceso constante de toma de decisiones.

Estas consideraciones constituyen una primera aproximación, para considerar a las instituciones como sistemas, en los que la gerencia constituye el cerebro o núcleo gobernante.

De lo anterior se puede inferir que la gerencia es responsable en primer grado, del logro de objetivos y metas de la institución, por medio del esfuerzo conjunto de personal que, utilizando recursos, producen acciones integradas.

### Componentes del proceso

La idea de proceso tiene la limitación de proporcionar una imagen en secuencia y concatenación de los componentes, cuando en la práctica además de secuencia, hay una interrelación entre todos y el conjunto.

Por otra parte, no hay un consenso respecto a cuántos y cuáles son los componentes, pues cada teórico plantea su propio esquema.

A pesar de ello, es comunmente aceptado, y en la realidad se puede verificar, que las funciones gerenciales son las que se indican en el siguiente cuadro, que demuestra a manera de ejemplo dos elaboraciones aparentemente diferentes pero en el fondo iguales:

---

• La toma de decisiones y la formulación de políticas	• Planificación
• Planificación y Control	• Planificación (Control)
• Organización y Asesoría	• Organización
• Comunicación y Dirección	• Dirección (Coordinación)

---

Aunque cada componente conceptual se puede presentar separadamente, es imposible considerarlo en forma aislada o sin relaciones con los demás y el conjunto. Aquí se presenta, pecando de tradicionalismo administrativo, en forma separada para facilitar el análisis del cuadro anterior y demostrar las simples diferencias de forma y las similitudes de fondo:

- a) Una de la definiciones de planificación dice que es la racionalización de las decisiones, para hacer uso más eficiente de los medios y recursos disponibles y compatibilizarlos con los objetivos y las metas.  
Además, las políticas dan sentido a los objetivos e indican los derroteros que hay que seguir para lograrlos. En consecuencia la planificación en concepto amplio, podría incluir a la toma de decisiones y a la formulación de políticas;
- b) El control fundamentalmente relaciona la planificación con la ejecución y constituye el componente que realimenta el proceso, que al funcionar como un ciclo se reinicia con la planificación. El control no es otra cosa que verificar que las acciones se ejecuten de acuerdo a los planes, a la organización establecida y a las decisiones adoptadas. Un buen control evita que se produzcan desviaciones; en caso de que existan, actúa como mecanismo informativo para

que la gerencia adopte las decisiones o acciones correctivas que considere necesarias. Un concepto amplio y completo del control incluye a la evaluación. En la práctica, cuando el control no funciona satisfactoriamente, se presenta dentro del proceso como el componente: control y evaluación;

- c) En organizaciones especialmente complejas, funcionan las denominadas asesorías, que en todo caso forman parte de la primera; y,
- d) La base de la coordinación la constituyen las comunicaciones. Por lo tanto, en ambos esquemas se puede plantear el componente integrador que es la coordinación, entendida como la sincronización de esfuerzos que realizan personas, para lograr acciones armónicas y coherentes, y evitar duplicaciones y superposiciones de esfuerzos y fundamentalmente conflictos humanos.

De la comparación efectuada se puede concluir que los componentes del proceso son: planificación, organización, dirección, control y coordinación.

En el funcionamiento del proceso, que no es mecánico, la gerencia juega un papel determinante, pues constituye el factor dinamizador de voluntades y capacidades de los miembros de la institución; por ello requiere del conocimiento de conceptos básicos del comportamiento, tales como: motivación, creatividad, liderazgo, participación y solución de conflictos, que aplicados a las prácticas administrativas cotidianas producirá acción más satisfactoria, para el individuo, el grupo y la institución.

Por otro lado, el avance de las técnicas de gestión, pone a disposición de la gerencia un conjunto de instrumentos, fruto del adelanto tecnológico, que procuran satisfacer las necesidades cada vez crecientes de información para la toma de decisiones en relación a problemas y organizaciones complejas, que constituyen una de las características del actual espectro de las sociedades, tanto desarrolladas como en transición.

### **Efectividad gerencial**

Una vez definidas las actividades gerenciales, cabe hacer algunas reflexiones sobre un tópico actualmente en discusión: la efectividad gerencial, que da énfasis a producir alternativas creativas, más que a resolver problemas; a optimizar la utilización de recursos, más que a cuidarlos; en síntesis, al logro de resultados, objetivos y metas, más que a cumplir el deber.

Este auténtico desafío a quienes ocupan posiciones gerenciales, ha puesto en duda el esquema clásico, que se observa reflejado en las descripciones de puestos y reglamentos o manuales de funciones y los correspondientes estilos gerenciales.

La idea actual se vincula con lo que es capaz de producir desde su posición; dicho "producto" estará condicionando el uso de recursos que generalmente son limitados, especialmente en el caso de las instituciones públicas, frente a demandas crecientes de la sociedad.

En consecuencia el uso óptimo de recursos, a pesar de ser medio, constituye un imperativo para el logro de la efectividad gerencial. Entre los recursos o insumos los de mayor significación son los humanos, tecnológicos, financieros, materiales, organizacionales, de procedimientos y métodos y de información, cuya combinación adecuada se obtiene en la planificación mediante la aplicación de los criterios de unidad y de universalidad.

En instituciones multifuncionales, complejas y de gran tamaño, a pesar de que el manejo directo de los mencionados recursos, está asignado a funcionarios o a unidades administrativas especializadas, la gerencia constituirá el módulo de integración, que teniendo claro el producto o los objetivos básicos y metas temporales concretas, fijará políticas y dará instrucciones, de personal, financieras, de suministros, etc.

Uno de los aspectos importantes para obtener efectividad gerencial, es el sistema de informaciones, pues de su exactitud, volumen y oportunidad dependerá la calidad de las decisiones adoptadas, que son las que generan acciones. Desde este punto de vista el gerente de todo nivel, es la persona que toma decisiones estratégicas y tácticas, programadas y no programadas y bajo condiciones de certeza, riesgo y incertidumbre; para ello el auxilio de las técnicas de gestión hoy en día, es un imperativo gerencial.

## **INSTITUCIONES COMO SISTEMAS SOCIALES**

Cualquier institución, ya sea empresa privada o pública, ministerio, entidad adscrita, descentralizada o autónoma, así como la administración pública en su conjunto, puede ser concebida, analizada y conducida como un sistema.

Esta concepción se respalda en la factibilidad de aplicar a la administración la Teoría General de Sistemas, que se encarga del desarrollo de esquemas conceptuales que permiten el mejor entendimiento de las relaciones entre las diferentes partes que forman un todo, y entre éste y su medio ambiente.

Esta definición está vinculada con la de sistema, que no es otra cosa que el conjunto ordenado de componentes interrelacionados, interdependientes e interactuantes, que tienen como finalidad el logro de objetivos predeterminados.

Más que tener un concepto formal, lo que importa es pensar y actuar en forma contrapuesta a la idea y realidad de compartimientos estancos, puesto que el enfoque sistémico, constituye la antítesis de la anarquía y de la desintegración.

Por otra parte, tomando en cuenta las diversas clasificaciones, se puede afirmar que una institución es simultáneamente un sistema creado por el hombre para el cumplimiento de fines sociales, probabilístico por la imposibilidad de predecir su comportamiento con exactitud, abierto por cuanto recibe influencias del contexto que se manifiesta en su ecología, viviente por cuanto el ser humano es el protagonista y adaptable por cuanto responde o reacciones frente a los estímulos contextuales o variables exógenas; es decir de todos los sistemas que se conocen, la institución es la de mayor complejidad.

Desde el punto de vista de los componentes, como en cualquier sistema, en la institución se pueden identificar los insumos o entradas que ingresan y se van procesando, hasta transformarse en productos o salidas, que al integrarse al medio ambiente generan nuevos insumos, que vuelven a ingresar por efecto de la realimentación; el funcionamiento de todo el sistema está regulado por el cerebro o núcleo gobernante, que para este caso lo constituye la gerencia.

### **Gerencia institucional**

Esbozados algunos elementos teóricos, tanto de la gerencia como de las instituciones consideradas como sistemas, se puede sugerir un estilo de gerencia por sistemas, que presupone aceptar de antemano, que a la vez que constituye un enfoque que demanda mayor rigurosidad conceptual en teoría y metodológica en la práctica, es la manera más completa para lograr efectividad gerencial por medio de la integración de esfuerzos, voluntades y recursos, para obtener objetivos y metas institucionales.

Como variantes de aplicación de esta propuesta, se han elaborado ideas básicas sobre gerencia por objetivos y gerencia por proyectos

### **Gerencia por objetivos**

La gerencia contemporánea se caracteriza por la capacidad para organizar, obtener resultados y adaptarse o reaccionar a circunstancias rápidamente cambiantes, es un gerente de situaciones, sabe lo que está pasando en su institución, ayuda a que sucedan las cosas, decide con amplia participación de otros niveles gerenciales los objetivos y las metas que se pretenden lograr y aporta ideas y liderazgo para obtener estos resultados.

La gerencia por objetivos es un método por medio del cual todos los gerentes de la institución, cualquiera que sea su nivel, participan en el establecimiento de

metas, se comprometen a cumplir, y dirigen el logro de éstos en función de los objetivos y metas generales de la institución o del nivel inmediato superior.

Los objetivos y metas no son rutinarios ni repetitivos, son de excepción, tales como nuevos planes de acción, de mejoramiento, de innovación, de tecnificación, etc. Sus fundamentos, entre otros son los siguientes:

- a) Responden a nuevas situaciones, fruto de los cambios contextuales;
- b) Se fijan objetivos y metas claros y cuantificados, tanto a corte como mediano plazo, existiendo la misma relación que entre lo táctico y estratégico;
- c) Hay participación y compromiso de todos los niveles gerenciales;
- d) El auto control actúa como factor motivacional para un máximo rendimiento; y,
- e) Los patrones de evaluación del desempeño, son resultados concretos y no criterios subjetivos.

En un movimiento reformista o modernizante, la gerencia por objetivos sirve como adecuado instrumento de introducción de cambios.

### **Gerencia por proyectos**

La organización administrativa clásica, está siendo sustituida por la organización matricial, que proporciona condiciones de flexibilidad, para adecuarse a las exigencias y cambios del medio ambiente y a su propia dinámica.

Dentro de un sistema de planificación convenientemente desagregado, el proyecto constituye la unidad específica de ejecución. Una forma de organizar una institución es por proyectos, cuya gerencia asume la total responsabilidad por su ejecución, selecciona grupos de trabajo para su proyecto, que reciben apoyo y asistencia en forma de orientaciones de política, cooperación técnica y servicios administrativos de sus respectivos departamentos funcionales, a los cuales retornarán una vez concluida la ejecución del proyecto.

En la organización matricial, se interrelacionan las áreas funcionales con todos los proyectos, en el fondo es una variante del enfoque sistémico.

### **ROL DE LOS NIVELES DE DECISION POLITICA**

Revisados algunos aspectos conceptuales sobre gerencia institucional, en este apartado corresponde hacer varios comentarios y reflexiones sobre el rol de los

niveles de decisión política, que constituye la máxima expresión gerencial en el sector público.

Su rol es de mayor significación y trascendencia, en un régimen democrático que constituye la actual coyuntura ecuatoriana.

Por intermedio de los mecanismos existentes, su labor política esencial, es la de captar e interpretar las demandas, deseos, intereses y objetivos de los grupos de la sociedad y transformarlos en los objetivos de la nación en general y del gobierno en particular.

La doble vertiente nutre y orienta la acción de Estado y de su principal instrumento: el gobierno y la administración pública o burocracia pública que es el encargado de la formulación, ejecución y control del Plan de Desarrollo.

### Proceso decisorio

Los tres elementos: objetivos nacionales, liderazgo político y plan son el marco de referencia principal para el proceso de toma de decisiones estratégicas por parte del gabinete y los grupos de trabajo de acuerdo a su organización interna, y tácticas, por parte de los señores ministros o funcionarios de alto nivel.

Para obtener un proceso decisorio integrado y coherente en estos niveles, tanto entre lo estratégico y táctico, como entre decisiones de diferentes sectores de actividad, se requieren sistemas de información oportunos y confiables y una coordinación que evite incompatibilidades que pueden presentarse y que logre acuerdos, mediante procesos políticos, especialmente sobre objetivos y metas temporales.

El proceso decisorio, que no constituye exactamente la respuesta a situaciones contingentes o casuísticas como forma rutinaria de conducción, necesita de apoyo técnico para identificar situaciones o problemas que requieran solución, plantear ventajas y desventajas de un número manejable de alternativas o cursos de acción, realizar análisis comparativo y presentar un esquema realista de alternativas, a fin de que se adopte la decisión que tenga mejores posibilidades de ejecución, es decir, la más factible, pues se dice que "la política es el arte de lo posible".

Es en esta instancia en la cual los niveles de decisión política, pondrán de manifiesto sus creencias y valores, pues, por más que las alternativas y sus probables resultados y consecuencias se presenten cuantificados, el acto de seleccionar una alternativa, aquella que se considere la mejor, siempre lleva un ingrediente de subjetividad.



A pesar de la "racionalidad limitada" en las decisiones se reitera la necesidad de apoyo técnico y de un sistema eficiente de información, para los niveles que forman la cúspide del gobierno y la administración pública, puesto que de ello dependerá la acción, motivación o frustración de la burocracia, que es en último término la encargada de implementar y hacer cumplir las decisiones anotadas.

Otro de los aspectos fundamentales relacionados con el proceso decisorio es el sistema de control, cuya oportunidad es condición indispensable para verificar si las acciones responden a las decisiones adoptadas para que en el caso de que existan desviaciones, se tomen las decisiones correctivas necesarias.

Aquí caben dos interrogantes que brindarían un sentido práctico al esquema teórico anterior: Los niveles de decisión política cuentan con adecuados mecanismos de apoyo técnico que faciliten su labor?; y, Las decisiones que actualmente se adoptan en este nivel pueden delegarse a otros, para evitar "estrangulamientos o cuellos de botella" y para dedicar el valioso tiempo liberado al examen de decisiones no rutinarias y de real trascendencia?

Las respuestas no son fáciles, requieren estudio y análisis, pero la toma de conciencia al respecto, sería el inicio del esfuerzo por mejorar la conducción, aparte de que ello conlleva la solución de problemas de planificación, control y organización.

### **Transformación de objetivos en metas operacionales**

Entre las características de las burocracias de los países pertenecientes al mundo en desarrollo, se destacan las siguientes: deficiencias en cuanto a potencial humano con condiciones necesarias para los planes, programas y proyectos de desarrollo; mucha actividad burocrática está canalizada hacia la realización de objetivos distintos al logro de las metas programadas; y, la amplia discrepancia entre la forma o lo formal y la realidad y la urgencia de hacer que las cosas parezcan más de lo que debe ser y de lo que en realidad son.

Este segmento incompleto de la realidad, la necesidad de una auténtica planificación de la administración pública, a fin de transformar los objetivos generales de los planes de desarrollo en metas operacionales y verificar la real y oportuna disponibilidad de recursos para lograr consistencia y alcanzar las metas, constituye la "instrumentación administrativa" de los planes, programas y proyectos ya que de ella dependerá su ejecución, cuya importancia es de igual significación que su formulación.

En síntesis se requiere "planificar la ejecución del plan", lo que exige transformar los objetivos políticos en metas concretas, concebir medidas concordantes con los

objetivos, formular medidas de política para guiar la acción ejecutora, con participación constante de sus responsables a fin de lograr consenso, etc.

Estos planteamientos no pretenden ser completos, apenas tienen la intención de hacer notar que en el sector público, son algunas de las típicas labores gerenciales.

Además de las consideraciones anteriores, dentro de un ordenamiento del gobierno central, los niveles de decisión política, constituidos por la Presidencia de la República, el Consejo de Ministros y los despachos ministeriales, son en esencia los que realizan o cumplen funciones del Estado que son indelegables y deben ser centralizadas:

- Formulación de los objetivos nacionales y dentro de ellos los sectoriales y regionales
- Formulación y coordinación de políticas para el logro de los objetivos anteriores
- Aprobación de los planes y programas elaborados en base a los objetivos y políticas establecidas
- Formulación y adopción de decisiones de trascendencia nacional o estratégica
- Control del cumplimiento de las políticas y por lo tanto de los planes, programas, decisiones, y en últimas instancia de los objetivos nacionales.

La acción de los ministerios se enmarcaría dentro del esquema definido por los niveles de decisión política. Dentro de la esfera de su competencia cada ejecutivo ejercería las funciones anteriores, de acuerdo a las características del sector o sectores de actividad de los cuales es responsable; además se constituiría en gerente no sólo del ministerio, sino del sector y del conjunto de instituciones que lo integran; por lo tanto podría delegar, desconcentrar y descentralizar y cumpliría las funciones inherentes a todo gerente.

No se soslaya el reconocimiento de que los desajustes entre los planes y las realizaciones concretas se deben a la situación del contexto político, cultural, social y económico, en la cual la administración pública es un reflejo cuando se le considera una variable dependiente de la totalidad social.

**7ª UNIDAD DIDACTICA: INTEGRACION DEL PRESUPUESTO CON LOS OTROS COMPONENTES DEL SIMAFAL<sup>10</sup>****OBJETIVO OPERACIONAL**

Procurar que los participantes conozcan los mecanismos de interrelación entre todos los componentes del SIMAFAL.

Consecuentemente, los participantes estarán en capacidad de sugerir mecanismos prácticos de integración, aplicados a la realidad institucional que conocen.

**SIMAFAL: Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina**

El SIMAFAL desarrollado por el LAC/RFMIP se fundamenta en la aplicación de la Teoría General de Sistemas a la administración pública en general y a la administración financiera y al control y auditoría en particular.

En este apartado se presenta una síntesis del modelo, destacando el enfoque sistémico de la administración pública, los sistemas de administración financiera y de control y auditoría y los elementos comunes a todos ellos.

**Administración pública**

*Sistema es un conjunto ordenado de componentes o elementos interrelacionados, interdependientes e interactuantes, cuya finalidad es lograr objetivos determinados en un plan. Aplicado este concepto a la administración, ésta es un conjunto de componentes institucionales, de recursos, decisiones, acciones, etc. íntimamente relacionados entre sí por el propósito común<sup>11</sup>. Para el caso de la administración pública, el propósito es el bienestar de la comunidad o la satisfacción de las necesidades de la sociedad políticamente organizada de conformidad con la ley.*

En esta concepción de la administración pública se advierten tanto los componentes como las características de los sistemas que la integran, a saber:

---

<sup>10</sup> El contenido de esta unidad didáctica es una separata del documento titulado "ESTRATEGIA PARA EL MEJORAMIENTO DE LA ADMINISTRACION FINANCIERA, CONTROL Y AUDITORIA, ESTRATEGIA DE ACCION, ESTRATAC"; LAC/RFMIP; Washington D. C.; abril de 1991; páginas 8 a 15.

<sup>11</sup> Proyecto para el Mejoramiento de la Administración Financiera en Latinoamérica y el Caribe, LAC/RFMIP; Sistema...; Washington D.C., Abril, 1991; página 1.

292

- Sustantivos, que tienen relación directa con los propósitos u objetivos y cuyos productos son: bienes, servicios y regulaciones en diferentes campos de actividad como: transportes, comunicaciones, agricultura, educación, etc.
- Adjetivos, constituidos por los recursos: humanos, financieros, materiales, tecnológicos y de tiempo; y, por los medios: planificación, organización, ejecución (dirección) y control que vienen a ser los insumos que, una vez procesados, se transforman en productos de la administración pública.
- Institucionales, integrados por grupos de entidades de características similares, tales como: el gobierno central, las descentralizadas y autónomas, las empresas públicas, las financieras y las del régimen regional y seccional, que ponen en funcionamiento los sistemas sustantivos y adjetivos del sector público en su totalidad.

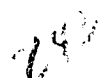
### **Sistema de administración financiera**

El SIMAFAL del LAC/RFMIP define a la administración financiera "como un sistema que, mediante la planificación, obtención, asignación, utilización, registro, información y control, persigue la eficiente gestión de los recursos financieros del Estado para la satisfacción de las necesidades colectivas" ... le atribuye un ámbito que "comprende la totalidad de las rentas y de los gastos públicos, cualesquiera sean su naturaleza, origen o destino" ... y le asigna como su principal característica "la centralización normativa y la descentralización operativa" <sup>12</sup>.

En los siguientes cuadros se presentan los subsistemas de presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad, integrantes del sistema de administración financiera, destacando en cada uno de ellos: concepto, componentes, ámbito y principales características.

---

<sup>12</sup> Proyecto para el..., SISTEMA...; op.cit.; páginas 8 y 9.



SISTEMA DE ADMINISTRACION FINANCIERA

Cuadro No.1

S.S	PRESUPUESTO	TESORERIA	CREDITO PUBLICO	CONTABILIDAD
C O N C E P T O	PREVER FUENTE Y MONTOS DE RECURSOS,  ASIGNARLOS ANUALMENTE PARA FINANCIAR PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS A FIN DE CUMPLIR OBJETIVOS Y METAS DEL SECTOR PUBLICO, PARA SATISFACER NECESIDADES SOCIALES.	PROGRAMAR EJECUCION DE CAJA,  DETERMINAR CUANTIA DE INGRESOS,  RECAUDARLOS AL MOMENTO DE SU EXIGIBILIDAD,  PAGAR A SU VENCIMIENTO LAS OBLIGACIONES CONTRAIDAS POR BIENES Y SERVICIOS,  RECIBIR, CUSTODIAR Y NEGOCIAR TITULOS VALORES Y DOCUMENTOS DE OBLIGACION DE PROPIEDAD DEL ESTADO.	PROGRAMAR Y CAPTAR POR VIA ENDEUDAMIENTO RECURSOS INTERNOS Y EXTERNOS, PARA FINANCIAR INVERSIONES EN LAS QUE EL SECTOR PUBLICO ES DEFICITARIO.	VALIDAR, CLASIFICAR Y REGISTRAR LAS OPERACIONES FINANCIERAS PARA: PROVEER UNA BASE DE DATOS COMUN, UNICA, OPORTUNA Y CONFIABLE A TODOS LOS DEMAS SUBSISTEMAS Y A OTROS USUARIOS PARA ANALISIS, CONTROL, CONSOLIDACION Y ADOPCION DE DECISIONES.
C O M P O N E N T E S	PROGRAMACION Y FORMULACION,  DISCUSION, APROBACION Y PROMULGACION,  EJECUCION,  CONTROL Y EVALUACION,  CLAUSURA Y LIQUIDACION.	DETERMINACION DE RECURSOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS,  RECAUDACION,  DISTRIBUCION DE RECURSOS A ORDENES DE INSTITUCIONES PUBLICAS,  PAGO QUE ESTAS HACEN POR BIENES Y SERVICIOS DE ACUERDO A SUS PRESUPUESTOS.	ADMINISTRACION DEL CREDITO PUBLICO INTERNO,  ADMINISTRACION DEL CREDITO PUBLICO EXTERNO.	CONTABILIDAD ESPECIFICA DE CADA ENTIDAD DEL SECTOR PUBLICO,  PROCESOS DE PREPARACION DE ESTADOS FINANCIEROS CENTRALIZADOS, CLASIFICADOS POR SISTEMAS INSTITUCIONALES,  PROCESOS DE FORMULACION Y PRESENTACION DE ESTADOS FINANCIEROS CONSOLIDADOS DEL SECTOR PUBLICO.

244

SISTEMA DE ADMINISTRACION FINANCIERA

Cuadro No.2

S.S	PRESUPUESTO	TESORERIA	CREDITO PUBLICO	CONTABILIDAD
A M B I T O	RIGE EN TODAS LAS ENTIDADES DEL SECTOR PUBLICO.	CUBRE A TODAS LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR PUBLICO.	RIGE PARA TODAS LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR PUBLICO.	RIGE PARA LA TOTALIDAD DEL SECTOR PUBLICO.
C A R A C T E R I S T I C A S	<p>SE CONFORMA CON ARREGLO A LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS ESPECIALMENTE DE UNIDAD Y UNIVERSALIDAD Y A CLASIFICACIONES COMUNES Y UNIFORMES.</p> <p>NO SE ADMINISTRAN RECURSOS FINANCIEROS EXTRA-PRESUPUESTARIOS.</p>	<p>UNIDAD DE CAJA Y MINIMO DE CUENTAS CORRIENTES</p> <p>LA OPERATIVIDAD DEL SUBSISTEMA, LA CELERIDAD PROCEDIMENTAL Y LA RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL EXIGEN DESCENTRALIZAR LOS PAGOS EN CADA ENTIDAD DEL SECTOR PUBLICO.</p>	<p>LAS DECISIONES REFERIDAS AL ENDEUDAMIENTO PUBLICO ESTAN SUPEDITADAS A PROCESOS CENTRALIZADOS DE APROBACION,</p> <p>CONTRATACION, UTILIZACION Y PAGO DE RECURSOS SE REALIZAN A NIVEL INSTITUCIONAL.</p>	<p>APLICACION DE PRINCIPIOS Y NORMAS GENERALMENTE ACEPTADAS POR ORGANISMOS PROFESIONALES,</p> <p>EXISTENCIA DE UN "UNICO SISTEMA CONTABLE" EN CADA ENTIDAD QUE SATISFACE REQUERIMIENTOS OPERACIONALES Y GERENCIALES,</p> <p>INTEGRACION ENTRE LAS TRANSACCIONES PATRIMONIALES Y PRESUPUESTARIAS.</p>

245

## Sistema de Control

*El control es un sistema retroalimentador de la administración y de la gerencia y se concreta en un conjunto de actos y operaciones que tienen por objeto identificar la realidad, examinarla y compararla con un criterio o modelo preestablecido, para luego modificarla conforme a él.*

*El mecanismo técnico que evalúa el sistema de control es la auditoría, accionada por profesionales que no intervienen en las actividades u operaciones controladas.<sup>13</sup>*

Una de las principales características del sistema de control es la centralización normativa en su totalidad, la descentralización operativa del control interno gerencial y la centralización de la auditoría externa.

Los subsistemas integrantes del sistema de control y auditoría son el control interno y la auditoría externa, cuyos conceptos, componentes o elementos, ámbito de aplicación y principales características se presentan en el siguiente cuadro, que ofrece una visión de conjunto del sistema así como de las relaciones entre las diferentes partes que lo integran.

---

<sup>13</sup> Proyecto para el...; Sistema...; op. cit.; página 16. Importantes corrientes de opinión consideran que el control interno es un elemento integrante del sistema de administración financiera. Dado que el control no sólo debe estar y está presente en el área de las finanzas sino también en cualesquiera otros campos de aplicación de la administración y, en general, en actividades de cualquier naturaleza: individuales, colectivas, privadas y públicas, es mucho más lógico, práctico y conveniente enfocarlo conceptualmente como un sistema abarcador con identidad propia y no restringirlo únicamente al ámbito de lo financiero.

SISTEMA DE CONTROL

Cuadro No.3

S.S.	CONTROL INTERNO	AUDITORIA EXTERNA
C O N C E P T O	MEDIDAS GERENCIALES PARA: -SALVAGUARDAR RECURSOS, -GARANTIZAR CONFIABILIDAD Y CORRECCION EN OPERACIONES E INFORMACION, -ESTIMULAR ADHESION A POLITICAS Y NORMAS ESTABLECIDAS, -PROMOVER ECONOMIA Y EFICIENCIA EN USO DE RECURSOS Y EFECTIVIDAD EN LOGRO DE RESULTADOS.	ACTIVIDADES PROFESIONALES PARA: -POSIBILITAR QUE ADMINISTRADORES DEN CUENTA PUBLICA DE SU GESTION, -EXAMINARLA OBJETIVAMENTE, -EMITIR OPINION CALIFICADA SOBRE RAZONABILIDAD EE. FF., EFICIENCIA Y ECONOMIA EN USO DE RECURSOS Y EFECTIVIDAD DE RESULTADOS. -RECOMENDAR MEJORAS Y VERIFICAR SU APLICACION.
C T O E M P O N E N	-CONTROL PREVIO,  -CONTROL CONCURRENTENTE,  -AUDITORIA INTERNA.	-AUDITORIA EXTERNA REALIZADA POR FIRMAS INDEPENDIENTES,  -AUDITORIA EXTERNA PRACTICADA POR INSTITUCION SUPERIOR DE AUDITORIA.
A M B I T O	RIGE EN TODAS  LAS INSTITUCIONES  PUBLICAS.	SE APLICA EN TODO EL SECTOR  PUBLICO Y EN EL PRIVADO CUANDO  RECIBE RECURSOS PUBLICOS.
C R I S T I C I T A S	-CONTROL PREVIO Y CONCURRENTENTE INMERSO EN PROCESO OPERATIVO, -AUDITORIA INTERNA PRACTICADA POR PERSONAL INDEPENDIENTE QUE NO PARTICIPA EN OPERACIONES.	-LE CONCIERNE REGULARIDAD Y LEGALIDAD DE OPERACIONES, ECONOMIA Y EFICIENCIA DE LAS MISMAS Y EFECTIVIDAD DE RESULTADOS, -SE PRACTICA POR EQUIPOS INTERDISCIPLINARIOS SOBRE MUESTRA SELECTIVA Y REPRESENTATIVA DEL UNIVERSO DE OPERACIONES.

247



Se considera a los sistemas de administración financiera, control y auditoría formando una unidad, por cuanto la variación o cambio de uno de ellos incide en el otro y en la totalidad de la administración pública. Consecuentemente, el mejoramiento del control no tiene trascendencia sí concurrente y simultáneamente no se mejora la actividad controlada.

### Elementos comunes a todos los sistemas

Para el funcionamiento de los sistemas sustantivos, adjetivos e institucionales de la administración pública es imprescindible la presencia de algunos elementos comunes, como el régimen jurídico, la organización, los recursos humanos y la información. Estos deben reunir los atributos o requisitos mínimos que se expresan a continuación:

- El ordenamiento jurídico que de soporte a la administración financiera, al control y auditoría ha de ser claro, sencillo, congruente, armónico y jerárquico; debe concentrarse en una ley orgánica o "Código de Administración Financiera, Control y Auditoría del Sector Público"; y, contener aspectos doctrinarios y principistas del presupuesto, la tesorería, el crédito público, la contabilidad, el control interno y la auditoría externa.
- Los dos sistemas deben contar con sendos órganos rectores centrales. El de la administración financiera, cuya responsabilidad recae en el Jefe de la Función Ejecutiva, tiene su ubicación en el Ministerio de Finanzas. El de control se ubica en la institución superior de auditoría, responsable ante el Legislativo.

Uno y otro órganos centrales rectores tienen competencia para expedir normas secundarias de carácter vinculante cuya observancia y aplicación obliga a todas las instituciones del sector público.

- Los recursos humanos que se asigne a los sistemas de administración financiera y de control deben ostentar la mayor calidad profesional y ética; la administración de los mismos ha de basarse en el mérito y en la aplicación de una carrera administrativa y profesional idónea, condición indispensable para la excelencia en el desempeño y para combatir el fraude y la corrupción.
- La información, que constituye un factor determinante de la calidad de las decisiones gerenciales, exige confiabilidad, integridad, verificabilidad, objetividad, oportunidad, utilidad y transparencia.

245

## 8ª UNIDAD DIDACTICA: CASO PRACTICO SOBRE EL PROCESO PRESUPUESTARIO

### OBJETIVO OPERACIONAL

Procurar que los participantes analicen el funcionamiento del proceso presupuestario presentado en el estudio de caso.

Por lo tanto, los participantes estarán en capacidad de identificar problemas y sugerir soluciones tendientes a perfeccionar el funcionamiento del proceso presupuestario.

El caso práctico se realizará durante la sexta hora de la materia, de acuerdo a la siguiente distribución de tiempo:

- 10 minutos para la lectura individual.
- 15 minutos para el análisis, en grupos de cuatro a seis participantes, a fin de identificar los principales problemas, sus posibles causas y las soluciones que presente el grupo de trabajo.
- 25 minutos para exponer las conclusiones y recomendaciones de cada grupo, en reunión plenaria del curso (5 minutos cada grupo).
- 10 minutos para la formulación de la síntesis de los problemas, sus causas y soluciones, por parte de todo el curso.

**Caso práctico:** En un país de régimen democrático el calendario de la programación, formulación, discusión y aprobación del Presupuesto General del Estado, tiene el siguiente orden:

- El organismo de planificación nacional debe dar a conocer, a todas las instituciones del sector público, las orientaciones de política económica para el próximo año fiscal, hasta el 15 de febrero.
- El ministerio de hacienda debe comunicar las cuotas de gastos, a todo el sector público, para el próximo año fiscal, hasta el 30 de marzo.
- Los organismos públicos deben presentar directamente a la oficina nacional de presupuesto, sus anteproyectos de presupuestos, hasta el 15 de marzo.
- Los organismos que cuentan con recursos propios, deben incluir los respectivos cálculos en los anteproyectos de presupuestos.

249

- La oficina nacional de presupuesto, analiza los anteproyectos de presupuestos, en función del posible rendimiento de las fuentes internas de financiamiento, hasta el 15 de julio.
- El ministro de hacienda presenta el anteproyecto de presupuesto al presidente de la república, el 15 de agosto.
- El presidente de la república con la ayuda de sus asesores personales revisa el anteproyecto y presenta el proyecto de presupuesto al parlamento nacional, el 30 de agosto.
- El parlamento nacional con su comisión de presupuesto, integrada por un legislador por cada departamento y, algunos expertos de diferentes partidos políticos, analiza el proyecto y hace conocer sus observaciones al presidente de la república, el 30 de noviembre.
- El presidente de la república envía sus explicaciones al parlamento nacional, hasta el 10 de diciembre, el cual en sesiones plenarias conoce y puede aprobar partida por partida.
- El parlamento nacional envía al presidente de la república el proyecto aprobado, el 31 de diciembre.
- El presidente tiene la facultad legal para vetar el proyecto; en este caso registrá para el siguiente año fiscal, el presupuesto vigente.
- Si no hay veto presidencial, el presupuesto se publica en el diario oficial hasta el 15 de enero.

#### IV. BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA

---

ANTONAYA, Angel, y PREMCHAND A. (Compliladores); "ASPECTOS DEL PRESUPUESTO PUBLICO"; Fondo Monetario Internacional; Washington D. C., 1988.

ASOCIACION INTERAMERICANA E IBERICA DE PRESUPUESTO PUBLICO, ASIP; "XVI SEMINARIO INTERAMERICANO E IBERICO DE PRESUPUESTO PUBLICO"; ASIP; San José de Costa Rica, 1989.

ASOCIACION INTERAMERICANA E IBERICA DE PRESUPUESTO PUBLICO, ASIP; "REVISTA NO. 24"; ASIP; Buenos Aires, Argentina, 1990.

ASOCIACION INTERAMERICANA E IBERICA DE PRESUPUESTO PUBLICO, ASIP; "XVII SEMINARIO INTERAMERICANO E IBERICO DE PRESUPUESTO PUBLICO"; ASIP; Guatemala de la Asunción, 1990.

ASOCIACION INTERAMERICANA E IBERICA DE PRESUPUESTO PUBLICO, ASIP; "XVIII SEMINARIO INTERAMERICANO E IBERICO DE PRESUPUESTO PUBLICO"; Wshington D. C., 1991.

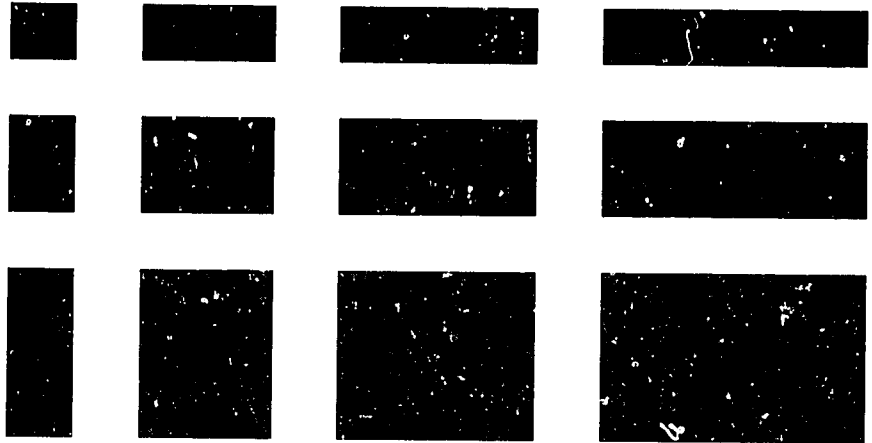
MINISTERIO DE HACIENDA, Dirección de Presupuestos; "INSTRUCCIONES PARA EJECUCION DE LA LEY DE PRESUPUESTOS DEL SECTOR PUBLICO AÑO 1991"; Dirección de Presupuestos; Santiago de Chile, 1991.

MINISTERIO DE HACIENDA, Dirección de Presupuestos; "LEY DE PRESUPUESTOS DEL SECTOR PUBLICO AÑO 1991"; Dirección de Presupuestos; Santiago de Chile, 1991.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, Dirección General del Presupuesto; "ESTATUTO ORGANICO DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION Y SUS DECRETOS REGLAMENTARIOS"; Dirección General del Presupuesto; Bogotá, Colombia, 1990.

OFICINA DE PLANIFICACION DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, ODEPLAN; "PROCEDIMIENTOS Y FORMULARIOS PARA EL SISTEMA DE ESTADISTICAS BASICAS DE INVERSION: Proceso Presupuestario 1991"; ODEPLAN; Santiago de Chile, 1989.

PEREZ CAJIAO, Hugo; "PRESUPUESTO INSTRUMENTO DE GERENCIA PUBLICA"; Contraloría General de la República de Panamá; Panamá, 1990.



# ***Tesorería***

## ***Manual del Instructor***

***Curso para Ejecutivos Gubernamentales sobre el SIMAFAL  
Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera en  
América Latina y el Caribe***

***LAC/RFMIP  
Proyecto Regional para el  
Mejoramiento de la Administración Financiera  
en América Latina y el Caribe***



**Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos**

***Price Waterhouse***



252

**CONTENIDO**

---

I.	INTRODUCCION .....	1
II.	OBJETIVOS DEL MODULO DE TESORERIA Y DE LAS UNIDADES DIDACTICAS .....	2
	A. Objetivos del Módulo de Tesorería .....	2
	B. Unidades Didácticas .....	2
	C. Objetivos Operacionales de las Unidades Didácticas .....	2
III.	TEMAS, SUBTEMAS Y CONTENIDO RESUMIDO DE CADA UNIDAD DIDACTICA .....	4
IV.	DISTRIBUCION ESTIMADA DEL TIEMPO .....	6
V.	ACTIVIDADES INDIVIDUALES Y DE GRUPO O TECNICAS DIDACTICAS .....	7
VI.	REFERENCIAS DEL MATERIAL DIDACTICO .....	9

## I. INTRODUCCION

El Proyecto Regional para el mejoramiento de la Administración Financiera en Latinoamérica y el Caribe, LAC/RFMIP, tiene como objetivo básico mejorar la capacidad gerencial de la gestión financiera del Estado en los países de la Región, a fin de optimizar la utilización de los recursos destinados a satisfacer necesidades sociales.

Para orientar la consecución de este objetivo el LAC/RFMIP ha propuesto el *Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina, SIMAFAL* y ha diseñado la correspondiente *Estrategia para el Mejoramiento de la Administración Financiera, Control y Auditoría*.

El principal objetivo de la estrategia es poner en funcionamiento el SIMAFAL, en los países latinos de la región que soliciten; para ello se han definido objetivos secundarios con sus respectivos cursos de acción, entre los que se destaca el desarrollo de los recursos humanos a través de una serie de actividades, como el ciclo de capacitación en administración financiera del Estado que está integrado por dos tipos de eventos: *Cursos para Ejecutivos Gubernamentales sobre el Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría, SIMAFAL*; y, el *Curso Superior de Gestión Financiera Integral Acorde con el SIMAFAL*.

Este *Manual del Instructor* es el plan de trabajo o plan de proceso enseñanza-aprendizaje que se deberá ejecutar en el área de tesorería, como materia del Curso para Ejecutivos Gubernamentales sobre el Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina - SIMAFAL.

## II. OBJETIVOS DEL MÓDULO DE TESORERÍA Y DE LAS UNIDADES DIDÁCTICAS

El curso está dirigido a ejecutivos de nivel superior del Ministerio de Finanzas y de otros organismos del sector público, que administran programas de gobierno a nivel de dirección o jefatura departamental.

### A. Objetivos del Módulo de Tesorería

Al finalizar el estudio del módulo de tesorería, que se cumplirá en 6 horas, se procura que los participantes estén en mejores condiciones de:

- Ubicar al subsistema de tesorería como un elemento del Sistema Integrado de Administración Financiera.
- Examinar el carácter instrumental del subsistema de tesorería del sector público, como mecanismo de aplicación de la política fiscal.
- Analizar y aplicar los principales instrumentos del flujo de tesorería como instrumento de toma de decisiones gerenciales.
- Conocer las interrelaciones del subsistema de tesorería con los demás elementos componentes del SIMAFAL, e identificar los mecanismos de coordinación e información que facilitan el funcionamiento del conjunto.
- Evaluar la situación de funcionamiento del subsistema de tesorería y proponer algunos cambios en procura de simplificar los procedimientos dentro de los lineamientos del SIMAFAL.

### B. Unidades Didácticas

Para el cumplimiento de los objetivos del módulo de tesorería, se han desarrollado las siguientes unidades didácticas:

1. Aspectos generales
2. Los recursos de tesorería
3. Instrumentos y técnicas para la administración de la tesorería
4. Organización y gestión de la unidad de tesorería
5. Sistema de información y control para el manejo de tesorería
6. Interrelaciones de la tesorería y de los demás componentes del sistema de administración financiera
7. Caso práctico sobre el subsistema de tesorería

### C. Objetivos Operacionales de las Unidades Didácticas

Los objetivos operacionales de cada unidad didáctica son los siguientes:

1. **Aspectos Generales:** Exposición a los participantes sobre la actividad financiera del Estado, desde diversos enfoques. Análisis de los conceptos de tesoro, tesorería y caja, y los objetivos principales que persigue el subsistema de tesorería dentro del esquema que plantea el SIMAFAL.



2. **Los Recursos de Tesorería:** Procurar que los participantes comprendan el contenido de la clasificación de los recursos de tesorería, sus conceptos básicos; los mecanismos de determinación y de la recaudación de los recursos de tesorería, los fundamentos e importancia de los mismos.
3. **Instrumentos y Técnicas para la Administración de la Tesorería:** Procurar que los participantes conozcan y analicen el marco de acción del flujo de tesorería, los elementos del pronóstico de caja en el corto plazo y el seguimiento que debe hacerse al mismo durante su ejecución.

Consecuentemente, los participantes estarán en condiciones de estudiar los conceptos, contenido y características de los pronósticos de tesorería a corto plazo, así como de preparar un pronóstico o previsión de tesorería para un ejercicio financiero.

4. **Organización y Gestión de la Unidad de Tesorería:** Procurar que los participantes comprendan la importancia que tiene la adecuada estructura orgánica de la unidad de tesorería dentro de la estructura administrativa del Estado, considerando las disposiciones legales vigentes en cada país, pero tomando en cuenta la importancia que en el manejo de las finanzas públicas tiene el Sistema Integrado de Administración Financiera, con todos sus elementos o subsistemas de presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad.
5. **Sistema de Información y Control para el Manejo de Tesorería:** Procurar que los participantes entiendan la importancia que tiene el manejar los pronósticos de tesorería a través de un sistema adecuado de información y control, tanto para la preparación o formulación de los pronósticos como para informar de los resultados a los organismos decisorios con la debida oportunidad.
6. **Interrelaciones del Subsistema de Tesorería con los Demás Componentes del Sistema de Administración Financiera:** Procurar que los participantes identifiquen con claridad los mecanismos de coordinación e integración de la tesorería con el presupuesto, crédito público, contabilidad y, control y auditoría.

En consecuencia, los participantes estarán en capacidad de plantear criterios que aseguren el funcionamiento del SIMAFAL y dentro de éste del subsistema de tesorería en el sector público.

7. **Caso Práctico Sobre el Subsistema de Tesorería:** Procurar que los participantes apliquen los conocimientos expuestos en el manual del participante, a través de todas las unidades didácticas-teóricas, y estén en condiciones de formular un pronóstico de tesorería a corto plazo, analizarlo durante su ejecución y adoptar las acciones correctivas oportunas para que se convierta en un instrumento útil para la toma de decisiones gerenciales.

### III. TEMAS, SUBTEMAS Y CONTENIDO RESUMIDO DE CADA UNIDAD DIDACTICA

Las unidades didácticas del módulo de tesorería se dividen en temas y subtemas, y sus contenidos resumidos se presentan a continuación:

#### Aspectos Generales

- Conceptos de tesoro, tesorería y caja
- Objetivos principales del subsistema de tesorería

Se dará a conocer los principales aspectos conceptuales sobre el tesoro, tesorería y caja. Se especificará cada uno de los objetivos que persigue el subsistema de tesorería dentro del contexto del SIMAFAL.

#### Los recursos de tesorería

- Clasificación de los recursos de tesorería
- Determinación de los ingresos de tesorería
- La recaudación de los recursos de tesorería
- Importancia de los recursos de tesorería
- Fundamentos de la administración de los recursos de tesorería
- Temporalidad de los recursos de tesorería

Se dará a conocer en primer término, la clasificación de los recursos de tesorería, en base al esquema internacional de la clasificación económica de los ingresos y sus definiciones o conceptos de cada uno de sus elementos. Se analizará la determinación de los ingresos tributarios y no tributarios y las modalidades de determinación: por declaración del sujeto pasivo, por actuación de la administración, o de modo mixto.

Se analizará las modalidades de recaudación de los recursos de tesorería, directa e indirecta. Se pondrá énfasis en los fundamentos de la administración de los recursos de tesorería más importantes para obtener la liquidez en el tiempo y en la cantidad necesaria para atender las obligaciones de pago en los plazos prometidos.

#### Instrumentos y técnicas para la administración de la tesorería:

- Marco de análisis del flujo de tesorería
- Elementos del pronóstico de tesorería
- El pronóstico de tesorería a corto plazo
- Seguimiento y control del flujo de tesorería

Se examinará el marco adecuado para presentar la información sobre el flujo de caja que la dirección necesita para la toma de decisiones. Se estudiarán los métodos de análisis más utilizados para la formulación del pronóstico de tesorería. Se analizarán los conceptos de flujo de caja y sus componentes básicos.

En esta unidad didáctica se estudiará el contenido, formato y frecuencia de las previsiones de tesorería a corto plazo, las fuentes de información y los supuestos básicos que deben hacerse para afrontar el cálculo de los pronósticos.

Finalmente se analizará las acciones principales que hay que adoptar para el seguimiento y control del flujo de tesorería, en caso de existir déficit o superávit temporal de recursos monetarios, y el esfuerzo prioritario que debe realizar la tesorería para mejorar su situación en momentos de falta de liquidez.

### **Organización y Gestión de la Unidad de Tesorería**

En esta unidad didáctica se presenta un modelo de organización de la unidad de tesorería, de acuerdo con los principios establecidos en el SIMAFAL, con el objeto de ser discutido y analizado con los participantes, en procura de conseguir una estructura acorde con las normas legales de cada país.

### **Sistema de Información y Control para el Manejo de Tesorería**

Se analizará el concepto de "sistema", sus elementos básicos su objetivo y el control de las operaciones con el propósito de facilitar la preparación del pronóstico de tesorería, su evaluación y la preparación de los informes correspondientes a las autoridades superiores.

### **Interrelaciones del subsistema de tesorería con los demás componentes del SIMAFAL**

- Presupuesto
- Contabilidad
- Crédito Público

Se pondrá énfasis en las relaciones permanentes existentes entre los elementos (subsistemas) componentes del SIMAFAL, ya que todos ellos, debidamente coordinados persiguen la consecución de objetivos orientados hacia la utilización eficaz y eficiente de los escasos recursos para destinarlos a la satisfacción de las necesidades de la colectividad, con criterio de racionalidad.

### **Caso práctico sobre el subsistema de tesorería**

En consideración al marco teórico expuesto en los anteriores capítulos, se desarrollará la elaboración de un pronóstico de tesorería para un municipio. Para el efecto se proporcionarán formularios y datos supuestos, en base a los cuales se desarrollará el caso.

El ejemplo consistirá en elaborar el pronóstico de tesorería a corto plazo, para un año, dividido en meses; y el pronóstico semanal para el mes de enero.

**IV. DISTRIBUCION ESTIMADA DEL TIEMPO**

La distribución del tiempo para el módulo de tesorería en el Curso para Ejecutivos Gubernamentales sobre el Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera para América Latina-SIMAFAL, es el siguiente:

**Unidad Didáctica Asignación De Tiempo**

Aspectos Generales	30 minutos
Los recursos de tesorería	30 minutos
Instrumentos y técnicas para la administración de la tesorería	120 minutos
Organización y gestión de la unidad de tesorería	30 minutos
Sistema de información y control para el manejo de tesorería	30 minutos
Interrelaciones del subsistema de tesorería con los demás componentes del SIMAFAL	30 minutos
Caso práctico sobre el subsistema de tesorería	90 minutos
<hr/>	
<b>TOTAL</b>	<b>6 HORAS</b>

## V. ACTIVIDADES INDIVIDUALES Y DE GRUPO O TECNICAS DIDACTICAS

Las actividades individuales y de grupo serán la exposición, el debate y, el estudio del caso; serán participativas y se desarrollarán de acuerdo a la secuencia de las unidades didácticas y asignación del tiempo que se indica a continuación:

---

### Primera Hora

#### Aspectos Generales

- Lectura previa del material didáctico de la unidad que consta en el manual del participante.
- Exposición del contenido de la unidad didáctica por el instructor (15 minutos).
- Discusión del contenido de la unidad por parte de los participantes, con el motivo de intercambiar criterios sobre el alcance de los conceptos y objetivos del subsistema de tesorería (15 minutos).

#### Los Recursos de Tesorería

- Lectura previa del material didáctico de la unidad, que consta en el manual del participante.
  - Exposición del contenido de la unidad didáctica por parte del instructor (15 minutos)
  - Debate por parte de los participantes sobre los recursos de tesorería con que cuentan las instituciones a las que representan y la forma de determinación y recaudación que se utilizan en cada caso particular (15 minutos).
- 

### Segunda y Tercera Horas

#### Instrumentos y Técnicas para la Administración de Tesorería

- Lectura previa del material didáctico de la unidad, que consta en el manual del participante.
- Exposición del contenido de la unidad didáctica por parte del instructor (45 minutos).
- Debate por parte de los participantes sobre el proceso de formulación del pronóstico de tesorería, su seguimiento y control (45 minutos).
- Elaboración de conclusiones por parte de los participantes sobre el modelo sugerido (30 minutos).

### **Cuarta Hora**

#### **Organización y Gestión de la Unidad de Tesorería**

- Lectura previa del material didáctico de la unidad, que consta en el manual del participante
- Exposición sobre el tema por parte del instructor (15 minutos)
- Discusión con los participantes sobre el modelo de organización para una mejor gestión (15 minutos)

#### **Sistema de Información y Control para el Manejo de Tesorería**

- Lectura previa del material didáctico de la unidad, que consta en el manual del participante.
- Exposición por parte del instructor sobre el tema (15 minutos)
- Discusión por parte de los participantes sobre el alcance del sistema de información necesario para conseguir eficacia en el manejo de la tesorería (15 minutos).

---

### **Quinta y Sexta Horas**

#### **Interrelaciones del Subsistema de Tesorería con los Demás Componentes del SIMAFAL**

- Lectura previa del material didáctico de la unidad, que consta en el manual del participante.
- Exposición de la unidad didáctica por parte del instructor (15 minutos).
- Debate de los participantes sobre el tema expuesto y elaboración de conclusiones sobre las acciones a adoptarse para conseguir la coordinación entre los elementos del sistema financiero, que aseguren la gestión de la tesorería (15 minutos)

#### **Caso práctico sobre el subsistema de tesorería**

- Organización de cinco o seis grupos de trabajo, de cuatro a cinco participantes cada uno.
- Elección de un coordinador relator para cada grupo de trabajo.
- Preparación por parte de cada grupo de trabajo, de un pronóstico de tesorería en base a los datos supuestos y formularios que se proporcionarán oportunamente (60 minutos).
- Exposición y discusión de los documentos preparados por los grupos de trabajo (30 minutos).

## VI. REFERENCIAS DEL MATERIAL DIDACTICO

El material didáctico que se utilizará para el desarrollo del módulo de tesorería, será el siguiente:

- Pizarrón que utilizará el instructor
- Transparencias que utilizará el instructor en las exposiciones de las unidades didácticas que se incluyen en el anexo Nro. 1.
- Manual del participante con 7 unidades didácticas.

**ANEXO**  
**AYUDA MEMORIA**



---

**CONTENIDO:**

1. ASPECTOS GENERALES
2. LOS RECURSOS DE TESORERIA
3. LOS RECURSOS Y TECNICAS PARA LA ADMINISTRACION DE LA TESORERIA
4. ORGANIZACION Y GESTION DE LA UNIDAD DE TESORERIA
5. SISTEMA DE INFORMACION Y CONTROL PARA EL MANEJO DE TESORERIA
6. INTERRELACIONES DEL SUBSISTEMA DE TESORERIA CON LOS DEMAS COMPONENTES DEL SIMAFAL
7. CASO PRACTICO

# **ASPECTOS GENERALES**

## **ACTIVIDAD FINANCIERA COMO:**

- Política Financiera
- Economía Financiera
- Sociología Financiera
- Derecho Financiero
- Administración Financiera

## **SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACION FINANCIERA**

### **SUBSISTEMAS DE:**

- Presupuesto
- Tesorería
- Crédito Público
- Contabilidad

265

## **A S P E C T O S   G E N E R A L E S :**

- Conceptos de Tesoro, Tesorería y Caja
- Objetivos generales del subsistema de Tesorería
- Programar el flujo de los recursos financieros públicos
- Establecer necesidades de financiamiento por medio de préstamos, emisiones de bonos, etc.
- Captar oportunamente todos los IT, INT, y del Crédito Público
- Depósito inmediato de los recursos
- Asegurar el óptimo rendimiento de los recursos financieros
- Garantizar la disponibilidad de recursos financieros
- Poner a disposición de las entidades públicas, los recursos financieros con la oportunidad del caso

U66b

## **LOS RECURSOS DE TESORERIA**

- Clasificación
- Definiciones
- Determinación de los ingresos
- Sistemas de determinación
- La Recaudación de los recursos de Tesorería
- Formas de recaudación
- Importancia de los recursos de Tesorería
- Fundamentos de la administración de los recursos de Tesorería
- Temporalidad de los recursos de Tesorería

---

## **INSTRUMENTOS Y TECNICAS PARA LA ADMINISTRACION DE TESORERIA**

- Marco de Análisis del Flujo de Tesorería
- Elementos del Pronóstico de Tesorería
- El Pronóstico de Tesorería a Corto Plazo
- Seguimiento y Control del Flujo de Tesorería

## **MARCO DE ANALISIS DEL FLUJO DE TESORERIA**

- Método del Libro de Caja
- Método del Déposito de Fondos
- Análisis del Concepto de Flujo

## **ELEMENTOS DEL PRONOSTICO DE TESORERIA**

- Tiempo
- Incertidumbre
- Predicciones

---

## **EL PRONOSTICO DE TESORERIA A CORTO PLAZO**

### **DETERMINACION DEL MARCO DE PREVISION**

- Nivel de detalle necesario
- Horizonte de la planificación
- Duración del período de control
- Frecuencia con que deben prepararse los pronósticos

### **OBTENCION DE DATOS HISTORICOS NO DISPONIBLES**

- Análisis del flujo de caja histórico
- Registro de acontecimientos importantes

### **PREVISION DEL FUTURO**

- Previsión de ingresos y pagos a nivel de concepto acordado
- Establecimiento de supuestos básicos

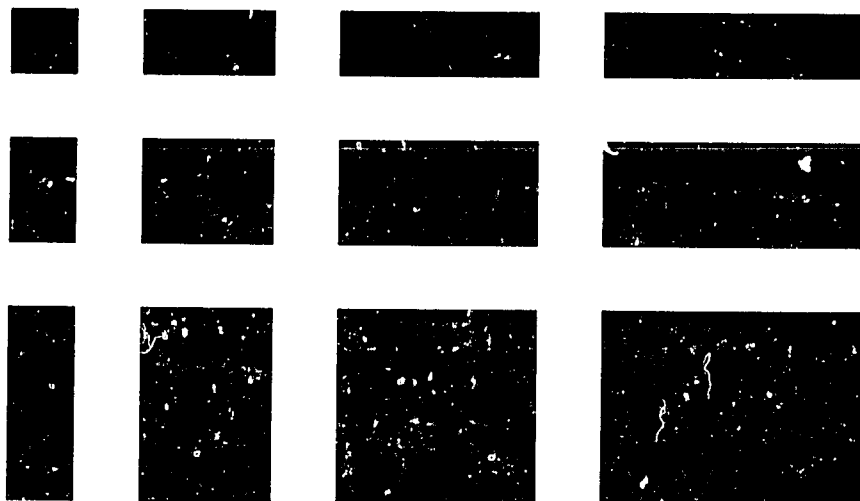
### **REVISION Y RECONSIDERACION SEGUN CONCLUSIONES**

- Reestructuración del pronóstico en caso necesario
- Lista de medidas en caso de emergencia



## **SEGUIMIENTO Y CONTROL DEL FLUJO DE TESORERIA**

- Temporales
- Cuantitativas
- En caso de superávit
- En caso de déficit
- Prioridad de los esfuerzos de tesorería



# ***Tesorería***

## ***Manual del Alumno***

***Curso para Ejecutivos Gubernamentales sobre el SIMAFAL  
Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera en  
América Latina y el Caribe***

***LAC/RFMIP  
Proyecto Regional para el  
Mejoramiento de la Administración Financiera  
en América Latina y el Caribe***



**Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos**

***Price Waterhouse***



---

**CONTENIDO**

---

INTRODUCCIÓN .....	1
1ª UNIDAD DIDACTICA: ASPECTOS GENERALES .....	3
2ª UNIDAD DIDACTICA: LOS RECURSOS DE TESORERÍA .....	5
3ª UNIDAD DIDACTICA: INSTRUMENTOS Y TÉCNICAS PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LA TESORERÍA .....	17
4ª UNIDAD DIDACTICA: ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DE LA UNIDAD DE TESORERÍA .....	45
5ª UNIDAD DIDACTICA: SISTEMA DE INFORMACIÓN Y CONTROL PARA EL MANEJO DE TESORERÍA .....	48
6ª UNIDAD DIDACTICA: INTERRELACIONES DEL SUBSISTEMA DE TESORERÍA CON LOS DEMÁS COMPONENTES DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA .....	52
7ª UNIDAD DIDACTICA: CASO PRACTICO .....	55
BIBLIOGRAFÍA .....	59

---

## INTRODUCCIÓN

A la actividad financiera debemos entenderla como el conjunto de medios de los cuales se vale el Estado para la consecución de ingresos, la administración de esos recursos y su adecuada utilización. La actividad financiera del Estado abarca la búsqueda, el uso y la administración de los medios monetarios.

La actividad financiera consiste por lo tanto, en obtener, crear, generar y utilizar el dinero indispensable para la satisfacción de las necesidades de la colectividad de un Estado y en general de todas las personas de derecho público.

La actividad financiera del Estado puede ser analizada desde diferentes puntos de vista: como Política Financiera, Economía Financiera, Sociología Financiera, Derecho Financiero y Administración Financiera.

Bajo el primer punto de vista, el Estado busca ordenar y priorizar los gastos e ingresos, según una orientación política variable en el tiempo y en el espacio.

La Economía Financiera se encarga del análisis del problema financiero, desde el punto de vista económico, micro y macro.

La Sociología Financiera estudia las influencias y las repercusiones de orden social que, junto a las políticas económicas, actúan sobre los actos y hechos financieros. El derecho financiero estudia los aspectos jurídicos del fenómeno financiero.

Por último, el Sistema de Administración Financiera cuida de los aspectos ligados a la organización administrativa de las entidades del sector público, del presupuesto, de la contabilidad, del manejo de los recursos de tesorería, del crédito público y del control Interno de los recursos públicos; considerándolos a éstos elementos como subsistemas.

Dentro de este contexto, el subsistema de tesorería forma parte del sistema de administración financiera. 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 en el sector público; y, recibir, custodiar y, en su caso, negociar los títulos, valores y documentos de obligación de propiedad del Estado.

El subsistema comprende todos los componentes del proceso de percepción, depósitos y colocación de los recursos financieros públicos a disposición de las entidades y organismos del sector público, para la cancelación oportuna de sus obligaciones y de utilización de dichos recursos, de acuerdo a los planes y presupuestos correspondientes.

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

---

## 1ª UNIDAD DIDACTICA: ASPECTOS GENERALES

### Conceptos de Tesoro, Tesorería y Caja

**Tesoro:** Cantidad de dinero, valores u objetos preciosos. Erario de la Nación. Abundancia de caudal y dinero guardado y conservado. Conjunto o suma de cosas de mucho precio o muy dignas de estimación.

**Tesorería:** Cargo u oficio de Tesorero. Oficina o despacho del tesorero. Parte del activo disponible en metálico o fácilmente realizable.

Los aspectos generales del control de la caja y en cierto modo el procedimiento de detalle requerido se centralizan en la oficina del tesorero. Por regla general, existe una oficina destinada al tesorero en todas las instituciones, grandes o pequeñas, y en las de gran categoría asume una importancia considerable.

El tesorero es fundamentalmente el custodio y responsable de los fondos en caja y ejerce mayor o menor vigilancia sobre los procedimientos de recepción y pago. Además, a causa de estas funciones esenciales, el tesorero ejerce gran influencia en la política financiera general de la organización.

**Caja (o efectivo):** Según el Diccionario para contadores (Kohler UTEHA), es dinero, giros postales negociables y cheques, así como los saldos en depósito en los bancos, después de deducir los cheques en circulación. Cuando este título aparece sin subclasificaciones en el balance, en la sección de activo circulante, puede suponerse que las existencias en Caja y Bancos se encuentren disponibles para cualquier uso ordinario.

Las principales formas de existencia en caja son:

- Moneda y billetes
- Instrumentos de crédito de cobro inmediato
- Saldos positivos en cuentas corrientes de bancos
- Fondos Especiales

La cuenta bancaria es el documento de mayor importancia en el saldo de caja, debido al procedimiento de hacer pagos por medio de cheques. La mayor parte de la existencia en caja de una institución se encuentra en forma de saldos a cargo del banco oficial en que tienen las cuentas los organismos del sector público, que representan en esencia valores por cobrar, seguros y positivamente líquidos.

El efectivo en caja tiene dos características principales:

- Disponibilidad como medio de cambio
- Fijeza del valor

Lo esencial de la existencia en caja es su disponibilidad inmediata como poder adquisitivo. El efectivo en caja es un activo aceptado generalmente en pago de mercancías y servicios, o para la cancelación de obligaciones.

### Principales del Subsistema de Tesorería

El objetivo primordial del subsistema de tesorería, es establecer los mecanismos que aseguren la percepción y disponibilidad de los recursos financieros necesarios para atender las operaciones de todas las entidades públicas, garantizándoles la recepción oportuna de los mismos, sin demoras; de acuerdo a un plan de flujo de recursos financieros. En este contexto, los objetivos principales del subsistema de tesorería son los siguientes:

- Programar el flujo de los recursos financieros públicos
- Establecer las necesidades de financiamiento por medio de préstamos, emisión de bonos y otros mecanismos.
- Captar oportunamente todos los ingresos tributarios y no tributarios, y obtener los recursos provenientes de las operaciones del crédito público.
- Depositar inmediatamente, en los depositarios oficiales, los recursos financieros obtenidos.
- Administrar los recursos financieros, de manera eficiente, efectiva y económica.
- Asegurar el óptimo rendimiento de los recursos financieros, temporalmente no necesarios, mediante su inversión a corto plazo.
- Garantizar la disponibilidad de los recursos financieros necesarios en períodos de insuficiencia temporal, por medio de préstamos en otras operaciones de crédito a corto plazo y;
- Poner a disposición de las entidades y organismos del sector público, los recursos financieros del Estado, con oportunidad, y de acuerdo con las necesidades preestablecidas para la cancelación de sus obligaciones legalmente exigibles (Ley Orgánica de la Administración Financiera y Control).

## 2ª UNIDAD DIDACTICA: LOS RECURSOS DE TESORERÍA

Los recursos de tesorería son todos aquellos valores que ingresan para formar parte de los fondos disponibles, con los cuales el Estado o una institución pública cuenta para atender los pagos derivados de la gestión financiera.

### Clasificación de los Recursos de Tesorería

Hay varias clasificaciones para facilitar el análisis de los ingresos o recursos del sector público, sin embargo la clasificación económica es la más representativa y la más usada para estos fines.

### Esquema de la Clasificación Económica de los Ingresos

IT = Ingreso Total  
IC = Ingreso Corriente  
IK = Ingreso de Capital

IC = It + Int  
It = Ingreso tributario  
Int = Ingreso no tributario

It = Impuestos + Contribuciones de Mejoras  
Int = Tasas + Derechos + Rentas de la Actividad Empresarial + Rentas Patrimoniales + Otros Ingresos no Tributarios.  
IK = Crédito Público + Venta de Activos Fijos + Donaciones + Recuperación de Empréstitos + Saldos de Caja y Bancos de ejercicios anteriores.

### Definiciones

**Ingreso Corriente:** Proviene de fuentes de financiamiento que se derivan del poder de imposición ejercido por el Estado en sus distintos niveles de gobierno, a través de Leyes Tributarias, de la prestación de servicios y del manejo económico de su patrimonio.

**Ingreso Tributario:** Son aquellos que percibe el Estado por la prestación de servicios públicos y concesión de permisos y licencias, así como las rentas que se derivan de la actividad empresarial y de su propio patrimonio. Se incluye además una categoría de otros ingresos no tributarios.

**Ingresos de Capital:** Son aquellos recursos que producen una modificación en la composición patrimonial del Estado, mediante cambios en el activo fijo, en el



caso de venta de bienes; y en el pasivo, cuando se realiza la contratación de préstamos y utilización de saldos de caja o bancos de ejercicios anteriores.

**Ingresos de Crédito Público:** Constituyen los provenientes de empréstitos o de emisión de obligaciones, mediante las cuales el Estado o las instituciones dependientes de éste, adquieren el compromiso de reembolsar el capital y pagar los intereses y otras cargas de crédito, en el país o en el exterior, en moneda nacional o extranjera.

**Ingresos por Donaciones:** Son aquellos recursos que se obtienen a título gratuito, de instituciones o personas del sector privado, del país o del exterior. Incluye las llamadas transferencias del sector privado.

**Ingresos por Recuperación de Empréstitos:** Comprende la devolución de fondos dados en préstamos a organismos públicos o al sector privado del país o del exterior.

**Ingresos por Saldos:** Están constituidos por excedentes de años anteriores que se registran al iniciar un nuevo ejercicio presupuestario; se integran por los efectivos de cajas y bancos, valores fiduciarios y otros.

**Impuesto:** "Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador una situación independiente de toda actividad Estatal relativa al contribuyente. (Programa conjunto de Tributación OEA/BID - Reforma Tributaria para América Latina-1968).

**Contribución de Mejora:** En el consenso general de la doctrina, Contribución de Mejora es el tributo cobrado en razón de la valoración producida en el inmueble del contribuyente, en consecuencia de obra pública concreta, realizada en el local de situación del inmueble.

El criterio financiero que justifica la existencia de la contribución de mejora está en el beneficio adicional que el contribuyente o el particular recibe por la realización de una actividad estatal.

**Tasa:** Contribución económica que los habitantes pagan al Estado en retribución a determinados servicios.

Contraprestación económica que se paga al Estado o a las empresas públicas por el uso de un determinado servicio de carácter público.

---

## Determinación de los Ingresos de Tesorería

La determinación de los recursos de tesorería dependen de la naturaleza del ingreso, sean tributarios o no tributarios. (En el caso de los primeros, de acuerdo con el código tributario ecuatoriano la determinación es el acto o conjunto de actos provenientes de los sujetos pasivos o emanados de la Administración Tributaria, encaminados a declarar o establecer la existencia del hecho generador, de la base imponible y la cuantía de un tributo).

En este punto conviene señalar algunos conceptos básicos:

**Sujeto Activo:** Es el ente acreedor del tributo.

**Sujeto Pasivo:** Es la persona natural o jurídica que, según la ley, está obligada al cumplimiento de las prestaciones tributarias, sea como contribuyente o como responsable.

**Hecho Generador:** Se entiende por hecho generador al presupuesto establecido por la ley, para configurar cada tributo.

**Contribuyente:** Es la persona natural o jurídica a quien la ley impone la prestación tributaria por la verificación del hecho generador. Nunca perderá su condición de contribuyente quien, según la ley, deba a otras personas.

**Obligación Tributaria:** Es el vínculo jurídico personal, existente entre el Estado o las entidades acreedoras de tributos y los contribuyentes o responsables de aquellos, en virtud del cual debe satisfacer una prestación de dinero, especies o servicios apreciables en dinero, al verificarse el hecho generador previsto por la ley.

La determinación de la obligación tributaria, se efectúa por los siguientes sistemas:

- Por declaración del sujeto pasivo
- Por actuación de la administración
- De modo mixto

En el primer caso, la determinación del sujeto pasivo se efectuará mediante la correspondiente declaración que se presentará en el tiempo, en la forma y con los requisitos que la ley o los reglamentos exijan, una vez que se configure el hecho generador del tributo respectivo (Ejemplo, Impuesto a la Renta).

---

En la segunda forma, el sujeto activo establecerá la obligación tributaria, en todos los casos que ejerza su potestad determinadora, directa o presuntivamente (Ejemplo, Impuesto Predial Urbano).

Finalmente, la determinación mixta es, la que efectúa la administración a base de los datos requeridos por ella a los contribuyentes o responsables, quienes quedan vinculados por tales datos para todos los efectos. (Ejemplo, Impuesto a los Activos Totales).

Para efectos de este trabajo, el subsistema de tesorería considera a la determinación tributaria como una de sus finalidades primordiales que sirve de base para la realización de los pronósticos, ya que hay que considerar que no todas las obligaciones tributarias determinadas para un año, o para un mes, se recaudan el 100% en el mismo período; si así fuera, no existiría la cartera vencida y no hubiera sido necesario que en el mismo código tributario se incluya una sección relacionada con los procedimientos del cobro de la obligación tributaria por la vía coactiva.

La determinación de los tributos se lo hace de acuerdo a las disposiciones de leyes que crearon y reglamentaron los impuestos y contribuciones especiales. Así por ejemplo, la determinación del Impuesto a la Renta, según la Ley de Control Tributario vigente en el Ecuador, se la efectúa por declaración del sujeto pasivo, por actuación de la administración, de modo mixto, o por el Sistema de Estimación Objetiva Global. Este último sistema sirve para aplicarlo a las personas naturales que no están obligadas a llevar contabilidad y que ejerzan actividades empresariales o profesionales.

La determinación de las Contribuciones Especiales de Mejoras es el costo de la obra respectiva prorrateada entre las propiedades beneficiarias.

Mediante la determinación tributaria, nace o se constituye el crédito tributario, que es por definición legal, un procedimiento administrativo, cuyo objetivo consiste en verificar la ocurrencia del hecho generador de la obligación correspondiente, identificar la materia tributable, calcular el valor del tributo respectivo, identificar el sujeto pasivo y, si fuere el caso la aplicación de penalidades establecidas en la ley.

El análisis de los términos de la definición del procedimiento administrativo que contiene la determinación, demuestra que su elaboración requiere necesariamente de acciones administrativas de orden procedimental y principalmente de medidas de orden práctico, para conseguir los fines que le atribuye la ley.

La hipótesis de la incidencia tributaria constituye una situación descrita en la ley, como suficiente y capaz de provocar la exigencia del tributo correspondiente.

---

Desde luego que para que esto se concrete, la administración necesita conocer el universo de los actos posibles que tengan la cualidad de hechos generadores de los tributos. El conocimiento de ese universo de hechos, exige el desarrollo de investigaciones y la utilización de registros y otros medios operacionales pertinentes, a fin de verificar, caso a caso, su correspondencia con la descripción legal y de esta manera identificar quien deberá pagar el tributo en relación a cada hecho ocurrido. Conocido ese universo, es necesario también, extraer de cada uno de los hechos, el elemento que en los términos de la ley, constituye la materia tributable (base del cálculo del tributo). Realizado esto, se procede al cálculo del tributo.

La importancia y diversidad de tareas imprescindibles que participan en la determinación tributaria, así como la magnitud cualitativa y cuantitativa de los datos e informaciones que tienen que ser recolectados, registrados y analizados para que el procedimiento administrativo sea desarrollado con eficiencia; implica que la administración tenga que buscar sistemas y métodos de trabajo tendientes a conseguir esos resultados.

Entre varios sistemas se destaca el Catastro, que no es otra cosa que un conjunto de datos e informaciones sobre determinada materia, que registrados y archivados en forma sistemática y ordenada, permita la optimización del acceso a esas informaciones, su control y actualización.

El catastro fiscal, es por lo tanto, un conjunto de informaciones y datos referentes a materia fiscal, cuyo registro y almacenamiento son sistematizados y ordenados con base a la naturaleza y características de la especie tributaria a que se refiera.

El catastro fiscal puede ser subdividido en el ámbito nacional (para uso del gobierno central) y en el ámbito municipal conforme se refiera a los tributos de competencia de este tipo de gobierno seccional.

El objetivo principal del catastro fiscal es asegurar la legalidad de la determinación tributaria, racionalizando el procedimiento de su elaboración, para conseguir niveles satisfactorios de eficiencia.

En el caso de los segundos, los ingresos no tributarios son aquellos que percibe el Estado por la prestación de servicios públicos y concesión de permisos y licencias, así como las rentas que se derivan de la actividad empresarial y de su propio patrimonio y tienen características particulares en la determinación de los ingresos para un ejercicio económico cualquiera.

Los ingresos no tributarios a su vez pueden dividirse desde el punto de vista económico, en corrientes y de capital; los primeros están constituidos por las tasas, derechos, arrendamientos de locales, etc.; y los de capital, por los provenientes del

crédito público, la venta de activos fijos, donaciones, recuperación de empréstitos (en el caso de entidades financieras públicas) y el saldo en cuenta corriente de ejercicios anteriores. Este último rubro es considerado, desde el punto de vista presupuestario, como cuenta de financiamiento.

Para la determinación de los ingresos no tributarios deberá considerarse, en consecuencia, las condiciones particulares de cada uno de ellos, ya que tienen un comportamiento variable en función de la actuación de la administración y del sector público y privado en general. Ejemplo: la obtención de un préstamo para la realización de un proyecto específico en beneficio de un sector de la población, estará condicionado a la solicitud justificada de la administración y por otra parte a la aceptación del organismo que concede el crédito.

### **La Recaudación de los Recursos de Tesorería**

Los procedimientos de recaudación de los recursos de tesorería son diversos y están íntimamente ligados a las características de cada uno de ellos; sean tributarios o no tributarios, corrientes o de capital.

La recaudación de los ingresos tributarios están normados en las mismas leyes que las establecieron, en reglamentos específicos y en el Código Tributario.

De manera general, la administración tributaria ha establecido modalidades de recaudación directa e indirecta.

**Recaudación Directa:** Es la que se realiza a través de las propias oficinas de recaudaciones del Ministerio de Hacienda o de Finanzas, cuya responsabilidad y función está a cargo del tesorero general. En el Ecuador, en el caso de los municipios, esta responsabilidad está otorgada al tesorero municipal. En este caso particular, el tesorero es el funcionario recaudador y pagador de la hacienda municipal, y no podrá negarse a recibir el pago de cualquier crédito, sea éste parcial o total, sean tributarios o de cualquier otro origen. Estos recursos deben ser ingresados diariamente en las cuentas de los depositarios oficiales establecidos legalmente (Banco Central).

**Recaudación Indirecta.-** Es aquella que por facultad administrativa y de acuerdo a normas legales o convenios, se delega a terceras personas (sistema financiero privado) para que recaude recursos tributarios de cualquier naturaleza, pertenecientes al fisco. En algunos casos no hay recaudación directa a través de oficinas de tesorería, lo que dificulta el control diario de las recaudaciones y por lo tanto del conocimiento oportuno de las disponibilidades de la Cuenta Corriente Única, que es la que financia el presupuesto del Estado.

A más de la falta de oportunidad de la información, los bancos privados tienen un plazo de 10 días para transferir estos recursos al Banco Central, lo que impide

poder atender oportunamente las obligaciones; y si a esto se suma el pago de una tasa por el servicio prestado por los bancos, se concluye que, el Estado se perjudica económicamente por la aplicación de este sistema; además de que no facilita la elaboración de pronósticos de tesorería más ajustados a la realidad.

### Importancia de los Recursos de Tesorería

Si preguntamos cuál es el objetivo último de la existencia de una empresa pública o privada, muchos ejecutivos responderán que el de *obtener beneficios* o el de *continuar funcionando* y, ciertamente, a largo plazo, estos dos objetivos son casi una misma cosa. Es decir, que para que la empresa pueda sobrevivir a largo plazo, debe generar una cantidad de ingresos superior a los gastos, que permita reemplazar su activo, un rendimiento adecuado para el capital de los accionistas y proporcionar un superávit que contribuya al crecimiento de la organización en una situación inflacionaria. La supervivencia y el crecimiento a largo plazo dependen, pues, de la generación continua de cierta cantidad de beneficios. En consecuencia, tan necesario es obtener beneficio a corto como a largo plazo, pero de otra parte, a corto plazo lo importante es que la empresa siga funcionando, es decir, evitar la quiebra. La dirección debe asegurarse al menos que la empresa no entre en quiebra a corto plazo, si desea que ésta viva para recoger los frutos del beneficio a largo plazo.

La quiebra se produce cuando la empresa se queda sin fondos y es incapaz de hacer frente a sus obligaciones de pago a su vencimiento, es decir cuando los ingresos no son suficientes o no se reciben a tiempo para hacer frente a las obligaciones de pago. La insuficiencia de fondos no es, desde luego, tan desastrosa para la empresa como la insolvencia. El objetivo de la gestión de tesorería es, pues, asegurar la entrada de recursos en cantidad suficiente y a su debido tiempo para poder hacer frente a las obligaciones de pago. Así de simple. En el caso del sector empresarial público o del mismo Estado, la única diferencia radica en el hecho de que no persiguen un beneficio monetario, sino un beneficio de satisfacción de las necesidades más sentidas de la población, que consiste en la prestación eficiente de servicios básicos requeridos por la colectividad; pero, para conseguir esto, deben aplicarse sistemas racionales de manejo de los recursos financieros públicos similares a los que utiliza el sector privado. Desgraciadamente, no siempre es así; muchas empresas u organismos públicos rentables llegan a la suspensión de pagos, mientras que otros con pérdida tienen incluso superávit de tesorería.

En este punto, es conveniente distinguir la diferencia que existe entre el *flujo de beneficio*, por una parte, y el *flujo de tesorería* por otra. El establecimiento de esta diferencia nos permite determinar qué aspectos exigen una atención especial en la previsión o control del flujo de caja. Todo esto puede resumirse en la

afirmación de que el beneficio es una estimación, mientras que el dinero en efectivo es una realidad.

En consecuencia, el beneficio contable es una expresión técnica que representa el exceso de ingresos sobre gastos. Estos ingresos y gastos no representan necesariamente entradas o salidas de dinero, sino que son el resultado de la aplicación coherente de un ejercicio contable. Los principios que el técnico contable aplica al determinar el beneficio, tienen por objeto la obtención de estimaciones prudentes de ingresos y gastos correspondientes al ejercicio contable en cuestión, sin tener en cuenta si se han cobrado o pagado en efectivo. Por tal razón, el beneficio no es una realidad, sino una estimación, aunque esta estimación sea el resultado de la experiencia acumulada por un experto contable.

Como se desprende de la exposición anterior, el beneficio es un concepto complejo. Un análisis exhaustivo del mismo exigiría un estudio mucho más amplio, pero por suerte, este estudio no trata del beneficio sino de un concepto mucho más simple y fácil de explicar como es el del flujo de caja o el flujo de entrada y el flujo de salida de dinero o de las cuentas bancarias. ¡No se trata pues, de una estimación sino de una realidad!

Sin embargo, para que no quede la inquietud latente de la diferencia entre flujo de beneficio y flujo de caja, se pone el siguiente ejemplo:

**Gastos de Capital y Depreciación:** Los gastos de capital o inversiones representan la adquisición de bienes físicos, cuya vida es de varios años, como pueden ser: instalaciones, máquinas, vehículos, etc. Dado que la vida de estos bienes se extiende durante varios años, la norma contable que se suele aplicar consiste en no cargar el costo al beneficio del ejercicio en el que se adquiere el activo, sino distribuir el costo correspondiente, cargándole al beneficio de los ejercicios que dure su vida económica estimada. Esta distribución en el tiempo se denomina depreciación o amortización. Se llega por lo tanto a la cifra del beneficio tras cargar la depreciación correspondiente. Sin embargo, en lo que a tesorería se refiere, se produce una salida de efectivo en el momento del pago. De esta breve exposición se pueden sacar tres conclusiones:

- El flujo de tesorería o flujo de caja de las operaciones corrientes coincide esencialmente con el beneficio antes de cargar el costo de depreciación.
- En el ejercicio en el que se hace el egreso de capital, el flujo de caja total puede ser negativo, aunque se haya obtenido beneficio.
- Si en un ejercicio no se hace ningún egreso de capital, el flujo de caja total será igual a la suma del beneficio más el gasto de depreciación.

## Fundamentos de la Administración de Recursos de Tesorería

La administración de los recursos de tesorería tienen una gran importancia y la necesidad de aplicarla correctamente en el sector público, es de alta prioridad, a fin de mantener una credibilidad de las entidades que conceden créditos nacionales o internacionales; y otras consideraciones como las siguientes:

- La buena administración de los recursos de caja es necesaria para conservar el crédito.
- Para pagar el servicio de la deuda interna y externa, de forma oportuna, se necesitan recursos en efectivo.
- La falta de pagos de sueldos y salarios (remuneraciones) tienen un impacto negativo sobre la reputación del Ministerio de Finanzas, al igual que sobre la capacidad del ejecutivo para desenvolverse eficazmente.
- El deterioro de la reputación del crédito del Estado, como resultado de una deficiente administración de su liquidez, suele ser la primera señal de serios problemas financieros.

Por las consideraciones anotadas, se define a la administración de los recursos de tesorería, hoy en día, como un grupo de técnicas concebidas para mantener la liquidez de una organización, así como también para optimizar el rendimiento de los activos en efectivo.

El elevado costo del dinero y una inflación ascendente, han sido entre otras las causas para el desarrollo de las modernas técnicas de administración de los recursos de caja.

Hay tres razones importantes por las cuales la administración del efectivo es más vital para las instituciones públicas en la actualidad que en ningún momento anterior. En primer término tenemos el costo del dinero; en segundo lugar, las innovaciones en el ámbito bancario y finalmente, la mayor complejidad de las organizaciones.

La escasez de dinero y su elevado costo son universales. La red bancaria mundial está más vinculada que en ningún momento anterior. Los principales bancos están desarrollando constantemente rápidos y modernos sistemas de administración del dinero.

Con los rápidos adelantos en los sistemas de comunicación y transporte, las empresas multinacionales y nacionales son más frecuentes. La canalización de los escasos recursos de caja desde y hacia las diversas organizaciones, es una tarea muy importante de cualquier sistema de administración de tesorería.



La meta principal de un sistema de administración de los recursos en efectivo de la tesorería, es la "liquidez". La meta de liquidez puede dividirse en número de tareas más discretas. Para cerciorarse de que los fondos estarán disponibles en el momento de necesitarlos, el tesorero debe pronosticar el flujo de caja o hacer arreglos de financiamiento para compensar la insuficiencia, y también crear fuentes de recursos a los que hay que recurrir en casos de emergencia.

Para cerciorarse de que dispondrá de un crédito adecuado en el momento de necesitarlo, el tesorero debe desarrollar y mantener buenas relaciones con el sistema financiero privado y público; desarrollar sistemas que ofrezcan información oportuna y correcta sobre los saldos bancarios; y participar en la planificación a largo y corto plazos de los gastos de capital, teniendo siempre en cuenta los saldos en caja y bancos.

El tesorero deberá cerciorarse también de que los pagos a proveedores de bienes y servicios y contratistas de obras y transferencias, se efectúen de modo económico, así como también encontrar los mejores instrumentos de inversión posibles para sus excedentes de caja en una forma segura, pero que rinda las mejores tasas posibles de interés. Los tesoreros tienen que mantener los gastos de sus propias funciones en el nivel más bajo posible, así como reducir al punto mínimo los gastos administrativos de las áreas bajo su responsabilidad.

En este punto se debe resaltar, que ningún sistema de administración de caja es aplicable a todas las organizaciones. Las necesidades de administración de los recursos de tesorería de una institución, dependen de una gran variedad de factores como: el tamaño, su estructura financiera, el ramo de actividad, etc. Dependen también de variables tales como la inflación y la depresión o expansión de la economía local o nacional.

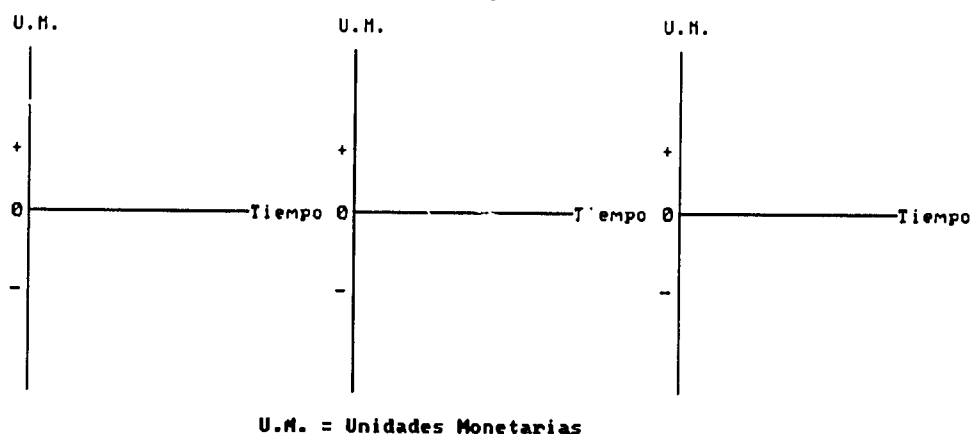
El desarrollo de un sistema apropiado de administración de los recursos de tesorería lleva tiempo. Tal vez sea necesario introducir cambios graduales en algunos procedimientos de operación y habrá que formalizar con el tiempo las políticas y procedimientos de la propia administración de la caja.

### **Temporalidad de los Recursos de Tesorería**

Hemos visto cómo la aplicación de conceptos contables, a efectos de la determinación del beneficio, puede crear problemas cuando se analiza el flujo de caja. Un problema adicional constituye el momento en que fluyan las cantidades de recursos. Las entradas y salidas de recursos no siempre siguen un patrón fijo a través del tiempo. Algunas salidas de recursos son regulares, como el pago de sueldos y salarios, que se mantienen en un nivel constante de mes a mes. Muchas salidas de efectivo se realizan de una sola vez y no de forma regular, por ejemplo: el pago de planillas por contratos de obras, adquisición de bienes muebles,

dividendos de la deuda, pueden pagarse en cualquier período del ejercicio; algunas remuneraciones especiales en diferentes épocas del año, etc. Lo mismo sucede con los ingresos de recursos en efectivo a la tesorería, por ejemplo los ingresos tributarios tienen un comportamiento más o menos conocido de recaudación durante el año fiscal, lo que facilita en algo las previsiones en el tiempo, sin embargo hay que tomar en cuenta la tendencia cíclica. El comportamiento de los ingresos no tributarios y del crédito público, en cambio obedece a factores de otras características que son más bien coyunturales. Pero no todas las entidades del sector público tienen el mismo cronograma de egresos de fondos ni de recepción de ingresos durante un ejercicio financiero; lo que complica aún más las previsiones de fondos cuando se trata del flujo de caja de las tesorerías del gobierno central o de otras entidades del sector público.

A manera de ejemplo se indica que, tres entidades pueden tener los mismos saldos iniciales y finales de ejercicio y tener a su vez unos patrones de flujo de caja totalmente distintos a lo largo del mismo ejercicio, como muestran gráficamente los perfiles del flujo de caja acumulado que se indica a continuación:



Las tres situaciones tienen la misma posición inicial y de cierre, pero muy distintas necesidades de fondos y de excedentes de tesorería, (Las necesidades aparecen debajo del eje horizontal, mientras que los excedentes aparecen encima del mismo). Lo deseable sería que este flujo de tesorería siguiera siempre una línea recta horizontal!

Una entidad u organismo puede verse en gravísimos problemas financieros si, aún siendo correcta su previsión en términos cuantitativos no lo es en el plano temporal. En este instante se invita al participante o lector, a que considere algo más palpable, a saber, cuánto valdría en términos de intereses ahorrados, adelantar en un mes todas las entradas de recursos.

251

Las cantidades de flujo de caja tienen una tercera dimensión perturbadora, que es la dimensión temporal. Es precisamente la dimensión temporal la que origina los problemas creados por los principios contables antes expuestos. Al final y a través de toda la vida de las organizaciones, cuando todo se haya cerrado, el beneficio y el flujo de caja serán idénticos de principio a fin. Pero este supuesto es meramente teórico, ya que supone que las entidades públicas no cierran nunca sus operaciones, sino que continúan viviendo mientras exista el Estado. Así, pues, a largo plazo lo que interesa es el beneficio, pero a corto plazo el flujo de tesorería o flujo de caja es lo más importante.

Un flujo de tesorería se define perfectamente por su importe, la fecha en que se produce y su "signo" (movimiento acreedor o deudor). Sin embargo, la homogeneidad del dinero no puede ocultar que los flujos tienen como contrapartida operaciones muy diversas concernientes a todos los aspectos a la vida del Estado o de una organización en particular, recaudación de tributos, pago de salarios, etc., tienen características variadas, algunas de las cuales son muy importantes pues condicionan la calidad de la gestión de tesorería.

En resumen, son varios los criterios que pueden adoptarse para clasificar los flujos de dinero. Se puede distinguir los flujos periódicos y los irregulares, clasificarlos en función de su importancia o según su origen.

---

### 3ª UNIDAD DIDACTICA: INSTRUMENTOS Y TÉCNICAS PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LA TESORERÍA

El pronóstico de tesorería es un instrumento fundamental del tesorero; facilita la planificación del programa de administración del efectivo, tanto a largo como a corto plazos; así como el control de los recursos monetarios en una base mensual, semanal y también diaria.

El pronóstico de caja, en primer término tiene el propósito de mantener la liquidez. Le permite al tesorero prever los desequilibrios pasajeros del efectivo planificar las soluciones que podrán incluir el hacer arreglos de financiamiento, demorar el pago de obligaciones, agilizar la recuperación de cartera vencida, etc.

A la larga, el pronóstico de caja promueve la liquidez, debido a que prevé los recursos financieros globales e hilvana las operaciones de acuerdo con los mismos.

A corto plazo, el pronóstico de caja le permite al tesorero manipular los saldos bancarios, a fin de evitar una inesperada falta de fondos, y también mantener un equilibrio entre los ingresos y egresos de fondos. Al prever los egresos futuros de efectivo, el tesorero puede planear la forma más económica de financiar los mismos.

La elaboración y seguimiento de un pronóstico de caja, puede descomponerse en tres fases:

- La primera consiste en recoger informaciones de donde puedan encontrarse.
- Luego viene una segunda fase que es el trabajo de tratamiento de esas informaciones, con el fin de adoptarlos al problema de la tesorería.
- Por último, el tesorero debe efectuar un control de la calidad del pronóstico que elabora.

Los datos del pronóstico de tesorería deben buscarse en los distintos departamentos de la institución; los más importantes son de : presupuesto, contabilidad, rentas, personal y en la misma tesorería.

La contabilidad, dada la proximidad del horizonte de tesorería, es generalmente la principal fuente de información; es también la más segura. Permite conocer los datos exactos correspondientes a compra de bienes y servicios, contratos de realización de obras, así como las fechas de vencimiento de obligaciones de la deuda, etc.

Las relaciones entre el tesorero y el departamento de contabilidad deben tener una adecuada coordinación.

---

Los gastos correspondientes a pago de sueldos y salarios y en general las remuneraciones, son conocidas con gran precisión por el departamento de personal. Estas cifras pueden variar en función de las planillas o roles, de un mes a otro, por ejemplo: en función de bonificaciones, horas extras, remuneraciones especiales, contratos ocasionales, nuevas conquistas de los trabajadores a través de contratos colectivos, etc.

Por otro lado, el departamento de crédito público puede revelar también las fechas de los desembolsos de créditos contratados, así como las fechas de los pagos de los mismos.

La especialidad del origen de los flujos muestra que el tesorero difícilmente puede, al menos que disponga de medios muy poderosos dentro de la organización de la institución, dejar de lado la ayuda de esos departamentos. Desgraciadamente, estos departamentos no utilizan sus propias informaciones con los mismos fines que el tesorero y en concreto no tienden a dar la importancia que tiene una rápida comunicación de la información. En consecuencia, el mejorar los vínculos de información a tesorería, puede facilitar una campaña de sensibilización dentro de las instituciones. Este es otro de los objetivos importantes que persigue el Sistema Integrado de Administración Financiera.

Por consiguiente, es recomendable que exista un sistema de información diseñado de tal manera que cada departamento o unidad administrativa que genera y entrega información financiera a múltiples usuarios entre ellos la tesorería, cuente con la documentación suficiente para poder realizar su trabajo con oportunidad. Si esto no es posible, la tesorería no puede quedarse conforme, por lo que bien puede designar un delegado o corresponsal de la tesorería en el interior de los departamentos de presupuesto, contabilidad, crédito público y personal, capaz de colaborar en la recogida de información para que en la forma más rápida posible sea puesta a disposición del tesorero. Este procedimiento alternativo es fácil de aplicarlo.

El papel del tesorero no acaba ahí; debe interpretar y adaptar la información a los requerimientos técnicos de la formulación del pronóstico.

La mayoría de las informaciones no corresponden en su estado bruto a los requerimientos del tesorero, por lo que deberá someter estas informaciones a tratamientos especiales de depuración.

Finalmente, los controles efectuados por el tesorero, consisten en determinar los errores que pueden cometerse y analizarlos para conocer sus causas, y si es posible, eliminarlos del sistema de previsión.

---

## Marco de Análisis del Flujo de Tesorería

El marco adecuado para presentar la información sobre el flujo de caja, como sucede con la presentación de cualquier otro tipo de información financiera, depende en gran parte de la información que la dirección necesita para la toma de decisiones. Las necesidades de información de la dirección, dependen, a su vez, de los elementos importantes sobre los cuales la dirección puede ejercer el control. Por lo tanto, al determinar el marco de análisis debemos preguntarnos cuáles son los elementos clave del movimiento del flujo de caja o flujo de tesorería que la dirección tiene que controlar.

Cada institución tiene, evidentemente sus propios factores críticos que deben ser objeto de seguimiento y control, por lo que el marco de presentación de la información sobre el flujo de caja debe ajustarse a las características específicas de cada institución en particular. Ello nos proporciona una buena base par analizar los principios de un marco de análisis adecuado.

En principio, existen dos métodos principales de análisis que dan el mismo resultado, pero con un enfoque diferente. El primero es el denominado método de análisis del "Libro de Caja" y el segundo es el método de análisis del "Depósito de Fondos".

**Método de análisis del "Libro de Caja":** Que consiste en medir el flujo de caja a partir de los asientos del libro de caja, es decir, en el que se registran las cantidades de dinero en efectivo que ingresan a las cuentas de bancos de la institución y así mismo las cantidades que se pagan en efectivo por los bienes y servicios adquiridos por la institución. El objeto del "Libro de Caja" está en indicar de que forma el sistema contable registra las entradas y salidas de fondos, constituyendo de este modo una base fácil de comparación.

Cuando la institución recibe o paga dinero en efectivo o cheques en el curso normal de sus operaciones o actividades, cada ingreso o pago tiene un fin específico; el concepto por el cual se recibe o se paga cada cantidad constituye la base de la clasificación presupuestaria y contable, que resumida a través de un proceso contable, proporciona la información necesaria para los informes de rutina que culminan en la elaboración de los estados financieros. El registro básico contable de este método de análisis es el libro de caja; en este libro se anotan todos y cada uno de los ingresos y pagos en efectivo o por cheque en forma cronológica, indicando su correspondiente clasificación presupuestaria y contable. Muchos son los conceptos que pueden incluirse en esta clasificación, pero para nuestro propósito no es necesario una clasificación pormenorizada, nos basta con indicar el contenido resumen de la clasificación económica:

**INGRESOS****INGRESOS CORRIENTES**

- 1 Ingresos Tributarios
  - 1.1 Impuestos
  - 1.2 Contribuciones Especiales
- 2 Ingresos no Tributarios
  - 2.1 Tasas Corriente
  - 2.2 Derechos
  - 2.3 Rentas Patrimoniales
  - 2.4 Otros no Tributarios
- 3 Transferencias

**INGRESOS DE CAPITAL**

1. Crédito Público
2. Venta de Activos Fijos
3. Recuperación de Empréstitos
4. Ahorro en Cuenta
5. Transferencias

**EGRESOS****GASTOS CORRIENTE**

1. De funcionamiento
2. Transferencias
3. Interés de la Deuda
4. Transferencias

**GASTOS DE CAPITAL**

1. De Inversión Física
2. De Inversión Financiera
3. Amortización de la Deuda

A más de la clasificación, lo que interesa también dentro del análisis, es conocer en qué grado la dirección o la tesorería pueden controlar cada partida del flujo de caja, ya sea en su cantidad o en su aspecto temporal. Por ejemplo: la dirección puede hacer poco a corto plazo para cambiar el flujo de salida de fondos en concepto de sueldos y salarios, pero tiene mayor libertad de acción para determinar la cuantía y la distribución en el tiempo de los gastos de capital.

**Método de análisis del "Depósito de Fondos":** Cuando el Estado o una institución en particular agota sus disponibilidades de capital, ello puede en el peor de los casos, conducir a la insolvencia, o al menos forzarlo a aceptar importantes limitaciones en su libertad de movimiento; por esta razón la dirección o los responsables del manejo económico del gobierno central, seccional, y en general de cualquier organismo público, debe tomar las medidas necesarias para no agotar sus disponibilidades de recursos monetarios.

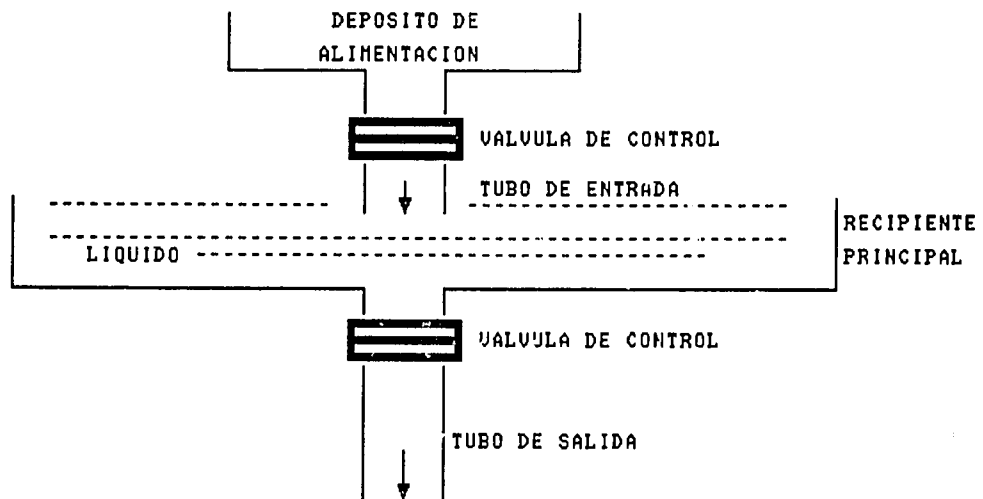
Supongamos en este contexto simulado, que los fondos constituyen el contenido vital de un depósito que no se puede dejar de vaciar. Para buscar una analogía, podemos pensar en un recipiente que contiene un líquido valioso que no puede

quedar vacío; si a este recipiente se le agrega un tubo de entrada y otro de salida, cada uno provisto de una válvula de control; está claro que el nivel de líquido en el recipiente sólo puede controlarse de una de estas dos formas:

**Primera:** Reduciendo o suprimiendo el flujo de salida mediante el ajuste o cierre de la válvula del tubo de salida.

**Segunda:** Aumentando el flujo de entrada mediante el ajuste de la válvula del tubo de entrada.

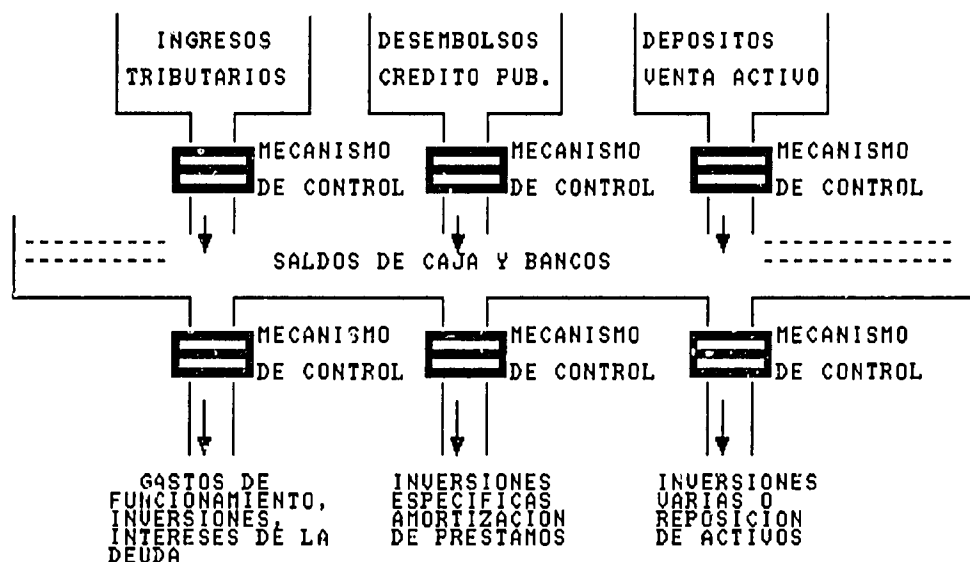
En la siguiente figura se presenta un esquema simplificado del sistema de flujo de líquidos, que muestra el recipiente principal, los depósitos de alimentación y los tubos de entrada y salida con las válvulas de control. Debe observarse que la válvula de control regula tanto la cantidad como el momento del flujo.



Teniendo como modelo físico el flujo del líquido, es fácil visualizar el sistema de flujo de caja que adopta los mismos conceptos.

En el esquema que se presenta a continuación, están representados los principales elementos del sistema. En el mismo solamente figuran tres principales grupos de entrada de fondos, a saber: recursos provenientes de recaudación de tributos, por desembolsos de créditos contratados y por venta de activos.





Cada flujo de entrada tiene su correspondiente flujo de salida, a saber: gastos de funcionamiento, inversiones varias e interés de la deuda; inversiones específicas y amortización de la deuda; e inversiones varias y/o reposición de activos fijos. Estos son los tres principales grupos de entradas y salidas de recursos monetarios que la dirección o el ejecutivo máximo de la institución debe considerar para controlar el nivel de fondos de depósito.

El análisis del depósito de fondos se concreta en aquellas áreas de responsabilidad en que se toman las decisiones que determinan el flujo de caja. En ello estriba el principal punto de diferencia con el método de análisis del libro de caja, que concentra su atención a través de las clasificaciones presupuestarias y contables (principalmente en base a la clasificación económica) en la fuente del flujo de entrada y en el destino del flujo de salida.

Mediante el ajuste de las válvulas, la dirección y la tesorería controlan la cantidad y la distribución en el tiempo de flujo de entrada de fondos desde los depósitos de alimentación a través de los tubos de entrada (que representan las fuentes de entradas de fondos) o de salida a través de los tubos de salida (que representan las fuentes de salidas de fondos). Las válvulas constituyen las áreas de decisión de la dirección y de la tesorería y que constituyen los principales factores determinantes del flujo de caja o flujo de tesorería.

El arte de la gestión de la tesorería consiste en saber qué válvulas hay que abrir y cerrar, y cuándo debe ello hacerse, aspecto que entraña un grado de dificultad si no se toman en cuenta todas las variables presentadas en la coyuntura.

296

### **Análisis del concepto de flujo**

Para mejorar la gestión de tesorería, es importante examinar rápidamente la idea del flujo y el lugar que le corresponde a éste en el ciclo de caja.

**Previamente es necesario revisar los conceptos de ciclo y flujo:**

**Ciclo de Caja:** Son las fases que se presentan en la recaudación de los recursos y en los pagos, hasta conocer los resultados finales en un período de control.

**Flujo de Caja:** Es un documento en el que se inscriben los pronósticos de ingresos y egresos en efectivo. Se denomina flujo porque los ingresos y egresos son referidos a períodos cortos, generalmente mensuales que permiten apreciar como fluye el dinero, tanto su entrada como su salida y el saldo que queda.

El flujo de caja indica a la gerencia los fondos de que dispondrá mes a mes, semana a semana, etc., y si los pronósticos se cumplen. De otro lado puede muy bien constituir una ayuda memoria de los pagos que deben hacerse. El flujo de caja muestra también en qué momento debe buscarse financiamiento interno o externo, a corto o a largo plazo (Diccionario y Manual de Contabilidad y Administración - Jorge Díaz Mosto - Editorial de libros técnicos - Lima -Perú).

Para el girador del cheque, el flujo se refiere al tiempo que media entre el momento en que la tesorería extiende el cheque y la fecha en que los fondos son extraídos (debitados) de la cuenta bancaria de la institución.

Para el beneficiario del cheque, el flujo representa el tiempo que media entre la recepción del mismo y la disponibilidad de fondos buenos (que pueden utilizarse en su cuenta).

El flujo tiene tres componentes básicos:

**Tiempo de envío:** El período que media entre la fecha de emisión y el envío del cheque, y la fecha en que el beneficiario lo recibe.

**Tiempo de procesamiento:** Una vez que el beneficiario recibe el cheque, generalmente pasará algún tiempo antes de su cobro o depósito en el banco.

**Tiempo de cobro:** El lapso necesario para que los fondos sean transferidos a través del sistema bancario de la cuenta del girador a la cuenta del beneficiario.

La administración de los recursos de caja se originó precisamente como un medio para aprovechar el flujo. La primera técnica de administración fue un intento por

---

reducir el tiempo de envío y procesamiento, a fin de lograr que los ingresos estén a disposición de la tesorería de las instituciones, lo más rápidamente posible.

La administración del flujo de caja es también una forma de evitar el "estancamiento" de fondos. El dinero que es recibido por tesorería, pero que todavía no está a disposición de la institución, debido al flujo, se dice que está estancado. De igual modo, el dinero que la institución ha extendido o pagado mediante cheques, pero que todavía no han sido presentados al banco para el cobro, está estancando, al menos que se lo tome en consideración y se lo invierta.

La elaboración de una previsión de tesorería exige mucho tiempo y mucho esfuerzo, por lo que se podría cuestionar si vale la pena hacerlo; se puede responder a esta pregunta considerando los beneficios que la institución obtendrá de esta relativa pérdida de tiempo y esfuerzos, señalando solamente que las previsiones de tesorería avisará con tiempo sobre un inminente problema de insuficiencia de fondos disponibles e indicará los pasos que la Dirección Superior debe tomar para reducir o eliminar sus efectos.

Por otra parte, resulta menos difícil obtener recursos monetarios cuando se necesitan, si la dirección puede demostrar que procura dominar la situación mediante la previsión de las posibles necesidades de la tesorería, del momento en que deben obtenerse los recursos, durante cuánto tiempo y en qué cantidad. Podría ser demasiado tarde obtener fondos una vez que han comenzado las dificultades financieras.

Las previsiones de tesorería no se hacen únicamente para descubrir la falta de recursos o las necesidades de tesorería, sino también para conocer si va a obtenerse superávit de caja. En estas condiciones, la dirección puede tomar las medidas adecuadas para utilizar de la mejor forma posible tal superávit.

En este punto es necesario resaltar la dimensión temporal del flujo; pues no debe olvidarse que al elaborar la previsión de tesorería, no solo se pretende prever las cantidades, sino también la distribución temporal del flujo. Incluso si todas las cantidades del flujo futuro hubieran sido correctamente previstas, la institución podría tener graves dificultades financieras, si la previsión de dichas cantidades en la dimensión temporal tuviera graves errores; por ejemplo, en el caso de flujo de entrada, aunque correcto en la cantidad llegara un mes más tarde de lo previsto, mientras que las salidas, aunque fueran igualmente correctas en cuanto a su cantidad, se realizaran en realidad un mes antes de lo previsto. El ejemplo que se indica a continuación demuestra la importancia del factor temporal en la preparación del flujo de caja.

PREVISIÓN DE TESORERÍA (SIMPLIFICADA)							
Flujos de Pronóstico de Tesorería	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Total
Entradas Previstas	100	200	300	200	200	1.000	
Salidas Previstas	---	80	160	240	160	160	800
Superávit (déficit) de Tesorería	100	120	140	(40)	40	(160)	
Superávit (déficit) acumulado de Tesorería	100	220	360	320	360	200	
Flujos Reales de Tesorería	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Total
Entradas Reales	---	100	200	300	200	200	1.000
Salidas Reales	80	160	240	160	160	---	800
Superávit (déficit) de Tesorería	(80)	(60)	(40)	140	40	200	
Superávit (déficit) acumulado de Tesorería	(80)	(140)	(180)	(40)	nada	200	

En el ejemplo se observa que las cantidades previstas y reales tanto de las entradas como de las salidas, son iguales; por lo tanto la situación de la tesorería en su conjunto es exactamente la prevista. Pero el flujo de entrada ha llegado en realidad un mes más tarde de lo previsto, mientras que el flujo de salida se ha llevado a efecto un mes antes de lo previsto. Las previsiones mostraban una posición acumulada favorable a lo largo de los seis meses, mientras que la situación real presentó una posición acumulada negativa importante hasta el mes de abril.

#### Elementos del Pronóstico de Tesorería

De igual modo que dos programas de administración de caja, no son exactamente iguales, tampoco dos instituciones públicas elaboran sus pronósticos de caja exactamente del mismo modo. Los ámbitos de administración del efectivo que, por ejemplo, enfrenta una Empresa de Transporte Aéreo y un Municipio, son tan

201

---

diferentes que ninguno de ellos se beneficiará de las técnicas de pronóstico del efectivo del otro.

De manera general se deben considerar los siguientes elementos:

- El modo de los pagos que se reciben o que se pagan.
- La época y la cantidad de los pagos.
- La variedad de los ingresos y gastos.
- El nivel de saldos que se mantienen en las cuentas bancarias.
- Las formas de administración de ingresos y gastos que se llevan a cabo directamente o a través de intermediarios.

Cualquiera que sea el enfoque empleado para pronosticar los recursos de caja, habrá que tratar con ciertos elementos comunes a todos los pronósticos. Mediante la evaluación adecuada de estos elementos, del modo en que se relacionan con las operaciones de la institución, podremos decir cómo establecer nuestro propio procedimiento de pronóstico.

**Tiempo:** Como regla general, la mayoría de las instituciones deben elaborar pronósticos de caja a corto y largo plazos. La importancia de los mismos y la cantidad de detalles variará, así como también el tiempo exacto que los mismos abarquen.

El pronóstico a largo plazo va más allá del ejercicio actual. Suele abarcar dos años y podrá tomar en consideración tres o más años. Se concentra en la planificación estratégica.

El pronóstico a corto plazo trata de controlar el efectivo anual, mensual, semanal o en algunos casos, en una base diaria. Permite controlar los saldos reales en el banco. Este pronóstico es al que nos referiremos con detenimiento en el presente trabajo.

**Incertidumbre:** El pronóstico siempre va del presente al futuro. Esto quiere decir que todos los pronósticos contienen elementos de incertidumbre. El tesorero puede afrontar este hecho de dos maneras: en primer lugar hace predicciones lo más acertadas que sean posibles. En segundo término, hace preparativos para contingentes imprevistos.

**Predicciones:** Casi todas las unidades del pronóstico representan predicciones. Estas contienen tres etapas:

- Las extrapolaciones suponen un estudio cuidadoso de información histórica, que suele resultar en predicciones acertadas de eventos futuros. Diversas técnicas de estadística, tales como el análisis de regresión y los promedios móviles, pueden identificar patrones en los datos: tendencias y ciclos. La aplicación de estos patrones a futuro, hace que las predicciones sean más confiables.
- La planificación comprende acciones que la Institución adopta y que afectan los eventos futuros. Una campaña de difusión por los medios de comunicación social, por ejemplo, generalmente ayuda a recaudar tributos.
- Siempre se realizarán estimados, debido a que, aún cuando se utilicen análisis cuantitativos sofisticados, no es posible evitar cierta cantidad de adivinanzas en la formulación de pronósticos. Sin embargo debemos estar conscientes de los elementos del pronóstico que son puramente estimados.

La aplicación inteligente de todas estas etapas ayudará a eliminar hasta el mayor grado posible las incertidumbres en el pronóstico.

Para efectos del estudio del subsistema de tesorería como segundo elemento del Sistema Integrado de Administración Financiera, se considera que el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda o de Finanzas y de las instituciones públicas en particular, deben considerar dos tipos de previsiones o pronósticos de tesorería:

- Pronósticos de tesorería a corto plazo
- Pronósticos de tesorería a largo plazo

Estos dos tipos de pronósticos tienen unos objetivos y una orientación algo diferentes.

El principal objetivo de las previsiones o pronósticos a corto plazo es asegurarse que la institución pueda pagar sus obligaciones en el futuro inmediato. Ello exige que las previsiones estén actualizadas y tengan un suficiente nivel de detalle, debiéndose preparar periódicamente para intervalos cortos de tiempo. Cualquiera de los dos métodos descritos anteriormente pueden proporcionar un marco adecuado de previsión, aunque suele utilizarse más el método del libro de caja, debido a que indica en forma detallada los ingresos y pagos reales en efectivo que la tesorería realiza.

En cambio las previsiones de tesorería a largo plazo pueden hacerse por ejemplo con una periodicidad anual o mayor a un año, y estar redactadas en términos más generales, estando orientadas al esclarecimiento de las consecuencias financieras de las decisiones estratégicas del nivel directivo superior. En estas condiciones,

el método del Depósito de Fondos ofrece un marco de análisis mucho más adecuado.

En este punto y antes de realizar el análisis del método de pronóstico de caja a corto plazo, en forma más específica, la tesorería del gobierno central como la de cada una de las instituciones del sector público, deberían plantearse el siguiente cuestionario; a fin de evaluar ciertos aspectos relacionados con la gestión de la tesorería.

<b><u>Con relación a los ingresos:</u></b>	SI	NO
1. ¿Se identifican claramente todos los ingresos de efectivo?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Se hacen pronósticos de los ingresos en efectivo y se lleva un control de los mismos?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. ¿Se hacen los depósitos bancarios diariamente?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. ¿Ha investigado la institución la conveniencia de reunir todos los saldos bancarios en un número restringido de cuentas?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. ¿Evalúa la institución el costo de las relaciones como depositante?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
 <b><u>Con relación a los egresos:</u></b>		
6. ¿Existe algún programa preestablecido de egresos que indique fechas específicas en las cuales se deberán realizar los pagos?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
 <b><u>Relaciones bancarias:</u></b>		
7. ¿Informan los bancos los saldos diarios?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. ¿Se utilizan las cuentas de saldos cero?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Con relación al pronóstico de caja**

9. ¿Indica el pronóstico la información más importante de las fuentes y los usos de los fondos?
10. ¿Utiliza el pronóstico a corto plazo para determinar las necesidades diarias de caja?
11. ¿Se hacen comparaciones del flujo de caja real con el pronóstico?

**Con relación a la utilización de fondos ociosos:**

12. ¿Ha desarrollado políticas formales para la inversión de fondos?
13. ¿Realiza análisis periódicos a cerca de la rentabilidad obtenida con los saldos disponibles de caja?
14. ¿Hace inversiones de la noche a la mañana o en fines de semana?
15. ¿Se elabora diariamente un informe sobre la posición de caja?

**El Pronóstico de Tesorería a Corto Plazo**

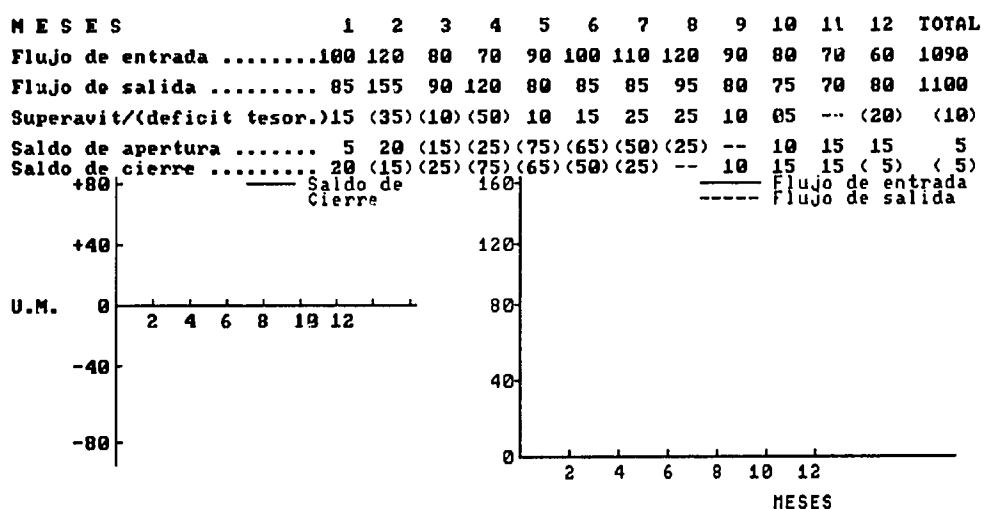
Luego de haber demostrado que las previsiones o pronósticos de tesorería son absolutamente necesarios; pasamos a examinar la forma de preparar las previsiones de tesorería a corto plazo. En esta unidad didáctica se estudiará el contenido, formato y frecuencia de las previsiones de tesorería a corto plazo, las fuentes de información y los supuestos básicos que deben hacerse.

**Objeto de los pronósticos a corto plazo**

El objeto inicial de las previsiones de tesorería a corto plazo, es el de determinar los saldos de caja y bancos estimados al final de cada etapa de control, por ejemplo: al final de cada mes, o a lo largo del siguiente período de planificación, que puede ser un trimestre, un semestre o un año; cuando existen variables coyunturales (medidas tomadas por el gobierno central), como por ejemplo: la no



entrega de transferencias, no por la falta de dinero, sino por políticas o condicionamientos externos de disminución del circulante para controlar la inflación; las instituciones beneficiarias de transferencias de carácter fijo o periódico, tienen que realizar flujos de caja semanales e incluso diarios. Ello implica hacer una previsión de los flujos de entrada y salida de cada una de las etapas de control cuyo resultado puede observarse en forma numérica y gráfica a continuación:



En el ejemplo, la diferencia entre los saldos de apertura (+) y de cierre (-) de caja es pequeño, pero a pesar de ello hay un importante déficit durante una parte del año. Pero esto es solo el objetivo primario ya que se trata de un trabajo puramente teórico, y como tal, no contribuye para nada al bienestar de la institución, debe, por lo tanto, considerarse solo como un medio para conseguir un objetivo y no un objetivo en si mismo.

El objetivo último de la preparación de las previsiones o pronósticos de la tesorería a corto plazo, debe ser el de contar con un medio útil y eficaz que permita a la dirección mejorar el control del flujo de caja; en ello radica el valor de los pronósticos. Las medidas a tomar por la dirección dependen del momento y de las circunstancias del mismo, pero siempre deben ir dirigidas a los siguientes objetivos:

204

PRONOSTICO DE TESORERIA FLUJO DE CAJA MENSUAL AÑO 1.99 (en millones)													
CONCEPTO	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	TOTAL
A. SALDO INICIAL DE CAJA													
B. INGRESOS EN EFECTIVO													
1. Ingresos propios													
- Tributarios													
- No tributarios													
- Venta de activos													
2. Transf. del Gobierno Central													
- Del presupuesto del Estado													
- Del FODESEC													
- Otros													
3. Del Crédito Público													
- Desembolsos C.P. Interno													
- Desembolsos C.P. Externo													
C. TOTAL DISPONIBLE (A+B)													
D. PAGOS EN EFECTIVO													
1. Remuneraciones													
2. Servicios													
3. Suministros y Materiales													
4. Bienes Muebles													
5. Adquisición de Inmuebles													
6. Construcciones e inversiones													
7. Deuda Pública													
8. Transferencias													
9. Imprevistos													
E. SALDO FINAL CAJA-BANCOS (C-D)													

ms

- Planificar la gestión de los flujos futuros de entrada y salida, a fin de conseguir al cierre del período de control los saldos más favorables posibles.
- Tomar las medidas adecuadas (a su debido tiempo) para asegurarse los medios financieros en la medida y en el momento que éstos sean necesarios para hacer frente al déficit de tesorería previsto.
- Tomar las adecuadas medidas de control para asegurar la estabilidad financiera de la institución en la situación presente, según vaya revelando la situación real del flujo de caja.

### **Método a utilizar**

Es difícil indicar el método exacto de previsión a utilizarse, ya que la forma en que la actuación de la dirección puede controlar el flujo de tesorería varía según el sector, y dentro de éste, de institución a institución o de empresa a empresa. Las medidas de la dirección en el corto plazo van casi siempre dirigidas hacia determinados rubros o partidas de ingreso y de gastos; por lo que en todo caso se recomienda el método de análisis del "Libro de Caja".

Este método como se indicó anteriormente, se centra su análisis en cada una de las partidas de ingresos y de pagos.

En la siguiente página se presenta un formulario que contiene un ejemplo de este método, como marco conveniente para la preparación de las previsiones de tesorería a corto plazo.

Antes de nada, debe determinarse el grado de detalle con que van a presentarse las partidas de ingresos y pagos. No se trata de hacer una previsión de ingresos y gastos aplicando normas subjetivas de detalle; se trata más bien de hacer agrupaciones generales de ingresos y pagos que revelen los rubros más significativos y en especial aquellos que la dirección y la tesorería puedan controlar. El formulario puede adecuarse a las necesidades de los Ministerios de Hacienda o de Finanzas dependientes del Poder Ejecutivo Central, así como también de las instituciones del gobierno seccional, aunque naturalmente deberá ampliarse o reducirse según lo exijan las necesidades de las instituciones en particular.

Otra decisión previa que debe tomarse consiste en elegir el horizonte de la planificación, es decir, determinar cuanto tiempo debe abarcar la previsión y el número de períodos de control de plazo corto que debe abarcar dicho horizonte.

En el formulario se han trazado columnas que presentan períodos mensuales dentro del ciclo de planificación del ejercicio; se han hecho así por considerar que este

desglose es representativo de la actividad del sector público, y porque tiene una íntima relación con el período de ejecución del presupuesto del Estado. Este modelo permite recoger las partidas importantes de ingresos y pagos y de este modo la dirección puede obtener un aviso anticipado de las posibles crisis financieras.

En lo que se refiere a la elección de los períodos de control de plazo corto, éstos deben ser realistas y todo lo más adecuado posibles. Muchos ingresos y pagos se liquidan con una periodicidad mensual, por lo que muchas veces se elige un período de control de un mes. No obstante, hay que estar bien seguro de que el saldo previsto de cierre de caja y bancos de cada uno de los períodos de control es en realidad el de cierre; el saldo puede ser muy diferente en distintos momentos dentro del período de control. Por ello, tales períodos no deben ser demasiado largos, ya que de otro modo no habría tiempo de reaccionar cuando se encuentra afrontando una crisis por falta de recursos de caja.

Pero la razón principal de la división del plan anual de caja en períodos de control más cortos, es conocer el posible desarrollo del flujo de caja entre los momentos de comienzo y de cierre. De tal manera que si la situación financiera es difícil o complicada en el futuro inmediato, o si es previsible que en el período se produzca una insuficiencia de ingresos o un incremento en los pagos durante el mes, tal vez el período de un mes como mecanismo de control sea inadecuado. En tal caso puede ser conveniente utilizar períodos de control semanales para el primer mes y mensuales para los siguientes. En este contexto, la disposición de las columnas de la previsión de tesorería a corto plazo puede ser la siguiente:

- Semanal para el primer mes
- Mensual para el resto del ejercicio

Cuando se presentan problemas financieros, lo más grave no suele ser la naturaleza del problema en sí, sino la rapidez con que la dirección puede hacerse cargo de la situación y responder adecuadamente a la misma. Es precisamente aquí donde radica el mayor peligro de reducir el intervalo de las previsiones de caja.

En este punto es importante indicar que, a menor plazo del período de control, los rubros de ingresos o pagos deben ser más específicos.

### **Análisis del pasado**

Una vez determinado el modelo, la periodicidad y la frecuencia de las previsiones de tesorería, hay que hacer los cálculos propiamente dichos. El primer paso será averiguar como se ha comportado el flujo de caja en el pasado; el punto de partida para determinar los pormenores y calcular las cifras, y poner en las previsiones de

PRONOSTICO DE TESORERIA FLUJO DE CAJA SEMANAL AÑO 1.99 (en millones)						
C O N C E P T O	M E S   D E   E N E R O					T O T A L
	1ra	2da	3ra	4ta	5ta	
A. SALDO INICIAL DE CAJA						
B. INGRESOS EN EFECTIVO						
1. Ingresos propios						
- Tributarios						
- No tributarios						
- Venta de activos						
2. Transf. del Gobierno Central						
- Del presupuesto del Estado						
- Del FODESEC						
- Otros						
3. Del Crédito Público						
- Desembolsos C.P. Interno						
- Desembolsos C.P. Externo						
C. TOTAL DISPONIBLE (A+B)						
D. PAGOS EN EFECTIVO						
1. Remuneraciones						
2. Servicios						
3. Suministros y Materiales						
4. Bienes Muebles						
5. Adquisición de Inmuebles						
6. Construcciones e Inversiones						
7. Deuda Pública						
8. Transferencias						
9. Imprevistos						
E. SALDO FINAL CAJA-BANCOS (C-D)						

SEGUIMIENTO Y CONTROL DEL PRONOSTICO TESORERIA SITUACION AL FINAL DEL MES (en millones de V.M)					
MES DE ENERO DE 1.99					
C O N C E P T O	PRONOSTICO DE TESORERIA	SITUACION REAL	DESVIACION (*)		PRONOSTICO PARA FEBRERO
			favorable	desfavorable	
A. SALDO INICIAL DE CAJA					
B. INGRESOS EN EFECTIVO					
1. Ingresos propios					
- Tributarios					
- No tributarios					
- Venta de activos					
2. Transf. del Gobierno Central					
- Del presupuesto del Estado					
- Del FODESEC					
- Otros					
3. Del Crédito Público					
- Desembolsos C.P. Interno					
- Desembolsos C.P. Externo					
C. TOTAL DISPONIBLE (A+B)					
D. PAGOS EN EFECTIVO					
1. Remuneraciones					
2. Servicios					
3. Suministros y Materiales					
4. Bienes Muebles					
5. Adquisición de Inmuebles					
6. Construcciones e Inversiones					
7. Deuda Pública					
8. Transferencias					
9. Imprevistos					
E. SALDO FINAL CAJA-BANCOS (C-D)					

(\*) Cuando la desviación se produce por Condición de Temporalidad esta se corrige automáticamente

209

---

tesorería, consiste en analizar el flujo de caja real histórico, pero utilizando el mismo marco de análisis y formato que se va a emplear en la previsión.

Sería muy peligroso suponer que el pasado puede repetirse automáticamente en el futuro. Sin embargo en la elaboración de las previsiones de tesorería, el análisis del flujo de caja del pasado proporciona una gran ayuda.

### **Registro de acontecimientos importantes**

Si para elaborar las previsiones de tesorería a corto plazo consideramos importante hacer un análisis del flujo de caja histórico, resulta más fácil obtener un registro de los acontecimientos más sobresalientes o importantes, tales como; vacaciones obligatorias por fiestas oficiales, huelgas, horarios y días adicionales destinados a recaudación de tributos, semana santa, carnaval, navidad, año nuevo, la no atención de los servicios bancarios por cierre de balances o estados financieros, etc.

Este registro debe utilizarse en un principio para facilitar el análisis del flujo de caja histórico. Un ingreso o pago aparentemente inexplicable o un cambio súbito en el flujo de caja, que hasta ese momento había mantenido una pauta regular, pueden ser fácilmente explicables por el efecto de uno o varios de estos hechos. Una vez conocido el resultado de los acontecimientos, ello nos facilitará la inclusión en las siguientes previsiones del efecto de los hechos predecibles, como son los días de vacaciones obligatorios.

### **Supuestos del pronóstico**

En realidad la previsión o pronóstico no es otra cosa que, adivinar lo que sucederá en el porvenir, pero basado en ciertas presunciones sobre acontecimientos futuros. Si las presunciones son incorrectas, la previsión tampoco puede ser correcta. Por ello es necesario establecer formalmente los supuestos fundamentales en los que se basan las principales partes de la previsión. Una vez establecidos, debe hacerse el seguimiento de dichos supuestos (además del seguimiento del flujo de caja) que alerte a la dirección con la mayor antelación posible de las dificultades financieras inminentes.

De la misma forma que el registro de acontecimientos es un elemento esencial del análisis del pasado, debe llevarse un registro de los supuestos más importantes que se han tenido en cuenta al hacer la previsión. Los supuestos deben referirse al acontecimiento del suceso clave como al momento en que se produce. Ejemplo: La expedición de una ley que concede amnistía tributaria en un período determinado y con características específicas.

### **Confiabilidad de los pronósticos**

Quizá lo único que puede decirse con certeza de un pronóstico o previsión, es que no se cumplirá exactamente en la realidad. Pero este hecho no quita valor a los pronósticos; una previsión que resulta ser incorrecta, no es necesariamente una mala previsión. Debe recordarse que el último objetivo de las previsiones es el de llevar eficazmente la actuación de la dirección para mejorar el control del flujo de tesorería. Por ello, una buena previsión no es aquella que demuestra ser correcta, sino aquella que, a medida que en el futuro comienzan a aparecer las desviaciones con respecto a lo estimado, proporciona una base válida para dirigir la actuación de la dirección y de la tesorería.

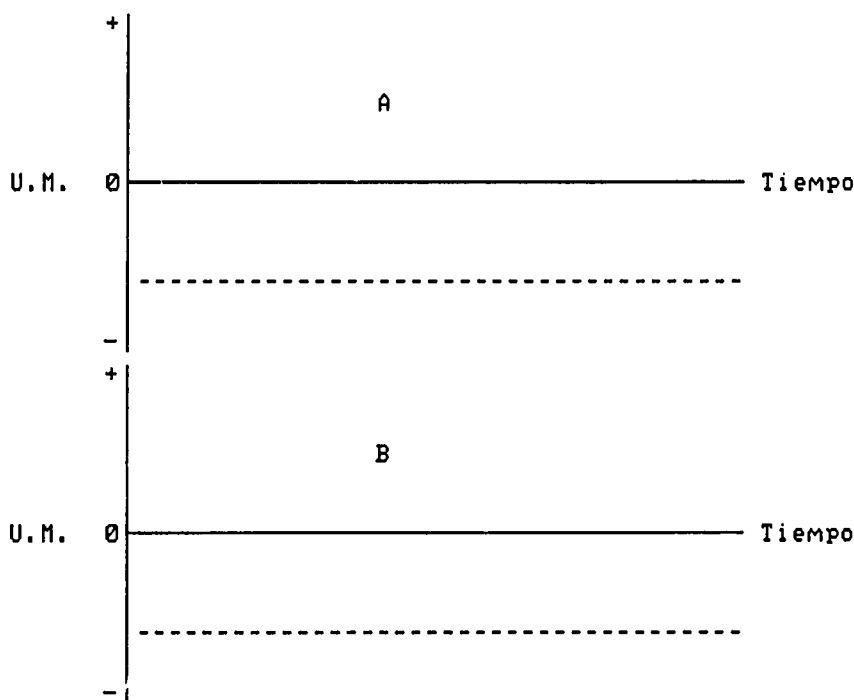
### **Pronóstico del flujo de tesorería**

En el proceso real de poner cifras o valores en los formularios modelos de pronóstico de tesorería presentados anteriormente; algunos valores son menos difíciles de determinar que otros, bien porque están más controlados o debido a que la cuantía o fecha del ingreso o del pago es fijo o fácilmente calculable. Como ya se señaló, el pronóstico de la dimensión temporal es tan importante como el de las cantidades.

### **Actuación de la dirección**

Una vez hecha la previsión o pronóstico de tesorería, durante un tiempo determinado del siguiente período de control, puede revelar una situación totalmente inaceptable para los intereses políticos, sociales y económicos del Estado o de una institución pública en particular. Un ejemplo gráfico de esta situación se observa en las dos representaciones siguientes:





Si las líneas discontinuas representan el déficit máximo de tesorería que puede ser solucionado por la dirección, la situación del gráfico "B" es aceptable, mientras que la del gráfico "A" no lo es. Para evitar que se produzca esta situación inaceptable, la dirección superior debe reconsiderar algunas de las decisiones que sirvieron de base a la previsión y elaborar planes de actuación futura que permitan adelantar determinados ingresos y retrasen determinados pagos, en una cuantía suficiente como para permitir reestructurar la previsión y lograr un nivel aceptable de flujo de caja futuro que posibilite cubrir las obligaciones prioritarias de la institución, como pueden ser las remuneraciones de los servidores públicos y trabajadores.

Las decisiones que la dirección y la tesorería tienen que tomar en los períodos venideros, deben ser de esta forma cuidadosamente preparados y serán más racionales y lógicos que si tuvieran que tomarse en el último momento para hacer frente a una situación de esta naturaleza.

Por mucho cuidado que se tenga en la elaboración de los planes de la dirección y en el seguimiento del pronóstico de tesorería, puede fallar algo que origine una inesperada crisis de tesorería. Si esto se presenta, como es lo usual, la dirección superior debe tener previsto un adecuado conjunto de medidas de emergencia

cuidadosamente meditadas, que deberían constituir desde el punto de vista lógico la fase final de los pronósticos de tesorería.

Este conjunto de medidas garantizarán que la dirección tome acciones planificadoras y no permita una reacción de pánico o de desconfianza entre las demás instituciones del sector público, cuando se trata de la tesorería de gobierno central, o de los contribuyentes cuando se trata de una institución, como por ejemplo el municipio.

## RESUMEN

Como conclusión, a continuación se resumen los pasos que deben darse para la elaboración de un pronóstico de tesorería a corto plazo:

### 1. Determinación del marco de la previsión:

- Nivel de detalle necesario
- Horizonte de la planificación
- Duración de los períodos de control
- Frecuencia con que deban prepararse los pronósticos o previsiones

### 2. Obtención de datos históricos no disponibles:

- Análisis del flujo de caja histórico utilizando el marco seleccionado para las previsiones.
- Llevar un registro de acontecimientos importantes durante el período de duración del pronóstico.

### 3. Previsión del futuro:

- Previsión de ingresos y pagos a nivel de partida o concepto acordado previamente.
- Establecimiento de supuestos básicos.

### 4. Revisión y reconsideración, según a las conclusiones a que se haya llegado:

- Reestructuración del pronóstico o previsión en caso que sea necesario.
- Elaboración de una pequeña lista de medidas a tomar por la Dirección Superior, en caso de que surja una situación de emergencia.

## Seguimiento y Control del Flujo de Tesorería

Las previsiones o pronósticos de tesorería constituyen apenas un trabajo de carácter administrativo como cualquier otro, por lo tanto no pueden aportar en nada a

---

mejorar la liquidez o el control de la tesorería del gobierno central o de una institución en particular. Solo la actuación de la dirección superior y del tesorero, pueden para bien o para mal influir en la liquidez.

Si se considera a los pronósticos de caja o de tesorería como un trabajo administrativo aislado, sin ninguna relación con los otros subsistemas (presupuesto, crédito público, contabilidad) y que se prepara solo como carácter de cumplimiento de una obligación establecida en la ley o reglamento, entonces no será más que una labor administrativa costosa, sin ningún valor para la institución. Para conseguir que los pronósticos de tesorería sean útiles y de beneficio de la dirección superior, hay que realizar un seguimiento y control de los mismos, y en base a la evaluación o análisis de los resultados obtenidos, poder adoptar medidas capaces de solucionar los problemas presentados o que se presenten en el futuro.

Las medidas que el tesorero y la autoridad política superior son capaces de realizar para corregir las desviaciones de las previsiones, caen dentro de dos categorías generales que son:

- Medidas encaminadas a elaborar pronósticos de caja y saldos bancarios más aceptables (tanto cuantitativamente como en cuanto a su duración), referidas a un período futuro.
- Medidas para corregir la situación actual que tiende a escaparse del control, según los datos comparativos de la situación real de los saldos de caja y bancos, respecto de las previsiones en un determinado momento.

Las medidas tomadas en ambos tipos de categorías son esencialmente las mismas, ya que las dos tienden a conseguir el mismo objetivo, que es el de mejorar la liquidez de la institución. Sin embargo, la iniciación de ambas categorías de medidas es muy distinta. La primera categoría supone una previsión en el tiempo que dará lugar a un plan de actuación más pormenorizado; la segunda categoría supone tomar rápidamente las medidas oportunas en ciertas situaciones, a menudo extremadamente fluidas. Lo que realmente distingue a las dos categorías de medidas es, el momento en que se toman. En la segunda categoría, quien toma las decisiones no tiene tiempo suficiente para analizarlas debidamente, por lo que no estarán tan meditadas como las pertenecientes a la primera categoría. Las medidas de la segunda categoría, tal vez no sean en realidad otra cosa que medidas apresuradas, a veces más perjudiciales que útiles para la institución. Para evitar las graves consecuencias que pueden ocasionar la aplicación de las medidas para corregir la situación actual que tiende a escaparse del control, según los datos comparativos de los pronósticos y de la situación real, en un determinado momento, conviene que la dirección tenga preparada una corta lista de medidas de emergencia cuidadosamente meditadas, entre las cuales podemos elegir las más adecuadas, en caso de necesidad.

---

Las medidas de control específicas que adopte la dirección en un momento determinado, dependerán naturalmente de las circunstancias que se presenten en el momento de tomar una decisión. Por ejemplo: la naturaleza y magnitud del problema de tesorería, la solvencia de la institución, la situación económica en general de la institución, frente a la disponibilidad y costo de la financiación para obtener recursos monetarios con la debida oportunidad. Por todo esto, no se puede establecer de la noche a la mañana una rígida lista de medidas infalibles y automáticas destinadas a mejorar la situación de tesorería de una institución, y peor aún que estas medidas sean aplicables en todas las situaciones. Pero si es posible establecer los principios básicos de actuación de la dirección para mejorar los saldos de caja y bancos, y algunos ejemplos de posibles medidas a adoptarse.

**Medidas temporales:** Estas medidas están destinadas a adelantar los flujos de entrada de dinero o a retardar los flujos de salida, pero no necesariamente a modificar su cuantía; por ejemplo: realizar gestiones para que el gobierno central o el Banco Central, anticipe las transferencias de recursos, retraso de los pagos a proveedores de suministros y materiales o servicios, aplazamiento de gastos de capital (pago de planillas por contratos de obras públicas). Estas medidas tienden a autocorregirse a medida que pasa el tiempo; todo lo que hacen es modificar la distribución en el tiempo de los flujos de fondos; por lo que no afectan en forma significativa al desarrollo de las actividades institucionales.

**Medidas cuantitativas:** La decisión de cambiar el volumen de las operaciones, da lugar automáticamente a cambios en el flujo de caja; por ejemplo: si se decide trabajar en una o dos jornadas para recaudar tributos; si se considera en ciertos períodos del año, trabajar en días normalmente de vacación obligatoria, etc.

El estudio o examen de las anteriores medidas se han hecho desde el punto de vista de corregir una situación de déficit de tesorería, la dirección puede verse también ante un problema de superávit.

#### **En caso de superávit de tesorería**

El superávit de tesorería es menos grave que el déficit, por lo que exige una actuación ponderada por parte de la dirección. El superávit de tesorería no es nada bueno para una institución pública, por cuanto expresa el sentido de no utilización de los recursos oportunamente. Si el superávit de tesorería no tiene un uso positivo, su valor seguramente se reducirá debido a la inflación. Si el superávit se coloca en depósitos bancarios (inversiones financieras de corto plazo), la institución obtendrá un rendimiento en forma de intereses; pero es lógico que la dirección debe ser capaz de emplear el superávit de la forma más ventajosa para la institución, con rendimientos superiores a los intereses bancarios. Las circunstancias serán, por supuesto, distintas en cada caso, por lo que se pueden sugerir medidas generales; mucho depende en este aspecto, del tiempo en que se

---

tenga el superávit de la tesorería, de su cuantía y del grado de información que la dirección tenga de su existencia.

Si el superávit de tesorería tiende a ser permanente o a prolongarse durante un largo período, deben tomarse medidas para emplear rentablemente estos recursos. Si el superávit es sólo por un corto período, igualmente, también debe ser utilizado con criterio racional de rentabilidad. Cualquier rendimiento de dinero, por bajo que sea, es mejor que ninguno, pero debe tenerse en cuenta que estas inversiones deben ser seguras y fácilmente realizables en una fecha determinada con anticipación. Los superávits de tesorería a corto plazo no deben emplearse nunca en inversiones especulativas o carentes de liquidez a corto plazo.

### **En caso de déficit de tesorería**

La existencia o la previsión anticipada de un déficit de tesorería, no implica necesariamente la búsqueda de financiamiento externo a la institución. La primera respuesta de la dirección debe ser intentar eliminar o reducir el déficit mediante el mejor control interno de las entradas y salidas de dinero. Las medidas de carácter interno adoptadas (por ejemplo préstamos entre fondos) por la dirección, tal vez resulten considerablemente más baratas que recurrir a una nueva fuente de financiamiento externo. En caso de ser necesaria esta medida, la misma solo debería considerarse como una operación provisional hasta encontrar una fuente de financiación interna y adecuada, y si es posible de carácter permanente.

Cuando hay déficit de tesorería, al igual que en el superávit, su magnitud, duración y la anticipación con que se detecte, serán factores críticos en la selección de las medidas que debe adoptar la dirección.

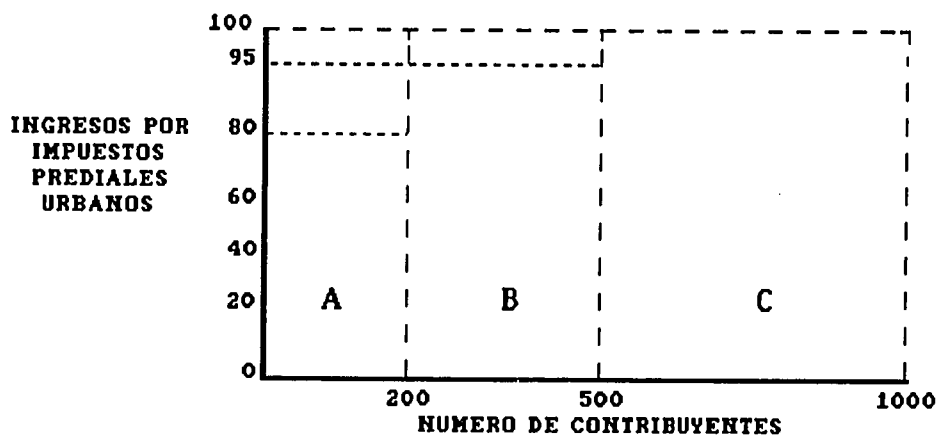
Como marco de referencia se debe utilizar el cuadro empleado en la previsión o pronóstico por el método de caja presentado anteriormente; y el cuadro comparativo de los movimientos de recursos reales y previstos y del informe de tesorería mensual. Este es el formulario que la dirección y la tesorería deben analizar permanentemente para juzgar la necesidad de adoptar medidas para corregir el déficit y el superávit de caja.

### **Prioridad de los esfuerzos de la tesorería**

Al tratar de mejorar el plan o de corregir la situación de tesorería en un momento determinado, se presentan varias inquietudes o preguntas; como por ejemplo: ¿Hasta que grado de detalle se ha de descender en el análisis? El mismo problema se presenta al preparar el pronóstico de tesorería y después analizar la situación real para presentar la información de control; no es posible siempre analizar todas las cosas con detalle, por lo que uno debe sacar el mayor provecho posible del poco tiempo que dispone. Pero, ¿Cómo saber donde detenerse a analizar en

detalle los distintos aspectos? La respuesta general es centrar la atención en aquellos aspectos, pocos en número, que representan una parte insignificante del valor total, y cuyos resultados, medidos en términos de beneficio o de liquidez, deben ser relativamente pequeños.

La relación básica del análisis entre los pocos aspectos importantes, se puede expresar por la conocida "Curva de Pareto" (llamada así en nombre del autor, Pareto, italiano, que analizó este fenómeno), a veces llamada también "Regla 80/20" o "Análisis ABC".



Si se analiza la composición de cualquier grupo de elementos, casi siempre se encuentra que hay un número relativamente pequeño de elementos de un gran valor unitario y un gran número de elementos de escaso valor unitario (por ejemplo: 200 contribuyentes que pagan 80 millones de sucres de impuesto predial urbano anual; y por otro lado existen 800 contribuyentes que apenas pagan 20 millones de sucres).

Si en un grupo se clasifican por orden de volumen todos sus elementos, el 20% de los elementos representará el 80% del valor total del grupo. Si todos los contribuyentes tuvieran que pagar un mismo valor de impuesto por su predio, la línea del gráfico presentado anteriormente, sería una recta diagonal y no la curva de Pareto que se obtiene. Debe observarse también que el 20% de los contribuyentes agrupados por orden de importancia, representan el 80% de los ingresos. Así mismo debe observarse que el mayor rendimiento del esfuerzo realizado debe obtenerse de ese 20% de contribuyentes (categoría A), mientras que

de los contribuyentes de las categorías B y C se obtendrá un rendimiento cada vez menor en valor por unidad de esfuerzo realizado.

En consecuencia, la dirección y la tesorería deben empeñar su esfuerzo a la primera parte de la Curva de Pareto, es decir, al reducido número de elementos importantes, en este caso a los contribuyentes de la categoría A. Este ejemplo tiene mayor significación cuando se relaciona con la recuperación de la cartera vencida, ya que disminuye los costos de la aplicación de procedimientos de ejecución coactiva, que en el caso del Ecuador, en la administración seccional, es una facultad que la ejerce por disposición legal el Tesorero Municipal.

Desde el punto de vista de esfuerzo humano, tanto esfuerzo exige un contribuyente de la categoría A como otro situado en la categoría C; por lo que esta consideración debe tomarse muy en cuenta en la formulación de los pronósticos, el seguimiento y el control del flujo de tesorería.

Finalmente debe indicarse, que al tratar del control del dinero en efectivo, éste es un artículo que posee un valor intrínseco en sí mismo a escala internacional y que por lo mismo debe emplearse de la mejor manera posible. En tal virtud, debe tenerse en cuenta el efecto de las variaciones de los tipos de interés nacionales e internacionales, las fluctuaciones de los tipos de cambio y las tasas nacionales e internacionales de inflación. Por estas variables, el Sistema Modelo Integrado de Administración Financiera (SIMAFAL) ha considerado al Subsistema de Tesorería como una técnica que exige una dedicación especial.

---

#### 4ª UNIDAD DIDACTICA: ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DE LA UNIDAD DE TESORERÍA

Según el tamaño del Estado, o de una institución pública en particular, la administración de tesorería exigirá de una organización que facilite su gestión acorde con las expectativas de una administración moderna.

En principio, la tesorería debe estar centralizada. Más concretamente, el tesorero debe manejar el conjunto de los ingresos y pagos resultantes de la gestión. Sólo un tratamiento conjunto de las operaciones de ingresos y egresos permite aprovechar al máximo las compensaciones entre entradas y salidas de dinero.

Esto no quiere decir que los pagos se hagan en una sola ventanilla; al contrario, los pagos deben hacerse de la manera más descentralizada posible, facilitando al beneficiario, el cobro con la debida oportunidad, pero sin perder el control de la información.

Por otro lado, las previsiones globales de los flujos de tesorería permitirán establecer con mayor facilidad un plan de servicios bancarios más convenientes para la regulación de la caja.

El procedimiento de recaudación de los ingresos debe ser lo más rápido posible, así pues, es indispensable que el tesorero sea el primer conocedor de los mismos y que su posición esté situada a nivel superior al igual que de las unidades administrativas más importantes dentro de la organización.

Para la realización de las previsiones, la organización debe contar con un sistema de recogida y tratamiento de la información referente a los flujos de tesorería futuros.

Por otra parte, debido a la estructura administrativa del sector público (gobierno central, entidades descentralizadas, empresas del Estado, instituciones financieras públicas y entidades de régimen regional y seccional), podría discutirse la necesidad de una gestión centralizada de tesorería. En tal virtud, se puede muy bien admitir que las diferentes entidades del sector público, geográficamente dispersas y que tienen facultades para recaudar ingresos tributarios o no tributarios, tengan cuentas bancarias individuales. En efecto, esta organización permite a veces sacar provecho y abreviar los procesos de ingreso en caja y simplificar la contabilidad. Sin embargo en este caso, la Tesorería Central debe cumplir la función de coordinar el manejo de las cuentas, lo que reduce la labor de gestión a la simple ejecución de las instrucciones centrales.

En estos casos, se agudiza el problema de la transmisión de la información. La gestión de la tesorería tiene, en efecto, imperativos esenciales de rapidez. La



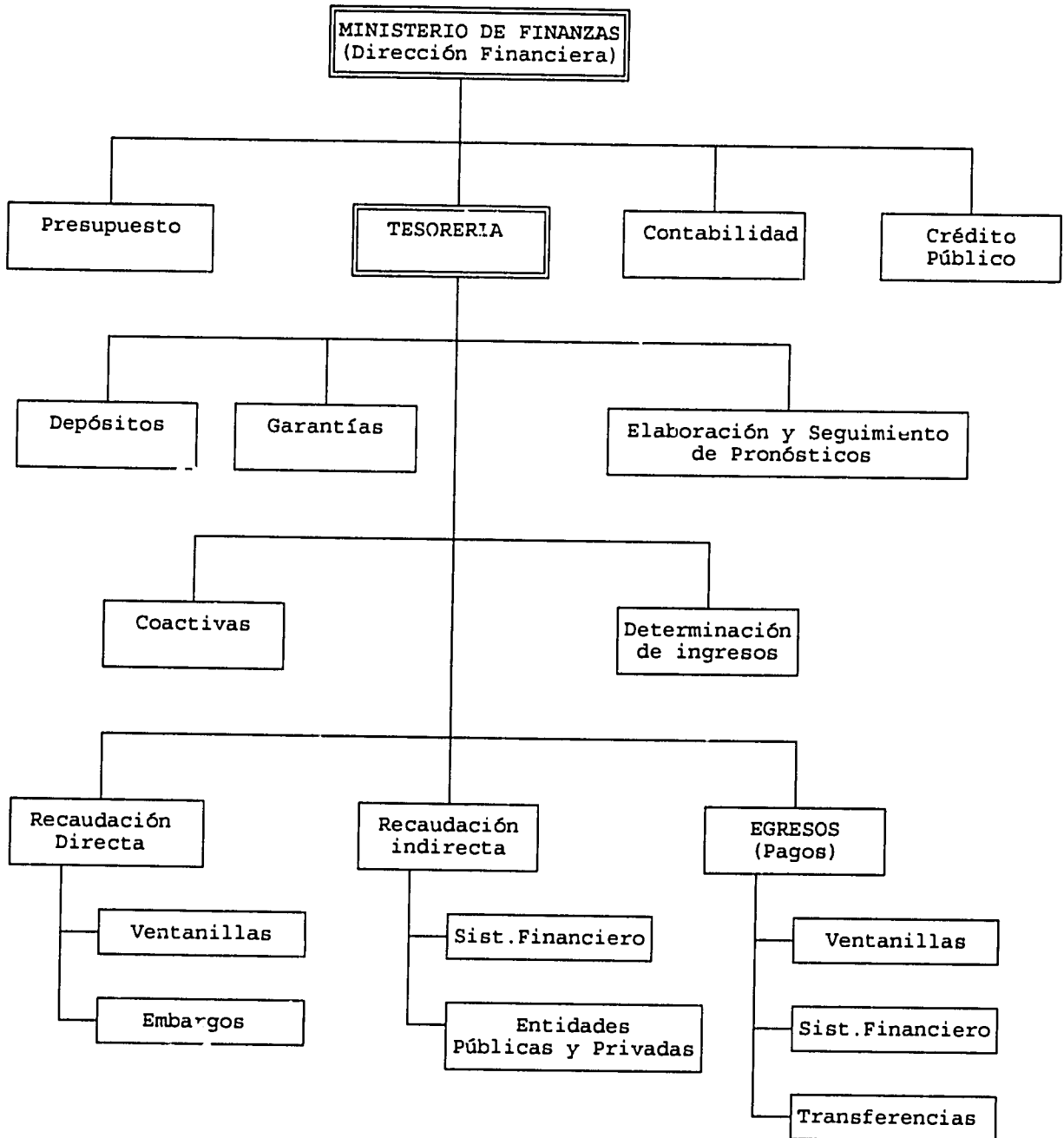
solución puede estar en los medios modernos de tratamiento de la información y sobre todo en los sistemas de redes informáticas.

El tratamiento automático de la información, sin ser indispensable para la gestión de tesorería, proporciona a ésta, unos servicios muy interesantes y originales, y reduce los riesgos de error y pérdida de documentos.

En resumen, la organización para una mejor gestión de tesorería, presenta aspectos variados, por lo que debe estructurarse en consideración a las disposiciones legales vigentes, relacionadas con el sistema financiero de cada país y a la estructura constitucional del Estado, pero tomando en cuenta la importancia que en el manejo de las finanzas públicas tiene el "Sistema Modelo Integrado de Administración Financiera", con sus elementos o subsistemas de Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y Crédito Público.

Sin embargo, a la hora de decidir sobre la conveniencia de establecer una organización encargada de administrar los recursos públicos, la dirección superior del gobierno debe tratar esencialmente de conocer las posibles ventajas y sobre todo las economías de esta organización. En este sentido deberá realizarse un diagnóstico en cada caso particular, el mismo que permita efectuar una revisión del problema de la gestión de la tesorería, tratando de ofrecer los medios prácticos que posibiliten valorar sus principales aspectos y las posibles economías derivadas de una mejor gestión.

Dentro de este contexto, la organización de la unidad de tesorería como componente del Sistema Modelo Integrado de Administración Financiera, debería tener la siguiente estructura orgánica:



321

---

## 5ª UNIDAD DIDACTICA: SISTEMA DE INFORMACIÓN Y CONTROL PARA EL MANEJO DE TESORERÍA

### Introducción

Los orígenes de la teoría general de los sistemas están íntimamente vinculados a la búsqueda de principios generales para verificar de una manera general las ciencias. Según Bertalanffy (que es el experto que más ha intervenido en la formulación de esta teoría), "Sistema" es una de las palabras que está más de moda, pues ha invadido todos los campos de la ciencia y penetrado en el pensamiento popular y en los medios de comunicación. Por otra parte, era preciso disciplinar el sentido común y la intuición, mediante un proceso lógico y un análisis formal del problema.

En diversas áreas de estudio se han hecho muchas cosas persiguiendo este objetivo. Algunos ejemplos más significativos son: la teoría de los gráficos que se ocupa de las propiedades estructurales de los sistemas; la teoría de los juegos, que indica el comportamiento de jugadores supuestamente racionales para obtener un máximo de ganancias y un mínimo de pérdidas, etc.; en consecuencia, la teoría de sistemas también puede aplicarse al manejo adecuado de la preparación e información de los pronósticos de tesorería.

### Concepto de Sistema

Stafford Beer, que es uno de los especialistas en Cibernética más conocidos, define el sistema como "cualquier conjunto de elementos dinámicamente relacionados". Von Bertalanffy dice que "Un sistema puede definirse como un conjunto de elementos de interacción". Desde un punto más práctico, I. Chiavenato trata de definirlo como "Un conjunto de elementos dinámicamente relacionados, que crea una actividad para alcanzar un objetivo, actuando sobre los datos, dentro de una referencia cronológica dada y que proporciona información".

### Propósito

Todo sistema tiene un propósito y la estructuración de sus elementos siempre busca el logro de un objetivo. En el caso de este estudio, el objetivo será obtener un pronóstico de tesorería que se convierta en un instrumento oportuno para la toma de decisiones de las máximas autoridades del gobierno nacional o seccional, en relación al manejo de los recursos de la caja fiscal.

Elementos de un Sistema: Los sistemas se presentan a menudo mediante diagramas de bloques.

El modelo más elemental es el siguiente:



Todo sistema supone un proceso, es decir, una actividad que transforma un insumo en un producto y que tiene como punto de partida la entrada y como punto de llegada la salida.

En todo proceso se distinguen fases entrelazadas y coordinadas en función del objetivo del sistema, ya que los productos de cada fase pueden afectar los insumos o entradas de la fase anterior, generando una actividad reguladora de retroalimentación, y pueden afectar las fases subsiguientes, convirtiéndose en insumos o entradas de ellas.

Como cada fase es el fruto de la actividad humana, se debe dotar al sistema de una organización que entrelace las unidades operativas en una red de acciones funcionales que delimitan los grados de responsabilidad y autoridad dentro de la organización.

Una estructura organizacional se diferencia de otra por el grado mayor o menor de centralización o descentralización; de rigidez o flexibilidad.

Dentro del sistema, cada parte u órgano se caracteriza por el desempeño de funciones diferenciadas y específicas que en el contexto pueden ser el análisis de la situación, la identificación de los problemas, la formulación de alternativas, la toma de decisiones, la fijación de objetivos, el control, la ejecución, etc.

Estas funciones se dirigen a objetivos propios que, a su vez, se entrelazan para el logro del objetivo (Tesorería) y objetivos comunes globales (Financiero) que son los que determinan la existencia del sistema.

---

Por lo tanto, el problema crítico al establecer un sistema de información de tesorería estriba en determinar las entradas y el proceso de conversión, ya que éstos permitirán satisfacer de mejor manera los criterios para medir los resultados.

## Control

En la concepción de un sistema no sólo son necesarios objetivos bien definidos, sino que también es fundamental el control de las operaciones. La finalidad del control es conseguir y mantener la calidad y cantidad de las salidas (resultados). El control se ejerce a través de un sistema de retroalimentación, según el cual una parte de los resultados obtenidos (salidas), vuelve a la entrada.

El proceso de control también está asegurado por la gestión de tesorería, sin embargo, es evidente que ésta tiene que adaptarse para conseguir los objetivos determinados y seleccionar los datos que se utilizarán.

Con este criterio, el tesorero deberá disponer de lo que podría llamarse un formulario o cuadro de control, en donde figuren todos los indicadores pertinentes para el cumplimiento de su labor, pues la inclusión en la gestión de tesorería de un número excesivo de indicadores, terminaría por perjudicar la claridad de los cuadros y el análisis de los resultados y, en consecuencia, la posibilidad de introducir correcciones en el caso de que sea necesario.

Para que el proceso de control resulte eficaz, hay que enviar al ejecutivo encargado de tomar decisiones, la información pertinente de manera resumida y clara.

Las informaciones se pueden dividir en tres clases: información de operaciones, de control y de planificación. La información de operaciones se refiere a la rutinaria, producida dentro del sistema de tesorería y que tiene como finalidad mantener su funcionamiento, por ejemplo: planillas de pago de remuneraciones, pagos por adquisición de suministros y materiales, servicios, etc. El segundo tipo de información requerido para el buen funcionamiento del sistema, es la de control (retroalimentación).

Los objetivos del sistema tienen que vigilarse continuamente, para tener la certeza de que se alcancen de una manera satisfactoria. Por último, el sistema necesita información de planificación; en ella figuran todos los datos que requiere la administración para resolver los problemas que se plantearán en el futuro.

Los problemas no son siempre los mismos, pues tan pronto como se resuelve uno, aparece otro. Por ejemplo, la información sobre la variación en los plazos en la ejecución de una obra que se realiza con financiamiento externo, incidirá directamente sobre el flujo de tesorería.

Considerando los principios elementales de la teoría de sistemas, la información para el manejo de tesorería tiene dos aspectos fundamentales:

- Información que se requiere para la formulación de los pronósticos de tesorería.
- Información que la tesorería entrega a la dirección superior o máxima autoridad.

En el primer caso, la información necesaria para la elaboración de los pronósticos de tesorería proviene de las diferentes unidades administrativas (Presupuesto, Contabilidad, Crédito Público, Personal, etc.), para lo cual es necesario que exista una ágil coordinación entre ellas y que tenga el adecuado respaldo político para que la información sea entregada sin mayores formulismos burocráticos, y más bien sea producto de un sistema simple pero completo, en que cada unidad administrativa pueda contar oportunamente con una información básica para la realización de su trabajo.

En cuanto se refiere a la información que la tesorería debe entregar a la dirección superior (Ministro de Finanzas, Gerente General, Alcalde, etc.), ésta es más fácil de elaborarla, ya que generalmente la prepara directamente el propio tesorero (cuando es un profesional especializado), acompañado de un informe analítico de la situación y con recomendaciones alternativas, en el caso de que sean necesarias.

---

## 6ª UNIDAD DIDÁCTICA: INTERRELACIONES DEL SUBSISTEMA DE TESORERÍA CON LOS DEMÁS COMPONENTES DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

En los anteriores capítulos de este trabajo se ha señalado de manera general, la íntima relación que existe o más bien dicho que debe existir entre los componentes del Sistema Integrado de Administración Financiera para el sector público (Subsistemas de Presupuesto, Tesorería, Crédito Público y Contabilidad); todos estos elementos tienen su importancia relativa dentro de la operación integrada del sistema. Cada uno de los subsistemas desarrolla su actividad a base de insumos que se procesan y generan flujos de información que llegan a las instancias superiores para el análisis, previo a la toma de decisiones.

La tesorería tiene íntima relación con el presupuesto, toda vez que para realizar los pronósticos de caja de ingresos y pagos, siempre tendrá que considerar las previsiones que ha realizado la unidad de presupuesto y constan en el Presupuesto aprobado por el órgano legislativo correspondiente. A la inversa, la unidad de presupuesto utiliza la información de los pronósticos de tesorería para reajustar sus estimaciones, considerando las informaciones que reporta el análisis de las variaciones de los pronósticos mensuales de caja. Esta actividad se desarrolla durante el período de ejecución del presupuesto.

De otra parte el subsistema de contabilidad está muy ligado al presupuesto y la tesorería. Las cuentas de contabilidad son utilizadas para registrar las transacciones a medida que el presupuesto es ejecutado y la obligación es pagada por la tesorería. En el sector público, se dice que la contabilidad gubernamental es producto de la ejecución del presupuesto. La contabilidad a su vez, es la base de la cual se origina la información para la preparación de los presupuestos y pronósticos de tesorería futuros.

La tesorería tiene relación directa con la unidad de crédito público, toda vez que de ésta toma importante información respecto de la situación coyuntural sobre el estado de los créditos internos y externos; sobre los calendarios de desembolsos y sobre las fechas de pagos de la deuda pública por concepto de amortización, intereses y otros conceptos. La información que durante el período de ejecución del presupuesto tiene la unidad de crédito público, sobre la renegociación de la deuda pública, es importantísima para considerarla en los pronósticos de tesorería. En otras palabras, las decisiones del gobierno sobre el pago o no pago de la deuda pública en los plazos o condiciones establecidas contractualmente, incidirán como es lógico en los pronósticos de tesorería.

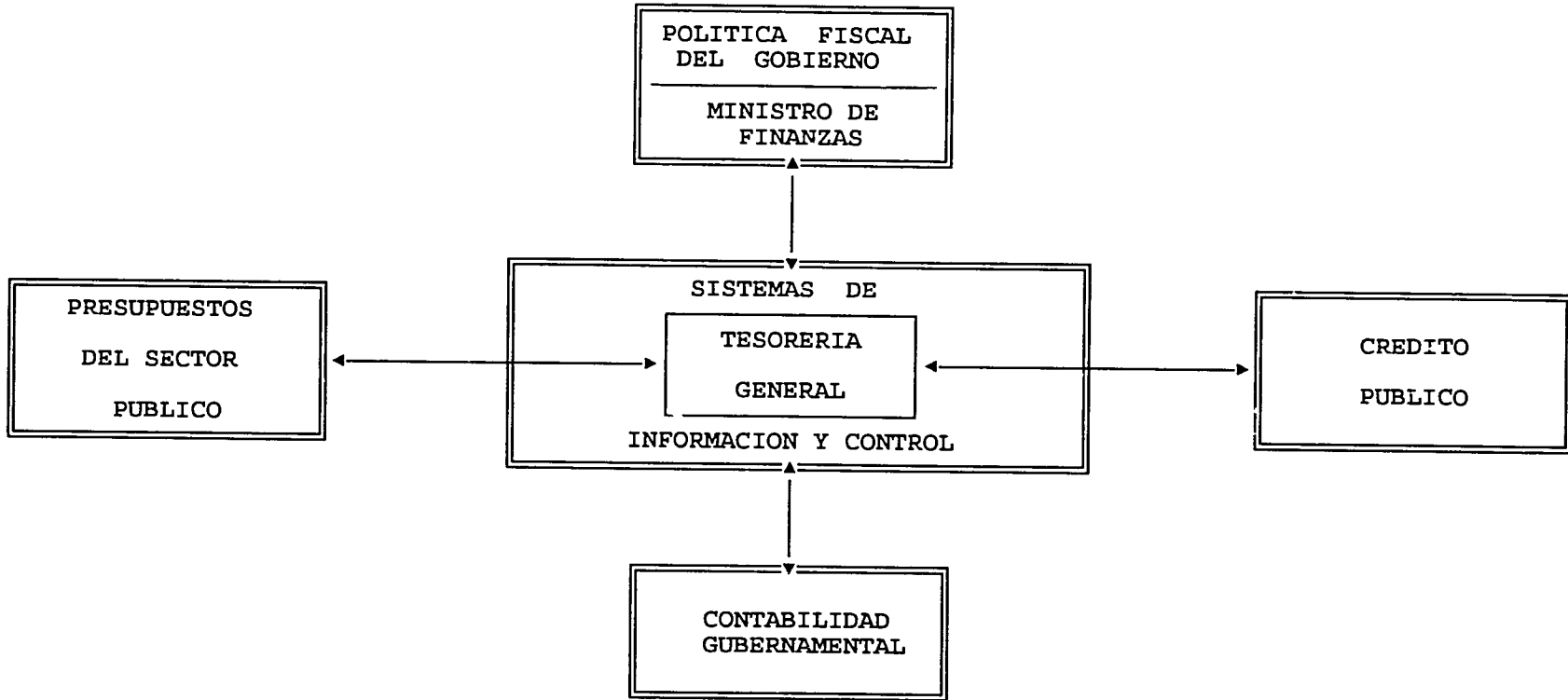
Finalmente debe indicarse que los componentes del Sistema Integrado de Administración Financiera, están ligados unos a otros, por la naturaleza misma de sus funciones que llevan a que la actuación de cada uno de los subsistemas esté

condicionado a la calidad de la actuación y de la información que desarrolle y proporcione; de tal manera que la falla de un subsistema, afectará a su conjunto es decir al sistema de administración financiera.

En la siguiente página se presenta un gráfico que representa las interrelaciones del subsistema de tesorería con los demás elementos componentes del SIMAFAL.



INTERRELACIONES DEL SUBSISTEMA DE TESORERIA  
CON LOS DEMAS COMPONENTES DEL "SIMAFAL"



27

---

## 7ª UNIDAD DIDACTICA: CASO PRACTICO

En consideración al marco teórico expuesto en los anteriores capítulos, se elaborará un pronóstico de tesorería para un municipio. Para el efecto se proporcionarán formularios y datos supuestos, en base a los cuales se desarrollará el caso por parte de los participantes, organizados en grupos de trabajo de cinco o seis personas, según el número de cursantes.

El ejemplo consiste en elaborar el pronóstico de tesorería para un año, dividido en meses y el pronóstico semanal para el mes de enero.

Información General: Los ingresos con que cuenta el municipio son los siguientes:

- Ingresos tributarios
- Ingresos no tributarios
- Aportes del Gobierno Central (FODESEC)
- Del crédito público interno
- Donaciones

Los ingresos tributarios y no tributarios se recaudan directamente a través de las ventanillas de la tesorería municipal. Estos recursos se depositan en el Banco Central en el plazo máximo de 24 horas.

El único ingreso no tributario que se recauda indirectamente, es la tasa de recolección de basura; y se lo hace a través de la empresa eléctrica, que es una entidad del sector privado. Estos recursos se transfieren al municipio de manera global, finalizado el mes.

Los aportes del Gobierno Central provienen de las transferencias del presupuesto especial del Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC) que administra el Ministerio de Finanzas. Estos recursos se transfieren (acreditan) directamente en la cuenta corriente que el municipio tiene en el Banco Central, en alcuotas mensuales.

Los desembolsos de los créditos internos provienen del Banco de Desarrollo, e igualmente se acreditan en la misma cuenta.

Los pagos por concepto de amortización e intereses de la deuda pública, se los realiza mediante débitos a la cuenta corriente del municipio en el Banco Central, por existir contratos de fideicomiso.

Las remuneraciones de los trabajadores (Código del Trabajo) se las paga cada quince días; y las de los servidores públicos (Ley de Servicio Civil y Carrera

Administrativa) se las efectúa mensualmente, en la última semana. Las remuneraciones de los trabajadores se las realiza a través de pagadores y las de los empleados a través de créditos en cuentas corrientes de los beneficiarios en los bancos privados de la localidad.

Los demás pagos se los lleva a cabo mediante cheques a través de la ventanilla de tesorería municipal.

Los gastos variables o fijos, corrientes o de capital, se los efectúa en base a las disponibilidades de caja y en consideración a la antigüedad de la obligación.

Supuestos básicos: Para el desarrollo del caso práctico deben considerarse los siguientes supuestos:

- Que el período en el cual se elabora el pronóstico de tesorería, no se producirán aumentos en los tributos de beneficio municipal. Sin embargo, se considera un crecimiento del 20% en los ingresos tributarios por la implantación de mejores procedimientos administrativos de recaudación directa.
- Se considera que los ingresos tributarios tendrán un comportamiento directamente proporcional al ingreso efectivo mensual producido el año anterior.
- Los ingresos tributarios tienen el siguiente comportamiento semanal:

Primera Semana	30% del ingreso del mes
Segunda Semana	30% del ingreso del mes
Tercera Semana	20% del ingreso del mes
Cuarta Semana	20% del ingreso del mes

- Los ingresos no tributarios están constituidos por varios conceptos que se recaudan directamente, por la tasa de recolección de basura que se recauda indirectamente, y por la venta de activos fijos que se recauda directamente.

El ingreso de la tasa de recolección de basura se considera que se incrementará en el 25% con relación al ingreso efectivo del año anterior. El comportamiento del ingreso mensual por este concepto será similar al del año anterior.

- Los ingresos por concepto de ventas de activos fijos, solo se producirá en caso de emergencia, es decir, en el caso de necesidad de cubrir un déficit de caja. El valor ascenderá a mil quinientos millones de sucres anuales.
- Los otros ingresos no tributarios (varios conceptos), serán iguales a los del año anterior, y su recaudación tendrá el mismo comportamiento mensual del año

---

anterior. La recaudación semanal tendrá la misma participación porcentual que la señalada para los ingresos tributarios.

- Para el año objeto de la elaboración del pronóstico de tesorería, se considera que los ingresos provenientes del crédito público interno se producirán desembolsos por 4.500 millones de sucres, los que serán acreditados en la cuenta del municipio, de la siguiente manera: 1.000 millones en el mes de marzo y la diferencia en valores iguales a partir de junio. Este financiamiento se utilizará para cancelar pagos de construcción de obras específicas.
- No se considera desembolsos del crédito público externo.
- Para el año objeto del pronóstico de tesorería, se deben considerar pagos de la deuda pública, a razón de 350 millones trimestrales. Los débitos de la cuenta del municipio en el Banco Central se efectuarán en la cuarta semana de marzo, junio, septiembre y diciembre.
- De acuerdo a la política de austeridad aplicada por el Gobierno Municipal, se han limitado los gastos de adquisición de bienes muebles a los estrictamente necesarios para modernizar el sistema administrativo. En consecuencia, se ha dispuesto que los egresos por este concepto no superen el 50% del egreso efectuado el año anterior.
- Las expropiaciones de terrenos para ampliación de vías públicas se realizarán hasta por un valor de 400 millones y los pagos se efectuarán en el mes de abril el 50% y en el mes de julio el otro 50%.
- Las remuneraciones se aumentarán en el 5% y sus pagos tendrán el mismo comportamiento del año anterior
- Los gastos por conceptos de servicios, suministros y materiales, y transferencias, tendrán igual tratamiento que las remuneraciones.
- Los imprevistos se mantendrán en iguales montos que el año anterior.
- Finalmente, se dará más énfasis al pago de planillas de construcciones e inversiones.

Para facilitar la elaboración del pronóstico de tesorería objeto de este ejemplo, se incluyen en Anexo Nro. 1 las previsiones de ingresos de caja provenientes del Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC), tanto mensual como semanal, preparados en base a la información proporcionada por el Ministerio de Finanzas y al comportamiento histórico de los ingresos del ejercicio anterior.

201

En Anexo Nro. 2, se presenta la recaudación efectiva de la tasa de recolección de basura del año anterior. Igualmente contiene el campo para incluir los valores de la proyección para el año siguiente.

El Anexo Nro. 3, contiene los datos históricos de la situación de caja del año anterior, que servirá al igual que los otros anexos, para realizar los cálculos para la formulación del pronóstico de tesorería mensual y semanal para el primer mes, del año siguiente.

Para realizar el pronóstico se utilizarán los formularios que constan en el manual del participante, en las páginas 47 y 50.

## ANEXO N°1

I. MUNICIPIO DE QUITO  
 PRONOSTICO DE TESORERIA - TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL  
 FONDO DE DESARROLLO SECCIONAL "FODESEC"  
 AÑO SIGUIENTE  
 (EN MILLONES DE SUCRES)

<u>CONCEPTO FECHA Y VALOR</u>					
<u>RETENCION AUTOMATICA 2% CAPITAL PROVINCIAS</u>					
<u>MESES</u>	<u>VALOR</u>		<u>VALOR</u>	<u>TOTAL</u>	<u>NOTAS EXPLICATIVAS</u>
ENERO				873.5	
4ta. semana	402.1		471.4		
FEBRERO				1,089.1	
3ra. semana	402.0				
4ta. semana			687.1		
MARZO				1,089.1	
3ra. semana	402.0				
4ta. semana			687.1		
ABRIL				1,089.1	
3ra. semana	402.0				
4ta. semana			687.1		
MAYO				1,187.1	
3ra. semana	500.0				
4ta. semana			687.1		
JUNIO				1,187.1	
	3ra. semana	500.0			
4ta. semana			687.1		
TOTAL I SEMESTRE	2,608.1		3,906.9	6,515.0	
JULIO				1,187.1	
	3ra. semana	500.0			
4ta. semana			687.1		
AGOSTO				0.0	POR CAMBIO DE GOBIERNO
SEPTIEMBRE				1,187.1	
3ra. semana	500.0				
4ta. semana			687.1		

OCTUBRE			2,374.2	
1ra. semana	500.0			
2da. semana		687.1		Alicuota de Agosto
3ra. semana	500.0			Alicuota de Agosto
4ta. semana		687.1		
<hr/>				
NOVIEMBRE			1,187.1	
2da. semana	500.0			
3ra. semana		687.1		
<hr/>				
DICIEMBRE			1,187.6	
3ra. semana	500.0			
4ta. semana		687.6		
<hr/>				
TOTAL				
II SEMESTRE	3,000.0	4,123.1	7,123.1	
<hr/>				
TOTAL GENERAL	<u>5,608.1</u>	<u>8,030.0</u>	<u>13,638.1</u>	

ANEXO N°2

I. MUNICIPIO DE QUITO  
PRONOSTICO DE TESORERIA

Tasa de Recolección de Basura (Recuadación Indirecta)  
(En Millones de Sucres)

Recaudación Efectiva año anterior			Pronóstico de Tesorería año siguiente		
MESES	DIA	VALOR (1)	DIA	VALOR	
Enero	18	121			
Febrero	20	86			
Marzo	12	203			
Abril	20	216			
Mayo	8	200			
Junio	13	204			
Julio	17	260			
Agosto	15	199			
Septiembre	10	384			
Octubre	2	300			
Noviembre	19	138			
Diciembre	10	250			
	Suman	2.561			

Nota: (1) Estos valores están incluidos en los datos de los ingresos  
"No tributarios" del anexo N°3

*Handwritten signature or initials*



## ANEXO N°3

DATOS HISTORICOS DE LA SITUACION DE CAJA  
DEL AÑO ANTERIOR

(En Millones de Suces)

C O N C E P T O	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	TOTAL
A. SALDO INICIAL DE CAJA	735	1242	94	287	977	180	177	6	5	35	365	56	
B. INGRESOS EN EFECTIVO	3922	2062	3320	3613	3537	4877	3482	2626	3074	3297	3018	3955	40.783
1. Ingresos propios													
- Tributarios	2164	926	1078	1683	2220	2582	1403	1144	1069	1053	1107	1493	
- No tributarios	878	387	651	722	619	1398	397	493	670	308	784	787	
- Venta de activos	520	21	128	469	2	13	301	323	6	222	26	498	
2. Transf. del Gobierno Central													
- Del presupuesto del Estado													
- Del FODESEC													
- Otros		728	1419	739	696	826	1371	388	1204	1711	873	1064	
3. Del Crédito Público													
- Desembolsos C.P. Interno	360		44			58	10	278	25	3	228	113	
- Desembolsos C.P. Externo													
C. TOTAL DISPONIBLE (A+B)	4657	3304	3414	3900	4514	5057	3659	2632	3079	3332	3383	4011	
D. PAGOS EN EFECTIVO	3415	3210	3127	2923	4334	4880	3653	2627	3044	2967	3327	3997	41.504
1. Remuneraciones	870	1211	1124	1080	1026	1222	1080	1160	1597	1092	2239	2116	
2. Servicios	232	138	220	253	462	456	256	333	270	435	122	236	
3. Suministros y Materiales	104	133	165	147	150	195	180	246	102	217	120	120	
4. Bienes Muebles	183	239	284	259	406	193	455	277	196	235	210	102	
5. Adquisición de Inmuebles	75	4	34	7	9	19	20	122	66		62	12	
6. Construcciones e inversiones	1560	792	600	844	1844	1880	1080			440	200	470	
7. Deuda Pública	112	423	185	162	79	143	220	163	549	167	178	344	
8. Transferencias	278	267	514	169	357	769	360	325	263	378	194	527	
9. Imprevistos	1	3	1	2	1	3	2	1	1	3	2	70	
E. SALDO FINAL CAJA-BANCOS (C-D)	1242	94	287	977	180	177	6	5	35	365	56	14	

---

**BIBLIOGRAFÍA**

DURAN, Remigio, y PEÑEZ CAJIAO, Hugo: *Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina*, SIMAFAL, A.I.D. y Prince Waterhouse-Washington D.C., 1991.

BERNSTEIN, Leopold A: *Análisis de Estados Financieros*, Ediciones Deusto S.A., Bilbao-España, 1984.

Código Tributario, Ecuador: *Corporación de Estudios y Publicaciones*, Quito-Ecuador, 1988.

HARTLEY, W.C.F.: *Cash Flow, Su Planificación y Control*, Ediciones Deusto S.A., Bilbao-España, 1984.

Banco Interamericano de Desarrollo, Escuela Interamericana de Desarrollo, Fundación Getulio Vargas: *Empresas Públicas*, Editorial Limusa S.A., Mexico-Mexico, 1979.

HUNAULT, Pierre: *Gestión de Tesorería Día a Día*, Ediciones Deusto S.A., Bilbao-España, 1984.

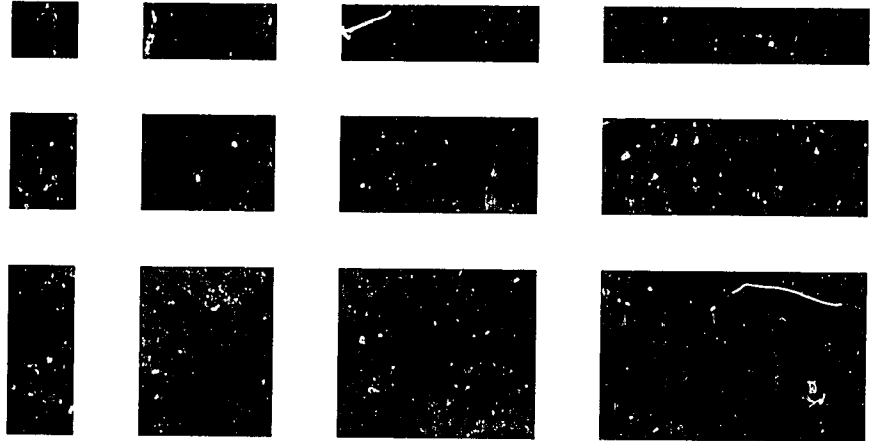
DIAZ MOSTO, Jorge: *Diccionario y Manual de Contabilidad y Administración*, Editorial Universo S.A., Lima-Perú.

Ley de Régimen Municipal: *Corporación de Estudios y Publicaciones*, Quito-Ecuador, 1990.

SALAS G, Hector: *Control Presupuestal de los Negocios*, Ediciones Hesago, Mexico, 1972.

SILVA G, Francisco: *Manual de Presupuesto por Programas para el Sector Público Ecuatoriano*, Ediciones Culturales S.A., 1985.

SMITH, Keith V.: *Guía del Capital Circulante*, Ediciones Deusto S.A., Bilbao-España, 1984.



# ***Crédito Público***

## ***Manual del Instructor***

***Curso para Ejecutivos Gubernamentales sobre el SIMAFAL  
Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera en  
América Latina y el Caribe***

***LAC/RFMIP  
Proyecto Regional para el  
Mejoramiento de la Administración Financiera  
en América Latina y el Caribe***



**Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos**

***Price Waterhouse***



2328

**INDICE**

---

I.	ADMINISTRACION FINANCIERA Y CRÉDITO PÚBLICO . . . . .	1
II.	ADMINISTRACIÓN DEL CRÉDITO PÚBLICO EXTERNO . . . . .	2
III.	INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES Y RENEGOCIACIÓN DE LA DEUDA EXTERNA . . . . .	7
IV.	ADMINISTRACIÓN DEL CRÉDITO PÚBLICO INTERNO . . . . .	14
V.	SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA EL MANEJO DE CRÉDITO PÚBLICO . . . . .	18
VI.	CRÉDITO PÚBLICO EN UN SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA INTEGRADO . . . . .	25

339

## **I. ADMINISTRACION FINANCIERA Y CREDITO PUBLICO**

### **Objetivo general**

Conocer las similitudes entre la administración financiera de una empresa privada y la administración financiera del Sector Público ejemplarizando las funciones que se realizan en la empresa privada con los fines que persigue el Sector Público.

### **Al finalizar esta unidad el participante será capaz de:**

Establecer las diferencias y similitudes de las funciones de un administrador del sector privado con las que se desempeñan en la administración financiera del Sector Público.

**Distribucion estimada del tiempo: 15 minutos**

### **Sugerencia para el instructor**

Esta unidad debe servir para *romper el hielo* con los participantes y se empleará de igual forma tanto con el Curso Superior como con el curso de Ejecutivos Gubernamentales.

## II. ADMINISTRACION DEL CREDITO PUBLICO EXTERNO

### Objetivo General

Mejorar la gestión de la deuda externa como elemento vital de la política económica nacional.

### Al finalizar esta unidad el participante será capaz de

- Conocer la importancia de la formulación de la política económica relacionada con la planificación y gestión financiera.
- Conocer una definición de deuda externa y explicar sus componentes.
- Conocer las funciones básicas del financiamiento externo y sus resultados principales.

**Distribución estimada del tiempo:** 3 horas

### Actividades a Desarrollar:

- Explicar los pasos que legalmente deben cumplirse para contratar un financiamiento externo.
- Elaborar un gráfico en que se presenten las funciones y resultados de la gestión de la deuda vigente en el país.
- Presentar un cuadro en el que se detallen las obligaciones que conforman la deuda externa del país.

### Referencias Bibliográficas:

FERNANDEZ VIANCHI, Raul *Estrategias y Programación del Financiamiento Externo*, San Salvador, El Salvador 1977

CEPAL. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Sección de artículos sobre deuda. México, octubre 1989.

BANCO MUNDIAL, FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. *La Deuda Externa*. Washington, D. C., 1988

BID. *Informe Anual 1991*

BANCO MUNDIAL. *Informe Anual de Desarrollo, 1989, 1990*

### **Sugerencias al instructor**

- Para el Curso de Ejecutivos Gubernamentales esta unidad será cubierta en dos horas y solo se desarrollaran las dos primeras actividades.
- Hacer énfasis en el curso de Ejecutivos Gubernamentales que casi todos los temas son importantes y los funcionarios de nivel técnico deben recibir capacitación específica sobre las funciones de la administración de la deuda ya que cada Institución Financiera tiene sus variantes específicas.
- Hacer hincapié en que sin un Grupo Institucional que elabore las políticas de endeudamiento nunca podrá tenerse una buena administración de la deuda externa.
- Hacer notar que la reglamentación es necesaria para determinar el campo de acción de cada Institución y sus responsabilidades.
- Insistir en que al personal debe dotársele con el entrenamiento adecuado, con los recursos físicos, con el apoyo institucional y con la estabilidad laboral.

### III. INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES Y RENEGOCIACION DE LA DEUDA EXTERNA

#### Objetivo general

Familiarizarse con las principales instituciones financieras internacionales, el papel que juegan en el financiamiento y en la renegociación de la deuda.

#### Al finalizar esta unidad el participante será capaz de

- Conocer las principales Instituciones Financieras y el papel que desempeñan en el financiamiento y en las operaciones de renegociación de la deuda.
- Conocer las técnicas de reorganización de la deuda
- Conocer las opciones de conversión de deuda
- Conocer los términos de la minuta del Club de Paris
- Conocer las iniciativas mas recientes de los términos del Club de Paris.

#### Distribución estimada del tiempo: 3 horas

#### Actividades a desarrollar en grupo

- Investigar el tipo de reorganizaciones y conversiones de deuda efectuadas en el país.
- Con el stock de deuda sujeta al Club de Paris hacer simulaciones aplicando los términos tradicionales, términos de Toronto y Términos de Trinidad en el caso que le sean aplicables.

#### Referencias bibliográficas

BANCO MUNDIAL Y BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Segundo Seminario para Administradores de la Deuda Externa*. México, Junio 1991.

WORLD BANK. *World Development Report 1990*, Washington, D.C., 1990

DOOLEY, Michael y WATSON, Maxwell. *Fortalecimiento de la Estrategia de la Deuda Externa*, Finanzas y Desarrollo, Septiembre 1989.



**Sugerencias al instructor**

- En el curso para Ejecutivos Gubernamentales se desarrollara esta unidad en 2 horas.
- Para cubrir el tema del Club de París el instructor debe tener a mano una minuta del Club de París con términos tradicionales, con términos Toronto y si ya existe una con los términos de Trinidad para poder trabajar con las simulaciones y además para explicar los terminología de la minuta.

#### IV. ADMINISTRACION DEL CREDITO PUBLICO INTERNO

##### Objetivo general

Conocer el origen del financiamiento interno y su administración y de la importancia de participar y canalizar los objetivos generales de la política económica en materia de tasas de interés, actividad económica, balanza de pagos e inflación.

##### Al finalizar esta unidad el participante será capaz de

- Definir que es crédito interno
- Conocer las fuentes del crédito interno
- Formular políticas de endeudamiento interno
- Conocer la forma de establecer las condiciones financieras
- Conocer la estructura jurídica de formalización
- Conocer la forma en que se utiliza el crédito interno los responsables de su administración

**Distribución estimada del tiempo:** 2 horas

##### Actividades a desarrollar

- Investigación como se determina el monto de financiamiento interno a ser contratado en el país.
- Investigar los requerimientos legales o formales para la contratación del crédito interno.
- Investigar los procedimientos administrativos existentes para la administración del crédito interno.

##### Referencias bibliográficas

TEJEIRO, Mario; *Gestión de la Deuda Pública Interna y Externa En Aspectos del Presupuesto Público*; Fondo Monetario Internacional; Washington D.C., 1988

TANZY, Vito, BLEJER, Mario y TEJEIRO, Mario; *Deuda Pública, Inflación y Déficit Fiscal En Aspectos del Presupuesto Público*; Fondo Monetario Internacional; Washington D.C., 1988

**Sugerencias para el instructor**

- Trate de obtener en el país el Presupuesto General de la República para que el participante observe de qué forma se cierra la brecha fiscal del año.
- En el curso para ejecutivos gubernamentales recomiendo que únicamente se asigne una hora a este tema haciendo énfasis en las políticas del endeudamiento interno y condiciones financieras.

## V. SISTEMA DE INFORMACION PARA EL MANEJO DEL CREDITO PUBLICO

### Objetivo general

Conocer la importancia del sistema de información como herramienta de un sistema de contabilidad integrado con el fin de producir información que mejore la capacidad de análisis financiero y económico.

### Al finalizar esta unidad el participante será capaz de:

- Conocer la diferencia entre una unidad sustantiva y una unidad operativa.
- Conocer la forma en que las funciones de la deuda se integran en el sistema de información.
- Conocer la importancia de un sistema integrado de información.
- Conocer la información básica que debe producir el sistema de información con el fin de darle seguimiento a los convenios de préstamo en ejecución y al servicio de la deuda.
- Conocer la información que debe producirse para fines analíticos por el impacto del endeudamiento en las finanzas publicas.
- Determinar la forma de obtener la información tanto de las unidades ejecutoras del gobierno como de los entes descentralizados en forma oportuna y confiable.
- Aplicar la definición de deuda externa a los registros contables.
- Determinar el tipo de información que debe suministrarse a las unidades de decisión.

**Distribución estimada del tiempo:** 1 hora

### Actividades a desarrollar en grupos

- Presentar un gráfico en que se muestren las unidades que producen información y las unidades que centralizan la misma.
- Investigar los procedimientos existentes para recolectar la información.
- Presentar por acreedor el comportamiento de la deuda publica (interna y externa) en los últimos diez años.

- Preparar flujo de divisas y de desembolsos con la utilización de préstamos y donaciones probables en los próximos tres años.
- Determinar los índices de la deuda de mayor impacto en las finanzas públicas.
- Investigar la información que periódicamente requieren los usuarios.

### **Referencias bibliográficas**

BANCO MUNDIAL Y FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. La deuda externa. *Definición, Cobertura Estadística y Metodología*. Washington D.C., 1988

BANCO MUNDIAL Y BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Segundo Seminario para Administradores de la Deuda Externa*, México, Junio 1991.

### **Sugerencias para el instructor**

- Para el Curso Superior, aclarar que este es un tema de mucha complejidad que no puede abordarse en una hora, que por lo tanto se planteara la inquietud de que el personal sea capacitado específicamente en esta area. Estos entrenamiento duran entre uno y cuatro años.
- Se ha usado indistintamente el termino Unidad de Deuda con el de Crédito Público.
- En el Curso para Ejecutivos Gubernamentales también se asignara una hora de clase ya que es necesario que estén conscientes de la necesidad que hay de producir información oportuna, confiable y periódica que sirva de base al análisis para toma de decisiones.

## **VI. CREDITO PUBLICO EN UN SISTEMA DE ADMINISTRACION FINANCIERA INTEGRADO**

### **Objetivo general**

Coadyuvar a que se mejore la colaboración entre las instituciones del Gobierno que participan de manera directa o indirecta en el endeudamiento externo.

### **Al finalizar esta unidad el participante será capaz de:**

- Conocer cuales instituciones participan en la elaboración de las políticas de endeudamiento y quienes están obligados a ejecutarla.
- Conocer la interrelación entre la unidad centralizadora de deuda y el Grupo Institucional de elaboración de políticas, el Banco Central, Presupuesto, Contabilidad y con instituciones autónomas.

**Distribución estimada del tiempo:** 1 hora

### **Actividades a desarrollar en grupo**

- Investigar las operaciones que hace la unidad de deuda con el Banco Central para la utilización de recursos de préstamos tanto para proyectos como para préstamos de desembolso rápido.
- Investigar la responsabilidad de Presupuesto, Banco Central, Instituciones Autónomas y Crédito Público para proceder al pago del servicio de la deuda.

### **Referencias bibliográficas**

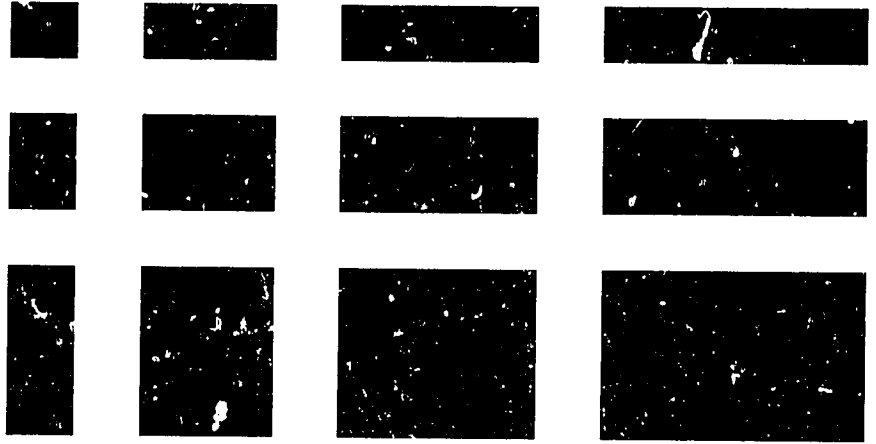
No he encontrada nada apropiado con este tema

### **Sugerencia al instructor**

Debido al limitativo del tiempo en el Curso de Ejecutivos Gubernamentales esta unidad no podrá ser cubierta a menos que se recorte el tiempo en otras unidades.

### **Evaluaciones**

Dependiendo de las actividades que se hayan desarrollado el instructor deberá preparar la evaluación para los participantes en el Curso Superior de Gestión Financiera.



# ***Crédito Público***

## ***Manual del Participante***

***Curso para Ejecutivos Gubernamentales sobre el SIMAFAL***  
***Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera en***  
***América Latina y el Caribe***

***LAC/RFMIP***  
***Proyecto Regional para el***  
***Mejoramiento de la Administración Financiera***  
***en América Latina y el Caribe***



**Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos**

***Price Waterhouse***



350

**INDICE**

---

I.	ADMINISTRACION FINANCIERA Y CRÉDITO PÚBLICO . . . . .	1
ii.	ADMINISTRACIÓN DEL CRÉDITO PÚBLICO EXTERNO . . . . .	2
III.	INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES Y RENEGOCIACIÓN DE LA DEUDA EXTERNA . . . . .	7
IV.	ADMINISTRACIÓN DEL CRÉDITO PÚBLICO INTERNO . . . . .	14
V.	SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA EL MANEJO DE CRÉDITO PÚBLICO . . . . .	18
VI.	CRÉDITO PÚBLICO EN UN SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA INTEGRADO . . . . .	25



## **I. ADMINISTRACION FINANCIERA Y CRÉDITO PÚBLICO**

La administración financiera puede definirse en términos de las funciones y responsabilidades del administrador financiero. Estas funciones en relación al crédito público se producen desde el momento en que se definen las estrategias y políticas de financiamiento para la obtención de fondos de fuentes externas de financiamiento para darles después distintas aplicaciones. Los fondos que se obtienen se convierten en rendimientos, pagos, productos y servicios.

En el Sector Público estas funciones se conocen como: gestión del financiamiento, contratación, utilización, servicio de la deuda, registro y control. La administración general de los fondos públicos externos recae en la oficina que administra la deuda pública externa, de tal forma que la Dirección de esta oficina desarrolla las funciones de planeación, adquisición y aplicación de los fondos a fin de maximizar la eficiencia de las operaciones.

Una administración financiera eficiente requiere un amplio conocimiento de los mercados financieros que proveen los fondos, de las estrategias que implican las decisiones acertadas de inversión y de los cursos de acción que deben seguirse para estimular las operaciones y hacer que alcancen eficiencia.

## II. ADMINISTRACIÓN DEL CRÉDITO PÚBLICO EXTERNO

### Deuda, Obstáculo para el Crecimiento

La deuda continúa siendo el mayor obstáculo para el crecimiento. De acuerdo a información del Banco Mundial, en 1989 las transferencias netas de recursos para los acreedores alcanzaron el veinte por cien de sus exportaciones.

Las políticas vigentes ignoran por completo la incapacidad de las naciones deudoras para reembolsar y las actuales condiciones de proteccionismo y contracción del comercio mundial. Sus miras no van más allá de asegurar que cada nación deudora continúe respetando formalmente sus obligaciones financieras.

Para alejar temporalmente el incumplimiento de la deuda se utiliza la reprogramación y el refinanciamiento. De este modo, se diferencian los pagos, se presta dinero a naciones que están al borde de la quiebra para permitirles reembolsar intereses atrasados sobre deudas viejas.

### Definición de Deuda Externa

Antes de continuar hablando de deuda externa necesitamos definir a que tipo de deuda nos referimos. La definición más completa que existe en el ambiente financiero es la del Grupo Internacional de Trabajo sobre las estadísticas de la deuda externa, integrada por el Banco de Pagos Internacionales (BPI), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial.

El objetivo de este grupo fue el de lograr una convergencia de las prácticas de registro de los datos de la deuda y su primera tarea consistió en ponerse de acuerdo sobre la definición central de deuda externa.

La definición acordada fue la siguiente:

*Por deuda externa bruta se entiende el monto, en un determinado momento, de los pasivos contractuales desembolsados y pendientes de reintegro que asumen los residentes de un país frente a no residentes, con el compromiso de reembolsar el capital, con o sin intereses, o de pagar los intereses, con o sin reembolso de capital.*

Esta definición comprende no solo los créditos directos del gobierno sino también los que indirectamente es responsable por haberlos garantizado con su aval y que constituyen un pasivo contingente que en cualquier momento que su responsable directo incumpla, se convierte en un pasivo real para el país.

## **Iniciativas para Resolver el Problema de la Deuda**

### **Propuesta Baker**

James Baker, secretario del Tesoro de los Estados Unidos propuso en Seúl en Septiembre 1985 esta propuesta orientada a los países de ingresos medios fuertemente endeudados, de tal forma que los países de bajos ingresos no se consideraron con una deuda suficientemente grande para atraer la atención mundial, aunque sus deudas son enormes comparada con el tamaño de sus economías.

### **Iniciativa Brady**

La iniciativa Brady fue anunciada el 10 de marzo de 1989 y su objetivo fue el de examinar caso por caso las reducciones de deuda acompañada por apoyo financiero que es condicionante en las reformas económicas de un país. El reconocimiento de la necesidad de reducir la deuda y de contar con el apoyo no solo de las instituciones internacionales sino también de acreedores privados marca un punto de partida importante en relación con estrategias de deuda previas.

Es condición de la Iniciativa Brady que solo las naciones deudoras que tengan arreglos con el Fondo Monetario Internacional y programas con el Banco Mundial podrán calificar para recibir apoyo oficial para reducción de deuda.

Esta iniciativa cubre únicamente la deuda que los países tengan con los bancos comerciales. En enero de 1990 México fue el primer país que completó negociaciones para restructuración de deuda bajo la iniciativa Brady. El acuerdo cubrió \$ 49 billones de los bancos comerciales y unos \$ 12 billones en alivio de deuda.

## **Necesidad de una Gestión Eficaz de la Deuda**

Estructurar la gestión eficaz de la deuda que comprenda la definición de estrategias de endeudamiento público, su reglamentación y administración de la deuda es una tarea difícil pero indispensable si se tiene la firme voluntad que el país oriente su financiamiento externo a los mejores intereses nacionales. La gestión eficaz de la deuda permite definir con precisión las funciones principales del endeudamiento externo y, además, definir concretamente el papel que le toca desempeñar a cada uno de los actores que de una forma u otra intervienen en este proceso.

### **Definición de Políticas**

Mediante la definición de políticas un país decide enmarcarse disciplinadamente en un conjunto de reglas que le permitan poner orden en su deuda pública.

Las políticas dan como resultado la estrategia nacional. Las políticas varían de país a país y de tiempo en tiempo ya que deben adaptarse a las condiciones macroeconómicas imperantes. A manera de ejemplo citaremos algunas políticas:

- Determinación del nivel de endeudamiento externo necesario para el período en que se ha estructurado el Plan Nacional de Desarrollo.
- Definición de criterios de elegibilidad de las inversiones y las estrategias de financiamiento.
- Establecimiento de criterios para cumplir con el servicio de la deuda de acuerdo a un análisis global de la economía.
- Capacitación, motivación y conservación de personal calificado

Estas políticas dan como resultado una estrategia nacional en que se toma en cuenta lo siguiente:

- Capacidad de endeudamiento del país tanto desde el punto de vista de la obtención de ingresos presupuestarios como de las consecuencias sobre la reserva de divisas.
- Evaluación de proyectos y gestión de los créditos coordinada e incorporada dentro de un modelo de análisis global.
- Capacidad del presupuesto general de absorber gastos adicionales en moneda local como contraparte de proyectos.
- Información confiable y actualizada de las obligaciones contratadas tanto de la deuda pública como de la privada del país con fines analíticos.
- Análisis sobre las expectativas de endeudamiento sobre una base dinámica.
- Orientación de la asistencia técnica y financiera hacia los propósitos de reactivación de la economía del país.

#### **Grupo Institucional para Definición de Políticas**

El grupo que se conforme para diseño de políticas debe ser del más alto nivel en la estructura de gobierno para que las decisiones allí tomadas sean un mandato ineludible para los que de una u otra forma intervienen en la gestión de la deuda pública. Normalmente el grupo se integra por los Ministerios de Finanzas, Planificación y Banco Central.

Para que este grupo institucional pueda cumplir con sus funciones debe contar con el apoyo técnico de personal calificado ya que las políticas pudieran necesitar ser revisadas de acuerdo a las condiciones económicas que viva el país.

Dependiendo de la preferencia de las autoridades de un país el apoyo técnico del grupo puede estar dado por funcionarios de alto nivel de las dependencias que conforman el grupo o por personal especializado de la dependencia que se encarga de la administración de la deuda.

No importa la decisión que se tome respecto al apoyo técnico, lo importante es que se cuente con el análisis macroeconómico, con el fin de que las decisiones sean congruentes con el interés nacional

### **Reglamentación de la Deuda Pública**

Es el conjunto de disposiciones jurídicas que norma el cumplimiento no solo de las políticas sino también de la administración de la deuda.

La adopción de disposiciones jurídicas facilita la comunicación interinstitucional tan necesaria en una gestión eficaz de la deuda, principalmente en lo que se refiere al suministro de información.

En la practica vemos que muchas veces, por ausencia de reglamentación que defina las actividades de cada ente, otras oficinas emprenden acciones tendientes a la negociación de préstamos que entorpecen las administración de la deuda.

### **Administración de la Deuda**

#### **Negociación**

En el orden lógico en que se presentan los hechos, el financiamiento externo se origina en la negociación, que no es mas que el acuerdo entre acreedor y deudor para determinar las condiciones macroeconómicas, financieras y legales en que se concertará el préstamo que luego debe cumplir con los requisitos de aprobación y autorización en cada país.

#### **Utilización**

Seguidamente el préstamo será utilizado para el fin propuesto. En el uso se presentan aspectos de cumplimiento de condiciones previas, aspectos de contraparte local, negociación de contratos de bienes y servicios, costos en moneda local y moneda extranjera, montos comprometidos pero no utilizados, etc.

### Servicio de la deuda

Como consecuencia de la negociación y utilización viene el servicio de la deuda que no es otra cosa que el pago del principal, intereses, comisiones y otros cargos que se hayan pactado. Para proceder con el pago es necesario verificar la corrección de las cifras, la asignación presupuestaria y la disponibilidad de divisas.

### Registro de la información

Las funciones de negociación, utilización y servicio de la deuda producirán transacciones que deben ser registradas. La información que sea procesada servirá de base para el análisis tanto de balanza de pagos como de las finanzas públicas.

Un aspecto muy importante de enfocar aquí es la moneda de valoración de la deuda. Usualmente la moneda en que está expresada la deuda externa es el dólar, aunque se tenga obligaciones en diferentes monedas. Al utilizar el dólar como moneda de medición en momentos en que esta moneda registra grandes fluctuaciones frente a las demás monedas trae complicaciones en la valoración relativa de los saldos y flujos. El sistema de Contabilidad de cada país debería utilizar el método que corresponde, de acuerdo con principios de contabilidad generalmente aceptados.

Si se quiere lograr una coherencia entre las cifras de flujos y saldos, habrá que elegir entre registrar ambos datos basándose en los tipos de cambio que sean representativos del período correspondiente a los flujos, aunque esto represente valoraciones al final del período que quizás sean diferentes de las cifras reales del balance, y registrarlos basándose en los tipos de cambio al final del período, lo que generalmente diferirá del valor efectivo de los flujos durante el período en cuestión. La combinación de estos dos sistemas, que se aplica con frecuencia en la práctica, da como resultado incongruencias entre las cifras de saldos y flujos.

### Control

La función de control se ejerce desde la negociación hasta el pago del servicio de la deuda. En la negociación se verifica que se haya cumplido con las políticas de la deuda, las normas jurídicas, y los preceptos administrativos. El control también se ocupa de verificar que los préstamos sean utilizados dentro de los plazos establecidos, en forma oportuna y eficiente para evitar el derroche de recursos.

### Recursos humanos y físicos

Para llevar a cabo las funciones antes citadas es necesario contar con elemento humano capacitado, con instalaciones físicas y equipo adecuado y además con un ambiente de trabajo agradable.

### III. INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES Y RENEGOCIACIÓN DE LA DEUDA EXTERNA

#### Instituciones Financieras Internacionales

La crisis de la deuda ha sido un tema central de discusión en los últimos años. Actualmente se habla de alternativas que permitan estabilidad financiera y crecimiento sostenido y se reconoce que esta recuperación descansa, en gran medida, en la aplicación de una estrategia adecuada.

Los organismos financieros internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han jugado un papel determinante proporcionando recursos para contrarrestar los costos de los programas de ajuste.

#### Fondo Monetario Internacional

Para recibir préstamos de las facilidades de alta condicionalidad del Fondo Monetario Internacional un país miembro tiene que convenir sobre un programa de ajuste de Balanza de Pagos. Este programa pretende regresar la Balanza de Pagos a una posición que sea sostenible a mediano plazo, y permita al país amortizar sus retiros del Fondo cuando se venzan los pagos. Siguiendo la teoría de Balanza de Pagos, los elementos de dicho programa pueden ser clasificados en medidas reductoras de gastos, medidas de devaluación y liberación de precios. El programa acordado está formalizado dentro de criterios de comportamiento que son monitoreados por el Fondo y cuyo cumplimiento es necesario para el desembolso continuo del crédito.

Es preciso aclarar que un acuerdo con el Fondo no solo es necesario para obtener préstamos de esa fuente sino de otras Instituciones Internacionales que requieren que se establezcan políticas de ajuste que garanticen la creación de excedentes en la balanza comercial y con ello el pago del servicio de la deuda.

Aunque nunca se afirma que un arreglo con el Fondo es una condicionalidad para lograr la aprobación de los préstamos con el Banco Mundial y con el BID, en la realidad sabemos que hay una condicionalidad cruzada.

#### Banco Mundial y BID

El Banco Mundial y el BID cuentan con una gama de instrumentos de préstamo para ayudar a los países en el proceso de desarrollo, algunos de estos instrumentos fueron ideados como consecuencia de la crisis económica.

Las condiciones por instrumento de préstamo son de carácter general. Las condiciones específicas varían dependiendo de las circunstancias de cada país,

magnitud y urgencia del problema, progreso en operaciones previas, capacidad gerencial y administrativa del gobierno y la frecuencia de las operaciones del Banco Mundial en el país.

Los préstamos para proyectos específicos están diseñados para asegurar la viabilidad técnica, económica y financiera de la inversión. El período de desembolso de estos préstamos normalmente toma mucho tiempo para completarse (4 a 9 años); por esta razón las Instituciones Financieras Internacionales han tratado de diseñar nuevos instrumentos.

Estos instrumentos están agrupados en tres modalidades principales: Préstamos sectoriales, Intermediarios Financieros y de Ajuste Estructural.

Los préstamos sectoriales tienen como principal objetivo, desarrollar la capacidad del prestatario para formular e implementar sanas políticas sectoriales y para administrar eficientemente los recursos humanos y materiales disponibles en el sector en mención.

Los préstamos a intermediarios financieros canalizan recursos a instituciones financieras de desarrollo y agencias de crédito para agricultura. Estos préstamos requieren acuerdo en el criterio a seguir para seleccionar los subprestatarios, en las tasas de répréstamo y en medidas específicas para el fortalecimiento del sector.

Los préstamos de Ajuste Sectorial tienen como objetivo apoyar políticas comprensivas de cambio y reformas institucionales en un sector específico, especial énfasis es puesto en incentivos económicos que afectan los participantes en el sector. La cobertura es amplia y puede cubrir, por ejemplo, todo el sector industrial de un país, poniendo especial atención a los procedimientos y políticas que afecten los precios de los productos y las conexiones con los mercados internacionales.

Existe otro tipo de préstamos llamados Préstamos de Ajuste Estructural (SAL's) y son concedidos solo en los casos en que hay acuerdo entre el país y la Institución Financiera en una amplia gama de políticas. Las condiciones de estos préstamos se basan en un programa de cambios de mediano plazo que convierte los objetivos de la reforma estructural en acciones concretas a ser tomadas durante la implementación del préstamo.

Las acciones de los préstamos de Ajuste Estructural se enfocan en políticas de comercio, movilización y distribución de recursos y establece medidas específicas, tales como ajuste de precios en la economía, por ejemplo en energía o agricultura.

En la parte institucional se concentra en mejorar la capacidad del gobierno en diseñar y ejecutar su política económica y puede incluir medidas para fortalecer la administración de la deuda, programación y aplicación de la inversión pública,



presupuesto, asuntos fiscales, funcionamiento de empresas publicas y administración del régimen de comercio.

Con los préstamos estructurales las Instituciones Financieras Internacionales se aseguran que el desarrollo se acelere, pero se reconoce que no todos los préstamos han tenido el éxito esperado, ya sea porque las medidas económicas dejaron de tomarse por inestabilidad política o porque las medidas fueron insuficientes para lograr los cambios estructurales deseados.

Los países en desarrollo deben moverse de un austero período de estabilización a un período dinámico de inversión y crecimiento que conduzca a fortalecer su solvencia crediticia, pero sabemos que sin flujos netos adicionales de capital externo los países fuertemente endeudados difícilmente podrán reanudar su crecimiento.

Sabemos que la selección de los beneficiarios de crédito envuelve difíciles decisiones acerca de la solvencia crediticia de cada país y que solamente los países sujetos de crédito son elegibles para financiamiento.

El juicio de solvencia crediticia se base en el análisis económico de cada país. Estos estudios son discutidos con cada gobierno. La calidad del dialogo de cada país con la Institución Financiera es determinante para decidir si se le da el financiamiento. La discusión del informe económico de un país es una oportunidad única para hacer prevalecer criterios, principalmente la definición de prioridades como primer requisito de una política de reactivación y desarrollo.

Una modalidad importante que incorporó el BID en 1991 fue asignar una porción de los préstamos de desembolso rápido para reducción de la deuda con la banca comercial y del servicio correspondiente, conforme a las normas de la Facilidad para la Reducción de la Deuda y del Servicio de la deuda. Según esta facilidad, los prestatarios elegibles pueden destinar una parte de los recursos del préstamo sectorial para recomprar deuda publica con descuento o para garantizar nueva deuda ya descontada que ha reemplazado a la anterior.

En relación a las tasas de interés el BID aprobó en 1989 una tasa de interés variable basada en una canasta de empréstitos que ajusta uniformemente la tasa de interés aplicable a los saldos pendientes de todos los préstamos aprobados desde el 1 de enero de 1990. De esta manera, y en consonancia con el carácter cooperativo de la institución, todos los prestatarios comparten por igual el costo o los beneficios de las variaciones en la tasa de interés. La tasa de interés derivada de la metodología de tasa fija sobre desembolsos seguirá aplicándose a los nuevos desembolsos de los préstamos aprobados antes del 1 de enero de 1990.

## Técnicas de Reorganización de la Deuda

Cabe aclarar que la posición de las Instituciones Financieras Internacionales es de no renegociar sus deudas y de mantener su carácter de acreedor preferencial.

Debido a la crisis de la deuda los países han tenido que usar mecanismos de alivio que no siempre implican una disminución de la deuda pero que en alguna forma modifican la presentación de las cifras para fines estadísticos.

Las tres técnicas usadas son la reprogramación, refinanciamiento y quita.

### Reprogramación

Con la reprogramación únicamente se modifican los plazos de pago de capital e intereses de tal forma que estadísticamente una deuda de corto plazo puede convertirse en deuda de largo plazo.

### Refinanciamiento

El refinanciamiento implica la concesión de un nuevo préstamo para reemplazar total o parcialmente los pagos que se adeuden del préstamo original.

### Quita

La quita implica la cancelación del total o de parte de un préstamo.

El tratamiento que se da a la reorganización de la deuda depende de las prácticas contables y de constitución de provisiones empleadas por cada banco y de la consiguiente declaración de los resultados.

## Conversión de la Deuda

Para que los registros reflejen el pasivo real por concepto de deuda es necesario que se presente claramente la forma en que se llevó a cabo la conversión. Esta pudo llevarse a cabo de dos formas:

- a) Canje de una deuda reembolsable en moneda extranjera por una deuda reembolsable en moneda nacional.
- b) Canje de pasivos de deuda contractual por participación en el capital de empresas nacionales.

La primera modalidad no afecta a la deuda externa, siempre que el nuevo acreedor sea también no residente.

La segunda modalidad se refiere a la sustitución de instrumentos de deuda que forman parte de la deuda externa de acuerdo a la definición que estamos usando, la cual no comprende el concepto de inversión en el capital de una empresa. El efecto en la presentación de las cifras dependerá del sistema de registro y notificación de información que use tanto el deudor como el acreedor.

### **Club de París**

Club de París es el nombre de un grupo ad hoc de acreedores oficiales que se reúnen en París para renegociar la deuda oficial o garantizada oficialmente de un país deudor.

A pesar de su carácter informal el dictamen del Club de París ejerce una influencia determinante en las negociaciones que se realizan posteriormente cuando el acreedor discute el eventual reescalonamiento de la deuda contraída con los bancos privados.

El dictámen en referencia recibe el nombre de Minuta de negociaciones y refleja el grado de confianza que tienen las grandes naciones en determinado país.

Las deliberaciones se realizan bajo la presidencia del Director del Tesoro del Ministerio Francés de Finanzas. Las reuniones se llevan a cabo a último momento, cuando el deudor ha acumulado un atraso considerable de pagos y corre el riesgo de ser declarado insolvente, siempre que tenga un arreglo con el Fondo Monetario Internacional

### **Composición del Club de París**

El Club de París no tiene personería jurídica, no publica informes anuales, no tiene socios. Como cada deudor tiene un abanico diferente de acreedores, que incluso cambia a través del tiempo, la composición del Club se modifica en cada negociación.

Además de los acreedores, a todas las reuniones asisten como observadores representantes del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial, de la Conferencia de la ONU para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD), y cuando se trata de un país de América Latina también participa un delegado del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

### **Términos de los convenios de readecuación**

El Club de París funciona por consenso, el cual es necesario para definir los nuevos plazos de vencimiento de la deuda; condiciones análogas de trato para todos los acreedores y los requisitos a los cuales está subordinado el reescalonamiento.

En concreto los términos de los convenios de readecuación son los siguientes:

- a) Categorías de deuda a incluirse,
- b) Porcentaje de pagos de servicio de la deuda en mora o que vencen en el período de liquidación,
- c) Período de amortización y período de gracia.

Los términos de las renegociaciones en el Club de París habían sido las tradicionales hasta que en la Cumbre de Toronto en Junio de 1988 se acordaron lo que actualmente se conoce como "Términos de Toronto" que presenta a los países deudores de bajo ingreso un abanico de tres opciones así:

- a) Opción A (Perdón de deuda parcial). Un tercio del servicio de la deuda es cancelado y el resto reestructurado a tasas de mercado a través de 14 años con 8 años de gracia.
- b) Opción B (Extensión de vencimientos). No hay otras concesiones que un período de reintegro de 25 años con 14 años de gracia.
- c) Opción C (Tasas concesionales de interés). Los períodos de vencimiento y de gracia son como los de la opción A, pero el interés moratorio está reducido por debajo de las tasas de mercado en 3.5 puntos, o por un medio, cualquiera que sea menor.

En enero de 1992 surge una nueva iniciativa llamada "Términos de Trinidad", sin cambios específicos en el enfoque actual de elegibilidad para los "Términos de Toronto" y siempre tratando con los países sobre base de caso por caso. Los Términos de Toronto son variados con las siguientes modalidades:

Primero. El stock total de deuda elegible para el Club de París debería ser reestructurada de una sola vez.

Segundo. El alivio de deuda otorgado debería duplicarse a dos tercios.

Tercero. El interés debería ser capitalizado, sin que se requiera hacer pagos durante los primeros cinco años.

Cuarto. Los períodos de reintegro en dicho paquete deberían ser extendidos a veinticinco años.

Sigue siendo esencial, que los países elegibles hayan adoptado un programa de ajuste con el FMI, y que hayan cumplido con sus obligaciones bajo anteriores convenios.

### **Convenio marco y convenios bilaterales**

El convenio marco que se acuerda con los acreedores se formaliza en una minuta pero para que entren en vigor deben ser incorporados en convenios bilaterales separados negociados con cada acreedor principalmente en lo que se refiere a tasas de interés y montos de deuda.

Aun en los casos en que se tenga un registro confiable de la deuda, la determinación de la cantidad a ser consolidada es difícil ya que existen créditos de los suplidores extranjeros a los residentes del país deudor que han sido garantizados por agencias de crédito de exportación en los países acreedores.

### **Categorías de deuda que se incluyen**

Las categorías de deuda que son renegociadas en estas reuniones pueden ser muy amplias en su cobertura. De parte del acreedor la deuda puede incluir todos los créditos otorgados por gobiernos o agencias gubernamentales (créditos de exportación, así como asistencia oficial de desarrollo), así como préstamos del sector privado garantizados por gobiernos o agencias gubernamentales en los países acreedores (créditos de suplidores otorgados por bancos privados). De parte del deudor, la deuda casi siempre incluye préstamos recibidos por el sector público o garantizados por el gobierno del país deudor. Con frecuencia, incluye la transferencia de moneda extranjera que resulta también del servicio de la deuda no garantizada del sector privado (siempre y cuando, desde luego, esta deuda esté cubierta por la garantía del gobierno en el país acreedor). La readecuación de la deuda es muy frecuentemente restringida a mediano y largo plazo.

Los porcentajes de la ayuda potencial a la cual los acreedores están preparados a convenir, tienden a ser el mínimo calculado como necesario para llenar la brecha financiera identificada por el FMI.

### **Propósito de la readecuación en el Club de París**

La meta principal de la readecuación es permitir al país deudor regresar a los arreglos normales de financiamiento internacional. Los acreedores consideran este resultado como muy probable si el país deudor tiene un programa apoyado por el FMI. En consecuencia, están primordialmente dispuestos a otorgar ayuda de deuda en los vencimientos corrientes durante períodos de consolidación no más largos que el período cubierto por un convenio con el Fondo en los tramos superiores del crédito.

#### IV. ADMINISTRACIÓN DEL CRÉDITO PÚBLICO INTERNO

##### Definición de Crédito Interno

El Crédito Público Interno consiste en los pasivos reales y contingentes que el Sector Público tiene con acreedores nacionales cuya fuente es el ahorro interno.

##### Origen del Financiamiento

El Crédito Público Interno se origina en la necesidad que tiene un Estado de contar con recursos para satisfacer las necesidades de su población y se obtiene con el objeto de sufragar erogaciones relativas a inversión o gasto corriente.

Los montos a contratar se establecen en base a una estrategia que está subordinada a un programa económico en el que se establece la demanda de los recursos financieros internos para cubrir el déficit del Sector Público.

El programa económico por lo general, la mayoría de los países, se ven en necesidad de discutirlo y negociarlo con instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional en coordinación con Instituciones Financieras Multilaterales u otras que estén financiando o que estén dispuestas a financiar el programa de inversiones o de Balanza de Pagos.

##### Políticas de Endeudamiento Interno

Al principio de cada año calendario o fiscal se determina el monto que se requiere de financiamiento, incluyéndolo en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos. Este monto se establece en coordinación con la política fiscal, monetaria, crediticia y financiera del Estado, dependiendo de si la economía está en condiciones de estabilidad o si enfrenta una crisis de financiamiento.

Estos factores determinan la política de endeudamiento interno. Si la economía está en condiciones de estabilidad, evoluciona de manera favorable, esto es, la actividad económica se expande, la inflación es relativamente baja y estable, los precios relativos son más o menos de equilibrio y los déficit financieros son moderados y financiables.

Es necesario hacer una distinción clara de la aplicación de los recursos que se obtengan del crédito interno, ya sea que se traten para financiar el gasto público o para proyectos de inversión.

En condiciones de estabilidad la política de deuda debe dedicarse a sustentar proyectos de inversión pública, pero si el país está enfrentando una crisis de financiamiento deberá establecerse a qué ritmo y cómo debe aumentarse la deuda

pública interna, ya que el saldo de la deuda pública interna es excesiva y por tanto debe disminuirse.

En consecuencia, la esencia de todo ajuste es una reducción de la deuda pública total en términos reales ya que el país presenta una crisis de financiamiento interno o externo. Una reducción de la deuda es una respuesta a una crisis de financiamiento.

La estrategia a seguir deberá considerar si la economía está en condiciones de estabilidad o en una crisis financiera que lo obliga a entrar a un ajuste económico fuerte. En ambos casos será necesario establecer:

- Una programación financiera que incluya los objetivos generales de la política crediticia, su vinculación con el financiamiento del déficit público y la inflación.
- Una proyección global de los recursos que genera la economía estableciendo fuentes internas y externas.
- Determinar el monto que se dedicará a financiar el déficit fiscal y el que se canalizará al sector privado.
- Identificar las fuentes de financiamiento interno que se canalizarán al sector público provenientes de Banco Central, del sistema bancario, y de la colocación de valores gubernamentales.

### Condiciones Financieras

Las condiciones financieras dependerán del programa económico que se haya fijado el gobierno; por tanto, se determinarán en coordinación con las instituciones del país que participan en esta política. Los elementos a discutir serán: monto total a colocar; su estructura por plazos; su conformación por monedas, y su rendimiento real. Los plazos deben ser congruentes con las características del programa de inversión pública.

Los principales mecanismos que se utilizan para obtener los recursos de los particulares hacia el sector público son los esquemas de encaje legal y la colocación directa de deuda pública entre inversiones privadas.

Al determinar el monto total de deuda interna a contraer debe definirse qué parte estará financiado a través del encaje legal, ya que por medio de este mecanismo se está reduciendo la capacidad de financiamiento para el sector privado.

La colocación directa en el sector privado por lo general tiene condiciones en cuanto a tasas de interés y plazo distintas a las definidas para los montos que son colocados por medio del encaje legal, puesto que estas colocaciones de deuda interna deben resultar atractivas para el público. Estas colocaciones, no existir

una garantía de recompra antes del plazo de vencimiento por parte del Banco Central, los tenedores buscarán orientar estas inversiones a la transacción en el mercado secundario de valores. Para lograr este propósito deben alargarse los plazos de la deuda pública interna así como ofrecer tasas de interés reales.

En lo referente a títulos debe aumentarse la variedad de los mismos, cuando el fin a que será orientado el financiamiento sea fácilmente identificable.

### **Marco jurídico, Formalización y Autorización**

Por lo general participan en la definición de la normativa jurídica los siguientes poderes del Estado: Poder Legislativo y Poder ejecutivo.

El Poder Ejecutivo es el responsable de determinar los aspectos administrativos y de control a ser observados en la obtención del crédito interno. Por lo general este procedimiento está delegado en los funcionarios de los Ministerios de Finanzas, Banco Central y Planificación.

El Poder Legislativo participa en la determinación de las normas jurídicas que establecen los procedimientos para la contratación del crédito interno.

Es saludable que antes de iniciar el procedimiento de autorización del Poder Legislativo se haya obtenido una opinión técnica de las instituciones que definen la política económica del país. En muchos casos las normas para la obtención de crédito interno está indicada en la carta magna del país en la que se establece que los presupuestos generales de ingresos y egresos deben ser aprobados por el Poder Legislativo, de tal forma que este poder del Estado autoriza previamente el monto a ser contratado por el Poder Ejecutivo.

La formalización del crédito en muchos casos se concreta a través de un decreto del ejecutivo cuando el mismo se está concertando dentro de los límites autorizados por el Legislativo, pero cuando el monto exceda al monto permitido, es necesario contar con la aprobación previa del Poder Legislativo, ya que esta operación implica un aumento al Presupuesto General del país.

### **Administración del Crédito Interno**

El proceso de administración del crédito interno comprende la formalización del mismo, sistema de información, registro y control sobre cada una de las emisiones. Así también, una administración eficiente requiere de estadísticas sobre el comportamiento histórico de las emisiones y de información sobre el mercado de capital disponible en el país que le permitan conocer las tasas de interés prevalecientes en la actualidad y la tendencia de las mismas en el corto y mediano plazo.



Para efectuar la emisión de títulos para la obtención del crédito interno, la responsabilidad recae en los Ministerios de Finanzas en coordinación con el Banco Central. Estas Instituciones definirán la reglamentación de las emisiones que incluirá las características faciales de los títulos, mecanismos de colocación y condiciones financieras, lo mismo que indicaciones de si los títulos pueden ser colocados a la par, con descuento o con premio.

Los títulos pueden ser de simple registro contable o de emisión. Los de registro contable no requieren que exista la impresión de los correspondientes títulos. Los de emisión están representados por títulos valores impresos.

Para la colocación de los títulos los Ministerios de Finanzas pueden tener la opción de que la Tesorería General emita los títulos que sean necesarios para cubrir el déficit fiscal o pueden hacerlo por medio del Banco Central, en calidad de agente financiero del Estado. La escogencia dependerá del grado de confiabilidad que el público otorgue a cada una de estas instituciones.

Al actuar el Banco Central en calidad de agente financiero el estado requerirá de la suscripción de un contrato de administración que regula la relación entre éste y el Ministerio de Finanzas. En este contrato se establecerá los costos de manejo de la emisión y la modalidad de administración y colocación de la misma. También se determina en qué forma se cubrirá el servicio de deuda de la emisión de los títulos y los recursos con que el Estado cubrirá este servicio. Así mismo queda establecido el tipo de registro y la información que se derivará de los mismos.

En este caso el control que se establece queda íntimamente ligado al cumplimiento de las condiciones especificadas en el contrato de administración.

El sistema de información debe proporcionar información sobre los siguientes aspectos: monto contratado, montos utilizados, intereses pagados históricamente, tenencia de los títulos, fecha de vencimiento, recolocación y reemisión de los mismos, descuentos concedidos, primas obtenidas. Con la información suministrada el mismo sistema debe ser capaz de hacer proyecciones necesarias para toma de decisiones en las emisiones futuras y en la proyección del servicio de la deuda.

## V. SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA EL MANEJO DE CRÉDITO PÚBLICO

### Introducción

Casi todos los países se han visto obligados a producir información sobre su deuda pública, ya sea que tengan en función un sistema de información adecuado o que simplemente tengan disponible datos aislados sobre la misma.

Pocos países tienen una administración eficiente de su deuda que contenga registros apropiados de las contrataciones, utilización, servicio de su deuda, reorganización, reestructuración y análisis de la deuda. Los acreedores en cambio han sido quienes han tenido la iniciativa de desarrollar sistemas que les permitan conocer la información contable de sus clientes, en este caso, los países deudores.

Al disponer de información pertinente los acreedores se han situado en la envidiable posición de determinar que es lo que puede negociarse con sus deudores, de tal forma que han desarrollado estrategias orientadas a lograr el pago del servicio de la deuda mediante mecanismos de reducción del saldo de la deuda, y no precisamente mediante condonaciones de la misma.

El obstáculo principal para lograr que los países deudores implanten una gestión eficaz de su deuda se debe principalmente a la débil institucionalidad administrativa, a la inestabilidad de personal calificado, a la alta rotación del mismo, a la falta de capacitación de personal, falta de voluntad política para constituir las unidades de deuda con los recursos humanos y físicos necesarios. En muchos casos también hay que enfrentar el problema de descoordinación de las instituciones involucradas en el manejo de la información.

Ante este problema se hace evidente la necesidad de desarrollar un eficiente sistema de gestión eficaz de la deuda que enfoque requerimientos tanto a nivel macro como micro que faciliten la implantación del sistema.

### Requerimientos a Nivel Macro

Estos requerimientos conforman lo que en un sistema formal conocemos como unidad sustantiva, en decir, que sustentan el sistema para darle beligerancia.

Es necesario que cada país establezca una adecuada distribución de competencias entre los diferentes poderes e instituciones que participan en el proceso de endeudamiento, control y manejo de la deuda.

Casi todos los países cuentan con un marco legal para el proceso de endeudamiento pero carecen de una fuerza coercitiva que los obligue a respetar o cumplir con lo que les compete, creando la desorganización en el manejo de la deuda del país.

## Política de Inversiones y su Financiamiento

Para lograr un endeudamiento racional y adecuado que responda a las necesidades macroeconómicas del país es necesario que cada país cuente con su propio programa de inversión pública con indicación de la forma en que ha de financiarse.

Al carecer de un programa el país puede ser orientado a la contratación de endeudamiento excesivo e ineficiente. Sus acreedores internacionales, sean multilaterales, bilaterales o privados pueden determinar dichas políticas en ausencia de un plan nacional.

La intervención de los acreedores puede ser de buena fe pero en el mediano y largo plazo se comprueba que miles de proyectos únicamente han venido a representar una carga para los países tanto para el mantenimiento de los mismos como para cumplir con el servicio de la deuda.

## Requerimientos a Nivel Micro

Los requerimientos a nivel micro están comprendidos en una unidad operativa que en un sistema eficaz de la deuda incluye el registro del endeudamiento y su utilización, el pago del servicio de la deuda, así como el control tanto de las operaciones como del cumplimiento de políticas. También incluye el análisis de la información suministrada por el sistema.

## Registro

Para lograr un registro oportuno, eficiente y confiable se debe contar con el apoyo y coordinación institucional, además se requiere contar con una excelente comunicación entre las instituciones participantes en el proceso de manejo y control de la deuda. El personal debe estar motivado con un programa de capacitación permanente, con los recursos físicos apropiados y un buen ambiente de trabajo.

Antes de definir cualquier sistema de información debe contarse con:

- a. La metodología de trabajo
- b. Requerimientos de información
- c. Requerimiento de equipo y espacio físico
- d. Requerimiento de personal calificado
- e. Procedimiento de sistematización de la información

Existen cuatro cuestiones básicas que deben definirse para obtener un adecuado registro de la deuda: 1) Unidad Centralizadora, 2) deuda que debe registrarse, 3) Moneda de valoración de la deuda y 4) Análisis de la información.

### **Unidad centralizadora**

La unidad responsable de la centralización de la información debe ser aquella que tenga las fuentes directas de información de deuda y la infraestructura necesaria para obtener los datos de fuentes indirectas.

Presenta un serio problema el hecho de que existan varias instituciones cumpliendo con la función de registro ya que crean duplicidad de funciones e ineficiencia en su cumplimiento.

La normativa jurídica debe ser clara para que se respete y se apoye a la institución a quien compete la función de registro de deuda.

Demás está decir que la voluntad política de poner en orden las finanzas del país será determinante para que la institución a quien corresponda la responsabilidad de registro cumpla con su cometido.

### **¿Qué deuda debe ser registrada?**

La deuda pública de un país está formada tanto por sus compromisos de deuda externa, sea con multilaterales, bilaterales y privados aplicando la definición de deuda externa que se presenta en el capítulo 2, como de su deuda interna sea con el Banco Central como con particulares.

Muchos son los problemas que se presentan para la captación de la información, el primero que se detecta es la falta de conciencia y seriedad en los responsables de suministrar la información, por lo que se requiere que a estas personas se les involucre en los seminarios o talleres de capacitación para que se den cuenta que su colaboración es necesaria no solo para la unidad encargada de centralizar la información sino también de futuras operaciones que pudieran concretarse para sus propias unidades ejecutoras, pero sobre todo porque los datos que proporcionan servirán de base para el análisis macroeconómico que el país requiere para toma de decisión en las políticas que afectan a todos los ciudadanos.

En cuanto a la deuda privada, aunque el servicio de la deuda es cubierto por las mismas empresas usuarias del crédito, al final las transferencias deben hacerse en divisas que de una u otra forma deben estar incluidas en el programa de utilización de divisas del país. En vista de que los países están adoptando medidas irrestrictas en el aspecto cambiario, se hace necesario adoptar medidas congruentes con dicha política. Es oportuno mencionar que en el caso de México, los deudores privados de deuda externa pueden declarar como gastos los intereses pagados siempre que el préstamo se encuentre registrado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

211

### **Moneda de Valoración de la Deuda**

Usualmente la moneda en que está expresada la deuda externa en el dólar, aunque se tenga obligaciones en diferentes monedas. Al utilizar el dólar como moneda de medición en momentos en que esta moneda registra grandes fluctuaciones frente a las demás monedas trae complicaciones en la valoración relativa de los saldos y flujos.

Si se quiere lograr una coherencia entre las cifras de flujos y saldos, habrá que elegir entre registrar ambos datos basándose en los tipos de cambio que sean representativos del período correspondiente a los flujos, aunque esto represente valoraciones al final del período que quizás sean diferentes de las cifras reales del balance, o registrarlos basándose en los tipos de cambio al final del período en cuestión. La combinación de estos dos sistemas, que se aplica con frecuencia en la práctica, da como resultado incongruencias entre las cifras de saldos y flujos.

### **Análisis de la Información**

Un análisis adecuado de la deuda pública requiere la existencia de la información necesaria para establecer un adecuado registro de la deuda y su sistematización. Una herramienta útil en el diseño del sistema de registro lo constituye el tipo de información que requieren los analistas para llevar a cabo estudios macroeconómicos del país.

Existe escasa participación de las unidades administradoras de deuda externa en el proceso de análisis. Hasta ahora, este proceso está siendo desarrollado por las unidades encargadas de la definición y evaluación de la política macroeconómica del país. Una de las razones estriba en el hecho que las unidades administradoras de la deuda dedican sus esfuerzos a las etapas de recolección y registro y a la tarea de incorporar o actualizar sistemas de información de la deuda.

Sin embargo, la presencia de representantes de las unidades administradoras de la deuda en el proceso de análisis se justifica en el hecho de que teniendo clara conciencia de los problemas analíticos, se crea el incentivo de producir estadísticas relevantes para el análisis.

El tipo de análisis que deberían incorporar las unidades administradoras de la deuda externa, tiene relación con los siguientes temas:

- a) Problemas potenciales de pagos
- b) Indicadores de capacidad de endeudamiento
- c) Índices de solvencia

- d) Proyecciones y simulaciones, bajo distintos escenarios, de stock de deuda, flujos de pagos y desembolsos
- e) Evaluaciones y simulaciones de diversas instancias de negociaciones con la banca comercial, Club de París, u otros acreedores
- f) Seguimiento de acontecimientos económicos internacionales, tales como renegociaciones, tasas de interés, tipos de cambio, etc.
- g) Análisis de instrumentos financieros del mercado de capitales internacional.

### **Uso que Se Da a las Cifras de Deuda Pública**

1. Para generar informes de cierta periodicidad para ser publicados en boletines de Bancos Centrales o Ministerios de Finanzas, tales como boletines, memorias o informes institucionales.

Los informes muestran montos y flujos de la deuda pública y privada, o solo pública, con desagregaciones por tipo de deudor y de acreedor. En algunos casos se incluye algún tipo de análisis o comentarios.

2. Informes operativos o de uso institucional para cubrir requerimientos de autoridades económicas. Estos informes incluyen un mayor grado de detalle del endeudamiento y generalmente apuntan a necesidades específicas.
3. Informes para apoyar la elaboración de balanza de pagos. Estos informes requieren un minucioso detalle histórico de los desembolsos, amortizaciones y pagos de intereses para un período determinado, lo mismo que proyecciones del servicio de la deuda.
4. Para fines presupuestarios de divisas y para apoyo del manejo de los activos internacionales, se realizan pagos de proyecciones futuros clasificados por monedas y tipos de deudores.
5. Generación de cifras para enfrentar procesos de renegociaciones ya sea con la banca comercial o con el Club de París. Difiriendo de un país a otro en función de los recursos humanos y materiales de las unidades administrativas, se realizan análisis y evaluaciones de las distintas opciones que los países enfrentan en dichos procesos, incluso cierto personal técnico miembro de dichas unidades ha pasado a integrar los equipos negociadores mismos.
6. Programas de seguimiento del FMI. Proporcionan información para controlar los límites a las contrataciones del sector público negociados con el FMI, se refieren tanto a la deuda de mediano y largo plazo como las de corto plazo.

7. Apoyo a las unidades de administración de pasivos, con el objeto de aplicar mecanismos que permitan cubrirse del riesgo de variabilidad de las tasas de interés y/o monedas.
8. Informes anuales al Banco Mundial, especificando a nivel de cada uno de los créditos del sector público, los movimientos anuales por concepto de desembolsos, amortizaciones, intereses, swaps de créditos y otros ajustes, así como también las contrataciones nuevas de dicho año, con una completa descripción de los términos financieros de cada una de ellas.
9. Análisis y autorizaciones de nuevos créditos al Sector público, control operativo de desembolsos y pagos.

Las posibilidades de generación y participación de las unidades administradoras de deuda en los informes antes mencionados varían en función de los recursos humanos y materiales de que dispone así también como de la coordinación con los Ministerios de Finanzas y Bancos Centrales.

La realidad demuestra muchas veces que existen islas de información manejada con excesivo celo institucional que no permiten desarrollar trabajos integrados, desaprovechando una excelente oportunidad de brindar un mejor apoyo a las autoridades económicas del país.

## Sistemas de Información

### Módulo de Estrategia de Deuda (MED)

El Banco Mundial ha desarrollado el módulo de estrategia de deuda que permite realizar simulaciones y proyecciones bajo distintos escenarios. Venezuela es uno de los países que tiene experiencia con este modelo.

El MED es un instrumento analítico basado en microcomputador, que tiene las características siguientes:

- a) Análisis detallado de opciones de reorganización de deuda
- b) Análisis detallado de nuevas estrategias de endeudamiento
- c) Análisis de sensibilidad con tasas de interés y tipos de cambio
- d) Enlaces entre estadísticas de deuda y balanza de pagos
- e) Contabilidad acumulativa y en efectivo para pasivos del servicio de la deuda
- f) Cuadros estándar ya preparados

- g) Cuadros ad hoc definidos por el usuario
- h) Ingreso electrónico por sistemas de administración de deuda computarizados
- i) Ingreso manual de fuentes no computarizadas

### **SIGADE**

UNCTAD ha creado el Programa de Cooperación Técnica en materia de gestión de la deuda. La actividad central de ese programa consiste en ayudar a los países a establecer el marco institucional necesario para la gestión eficaz de la deuda, y a instalar a ese efecto un sistema de información, que ha recibido el nombre de Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE)



## VI. CRÉDITO PÚBLICO EN UN SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA INTEGRADO

### Introducción

Siguiendo el orden en que se presentan las funciones del endeudamiento público comentaremos la interrelación del Crédito Público con los demás componentes del sistema de administración financiera del Estado.

### Interrelación Grupo Institucional

Siendo la administración eficaz de la deuda un acto de voluntad política en el sentido de hacer que se cumplan ordenadamente todas sus funciones, es indispensable que la unidad centralizadora de la deuda tenga relación directa con el grupo institucional constituido para la definición de políticas, de aquí en adelante llamado Grupo.

La relación de la unidad de deuda con el Grupo puede realizarse de dos maneras. La primera puede ser una relación directa donde el Director de la unidad de deuda esté a cargo de la secretaría de dicho grupo y se encargue de ejecutar las decisiones que el Grupo acuerde. Esta alternativa tiene la ventaja de que el Director de deuda conoce de primera mano el pensamiento de los miembros que conforman el grupo y puede asesorar a su Ministro en forma más eficiente, además que una vez tomada una decisión la ejecución será de cumplimiento inmediato. La segunda forma sería indirecta, recibiendo las instrucciones del funcionario que asista a dichas reuniones. Demás está decir que la secretaría se desempeñará como tal sin el derecho a voto en la toma de decisiones.

Las desventajas de la segunda alternativa son obvias, algunos funcionarios tienden a apoyarla porque no desean que un funcionario de tercer nivel participe en sus discusiones. Este problema puede solucionarse poniendo al frente de la unidad de deuda un funcionario calificado, emprendedor, con mucha personalidad e iniciativa que oficialmente sea funcionario de tercera categoría con capacidad de funcionario de primer nivel. Lo importante es que esta persona se desempeñe técnicamente en su trabajo.

Ya hemos mencionado que para que el grupo pueda desempeñar sus funciones debe contar con el apoyo técnico de personal calificado. Este apoyo puede estar dado por funcionarios de alto nivel de las dependencias que conforman el Grupo, dentro de ellas invariablemente debe participar un representante de la unidad de deuda.

### Interrelación con las Agencias Internacionales

Una vez que el grupo de definición de políticas ha dado los lineamientos a seguir vendrá la gestión del financiamiento con Agencias Internacionales sean multilaterales, bilaterales o privadas.

Es claro que para que la unidad de deuda desempeñe la gestión del financiamiento, debe estar plenamente involucrada en la discusión de la política macroeconómica del país y además conocer las condiciones financieras imperantes en el mercado internacional.

Una vez contratados los préstamos y puestos en ejecución los proyectos la unidad de deuda seguirá en estrecho contacto con el acreedor que facilitó el financiamiento, primero para cumplir con las condiciones previas pactadas y evitar que haya retraso en los desembolsos, segundo, para dar seguimiento financiero al proyecto y por último para cumplir con el servicio de la deuda.

Para cumplir con el servicio de la deuda el encargado de la unidad de endeudamiento debe conocer los términos que le permiten al país gozar del período de gracia que tiene cada acreedor sin que perjudique de modo alguno el flujo de desembolsos.

### **Interrelacion con el Banco Central**

Las buenas relaciones de la unidad de deuda con el Banco Central son indispensables ya que éste participa en la mayoría de las funciones de la gestión administrativa de la deuda.

Antes de que el préstamo sea contratado el Banco Central debe opinar si el financiamiento es consistente con los requerimientos de la política monetaria y cambiaria del país.

Cuando el préstamo está en su etapa de desembolso es el Banco Central quien, en su carácter de agente financiero del Gobierno, debe intervenir en todas las operaciones que impliquen movimiento de recursos, tales como anticipos, fondos rotatorios, apertura de cartas de crédito, pagos en divisas a contratistas por servicios o bienes proporcionados a un proyecto.

Para cumplir con el pago de capital, intereses y comisiones, la unidad de deuda remite al Banco Central el monto en moneda local y es este quien se encarga de asignar las divisas.

Toda esta gama de operaciones requiere que el Banco Central les preste atención inmediata ya que el atraso de las mismas representa costos financieros para el gobierno que casi nunca se cuantifican. La única forma de lograr la colaboración efectiva del Banco Central es que el encargado de la unidad de deuda tenga las cualidades de ser un buen comunicador con excelentes relaciones humanas.

### **Interrelacion con Entes Autónomos**

Crédito Público enfrenta dos situaciones con estas instituciones. El primer caso se presenta cuando hay proyectos en ejecución donde no hay delegación de autoridad para desembolsos. Si esta es la situación Crédito Público tiene la forma de ejercer presión tanto para que le proporcionen información como para que cumplan con el servicio de la deuda.

Cuando no hay proyectos en ejecución la única forma de lograr la colaboración es por medio de la concientización del fin que se persigue apoyado desde luego de las normas jurídicas que obliguen con su cumplimiento, con el seguimiento del respaldo político que la unidad de deuda requiere.

### **Interrelación con Presupuesto**

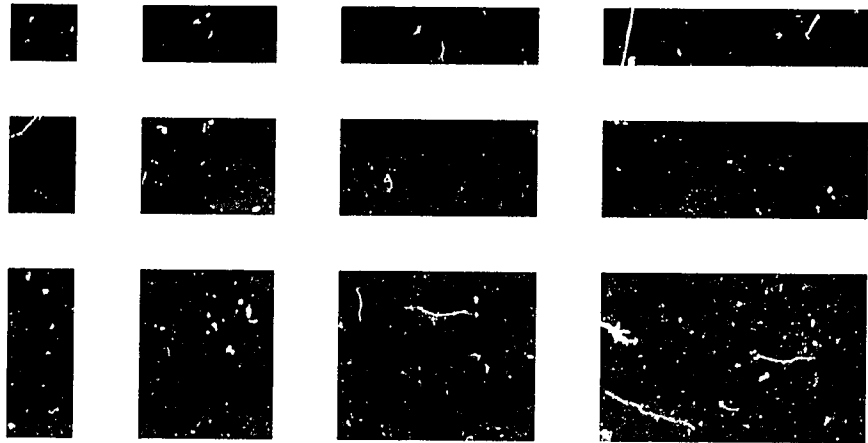
En la etapa de negociación, la unidad de endeudamiento debe asegurarse que el componente en moneda local que requiere el proyecto como contraparte esté asegurado. Se asegurará de este requerimiento solicitando a la Oficina de Presupuesto que este monto sea garantizado con el fin de lograr que la ejecución del proyecto no sufra retrasos por insuficiencia de moneda local.

Hemos dicho que Crédito Público debe llevar el seguimiento financiero del proyecto porque es quien centraliza la información de los desembolsos, pero también se requiere del seguimiento físico de los proyectos. Para efectuar este tipo de seguimiento la unidad de Presupuesto cuenta con el personal calificado ya que para autorizar los desembolsos de fondos internos se asegura que las obras se realicen conforme a lo planeado. Lógico es, que si Presupuesto tiene la capacidad instalada puede pasar la información a Crédito Público relacionada con los proyectos cuyos desembolsos tienen un componente interno y externo.

También Crédito Público tiene que trabajar muy de cerca con la unidad de Presupuesto en la estimación anual del servicio de la deuda, ya que el monto a pagar de capital, intereses y comisiones debe quedar incluido en el Presupuesto Nacional con la mayor exactitud que la información disponible lo permita.

### **Interrelacion con Contabilidad General**

Todo país, así como cualquier empresa tiene la necesidad de conocer cuales son sus bienes, derechos y obligaciones, en otras palabras, cual es su situación financiera. Siendo la unidad de Crédito Público productora de información relacionada con el crédito público interno y externo es necesario determinar con que nivel de detalle debe trasladar la información a la Oficina de Contabilidad General con el fin de incorporar los datos a la información contable que generará los Estados Financieros de la nación.



# ***Control y Auditoría***

***Curso para Ejecutivos Gubernamentales sobre el SIMAFAL  
Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera en  
América Latina y el Caribe***

***LAC/RFMIP  
Proyecto Regional para el  
Mejoramiento de la Administración Financiera  
en América Latina y el Caribe***



**Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos**

***Price Waterhouse***



379

---

INTRODUCCION .....	1
I. ADMINISTRACION FINANCIERA Y CONTROL Y AUDITORIA .....	7
II. OBJETIVO Y ALCANCE DEL CONTROL Y AUDITORIA .....	10
III. SUBSISTEMA DE CONTROL INTERNO .....	17
Administración Financiera y Subsistema de Control Interno .....	17
Propósitos del Subsistema de Control Interno .....	19
Control Interno Financiero .....	24
Control Interno Administrativo o Gerencial .....	24
Responsabilidad del Control Previo al Compromiso y al Desembolso .....	27
Elementos del Subsistema de Control Interno .....	30
Principios y Normas Técnicas de Control Interno .....	39
Condiciones Fundamentales para el Funcionamiento del Control Interno .....	44
Auditoría Interna como Mecanismo de Control Interno Posterior .....	45
Funciones Incompatibles con la Auditoría Interna .....	55
IV. SUBSISTEMA DE AUDITORIA EXTERNA .....	56
Administración Financiera y Auditoría Externa .....	58
Definición y Clases de Auditoría .....	61
Organización Nacional para el Ejercicio del Control Posterior .....	75
Normas Profesionales de Auditoría .....	80
Técnicas y Prácticas de Auditoría .....	82
Planificación de la Auditoría .....	84
Ejecución de la Auditoría .....	106
Comunicación de Resultados (COR) .....	118
Sistema de Información para el Control y la Auditoría .....	130
Otros Criterios Importantes de la Auditoría .....	134

## INTRODUCCION

El sistema de control y auditoría constituye uno de los componentes dinámicos del SIMAFAL cuya aplicación es imperativa en todos y cada uno de los componentes que conforman el Sistema de Administración Financiera.

Al sistema de control y auditoría se le conoce tradicionalmente bajo una división dicotómica claramente definida que tiene también plena vigencia en el sector público:

**Control interno.** El control interno está integrado en el proceso de ejecución de las actividades operativas, administrativas y financieras de una entidad o programa específico, y tiene el propósito de promover el adecuado uso de todos los recursos disponibles.

**Control externo.** El control externo es programado y ejecutado por las Instituciones Superiores de Auditoría, ISA's, que en América Latina se las conoce como las contralorías generales o los tribunales o cortes de cuentas. Se aplica con el propósito fundamental de evaluar las actividades una vez ejecutadas para identificar aquellas que requieren mejoras en orden a lograr mayor eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los objetivos institucionales.

Mediante el diseño y aplicación de los principios, procedimientos y prácticas de control interno en el proceso de ejecución de las actividades institucionales se promueve el uso adecuado de los recursos y se proyectan mejores niveles de rendimiento y producción de los bienes o servicios. El control interno contiene un elemento que permite la autoevaluación independiente de las actividades realizadas que se lo denomina auditoría interna.

La auditoría, en general, debe considerarse como un sistema de verificación selectiva aplicado a las entidades, áreas o actividades importantes realizadas por las instituciones de la administración pública que, ejecutado periódicamente, permite identificar las situaciones que requieren ser mejoradas para el cumplimiento eficiente y efectivo de las responsabilidades establecidas a una entidad u organización. La auditoría tiene un enfoque positivo orientado más al mejoramiento de la administración pública, que a la detección de errores, irregularidades o acciones ilegales.

### Enfoque tradicional del control y la auditoría

El control y la auditoría tradicionalmente han estado dirigidos a los asuntos de orden financiero y legal; pero, como bien ha sido señalado en el enfoque conceptual definido por el SIMAFAL, el enfoque no está circunscrito a la revisión y evaluación de las actividades relacionadas con la administración financiera solamente, ya que toma en cuenta temas relacionados con la administración de los recursos humanos, materiales y tecnológicos, y de igual manera con los aspectos de orden operativo como las compras, la contratación, la recaudación, las cobranzas, la producción, el mercadeo y la venta de bienes y servicios de las entidades que se encuentran bajo el ámbito de supervisión de la Institución Superior de Auditoría, ISA.

La estructuración del Estado, de los sectores, de las entidades o de los programas, con propósitos exclusivos de control y auditoría es un requerimiento importante para proyectar las actividades y responsabilidades de auditoría. Por lo tanto, la clasificación del sector público con fines de auditoría constituye uno de los pasos iniciales para la organización y posterior aplicación del control y auditoría con características de eficiencia y de eficacia.

Prácticamente durante los años transcurridos del siglo XX el enfoque de la auditoría tradicionalmente ha estado dirigido principalmente al control del efectivo por su alto grado de liquidez, al control de los bienes materiales por las deficiencias existentes en cuanto a las salvaguardas y a verificar el cumplimiento formal de las disposiciones legales y normativas existentes sobre los asuntos examinados.

La utilidad de los datos contenidos en el informe de auditoría radica en que promueven la toma de decisiones tendientes al mejoramiento de la producción en las instituciones auditadas; sin embargo, en el sector público, no se le ha dado la importancia que tiene a la información resultante de la ejecución de la auditoría. Además, para los funcionarios que administran las entidades públicas responsables de tomar las decisiones es prácticamente desconocido el contenido y enfoque del dictamen profesional.

### **Desarrollo técnico del control y la auditoría**

La auditoría y el control en el sector privado se inició a fines del siglo pasado y logró su desarrollo con la integración de sociedades para la administración de los negocios, situación que creó la necesidad de verificaciones independientes de los resultados obtenidos en el manejo de las empresas. Se empezó emitiendo certificaciones sobre la veracidad de los resultados obtenidos en cada ejercicio financiero llegando a los actuales dictámenes sobre la razonabilidad de la información contenida en los estados financieros presentados por las organizaciones, conforme los criterios establecidos en los principios de contabilidad generalmente aceptados por la profesión del Contador Público.

La emisión de las normas para el ejercicio profesional de la auditoría se hizo una realidad y las declaraciones sobre las mismas normas - que amplían los criterios de orden técnico - se ha venido produciendo de manera periódica, principalmente por la investigación y divulgación realizada por el Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados, AICPA.

Las Declaraciones 52 a la 61 - traducidas por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, IMCP - fueron aprobadas en abril de 1988 por el Comité de Auditoría del AICPA, publicadas en 1989 por el IMCP, y entraron en vigor a partir de enero de 1989 y 1990. Dichas declaraciones técnicamente son aplicables a las actividades de auditoría realizadas por los profesionales responsables de estas funciones, pero requieren una resolución o pronunciamiento previo del organismo profesional de cada país.

En las actividades de control y auditoría realizadas en el sector público a nivel latinoamericano se han presentado variaciones y cambios de enfoque, principalmente en las dos últimas décadas, cuando se han introducido conceptos, términos y metodologías

modernos para el ejercicio de las actividades desarrolladas por las Instituciones Superiores de Auditoría, ISA's, tales como los siguientes:

- Auditoría (fiscalización).
- Control interno (control previo, concurrente y posterior bajo la responsabilidad de la administración activa de las instituciones públicas).
- Normas de auditoría generalmente aceptadas, (definen los estándares de calidad para el ejercicio de la auditoría).
- Evaluación de la estructura del control interno institucional, (base para la aplicación de los procedimientos de auditoría).
- Aplicación de criterios selectivos para la ejecución de las actividades de control y auditoría.
- Definición de las técnicas y prácticas de auditoría para el ejercicio de las actividades de control.
- Definición de normas técnicas de auditoría gubernamental a ser aplicadas en la realización de la auditoría.
- Documentación o evidenciación de los procedimientos y técnicas de verificación aplicados en el ejercicio de la auditoría.
- Establecimiento de principios de control interno a ser incluidos en el diseño de los procedimientos operativos, administrativos y financieros de las entidades públicas.
- Mejoramiento y actualización de los dispositivos legales que facultan el ejercicio del control en varias ISA's de América Latina.
- Profesionalización de las ISA's mediante la contratación de profesionales para el ejercicio de la auditoría, incluso la integración de técnicos para el control de actividades especializadas, como la auditoría de obras públicas, la auditoría informática y otros.
- Preparación de documentos técnicos que promueven la sistematización en el ejercicio de las actividades de auditoría, y fomentan la eficiencia y la eficacia en las funciones de control, como el manual de procedimientos de auditoría y el desarrollo de programas específicos para actividades importantes realizadas por las entidades públicas.
- Programas de capacitación, entrenamiento y especialización de los profesionales que prestan los servicios en las ISA's.

Estos son, entre otros, los aspectos importantes que han promovido el desarrollo técnico y profesional de la auditoría en el sector público, basados principalmente en la experiencia obtenida en el sector privado y adaptados a las actividades de la auditoría gubernamental.

También se han adoptado algunas experiencias logradas por las ISA's de los países desarrollados, las cuales han sido difundidas a través de los organismos internacionales, principalmente la Organización Internacional de Instituciones Superiores de Auditoría, INTOSAI, y el Organismo Latinoamericano y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, OLACEFS, (antes ILACIF) las que han sido introducidas gradualmente en varias ISA's o se encuentran en proceso de adaptación para su posterior aplicación.



## Situación actual y perspectivas futuras

El enfoque conceptual actualizado está contenido en el SIMAFAL y constituye el criterio que debe ser utilizado en el desarrollo del sistema de control y auditoría, el mismo que basa en los normativos técnicos divulgados por los organismos profesionales e instituciones internacionales que integran a las ISA's de los países de América Latina.

Varias ISA's carecen de los instrumentos técnicos básicos para el desarrollo de las actividades de control y auditoría; por lo tanto, el diseño, la preparación, la aplicación y la posterior evaluación de los principios, normas, políticas, criterios de general aceptación y manuales de procedimientos constituye el punto de partida para el mejoramiento de las actividades operativas de las ISA's. También en varios casos es necesaria la adecuación organizacional y la provisión de recursos.

El Proyecto para el Mejoramiento de la Administración Financiera en América Latina y el Caribe, LAC/RFMIP, auspiciado por la Agencia para el Desarrollo Internacional, AID, constituye un factor importante para el desarrollo de la administración financiera y el control y auditoría.

La difusión del modelo conceptual de la administración financiera, así como su adaptación y aplicación constituyen aspectos prioritarios que en la actualidad se están realizando en varios países de la región. Por lo indicado, el futuro del sistema de control y auditoría es prometedor; pues, es evidente que la técnica difundida y que presenta características de aceptación general para el ejercicio del control por parte de las ISA's es la auditoría profesional, mediante la aplicación de los estándares establecidos por los organismos profesionales y las adaptaciones incluidas para el funcionamiento del sistema a nivel de cada uno de los países de la región.

## Integración de los sistemas de administración financiera

El Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina, SIMAFAL, presenta como partes integrantes a dos sistemas el de Administración Financiera, con sus características generales, elementos o componentes y situaciones que requieren la coordinación entre ellos y el de control y auditoría.

El sistema de control y auditoría en el SIMAFAL esta concebido de manera integrada con el de administración financiera. Esta situación se presenta debido a que el control interno previo y concurrente es el común denominador de uno y otro sistema.

Sin embargo, es importante dejar en claro que la responsabilidad por el diseño, aplicación y actualización constante del sistema de control interno es una responsabilidad directa de la administración de cada una de las entidades o unidades organizativas que ejecutan las actividades operativas. A manera de ejemplo: será responsabilidad del Ministro de Finanzas o de Hacienda y del Subsecretario, Viceministro o Director de Presupuesto el funcionamiento adecuado del control interno dentro de la Administración Presupuestaria.

De igual manera, corresponde a las demás unidades y funcionarios que integran las demás áreas de la administración financiera pública, todo lo relacionado con el control

interno a ser diseñado, aplicado y evaluado en esas áreas. De modo análogo la ISA es responsable también de su propio sistema de control interno dentro de su organización.

Si bien la responsabilidad por el diseño aplicación y mejora constante de los procedimientos de control interno es susceptible de establecerse individualmente y por separado, dentro de cada subsistema de la administración financiera, es necesaria la integración en ellos del control interno para la planificación, organización, ejecución, información y evaluación de las actividades que deben coordinarse de manera permanente.

Dicha integración debe estar definida en las disposiciones y normativos técnicos que establecen las funciones y responsabilidades de cada subsistema y en el diseño de los procedimientos para su funcionamiento, documentados en los manuales o instructivos que sirven de base para la operación integral del sistema de administración financiera.

El sistema de control y auditoría, en sus actividades de control posterior de las operaciones realizadas por las instituciones, unidades o actividades importantes, cumple con el requisito de integración de los subsistemas, realizando auditorías al sistema de administración financiera de manera global, para identificar las necesidades de mejora en el sistema integrado de cada país.

La responsabilidad por el correcto funcionamiento del subsistema de Auditoría Externa corresponde a la ISA de cada país. Por lo general es el organismo rector del sistema y el encargado de emitir la normatividad técnica y los manuales de procedimientos que permiten la sistematización de las actividades de auditoría realizadas por los elementos activos de la misma: Institución Superior de Auditoría, unidades de auditoría interna y firmas de auditoría contratadas para prestar servicios en las instituciones públicas.

Las funciones de las ISA's tienen un ámbito de control que rebasa a los subsistemas definidos en el SIMAFAL, principalmente debido a la orientación y enfoque proyectado de la auditoría en el sector público, situación que se ratifica, cuando se manifiesta que:

*El subsistema de auditoría externa rige y se aplica en la totalidad de instituciones del sector público y a él concierne, no solamente los aspectos de regularidad y de legalidad de las operaciones, sino también la economía y eficiencia de las mismas y la efectividad de los resultados.*<sup>1</sup>

La globalidad del sistema de control y auditoría mediante la aplicación del subsistema de control externo, que podría denominarse como la **auditoría independiente**, se observa claramente debido al ámbito de aplicación en todas las instituciones del sector público y debido al enfoque que el mismo presenta, cuando puede estar orientado a la verificación de orden financiero y legal o dirigida a evaluar la eficiencia, la efectividad y la economía de las operaciones realizadas.

---

<sup>1</sup>Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina, SIMAFAL, Proyecto LAC/RFMIP, abril de 1991.

La evaluación de las actividades sustantivas realizadas por las instituciones de la administración pública mediante la integración de profesionales de varias disciplinas constituye otro elemento que permite identificar las características de globalidad y amplia aplicación de la auditoría independiente en la administración pública, rebasando el enfoque de los subsistemas definidos en el SIMAFAL.

En conclusión, el sistema de control y auditoría, mediante la aplicación del subsistema de control interno, específicamente la auditoría interna, y el subsistema de control externo, auditoría independiente, constituye el elemento activo más importante para orientar de manera permanente hacia la integración de los sistemas de administración financiera conocidos: Presupuesto, Tesorería, Crédito Público y Contabilidad, mediante la auditoría o evaluación periódica del sistema de administración financiera del gobierno y de las instituciones públicas.

## I. ADMINISTRACION FINANCIERA Y CONTROL Y AUDITORIA

El SIMAFAL define en términos generales tres tipos de sistemas para el manejo de la administración pública:

- Sistemas Institucionales, término que clasifica a los organismos por tipo de instituciones públicas.
- Sistemas Sustantivos, el sector público clasificado por los sectores especializados de la actividad pública.
- Sistemas Adjetivos, relacionados con el manejo de los medios, como la planificación, la organización, la dirección y el control, y los relativos a la administración de los recursos humanos, financieros, materiales, tecnológicos y de tiempo.

Para el funcionamiento de estos sistemas siempre existe una entrada de datos o insumos, un proceso de los datos y una salida de información o productos elaborados, los cuales son susceptibles de ser controlados de acuerdo con la planificación realizada y las políticas establecidas para su ejecución.

Los resultados del control ejercido mediante la auditoría interna o la auditoría independiente se constituyen en una parte significativa de los insumos para mejorar el proceso y la producción de los bienes y servicios por parte de las instituciones que conforman la administración pública. Desde el punto de vista gerencial se conoce a este mecanismo de evaluación como el proceso de *retroalimentación o realimentación* de información que permite mejorar las actividades institucionales que se constituye en uno de los fines primordiales de la función de auditoría, sea interna o independiente.

Por lo expuesto, el sujeto de la auditoría en la administración pública está constituido por todos los sistemas identificados en la clasificación anterior, consecuentemente es muy amplio y requiere de criterios muy claros de selectividad, importancia y administración del riesgo para cumplir cabalmente con su finalidad.

La división del control mediante la auditoría interna y la auditoría independiente requiere de mecanismos detallados de coordinación técnica que permitan la utilización eficiente de los recursos de auditoría, principalmente en el manejo de la selectividad, la importancia relativa y la administración del riesgo, así como en la definición de los ámbitos de control a cubrir, de tal manera que las actividades sean complementarias o adecuadamente segregadas a partir de la planificación institucional de las actividades de auditoría en el corto y el mediano plazo.

La administración financiera y sus sistemas componentes sólo constituyen una parte de la administración pública, que deberá ser considerada en la planificación de las actividades de la auditoría interna y de la auditoría independiente realizada por la ISA y las firmas de auditores contratadas para prestar servicios en las instituciones públicas.

A continuación se listan los sistemas que conforman la administración financiera pública, bajo el enfoque del SIMAFAL, y determinando la aplicabilidad del sistema de control y auditoría en todos ellos:

Componentes del SIMAFAL	Control y Auditoría		
	Control Interno	Auditoría Interna	Auditoría Independiente
<b>Sistema de administración financiera:</b>			
Subsistema de Presupuesto	Sí	Sí	Sí
Subsistema de Tesorería	Sí	Sí	Sí
Subsistema de Crédito Público	Sí	Sí	Sí
Subsistema de Contabilidad	Sí	Sí	Sí
<b>Sistema de control y auditoría</b>			
Subsistema de Control Interno	Sí	Sí	Sí
Subsistema de Auditoría Externa	Sí	Sí	Sí

El cuadro demuestra que el Sistema de Control y Auditoría, conformado por el Subsistema de Control Interno que comprende el control previo, concurrente y auditoría interna (control interno posterior) y el Subsistema de Auditoría Externa (control externo posterior), es aplicable en todos los subsistemas definidos por el SIMAFAL, sin excepción alguna, situación que demuestra su globalidad.

Es conveniente aclarar que el control interno a ser definido, diseñado, implantado y evaluado periódicamente es una de las responsabilidades de la administración de cada organismo o entidad encargada del manejo de cada sistema.

El correcto funcionamiento de la unidad de auditoría interna, como parte que es del control interno, también es responsabilidad de la administración de cada entidad; sin embargo, es conveniente definir con la suficiente antelación las necesidades de "coordinación técnica" entre los elementos subjetivos del sistema de control y auditoría, vale insistir: la ISA, las unidades de auditoría interna y las firmas de auditores privados. Una manera de lograr dicha coordinación es mediante la normatividad técnica emitida por la ISA y que será de aplicación obligatoria por todos los componentes del sistema.

En conclusión, el control y auditoría de la administración financiera pública es una parte de las funciones y responsabilidades de aquellos entes, y debería aplicarse de manera periódica y global con el propósito de lograr la integración de los sistemas componentes de la administración financiera pública en todos los niveles de las instituciones del Estado.

Parte importante de los recursos disponibles para el funcionamiento del sistema de control y auditoría debe estar dirigida al control de las actividades substantivas de los organismos públicos, motivo por el cual la coordinación técnica entre los componentes del sistema se hace imprescindible para determinar la orientación del trabajo, los ámbitos a cubrir, los períodos en los cuales se ejecutarán los estudios y otros aspectos relacionados con el adecuado uso de los recursos y el enfoque definido para ejecutar las funciones de auditoría.

La disponibilidad de normativos técnicos específicos para el sector público, en lo atinente al sistema de control y auditoría, permitirá la sistematización de las actividades operativas, agilizando los resultados y constituyéndose en uno de los elementos dinámicos para el mejoramiento de la administración financiera y el nivel de producción de las instituciones públicas de cada país.

Conceptualmente, el sistema de control y auditoría constituye un elemento que posibilita en gran medida las acciones correctivas y la toma de decisiones para mejorar las actividades de todo el sector público, entre las cuales se encuentran las relacionadas con el Presupuesto, la Tesorería, el Crédito Público y la Contabilidad del Gobierno. También los ejecutores del sistema de control y auditoría deben someterse al control y auditoría. Esto se demuestra cuando se diseña un sistema de control interno para el buen funcionamiento de las unidades responsables del control, y la unidad de auditoría interna evalúa las actividades realizadas por la ISA, en la contratación de firmas privadas de auditores para dictaminar los estados financieros de la ISA y cuando el Legislativo evalúa las actividades realizadas por ella.

## II. OBJETIVO Y ALCANCE DEL CONTROL Y AUDITORIA

El sistema de control y auditoría tiene como característica especial la amplitud de su ámbito de aplicación en las actividades desarrolladas por las entidades públicas, sean de carácter operativo, administrativo o financiero.

### Objetivos de la Auditoría

Para desarrollar el tema, primero se determinan y analizan los objetivos de la auditoría independiente, (control externo) y los de la auditoría interna, (parte del control interno), que tienen características similares.

Entre los objetivos del sistema de control y auditoría pueden enunciarse los siguientes: <sup>1</sup>

- Dinamizar la actividad administrativa de las entidades y organismos sujetos a esta ley, por medio del establecimiento claro y definitivo de sus funciones específicas y de las que les corresponden en materia de control.
- Establecer un control interno confiable.
- Fijar dentro de las atribuciones de la máxima autoridad de cada entidad y organismo, las funciones de planificación, organización, dirección coordinación y control interno, de acuerdo con las normas de esta ley.
- Garantizar a los servidores un medio ambiente que fortalezca su moralidad e integridad.
- Aumentar la productividad de las entidades y organismos del sector público.
- Establecer deberes y obligaciones individuales.
- Facilitar la adopción de decisiones gerenciales a base de información confiable y oportuna.
- Salvaguardar los recursos públicos.
- Aumentar la eficiencia, efectividad y economía en las operaciones gubernamentales y en el uso de los recursos públicos.
- Fomentar el cumplimiento de las disposiciones legales, normas y políticas pertinentes
- Facilitar el logro de las metas y objetivos programados.

Los objetivos señalados abarcan las actividades de orden operativo, administrativo y financiero realizadas por las entidades que conforman el ámbito de control de las ISA's, así como el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y la normatividad técnica existente sobre el particular.

El Manual Latinoamericano de Auditoría Profesional en el Sector Público, publicado por el OLACEFS, (antes ILACIF) establece una serie importante de criterios técnicos para el ejercicio de la auditoría profesional por parte de las ISA's de todos los países de

---

<sup>1</sup> Ley Organica de Administración Financiera y Control, (LOAFYC) de la República del Ecuador, Quito, Registro Oficial No.      de      de mayo de 1977.



América Latina. Algunos objetivos generales de la auditoría definidos en dicho Manual se presenta a continuación: <sup>2</sup>

- Promover mejoras o reformas constructivas en las operaciones, en los sistemas administrativos y financieros y en el control interno gerencial de las entidades públicas.
- Determinar si se están llevando a cabo, exclusivamente, aquellos programas o actividades legalmente autorizados, conduciéndolos en forma debida y cumpliendo con los objetivos establecidos.
- Averiguar si los programas y actividades se llevan a cabo de manera eficiente, efectiva y económica.
- Evaluar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a las operaciones gubernamentales, así como los planes, políticas, normas y procedimientos establecidos.
- Examinar y evaluar los sistemas de control interno gerencial de las entidades públicas, determinando, así mismo, el grado de confiabilidad que merece la administración en el ejercicio directo del control sobre los recursos humanos, materiales y financieros.
- Determinar la suficiencia, oportunidad, utilidad y grado de confiabilidad de la información financiera y administrativa elaborada y utilizada para la toma de decisiones gerenciales internas.
- Determinar el grado de confiabilidad de la información financiera y administrativa elaborada y presentada a otros niveles de gobierno, evaluando la forma y contenido de dicha información de acuerdo con su propósito.
- Dar fe a terceros de la presentación razonable de la situación financiera, los cambios ocurridos en la misma, los resultados de las operaciones y los cambios en el patrimonio público, presentados a través de los estados financieros elaborados por las entidades públicas.
- Averiguar si los recursos humanos, materiales y financieros son utilizados de manera eficiente, efectiva y económica y si se encuentran adecuadamente controlados.
- Evaluar el rendimiento y/o productividad de las entidades y sus servidores

En resumen, se puede afirmar que los objetivos previstos en el Manual Latinoamericano son consistentes con los señalados en la Ley de Administración Financiera y Control antes citada y se refieren al examen o auditoría de los siguientes puntos:

- La información financiera resultante de las actividades realizadas por los subsistemas de Presupuesto, Tesorería, Crédito Público y Contabilidad Gubernamental, a nivel del gobierno central, las empresas y organismos descentralizados y otras entidades específicas.

---

<sup>2</sup> Manual Latinoamericano de Auditoría Profesional para el Sector Público, publicado por el OLACEFS, (antes ILACIF), Tercera edición, Bogotá - Colombia 1981.



- El rendimiento, productividad o efectividad de las entidades, unidades administrativas o actividades sustantivas; y la eficiencia y la economía en el uso de los recursos.
- Cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y de cualquier otra naturaleza aplicables a los puntos anteriores. auditoría gubernamental.

La Contraloría General del los Estados Unidos de Norteamérica presenta los siguientes objetivos generales: <sup>3</sup>

- Si la entidad esta llevando a cabo sólo aquellas actividades o programas autorizados por el congreso y conduciéndolos en forma debida, cumpliendo con los objetivos establecidos. Cuando sea necesario, se debe averiguar también si las actividades o programas autorizados siguen cumpliendo su propósito en forma eficaz.
- Si los programas y actividades se llevan a cabo y si los gastos se efectúan de manera efectiva, eficiente y económica y de acuerdo con los requerimientos de las leyes y reglamentos pertinentes, incluyendo las decisiones del Contralor General.
- Si los recursos de la entidad incluyendo los fondos, bienes y personal están adecuadamente controlados y utilizados de manera efectiva, eficiente y económica.
- Si todos los ingresos y recibos originados por las operaciones bajo examen se recaudan y si se rinde cuenta de ellos debidamente.
- Si el sistema contable de la entidad cumple con los principios, normas y requerimientos prescritos por el Contralor General.
- Si los informes presentados por la entidad al Congreso y a las entidades centrales de control muestran en forma apropiada la información requerida de acuerdo con el propósito de los mismos.

También se observa que los objetivos del sistema de control y auditoría están orientados a las actividades de orden financiero, legal y de cumplimiento con los propósitos y metas de manera eficiente, efectiva y económica, situación consistente con los objetivos primeramente citados.

El sistema de control y auditoría, mediante la aplicación del control externo a través de la auditoría independiente, y del control interno a través de la auditoría interna persigue similares objetivos, los mismos que pueden resumirse en los siguientes:

- Evaluar la eficiencia, la efectividad y la economía con que se utilizan los recursos humanos, financieros, materiales, tecnológicos y de tiempo de las entidades públicas, en la prestación de servicios y en la producción de bienes, así como en el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos en las disposiciones legales y normativas, políticas gerenciales y la planificación estratégica del sector, entidad, programa o actividad importante.

---

<sup>3</sup> Manual de Auditoría de la Contraloría General de los Estados Unidos de Norteamérica, Publicado por el OLACEFS, (antes ILACIF) Bogotá Colombia, 1981.

- Verificar la razonabilidad de los estados financieros producidos por los sistemas componentes de la administración financiera y emitir un dictamen profesional para dar fe a terceros sobre la validez de la información presentada, de conformidad con los criterios técnicos establecidos en los principios de contabilidad generalmente aceptados.

### Objetivos del Control Interno

El control interno, aplicado en el proceso de ejecución de las operaciones, clasificado como control previo y control concurrente, es responsabilidad de la administración de cada organismo y los procedimientos de aplicación están integrados en las actividades operativas, administrativas y financieras realizadas por las entidades públicas.

Por la razón indicada, los objetivos del control interno tienen características diferentes a los presentados para el control ejercido mediante la auditoría y se los presenta de manera independiente basados en su definición:

- Salvaguardar los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos propiedad del organismo para el cual se diseñe el subsistema de control interno.
- Verificar la exactitud y veracidad de la información financiera, administrativa y técnica producida por la entidad.
- Promover la ejecución eficiente de las operaciones técnicas, administrativas y financieras del organismo.
- Estimular la observación de la política prescrita por las autoridades y apoyar al cumplimiento de las metas y objetivos programados para la institución.

El control interno se ejerce mediante la aplicación de procedimientos de control previo y concurrente, al momento que se ejecutan las actividades; por lo tanto, participan diferentes niveles jerárquicos: directivo, ejecutivo y operativo de la entidad, de acuerdo con el tipo de operación. Si la operación es importante seguramente participan los directivos de la entidad, pero si la transacción o actividad es poco significativa sólo participan los niveles operativos y quizá el nivel ejecutivo.

Los objetivos señalados llegan a cumplirse mediante la aplicación de los procedimientos diseñados y de las instrucciones formales emitidas por los niveles ejecutivo y directivo de la organización.

Los objetivos del control interno son evaluados en la entidad mediante estudios planificados, aplicados por la unidad de auditoría interna del organismo, cuyos resultados son comunicados a los niveles directivo y ejecutivo para la aplicación de las recomendaciones que permitan su mejoramiento.

En consecuencia, el grado de cumplimiento de los objetivos del control interno se pone de manifiesto cuando se realiza su evaluación por parte de la unidad de auditoría interna,

que es parte del control interno de la entidad; o hasta cuando la ISA lleva a cabo el examen de las operaciones institucionales y evalúa el sistema de control interno como una de las fases de la metodología usada para realizar la auditoría independiente.

Existen objetivos menores a los señalados, los mismos que se encuentran relacionados de manera directa con las operaciones de menor importancia y que son tratados en el estudio de cada uno de los sistemas que conforman la administración financiera, el control y la auditoría.

Los objetivos establecidos para el control interno son de mucha importancia para la auditoría interna e independiente, ya que de acuerdo con su solidez, confiabilidad y seguridad se programan los procedimientos sustantivos de verificación de las operaciones institucionales, utilizando criterios de selectividad, importancia relativa y el manejo del riesgo en las operaciones verificadas. Por lo tanto, el diseño y aplicación de los procedimientos de control previo y concurrente en el proceso de ejecución de las operaciones son fundamentales para el funcionamiento eficiente del control interno, al que deben destinarse los recursos humanos especializados y los materiales necesarios. En ellos deben evitarse las duplicaciones y los controles que no contribuyan efectivamente a la ejecución de las actividades de manera eficiente u obsten el logro oportuno de las metas y objetivos de la institución, o impidan salvaguardar los recursos institucionales o asegurar la información operativa, administrativa y financiera veraz.

### Alcance de la Auditoría

En general, el ámbito de aplicación de la auditoría en el sector público incluye a todas las entidades y organismos que participan de los recursos del Estado; por lo tanto, las actividades de auditoría están dirigidas a una amplia gama de sectores, instituciones, unidades administrativas, programas y operaciones.

El término auditoría incluye la auditoría independiente y la auditoría interna. El alcance de la auditoría moderna en el sector público es aplicable a todos los aspectos importantes o significativos de los sectores, instituciones, unidades administrativas y programas gubernamentales, y cubre las actividades:

- Operativas (sistemas sustantivos)
- Administrativas (sistemas adjetivos)
- Financieras (sistema adjetivo particularizado)

La planificación institucional de la auditoría en términos globales determina el alcance de las actividades de control y auditoría en el corto y el mediano plazo, incluyendo la orientación de los estudios o exámenes a desarrollar.

La orientación de la auditoría se determina al definir el objetivo general de cada estudio, el mismo que tiene las siguientes posibilidades:

- Evaluar la eficiencia, la efectividad y la economía en la ejecución de las operaciones a examinar; o,

- Dictaminar sobre la razonabilidad de los estados financieros que presentan los resultados de las operaciones de una entidad.

De acuerdo con el objetivo del estudio el énfasis de la auditoría puede dirigirse a evaluar las actividades operativas, administrativas y financieras en el primer caso, o a examinar las actividades financieras y administrativas, en el segundo caso, considerando en las dos situaciones el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y normativas pertinentes.

Tradicionalmente, el alcance de la auditoría conocida como fiscalización, ha estado dirigido hacia la verificación de la legalidad, propiedad y veracidad de los gastos públicos, mediante el examen detallado de la documentación sustantiva de las operaciones. En la actualidad, la orientación de la auditoría profesional moderna tiene un alcance que abarca las actividades operativas, administrativas y financieras realizadas por las entidades del sector público, situación que hace necesaria la capacitación, el entrenamiento y la especialización de los profesionales que laboran en las Instituciones Superiores de Auditoría y la integración de equipos multidisciplinarios para el ejercicio de la auditoría dirigida a los sistemas sustantivos y adjetivos de las instituciones públicas, se constituye en un requerimiento básico.

Para cada auditoría incluida en la planificación de la ISA es fundamental definir el alcance del trabajo a realizar, el mismo que debe referirse tanto al período sujeto a examen como a las principales operaciones que serán verificadas. En ningún caso la auditoría considera eficaz la evaluación del universo de las operaciones realizadas por una entidad, unidad administrativa, programa o actividad importante.

Una característica fundamental del alcance de la auditoría es el criterio de selectividad utilizado para definir el ámbito de control, la planificación institucional de la auditoría, la determinación de los objetivos generales de los estudios, el establecimiento del alcance del trabajo y la aplicación de los procedimientos de verificación en la ejecución misma de la auditoría.

En resumen, el alcance de la auditoría gubernamental es tan amplio que incluye todas las actividades desarrolladas por las instituciones públicas, enfocadas desde el punto de vista de la evaluación de la eficiencia, eficacia y economía o del dictamen sobre la razonabilidad de los resultados presentados en los estados financieros de una entidad.

### Alcance del Control Interno

En la práctica, el concepto del subsistema de control interno abarca todas las actividades de un macrosistema o de una institución pública, cuando en el documento del SIMAFAL, se manifiesta que el sistema de control interno:

*...está constituido por el conjunto de medidas y métodos adoptados y aplicados por cada institución en 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, estimular la adhesión a las políticas y normas establecidas y, promover la efectividad en el logro de los resultados.*

El subsistema de control interno comprende el control previo, el concurrente y el posterior (auditoría interna). Los dos primeros se aplican en el proceso de ejecución detallada de todas las actividades operativas, administrativas y financieras.

Consecuentemente, el alcance del subsistema de control interno es aplicable a todas las actividades desarrolladas por las entidades públicas, en todos los niveles de la organización, ya sea por los funcionarios operativos, por los ejecutivos o por los directivos, de conformidad con la importancia de los recursos involucrados.

El diseño del subsistema de control interno, insertado en cada uno de los sistemas sustantivos y adjetivos de las instituciones públicas constituye el aspecto más importante y complejo para el cumplimiento de los objetivos señalados en su definición. A manera de ejemplo: si consideramos al Subsistema de Presupuesto para el análisis, éste debe disponer de un subsistema de control interno que permita salvaguardar los recursos, garantizar la confiabilidad y corrección de las operaciones y de la información, estimular la adhesión a las políticas y normas establecidas y, promover la economía y la eficiencia en el uso de los recursos y la efectividad en el logro de los resultados, para lo cual es necesario diseñar una serie de medidas y métodos de trabajo que permitan sistematizar las labores del personal involucrado y conseguir los objetivos antes señalados.

Lo indicado para el Subsistema de Presupuesto es aplicable para el resto de subsistemas que conforman el SIMAFAL, como son el de Tesorería, Crédito Público, Contabilidad y Control y Auditoría, así como para el resto de subsistemas adjetivos y lo más importante los sistemas sustantivos operados en cada institución pública.

### **Alcance del Sistema de Control y Auditoría**

Los aspectos presentados confirman la perspectiva global del sistema de control y auditoría, conformado por los subsistemas de control interno (control previo, concurrente y posterior) ejercido por la administración de cada entidad pública y de control externo (auditoría independiente) ejecutado por las ISA's y las firmas privadas de auditoría contratadas para prestar servicios en las entidades públicas.

En consecuencia, no existen limitaciones para el ejercicio del control y la auditoría en los sistemas que conforman el SIMAFAL y el resto de actividades adjetivas ejecutadas por las instituciones públicas. Sin embargo, el aspecto de mayor relevancia actual es el control y la auditoría de los sistemas sustantivos desarrollados por las instituciones públicas, los mismos que están integrados en el alcance del Sistema de Control y Auditoría.

El diseño de los subsistemas de control interno constituye el fundamento o la base estructural para el ejercicio eficiente, eficaz y económico del control interno gerencial y de la auditoría independiente aplicada por las ISA's.

### III. SUBSISTEMA DE CONTROL INTERNO

La concepción moderna del término control interno, denominado por el SIMAFAL como el Subsistema de Control Interno, involucra prácticamente todas las actividades desarrolladas por una entidad u organismo, ya que se diseña, aplica y evalúa periódicamente, con referencia a las actividades operativas, administrativas y financieras proyectadas y ejecutadas.

Sin embargo, el origen y desarrollo del término control interno es parte de la evolución que ha tenido la profesión de la Contaduría Pública. Como una de las responsabilidades de la auditoría financiera se evalúa el subsistema de control interno relacionado con el examen de los estados financieros presentados por un organismo público o privado. La Codificación de Normas y Procedimientos de Auditoría aprobada por el Instituto Americano de Contadores Públicos, en 1972, define al control interno:

*El control interno comprende el plan de organización, todos los métodos coordinados y las medidas adoptadas en el negocio, para proteger sus activos, verificar la exactitud y confiabilidad de sus datos contables, promover la eficiencia en las operaciones y estimular la adhesión a las prácticas ordenadas por la gerencia. Posiblemente esta definición es más amplia que el significado que a veces se le atribuye al término. Reconoce que un "Sistema" de control interno se proyecta más allá de aquellas cuestiones que se relacionan directamente con las funciones de los departamentos de contabilidad y financieros.*

Bajo la definición indicada el enfoque del subsistema de control interno incluye a toda la entidad, considera todas sus unidades administrativas sin excepción alguna y todas las actividades, sean operativas, administrativas o financieras. Se puede decir que orienta su acción a los sistemas o actividades sustantivos ejecutados por las instituciones públicas, reconociendo la incidencia y el apoyo que representan las actividades adjetivas que complementan el eficiente funcionamiento de una entidad y permiten el logro de los objetivos institucionales.

Esta misma definición fue adaptada a las actividades realizadas por la administración pública. Es así que una definición similar fue aprobada por el VIII Congreso Internacional de Organismos Superiores de Control, INCOSAI, realizado en Madrid, España en 1974; la misma que fue compilada en la Declaración de Lima, en 1977 cuando se realizó el IX INCOSAI, la misma que ha sido ampliamente divulgada en las dos últimas décadas.

#### ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y SUBSISTEMA DE CONTROL INTERNO

El Subsistema de Control Interno comprende los procedimientos de control previo, control concurrente y control posterior (auditoría interna), diseñados, implantados y evaluados por la propia administración de las entidades públicas. Es aplicable a las actividades financieras públicas:

Sistema de administración financiera:

- Subsistema de Presupuesto
- Subsistema de Tesorería
- Subsistema de Crédito Público
- Subsistema de Contabilidad

Sistema de control y auditoría:

- Subsistema de Control Interno
- Subsistema de Auditoría Externa

Cada uno de los sistemas y subsistemas que conforman el SIMAFAL necesita del diseño, implantación y evaluación de un subsistema de control interno, relacionado principalmente con los procedimientos de control previo y de control concurrente, para verificar la propiedad, corrección, exactitud y legalidad de las operaciones, actividades o transacciones autorizadas, registradas, controladas e informadas por cada subsistema de la administración financiera, control y auditoría.

El control posterior, ejecutado por la auditoría interna como parte integrante del subsistema de control interno, debe diseñarse a nivel institucional de tal manera que una sola unidad de auditoría interna ejecute el estudio de los subsistemas que conforman la administración financiera, control y auditoría. Para el caso, el Ministerio de Finanzas o de Hacienda, debe disponer de una sola unidad de auditoría interna que estudie o evalúe las actividades realizadas en los subsistemas de Presupuesto, Tesorería, Crédito Público y Contabilidad.

Por otra parte, la ISA, ejecutora del subsistema de Auditoría Externa mediante la auditoría independiente, también debe organizar su unidad de auditoría interna para que evalúe el cumplimiento de los procedimientos operativos, administrativos, financieros y legales incluidos en diseño del subsistema de control interno e incluirá elementos tales como: las normas de auditoría de general aceptación aplicables al sector público, el manual de procedimientos de auditoría, el reglamento orgánico y funcional y otros documentos de la institución.

Además, el subsistema de control interno es aplicable en el resto de sistemas adjetivos y sustantivos llevados a cabo por las entidades públicas, como los siguientes:

Sistemas Adjetivos

- Planificación operativa de las actividades
- Organización institucional
- Administración de los recursos humanos
- Control y administración de bienes y materiales
- Registro de los costos de producción de bienes y servicios

**Sistemas Sustantivos:**

- Proceso de producción de bienes y servicios, de acuerdo con los objetivos de cada institución
- Prestación de servicios o entrega de los bienes a los usuarios

En la práctica, el control interno debe estar definido en los documentos que guían al personal operativo, administrativo y financiero en la ejecución de las actividades o transacciones propias de la institución.

Por lo expuesto, el subsistema de control interno es muy amplio y está ligado a prácticamente todas las actividades realizadas por las entidades públicas. Como en éstas, la actividad es eminentemente reglada por las disposiciones legales y reglamentarias y los normativos técnicos son la base conceptual del subsistema; pues, el diseño de los procedimientos debe sujetarse a las normas establecidas al ser preparados y luego aplicados.

**PROPÓSITOS DEL SUBSISTEMA DE CONTROL INTERNO**

El desarrollo y la aplicación del Subsistema de Control Interno en los dos sistemas componentes del SIMAFAL, y otros sistemas sustantivos y adjetivos ejecutados por las instituciones de la administración pública se ha demostrado claramente. Esta condición se ratifica al identificar los propósitos conceptuales del subsistema de control interno de una organización, que son los siguientes: <sup>1</sup>

- Salvaguardar sus recursos
- Verificar la exactitud y veracidad de su información financiera y administrativa
- Promover la eficiencia en las operaciones
- Estimular la observación de la política prescrita y lograr el cumplimiento de las metas y objetivos programados

Es evidente que los propósitos han sido tomados del concepto presentado sobre el subsistema de control interno, en consecuencia son aplicables totalmente a las actividades desarrolladas por los subsistemas que conforman la administración financiera, control y auditoría en las instituciones del sector público.

Por otra parte, los propósitos del subsistema de control interno, son aplicables a otros subsistemas sustantivos y adjetivos que ejecutan las instituciones públicas.

**1. Salvaguardar los Recursos Institucionales**

Los recursos humanos, financieros, materiales, tecnológicos y de tiempo que disponen las instituciones que conforman el sector público son importantes y están constituidos por un número significativo de unidades. Como ejemplos: los funcionarios y servidores de

---

<sup>1</sup> Manual Latinoamericano de Auditoría Profesional para el Sector Público, ILACIF, Tercera Edición, 1981, Bogotá-Colombia.



la administración pública representan varias decenas de miles y en casos varios centenares de miles; los presupuestos y las inversiones realizadas, los bienes propiedad del Estado y la tecnología desarrollada por las entidades públicas representan la utilización de muchos miles de millones de pesos; los que necesitan ser controlados cuanto menos respecto a su uso y destino.

Los subsistemas de Presupuesto, Tesorería, Crédito Público y Contabilidad tienen una responsabilidad compartida en la salvaguarda de los recursos de las instituciones de la administración pública, por las siguientes funciones generales que realizan en forma permanente:

- Programar los ingresos que recibirá el Estado
- Presupuestar los gastos para el pago de: remuneraciones, adquisición de bienes y materiales, servicios públicos, amortización de la deuda y otros imprevistos
- Registrar y controlar la ejecución presupuestaria
- Recaudar los impuestos y distribuirlos de acuerdo con la programación y las prioridades establecidas
- Procesar los créditos internos y externos para financiar las obras de las instituciones públicas y del Estado
- Verificar la correcta utilización de las inversiones financiadas con créditos internos o externos
- Registrar y controlar de manera individual los créditos obtenidos
- Definir los procedimientos de registro para el control de los bienes y las inversiones realizadas
- Registrar de manera oportuna los bienes y las inversiones propiedad de las instituciones públicas y del Estado, entre otras

La salvaguarda de los recursos institucionales es un propósito para el cual se han establecido una serie de procedimientos reglamentarios y normativos detallados, relacionados con la adquisición, utilización, mantenimiento, reparación, registro y venta de los bienes y materiales. De manera similar, en el caso de los recursos humanos existen dispositivos legales y reglamentarios dirigidos a la adecuada selección, capacitación y evaluación de los profesionales, técnicos y administrativos. También para el manejo de los recursos financieros se han dictado disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con el depósito, la custodia y la inversión de los fondos manejados por las instituciones públicas.

En resumen, el propósito del subsistema de control interno dirigido a la salvaguarda de los recursos del Estado es de total aplicación en los sistemas y subsistemas que conforman la administración financiera, control y auditoría, y además de otros sistemas sustantivos y adjetivos, mediante los procedimientos de control previo, concurrente y posterior (aplicado por la auditoría interna).

## 2. Verificar la exactitud y veracidad de la información financiera y administrativa

Un análisis similar al anterior se puede realizar respecto a la aplicación del propósito relativo a la veracidad y exactitud de la información financiera y administrativa de las instituciones; pero es necesario resaltar y adicionar los reportes relacionados con las actividades operativas o técnicas que desarrollan las entidades públicas. A manera de ejemplo: el subsistema de control interno debe asegurar la veracidad y exactitud la información sobre los servicios prestados o los bienes públicos construidos en un período de tiempo, presentando los resultados en cantidades o volúmenes de acuerdo con el tipo de operación, situación que permite costear globalmente las unidades producidas.

La veracidad y la exactitud de la información se logra mediante la aplicación de los principios de control interno, a través de la segregación de funciones de carácter incompatible, definiendo funciones específicas, estableciendo procedimientos de verificación automática y asignando la responsabilidad por la documentación de las operaciones técnicas, de manera similar a lo que se hace con las transacciones financieras y administrativas. Adicionalmente, el propósito señalado se consigue mediante la aplicación de procedimientos de control previo y concurrente integrados en las actividades realizadas por las unidades operativas.

La veracidad y la exactitud de la información financiera y administrativa está vinculada de manera estrecha con los subsistemas que integran el SIMAFAL, propósito que debe considerarse en el diseño de los procedimientos de control interno para las actividades ejecutadas por el Presupuesto, la Tesorería, el Crédito Público y la Contabilidad. Una característica adicional que debe considerar el subsistema es la oportunidad de la información producida para la utilización de los niveles directivos y ejecutivos de las entidades.

Por lo general, los informes financieros reportan el monto de los recursos gastados o utilizados por una entidad, un programa o una actividad importante, pero es necesario complementarlos con la cantidad de servicios prestados o bienes producidos, de ser posible en forma comparativa con períodos anteriores similares para que los niveles directivos estén cabalmente informados.

## 3. Promover la eficiencia en las operaciones

La palabra eficiencia ha sido definida como:<sup>2</sup> *Rendimiento efectivo sin desperdicio innecesario.*

El propósito del subsistema de control interno, en consecuencia, es promover el rendimiento efectivo de las instituciones, programas o actividades importantes, sin el desperdicio de los recursos asignados para el cumplimiento de sus metas y objetivos.

---

<sup>2</sup> Manual Latinoamericano de Auditoría Profesional en el Sector Público, Tercera edición 1981, ILACIF, Bogotá-Colombia.

Bajo el esquema planteado, el propósito de promover la eficiencia en las operaciones de los sistemas sustantivos y adjetivos, y de los subsistemas que conforman el SIMAFAL tiene una amplia aplicación. No obstante, los principales criterios que permiten promover el rendimiento efectivo en las instituciones deben estar contenidos en el diseño del sistema, que incluyen los procedimientos de control previo, concurrente y posterior, así como la aplicación de criterios técnicos que permiten desenvolver ágilmente las operaciones, actividades y transacciones para cumplir con los objetivos institucionales.

Los subsistemas de Presupuesto, Tesorería, Crédito Público y Contabilidad deben constituirse en ejemplos de eficiencia en el cumplimiento de sus obligaciones y en la consecución de las metas y objetivos propuestos. También el subsistema de Control Externo ejecutado por la ISA debe cumplir con dicha característica y difundirla ampliamente.

#### **4. Estimular la observancia de la política prescrita, y lograr el cumplimiento de las metas y objetivos programados**

La política prescrita constituye la guía general a seguir para cumplir con el enfoque establecido por el nivel superior de la institución para ejecutar las operaciones, que están orientadas hacia el cumplimiento de las metas y objetivos programados al iniciar las actividades de un período o un ciclo de operaciones.

El Subsistema de Control Interno diseñado para el funcionamiento de la entidad debe contener criterios que estimulen seguir el enfoque definido por la alta administración, mediante la definición por escrito de las políticas, las que deben ser ampliamente divulgadas entre el personal operativo, administrativo y financiero y de ser necesario incluirlas como parte de los manuales de procedimiento preparados para cada sistema o subsistema.

El documento que contiene el SIMAFAL ha definido varias políticas que determinan su enfoque. Por lo tanto, el Subsistema de Control Interno debe establecer los mecanismos necesarios para estimular al personal ejecutor de los Sistemas de Administración Financiera y de Control y Auditoría para observar dichas políticas. Una manera de lograrlo es mediante la ejecución de seminarios, talleres u otro tipo de reuniones para discutir el enfoque y luego divulgar su contenido para guiar las actividades del personal.

El término "efectividad" o eficacia ha sido definido así: <sup>3</sup> ***Efectividad - logro de metas y objetivos programados.***

Para el logro de las metas y objetivos programados se requiere una etapa de divulgación y discusión en los diferentes niveles de la organización. Es conveniente que en el diseño del subsistema de control interno se integren los procedimientos para consolidar la participación del recurso humano en la consecución de las metas y objetivos. El recurso humano constituye el elemento dinámico del subsistema de control interno, el cual aplica

---

<sup>3</sup> Instituto Latinoamericano y del Caribe de Instituciones Fiscalizadoras, Manual Latinoamericano página 234.

el control previo, concurrente y posterior; realiza las actividades operativas, administrativas y financieras; y constituye el fundamento para el correcto funcionamiento de las instituciones, programas y actividades importantes del sector público.

En resumen, los propósitos del subsistema de control interno están orientados a la consecución de una administración institucional eficiente, efectiva y económica. Dentro de la administración institucional, el control interno requiere un Sistema de Administración Financiera, Control y Auditoría también eficiente, efectivo y económico; considerando los aspectos de orden financiero, administrativo y operativo.

## CONTROL INTERNO FINANCIERO

El desarrollo del subsistema de control interno se inicia con los criterios y procedimientos incluidos en la realización de las actividades contables, los que se han ido ampliando a las actividades administrativas y, en la actualidad, las operativas.

Con referencia exclusiva a los aspectos de orden financiero de las instituciones públicas, el subsistema de control interno ha sido ampliamente desarrollado e involucra a los subsistemas de Presupuesto, Tesorería, Crédito Público y Contabilidad, que constituyen de manera integrada el Sistema de Administración Financiera de la administración pública.

Específicamente, el control interno financiero ha sido definido en los siguientes términos:<sup>4</sup>

*El control interno financiero comprende el plan de organización y los procedimientos y registros que conciernen a la custodia de los recursos, así como la verificación de la exactitud y confiabilidad de los registros e informes financieros.*

Si se relaciona la definición citada con los propósitos del subsistema de control interno antes analizados, claramente se identifica que los dos primeros están incluidos en la definición del control interno financiero y constituyeron el fundamento inicial para el desarrollo global del control interno.

Es difícil realizar una separación exacta entre lo que constituye el control interno financiero y el control interno administrativo; sin embargo, la definición pretende seccionar los aspectos relacionados exclusivamente con la administración financiera. Por lo tanto, el plan de organización se refiere al área financiera conformada generalmente por las actividades de presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad.

De manera similar, los procedimientos establecidos y los registros mantenidos para la custodia y control de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y de tiempo, así como los informes financieros requeridos para su adecuado manejo, están relacionados con el área financiera; sin embargo, existen varios aspectos referidos a las actividades

---

<sup>4</sup> Manual Latinoamericano de Auditoría Profesional en el Sector Público, op. cit.; página 122.

administrativas como los recursos humanos, la organización institucional y otros que tienen que ver con las actividades técnicas u operativas de las entidades, como el control y manejo de los materiales y los recursos tecnológicos, el proceso productivo, la prestación de servicios o la venta de productos, de acuerdo con las actividades específicas de cada institución pública.

El control interno financiero ha experimentado un desarrollo técnico importante debido a la investigación y aplicación de varias metodologías de trabajo para la custodia de los recursos y para verificar la exactitud y confiabilidad de los registros contables y presupuestarios, y de los informes financieros producidos por los diferentes subsistemas que conforman la administración financiera. Muchos ejemplos en este sentido se puede presentar, como son: los métodos para el reconocimiento y registro de las transacciones financieras, los sistemas de registro que se pueden utilizar, los métodos definidos para el registro y control de los recursos materiales, los métodos para el registro y amortización de los activos fijos institucionales, los métodos para la capitalización y amortización de los activos y pasivos diferidos, los requerimientos básicos para la presentación de informes financieros, la utilización de criterios de comparación en la presentación de la información financiera, la utilización de notas aclaratorias sobre aspectos y partidas importantes de los informes financieros, la inclusión de información financiera complementaria como parte de los informes financieros, entre los más importantes.

Además, cada institución incluye en el sistema de control interno financiero una serie de pasos, prácticas y procedimientos para aplicar el control interno previo y el control interno concurrente de las transacciones financieras realizadas, en los subsistemas componentes de la administración financiera pública.

En términos generales, lo expresado demuestra la serie de criterios y condiciones técnico-financieras que requieren definirse para el funcionamiento adecuado del control interno financiero, el mismo que debe estar diseñado de manera integrada dentro del sistema de control interno institucional que incluye las actividades administrativas y operativas de cada organización.

El control interno financiero a ser diseñado debe describir las funciones y responsabilidades de cada subsistema que conforma la administración financiera, y que en resumen define el plan de organización del área financiera; establecer los procedimientos y métodos de trabajo a utilizar para el registro y custodia de los recursos institucionales y definir las prácticas que permitan asegurar la exactitud y la confiabilidad de la información financiera producida por los subsistemas de Presupuesto, Tesorería, Crédito Público y Contabilidad.

## **CONTROL INTERNO ADMINISTRATIVO O GERENCIAL**

El siguiente paso en el desarrollo del control interno constituyó el calificado como administrativo o gerencial, utilizando los criterios definidos en los principios de control interno y de la teoría administrativa.

El control interno administrativo es definido de la siguiente manera: <sup>5</sup>

*El control interno administrativo comprende el plan de organización y los procedimientos y registros que conciernen a los procesos de decisión que llevan a la autorización de las transacciones y actividades por parte de la gerencia, de manera que fomenta la eficiencia de las operaciones, la observancia de la política prescrita y el logro de las metas y objetivos programados.*

Es innegable que el control interno administrativo o gerencial involucra el control interno financiero; pues, las decisiones a que llega la administración superior o la gerencia, se fundamenta en los informes que sobre las actividades sustantivas y adjetivas producen las unidades operativas de la organización.

El diseño global del sistema de control interno administrativo incluye el plan de organización institucional, identificando los diferentes niveles jerárquicos, las funciones y las responsabilidades de las unidades administrativas, las relaciones principales para efectos de la coordinación de actividades, la dependencia jerárquica y la autoridad delegada, entre otros aspectos. Cabe insistir que las unidades financieras, administrativas y operativas representadas por sus niveles superiores se incluyen en dicho plan de organización.

Los procedimientos y registros que conciernen al proceso decisorio para autorizar las operaciones por parte de la administración superior se relacionan con aspectos globales u operaciones excepcionales, de acuerdo con los criterios de importancia previamente establecidos. Los procedimientos de rutina diseñados como parte de las actividades financieras y operativas presentan como resultado informes resumidos sobre los aspectos operativos y financieros, que se constituyen en la base para la toma de decisiones por los niveles gerenciales, de acuerdo con las funciones y responsabilidades establecidas en el plan de organización institucional.

Las decisiones tomadas por la administración superior basadas en el sistema de control interno administrativo diseñado, el cual se nutre de la información procesada en los niveles operativos, administrativos y financieros, debe orientarse a fomentar la eficiencia, a observar la política prescrita y a lograr las metas y objetivos programados, en el desarrollo de las actividades de la institución.

La información no financiera, que se puede denominar información operativa de la institución, tiene una importancia significativa en el diseño y aplicación del control interno gerencial o administrativo, debido a que los informes de rendimiento o producción institucional, los análisis estadísticos sobre la prestación de servicios o la producción de bienes, la estructura de costos y su evolución en los últimos años, los resultados de los controles de calidad aplicados, entre otros, permiten la comunicación directa sobre la proyección que tiene la institución y facilita la toma de decisiones respecto al fomento de la eficiencia, la observancia de la política y el logro de las metas y objetivos programados.

---

<sup>5</sup> Manual Latinoamericano de Auditoría Profesional en el Sector Público, op. cit., página 123.

La característica de oportunidad de la información operativa para la toma de decisiones por parte de la alta administración constituye un requisito similar al planteado para la información financiera, en cuanto a la salvaguarda de los recursos institucionales y a la exactitud y veracidad de la información incluida en dichos reportes; los mismos que deben sujetarse a procedimientos de control posterior por parte de la auditoría interna y posiblemente de la auditoría externa.

De los aspectos analizados la información sobre las operaciones realizadas por las instituciones públicas como base para la toma de decisiones es fundamental, posiblemente más relevante que la información financiera con fines de control interno. Esta situación permite plantear una tercera alternativa del control interno, que se lo puede denominar el control interno operativo o del proceso productivo, el que se relaciona con el plan de organización y los procedimientos, prácticas y registros que conciernen al proceso productivo y a la exactitud y confiabilidad de los informes que contienen los resultados de las operaciones técnicas de la institución.

De acuerdo con el tipo de actividades que desarrolla cada institución pública, será necesario diseñar los procedimientos de control interno sobre las operaciones, definiendo criterios básicos que se integren posteriormente entre las actividades financieras, administrativas y operativas. A manera de ejemplo, la ISA de un país latinoamericano tiene como función principal o actividad sustantiva realizar auditorías a las instituciones que son parte de la administración pública (actividad operativa), también adquiere materiales, contrata personal, define una estructura organizativa (actividad administrativa), además realiza pagos al personal, a los proveedores, a las empresas de servicios y mantiene un sistema de registro y control de las actividades operativas, administrativas y financieras (actividad financiera) y por último maneja, administra o gerencia la institución, autorizando operaciones, delegando autoridad, aprobando operaciones importantes, conociendo informes y tomando decisiones para fomentar la eficiencia y lograr las metas y objetivos programados, de acuerdo con el enfoque institucional definido en las políticas establecidas y las disposiciones legales pertinentes.

Similar análisis se puede realizar con el resto de instituciones públicas, identificando la siguiente clasificación de las actividades que se relacionan con el control interno:

#### Control Interno Gerencial

- Financieras
- Administrativas
- Operativas (técnicas)

Por lo regular, la importancia de los recursos humanos, financieros, materiales, tecnológicos y de tiempo a ser invertidos o utilizados deben concentrarse en las actividades operativas, las cuales determinan el nivel de rendimiento de la institución. Conceptualmente, se considera que entre el 70 y el 80 por ciento de los recursos deben destinarse a los aspectos operativos para llegar a niveles adecuados de eficiencia y efectividad en la administración de las entidades.

También desde el punto de vista conceptual, los recursos utilizados o invertidos en la ejecución de las actividades financieras y administrativas de una institución pública deben cubrir entre el 20 y el 25 por ciento del total, para calificar de eficientes y efectivas estas actividades.

El control interno gerencial utiliza menos recursos en monto y en número; sin embargo, es el más importante debido a su enfoque y la significatividad que tiene la toma de decisiones para fomentar la eficiencia y lograr las metas y objetivos programados a nivel institucional y de las áreas financiera, administrativa y operativa de la organización. Conceptualmente, los recursos invertidos no deberían exceder del 5 por ciento del total utilizado por la entidad.

Lo expuesto, requiere el diseño de un subsistema de control interno institucional, considerando la definición de control interno presentada, con base en un análisis detenido de la estructura organizativa de toda la entidad; la fijación clara de sus objetivos; la integración de unidades financieras, administrativas y operativas eficientes y debidamente dirigidas, coordinadas e integradas; y el establecimiento de un sistema de información interna que permita el control automático de la producción y la toma de decisiones gerenciales para fomentar la eficiencia y lograr las metas y objetivos programados, en los diferentes niveles de la organización.

En resumen, el subsistema de control interno constituye la columna vertebral de las instituciones, abarca las actividades financieras, administrativas, operativas (técnicas) y gerenciales, y permite operar de manera eficiente, efectiva y económica a las entidades públicas. Por lo tanto, el diseño, aplicación y evaluación permanente del subsistema de control interno es un proceso continuo y obligatorio. Llegar a la utilización de los recursos humanos, financieros, materiales, tecnológicos y de tiempo de acuerdo con los estándares definidos, en parte es una demostración del funcionamiento eficiente, efectivo y económico de una entidad, unidad administrativa, programa o actividad importante del sector público.

## **RESPONSABILIDAD DEL CONTROL PREVIO AL COMPROMISO Y AL DESEMBOLSO**

El diseño, aplicación y evaluación constante del subsistema de control interno institucional es responsabilidad directa de las máximas autoridades, de conformidad con las facultades y deberes establecidos. Por lo tanto el titular de la institución tiene la responsabilidad de supervisar el funcionamiento del subsistema en los niveles jerárquicos inmediatos y éstos últimos respecto a las actividades realizadas en su ámbito de dirección y supervisión.

Además, cada funcionario o servidor público es responsable del correcto funcionamiento del subsistema de control interno dentro de las actividades que realiza; sin embargo, la responsabilidad respecto del adecuado funcionamiento del control interno descansa finalmente en el funcionario de mayor nivel jerárquico.

El control previo al compromiso y previo al desembolso son parte de los procedimientos establecidos en el proceso de ejecución de las transacciones financieras de una institución y son aplicados por los subsistemas de Presupuesto, Tesorería, Crédito Público y



Contabilidad. En consecuencia, la responsabilidad por la aplicación del control previo al compromiso y previo al desembolso corresponde a los titulares del sistema de administración financiera y de los subsistemas componentes.

### **Control Previo al Compromiso**

El control interno previo al compromiso está constituido por los procedimientos utilizados para analizar las operaciones que se han proyectado realizar, antes de su autorización, con el fin de determinar su propiedad, legalidad y veracidad, así como su conformidad con el presupuesto.

La aplicación de los procedimientos de control interno previo al compromiso, en general constituye una responsabilidad de la unidad encargada del Sistema de Administración Financiera y en particular del subsistema que participe en la aplicación de los procedimientos de verificación, de acuerdo con la definición de funciones y responsabilidades.

Por lo regular, el control previo al compromiso ha sido asignado al subsistema de Contabilidad, considerando el manejo integral de las transacciones financieras, y se lo define de la siguiente manera: <sup>6</sup>

*Comprende el examen de las operaciones o transacciones propuestas que pueden crear compromisos de fondos públicos. Al examinar cada operación propuesta se debe determinar:*

- 1) La propiedad de la operación o inversión propuesta, determinando si está directamente relacionada con la misión de la entidad o con uno de sus programas previamente aprobados y si la manera propuesta de llevar a cabo la operación o transacción es apropiada.*
- 2) La legalidad de la operación o transacción propuesta, asegurándose que la entidad pública tiene autoridad legal para llevarla a cabo y que no existen restricciones legales sobre la misma.*
- 3) La conformidad con el presupuesto o la disponibilidad de fondos no comprometidos dentro del programa correspondiente, para financiar la operación o transacción.*

En conclusión, el control interno previo al compromiso se dirige a verificar la propiedad, la legalidad y la conformidad con el presupuesto de la institución de todas las transacciones propuestas. Por lo expuesto, cada una de las operaciones que comprometen los fondos de una entidad pública pasa por el procedimiento, y existen uno o varios funcionarios responsables de su verificación.

---

<sup>6</sup> Contraloría General de la República del Ecuador, Normatividad Técnica sobre Control Interno, Contabilidad y Auditoría, Registro Oficial No. 464 de 16 de noviembre de 1977, Quito-Ecuador.

Estas funciones pueden ser realizadas por los subsistemas de Presupuesto, Crédito Público o Contabilidad, de acuerdo con el tipo de transacción y el subsistema de control interno diseñado y aplicado.

El control interno previo al compromiso es un procedimiento importante que permite orientar las actividades de las entidades públicas hacia el cumplimiento de sus objetivos, por lo que es necesario dotarlo de la suficiente autoridad y recursos para su cabal cumplimiento.

### **Control Previo al Desembolso**

El control interno previo al desembolso ha sido asignado al subsistema de Contabilidad, considerando el manejo integral de las transacciones financieras, e incluye varios procedimientos dirigidos a la verificación de la documentación que sustenta las operaciones propuestas.

El control interno previo al desembolso es aplicado por varios subsistemas que integran la administración financiera pública, como Tesorería, Crédito Público y Contabilidad, de acuerdo con los procedimientos definidos en su diseño. Todas las transacciones que involucran el manejo de recursos financieros son verificadas sin excepción alguna; por lo tanto, existen varios funcionarios y servidores responsables por la autorización de pago.

El control interno previo al desembolso ha sido definido en los siguientes términos: <sup>7</sup>

*Comprende el examen de las transacciones de desembolsos de la entidad antes de efectuarlos. Al examinar cada desembolso propuesto se debe determinar:*

- *La veracidad de la transacción propuesta basada en la documentación y autorización respectiva. Esto incluye la verificación de:*
  - *la factura u otro documento que evidencie la obligación, su razonabilidad, exactitud aritmética y propiedad*
  - *las cantidades y calidades de los bienes o servicios provenientes a través de la comparación de la factura u otro documento con el informe de recepción de bienes o un informe sobre los servicios recibidos y con la orden de compra emitida, contrato u otro documento que evidencie la obligación.*
- *Que la transacción no ha variado de manera significativa con respecto a la propiedad, legalidad y conformidad con el presupuesto establecido como parte del control interno previo al compromiso.*
- *Si existen fondos disponibles para liquidar la obligación dentro del plazo establecido.*

---

<sup>7</sup> Contraloría General del Ecuador, Normatividad Técnica sobre Control Interno, Contabilidad y Auditoría, Registro Oficial No. 464, noviembre de 1977.

La confiabilidad en la aplicación de los procedimientos de control interno previo al desembolso están soportados en gran medida en los informes de recepción de los bienes y servicios preparados por las unidades operativas, quienes certifican su cantidad y calidad. Es conveniente divulgar la responsabilidad compartida que tienen dichas unidades y los funcionarios que suscriben los informes en la aplicación del control previo al desembolso como parte del subsistema de control interno institucional.

En resumen, el control interno previo al desembolso comprende la verificación de la veracidad de la transacción de acuerdo con los documentos de respaldo disponibles, mantener los criterios establecidos al aplicar el control interno previo al compromiso y determinar la disponibilidad de fondos para la cancelación de la obligación. Estos procedimientos son aplicados en diferentes grados por los subsistemas de Contabilidad, Crédito Público y Tesorería, según los criterios establecidos en el diseño del subsistema integral de la administración financiera pública.

Los procedimientos de control interno previo al compromiso y al desembolso constituyen los pilares en que se fundamenta la propiedad y veracidad de las transacciones procesadas por el sistema financiero; por lo tanto, son de cumplimiento obligatorio y deben ser parte del diseño del subsistema de control interno, como un elemento del Sistema de Administración Financiera en la administración pública.

## ELEMENTOS DEL SUBSISTEMA DE CONTROL INTERNO

La globalidad del control interno aplicado en la administración financiera de las instituciones públicas es totalmente notorio cuando se detallan sus elementos básicos y secundarios, los que abarcan prácticamente todos los aspectos relevantes del funcionamiento de una organización y son los siguientes: <sup>8</sup>

### Elementos Básicos:

- Plan de Organización
- Procedimientos de Autorización y Registro
- Personal Idóneo
- Prácticas Sanas
- Auditoría Interna Eficiente

### Elementos Complementarios:

- Políticas
- Procedimientos
- Planificación institucional
- Presupuesto
- Contabilidad

---

<sup>8</sup> Contraloría General de la República de Costa Rica, Curso de Principios de Control Gubernamental, San José-Costa Rica, 1989.

- Informes

## Elementos Básicos

### 1. Plan de Organización

La estructura, funciones, responsabilidades y relaciones entre las unidades administrativas de todos los niveles jerárquicos se establecen en el plan de organización institucional, el mismo que debe estar definido documentalmente y ser actualizado en forma periódica.

Este elemento es considerado en todas las definiciones del subsistema de control interno como uno de los aspectos claves; ya que establece las condiciones para el funcionamiento ordenado de la organización conformada por una serie de niveles jerárquicos, varias unidades administrativas, numeroso personal y de diversas profesiones, variedad de actividades a realizar y una serie de obligaciones que cumplir.

Mediante el plan de organización se distribuye equitativamente la autoridad, funciones y responsabilidades de las unidades administrativas, a base de los objetivos y finalidades establecidos en las disposiciones de creación de la entidad. La identificación de los niveles: directivo, asesor, de apoyo y operativo es importante en la preparación del plan de organización y la distribución de las funciones y responsabilidades, en función de las cuales se hará la asignación de recursos humanos, financieros, materiales, tecnológicos y de tiempo.

De acuerdo con la misión que se asigne a las unidades administrativas, el plan de organización puede ser ampliado, mediante la definición de la estructura organizativa, funciones y responsabilidades desglosadas para dicha unidad. Por ejemplo, en varias ISA's se ha dado importancia a las actividades de capacitación, entrenamiento y especialización de su personal ejecutivo, técnico y administrativo y, en algunos casos, para el personal de las entidades públicas sujetas a su control y auditoría; ésta situación origina la necesidad de atribuir la función de capacitación profesional, generalmente asignada a la Dirección de Recursos Humanos, a una unidad administrativa independiente, jerarquizada según su importancia, que requiere un plan de organización desglosado, en el que se establezcan de manera particular las funciones y responsabilidades de las subunidades que la conforman, acorde siempre con las funciones establecidas en el plan de organización institucional.

Por lo señalado, el plan de organización de una institución pública es la columna vertebral que sostiene su estructura organizativa y constituye uno de los elementos fundamentales en el diseño del subsistema de control interno, considerando la aplicación de los principios básicos aplicables en estas actividades.

Por lo general, el plan de organización de una institución pública se halla definido en documentos, tales como los siguientes:

- Ley o decreto de creación
- Reglamento orgánico-funcional

- Organigramas estructurales, funcionales y de posición
- Manuales de procedimientos para las diversas áreas de actividad

El plan de organización institucional debe reunir algunos atributos, que son aplicaciones de los principios de control interno, como los siguientes:

- La estructura de la organización debe ser lo más simple posible, pero íntimamente relacionada con sus objetivos principales. Es inconveniente la proliferación de unidades o subunidades administrativas que permiten el incremento de personal innecesario.
- La organización debe tener un grado aceptable de flexibilidad que permita adaptarse a variaciones por modificaciones en políticas, objetivos y planes de acción.
- Debe evitarse la duplicación de labores cuando se asignan las funciones y responsabilidades.
- Los manuales de procedimiento deben facilitar la planificación, ejecución, control y comprensión de la organización, líneas de autoridad y la asignación de responsabilidades.
- Los funcionarios y servidores deben disponer de autoridad para tomar medidas oportunas y necesarias al cumplir de manera apropiada con sus responsabilidades.
- La responsabilidad individual, por unidad administrativa y, de ser necesario, por funcionario, debe estar claramente establecida para que no pueda ser evadida.
- Un funcionario que asigna tareas a sus subordinados debe contar con medios eficaces de supervisión para verificar su cumplimiento apropiado.
- Las tareas deben estar divididas, de manera tal que una sola persona no tenga acceso a realizar todas las fases de una transacción.
- Todo funcionario debe estar obligado a informar a un nivel superior sobre el cumplimiento de sus responsabilidades y los resultados obtenidos.

En resumen, el plan de organización debe diseñarse con el objeto de obtener un máximo de efectividad a un mínimo costo; en consecuencia, debe evitarse la proliferación de unidades administrativas.

## 2. Procedimientos de Autorización y Registro

Los procedimientos de autorización y registro están contenidos en manuales, instructivos y otros documentos que definen la manera práctica de ejecutar las transacciones, actividades y operaciones realizadas en las áreas financiera, administrativa y operativa de una institución.

Los manuales de procedimientos orientan la ejecución de las actividades importantes de una organización y están dirigidos a las áreas financiera, administrativa y operativa en forma particularizada, pero debidamente coordinada. A manera de ejemplos:

- En el área financiera es clásico el manual de procedimientos contables para el registro de las transacciones financieras.

- En el área administrativa es tradicional el manual de procedimientos para la administración de los recursos humanos.
- En el área operativa el manual de procedimientos para el proceso productivo de bienes o servicios, según el objetivo de cada institución.

Los manuales, intructivos y otros documentos preparados para orientar la ejecución de las actividades de una institución exigen revisiones periódicas, de manera que no caigan en obsolescencia y se constituyan en elementos dinámicos que agilicen la ejecución de las actividades en forma eficiente para el logro de las metas y objetivos programados.

Los procedimientos de autorización y registro considerados como los de más conocidos en la administración pública, son los siguientes:

#### Financieros:

- Programación, ejecución y control presupuestario
- Manejo de fondos y valores
- Trámite y control del crédito público
- Procedimientos y registros contables
- Instrucciones para el registro y control de actividades específicas, como inversiones, operaciones en moneda extranjera, capitalización de gastos, etc.

#### Administrativos:

- Recursos humanos
- Documentación y archivo
- Capacitación y entrenamiento del personal
- Suministros y materiales de oficina
- Instrucciones sobre actividades específicas como calificación de proveedores, manejo de vehículos, entre otros.

#### Operativos (técnicos):

- Planificación operativa institucional
- Adquisición, manejo y control de materiales y servicios para la producción
- Proceso productivo de bienes y servicios
- Venta o entrega de los bienes o servicios
- Crédito y cobranza por la venta de bienes y servicios
- Instrucciones sobre aspectos específicos, de acuerdo con las actividades sustantivas que ejecuta la institución.

Gran parte del diseño del subsistema de control interno está contenido en los manuales de procedimientos de la entidad, los cuales se preparan de conformidad con los criterios definidos en los principios de control interno y relacionados con los elementos básicos y complementarios del control interno.

### 3. Personal Idóneo

Los elementos básicos antes descritos constituyen la documentación del diseño conceptual del subsistema de control interno; su aplicación y adecuado funcionamiento es una de las responsabilidades del personal financiero, administrativo y operativo de la organización. Por lo tanto, la selección y designación de personal profesional, capaz, experimentado, honorable e identificado con los objetivos de la institución es un requerimiento importante.

Aspectos como la lealtad y la ética en el cumplimiento de las funciones y responsabilidades asignadas dentro de la estructura organizativa de la institución son fundamentales para la adecuada aplicación de los procedimientos de control interno diseñados.

Para obtener personal idóneo destinado a una posición específica, en primer lugar es necesario determinar los requisitos mínimos del cargo y luego seleccionar al profesional que presente las calificaciones necesarias para cumplir con las funciones y responsabilidades de la posición. En el caso de personal que se inicia profesionalmente debe considerarse las características que demuestren posibilidades para su entrenamiento y cumplir de manera eficiente con sus labores.

En algunas actividades técnicas la selección del personal constituye un estándar mínimo a aplicarse para calificar el control de calidad institucional existente en la prestación de servicios.

La disponibilidad de funcionarios ejecutivos honestos y leales constituye un incentivo para que los niveles intermedios y de apoyo contribuyan efectivamente en la promoción de la eficiencia institucional. El ejemplo en la dedicación al trabajo y el interés demostrado en las labores realizadas por los niveles operativos de la organización son cualidades que demuestran realmente la idoneidad de los funcionarios públicos.

Desde el punto de vista técnico es conveniente la actualización de conocimientos, tanto de los funcionarios ejecutivos como de los operativos, mediante la participación en programas de entrenamiento y especialización dirigidos a las actividades específicas realizadas por la institución.

Para mantener los criterios de idoneidad indicados es necesario que los funcionarios y servidores dispongan de algunos elementos básicos que les aseguren condiciones mínimas de estabilidad, remuneración atractiva, perspectivas de promoción y especialización, reconocimiento de méritos y posibilidades de entrenamiento.

Los niveles de jefatura e intermedios realizan actividades de supervisión técnica y administrativa, las que permiten identificar claramente los niveles de rendimiento del personal operativo que deben ser la base para la calificación periódica del servidor. Además, el ejercicio de la jefatura conlleva una responsabilidad dirigida a mejorar la calidad técnica, profesional y humana del personal, lo que se relaciona en parte con los criterios de idoneidad requeridos.

#### 4. Prácticas Sanas

Las prácticas sanas son los procedimientos que aplicados en las transacciones y actividades financieras, administrativas y operativas que han dado resultados satisfactorios en el manejo de los recursos institucionales y en el registro, informe y control de las operaciones.

Por lo general, las prácticas sanas están incluidas en el diseño del subsistema de control interno, cuando se preparan los manuales de procedimiento para las actividades sustantivas y adjetivas importantes de las instituciones públicas.

Algunos ejemplos de prácticas sanas son: disponer de una lista de proveedores calificados, verificación independiente de los materiales recibidos, solicitar varias cotizaciones de precios para realizar adquisiciones, realizar reuniones técnicas periódicas con el personal de la unidad, entre otras.

El desarrollo del control interno mediante la ampliación de sus principios, normas técnicas y manuales de procedimientos ha ido ganando terreno a las prácticas sanas, y éstas, inversamente, reduciendo su campo de aplicación.

#### 5. Auditoría Interna Eficiente

La auditoría interna es un control disciplinado, que forma parte del subsistema de control interno institucional y tiene como función principal la evaluación permanente de la aplicación y funcionamiento del control interno, con el propósito de sugerir su mejoramiento, en los casos necesarios.

La auditoría interna ejecuta el control posterior de las transacciones, actividades y operaciones de las áreas financiera, administrativa y operativa de la organización. Realiza sus funciones de auditoría mediante la aplicación de las normas de auditoría de general aceptación de la Contaduría Pública, de las normas para el ejercicio profesional del Instituto de Auditores Internos y de las normas de auditoría gubernamental de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, INTOSAI.

La auditoría interna es independiente de la ejecución de todas las actividades financieras, administrativas y operativas; no participa en las labores de control previo o concurrente y **sus funciones son de asesoría a los niveles directivo y ejecutivo de la organización.**

#### Elementos Complementarios

Los elementos calificados como complementarios se refieren a aspectos conceptuales de aplicación amplia que integran el subsistema de control interno institucional. Varios elementos complementarios están incluidos de manera detallada en los elementos básicos del control interno, como los procedimientos, la planificación, el presupuesto, la tesorería, el crédito público, la contabilidad y la presentación de informes.



## 1. Políticas

Las políticas definidas para cada institución pública constituyen la guía general para el cumplimiento de sus actividades sustantivas y establece la filosofía y el enfoque de las principales operaciones a ejecutar.

Las políticas emitidas deben ser consistentes con las disposiciones contenidas en la Ley de creación y los objetivos de la institución; sin embargo, son más amplias y están dirigidas a orientar fundamentalmente las actividades sustantivas de la entidad y en algunos casos las actividades adjetivas. A manera de ejemplo, se puede emitir políticas para la planificación operativa, para la distribución de los bienes o servicios, para la adquisición de bienes y materiales o para la producción, en los aspectos sustantivos; y para la selección de personal y la capitalización de las inversiones, en las áreas administrativa y financiera, calificadas como actividades adjetivas.

Las políticas pueden clasificarse en:

- Generales y son aplicables a la institución e incluso el sector en que desarrolla sus actividades, las cuales están contenidas en disposiciones legales o reglamentarias;
- Internas para la entidad y son aplicables por áreas de actividad importantes; y,
- Específicas para operaciones, unidades administrativas o programas significativos ejecutados por la institución.

En la formulación y difusión de las políticas institucionales, parte del subsistema de control interno, se debe tener en cuenta las exigencias siguientes:

- Las políticas deben guardar conformidad con las disposiciones legales y otra reglamentación.
- Deben establecerse por escrito.
- Deben ser comunicadas de manera obligatoria a todo el personal de la institución, incluyendo los niveles directivos, ejecutivos y operativos, mediante reuniones para exponerlas y lograr su percepción adecuada.
- Deben revisarse periódicamente para actualizarlas, debido a cambios en las condiciones o circunstancias relacionadas con las principales actividades de la organización.

## 2. Procedimientos

Los procedimientos constituyen la expresión práctica de la aplicación de los métodos, las técnicas y las prácticas de orden financiero, administrativo y operativo, están detallados o desglosados en los manuales de operación preparados para ejecutar las actividades y procesos de una área de operación o de una unidad administrativa calificada importante para cumplir las metas y objetivos de la institución.

El subsistema de control interno integra una gran variedad de procedimientos, (financieros, administrativos y operativos), en el diseño del plan de organización, en la preparación de los manuales de operación, en la calificación de la idoneidad del personal y en la organización y funcionamiento de la unidad de auditoría interna; en consecuencia,

desde el punto de vista conceptual los procedimientos son parte importante de las actividades llevadas a cabo por las entidades públicas para el cumplimiento de sus adjetivos.

Ejemplificativamente se mencionan algunos métodos o técnicas aplicados mediante los procedimientos de control interno:

- Conciliación de saldos entre las cuentas auxiliares y las de control o mayores generales.
- Presentación de informes mensuales sobre los resultados de las operaciones financieras para uso gerencial.
- Establecimiento de requisitos mínimos para el desempeño de un cargo.
- Calificación periódica del personal profesional, técnico y administrativo.
- Registro y control de las inversiones realizadas en la producción de servicios.
- Informes mensuales sobre la producción de servicios o bienes.

### 3. Planificación

La planificación y programación institucional es un instrumento importante que permite determinar la orientación de las actividades y proyectar los resultados que se pretende obtener en el corto y largo plazo. Como parte del subsistema de control interno, la planificación establece los criterios de comparación para evaluar el cumplimiento de las metas y objetivos programados por la entidad y por las principales unidades responsables de las actividades sustantivas importantes.

La planificación es una fase del proceso administrativo de aplicación obligatoria en cualquier actividad institucional y se inicia cuando se contesta la pregunta: ¿Qué se debe hacer ahora para realizar mañana los objetivos de la institución?

La respuesta es: planificar las actividades mediante las decisiones tomadas ahora, respecto a la orientación de las operaciones y la utilización eficiente de los recursos disponibles.

El planeamiento estratégico constituye:<sup>9</sup>

*El proceso continuo que consiste en adoptar ahora decisiones (asunción de riesgos) empresariales sistemáticamente y con el mayor conocimiento posible de su carácter de futuro; en organizar sistemáticamente los esfuerzos necesarios para ejecutar estas decisiones, y en medir los resultados de estas decisiones comparándolos con las expectativas mediante la retroacción sistemática organizada.*

---

<sup>9</sup> Peter F. Drucker, La Gerencia, Tareas, Responsabilidades y prácticas, Buenos Aires-Argentina, 1987.

#### 4. Presupuesto

El presupuesto es una de las herramientas utilizadas para la eficiente programación y administración de los recursos financieros de las instituciones. Está constituido por las fases de programación, formulación y aprobación, ejecución, evaluación y liquidación presupuestaria. Como elemento complementario del subsistema de control interno tiene estrecha relación con la programación financiera de las actividades y define las metas y objetivos a ser logrados, cuantificándolos en términos financieros y físicos.

El ciclo presupuestario es analizado en detalle en el capítulo correspondiente al tema, determina de manera directa las relaciones existentes con el diseño del subsistema de control interno que permite definir un programa presupuestario, y es ejecutado y evaluado en cuanto al grado de cumplimiento alcanzado.

#### 5. Contabilidad

El subsistema de contabilidad en función de su característica integradora del registro y control de las transacciones financieras (patrimoniales y presupuestarias) es considerado como uno de los elementos fundamentales del subsistema de control interno. Varios de los principios de control interno se originaron en el manejo de las transacciones contables y puede concluirse que el control interno nace de las transacciones financieras, sobre todo de las relacionadas con el manejo del efectivo, la administración de documentos valorados y la custodia de bienes y materiales.

Uno de los medios más eficientes para el control interno de las transacciones financieras, debido al gran desarrollo técnico que ha experimentado, es el subsistema de contabilidad; situación que se observa en la disponibilidad de principios, métodos, procedimientos y prácticas que permiten el diseño de sistemas de acuerdo con las necesidades y condiciones de los diferentes organismos. La acumulación permanente de información financiera bajo exigencias de autocontrol (partida doble) permite disponer de reportes financieros que posibilitan la toma de decisiones para la correcta dirección de las actividades.

El desarrollo alcanzado por la contabilidad ha llevado a su reconocimiento como una disciplina profesional aceptada internacionalmente, como Contaduría Pública. Por lo tanto, el diseño, implantación, manejo, actualización y desarrollo de los subsistemas de contabilidad es responsabilidad de los contadores públicos. Esta característica profesional demuestra la importancia de la contabilidad en el diseño del subsistema de control interno del Estado y de las instituciones públicas que lo conforman.

El subsistema de contabilidad controla e integra la información procesada por el resto de sus sistemas componentes de la administración financiera para presentar los resultados de las operaciones y la situación financiera de las instituciones y del Estado. La consecución de este objetivo exige autoridad suficiente para coordinar acciones con los otros subsistemas de la administración financiera y dotación de los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos necesarios.

## 6. Informes

Los informes financieros, administrativos y operativos constituyen los documentos formales sobre los cuales se evalúa el cumplimiento de las metas y objetivos del Estado, de una institución, de un programa o de una actividad importante. Por lo tanto, son parte fundamental del subsistema de control interno.

La veracidad y la exactitud de la información incluida en los informes presentados es uno de los propósitos básicos del control interno, para lo cual el diseño debe prever la aplicación de procedimientos que hagan confiable esa información.

Los informes sobre los resultados de las operaciones son útiles tanto para los organismos de control externo como para la gestión gerencial interna; en consecuencia, existe una clasificación general en ese sentido.

Los informes internos proporcionan los resultados actualizados de las principales actividades en términos financieros y en unidades de bienes o servicios producidos de manera comparativa con los planes aprobados; a fin de evaluar su avance y, de ser necesario, tomar las decisiones para reorientar las actividades mediante la aplicación de medidas correctivas.

El diseño de la información financiera, administrativa y operativa es importante para la eficiente gestión gerencial. Los informes deben cumplir al menos con los requisitos siguientes:

- Ser sencillos, claros, concretos y relacionados solamente con las actividades u operaciones reportadas.
- Presentar información comparativa con la programación realizada o con períodos similares de tiempo.
- La oportunidad es una característica fundamental, si es inoportuna preferible no prepararla formalmente.
- Informar sobre situaciones de excepción y otros asuntos que requieren la atención por parte de la administración superior, cuando no sea posible reportar cifras sobre el rendimiento o progreso de las actividades.
- Preparados por áreas de actividad, considerando sobre todo las sustantivas.
- Evaluar el costo de la preparación del informe en relación al beneficio que se espera.
- Las unidades administrativas y los funcionarios deben informar solamente sobre los actividades que están bajo su responsabilidad.
- La revisión periódica de la información y la práctica de presentar reportes, tanto internos como externos, es de importancia.

## PRINCIPIOS Y NORMAS TÉCNICAS DE CONTROL INTERNO

Los principios y las normas técnicas de control interno constituyen los estándares mínimos que deben considerarse en el diseño de los elementos básicos y secundarios que conforman el subsistema de control interno, para salvaguardar los recursos, verificar la

exactitud de los registros y la información, promover la eficiencia y lograr las metas y objetivos programados por la institución, de conformidad con las políticas establecidas y las disposiciones legales pertinentes.

### Principios de Control Interno

Las experiencias acumuladas en las prácticas financieras y administrativas han dado origen a varios procedimientos que aseguran la correcta ejecución de las transacciones, actividades y operaciones. Dichos procedimientos han logrado una aceptación técnica generalizada, dando lugar a la definición de los principios de control interno aplicables a las actividades financieras, administrativas y operativas desarrolladas por las instituciones públicas.

A continuación se presenta los principios de control interno más comunmente reconocidos:<sup>10</sup>

- Responsabilidad delimitada
- Separación de funciones de carácter incompatible
- Dividir el procesamiento de cada transacción
- Selección de servidores hábiles y capaces
- Aplicación de pruebas continuas de exactitud
- Rotación de deberes
- Fianzas
- Instrucciones por escrito
- Utilización de cuentas de control
- Uso de equipos de pruebas automáticas
- Contabilidad por partida doble
- Formularios prenumerados
- Evitar el uso de dinero en efectivo
- Uso mínimo de cuentas bancarias
- Depósitos inmediatos e intactos

En resumen, **los principios de control interno** constituyen los criterios primarios que deben ser aplicados en el diseño del subsistema de control interno de una institución pública, como un medio para salvaguardar los recursos (financieros, humanos, materiales y tecnológicos), asegurar la exactitud y veracidad de la información (financiera, administrativa y operativa), fomentar la eficiencia en las transacciones, actividades y operaciones, y coadyuvar en el logro de las metas y objetivos programados, con apego a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes y la política prescrita por los niveles superiores de la institución.

---

<sup>10</sup> Manual Latinoamericano de Auditoría Profesional en el Sector Público, Tercera edición del ILACIF, Bogotá-Colombia, 1981

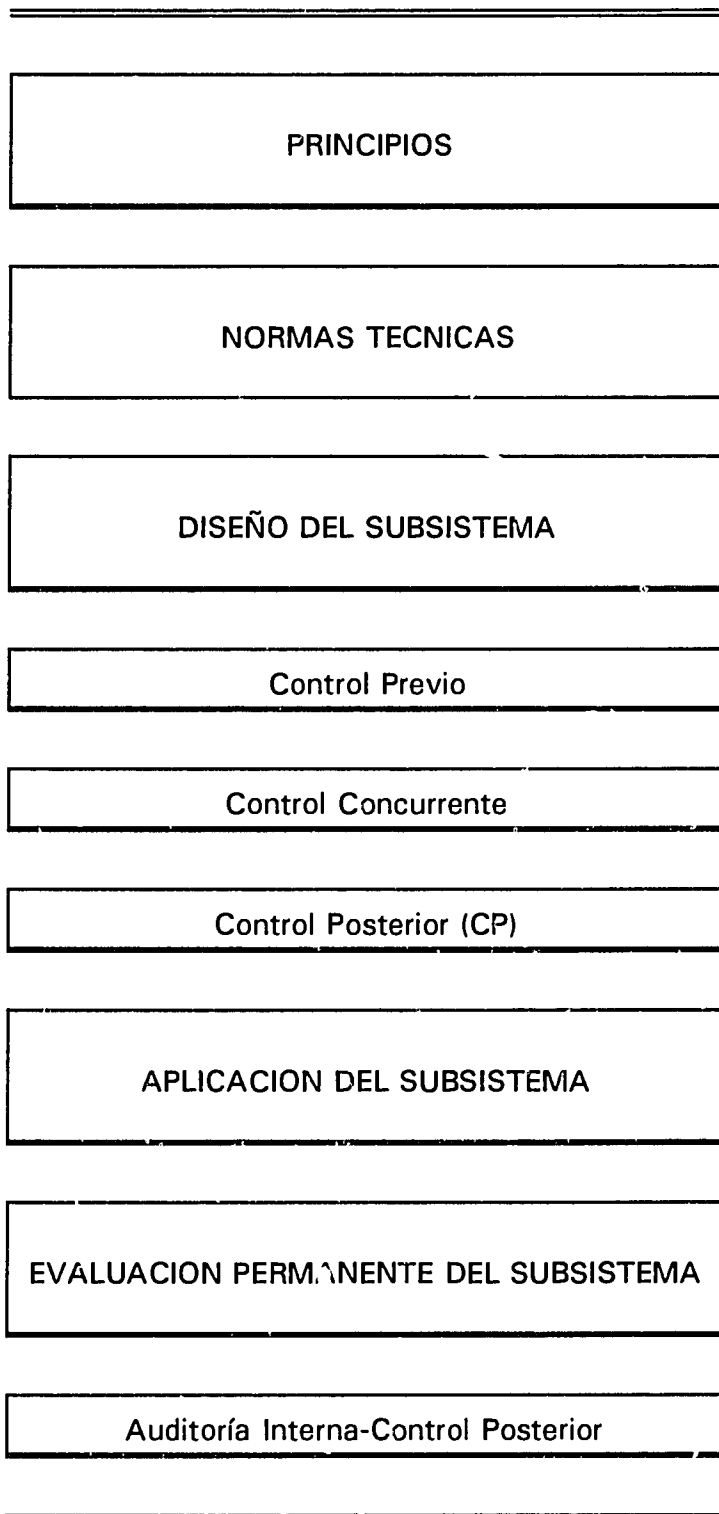
### **Normas de Control Interno**

Las normas de control interno constituyen los instrumentos técnicos definidos por las instituciones facultadas para normar o regular las actividades desarrolladas por las entidades públicas.

El contenido y orientación de las normas de control interno están dirigidas básicamente a la aplicación de los principios de control interno antes definidos y analizados, a las diferentes áreas específicas de la administración pública. Tradicionalmente las normas de control interno se han relacionado principalmente con las transacciones financieras y en algo con las actividades administrativas, dejando liberadas a las actividades operativas debido a la variedad y especialización que ellas presentan.

Los normativos de control interno una vez promulgados se constituyen en los criterios de calidad a ser considerados en el diseño y aplicación del subsistema de control interno en todas las áreas de actividad de las instituciones públicas.

En consecuencia, se establece una relación directa entre los siguientes elementos conceptuales del control interno:



Diferentes estructuras han utilizado las entidades responsables de emitir la normativa sobre control interno; sin embargo, el mecanismo de mayor utilización ha sido la

422

promulgación de *Normas Técnicas de Control Interno*, clasificadas de acuerdo con las áreas a que se refieren. Considerando la orientación del SIMAFAL a continuación se presenta una aproximación de la estructura que puede ser utilizada para emitir las normas de control interno.

- Exposición de motivos e instrucciones básicas para la aplicación de la normatividad;
- Normas referidas a las actividades administrativas
  - Planificación
  - Organización interna
  - Dirección de las operaciones
  - Comunicación y control
  - Recursos humanos
  - Recursos materiales
  - Recursos tecnológicos
- Normas sobre las transacciones financieras y el proceso a seguir en los siguientes subsistemas
  - Presupuesto
  - Tesorería
  - Crédito Público
  - Contabilidad
- Normas sobre la utilización de los sistemas de procesamiento electrónico de datos
- Normas sobre el proceso y los estándares de calidad aplicables en la auditoría gubernamental, incluso la auditoría informática y la auditoría de obras públicas
- Normas sobre otras actividades importantes de aplicación generalizada a un grupo de entidades

Una característica de la normatividad técnica emitida es su desarrollo y amplitud, llegando a reglar aspectos poco importantes que muchas veces hacen ineficiente la ejecución de las actividades. Por lo tanto, es conveniente definir una estructura inicial equilibrada que se constituya en una herramienta útil para la administración de las instituciones y en un elemento básico para la eficiente evaluación realizada por la auditoría profesional en la administración pública.

Otro aspecto que debe considerarse seriamente en la emisión de las normas técnicas de control interno es el contenido, enfoque y orientación de los manuales de procedimiento de los subsistemas; para evitar la duplicación de instrucciones que en casos son contradictorias y ocasionan problemas en la ejecución de las actividades.

En conclusión, las normas técnicas constituyen un importante instrumento para el diseño y aplicación del subsistema de control interno al ejecutar las actividades de una organización; no obstante, debe considerarse lo apropiado de su contenido, de conformidad con las definiciones de los manuales de procedimiento disponibles o proyectados para el funcionamiento de las diversas actividades de la entidad. El detalle de las prácticas a emplear debe dejarse para los manuales, de tal manera que las normas



técnicas presenten los criterios básicos o los estándares a ser cumplidos en el diseño y aplicación del subsistema de control interno de las entidades públicas.

## CONDICIONES FUNDAMENTALES PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL CONTROL INTERNO

Todos los aspectos presentados y analizados en los numerales anteriores constituyen una visión teórica del control interno, los cuales deben conformar el diseño conceptual a ser aplicado, de conformidad con las siguientes condiciones fundamentales: <sup>11</sup>

- Sistematización del proceso de control
- Personal competente para operar el sistema
- Trámite de las operaciones y su documentación

### Sistematización del Proceso de Control

El control interno diseñado de manera integrada en los procesos seguidos para llevar a cabo las actividades corrientes de la entidad, permite su sistematización y evita la utilización de recursos adicionales. La sencillez del sistema es una cualidad que facilita la sistematización de los procedimientos y las prácticas de operación y control de manera integrada, mediante su difusión entre el personal responsable de ejecutarlas. El personal debe tener un conocimiento concreto de lo que debe hacer y que no hacer, incluso cuando se trata de operaciones no autorizadas o equivocadas.

El punto de partida para disponer de un sólido subsistema de control interno es definir su diseño conceptual, el que debe basarse en las experiencias obtenidas y en las simulaciones realizadas, de tal forma que tenga todas las posibilidades de éxito en su aplicación real, cuando se ejecuten las operaciones.

### Personal Competente para Operar el Sistema

El personal constituye el elemento dinámico en el diseño del control interno y de suma importancia en la aplicación práctica del mismo. La ausencia de personal competente para operar de manera consistente el subsistema, limita considerablemente el cumplimiento de los propósitos previstos.

Idealmente se debe disponer de personal seleccionado y calificado para aplicar el subsistema de control interno; sin embargo, en el sector público esto no ocurre necesariamente. Por lo tanto, una vez diseñado el subsistema debe emprenderse en un amplio programa de capacitación dirigido al personal que participa en las operaciones para entrenarlo en el funcionamiento y analizar el rol que cada funcionario tiene bajo su responsabilidad.

Un elemento adicional constituye la supervisión administrativa y técnica de las tareas realizadas, el que debe aplicarse por parte de los niveles de jefatura de cada unidad

---

<sup>11</sup> Manual Latinoamericano de Auditoría Profesional en el Sector Público, Tercera edición, Bogotá-colombia, 1981

administrativa, como un proceso de entrenamiento en servicio y a la vez de control en la ejecución eficiente del rol asignado.

No cabe discusión alguna, respecto a que la competencia del personal es uno de los factores principales para el adecuado funcionamiento del subsistema de control interno de una institución.

### **Trámite de las Operaciones y su Documentación**

Las operaciones realizadas por una institución requieren seguir un proceso a través del cual se realiza el registro de los diferentes estados por los que pasa una transacción, hasta llegar a su liquidación. La documentación es un factor fundamental, para el control previo y concurrente, para el registro y para el control posterior de las operaciones realizadas.

El registro de las operaciones produce información financiera, administrativa y operativa de las transacciones efectuadas, la cual es de un valor significativo para utilización gerencial en la toma de decisiones. Dichos informes presentan los resultados en términos financieros u otras unidades de medida que permiten evaluar el grado alcanzado en el logro de las metas y objetivos de la institución y tomar las acciones correctivas necesarias para reorientar las actividades hacia los objetivos programados.

La documentación de las operaciones constituye su soporte y para efectos de control facilita la identificación de los niveles de autorización y aprobación utilizados y otros propósitos de control como verificar el cumplimiento de los procedimientos definidos en los manuales de operación.

La correcta documentación de las actividades financieras, administrativas y operativas se relaciona directamente con la sistematización del control interno y constituye uno de los requerimientos básicos para el funcionamiento de un control interno eficiente. La documentación incluye los informes, registros y documentos financieros, administrativos y operativos utilizados en las actividades de una organización.

En conclusión, la sistematización del proceso, el personal competente y la documentación de las operaciones son las condiciones necesarias para el funcionamiento de un subsistema de control interno sólido.

## **AUDITORÍA INTERNA COMO MECANISMO DE CONTROL INTERNO POSTERIOR**

El subsistema de control interno está integrado por tres tipos de controles, definidos por el momento en que son aplicados y denominados previo, concurrente y posterior. En los puntos anteriores se analizaron las características propias de los controles previo y concurrente, en el presente se estudia el control posterior ejecutado por la auditoría interna de las instituciones.

La función de auditoría interna se inicia debido al elevado volumen de operaciones realizadas, el número de personal vinculado con las actividades y el volumen de recursos financieros invertidos, que vuelven complejas las funciones de supervisión y de control

para la gerencia de las entidades. Por lo tanto, la auditoría interna se crea como una herramienta de control gerencial que evalúa, informa y asesora a la administración superior de la organización. En las entidades pequeñas, donde la gerencia está en capacidad de supervisar directamente las actividades realizadas por el personal no es necesaria la función de auditoría interna.

*El control interno posterior se lleva a cabo mediante la auditoría interna, actividad profesional sujeta a normas de aceptación general, que mide la efectividad de los demás controles internos y alcanza su mejor expresión cuando recomienda mejoras a la administración y éstas se concretan.*<sup>12</sup>

La auditoría interna tiene el objetivo principal de ayudar a los funcionarios de la administración superior de la institución a descargar de manera efectiva las responsabilidades financieras, administrativas y operativas en función de los niveles de autoridad que ejercen y coadyuva en el logro de las metas y objetivos de la entidad; mediante la entrega de informes que contienen análisis, evaluaciones, comentarios y recomendaciones para mejorar las actividades examinadas.

Las funciones de auditoría interna son exclusivamente de asesoría, en consecuencia, la unidad carece de autoridad para realizar cambios en los procedimientos operativos de la organización o para ordenar que éstos se realicen. Las responsabilidades de la auditoría interna son realizar revisiones, evaluaciones y análisis objetivos de las actividades ejecutadas y de los procedimientos empleados e informar sobre las situaciones encontradas a los niveles jerárquicos pertinentes. Cuando juzga apropiado incluye las recomendaciones para introducir cambios u otras medidas a ser consideradas y aplicadas por los funcionarios encargados de la administración y de las operaciones específicas.

Tomando en cuenta los conocimientos que sobre las políticas institucionales, los procedimientos de operación y la relación estrecha con los funcionarios y servidores de todos los niveles de la entidad, la auditoría interna está en plena capacidad de prestar un valioso servicio que permite fomentar la comunicación interna y juzgar de manera directa el diseño y la aplicación del control interno, informando a la administración sobre los procedimientos que requieren ser actualizados, mejorados, explicados o eliminados. En definitiva la auditoría interna contribuye de manera directa y substancial para el logro de un sólido subsistema de control interno.

Las actividades de la auditoría interna en la administración pública han sido analizadas en los congresos internacionales de los organismos superiores de control. Debido a la importancia y la colaboración de la función en el fomento de la eficiencia y la colaboración dirigida al logro de las metas y objetivos de las instituciones se recomendó:<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> SIMAFAL, Proyecto para el Mejoramiento de la Administración Financiera en Latinoamérica y el Caribe, LAC/RFMIP, Abril de 1991

<sup>13</sup> VII Congreso Internacional de Organismos Superiores de Control, INCOSAI, Montreal-Canadá, 1971.

*Que los Organismos Superiores de Control alienten el desarrollo de sólidos sistemas de auditoría interna en las entidades públicas controladas y que el trabajo de los auditores internos sea evaluado y utilizado apropiada y plenamente en el ejercicio de las auditorías independientes a cargo de los Organismos Superiores de Control.*

En las reuniones realizadas posteriormente se ha insistido en la necesidad e importancia de la función de auditoría interna, recomendando la ubicación jerárquica a nivel de la máxima autoridad de la entidad e identificando las necesidades de coordinación, de personal idóneo, de información oportuna y de seguimiento a las recomendaciones formuladas.

### **Definición y Alcance de la Auditoría Interna**

*La información requerida por la administración puede provenir de observación directa, de los informes contables, estadísticos, analíticos y operativos corrientes y periódicos, y de las revisiones de su funcionamiento. Otra importante fuente de información es la unidad de auditoría interna, que efectúa exámenes independientes e informa acerca de sus observaciones y evaluaciones de las operaciones y su eficiencia. La función de auditoría interna refuerza de una manera especial las revisiones rutinarias de la administración, gracias a su enfoque y sus métodos independientes de revisión. Esta función es uno de los instrumentos esenciales de la administración, y complementa a todos los otros elementos de control administrativo.<sup>14</sup>*

La cita detalla claramente la ubicación, las funciones y la importancia de las actividades realizadas por la auditoría interna, la cual debe ser utilizada por la administración superior de la entidad para promover la eficiencia en el manejo de los recursos y la eficacia en el logro de las metas y objetivos programados.

### **Definición de Auditoría Interna**

Varias definiciones se han emitido sobre la auditoría interna, pero considerando el enfoque regional del OLACEFS (ex-ILACIF), se incluye la difundida por este organismo:<sup>15</sup>

*Es el examen objetivo, sistemático y profesional de las operaciones financieras o administrativas efectuado con posterioridad a su ejecución, como un servicio a la gerencia por personal de una unidad de Auditoría Interna completamente independiente de dichas operaciones, con la finalidad de verificarlas, evaluarlas y elaborar un informe que contenga comentarios, conclusiones y recomendaciones.*

---

<sup>14</sup> Contraloría General de los Estados Unidos, Auditoría Interna en las Entidades Públicas, Traducción del ILACIF, Segunda edición, Bogotá-Colombia, 1981.

<sup>15</sup> Manual Latinoamericano de Auditoría Profesional en el Sector Público, Tercera edición del ILACIF, Bogotá-Colombia, 1981.

Se observa en la definición las características técnicas de las funciones de auditoría interna, que requieren el cumplimiento de varios requisitos relacionados con el profesionalismo del personal que ejecuta dichas funciones, la sistematización del proceso de ejecución a definirse formalmente en un manual de procedimientos y la objetividad que debe caracterizar a las evaluaciones realizadas por el auditor interno, de tal manera que se cree un ambiente positivo para aceptar las recomendaciones incluidas en el informe, por parte de la administración de la entidad.

La independencia requerida para el ejercicio de las funciones de auditoría interna es otro elemento importante de la definición, para lo cual la estructura organizativa debe jerárquizar a la unidad como parte del nivel asesor, directamente relacionado con la máxima autoridad, ya sea un cuerpo colegiado (directorío o junta directiva de los organismos), un comité de auditoría integrado por elementos del nivel directivo y ejecutivo, o el titular de la entidad. Además, el grado de independencia se consolida mediante la asignación de funciones dirigidas a evaluar el funcionamiento de los controles internos, la eficiencia y economía en la utilización de los recursos y revisar el logro de los objetivos programados.

La inclusión de las recomendaciones en la definición, elemento más importante del producto final de la auditoría interna, es el aspecto positivo de la labor que permite el mejoramiento de las actividades, mediante la toma de decisiones oportunas por parte de los administradores responsables de las operaciones evaluadas. Otro aspecto relacionado es el seguimiento que debe dar la administración a la aplicación de las recomendaciones para lograr el mejoramiento de los controles internos, de la producción institucional y de la eficiencia en la utilización de los recursos.

### **Alcance de la Auditoría Interna**

Las funciones de auditoría deben abarcar todas las actividades financieras, administrativas y operativas ejecutadas por la entidad para que sea de máxima utilidad en el mejoramiento de las operaciones y el logro de los objetivos institucionales.

Desde otro punto de vista, las funciones de auditoría interna abarcan los niveles directivo, ejecutivo, asesor, de apoyo y operativo de la organización; en consecuencia, el alcance de las actividades de auditoría interna incluye todas las actividades y todos los niveles administrativos de la institución.

El alcance completo del control posterior ejecutado por la auditoría interna está totalmente relacionado con los componentes de la auditoría, referidos principalmente a la orientación que deben tener las actividades de evaluación de las actividades de una institución pública, y son los siguientes: <sup>16</sup>

- Un examen de las transacciones, sistema contable e informes financieros, incluyendo una evaluación del cumplimiento con las leyes y reglamentos aplicables.

---

<sup>16</sup> Contraloría General de los Estados Unidos, Auditoría Interna en las Entidades Públicas, Traducción del ILACIF, Segunda edición, Bogotá-Colombia 1981.

- Una revisión de la eficiencia y economía en la utilización de los recursos.
- Una revisión para determinar si efectivamente se han logrado los resultados deseados.

Los componentes señalados se relacionan directamente con la definición de las clases de auditoría que pueden ser aplicadas en una institución pública y son:

- Auditoría Financiera: cuando el componente es el examen de los estados financieros.
- Auditoría de Rendimiento o Integral: cuando los componentes son la revisión de la eficiencia y economía en el uso de los recursos o determinar si se han logrado efectivamente los objetivos deseados.

La auditoría a los estados financieros de una institución pública, por lo regular no constituye la función principal de la auditoría interna, debido al enfoque utilizado y a los usuarios del dictamen profesional conformado por terceras personas; sin embargo, puede ser realizado por la auditoría interna.

Una práctica corriente de la auditoría interna es realizar estudios o evaluaciones parciales de las transacciones financieras y administrativas, que son parte de los estados financieros preparados por el subsistema de contabilidad sobre los resultados de operación y la situación financiera de la organización. Estas evaluaciones han sido denominadas exámenes o estudios especiales, debido al alcance parcial o limitado de las operaciones a verificar.

El propósito principal de la auditoría interna está relacionado de manera directa con la auditoría de rendimiento o integral, (tiene muchas denominaciones adicionales como: operativa, gerencial, operacional, de eficiencia, de resultados, de efectividad, administrativa, de economía, de gestión, entre las más comunes), relacionada con la evaluación de la eficiencia y economía en la utilización de los recursos de la institución o la evaluación del logro real de las metas y objetivos de la entidad.

De manera similar a lo expresado para la auditoría financiera, es generalizada la ejecución de estudios o exámenes especiales dirigidos a la evaluación del rendimiento institucional o integrales, considerando los componentes señalados para este tipo de evaluaciones. El volumen de operaciones, la diversidad de actividades y los recursos invertidos hacen poco practicables las auditorías de rendimiento dirigidas a toda la organización por parte de la auditoría interna.

La planificación institucional de la auditoría interna constituye el medio idóneo para en el mediano plazo completar la auditoría de rendimiento o integral de la entidad, mediante la ejecución de estudios especiales dirigidos a la evaluación del rendimiento de las principales áreas de actividad sustantiva de la organización.

En resumen, el enfoque principal de la auditoría interna está dirigido a la ejecución de estudios especiales orientados a la evaluación del rendimiento y dirigidos a verificar los controles internos financieros y administrativos de la organización. La auditoría financiera

con el propósito de dictaminar sobre la razonabilidad de los estados financieros no constituye una función relevante de la auditoría interna.

### **Organización de la Auditoría Interna**

La ubicación en la estructura organizativa como una unidad asesora al directorio o titular del organismo fué señalada en la definición, la que es ratificada.

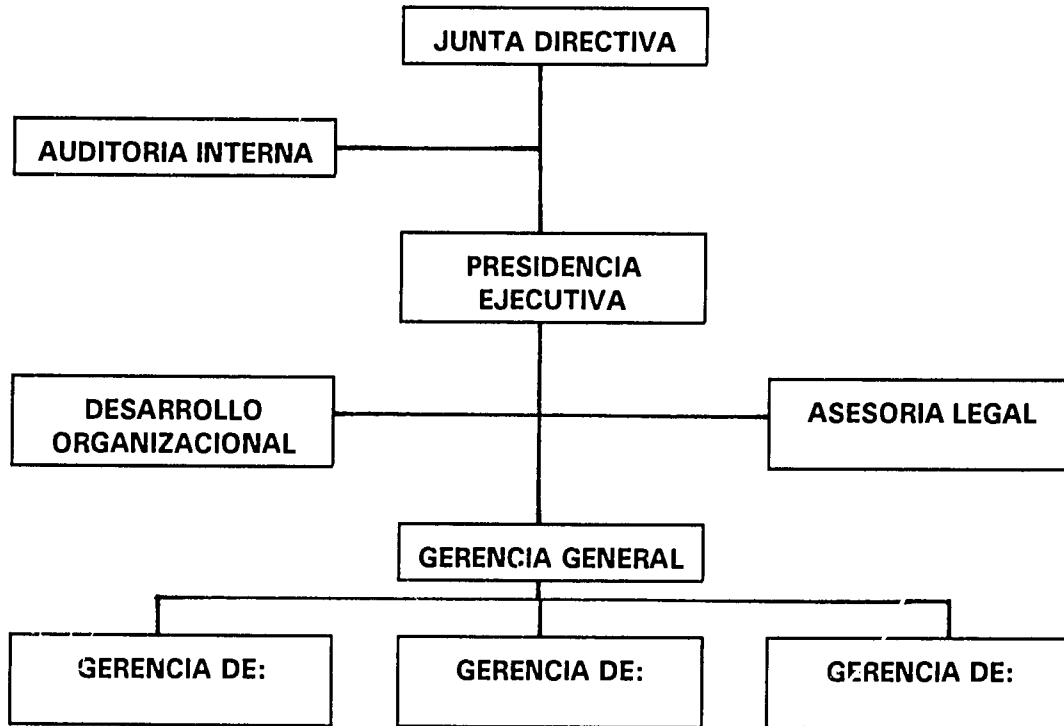
Las funciones de auditoría interna deben estar centralizadas en una sola unidad administrativa para toda la institución. En el caso de entidades administrativamente descentralizadas las funciones de auditoría las realiza la unidad central y en los casos de unidades que desarrollan operaciones importantes se realizan mediante la designación de un grupo de auditores permanentes, residentes en la localidad donde funcionan las dependencias de la entidad o mediante la integración de grupos para realizar auditoría específicas periódicamente.

La ubicación de la auditoría interna como unidad asesora le permite mantener un grado aceptable de independencia respecto de las actividades administrativas realizadas por la institución. Además, la relación continua y estrecha del auditor interno jefe con los niveles superiores de la administración posibilitan el acceso directo a información importante para la planificación y ejecución de las auditorías.

Como unidad asesora produce información significativa a ser utilizada por la administración de la entidad para el mejor manejo de las operaciones, de tal manera que sus recomendaciones son vinculantes solamente en la medida que la administración las hace suyas.

La ubicación jerárquica de la unidad de auditoría interna en el organigrama estructural de la institución se presenta en el cuadro incluido en la página siguiente:

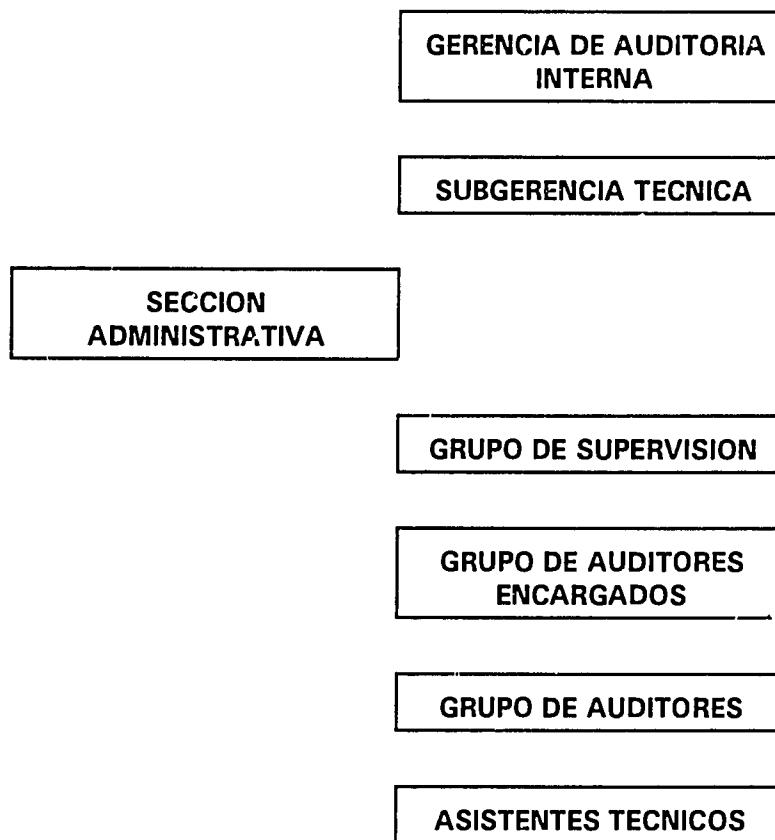
UBICACION DE LA UNIDAD DE AUDITORIA INTERNA  
EN LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE UNA ENTIDAD



La unidad de auditoría interna necesita definir su estructura interna, estableciendo los niveles jerárquicos y las funciones de las subunidades y posiciones profesionales que se presenta en el siguiente cuadro:



## ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA UNIDAD DE AUDITORIA INTERNA



La estructura señalada es flexible y puede ser ampliada o reducida, de acuerdo con las necesidades de cada institución; sin embargo, están definidos los principales niveles funcionales de la unidad (gerencia, dirección, división, departamento o sección), según la terminología y tamaño de la organización a la que corresponda la auditoría interna. En el caso de que existan unidades descentralizadas de la auditoría interna con una ubicación geográfica diferente, la estructura es similar, salvo que el encargado de dirigir la subunidad tendrá un nivel jerárquico de supervisor o subgerente, según la importancia de las actividades y el personal disponible.

**Responsabilidades de la Auditoría Interna y su Personal**

Las políticas gerenciales de la institución deben establecer de manera clara las responsabilidades de la auditoría interna, así como la autoridad relacionada, que permita el acceso y la revisión de la documentación, personal, archivos, registros, operaciones y bienes de todas las unidades operativas, administrativas y financieras.

Además, para ejecutar las actividades de auditoría interna debe disponerse de toda la libertad para programarlas respecto de las principales áreas de operación de la institución.

La independencia y objetividad al ejecutar sus funciones es otra característica importante para cumplir con sus responsabilidades, las que se pueden resumir en las siguientes:

- Administrar eficientemente los recursos asignados, motivando la participación y colaboración del personal para mejorar la producción de la auditoría interna y de la entidad.
- Planificar las acciones de auditoría a realizar, a corto y mediano plazo.
- Evaluar constantemente el funcionamiento adecuado del control interno.
- Realizar auditorías dirigidas a evaluar la eficiencia en la utilización de los recursos, el logro de los resultados programados y la corrección de los registros e informes financieros, administrativos y operativos.
- Informar y asesorar a la gerencia para el mejor cumplimiento de los objetivos institucionales.
- Coordinar las actividades de auditoría con los funcionarios de otras áreas para fomentar el logro de los objetivos, tanto de auditoría como de la entidad.

Existen otras responsabilidades para el personal de auditoría interna, como es el cumplimiento de las normas para el ejercicio profesional de la auditoría interna, NEPAI, emitidas por el Instituto de Auditores Internos, IAI, organismo internacional que ha contribuido notablemente para el desarrollo de la auditoría interna en el sector público. También el Instituto ha promulgado el Código de Ética del Auditor Interno y que por la importancia y relación con sus responsabilidades se lo cita a continuación:

- I Un miembro deberá ser honesto, objetivo y diligente al llevar a cabo sus obligaciones y responsabilidades.
- II Un miembro al merecer la confianza de su empleador, deberá demostrar lealtad en todo lo relacionado con los asuntos de su empleador o de la persona a la cual presta sus servicios. Sin embargo, un miembro no tomará parte en forma consciente en ninguna actividad ilegal o incorrecta.
- III Un miembro no deberá tomar parte en ninguna actividad que pueda divergir con los intereses de su empleador o que pueda perjudicar la capacidad de llevar a cabo sus deberes y responsabilidades.
- IV Un miembro no deberá aceptar ningún honorario o regalo de un empleado, cliente o socio comercial de su empleador, sin el conocimiento y consentimiento de la alta gerencia.
- V Un miembro deberá utilizar con prudencia la información obtenida durante el ejercicio de sus funciones. No utilizará la información

confidencial con fines de lucro personal o en detrimento del bienestar de su empleador.

- VI Un miembro, al expresar una opinión deberá hacer todo lo posible por presentar suficiente evidencia que respalde dicha opinión. Al presentar su informe, un miembro deberá revelar los hechos que podrían distorcionar el informe sobre el resultado de las operaciones bajo revisión o encubrir prácticas ilegales de no ser revelados.
- VII Un miembro deberá luchar continuamente por el mejoramiento de la pericia y efectividad de sus servicios.
- VIII Un miembro deberá acatar los Estatutos y apoyar los objetivos del Instituto de Auditores Internos. Al ejercer su profesión tendrá siempre en mente su obligación de mantener el alto nivel de competencia, moralidad y dignidad establecidos por el Instituto y sus miembros.

### Personal de Auditoría Interna

El cumplimiento de las responsabilidades de auditoría interna requiere de un grupo de profesionales idóneos desde el punto de vista técnico y moral. La experiencia del personal es un factor importante que debe ser considerado en el proceso de selección y contratación.

Las funciones de asesoría que brinda la auditoría interna a la administración están relacionadas directamente con la habilidad técnica y la idoneidad del grupo de auditores al realizar las labores de evaluación de manera objetiva e independiente.

El enfoque de la auditoría interna dirigido a evaluar la eficiencia, la efectividad y economía de las operaciones realizadas por una entidad, amerita la participación de grupos multidisciplinarios de profesionales de acuerdo con la especialización de las actividades examinadas. La auditoría de rendimiento o integral engloba las actividades operativas, administrativas y financieras de una área, unidad administrativa, proyecto o actividad importante, por lo que es necesaria la participación de auditores técnicos de acuerdo con el tipo de operaciones a ser evaluadas.

No obstante, al iniciar las actividades de auditoría interna es conveniente partir de la evaluación de las transacciones financieras y administrativas, inclusive se debe comenzar los estudios dirigidos a evaluar la eficiencia, eficacia y economía de las áreas financiera y administrativa para lograr experiencia en las actividades que son de dominio del contador público. Posteriormente se debe incursionar en los exámenes dirigidos a evaluar la eficiencia en la utilización de los recursos y el logro de los objetivos programados.

La idoneidad técnica se obtiene mediante la definición de requisitos exigentes para los profesionales que se integren a las actividades de auditoría interna. Además, de la capacitación en servicio, proporcionada por el nivel de supervisión es importante y es conveniente disponer de un programa de entrenamiento y especialización de los auditores internos en las áreas de actividad sustantiva de la institución.

La coordinación y colaboración de los profesionales de auditoría interna en la ejecución de la auditoría externa, sea por la ISA o por las firmas privadas contratadas, constituye otro elemento importante de capacitación en servicio que debe ser utilizado de manera permanente.

La unidad de auditoría interna debe constituirse en el modelo de gestión para el resto de unidades operativas, administrativas y financieras de la institución, en relación con: la planificación de actividades, la estructura organizativa y la definición de funciones y responsabilidades, la dirección y motivación del personal, la comunicación e información oportuna y el uso eficiente de los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos. Esta debe ser una de sus principales responsabilidades.

### **FUNCIONES INCOMPATIBLES CON LA AUDITORÍA INTERNA**

Las funciones de auditoría interna son parte del subsistema de control interno, en el segmento denominado control posterior de las actividades; por lo tanto, no se la debe confundir con las funciones de línea relativas al control previo y concurrente, a la aprobación de ningún tipo de documento o a la presentación de informes previos a concretar una transacción.

Tampoco las funciones de auditoría interna deben ser confundidas con las actividades de control externo realizadas por las ISA's o las firmas privadas contratadas para llevar a cabo auditorías en las entidades públicas. Su función fundamental es asesorar técnicamente a la administración de la institución en la que presta sus servicios.

Las unidades de auditoría interna y los profesionales que prestan sus servicios en dicha unidad no deben realizar las siguientes funciones, bajo ningún condición: <sup>17</sup>

- Revisar previamente operaciones propuestas
- Aprobar o poner visto bueno en transacciones o documentos
- Efectuar operaciones de línea
- Mantener libros o registros
- Participar en la toma de decisiones
- Custodiar recursos
- Tomar parte en operaciones o actividades de línea, que impliquen autorizaciones o vistos buenos por parte del auditor interno

En resumen, ningún profesional de la auditoría interna debe participar reemplazando a funcionarios de los distintos niveles jerárquicos en el cumplimiento de sus responsabilidades básicas; además, las evaluaciones realizadas por la auditoría interna de ningún modo evitan la obligación de supervisar las actividades del personal subalterno por parte de los funcionarios responsables de la administración.

---

<sup>17</sup> Manual Latinoamericano de Auditoría Profesional en el Sector Público, ILACIF, Tercera edición, Bogotá-Colombia, 1981.

1135

#### IV. SUBSISTEMA DE AUDITORÍA EXTERNA

El cambio de filosofía, enfoque y orientación que ha tenido lugar en el Subsistema de Auditoría Externa de algunos países, principalmente en las dos últimas décadas, ha sido muy profundo y continúa hoy su proceso de implantación, actualización y mejora constantes.

En algunos países, el proceso se inició adoptando la filosofía y el enfoque técnico del subsistema de auditoría externa, mediante la reforma en las disposiciones legales; incluso, se han cumplido varios ciclos en los cuales se modificaron y adaptaron los criterios técnicos definidos en el diseño original. En otros países, el proceso no ha logrado introducir cambios significativos en las disposiciones legales debido a que las funciones del subsistema se encuentran regladas por la constitución cuya actualización o modificación es muy compleja y porque se dice, tiene un costo político elevado; sin embargo, la auditoría profesional ha sido aceptada como la técnica más eficiente para aplicar el control externo de las instituciones públicas, mediante la emisión de normativos técnicos que regulan y guían las actividades de la auditoría independiente. Por último, en otros países se está empezando el proceso de modernización del subsistema de auditoría externa, mediante reformas legales y constitucionales que permitan la utilización de la auditoría independiente (auditoría externa) para el control y evaluación de las actividades realizadas por las entidades públicas; ya que es la técnica más desarrollada y eficiente para cumplir con las responsabilidades del control externo.

El cambio señalado es el producto de un largo proceso de investigación, análisis, resolución, difusión, capacitación y orientación técnica desarrollado por diversos organismos y reuniones internacionales, entre los cuales se destacan:

- Organización Internacional de Instituciones Superiores de Auditoría, INTOSAI, que agrupa a las entidades de control de los países del mundo, suscriptores de la carta de las Naciones Unidas.
- Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, OLACEFS, (anteriormente conocida como Instituto Latinoamericano y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras, ILACIF), que agrupa a las entidades que realizan las funciones de control externo en América Latina y el Caribe.
- Congreso Internacional de Instituciones Supremas de Auditoría, INCOSAI, que se realiza cada tres años y emite resoluciones como guías y orientaciones para las instituciones de los países miembros de INTOSAI. El siguiente se realizará en 1992 en la ciudad de Washington, Estados Unidos de Norteamérica.
- Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras Superiores, CLADEFS, en el que se analizan temas de interés técnico y cuyas resoluciones constituyen guías y orientaciones para las actividades de control; se reúne cada tres años y el próximo se realizará en la ciudad de San José, Costa Rica en 1993.

- Conferencia Interamericana de Contabilidad, organizada por la Asociación Interamericana de Contabilidad, AIC; se realiza cada dos años, la próxima se efectuará en la ciudad de Buenos Aires, Argentina en éste año. en ella se ha organizado la Comisión del Sector Gubernamental y en ésta se presentan y discuten temas técnicos relacionados con las actividades de auditoría y contabilidad específicas para dicho sector.
- Seminarios Regionales de Contabilidad, patrocinados por la Asociación Interamericana de Contabilidad y presentados por los organismos profesionales de cada país; se realizan varios durante el año.
- Instituto de Auditores Internos, que agrupa a los capítulos de varias decenas de países y más de 50.000 miembros en el mundo, es el organismo que más ha colaborado en el desarrollo de la auditoría en el sector público en general y en la auditoría interna en particular.
- Encuentro Internacional de Auditores Internos, organizados cada dos años por el Instituto de Auditores Internos y el capítulo del país sede; el próximo se realiza éste año en Buenos Aires, Argentina.
- Consorcio Internacional para el Mejoramiento de la Administración Financiera Gubernamental, organismo técnico que ha orientado sus actividades al entrenamiento y la difusión de material técnico, mediante el patrocinio y organización de varias conferencias. Cuenta entre sus miembros a varias instituciones superiores de auditoría, entidades responsables de la contabilidad y presupuesto, organismos regionales e internacionales de profesionales y personas individuales que han ejercido funciones relevantes en cada uno de sus países.
- Varias ISA's, principalmente las de Estados Unidos de Norteamérica y de Canadá, han contribuido de manera directa en el desarrollo de la auditoría externa y la administración financiera gubernamental, mediante la investigación y el auspicio de un programa de becas para el entrenamiento de los auditores profesionales de los países en vías de desarrollo.

*Es difícil tratar separadamente los esfuerzos de los países más desarrollados y de las organizaciones internacionales. Digo esto por varias razones. Facilitan asistencia similar y no inesperadamente tienen problemas similares con esta ayuda. Por ejemplo, los programas de asistencia sobre administración financiera puede que no tome completamente en cuenta las necesidades del país que la recibe, pero sin embargo, está dirigida a aquellas áreas que el país donante considera que son las más apropiadas. Los donantes tienen que darse cuenta del hecho de que sus conocimientos tecnológicos no pueden ser directamente*

*transferidos a los países menos desarrollados y tienen que ser adaptados para llenar las necesidades del país que los recibe.*<sup>1</sup>

La modernización y actualización de los métodos, procedimientos y prácticas para la ejecución de la auditoría externa debe continuar en forma permanente. La colaboración y participación de los organismos indicados es importante, pero el empeño y dedicación a la investigación y al desarrollo práctico de la auditoría en cada uno de nuestros países, es el fundamento para el mejoramiento constante. La especialización de las ISA's en determinadas áreas de actividad para luego proyectar sus experiencias a nivel de la región y del continente, es una alternativa a considerar y, con seguridad, a seguir en un futuro cercano.

## ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y AUDITORÍA EXTERNA

El Sistema de Administración Financiera está conformado por los subsistemas de Presupuesto, Tesorería, Crédito Público y Contabilidad y, en forma total o parcial, es uno de los sujetos pasivos del Subsistema de Auditoría Externa, de la administración pública.

Tradicionalmente la auditoría externa se ha identificado con el control de las operaciones financieras en general y de las transacciones contables en particular. Los estados financieros de las entidades públicas constituyen los reportes oficiales sobre los resultados de operación y la situación financiera a una fecha determinada; dichos estados han constituido el fundamento para efectuar la auditoría de la administración pública, ya que su ausencia limita considerablemente la función de auditoría financiera. Durante los últimos años las acciones de auditoría se han dirigido a verificar la eficiencia y economía en la utilización de los recursos institucionales y a evaluar la eficacia en el logro de los resultados programados o los objetivos de la institución.

Sea cual fuere la orientación de los estudios de auditoría, el Sistema de Administración Financiera constituye uno de los principales elementos a utilizar en la evaluación de las actividades de una organización. En otras palabras, dicho sistema constituye la "materia prima" que permite planificar y programar; aplicar procedimientos de comprobación, pruebas de verificación, análisis de resultados y comparación de elementos; y llegar a conclusiones y recomendaciones para mejorar las actividades institucionales.

*Se define a la administración financiera como un sistema que, mediante la planificación, obtención, asignación, utilización, registro, información y control, persigue la eficiente gestión de los recursos financieros del Estado para la satisfacción de las necesidades colectivas.*<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Elmer B. Staats, Contralor General de los Estados Unidos, Artículo La Auditoría de las Américas: Lo Que Traerá el Futuro. Revista Internacional de Auditoría Gubernamental, Recopilación No. 1 del IPDEVI, Quito-Ecuador 1987.

<sup>2</sup> Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría, Proyecto para discusión, SIMAFAL. Proyecto LAC/RFMIP, abril de 1991.

La definición confirma la importancia de la administración financiera para el funcionamiento eficiente y efectivo del subsistema de Auditoría Externa de la administración pública, independientemente de la orientación financiera o evaluación del rendimiento que se proyecte realizar.

En la mayoría de los países latinoamericanos es evidente la necesidad de mejorar la administración financiera del Estado y de las instituciones que lo conforman, aspecto que redundará de manera directa en la aplicación tanto de la auditoría externa como de la auditoría interna. Sobre el particular es pertinente incluir la siguiente cita: <sup>3</sup>

*Dadas las necesidades de la administración financiera en los países menos desarrollados la pregunta que se formula es la siguiente: ¿Cómo iniciaremos un esfuerzo coordinado para corregir este problema? Creo que hay cuatro maneras de enfocar la cuestión. Primero y el más importante es que los poderes legislativo y ejecutivo del Gobierno reconozcan la importancia de mejorar la capacidad de la administración financiera. Este reconocimiento tiene que estar acompañado de la voluntad de aumentar los recursos que se dedican a estos esfuerzos. Segundo, además de apoyar los esfuerzos nacionales, los países necesitan individualmente, apoyar a las organizaciones regionales en sus esfuerzos para facilitar la capacitación y servir como centro para compartir información y experiencia. Tercero, las naciones desarrolladas que pueden facilitar asistencia directa tendrán que hacer todo lo posible para suministrarla a aquellos sectores que más lo requieren, antes que predeterminedar el tipo de asistencia o el mecanismo de entrega. Cuarto, las organizaciones internacionales deben reconocer la importancia en fortalecer las capacidades de administración financiera y en diseñar programas de asistencia para llenar estas necesidades.*

El texto tomado del trabajo presentado en el II Seminario de Entidades Fiscalizadoras Superiores, realizado en mayo de 1980 en la ciudad de México, continúa vigente y los esfuerzos planteados para satisfacer las necesidades de administración financiera en los países menos desarrollados debe continuarse para disponer de un sistema de administración financiera que promueva la eficiencia en la ejecución de la auditoría y se constituya en una herramienta de gestión útil para dirigir las actividades de las entidades públicas.

Con un enfoque similar, la Estrategia para la Acción, ESTRATAC, cuando define el curso de las actividades a seguir para lograr la aceptación del SIMAFAL por parte de los países interesados, en la fase de implantación señala lo siguiente: <sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Elmer B. Staats, op. cit.; página 23.

<sup>4</sup> Estrategia para el Mejoramiento de la Administración Financiera, Control y Auditoría. Estrategia para la Acción, ESTRATAC, Proyecto para discusión. LAC/RFMIP, abril de 1991.



*El mejoramiento de la administración financiera, control y auditoría es una responsabilidad de cada país y no de la asistencia técnica. Quienes deben llevarlo a cabo son los funcionarios nacionales designados como gerentes para el efecto; los resultados de los programas de mejoramiento están condicionados a la capacidad de aquellos y por esto los países están obligados a cumplir las actividades siguientes:*

- *Integración de la Comisión Interinstitucional y demás organismos...*
- *Eliminación de ingerencias extrañas a la idoneidad en la conformación de los organismos nacionales...*
- *Capacitación en servicio de los funcionarios nacionales en el trabajo mancomunado con los consultores extranjeros...*
- *Adopción de la modalidad de organización por proyectos en todos los organismos nacionales...*
- *Adscripción de funciones a los organismos nacionales, y preferentemente a la Comisión Interinstitucional, para definir los términos de referencia y perfil de los consultores extranjeros...*
- *Coordinación de esos organismos con las entidades nacionales de administración de la cooperación técnica, con las asociaciones profesionales nacionales...*

En resumen, se observa que la administración financiera, control y auditoría están integrados tanto en el diseño conceptual definido en el SIMAFAL como en la Estrategia para la Acción, ESTRATAC. Las actividades para aplicar el SIMAFAL adaptado a las necesidades de cada país, y posterior evaluación y ajuste requiere de lo siguiente: <sup>5</sup>

- *Dotar de organización para la ejecución del plan de acción y para el funcionamiento de los sistemas de administración financiera y de control*
- *Normar el funcionamiento de los sistemas*
- *Desarrollar los recursos humanos para la aplicación del SIMAFAL*
- *Implantar, evaluar y actualizar permanentemente los sistemas de administración financiera y de control.*

La implantación, evaluación y actualización de los sistemas incluye su diseño de operación, mediante la elaboración de los manuales de presupuesto, de tesorería, de crédito público, de contabilidad y de auditoría; fundamentados en los principios, normatividad, metodologías, procedimientos y prácticas debidamente probados. Esta etapa es la de mayor detalle y requiere la colaboración permanente de profesionales

---

<sup>5</sup> Estrategia para el Mejoramiento de la Administración Financiera, Control y Auditoría; op.cit.; página 42.

experimentados para documentar los sistemas y coordinar las funciones que realizan en paralelo los subsistemas de administración financiera, control y auditoría.

En conclusión, el Subsistema de Auditoría Externa en el sector público dirige una parte importante de sus recursos a la auditoría de la administración financiera de las instituciones públicas, directamente cuando se trata de estudios financieros y en forma indirecta cuando los exámenes están dirigidos a la evaluación del rendimiento de la entidad, programa o actividad importante. Tanto los auditores financieros como los auditores técnicos utilizan la información producida por la administración financiera de la institución para realizar análisis, relaciones, verificaciones, inspecciones, comprobaciones, confirmaciones y otros procedimientos sobre las operaciones reportadas. Por lo tanto, en la medida que el Sistema de Administración Financiera proporcione ágil y oportunamente la información y documentación de las transacciones realizadas, estará colaborando para el eficiente funcionamiento del Subsistema de Auditoría Externa y de las actividades de la auditoría interna.

## DEFINICIÓN Y CLASES DE AUDITORÍA

El desarrollo técnico de la auditoría profesional se inició a principios de éste siglo cuando:

*En 1917 el Instituto Americano de Contadores Públicos, a solicitud del Federal Trade Commission, preparó un "memorándum sobre auditorías de balance" el cual fue aprobado por el Comité y enviado al Federal Reserve Board, el cual luego de su aprobación provisional lo publicó en el Federal Reserve Bulletin en abril de 1917, como "Contabilización Uniforme: una propuesta tentativa Emitida por el Federal Reserve Board. Este memorándum fue difundido ampliamente y en 1918 fue reexpedido bajo el mismo patrocinio, con el título: "Métodos Aprobados para la Preparación de Balances", sin prácticamente ningún cambio.<sup>6</sup>*

El Comité de Procedimientos de Auditoría inició sus actividades en enero de 1939, cuando se designó un pequeño comité para investigar los procedimientos de auditoría. La Declaración No. 1 presentó ciertas conclusiones derivadas de las experiencias de la profesión, las cuales en gran medida proporcionan las bases estructurales del marco actual de las normas de auditoría. Luego se han preparado dos codificaciones de las Declaraciones sobre Procedimientos de Auditoría en 1951 y 1972, las mismas que han constituido los puntos claves para el desarrollo y actualización de la profesión en el continente americano.

La actualización de las Declaraciones sobre Normas de Auditoría emitidas en abril de 1988, SAS 52 al 61, vigentes a partir de enero de 1989 y 1990 es otro hecho técnico importante que promueve la actualización de los profesionales, principalmente los que realizan funciones de auditoría.

---

<sup>6</sup> Declaraciones sobre Normas de Auditoría, SAS No. 1, AICPA, México 1989.

## Definición de Auditoría

Muchos enfoques y orientaciones ha recibido en las dos últimas décadas el término auditoría. Existen disciplinas profesionales que reclaman como de su patrimonio las funciones de auditoría. Sin embargo, la definición de estándares para el ejercicio profesional, el establecimiento de procedimientos obligatorios de verificación, el desarrollo de las técnicas a utilizar, la determinación de una metodología sistematizada para realizar el trabajo y para preparar los informes, sólo ha sido realizada por la profesión del Contador Público.

No obstante, la participación y colaboración multidisciplinaria para ejecutar auditorías de rendimiento o integrales es evidente, motivo por el cual los auditores técnicos o profesionales de otras disciplinas requieren de un proceso de preparación académica y de campo para realizar sus funciones de manera eficiente.

Considerando el enfoque multidisciplinario de la auditoría, sobre todo en el sector gubernamental se presentan algunas definiciones que incluyen los criterios desarrollados en los últimos años:

- Declaraciones sobre Normas de Auditoría No. 1, codificación aprobada en noviembre de 1972: <sup>7</sup>

*El objetivo de un examen ordinario de los estados financieros por parte de un auditor independiente, es la expresión de una opinión sobre la razonabilidad con la que presentan la situación financiera, resultados de las operaciones y cambios en la situación financiera de conformidad con principios de contabilidad generalmente aceptados. El informe del auditor es el medio por el que él expresa su opinión o, si las circunstancias lo requieren, se abstiene de opinar. En cualquier caso, dirá si su examen ha sido hecho de acuerdo con las normas de auditoría generalmente aceptadas.*

- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control, Disposiciones finales: <sup>8</sup>

*Auditoría. El examen objetivo y sistemático profesional de operaciones financieras o administrativas, efectuado con posterioridad a su ejecución, con la finalidad de evaluarlas, verificarlas y elaborar su informe que contenga observaciones, conclusiones, recomendaciones y el correspondiente dictamen.*

- Política Técnica No. T-5, emitida por el ex-Instituto Latinoamericano y del Caribe de Ciencias Fiscalizadoras: <sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Declaración sobre Normas de Auditoría; op. cit.; página 1, párrafo 01.

<sup>8</sup> Contraloría General de la República del Perú, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control, Decreto Ley 19039, Noviembre de 1971, Lima-Perú.

<sup>9</sup> Ex-Instituto Latinoamericano y del Caribe de Ciencias Fiscalizadoras, hoy OLACEFS, Políticas Operativas y Técnicas aprobadas por el Consejo Directivo, febrero de 1977; Quito-Ecuador.

*Auditoría es el examen objetivo, sistemático y profesional de las operaciones financieras o administrativas, efectuado con posterioridad a su ejecución con la finalidad de verificarlas, evaluarlas y elaborar un informe que contenga comentarios, conclusiones, recomendaciones, y, en el caso de examen de estados financieros, el correspondiente dictamen profesional.*

- Política de Auditoría 2, Naturaleza y Definición de la Auditoría de la Contraloría General del Ecuador: <sup>10</sup>

*El examen objetivo, sistemático y profesional de las operaciones financieras o administrativas, efectuado por auditores profesionales con posterioridad a su ejecución con la finalidad de verificarlas, evaluarlas y elaborar el informe que contenga comentarios, conclusiones y recomendaciones y, en el caso de examen de estados financieros, el correspondiente dictamen profesional. La actividad gubernamental comprende las siguientes actividades:*

*a. Verificar las transacciones, sistemas contables, informes y estados financieros correspondientes al período examinado.*

*b. Evaluar la conformidad y el cumplimiento de las normas legales y secundarias vigentes.*

*c. Revisar y evaluar el sistema de control interno financiero.*

*d. Examinar y evaluar la planificación, organización, dirección y control interno administrativo.*

*e. Revisar y evaluar la eficiencia, economía y efectividad con que se han utilizado los recursos humanos, materiales y financieros por parte de las entidades y organismos sujetos a examen.*

*f. Revisar y evaluar los resultados de las operaciones programadas, a fin de determinar el grado en que han sido logradas las metas y objetivos.*

- Manual de Procedimientos de Auditoría, Contraloría General de la República de Costa Rica, cita la definición incluida en el Manual Latinoamericano de Auditoría Profesional en el Sector Público: <sup>11</sup>

*Auditoría: es el examen objetivo, sistemático y profesional de las operaciones financieras o administrativas, efectuado con posterioridad a su ejecución con la finalidad de verificarlas, evaluarlas y elaborar un informe que contenga*

---

<sup>10</sup> Contraloría General del Ecuador; Normatividad Técnica promulgada en Registro Oficial No. 464 de noviembre de 1977; Quito-Ecuador.

<sup>11</sup> Manual de Procedimientos de Auditoría, Contraloría General de la República de Costa Rica; Primera edición; octubre de 1986, San José-Costa Rica.

*comentarios, conclusiones y recomendaciones, y, en el caso de los estados financieros, el correspondiente dictamen profesional.*

- El SIMAFAL define a la auditoría externa: <sup>12</sup>

*Se define como el conjunto de actividades profesionales que se llevan a cabo con sujeción a normas, por parte de organismos totalmente ajenos e independientes de las entidades actoras de las operaciones. Tiene por finalidad posibilitar que los administradores den cuenta pública de su gestión oficial; examinarla objetivamente; emitir opinión calificada sobre la razonabilidad de los estados financieros, la eficiencia y economía en el uso de los recursos y la efectividad de los resultados; recomendar mejoras a la administración pública; y, verificar su aplicación.*

Las definiciones citadas están relacionadas con la auditoría en general y con la auditoría gubernamental específicamente, las cuales han evolucionado durante las dos últimas décadas. Existen varios aspectos comunes en dichas definiciones, los cuales se tabulan a continuación:

- Examen, estudio o evaluación
- Objetivo, sistemático y profesional
- Dirigido a las actividades financieras o administrativas
- Aplicado posteriormente a la ejecución de las actividades
- Propósito de verificar y evaluar las actividades y que los administradores den cuenta pública de su gestión oficial
- Elaborar un informe que contenga comentarios u observaciones, conclusiones y recomendaciones, incluye el dictamen profesional en el caso de auditorías financieras
- Verificar la aplicación de las recomendaciones

El enfoque y la cobertura del examen, estudio o evaluación realizado por la auditoría gubernamental son tan amplios que abarcan las actividades operativas, administrativas y financieras realizadas por los funcionarios y servidores de las entidades públicas; para posibilitar la rendición de cuentas de la gestión realizada por dichos funcionarios.

### **Clasificación de la Auditoría**

Las definiciones antes enunciadas permiten identificar la primera clasificación de las actividades de auditoría, considerando el enfoque, objetivo y alcance del examen a ejecutar en una institución, unidad administrativa, proyecto o actividad importante, y son las siguientes:

- Auditoría financiera
- Auditoría de rendimiento o integral
- Auditoría o estudio especial

---

<sup>12</sup> Proyecto para el Mejoramiento de la Administración Financiera en Latinoamérica y el Caribe, LAC/RFMIP; SIMAFAL, documento para discusión, abril de 1991, Quito Ecuador.

Una segunda clasificación de la auditoría se plantea considerando el organismo ejecutor del trabajo. Por lo tanto, la auditoría practicada por las ISA's que son parte del Subsistema de Auditoría Externa, se conoce como auditoría independiente; y la auditoría realizada por las unidades de auditoría interna que forman parte del Subsistema de Control Interno, se conoce como auditoría interna.

Las definiciones generales sobre auditoría gubernamental son aplicables tanto para la auditoría interna como para la auditoría independiente practicadas por los organismos correspondientes.

Con referencia a la auditoría financiera, de rendimiento y estudios especiales, a continuación se presentan las definiciones aplicables con base en el contenido de la Política Técnica del ILACIF No. T-5, Auditoría Gubernamental.

### **1. Auditoría Financiera**

La auditoría financiera tiene un mayor desarrollo técnico y ha dado origen a la presencia del resto de auditorías que en la actualidad se conoce. La filosofía, normas de general aceptación, técnicas de verificación, metodología de trabajo, prácticas y procedimientos de comprobación, documentación del examen, selectividad de los procedimientos, mecanismos de información y otros aspectos han sido desarrollados por la Contaduría Pública con la ejecución de auditorías financieras o auditorías de balance como se las conocía hace algunos años.

Por lo tanto, existen criterios técnicos suficientes para ejecutar la auditoría financiera de las instituciones públicas y de sus programas específicos. Sin embargo, la disponibilidad de sistemas de administración financiera adecuados e integrados es un requerimiento que debe cumplirse en la administración de las entidades públicas para la eficaz ejecución de la auditoría financiera.

Varias definiciones de la auditoría financiera están disponibles, iniciando con la que ha sido difundida en la Declaración sobre Normas de Auditoría No. 1 citada anteriormente y las emitidas por las ISA's de los diferentes países. Sin embargo, con el fin de disponer de una sola definición se presenta a continuación la que agrupa los principales atributos incluidos en las revisadas y analizadas de la auditoría financiera.

La auditoría financiera es el examen objetivo, sistemático y profesional de los estados financieros de una entidad o parte de ellos, que incluye la evaluación del sistema financiero, de los registros utilizados, de los documentos de soporte, del cumplimiento de las disposiciones legales y normativas, y otras evidencias que sustenten las transacciones financieras; efectuado con posterioridad a su ejecución, con el propósito de informar sobre los hallazgos significativos resultantes mediante la emisión de comentarios, conclusiones y recomendaciones para mejoras, así como del dictamen profesional respecto a la presentación razonable de dichos estados financieros. La auditoría financiera comprende las siguientes actividades:

- Verificación de las transacciones, documentos, registros, informes gerenciales y estados financieros correspondientes al período examinado
- Estudio y evaluación del sistema de control interno financiero
- Evaluación del cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y normativas vigentes

El alcance y los objetivos de la auditoría financiera están claramente identificados en la definición expuesta, aspectos fundamentales considerados para la emisión y aplicación de las normas de auditoría gubernamental.

El alcance de la auditoría financiera está dirigido a las transacciones que afectan los resultados de operación y la situación financiera de la entidad por uno o varios períodos contables. Sin embargo, el alcance también se relaciona de manera indirecta con las actividades administrativas y operativas de la entidad cuando se evalúa la solidez y calidad del sistema de control interno diseñado y aplicado por la entidad, los que tienen efectos directos en los resultados financieros.

El objetivo primordial de la auditoría financiera es emitir una opinión profesional respecto a la razonabilidad de la información contenida en los estados financieros sujetos a examen, de conformidad con los principios de contabilidad generalmente aceptados. Adicionalmente, en la auditoría gubernamental el objetivo se extiende a la emisión de un informe extenso que incluye los comentarios, las conclusiones y las recomendaciones para mejorar la administración financiera de la entidad auditada.

En general, la auditoría financiera no constituye el examen más utilizado por las ISA's al ejercer el control de las instituciones de la administración pública. Una de las causas principales para que esto ocurra es el limitado desarrollo del sistema de administración financiera en el sector público, el mismo que produce información gerencial poco oportuna y los registros y estados financieros demuestran atrasos considerables.

La auditoría financiera constituye una herramienta básica para ejecutar el control de las entidades de la administración pública, situación demostrada en su definición y al establecer su alcance y objetivos. Los criterios técnicos disponibles y las experiencias acumuladas califican a la auditoría financiera como el mecanismo apropiado para el control de los recursos públicos de manera eficiente, pero condicionado al funcionamiento de sistemas de administración financiera, (Presupuesto, Tesorería, Crédito Público y Contabilidad) claramente documentados.

## **2. Auditoría de Rendimiento o Integral**

La auditoría dirigida a la evaluación de la eficiencia, la efectividad y la economía de las actividades operativas, administrativas y financieras de una institución pública, para efectos del material de estudio la denominamos "de rendimiento" o "integral". La auditoría con éste enfoque ha recibido varios nombres para ser identificada, según la orientación utilizada por los profesionales de distintas disciplinas que han investigado y escrito sobre el tema, y el objetivo señalado para la evaluación; entre los términos más

conocidos están: operativa, de gestión, gerencial, del desempeño, administrativa, de resultados, de eficiencia, de efectividad, de valor por el dinero, operacional, de economía y de programas.

Por lo indicado, existen muchas definiciones y orientaciones respecto al enfoque, alcance y objetivos de la auditoría de rendimiento al difundir los resultados de las investigaciones; sin embargo, en su aplicación al sector público de América Latina por las ISA's ha existido consistencia tanto en los términos utilizados como en el alcance y objetivos. Las principales denominaciones son: operacional, operativa, del desempeño, de gestión y últimamente integral.

A manera de ejemplo se presenta la siguiente definición de la auditoría de rendimiento:<sup>13</sup>

*El alcance del concepto de auditoría de rendimiento es muy amplio e incluye un examen del grado de cumplimiento de los gerentes para con los reglamentos y políticas prescritos; un examen de los procedimientos, políticas y prácticas operacionales para determinar dónde se puede lograr mejoras en la eficiencia; y una evaluación de la confiabilidad de la información contenida en los informes, incluyendo los que tratan de producción, logros, o beneficios de los programas públicos.*

La auditoría de rendimiento se encuentra en proceso de desarrollo y mientras obtiene la experiencia necesaria y se definen los criterios de actuación que son muy amplios; aplica las normas, técnicas, metodologías, procedimientos y prácticas de la auditoría financiera. A este respecto, en la XI Conferencia Interamericana de Contabilidad, CIC, realizada en San Juan, Puerto Rico, en 1974 se resolvió formalmente que para el caso de la auditoría operacional, "...las normas personales de auditoría aprobadas por las CIC y los conceptos generales de las relativas a la ejecución del trabajo son plenamente aplicables. Las normas de preparación del informe deberán adecuarse a las características particulares del trabajo realizado."

Durante la última década la auditoría gubernamental aplicada por las ISA's y por las unidades de auditoría interna han ampliado las acciones de control de los tradicionales aspectos financieros y de legalidad; orientando su actividad a la evaluación de la gestión administrativa, operativa y financiera de la entidad por medio de la auditoría de rendimiento o integral, con el propósito de evaluar el cumplimiento de las metas y objetivos de manera eficiente, efectiva y económica.

La programación y ejecución de las auditorías de rendimiento va tomando importancia en el cumplimiento de las responsabilidades de control de las ISA's, principalmente de las que tienen claramente establecidas estas funciones. Las facultades para auditar la eficiencia, la efectividad y la economía en el logro de los objetivos de las instituciones públicas en varias ISA's no están claramente definidas y existe oposición a su aplicación por parte de los sujetos pasivos del subsistema de auditoría externa.

---

<sup>13</sup> Dr. Lennis M. Knighton; Una Mejor Perspectiva de la Auditoría de Rendimiento; Auditoría Operacional; segunda edición del ILACIF, Bogotá-Colombia 1981.



Varias definiciones adicionales pueden citarse sobre la auditoría de rendimiento; no obstante, la finalidad de éste acápite es presentar una definición que integre los principales elementos y sea lo suficientemente amplia para comprender la naturaleza, alcance y objetivos de la auditoría de rendimiento. Considerando una serie importante de definiciones, principalmente las referidas a las actividades de la auditoría gubernamental, a continuación se la expone:

**Auditoría de rendimiento** es el examen objetivo, sistemático y profesional de las actividades operativas, administrativas y financieras de una entidad, de un programa o de una área importante; efectuado con posterioridad a su ejecución, con la finalidad de verificarlas, evaluarlas y elaborar un informe que contenga comentarios, conclusiones y recomendaciones para mejoras, sobre las actividades críticas importantes. Las principales acciones de la auditoría de rendimiento son:

- Estudio y evaluación de la estructura de control interno institucional, su planificación, organización, dirección, información y control.
- Examen y evaluación de la eficiencia y la economía en la utilización de los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos.
- Examen y evaluación de la eficacia alcanzada en el logro de las metas y objetivos programados.
- Evaluación del cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y normativas vigentes.

La auditoría de rendimiento puede incluir el examen de los estados financieros de la institución, caso en el cual se integran las siguientes acciones adicionales:

- Verificación de las transacciones, documentos, registros, informes gerenciales y estados financieros correspondientes al período examinado.
- Estudio y evaluación del sistema de control interno específico relacionado con el área financiera de la institución.
- Dictamen profesional sobre la razonabilidad de la información contenida en los estados financieros, de conformidad con los principios de contabilidad generalmente aceptados.

Bajo la definición expuesta, es evidente la necesidad de integrar grupos multidisciplinarios de profesionales para programar y ejecutar la auditoría de rendimiento en las entidades públicas, de acuerdo con el tipo de servicios que prestan o los bienes que producen. Las siguientes citas permiten confirmar lo dicho:<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Edison E. Estrella, Equipos Multidisciplinarios, Especialización Profesional y Auditoría Operacional, Revista Horizontes, Lima- Perú, 1991.

*La organización, manejo y dirección de los equipos conformados por auditores profesionales de distintas disciplinas, constituye uno de los principales elementos necesarios para ejecutar la auditoría operacional orientada hacia la evaluación de la eficiencia, la efectividad y la economía con que ejecutan sus actividades las instituciones públicas.*

*La especialización de los profesionales que realizan labores de auditoría operacional debe realizarse de manera obligatoria, de tal manera que un profesional obtenga conocimientos profundos de un sector, un grupo de entidades o tal vez de una institución que por el volumen de actividades así lo requiera. La especialización de los profesionales debe tomar en cuenta la experiencia adquirida al haber realizado las actividades evaluadas, al tomar interinamente la posición del funcionario o servidor examinado y al adquirir la pericia suficiente para enfocar las actividades de arriba hacia abajo.*

La naturaleza y orientación de la auditoría de rendimiento está dirigida a la evaluación completa de una institución, programa o área importante, considerando la evaluación de sus objetivos y revisando las principales actividades operativas, administrativas y financieras, de tal manera que constituye un examen *integral* de las operaciones corrientes o actuales realizadas por un organismo público.

Conceptualmente es factible dividir el ámbito de actividad operativa, administrativa y financiera realizada por una entidad; sin embargo, es necesario que al llevar a cabo las operaciones, los procedimientos y las prácticas de orden financiero se integran con las actividades administrativas y las dos se complementan con las operativas. Por lo tanto, la auditoría de rendimiento evalúa de manera integral todas las actividades relacionadas con la estructura global: el control interno, la utilización eficiente y económica de los recursos, el logro de las metas y objetivos y el cumplimiento de las disposiciones vigentes.

Ejemplos de auditorías de rendimiento son los siguientes:

- Evaluar la eficiencia en la prestación de los servicios que entrega la entidad, el programa o área importante.
- Examinar y determinar el grado en que se han alcanzado los objetivos de la entidad, programa o área importante.
- Evaluar la eficiencia del sistema de administración de recursos humanos.
- Estudiar la eficacia del sistema de administración financiera, referida principalmente al control de los recursos y a la información producida.
- Evaluar la eficacia de las actividades relacionadas con la atención al usuario.
- Examinar la eficacia de la normatividad técnica, reglamentaria y legal relacionada con la prestación del servicio producido.

### 3. Estudios o Exámenes Especiales de Auditoría

Las ISA's han utilizado en gran medida los estudios o exámenes especiales para cumplir con las facultades de control de las instituciones que conforman la administración pública. Esto se debe principalmente a dos factores:

- La deficiencia de los sistemas de administración financiera, que constituye una gran limitación para ejecutar la auditoría financiera de las instituciones por la ausencia o retraso en la preparación de los informes gerenciales y los estados financieros.
- El gran volumen de los recursos humanos, tecnológicos y de tiempo requeridos para ejecutar la auditoría de rendimiento a las instituciones, programas o áreas importantes de la administración pública. La ausencia de recursos humanos especializados constituye la limitación más importante para ejecutar la auditoría de rendimiento por parte de las ISA's y las auditorías internas.

Los estudios o exámenes especiales de auditoría pueden clasificarse en los siguientes grupos:

- Con enfoque financiero
- Con enfoque de rendimiento
- Por denuncias o solicitudes específicas:
  - Estudios especiales financieros
  - Estudios especiales de rendimiento

La clasificación de los estudios especiales de auditoría tiene el propósito de ubicarlos dentro del enfoque, alcance y objetivos de la clasificación general de la auditoría; pero con un ámbito de aplicación limitado a determinadas operaciones productivas de bienes o servicios, a ciertas actividades de la administración de los recursos o a las transacciones financieras relacionadas con los elementos, rubros, cuentas o transacciones de los estados financieros. Por lo tanto, el objetivo de las auditorías de alcance limitado o estudios especiales de auditoría permite identificar el enfoque del trabajo a desarrollar y calificar la clase de examen a ejecutar.

En todo caso, las normas de auditoría generalmente aceptadas, las técnicas de auditoría, los procedimientos y prácticas de verificación, la selectividad de las pruebas a aplicar, la metodología definida para realizar la evaluación, la documentación del trabajo, y los métodos de información utilizados son de aplicación obligatoria en la ejecución de los estudios especiales de auditoría, de análogo modo a como se hace en el caso de la auditoría financiera y de la auditoría de rendimiento; lo único que cambia es el objetivo del trabajo y el alcance de la evaluación.

El *estudio especial de auditoría* es el examen objetivo, sistemático y profesional de una parte de las actividades operativas, administrativas o financieras de una entidad, realizado con posterioridad a su ejecución; con el propósito de verificarlas, evaluarlas y elaborar un informe que contenga comentarios, conclusiones y recomendaciones para mejoras. El estudio especial comprende las siguientes acciones de acuerdo con su alcance y objetivos:

- Estudio y evaluación de la estructura de control interno relacionado con la actividad examinada.
- Verificación de las transacciones, documentos, registros e informes gerenciales relacionados con el estudio.
- Evaluación del cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y normativas vigentes.
- Estudio y evaluación de la estructura del control interno relacionado con la planificación, organización, dirección, información y control de las actividades evaluadas.
- Examen y evaluación de la eficiencia y economía con que se han utilizado los recursos en la actividad evaluada.
- Examen y evaluación de la eficiencia alcanzada en el logro de los objetivos programados para la actividad evaluada.

Las tres primeras actividades corresponden a los estudios especiales con enfoque financiero y las cuatro últimas son aplicables a los estudios especiales con enfoque de rendimiento. Los estudios especiales por denuncias o solicitudes deben inscribirse en los exámenes señalados o como investigaciones especiales a ser realizadas por los organismos jurisdiccionales. Las últimas no estarán sujetas de manera obligatoria al cumplimiento de los criterios técnicos definidos para las auditorías y los estudios especiales.

Las denuncias o solicitudes que originen la programación de estudios especiales deben sujetarse a un proceso de análisis, clasificación y calificación técnica previa, de tal manera que asuntos relacionados con la investigación de responsabilidades y otros casos sean separados de las actividades profesionales de auditoría de las ISA's y de las unidades de auditoría interna. Algunas ISA's tienen la obligación de investigar fraudes y declarar responsabilidades, casos en los cuales es necesario hacerlo profesionalmente mediante la preparación de investigadores profesionales integrados en una unidad independiente.

### **Estudio Especial Financiero**

La importancia que han venido tomando los estudios especiales financieros para el cumplimiento de las responsabilidades de control y auditoría, tanto de las ISA's como de las unidades de auditoría interna de las entidades públicas, amerita la identificación, análisis y desarrollo de los elementos que los conforman.

El estudio especial financiero se relaciona principalmente con el registro, valuación, información y control de las transacciones financieras, que representan el efecto monetario de las actividades operativas y administrativas de una organización. La verificación y evaluación del cumplimiento de los criterios técnicos relacionados con los aspectos contables, financieros, económicos, administrativos y legales son las finalidades primordiales de éstos estudios.

El *estudio especial financiero* es el examen objetivo, sistemático y profesional de uno o varios elementos, segmentos, rubros, cuentas o transacciones financieras importantes, realizado con posterioridad a su ejecución; con el propósito de verificarlas, evaluarlas y elaborar un informe que contenga comentarios, conclusiones y recomendaciones para mejoras. El estudio especial financiero comprende las siguientes acciones:

- Estudio y evaluación de la estructura de control interno relacionado con las transacciones examinadas.
- Verificación de las transacciones, documentos, registros, reportes gerenciales e informes contables y financieros relacionados con el estudio.
- Evaluación del cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y normativas vigentes aplicables.

Como ilustración de la definición expuesta, se presentan unos pocos ejemplos de los estudios especiales financieros:

- Examen del registro, control, evaluación y liquidación del presupuesto institucional.
- Estudio del registro, valuación y control de los activos de la organización.
- Examen del registro, valuación y control de los activos fijos de la entidad.
- Estudio de la ejecución presupuestaria de las partidas importantes de una institución.
- Examen de las inversiones realizadas en la adquisición de activos importantes.
- Estudio de transacciones financieras significativas, como la emisión y registro de documentos negociables y por cobrar, ajuste de cuentas por prescripción, venta de activos fijos, determinación de los costos de servicios o bienes.

### **Estudio Especial de Rendimiento**

La tendencia actual en la auditoría gubernamental realizada por las ISA's y las auditorías internas se dirige a la ejecución de la auditoría de rendimiento y de los estudios especiales de rendimiento, considerando el alcance y el objetivo de la evaluación. Desde el punto de vista práctico la ejecución de los estudios especiales de rendimiento está dirigida a aspectos muy específicos de las actividades operativas, administrativas y financieras desarrolladas por las instituciones públicas; por lo tanto, la utilización de recursos humanos y tecnológicos requieren un grado mayor de especialización debido a la especificidad de los aspectos revisados y evaluados, principalmente en las operaciones productivas.

La auditoría de rendimiento y los estudios especiales de rendimiento persiguen un objetivo similar, la diferencia está determinada en el alcance de la evaluación a desarrollar por las ISA's o por las unidades de auditoría interna de las entidades públicas. La estrategia a seguir para ejecutar el control mediante la auditoría o estudios especiales enfocados a evaluar el rendimiento de las actividades debe estar definida en la planificación institucional de la auditoría, considerando todas las actividades sustantivas y las adjetivas importantes para cumplir con los objetivos institucionales.

La importancia de los estudios especiales de rendimiento es evidente y constituye uno de los medios representativos para cumplir con las obligaciones de control por las ISA's y las unidades de auditoría interna. Estas últimas han sido calificadas como la fuente de origen para el desarrollo de la auditoría y de los estudios de rendimiento debido a su enfoque, nivel jerárquico y carácter asesor a la administración superior de las instituciones.

El *estudio especial de rendimiento* es el examen objetivo, sistemático y profesional de una parte de las actividades operativas, administrativas o financieras de una entidad, realizado con posterioridad a su ejecución; con el propósito de verificarlas, evaluarlas y elaborar un informe que contenga comentarios, conclusiones y recomendaciones para mejoras sobre las principales áreas críticas. El estudio especial de rendimiento comprende las siguientes acciones, de acuerdo con su alcance y objetivos:

- Estudio y evaluación de la estructura de control interno relacionado con la planificación, organización, dirección, información y control de la actividad evaluada.
- Examen y evaluación de la eficiencia y economía con que se han utilizado los recursos en la actividad evaluada.
- Examen y evaluación de la eficiencia alcanzada en el logro de los objetivos programados para la actividad evaluada.
- Evaluación del cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y normativas vigentes aplicables.

La ejecución de los estudios especiales de rendimiento, al igual que las auditorías de rendimiento, deben programarse considerando uno de los objetivos generales siguientes o los dos en conjunto; los cuales deben definirse por escrito para cada estudio:

- Examen y evaluación de la eficiencia y economía con que se han utilizado los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos de la entidad, programa, área importante o actividades operativas, administrativas y financieras específicas.
- Examen y evaluación de la eficacia alcanzada en el logro de las metas y objetivos programados para la entidad, programa, área importante o actividades operativas, administrativas y financieras específicas.

Una mejor explicación y aplicación de la definición de los estudios especiales de rendimiento se realiza mediante los siguientes ejemplos:

- Estudio del proceso productivo de una actividad específica para la prestación de servicios o la elaboración de bienes, evaluando la eficiente utilización de los recursos empleados y el grado alcanzado en el logro de los niveles de producción programados.

- Evaluación de la efectividad de los procedimientos empleados para el reclutamiento y la selección del personal técnico de la entidad.
- Examen de la eficiente recaudación de los recursos financieros generados por la prestación de servicios.
- Evaluación de la eficiente utilización de los vehículos de transporte propiedad de la entidad.
- Estudio de la eficacia de la normatividad técnica y reglamentaria relacionada con la prestación de servicios.
- Examen de la estructura organizativa definida y utilizada para las actividades financieras y su eficacia para la emisión de reportes gerenciales e informes financieros oportunos.

### **Estudios Especiales por Denuncias**

El proceso democrático ha permitido y facilitado la libertad de expresión y ha hecho factible la aplicación del control directo por parte de los usuarios de los servicios públicos. Lo indicado, ha dado lugar a la presentación de un número muy importante de denuncias y solicitudes de auditoría y estudios especiales sobre aspectos muy específicos de las actividades realizadas por las instituciones públicas. Además, existen requerimientos de origen político relacionados con las facultades de control (fiscalización) de las ISA's y las unidades de auditoría interna que deben ser considerados.

Los estudios especiales originados en denuncias y solicitudes requieren la aplicación de un proceso de análisis, clasificación y calificación para determinar la estrategia a seguir en el proceso de control establecido. No todas las denuncias y solicitudes ameritan la ejecución de una auditoría o un estudio especial, la aplicación del proceso señalado permitirá obtener la información suficiente para definir si se inicia un examen o se lo incluye como parte de un trabajo programado de un alcance y objetivos amplios o, si es el caso, señalar el procedimiento administrativo que debe seguir la denuncia en otras instancias u organismos.

Las denuncias y solicitudes de verificaciones deben originar sólo las siguientes clases de auditoría, a ser ejecutadas por las ISA's o las unidades de auditoría interna:

- Estudio especial con enfoque de rendimiento
- Estudio especial con enfoque financiero
- Auditoría de rendimiento
- Auditoría financiera

Las clases de auditorías y estudios especiales originados en denuncias formales están presentados en relación al número de casos que se han identificado en varias ISA's y unidades de auditoría interna al desarrollar sus actividades.

En el caso de denuncias o solicitudes que requieran la ejecución de investigaciones especiales, en las cuales se aplica una metodología y procedimientos distintos a los

definidos por la profesión de la Contaduría Pública, deben ser remitidos a los organismos de investigación jurisdiccional correspondientes.

En consecuencia, los estudios especiales por denuncias y solicitudes de exámenes se ejecutan mediante las diferentes clases de auditorías presentadas; sin que sea necesaria la definición de otro tipo de estudio especial.

## ORGANIZACIÓN NACIONAL PARA EL EJERCICIO DEL CONTROL POSTERIOR

La organización nacional para el control posterior (auditoría) de las actividades operativas, administrativas y financieras realizadas por las entidades del sector público, abarca a los sujetos activos de la auditoría profesional de cada país y son los siguientes:

### Auditoría Externa:

- La institución superior de auditoría, ISA
- Las firmas privadas de auditores independientes.

### Control Interno:

- Las unidades de auditoría interna.

El control externo posterior es ejecutado mediante la auditoría financiera, la auditoría de rendimiento o los estudios especiales programados o calificados por la ISA o las unidades de auditoría interna, principales sujetos activos de la auditoría profesional, de acuerdo con las circunstancias existentes.

### 1. La Institución Superior de Auditoría, ISA

Para el eficiente funcionamiento de la auditoría ejecutada por los diferentes sujetos activos de la organización nacional de control es necesario que una institución rectora sea la encargada de la investigación, desarrollo, diseño y puesta en práctica de un esquema que facilite la determinación de los ámbitos de operación o control, las funciones y responsabilidades específicas, las normas de auditoría de aceptación general, las técnicas de verificación, la metodología a ser utilizada y otros criterios técnicos que fomentan el logro de las metas y objetivos programados y mejoran la producción de servicios en cantidad y en calidad.

Las ISA's deben mantener un grado apropiado de independencia, la que es mayor cuando responde directamente a una legislatura elegida democráticamente, en vez del poder ejecutivo. La división de poderes constituye la aplicación de uno de los principios de control interno en la definición de la estructura orgánica de un Estado y es uno de los aspectos de mayor relevancia para asegurar objetividad y el adecuado funcionamiento a la organización nacional de control.

*El poder legislativo es uno de los principales usuarios de los servicios de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. La EFS deriva sus atribuciones de la constitución o de la legislatura, y una característica frecuente de su función es informar al poder legislativo. En este caso, es de esperarse que las EFS trabajen*



*en estrecha coordinación con la legislatura e incluso con los comités a los cuales la legislatura haya encomendado examinar los informes de la EFS. Este vínculo puede contribuir a que se de un seguimiento efectivo al trabajo de la EFS.<sup>15</sup>*

La cita corresponde a una de las explicaciones consideradas en el análisis de la norma de auditoría gubernamental emitidas por la INTOSAI, denominada independencia y que se relaciona con la ISA y con el personal profesional que realiza las funciones de auditoría, la que contiene la característica predominante de los países miembros. Este criterio debe ser obligatorio para todo organismo que actúe como el rector de las actividades de auditoría; no obstante también es aplicable al resto de los sujetos activos de la organización nacional de control.

Otros elementos pueden considerarse para calificar a la ISA como el organismo rector, y son los siguientes:

- La ISA no debe laborar ni dar la impresión de que lo está haciendo, para servir a intereses políticos particulares.
- La ISA debe disponer de libertad para la planificación, programación y ejecución de las auditorías y estudios especiales, de acuerdo con las prioridades que ella fije.
- Los informes sometidos a conocimiento de la legislatura deben prepararse en cumplimiento de requisitos mínimos y definiendo los asuntos que deben ser materia de dictámenes de auditoría, estableciendo plazos razonables. La flexibilidad en cuanto al contenido y la frecuencia de presentación fomentan la independencia de la ISA.
- La facultad normativa sobre las actividades de auditoría ejecutadas por los sujetos activos del control posterior de las operaciones es fundamental para coordinar las actividades y sistematizar los procesos y procedimientos de trabajo.
- Las funciones de control de calidad ejercidas por la ISA sobre sus propias actividades y las labores de las auditorías internas y firmas privadas de auditoría, fortalece la imagen de organismo rector y permite apreciar las necesidades de mejoras internas y externas del subsistema.
- La coordinación técnica permanente en la planificación de la auditoría con el propósito de establecer claramente el ámbito y el alcance del trabajo a ser ejecutado por cada sujeto activo de la auditoría, promueve la eficiente utilización de los recursos disponibles.
- El entrenamiento y especialización en servicio, dirigido principalmente al personal de las ISA's y de las auditorías internas, es un mecanismo que confirma la condición de organismo rector a la institución superior de auditoría.

---

<sup>15</sup> Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, INTOSAI; Normas de Auditoría Gubernamental; Traducción libre de las emitidas por el Comité de Normas de Auditoría en junio de 1987.

En resumen, las ISA's constituyen el pilar en que se sustenta el sistema de control y auditoría en general, y de la auditoría profesional (independiente e interna) en particular. Las principales funciones de la ISA como organismo rector son las siguientes:

- Dictar y actualizar la normatividad técnica, en las siguientes áreas:
  - Control interno
  - Auditoría gubernamental:
    - Financiera, de rendimiento y estudios especiales, así como la auditoría especializada en informática, obras públicas, hospitalaria, etc.
  - Control de calidad, aplicable a los sujetos activos responsables de ejecutar la auditoría, inclusive la propia ISA.
  - Colaborar con los organismos responsables de la emisión de normas de contabilidad gubernamental y otros aspectos financieros.
  - Otras que le faculte la ley.
- Coordinar las actividades de auditoría mediante la planificación y programación a corto, mediano y largo plazos.
- Efectuar auditoría financieras, de rendimiento y estudios especiales programados o calificados, de conformidad con las normas de auditoría generalmente aceptadas.
- Diseñar y proveer de capacitación técnica principalmente a los funcionarios de las unidades de auditoría interna y de la propia ISA.
- Proporcionar asesoría técnica sobre el diseño e implantación de sistemas en las instituciones públicas, con respecto a las materias que son de sus competencia, según la ley.

## 2. Auditoría por Firmas Privadas

La contratación de firmas privadas de auditoría para prestar servicios en las entidades públicas constituye una práctica corriente en la mayoría de los países de América Latina. Esto se inició debido a los requerimientos de organismos internacionales de crédito, principalmente el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Agencia Internacional para el Desarrollo Internacional, la Corporación Andina de Fomento y otros cuando, entre las condiciones de los préstamos, exigen la presentación de los estados financieros dictaminados por auditores profesionales inscritos en dichos organismos.

En varios países, la ISA ha sido calificada por los organismos internacionales para realizar la auditoría; sin embargo, su capacidad no siempre ha sido suficiente para atender los requerimientos existentes por lo que ha sido utilizada la contratación de firmas privadas de auditores. En otros países, la ISA no ha sido calificada para realizar auditorías a los proyectos financiados por organismos internacionales de crédito, situación que ha hecho imperativa la contratación de las firmas privadas.

Los organismos internacionales de crédito han establecido algunos requerimientos técnicos relacionados con el cumplimiento de las normas de auditoría generalmente aceptadas, el contenido y estructura de los informes y dictámenes exigidos, entre otros

elementos. Ellos han sido divulgados para su aplicación, principalmente por el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Agencia Internacional para el Desarrollo.

Las firmas privadas contratadas para realizar auditoría en las entidades públicas deben sujetarse a los criterios técnicos establecidos por la ISA, por los lineamientos de los organismos internacionales de crédito y por las normas de los organismos profesionales de cada país. En consecuencia, los principios, normas, técnicas, prácticas, procedimientos y metodología de trabajo son similares a los utilizados por los auditores profesionales de las ISA's.

La aplicación de criterios de control de calidad, mediante la designación de un supervisor técnico de la ISA AL ejecutar la auditoría por una firma privada constituye un mecanismo que permite orientar efectivamente las actividades de auditoría y, una vez concluido el trabajo, posibilita emitir el informe como un producto formal de la ISA. La participación del supervisor técnico de la ISA debe contemplar los aspectos relacionados con la aplicación de los procedimientos mínimos para verificar las operaciones, así como la correcta ejecución del contrato para la prestación del servicio.

El objetivo y alcance de las auditorías ejecutadas por las firmas privadas de auditores independientes han estado orientados hacia las auditorías financieras, principalmente; sin embargo, en los últimos años el enfoque se ha ido ampliando con una clara dirección hacia los objetivos de la auditoría de rendimiento.

### **3. Las Unidades de Auditoría Interna**

La concepción y enfoque del SIMAFAL define a las unidades de auditoría interna como uno de los principales sujetos activos de la auditoría gubernamental; condición que se fundamenta en los siguientes criterios prácticos:

- El desarrollo obtenido por las unidades de auditoría interna de las entidades públicas es tan importante, que en forma acumulada han llegado a superar el número de profesionales y trabajos realizados, en comparación con los que cuentan algunas ISA's de los países de América Latina.
- La relación permanente con los funcionarios, actividades y el entorno en que se desenvuelven, ha ido desarrollando una especialización de los auditores internos, respecto a las operaciones evaluadas, haciéndolos más eficaces.
- En enfoque de la auditoría interna dirigido principalmente a las actividades sustantivas ha permitido una evolución mayor de la auditoría y estudios especiales de rendimiento, con las consecuentes ventajas para la organización.
- La presencia permanente de la función de auditoría interna en la evaluación del subsistema de control interno de la entidad y sus principales unidades operativas, constituye un elemento de control preventivo que permite determinar los problemas con oportunidad y tomar las decisiones para solucionarlos.

- La profesionalización de las unidades de auditoría interna y la aplicación de criterios técnicos para la planificación, organización, dirección, información y control de los recursos que maneja, así como la utilización de principios, normas, técnicas, prácticas, procedimientos y metodología de trabajo para la ejecución de la auditoría se ha constituido en una ayuda fundamental al realizar la auditoría independiente por parte de las ISA's o las firmas privadas de auditores.
- El alcance de los estudios realizados por las unidades de auditoría interna definitivamente es mayor del que realizan las ISA's y las firmas privadas de auditores, conjuntamente.

Las unidades de auditoría interna de las instituciones públicas constituyen el principal elemento dedicado a la evaluación del control interno institucional; en consecuencia, es una de las herramientas relevantes que debe utilizarse en la ejecución de la auditoría externa o independiente, realizada por las ISA's y las firmas privadas de auditores.

Por otra parte, la función básica realizada por la auditoría interna a la administración de la entidad es la asesoría técnica, lo que le permite estar informada de todas las operaciones importantes que son de su interés y de la auditoría externa. Por lo tanto, una revisión de los estudios realizados, los principales informes procesados, la actualización, custodia y manejo del archivo permanente y, en general, una evaluación de la calidad del trabajo desempeñado por la unidad es el punto de partida clave para la auditoría realizada por la ISA y las firmas privadas de auditoría.

El adecuado funcionamiento de las unidades de auditoría interna está fundamentado en una serie de elementos que es necesario señalar: <sup>16</sup>

#### SISTEMA DE AUDITORIA INTERNA

<b>POTENCIA DE ENTRADA</b>	<b>APOYO LIDERAZGO PERSPECTIVA</b>
<b>PROCEDIMIENTO</b>	<b>DETERMINACION DEL MANDATO PLANIFICACION DETERMINANDO Y USANDO LOS RECURSOS PROFESIONALES COMUNICACION</b>
<b>PRODUCCION DE SALIDA</b>	<b>GARANTIAS INFORMACION CAMBIO</b>

El análisis y aplicación de los diez elementos señalados al evaluar las funciones de las unidades de auditoría interna en el funcionamiento completo del sistema, contienen un

<sup>16</sup> Revista Internacional de Auditoría Gubernamental; Revisión de la Auditoría Interna en el Gobierno de la Provincia de Ontario; IPDEVI; Quito-Ecuador 1987.

457

esquema práctico que permite identificar los aspectos sólidos de la unidad y los que ameritan su mejoramiento, considerando tanto los gerenciales como los operativos.

## NORMAS PROFESIONALES DE AUDITORÍA

La prestación de servicios de auditoría requiere de un conjunto de normas profesionales que regulen y guíen la ejecución de éste servicio público profesional, considerando un enfoque y filosofía definidos, un elevado grado de calidad técnica, un nivel adecuado de independencia y el mantenimiento de estas condiciones en forma consistente.

El Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados (AICPA) ha emitido normas de auditoría generalmente aceptadas a ser aplicadas en la ejecución de la auditoría profesional desde hace varias décadas. Las dos últimas codificaciones de las normas corresponden a los años 1963 y 1972. A nivel latinoamericano los organismos internacionales y profesionales, como la Asociación Interamericana de Contabilidad (AIC) y los gremios profesionales que la conforman han aprobado las normas de auditoría generalmente aceptadas basadas en la estructura y contenido de las emitidas por el AICPA.

El desarrollo y establecimiento de una profesión que presta servicios públicos abarca muchos elementos que requieren ser definidos y actualizados periódicamente como: la especialización y calificación del personal ejecutor; la divulgación continua del enfoque y filosofía de la profesión para lograr el conocimiento, respeto y aceptación de los ciudadanos y usuarios del servicio; el establecimiento de períodos obligatorios de entrenamiento en el trabajo para ganar pericia; el lograr y demostrar independencia de las actividades políticas y sobre todo lograr el desarrollo y aceptación general de las normas que rijan el ejercicio profesional de la auditoría, tanto en el sector público como en el sector privado.

En la actualidad están disponibles varios documentos que contienen las *normas de auditoría*, emitidas por los organismos profesionales, organizaciones internacionales o regionales e instituciones superiores de auditoría de cada país, las que deben ser utilizadas en la ejecución de la auditoría profesional, y tienen las aplicaciones específicas siguientes:

<u>ORGANISMO EMISOR</u>	<u>APLICACION</u>
Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados (SAS)	Fuente de origen de las normas generalmente aceptadas.
Asociación Interamericana de Contabilidad (AIC)	Aplicables por todos los profesionales en funciones.
Organismos Profesionales	Todos los profesionales.
Federación Internacional de Contadores (IFAC)	Guías adicionales a las normas para todos los profesionales.
Instituto de Auditores Internos, (IAI)	Normas específicas para los auditores internos.

Contraloría General de los Estados Unidos de Norteamérica	Fuente de las normas para el sector gubernamental.
Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores(OLACEFS)	Normas como guías para las instituciones de auditoría.
Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)	Normas de auditoría como guías de aplicación internacional.
Instituciones Superiores de Auditoría (ISA's)	Normas específicas aplicables en cada país.

Se puede observar la variedad de normas que son aplicables en la ejecución de la auditoría en general y la desarrollada en el sector público en particular. Prácticamente todas las instituciones han utilizado el esquema definido por el AICPA para su publicación.

Una clasificación general de las normas aplicables al sector público, considerando la obligatoriedad de su aplicación es la siguiente:

- i. Normas de Auditoría Gubernamental Generalmente Aceptadas, emitidas por la ISA de cada país, las cuales, en lo posible, deberían ser aprobadas por el organismo profesional respectivo.
- ii. Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas aplicables al Sector Público emitidas por el OLACEFS, que constituyen las guías o lineamientos para la emisión de las normas de cada país a nivel regional.
- iii. Normas de Auditoría Gubernamental aprobadas y emitidas por el INTOSAI, que son guías o lineamientos para la emisión de las normas de los países miembros, considerando su ámbito mundial.
- iv. Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas y divulgadas por los organismos profesionales de cada país, las cuales, por lo general, están incluidas en las definidas para la prestación de servicios en las entidades del sector público.
- v. Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas por la AIC a nivel Interamericano y que han sido la base, prácticamente no existen variaciones, para las emitidas por los organismos profesionales.
- vi. Guías Internacionales de Auditoría y Servicios Relacionados emitidas por la IFAC con el propósito de desarrollar y realzar una profesión contable con normas armonizadas.
- vii. Normas para el Ejercicio Profesional de la Auditoría Interna emitidas por el IAI, las cuales son aplicadas por los auditores internos principalmente; sin embargo, su contenido es compatible con las normas de las ISA's y de la profesión del Contador Público.

En general, la normatividad señalada como de aplicación en la auditoría gubernamental se complementa. Muchos aspectos fundamentales considerados en la emisión de cada uno de los grupos se repiten para mantener la estructura completa del contenido de las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas que constituyeron su fuente original, y complementadas para su aplicación específica.

## TÉCNICAS Y PRÁCTICAS DE AUDITORÍA

Los estándares mínimos para desarrollar las actividades de auditoría profesional son las normas de auditoría de general aceptación, las cuales han sido integradas en las normas de auditoría emitidas para ejecutar la auditoría en las entidades del sector público. Sin embargo, la aplicación de los procedimientos de auditoría para verificar: las transacciones, actividades y operaciones realizadas; los informes financieros, administrativos y operativos producidos; el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y normativas pertinentes; la eficiencia alcanzada en el cumplimiento de las responsabilidades asignadas; y, el logro de las metas y objetivos programados por las instituciones sujetas a la auditoría, (sujetos pasivos de la auditoría) son realizables sólo mediante la utilización y empleo de las técnicas y prácticas de auditoría.

Las técnicas y las prácticas aplicadas para ejecutar la auditoría han sido desarrolladas por la profesión del Contador Público, principalmente al realizar funciones de auditoría financiera, las cuales constituyen el medio directo para obtener la información y documentación que respalde los comentarios, conclusiones y recomendaciones incluidas en el informe de auditoría.

Las técnicas y prácticas de auditoría son las herramientas utilizadas por los auditores para obtener la evidencia necesaria con el propósito de *formarse un juicio profesional sobre las actividades examinadas*. Dichas herramientas son utilizadas por el auditor y *su empleo se fundamenta en la aplicación de su juicio profesional, de acuerdo con las circunstancias existentes*.

En el proceso de planificación y programación del trabajo el auditor determina:

- Cuáles técnicas y prácticas va a emplear
- Cuándo las aplicará
- De qué manera las aplicará

Las técnicas y prácticas seleccionadas para realizar una auditoría específica, son la base para desarrollar y aplicar los procedimientos de auditoría, los que ordenados y clasificados de manera lógica constituyen los programas de auditoría.

### Técnicas de auditoría

Las técnicas de auditoría son herramientas prácticas de investigación, verificación y comprobación que utiliza el auditor para obtener la evidencia que fundamente de manera adecuada la auditoría realizada y los resultados obtenidos en la misma.

La gran mayoría de las técnicas conocidas han sido desarrolladas y aplicadas en la ejecución de la auditoría financiera de las empresas privadas comerciales e industriales, por lo que es necesario su adaptación y la investigación sobre técnicas adicionales ajustadas a los requerimientos de las actividades de las entidades públicas. El asunto tiene una perspectiva mayor al considerar la orientación actual hacia la auditoría de rendimiento por parte de algunas ISA's y de la mayoría de unidades de auditoría interna; la misma que requiere de técnicas adicionales para evaluar los informes y operaciones técnicas, así como los aspectos gerenciales de las entidades públicas.

Para el ejercicio de la auditoría las técnicas se agrupan, según la acción a efectuar; en consecuencia, las técnicas de verificación o comprobación pueden ser:

- Verbales
- Oculares
- Documentales
- Físicas
- Escritas

El orden de presentación de los grupos de técnicas de verificación es similar a la utilización que se las da en el proceso de evaluación de las actividades. Generalmente la auditoría se inicia mediante un contacto verbal con los directivos de la entidad a ser auditada, se continúa con la observación de las operaciones realizadas, se revisa la documentación y se evidencia el trabajo ejecutado, se constata las actividades importantes y se ratifican las condiciones determinadas por medio de notas o el análisis de la información acumulada hasta llegar a conclusiones finales. Este proceso se repite en varios niveles desde el inicio hasta la conclusión del trabajo.

Las técnicas específicas de auditoría se desglosan en las siguientes:

GRUPO DE TECNICAS	TECNICAS ESPECIFICAS
• Verbales	- Indagación - Encuesta
• Oculares	- Observación - Comparación - Revisión selectiva - Rastreo
• Documentales	- Cálculo - Comprobación
• Físicas	- Inspección
• Escritas	- Análisis - Tabulación - Confirmación - Conciliación



### Prácticas de auditoría

Las prácticas de auditoría se emplean como elementos auxiliares para aplicar las técnicas de auditoría, al momento de identificar las condiciones existentes en las actividades, transacciones y operaciones; al establecer las muestras de las operaciones a verificar; y al preparar los resúmenes del trabajo realizado.

Las prácticas conocidas y utilizadas en el proceso de ejecución de la auditoría son:

- Pruebas selectivas a juicio del auditor
- Muestreo estadístico
- Síntomas
- Intuición
- Desconfianza (sospecha)
- Síntesis (resúmenes)

## PLANIFICACIÓN DE LA AUDITORÍA

La auditoría, ejecutada en las entidades que conforman la administración pública por parte de las ISA's, las unidades de auditoría interna y las firmas privadas de auditores independientes contratadas, requiere la definición de una metodología de trabajo para sistematizar los procedimientos de verificación y la comunicación de los resultados en las diferentes fases o etapas del trabajo, tanto para conocimiento de la entidad auditada como para informar a la gerencia de los sujetos activos de la auditoría.

La siguiente metodología ha sido definida para ejecutar las auditorías financiera y de rendimiento y los estudios especiales con enfoque financiero, de rendimiento y por solicitudes calificadas, con base en la experiencia obtenida y los lineamientos definidos por la Contaduría Pública.

### Proceso de la auditoría

#### Planificación

- a. Decisión y Estándares de Ejecución (DEE)
- b. Revisión Preliminar (RP)
- c. Estudio y Evaluación de la Estructura de Control Interno (EECI)

**Ejecución** (Estudio detallado de las áreas problema)

#### Comunicación de Resultados

El desarrollo de la estrategia de auditoría es la primera etapa del proceso de planificación y resulta fundamental para realizar una auditoría eficiente, efectiva y económica. La planificación no debe ser un ejercicio extenso o detallado, sino un esfuerzo concentrado de los miembros del equipo que posean mayor experiencia con la entidad (supervisor y

encargado), con el fin de proporcionar una conducción global y establecer un equilibrio adecuado para cada situación particular.

Es necesario que el encargado del equipo de auditoría participe en el desarrollo de la planificación detallada, para conocer en primera instancia y en forma directa la perspectiva del nivel directivo de la ISA o unidad de auditoría, sobre la ejecución del estudio y con la participación del supervisor.

La planificación de la auditoría debe tener en cuenta las evaluaciones realizadas para determinar el riesgo profesional. Si durante la planificación y ejecución de la auditoría se llega a detectar información adicional contraria a la evaluación inicial del riesgo profesional, dicha información deberá ser ponderada y el plan modificado en concordancia con esa información.

Es responsabilidad del nivel directivo de auditoría asegurarse sobre la comprensión del alcance y el objetivo del estudio y que las responsabilidades asumidas por el equipo hayan sido percibidas y entendidas cabalmente. Los distintos temas que deben considerarse en el desarrollo de este entendimiento, pueden incluir:

- Principales responsabilidades sobre los informes a producir
- Las expectativas de la entidad respecto de informes especiales
- Las instrucciones recibidas del nivel directivo de la unidad de auditoría
- Las restricciones para el alcance del trabajo, si las hubiera
- La disponibilidad de recursos técnicos para las áreas especializadas
- La estructura legal de la entidad y las unidades de la organización que podrían requerir un informe separado.

### **Decisión y Estándares de Ejecución (DEE)**

El inicio de la auditoría estará precedido por la definición del objetivo general y el alcance que se pretende dar al estudio, de acuerdo con lo establecido en la planificación anual de la auditoría. Esta fase de la auditoría se establece para definir la orientación y dirección de las acciones a seguir en un estudio específico por el nivel directivo de la ISA o unidad de auditoría interna. En la práctica es el paso principal en que participa el nivel directivo de los sujetos activos de la auditoría al iniciar el trabajo, luego será la aprobación y emisión del informe.

La calificación del tipo o naturaleza de los estudios a ejecutar sólo es factible hacerla en el momento en que se define su objetivo general, elemento fundamental de la planificación institucional a corto y mediano plazo.

Al tomar la decisión de realizar un estudio de auditoría, el nivel directivo de la ISA o unidad de auditoría interna habrá definido el objetivo general que pretende alcanzar y pasa a constituirse en el principal criterio a ser logrado al realizar el trabajo.

Existen otros criterios importantes incluidos en la planificación institucional que deben estar contenidos en el plan de trabajo para proyectar las actividades técnicas de auditoría, como son:

- La determinación del alcance del trabajo (períodos, actividades, áreas, proyectos)
- Los recursos previstos para su ejecución (personal, tiempo, equipo y materiales)
- El período más propicio para desarrollarlo de manera eficiente
- Otras instrucciones específicas que el nivel directivo formule.

### 1. Calificación para Realizar el Estudio

Corresponde a la dirección superior de la ISA o unidad de auditoría interna definir el tipo de estudio a realizar al preparar su planificación anual de trabajo y, de igual manera, al decidir sobre la calificación y ejecución de un estudio por solicitud o denuncia específica. En los dos casos es necesario determinar el objetivo general y el alcance del trabajo, y todos los criterios o estándares adicionales que sea posible.

Desde el punto de vista conceptual y técnico la decisión de ejecutar la auditoría debería tomarse luego de ejecutar la Revisión Preliminar (RP) y de esta forma disponer de información actualizada que fundamente la toma de una decisión acertada para ejecutar la auditoría.

La subfase, Decisión y Estándares de Ejecución (DEE), incluye varias acciones desarrolladas, desde la planificación de los estudios de auditoría hasta la decisión de iniciar el mismo.

Los estándares mínimos que deben definirse para iniciar una auditoría son los siguientes:

- Objetivo general del trabajo
- Alcance del estudio
- Instrucciones específicas para ejecutarlo, cuando existan.

La responsabilidad por el cumplimiento de la subfase DEE corresponde al nivel directivo de la unidad de auditoría y estará reflejada en la nota de asignación del trabajo emitida para autorizar, orientar y dirigir las actividades de auditoría.

Para cumplir con esta fase se requiere conocer la información importante sobre los siguientes aspectos:

#### Conocimiento de los antecedentes de la entidad:

- Últimos estudios realizados
- La estrategia de la unidad de auditoría.
- Denuncias o solicitudes recibidas, específicamente sobre la entidad
- El manejo gerencial de la entidad a estudiar
- Políticas de planificación establecidas por la entidad.

### Enfoque de lo más importante a lo menos relevante:

Aplicado para determinar los componentes o actividades significativas realizadas en los siguientes niveles:

- La administración pública o el sector controlado por cada unidad de auditoría.
- La entidad específica a estudiar.
- Los componentes o áreas sujetas a estudio.
- Las prioridades de la institución de auditoría.

### **2. Inclusión en el Plan de Auditoría**

La decisión de realizar una auditoría corresponde al nivel directivo del organismo auditor y el paso formal de hacerlo es mediante su inclusión en el plan anual de auditoría a ser desarrollado.

Posteriormente dicho plan es aprobado por el nivel superior de la organización de auditoría y se constituye en la base para ejecutar las actividades de auditoría.

### **3. Asignación para Iniciar el Trabajo**

Para iniciar un estudio de auditoría programado o calificado por el nivel superior de la ISA o unidad de auditoría interna debe emitirse de manera obligatoria una nota interna dirigida al encargado del trabajo con copia al supervisor, asignando la ejecución del estudio, entre sus elementos importantes contendrá los siguientes:

- Objetivo general del trabajo, tomado del plan anual de auditoría
- Alcance del trabajo a ejecutar
- Personal asignado inicialmente
- Instrucciones especiales para ejecutarlo, en el caso que existan

La fecha de la nota de asignación del trabajo constituye de manera oficial la del inicio de la auditoría, para efectos de información y control de los recursos asignados.

El equipo al inicio estará integrado fundamentalmente por el supervisor y el auditor encargado. De acuerdo al tipo de estudio, la complejidad de la entidad o actividad a examinar y el objetivo de la auditoría, pueden designarse uno o dos profesionales adicionales para preparar la planificación detallada del trabajo.

La formulación del oficio de presentación del equipo de auditores dirigido al titular de la entidad a ser auditada, permite realizar la visita inicial en las oficinas de la entidad. Es conveniente que el oficio se prepare en fecha posterior a la designación del encargado, para disponer de tiempo para obtener alguna información básica y programar las reuniones con los principales funcionarios de la entidad a estudiar.

La jefatura de la unidad de auditoría debe reunir al equipo de trabajo y emitir las últimas instrucciones para realizarlo. Además, debe motivarlo para el cumplimiento efectivo de los objetivos de auditoría y la utilización eficiente de los recursos proporcionados, de conformidad con lo definido en la nota de asignación del trabajo y el oficio de presentación dirigido al titular de la entidad.

### **Revisión Preliminar (RP)**

La revisión preliminar tiene como propósito obtener información general sobre todos los aspectos importantes de la entidad a estudiar o una parte de la misma. La información debe ser organizada y ordenada de manera que pueda ser fácilmente utilizable y comprendida; además, que sirva como el principal instrumento de trabajo para planificar las siguientes fases de la auditoría y futuros estudios que se programen.

La revisión general de la información permite identificar los principales objetivos y funciones de la entidad para planificar la auditoría y programar los procedimientos de revisión detallada de las actividades y sus controles.

La base para planificar acertadamente una auditoría es el conocimiento de las actividades desarrolladas por la entidad, conjuntamente con la evaluación de los factores externos que podrían afectar directamente sus operaciones y los resultados de su gestión.

En auditorías subsecuentes el esfuerzo para obtener la información básica es menor. Los conocimientos acumulados sobre las actividades de una institución estarán disponibles en los archivos de papeles de trabajo; además, el contacto frecuente con la administración de la entidad permite estar al corriente de los acontecimientos internos y externos, a medida que estos tienen lugar.

La información básica actualizada debe documentarse para tener la seguridad de que ha sido considerada en el proceso de planificación y comunicada a los miembros del equipo de auditoría.

#### **1. Estudio inicial**

##### **Programación de las Actividades**

La Revisión Preliminar (RP) se realiza mediante la utilización de programas uniformes de auditoría, los cuales identifican los principales aspectos a ser considerados en su desarrollo.

Estos programas uniformes pueden ser modificados, ampliados o limitados de acuerdo con las necesidades de información identificadas en la ejecución del trabajo, previa la autorización del supervisor del equipo.

La utilización de programas uniformes en esta fase de la auditoría promueve la eficiencia en el manejo de los recursos humanos de auditoría y permite el logro efectivo de los objetivos, mediante la aplicación de una rutina eficiente, que puede ser mejorada y adaptada según las circunstancias.

Los programas utilizados para obtener información y evaluar en forma general el control interno gerencial, constituyen la guía o los lineamientos para los primeros contactos que el equipo de auditores realiza con el nivel directivo de la entidad a examinar y permite obtener información importante respecto de sus actividades. Por lo tanto, es importante disponer de un esquema resumido que permita identificar los principales puntos clave de control en el nivel directivo de la organización, mediante la aplicación de un programa que facilite obtener de manera sistemática la información relevante.

Los aspectos importantes a considerar en las entrevistas con los principales funcionarios de la entidad a estudiar, son incluidos en el programa para identificar las actividades que de manera preliminar demuestren posibilidades significativas de mejoras.

### Entrevistas

#### *Auditor Interno*

En las instituciones públicas que tienen en funcionamiento una unidad de auditoría interna, el primer contacto a realizar con la administración de la entidad será el jefe de dicha unidad, a fin de obtener información importante sobre sus principales actividades, conocer sobre el apoyo que la administración brinda a las acciones de control en general y de la auditoría interna en particular y obtener sus opiniones respecto a la gestión de los niveles directivos y los resultados de operación de la entidad en general.

Cuando la entidad no disponga de la unidad de auditoría interna el primer contacto se realizará con el titular del organismo.

La entrevista inicial con el auditor interno tiene como objetivo obtener información importante, primero respecto al funcionamiento de la entidad y a los estudios realizados y, segundo, para coordinar las actividades de auditoría evitando la duplicación de esfuerzos, así como para lograr su participación y apoyo a las acciones de auditoría externa.

La auditoría interna constituye la principal fuente de información para planificar las actividades de auditoría interna y externa, motivo por el cual la entrevista con su titular facilita la indagación y obtención de los datos necesarios para realizar la auditoría de la entidad de manera eficiente.

Los principales aspectos a considerar en la entrevista inicial con el auditor interno son los siguientes:

- Las políticas de planificación, tanto la formulación como el cumplimiento en las actividades desarrolladas por la entidad
- Las características gerenciales de las funciones ejercidas por el nivel directivo de la entidad
- El apoyo recibido de la administración para dotar de los recursos necesarios para el desarrollo eficiente de las funciones de auditoría interna, así como para cumplir las recomendaciones formuladas por auditoría interna y externa

- Las condiciones generales existentes en la administración de la entidad, tales como la experiencia gerencial, el cambio de funcionarios clave, la rotación del personal, la disponibilidad de normativos técnicos actualizados, la preparación de información gerencial oportuna y otras similares
- Situaciones delicadas existentes y que permanecen pendientes de solución
- Areas, actividades o programas calificados como problemáticos o deficitarios, que ameriten la atención especial por parte de la administración y que, por tanto, son de interés en la ejecución de la auditoría
- Proyección de las actividades y prioridades señaladas para cumplir los objetivos institucionales
- Otros aspectos específicos de conformidad con el objetivo general definido para la auditoría
- Las políticas de planificación y la orientación de las funciones de auditoría interna
- La disponibilidad del plan anual de auditoría y la evaluación de su cumplimiento; y,
- Relación de los principales estudios realizados por la unidad.

#### *Principales Directivos*

La aplicación directa del programa para evaluar de manera general el control interno gerencial, tiene total utilización al realizar las entrevistas con los funcionarios del nivel directivo de la entidad.

Los funcionarios entrevistados para obtener o actualizar la información relacionada con las actividades gerenciales de las entidades son:

- Titular del organismo o quien lo represente, según el caso
- Directivos responsables de las actividades sustantivas, de acuerdo con la finalidad u objetivo básico de la entidad
- Directivos encargados del manejo de las actividades adjetivas o de apoyo a la organización como: planificación, administración financiera, administración de recursos humanos y administración de recursos materiales.

La información a obtener del nivel directivo de la entidad auditada estará referida principalmente a los siguientes segmentos:

- Planificación de las operaciones
- Organización utilizada
- Sistema de información gerencial definido y aplicado
- Procedimientos de control y de evaluación periódica vigentes
- Administración de los recursos humanos
- Manejo de los recursos financieros
- Utilización de los recursos materiales.

### *Visita a las Instalaciones*

Un recorrido observando el funcionamiento de las principales unidades operativas y de apoyo es importante, tanto para ubicarlas físicamente como para identificar las actividades relevantes. Para esta actividad debe obtenerse la guía de un funcionario de la institución.

En el caso de entidades que cuentan con oficinas descentralizadas o regionales, la visita de observación se realizará en forma selectiva en una fase posterior de la auditoría.

Es necesario preparar un esquema resumido de la estructura organizativa de la entidad, identificando los principales funcionarios, la ubicación física y números telefónicos, las principales funciones y responsabilidades, el número de personas bajo su dirección y otros asuntos importantes.

## **2. Comprensión de las Actividades de la Entidad**

Uno de los objetivos de la auditoría es ayudar en el mejoramiento de las operaciones realizadas por la administración, para lo cual es imprescindible llegar a comprender sus actividades y posteriormente estar en capacidad de evaluarlas. También es necesario llegar a conocer a los principales funcionarios que dirigen la entidad.

El conocimiento de las actividades desarrolladas por la entidad es fundamental para la ejecución de la auditoría, pues ayuda a los auditores a evaluar las operaciones, a determinar la influencia de los factores externos que podrían tener incidencia importante en los resultados y a establecer los sectores que requieren un énfasis especial de auditoría. Resulta fácil o es común, particularmente en el caso de personal poco experimentado, gastar mucho tiempo examinando asuntos periféricos, sin llegar a las actividades importantes o sustantivas de la entidad.

Al desarrollar o actualizar el conocimiento de las actividades de la entidad, es importante concentrarse en aquellas áreas, transacciones, operaciones o actividades significativas que conllevan mayor riesgo o que poseen características poco usuales. Estos asuntos deben recibir atención especial en el plan de auditoría, entre los que se incluyen:

- Hechos o transacciones individualmente significativos
- Nuevas áreas o líneas de actividad o servicio
- Incertidumbres o contingencias importantes
- Introducción de nuevos productos o la prestación de nuevos servicios
- Partes significativas definidas como extraordinarias o inusuales en asuntos técnicos u operativos
- Problemas de especialización técnica
- Grupo de transacciones con sectores importantes
- Presencia de litigios o de requerimientos de los organismos de control.



### 3. Documentación de la RP

Con el propósito de planificar las siguientes fases de la auditoría e identificar las actividades que ameriten mejoras significativas, debe solicitarse o prepararse los resúmenes o lista de documentos que fundamentan las actividades sustantivas y adjetivas de la entidad. La información documental a recopilarse de manera concisa en esta fase, es la siguiente:

- Resumen de los antecedentes, principales objetivos y atribuciones legales vigentes
- Datos sobre la organización, con énfasis en las actividades sustantivas, relacionadas con el objetivo de la auditoría
- Organigramas de la entidad
- Información estadística sobre los principales bienes o servicios producidos en los últimos años
- Información financiera de los últimos años
- Informes anuales de labores
- Inversiones significativas y su ubicación
- Descripción resumida de los métodos de operación
- Referencia a las disposiciones legales aplicables
- Descripción de problemas importantes
- Informes de auditoría interna y externa, del último año
- Planes de la administración a corto, mediano y largo plazo
- Detalle de las fuentes de información, referenciadas a las actividades sustantivas y adjetivas de la entidad, principalmente en el caso de documentos voluminosos.

### 4. Resultados de la Revisión Preliminar

Cada fase del proceso de auditoría proporciona información gerencial y operativa para promover la adecuada administración de los recursos invertidos en las acciones de auditoría.

#### Reporte para la Jefatura

Al concluir la Revisión Preliminar el equipo de auditoría emitirá un reporte para conocimiento del nivel directivo de auditoría. Las características y contenido del informe sobre la revisión preliminar, dirigido al jefe de la unidad de auditoría, son las siguientes:

- Elaborado oportunamente, para conocimiento y decisión del nivel directivo del organismo de control
- Incluye los aspectos importantes que orientan las actividades de auditoría, como los siguientes:
  - Referencia a la asignación de trabajo y reporte sobre la culminación de la revisión preliminar.

- Introducción que incluya el alcance del trabajo realizado, las limitaciones o dificultades encontradas y los aspectos positivos identificados para realizar la auditoría de manera eficiente.
- Resultados de la revisión preliminar identificando las actividades sustantivas y sus componentes importantes a considerar en la ejecución de la siguiente fase, con base en los recursos humanos y el tiempo disponible.
- Identificación específica de las actividades sustantivas no consideradas para la siguiente fase de proceso, señalando las causas.
- Señalar la posibilidad de obtener directrices adicionales para orientar la auditoría, basados en el contenido del reporte.
- El reporte es suscrito por el encargado del trabajo y revisado por el supervisor de auditoría
- La concisión es una característica fundamental de éste reporte, la que permitirá la preparación y conocimiento oportuno, así como la posibilidad de obtener instrucciones adicionales de la jefatura de la unidad de auditoría.

El reporte de la Revisión Preliminar permite la comunicación formal sobre la conclusión de esta subfase de la auditoría, de manera tal, que la orientación seguida para cumplir el objetivo general del estudio es conocida por el nivel directivo de la ISA o las unidades de auditoría interna.

#### Papeles de Trabajo

Otro producto de la Revisión Preliminar, realizada como parte del proceso de una auditoría específica o como una actividad individual independiente, es la documentación de las actividades realizadas, divididas en dos segmentos, uno referido a la administración de la auditoría y otro para documentar las actividades desarrolladas por la entidad auditada.

### **5. Programas para Evaluar los Elementos de la Estructura del Control Interno**

La identificación de las áreas y actividades a examinar en la siguiente subfase, constituye la base para preparar los programas de auditoría dirigidos a evaluar la estructura del control interno de la entidad.

Los programas a utilizar para evaluar el control interno se clasifican en uniformes y específicos. Los programas uniformes son los que permiten evaluar las actividades sustantivas y adjetivas importantes de dos de los componentes básicos de la estructura de control interno denominados, ambiente de control y sistema de registro e información.

Los programas específicos para evaluar el componente procedimientos de control, deben ser preparados a la medida o específicamente para evaluar las actividades importantes relacionadas con la estructura de control interno de cada actividad. En la siguiente fase del proceso se desarrollan ampliamente los criterios a considerar para evaluar la estructura del control interno institucional.

## Estudio y Evaluación de la Estructura de Control Interno (EECI)

De acuerdo con la política de dirigir los esfuerzos de auditoría a las áreas importantes que necesitan mejorar los métodos y procedimientos de trabajo, el objetivo fundamental al evaluar la estructura del control interno institucional es verificar su efectividad e identificar las debilidades relevantes que requieran un examen detallado. La información obtenida durante la revisión preliminar permite ubicar las áreas o segmentos que presentan debilidades administrativas que podrían afectar en forma negativa a los intereses de la entidad.

Al evaluar la estructura del control interno, el auditor acumula información adicional sobre el funcionamiento real de los controles internos existentes, con el propósito de identificar los asuntos que requerirán tiempo y esfuerzo adicional durante el examen profundo de las áreas críticas.

Con base en la información obtenida en la evaluación de la estructura de control interno, el equipo de auditoría puede tomar decisiones efectivas sobre la naturaleza y el alcance del examen detallado de las áreas críticas. También será útil para estimar los requerimientos de personal adicional, programar el trabajo en distintos lugares, preparar los programas específicos de la siguiente fase y fijar los plazos para concluir el estudio y presentar el informe final.

Al completar esta subfase se concluye la planificación del trabajo y el equipo de auditoría tendrá la información suficiente para formarse una opinión sobre la confiabilidad que merece el sistema de control interno. Sin embargo, durante el examen profundo de las áreas críticas el equipo continuará evaluando dicho sistema de control interno.

### 1. Enfoque Práctico para la Evaluación del Control Interno

Un enfoque eficiente para evaluar la naturaleza, efectividad y utilidad del sistema de control interno es revisar los métodos, procedimientos y prácticas utilizadas por la entidad auditada mientras desarrolla las actividades operativas, administrativas y financieras.

Una vez seleccionadas las actividades sustantivas y adjetivas importantes, la evaluación del control interno debe ser lo suficientemente detallada para obtener información práctica sobre lo siguiente:

- Forma en que se realizan las operaciones
- Necesidad o utilidad de los distintos pasos seguidos para procesar las operaciones o actividades
- Resultados de las actividades, según los objetivos de la entidad, los requerimientos legales y las prácticas seguidas para una administración eficiente
- Efectividad del sistema de control interno.

Muchas instituciones desarrollan operaciones que por su magnitud, complejidad y usuarios hacen impracticable la evaluación de todas las actividades importantes en un sólo

estudio, a menos que se programe sobre la base de varios períodos. La adopción de una planificación cíclica para examinar todas las actividades importantes constituye la mejor alternativa para cubrir en detalle los segmentos significativos de una organización.

## 2. Elementos para Evaluar la Estructura de Control Interno Institucional

*... la estructura de control interno de una entidad consiste de tres elementos: el ambiente de control, el sistema contable y los procedimientos de control. En toda auditoría, el auditor deberá adquirir la suficiente comprensión de cada uno de los tres elementos, para planear la auditoría, realizando los procedimientos para entender el diseño de políticas y procedimientos relevantes a la planeación de la auditoría y si se han puesto en marcha.*<sup>17</sup>

La evaluación de la estructura del sistema de control interno para las actividades importantes, se realiza mediante la aplicación de programas de auditoría uniformes en los siguientes elementos:

- Ambiente de control
- Sistema de registro e información

Para el elemento denominado *procedimientos de control* debe prepararse uno o varios programas específicos de acuerdo con la unidad o actividad evaluada y las condiciones existentes en la entidad auditada.

### Ambiente de Control

El ambiente de control existente en la entidad examinada refleja la filosofía, actitud y compromiso de los directivos para establecer una atmósfera positiva al implantar los procedimientos de control y al ejecutar las operaciones. Un ambiente sólido de control permite depositar mayor confianza en los procedimientos aplicados, seleccionar los controles como fuente de evidencia para la auditoría y reducir la cantidad de comprobaciones requeridas para llegar a una opinión, respecto a que los controles funcionan de manera adecuada.

Por la importancia del ambiente de control, debe ser evaluado y analizado durante la planificación del estudio por los miembros más experimentados del equipo de auditoría. A continuación se presentan algunos aspectos que deben ser considerados:

### *Enfoque del Nivel Directivo hacia los Controles*

El liderazgo ejercido por los niveles superiores de la administración, así como su actitud en relación con la información financiera y con los controles efectivos, influyen significativamente sobre el medio de control. Los directivos experimentados deben identificar los problemas potenciales antes de que afecten negativamente a las operaciones de la entidad. Algunos factores que deben tomarse en cuenta son:

---

<sup>17</sup> Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados; op cit.; SAS 55, página 51.

- Independencia de los niveles superiores y la efectividad de los controles que ellos ejercen
- Medida en que el nivel superior requiere de información y la utiliza para tomar decisiones
- Medida en que el estilo gerencial está caracterizado por la planificación o por la improvisación, principalmente cuando se presentan situaciones críticas
- Grado de participación, orientación y revisión del nivel superior sobre los procesos de planificación y de preparación de los presupuestos
- Importancia que el nivel superior otorga a los controles, tanto de auditores internos como externos
- Agilidad y efectividad de la respuesta del nivel superior, a situaciones fuera de control en las áreas operativa, administrativa y financiera.

### *Organización del Nivel Superior*

La estructura orgánica que establece una clara delegación de autoridad y la asignación de responsabilidades, facilita la ejecución de las políticas dictadas por el nivel superior de la entidad, el desarrollo de la retroalimentación y la selección, motivación y promoción del personal calificado. Adicionalmente, la segregación de funciones importantes, incompatibles entre sí desde el punto de vista de los controles realzan el sistema de control y se demuestra el desec del nivel superior por establecer un medio de control sólido.

### *Marco para el Control Directivo*

Es de interés el marco gerencial para el control y la dirección efectiva de las operaciones diarias. Un marco sólido es un indicador clave en la evaluación de la efectividad del medio de control. Estos temas también pueden proporcionar un punto de partida natural para las discusiones con el nivel superior en relación con los métodos que se aplican para planificar, ejecutar y controlar las operaciones.

### *Oportunidades de Servicio*

En el curso de la planificación se debe estar alerta a las situaciones que presentan oportunidades de prestar servicios adicionales a la entidad. Generalmente, estas oportunidades se manifiestan durante la planificación en conversaciones con los funcionarios.

Es importante que el nivel superior comprenda claramente la naturaleza, alcance y posibilidades de los estudios adicionales que podrían realizarse en beneficio de las operaciones de la institución.

### *Determinar las Unidades Operativas*

Con base en la comprensión de la entidad se debe identificar las principales unidades operativas, incluyendo las divisiones o establecimientos ubicados en distintas áreas geográficas. Este proceso permitirá ubicar las unidades operativas que poseen importancia

para el trabajo. Esta etapa comienza formulando las decisiones con respecto al alcance de la auditoría en cada unidad operativa e identificando a los auditores que serán responsables de la planificación y ejecución del estudio.

#### *Riesgos Inherentes y el Ambiente de Control*

La preparación del plan de auditoría para las unidades operativas individuales esta influenciada por las evaluaciones del riesgo inherente y del ambiente de control existente en las principales unidades operativas. Normalmente, estas evaluaciones se basan en los conocimientos acumulados y actualizados por la información obtenida durante la planificación de la auditoría.

#### *Rotación del Énfasis de Auditoría*

En los exámenes que involucran múltiples unidades operativas se podrá considerar la implantación de un plan de rotación del énfasis de auditoría sobre la base de la confianza en los controles internos probados satisfactoriamente en años anteriores. No obstante, en el caso que la entidad posea diversas unidades operativas que individualmente no sean importantes por su tamaño, es conveniente aplicar un muestreo para visitar una proporción de las unidades operativas cada año.

#### *Expectativas sobre Informes Especiales*

La identificación de las expectativas de la entidad sobre los informes especiales relacionados con las principales unidades operativas debe ser considerada en esta etapa de planificación. En ciertas situaciones la entidad requiere de un examen de las unidades individuales y podrá necesitar un informe especial en relación con esa unidad en particular, lo cual debe ser considerado en esta etapa del trabajo.

#### *Planificación para las Unidades Operativas*

En esta etapa de la planificación ya existen condiciones para establecer el alcance global de la auditoría para las principales unidades o actividades operativas de la entidad. Estas decisiones incluyen la identificación, en términos generales, de la naturaleza y alcance del trabajo que será realizado en cada unidad principal, por ejemplo, un examen de alcance completo o de alcance limitado. Además, se podrá proporcionar más detalles, para indicar los temas específicos a tratar en cada unidad, los individuos y oficinas responsables del trabajo, los procedimientos de auditoría específicos que pueden ser convenientes, la programación de fechas en que los informes serán emitidos y una indicación de los días que se utilizarán en la realización del trabajo.

Con base en la determinación de las unidades operativas y en el desarrollo de las decisiones de planificación de auditoría sobre dichas unidades, se comienzan a concentrar los esfuerzos en las unidades operativas por las cuales se tiene responsabilidad. El análisis se dirige a determinar las partes individuales que son significativas para el examen y a tomar decisiones acerca de estos componentes. A este nivel se puede evaluar, en forma preliminar, los riesgos inherentes y de control para los componentes, y desarrollar un enfoque que proporcione el nivel necesario de satisfacción de auditoría.

El enfoque de auditoría debe seguir la metodología "de lo más importante a lo menos relevante" a base de la comprensión de la entidad y concentrando los esfuerzos en las áreas de mayor riesgo. Se puede determinar que es necesario contar con información más detallada de un componente, antes de completar el enfoque de auditoría sobre el mismo. Si éste fuera el caso, la naturaleza y alcance de la información a obtenerse deberá ser especificada en la planificación detallada.

### Sistema de Registro e Información

El registro sistematizado de las operaciones, transacciones y actividades ejecutadas por una institución pública promueve el control de sus recursos y fomenta la utilización eficiente de los mismos. Un sistema de registro apropiado permite la preparación de informes administrativos, financieros y operativos respecto de los volúmenes de producción y sus costos, el nivel de rendimiento del personal y su relación con los objetivos institucionales, entre otros.

El sistema de registro e información incluye las actividades desarrolladas por las unidades de contabilidad, presupuesto, producción, planificación, estadística y otras funciones administrativas.

Un sistema efectivo de registro e información, toma en cuenta el establecimiento de métodos y registros que:

- Identifican y registran todas las transacciones y operaciones válidas
- Describen oportunamente y de manera clasificada todas las transacciones y operaciones, para incluirlas en la información financiera y de la gestión realizada
- Determinan períodos para el registro e información de la gestión, de tal manera que puedan ser analizados comparativamente
- Establecen métodos para el registro consistente de las operaciones, en cantidades, volúmenes y valores
- Presentan información apropiada sobre las transacciones y operaciones realizadas, así como las revelaciones necesarias en la información financiera y en los reportes de gestión a nivel institucional, de proyectos y unidades administrativas.

Esta información puede afectar significativamente el enfoque de auditoría, la naturaleza y el nivel de los conocimientos sobre SIC requeridos al planificar y ejecutar la auditoría y las expectativas de la entidad.

### Procedimientos de Control

Este elemento de la estructura del control interno está constituido por los procedimientos y políticas adicionales al ambiente de control y al sistema de registro e información. Los procedimientos de control son establecidos por la dirección superior de la entidad para proporcionar una seguridad razonable en cuanto al logro de los objetivos específicos.

Los procedimientos de control se aplican a diferentes niveles organizativos y de procesamiento de datos, pueden estar integrados a componentes específicos del ambiente

de control y del sistema de registro e información. En general, se clasifican como procedimientos correspondientes a:

- Autorización de actividades y transacciones
- Segregación de funciones que disminuyen las posibilidades para cualquier funcionario de estar en condiciones de ocultar errores u obligaciones en el curso normal de sus funciones
- Diseño y uso de documentos, registros e informes apropiados que promuevan el control y la veracidad de las operaciones
- Dispositivos de seguridad apropiados sobre el acceso y el uso de bienes, registros, informes, archivos de datos, programas de cómputo e instalaciones
- Arqueos independientes del desempeño y debida evaluación de las cifras registradas e informadas.

### 3. Determinación de los Componentes

Los componentes importantes son producto de las actividades operativas, administrativas y financieras desarrolladas por una entidad pública, como los procedimientos de autorización, registro, control interno, manejo e información, completamente diferentes y sujetos a factores de riesgo distintos. Un análisis detallado de estas actividades, dividiéndolas en componentes manejables se hace necesario.

Por lo general, un componente a ser estudiado estará constituido por uno de los siguientes conceptos:

- Grupo de operaciones en que participan diferentes unidades administrativas. (ejemplos: Adquisiciones, ingresos por recaudación de impuestos, importación de bienes, proyectos de inversión, producción de bienes o servicios).
- Una operación o evento importante (proyecto de obras públicas o programa específico para incrementar la producción).
- Un elemento de los estados financieros.
- Un rubro o una cuenta de los estados financieros.
- Una unidad administrativa o un programa presupuestario.

La determinación de los componentes para cada auditoría depende de las circunstancias y del criterio profesional del supervisor y encargado de la auditoría. Entre los factores que deben ser considerados al determinar los componentes se incluyen los siguientes:

- Naturaleza de las transacciones incluidas en una actividad o área específica determinada.
- Valor monetario de la partida correspondiente.
- Naturaleza del riesgo relacionado con las operaciones o las cuentas individuales y las operaciones o cuentas agrupadas.
- Expectativas de los usuarios sobre la información.
- Atributos especiales como:



- La expectativa de que cierta información sea expuesta con un considerable grado de exactitud
- La precisión esperada cuando ciertos índices financieros son críticos debido a compromisos adquiridos.
- Expectativas de errores en un componente por la experiencia obtenida.

Existen ciertos componentes que usualmente son identificados en los planes de auditoría a fin de evaluar su grado de riesgo, identificar los controles y seleccionar las fuentes de satisfacción de auditoría. Los siguientes grupos de componentes relacionados pueden identificarse:

- Ingresos por operaciones sustantivas, efectivos y pendientes de cobro
- Inventarios y costos de producción de bienes o servicios
- Adquisiciones y las obligaciones pendientes de pago por la compra de bienes y servicios
- Costos y pasivos laborales
- Adquisiciones, retiros y depreciación de activos fijos
- Manejo de las disponibilidades en efectivo
- Resultados de las inversiones realizadas
- Préstamos obtenidos, sus intereses, el pago de dividendos y la cancelación
- Inversiones en el diseño de proyectos, así como los proyectos en proceso de ejecución
- Consolidación de información producida por diferentes unidades operativas.

#### 4. El Riesgo en la Auditoría

El riesgo de auditoría es la posibilidad de que la información sujeta a verificación contenga uno a varios errores o irregularidades significativos no detectados una vez que los procedimientos de auditoría se hayan aplicado y la auditoría haya sido completada.

*La evaluación del riesgo, como otros aspectos de nuestra planificación, se realiza 'de arriba hacia abajo'. Analizamos los riesgos que surgen de la naturaleza del negocio del cliente, los bienes producidos y vendidos, los presupuestos financieros y otros factores pertinentes. Aislamos las fuentes de información, las transacciones y otras áreas de interés de auditoría que tengan el mayor o menor potencial de contener errores o irregularidades significativas. Para cada componente, identificamos y evaluamos los riesgos específicos asociados con el mismo y nos detenemos cuando un análisis más detallado no resultaría en una auditoría más efectiva.*<sup>18</sup>

Es necesario delinear los factores que afectan las evaluaciones del riesgo, para concentrar los esfuerzos de auditoría y proporcionar al equipo de trabajo la información requerida para completar y ejecutar satisfactoriamente el plan de auditoría. Es importante considerar tanto los factores que disminuyen dicho riesgo como aquellos que lo aumentan.

---

<sup>18</sup> Price Waterhouse; Serie de Guías sobre la Auditoría de Price Waterhouse; 1986.

Los riesgos de auditoría están clasificados en:

### Riesgo Inherente

*El riesgo inherente es la susceptibilidad de los estados financieros a errores o irregularidades significativas antes de considerar la efectividad de los sistemas de control y el mismo varía entre los componentes. Por ejemplo, áreas como la de costos, que incluyen cálculos complicados, tiene más posibilidades de ser mal expresadas que las que contienen cálculos sencillos; el efectivo y los títulos al portador son más susceptibles a pérdida o manipulación que las acciones nominativas;...*<sup>19</sup>

Algunos factores que pueden influenciar en la evaluación preliminar del riesgo inherente son los siguientes:

- Hechos o transacciones individualmente significativas
- Naturaleza de la entidad y de los productos o servicios, incluyendo las facilidades de operación, la susceptibilidad a los desfalcos, las circunstancias económicas, las prácticas financieras y la estructura operativa
- Naturaleza de los componentes, actividades y transacciones, la significatividad de los montos o saldos contables, las transacciones no registradas o los errores de corte y otras irregularidades
- Naturaleza de los sistemas contables y de información computadorizados en cuanto a su diseño y efectividad, dependencia de los sistemas para el manejo de la entidad, alcance y complejidad de la computadorización
- Existencia de incertidumbres o contingencias importantes
- Existencia de grupos significativos de transacciones o deudores.

### Riesgo de Control

*El riesgo de control es el riesgo de que los sistemas de control, incluyendo la auditoría interna no puedan evitar o detectar errores o irregularidades significativas en forma oportuna. Para ser efectivo, un sistema de control debe ocuparse de los riesgos inherentes percibidos, incorporar una segregación apropiada de tareas incompatibles y poseer un alto grado de cumplimiento. Igual que el riesgo inherente, el riesgo de control existe, independientemente de la auditoría y está en gran medida fuera de nuestro control. No obstante, con el tiempo, nuestras recomendaciones para mejorar los controles pueden permitirnos reducir el riesgo de control.*<sup>20</sup>

El principal interés consiste en identificar los controles específicos diseñados para compensar los riesgos inherentes al realizar las operaciones. Entre los posibles factores generales que pueden afectar la evaluación del riesgo de control a nivel de cada componente se incluyen:

---

<sup>19</sup> Price Waterhouse; op. cit.; página 73.

<sup>20</sup> Price Waterhouse; op. cit.; página 75.

- Métodos utilizados por la administración para comparar los resultados reales con los planes y presupuestos y el grado en que las diferencias son investigadas
- Frecuencia en la preparación de la información operativa, administrativa y financiera para uso y revisión del nivel directivo
- Naturaleza de los informes preparados para el nivel directivo y su utilización:
  - Niveles de producción de bienes y servicios
  - Operaciones importantes pendientes de legalizar
  - Valores a cobrar clasificados por antigüedad o detalle de cuentas significativas vencidas
  - Cobros o pagos significativos
  - Estadísticas de rotación de materiales y materia prima
  - Productos con bajos márgenes de rendimiento.
- Naturaleza de las operaciones que requieren aprobación específica del nivel superior
- Efectividad del departamento de auditoría interna
- Desvinculación de algún funcionario clave de la entidad.

### Riesgo de Detección

*El riesgo de que el auditor no detectará una declaración incorrecta importante que existe en una afirmación.*<sup>21</sup>

El riesgo de detección o de auditoría se puede originar en los siguientes factores:

- No evidenciar toda la información disponible
- Posible ineficacia de los procedimientos de auditoría programados
- Posibles deficiencias en la aplicación de los procedimientos de auditoría o en la evaluación de los hallazgos de auditoría, incluyendo el riesgo de presunciones erróneas, errores y conclusiones equivocadas.

Las causas del riesgo de auditoría nunca pueden ser eliminadas. Con el debido cuidado y el ejercicio de la destreza profesional, pueden ser reducidas a un nivel aceptable, mediante una buena planificación, supervisión y revisión.

Los riesgos inherentes y los riesgos de control están fuera del manejo del equipo de auditoría, pero no así el riesgo de detección. Variando la naturaleza, oportunidad y alcance de los procedimientos de auditoría se puede alterar el riesgo de detección y en última instancia, el riesgo de auditoría.

### Riesgo de Muestreo

*El riesgo de muestreo es uno de los aspectos del riesgo de detección. Es el riesgo de que una muestra, seleccionada y examinada a fin de obtener conclusiones sobre el*

---

<sup>21</sup> Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados; op. cit.; página 77.

*universo del cual se extrae, no sea una muestra representativa. Como resultado, se podría obtener una conclusión incorrecta sobre el universo.*<sup>22</sup>

El riesgo de muestreo es uno de los aspectos que debe ser considerado al determinar el riesgo de detección. Constituye el riesgo de que una muestra seleccionada y examinada para obtener conclusiones sobre el universo del cual fue extraída, no sea representativa. Como resultado se podría obtener una conclusión incorrecta sobre el universo.

El riesgo de muestreo tiene dos aspectos, el más importante se refiere a que de la muestra podamos obtener la conclusión que señale los controles clave como más confiables de lo que en la realidad son y, el menos importante, que la información revisada está razonablemente presentada, cuando en realidad no es así.

## 5. Enfoque de la Auditoría

Un enfoque eficiente y efectivo, que responda a los riesgos, requiere la selección de procedimientos que proporcionen un nivel adecuado de satisfacción de auditoría, con la menor inversión posible de recursos. En general, el plan detallado describe en términos globales el enfoque programado de auditoría para cada componente, e incluye información como la siguiente:

- Alcance de la confianza fundamentada en los controles vigentes.
- Procedimientos específicos requeridos para las áreas de mayor riesgo o para los temas que necesitan atención especial.
- Forma de obtener confianza en los controles, es decir, si se lo hará a través de pruebas detalladas de los controles clave y de las funciones de procesamiento computadorizado, o las actualizaciones de los procedimientos de diagnóstico.
- Naturaleza de los procedimientos sustantivos, si son pruebas detalladas de operaciones o los procedimientos analíticos.

### Confianza en la Auditoría Interna

La utilización efectiva de las actividades de auditoría interna requiere una cuidadosa planificación y coordinación técnica en el nivel operativo para evitar la duplicación de esfuerzos y para asegurar un buen trabajo. Si se coordina de manera efectiva, se puede mejorar la cobertura del estudio y utilizar los recursos de auditoría externa en las áreas de mayor riesgo.

Algunas áreas en las que se puede lograr la participación del personal de la auditoría interna son:

- Pruebas de transacciones como complemento del trabajo
- Confirmación de valores a cobrar
- Observación de los recuentos físicos de los recursos materiales

---

<sup>22</sup> Price Waterhouse; op. cit.; página 77.

- Aplicación de procedimientos específicos bajo la supervisión de los auditores externos
- Pruebas detalladas de los componentes, bajo la supervisión de los auditores externos
- Documentación y prueba de los SIC.

## 6. Hoja Matriz para Calificar los Riesgos

La preparación de la hoja matriz para calificar los riesgos inherentes, de control y de detección al realizar la auditoría de cada uno de los componentes importantes, constituye un paso obligatorio en el proceso de ejecución de la auditoría, al concluir la subfase de evaluación de la estructura del control interno y completar la planificación de la fase de planificación.

La hoja matriz de calificación de los riesgos constituye el fundamento para la planificación detallada de la auditoría, para la elaboración del informe sobre la evaluación de la estructura del control interno y para la preparación de los programas específicos a ser aplicados en la siguiente fase del proceso. Lo señalado demuestra su importancia en la sistematización de las actividades de auditoría.

## 7. Resultados Obtenidos de la EECI

La evaluación de la estructura del control interno, planificación y programación específica es el fundamento para la ejecución de la auditoría. Al concluir la planificación los siguientes productos deben estar disponibles para uso interno del equipo de auditoría y para conocimiento de la administración de la entidad auditada:

Para uso interno de la auditoría:

- Planificación detallada, que incluye la siguiente información:
  - Objetivo general de la auditoría, confirmado
  - Objetivos específicos de auditoría por cada uno de los componentes definidos;
  - Alcance de la auditoría programada
  - Limitaciones existentes para el desarrollo de la auditoría
  - Recursos necesarios para ejecutar y concluir el estudio
    - Humanos
    - Tiempo necesario
    - Financieros
    - Equipo
  - Instrucciones especiales para el trabajo
- Programas específicos de trabajo para cada uno de los componentes importantes de la auditoría, con la siguiente información:
  - Objetivos específicos
  - Muestra a examinar
  - Procedimientos a ser aplicados

- Fuentes de información

- Papeles de trabajo que respaldan las actividades realizadas en la evaluación de la estructura del control interno y que definen la orientación a ser tomada para continuar con el desarrollo del estudio. Dichos papeles deben estar referenciados a los programas de trabajo aplicados e incluir las iniciales del auditor que los preparó.

Para la entidad auditada:

- Informe sobre la evaluación de la estructura del control interno, con las siguientes características:
  - Resultados alcanzados y que serán presentados a los funcionarios de la entidad para obtener sus opiniones e información adicional.
  - Emitido formal y oportunamente, mientras el equipo de auditoría se encuentra en la siguiente fase del estudio, en las oficinas de la entidad.
  - Suscrito por el jefe de la unidad de auditoría o el encargado del trabajo y el supervisor en forma conjunta, de acuerdo con los resultados obtenidos.

La planificación detallada, la programación específica y el informe de evaluación de la estructura de control interno son de conocimiento del jefe de la unidad de auditoría de la ISA o de la auditoría interna para la revisión y correspondiente aprobación. El documento que contiene la planificación detallada y la programación específica deben suscribirlo conjuntamente el encargado y el supervisor de auditoría.

#### Papeles de Trabajo de la EECI

La documentación de las actividades realizadas en esta fase se organizan de acuerdo con los componentes analizados, constituyéndose la hoja matriz de calificación del riesgo en el documento principal, identificado como un resumen o sumario, respaldado por los papeles de trabajo analíticos y de soporte respectivos.

Los papeles de trabajo deben integrarse en un expediente que incluya los componentes evaluados, debidamente identificados con índices que faciliten la referencia cruzada entre los diferentes niveles de información, incluso el informe de la EECI. Dichos papeles deben contar con la firma del auditor que los preparó, la revisión realizada por el encargado del estudio y en casos relevantes con la firma del supervisor.

#### Informe sobre la Evaluación de la Estructura del Control Interno

El informe sobre la evaluación de la estructura del control interno constituye la mejor oportunidad para presentar los resultados de la auditoría a la administración superior de la entidad. Por lo tanto, la actitud positiva que debe proyectar el documento es fundamental para crear una atmósfera de colaboración y apoyo hacia las actividades de auditoría.

El informe deberá mantener una estructura que promueva el interés de la administración para conocerlo y facilite su utilización en el mejoramiento de los componentes evaluados. A continuación se incluyen los principales elementos:

- Índice del contenido, identificando los capítulos y títulos de la información preparada
- Capítulo de introducción señalando el período y el objetivo de la evaluación, la aplicación de la normatividad técnica y una referencia a las condiciones reportables identificadas
- Capítulo que detalle los resultados identificados y que constituyen la base para promover el mejoramiento de las actividades operativas, administrativas y financieras de la entidad. Este capítulo estará dividido en los componentes importantes que han originado las condiciones reportables, incluyendo las conclusiones y las recomendaciones como subtítulos a nivel de componente. Existe otra alternativa para presentar de manera independiente las conclusiones y las recomendaciones en capítulos independientes.

## EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

Durante la planificación de la auditoría fueron seleccionados los componentes a ser examinados, los procedimientos de auditoría a ser aplicados y el alcance de los mismos. En la fase de ejecución, se espera que su aplicación proporcione la evidencia suficiente para evaluar cada componente, verificar las afirmaciones contenidas en los informes preparados por la entidad y comprobar los asuntos que son objeto de la auditoría. Las decisiones de planificación generalmente se basan en los siguientes factores:

- Conocimiento de las actividades de la entidad
- Evaluación de los riesgos inherentes y de control
- Evaluación de los elementos y operaciones significativos
- Expectativas sobre la naturaleza y calidad de la evidencia a obtener mediante la aplicación de los procedimientos individuales, reconociendo características tales como su suficiencia, competencia y confiabilidad y los probables niveles de las observaciones.

Una vez aplicados los programas a cada componente en la fase de ejecución de la auditoría, se obtiene evidencia primaria y se cuenta con información adicional para reconsiderar las evaluaciones y las decisiones tomadas durante la planificación del trabajo.

Los hallazgos de auditoría una vez desarrollados deben ser evaluados para cada procedimiento aplicado, para cada componente evaluado y finalmente, para la auditoría en conjunto.

Con base en los resultados de la evaluación se obtienen las conclusiones sobre cada componente, a fin de comprobar si se han alcanzado los objetivos de auditoría.

*La palabra hallazgo tiene muchos significados y connotaciones; además, transmite una idea diferente a distintas personas. Sin embargo, en la auditoría se le debe dar un sentido de recopilación y síntesis de información específica sobre una operación, actividad, organización, condición u otro asunto que se haya analizado y evaluado y que se considere de interés o utilidad para los funcionarios de la entidad. Normalmente se la emplea en un sentido crítico y se refiere a deficiencias o debilidades presentadas a través del informe de auditoría; pero cabe señalarse que también existen hallazgos positivos.*<sup>23</sup>

Los hallazgos positivos están referidos a operaciones que hayan demostrado bondades excepcionales en beneficio de la entidad y que podrían utilizarse como modelos para otras instituciones.

Al evaluar los hallazgos de auditoría debe considerarse si la información y las condiciones sobre las cuales se preparó el plan de auditoría continúan siendo apropiadas y, por consiguiente, si se ha obtenido suficiente información. En especial se debe considerar si:

- La evidencia obtenida es suficiente, competente y confiable, como se esperaba
- La naturaleza y el nivel de las observaciones están de acuerdo con lo previsto en la planificación de la auditoría.

### **Características y Contenido de los Hallazgos**

Los hallazgos de auditoría constituyen la materia prima que permite la presentación de los resultados de auditoría de manera ordenada, analítica, completa y positiva para promover mejoras en las actividades de la entidad examinada. Por lo tanto, es importante desglosar su contenido y características para la presentación de los resultados de una auditoría.

### **Requisitos del Hallazgo**

Los hallazgos constituyen uno de los elementos importantes producto de las actividades de auditoría; por lo tanto, requieren cumplir los siguientes requisitos:

- Debe ser importante, relevante o significativo, de manera tal que amerite su desarrollo y comunicación formal a la administración de la entidad.
- Debe ser objetivo y estar fundamentado en hechos, operaciones, actividades o transacciones identificadas de manera precisa, concreta y debidamente documentados.
- Debe ser convincente a una persona que no haya participado en la ejecución de la auditoría.

---

<sup>23</sup> Manual Latinoamericano de Auditoría Profesional en el Sector Público; op.cit.; página 317.



Cada uno de los requisitos está sujeto a aplicaciones específicas e interpretaciones, según el estudio de auditoría realizado.

Un hallazgo normalmente es desfavorable para la entidad auditada. La cantidad de labor necesaria para desarrollar y respaldar un hallazgo depende de las circunstancias existentes y del juicio profesional del auditor. Es importante que la presentación del hallazgo conduzca a la definición de conclusiones reales y que su contenido esté justificado por la labor realizada.

### **Pasos para Desarrollar los Hallazgos**

Una vez identificado un componente importante que presenta debilidades en la ejecución de las operaciones, el auditor responsable del estudio prepara un programa específico que incluye los procedimientos para el desarrollo apropiado de los aspectos relacionados con el problema. Los pasos a seguir para desarrollar completamente un hallazgo, por lo regular, son los siguientes: <sup>24</sup>

1. *Identificación de la condición o asuntos deficientes, defectuosos, etc., ...*
2. *Identificación de líneas de autoridad y responsabilidad de la entidad con respecto a las operaciones implicadas.*
3. *Verificación de las causas de la deficiencia.*
4. *Determinación de si la deficiencia es un caso aislado o una condición muy difundida.*
5. *Identificación y solución de asuntos legales.*
6. *Determinación de los efectos o importancia de la deficiencia.*
7. *Obtención de comentarios de personas u organismos directamente interesados que puedan estar afectados en forma adversa por el hallazgo.*
8. *Determinación de las conclusiones de auditoría en base de la evidencia reunida.*
9. *Determinación de posibles acciones correctivas o recomendaciones para mejoras.*

### **3. Atributos del Hallazgo**

Los atributos del hallazgo son los elementos importantes que permiten completarlo, determinar las oportunidades de mejorar las operaciones de la entidad y comunicar claramente los resultados de la auditoría. Los siguientes atributos del hallazgo han sido definidos como de aplicación generalizada: <sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Manual Latinoamericano de Auditoría Profesional en el Sector Público; op. cit.; página 321.

<sup>25</sup> Manual Latinoamericano de Auditoría Profesional en el Sector Público; op.cit. página 403.

465

<b>CONDICIÓN:</b>	"Lo que es"	Situación(es) actual(es) encontrada(s).
<b>CRITERIO:</b>	"Lo que debe ser"	Unidad(es) de medida, norma(s) o parámetro(s) aplicable(s).
<b>EFFECTO:</b>	"Diferencia entre lo que es y lo que debe ser"	Importancia relativa del hallazgo o aspecto deficiente. (expresado de ser posible en términos monetarios).
<b>CAUSA:</b>	"Porque sucedió"	Razón(es) por la que se presenta la desviación.

### Evaluación de los Hallazgos Derivados de la Auditoría

Una vez completados los procedimientos de auditoría se debe evaluar si la evidencia obtenida satisface las expectativas establecidas durante la planificación. La evidencia debe ser evaluada en términos de la suficiencia, de la competencia y de la confiabilidad, así como la naturaleza e importancia de las observaciones identificadas. También, debe considerarse si dicha evidencia contradice alguna de las decisiones tomadas durante la planificación.

### Observaciones de Auditoría

Pueden surgir evidencias que contradigan las afirmaciones contenidas en los informes de gestión y financieros, o que creen dudas con respecto a la eficiencia y efectividad con que se utilizan los recursos de una entidad. Este tipo de evidencia es denominada observación de auditoría y por lo regular está relacionada con las siguientes definiciones:<sup>26</sup>

#### Errores

*Errores no intencionales u omisiones al realizar un control, errores matemáticos o administrativos en los registros contables, errores en la aplicación de los principios contables, y malentendidos o interpretaciones erróneas de hechos que existían en el momento en que fueron preparados los informes financieros.*

#### Irregularidades

*Distorsiones intencionales de los estados financieros, tales como errores deliberados en las afirmaciones de la gerencia o la malversación de activos.*

#### Acciones cuestionables o ilegales

*Actos que aparentemente violan leyes o reglamentos, inclusive contribuciones políticas ilegales, colusión, y sobornos y otros pagos dudosos.*

<sup>26</sup> Serie de Guías de Auditoría, AGS 1, La Auditoría de Price Waterhouse; op. cit; página 154.

Las definiciones presentadas de errores, irregularidades y acciones cuestionables o ilegales, están claramente referidas a la auditoría de los estados financieros. Sin embargo, es conveniente que sean ampliadas a las actividades de auditoría ejecutadas por las ISA's y las unidades de auditoría interna, que tienen objetivos mucho más amplios con la auditoría de rendimiento o integral, que con el examen de todas las actividades operativas, administrativas y financieras desarrolladas por una entidad pública y la verificación de los informes de gestión relacionados con los niveles de producción y rendimiento de las unidades operativas, administrativas y financieras, así como de la institución en conjunto.

La auditoría realizada por las ISA's y las auditorías internas de las entidades públicas rebasa ampliamente el criterio restringido a las actividades contables. Por lo tanto, los errores se refieren también a los registros administrativos y operativos, a los principios administrativos, de control interno y de presupuesto, a la normatividad técnica, administrativa y financiera y a las interpretaciones de los hechos que existían al momento de preparar los informes de gestión relacionados con la administración de los recursos de la organización.

Una ampliación similar de los conceptos de *irregularidades y acciones cuestionables o ilegales* es necesaria para disponer de criterios claramente definidos cuando se determinen las observaciones o condiciones que son la base para el desarrollo de los hallazgos de auditoría.

Las observaciones deben ser consideradas cuidadosamente, en forma individual y en conjunto, para determinar si los informes de gestión y financieros están o pueden estar significativamente distorsionados, si se ha obtenido suficiente evidencia de auditoría concerniente a la validez de las actividades operativas, administrativas o financieras estudiadas y si las mismas tienen otras implicaciones para la entidad.

La evaluación de las observaciones tiene la finalidad de llegar a comprender su naturaleza, las causas y las implicaciones, así como resolver sobre la acción apropiada que debe tomarse. También debe considerarse el interés para la entidad desde el punto de vista operativo y de control.

### **Causas que Originan las Observaciones**

Generalmente, la causa fundamental de una observación está encubierta y su descubrimiento requiere persistencia e ingenio. La falla de un sólo control puede indicar una debilidad muy seria y fundamental en la organización; por ejemplo, la falta de personal competente, por limitaciones en los conocimientos o en la capacitación o la ausencia de supervisión o motivación. Si no se identifican las causas de una observación, se puede poner en peligro toda la auditoría al desconocer las implicaciones potenciales de los hallazgos. También se debe considerar si las causas identificadas pueden afectar la validez de la información a ser obtenida mediante los procedimientos alternativos para otros componentes de la auditoría.

### Implicaciones de las Observaciones en la Evidencia

Las observaciones identificadas al obtener la evidencia, generalmente, son de uno de los siguientes tipos:

- Un desvío en la aplicación de un procedimiento de control interno clave. Los controles clave están constituidos por los puntos importantes establecidos para el control de las actividades de una entidad, por ejemplo, la necesidad de disponer de una autorización para iniciar el proceso de una adquisición significativa.
- Un error monetario en una operación examinada como parte de un procedimiento de cumplimiento. Dichos procedimientos se aplican para asegurarse que las actividades están ejecutándose de acuerdo con las instrucciones prescritas.

No se espera que los controles clave aplicados en forma manual funcionen siempre en forma efectiva. Por lo tanto, al planificar la auditoría, se debe considerar un porcentaje de desvío en su aplicación. Una vez realizado el trabajo, se debe verificar los desvíos mediante los procedimientos de cumplimiento para evaluar el desvío real y determinar si este porcentaje es aceptable. Cuando los controles se realizan por las funciones de procesamiento computadorizado, si estos no son efectivos, es muy probable que afecten a varias operaciones.

### Implicaciones de las Observaciones en la Evidencia Sustantiva

Para cada observación identificada en la evidencia sustantiva, es necesario determinar la magnitud y los componentes afectados. El interés recae en si estas excepciones individual o globalmente provocan errores significativos en los informes de gestión y financieros en conjunto. La presencia de errores monetarios, indica que existe debilidad en el control y que éstas debilidades deben ser evaluadas al analizar la confianza en los controles.

Los errores monetarios identificados directamente al aplicar los procedimientos de auditoría son los errores conocidos y no hay duda sobre su existencia. Sin embargo, se debe estimar el error que sería identificado si se llegaran a examinar todas las partidas del universo, en lugar de examinar sólo una muestra de ellas. La estimación del error, incluyendo el error conocido, constituye el error probable.

La identificación de las causas y la naturaleza de una observación requiere la aplicación del criterio profesional, ya que sería difícil determinar si la observación es un error aislado, sistemático o al azar. Cuando la auditoría no permite estimar el error probable partiendo de las observaciones identificadas, es necesario aplicar procedimientos adicionales.

Los errores conocidos y cualquier error estimado adicional constituyen el error probable y deben registrarse en el *resumen de errores no corregidos o ajustados*. La dirección superior de la entidad auditada debe ser informada de todos los errores detectados, con excepción de los que no sean significativos.

Además del error conocido y del error probable, se debe tener en cuenta que los informes de gestión y financieros aún pueden estar mal expresados a causa de otros errores.

### **Incertidumbres y Estimaciones**

El riesgo de que los informes de gestión y financieros estén significativamente distorsionados, es mayor en el caso de operaciones, actividades, cuentas y tipos de transacciones que involucran estimaciones, la aplicación de criterios técnicos o aspectos especializados.

Las estimaciones o el uso de criterios técnicos no son susceptibles de mediciones precisas; por lo tanto, la evidencia de auditoría debe utilizarse para determinar el rango de los montos razonables para tales estimaciones o criterios.

Como ninguna de las estimaciones puede ser considerada precisa con certeza absoluta, la estimación presentada por la entidad auditada generalmente es aceptada, si se encuentra dentro del rango de montos razonables. Una diferencia razonable entre la mejor estimación y la estimación de la entidad, no se considera un error. No obstante, si la estimación de la entidad se considera no razonable, se tratará como el error probable y se sumará a los otros errores probables identificados.

### **Evaluación de los Hallazgos por Componentes**

Durante la planificación se establecen las fuentes de información que se consideran necesarias para obtener evidencia suficiente con respecto a las afirmaciones que corresponden a cada componente. Con base en los resultados alcanzados se deben definir las conclusiones sobre cada componente.

### **Consideraciones sobre la Evidencia de Auditoría Acumulada**

Determinar si la evidencia de auditoría acumulada para un componente específico es competente y suficiente, depende del criterio aplicado. Esta decisión se basa en una serie de factores, entre los que se incluyen las respuestas a los siguientes interrogantes:

- Han sido adecuadamente tratados todos los riesgos inherentes?
- La evidencia obtenida es suficiente, competente y confiable?
- Proporciona la evidencia una visión coherente de la validez de las operaciones importantes estudiadas?
- Resulta suficiente la evidencia para llegar a la conclusión de que no existen otros riesgos significativos?
- Resulta suficiente la evidencia para reducir el *riesgo de error* a un nivel adecuadamente bajo?

### Consideración sobre el Error Acumulado

Los errores monetarios pueden ser descubiertos al evaluar los resultados de la aplicación de los procedimientos individuales de auditoría. Se utilizan estos errores para estimar el error probable de un componente.

Al acumular los errores se debe considerar la conveniencia de compensar los positivos con los negativos. No obstante, cuando son tratados por separado, estos errores pueden tener un impacto significativo en las operaciones evaluadas; por lo tanto, cada uno será tomado en cuenta como un error significativo en forma independiente.

Los errores conocidos y los errores estimados (que totalizan el error probable) de un componente deben ser sintetizados en un resumen de errores no corregidos o ajustados que indique su impacto acumulado.

### Evaluación de los Hallazgos para la Auditoría

Al evaluar los resultados de una auditoría en su conjunto, obtenemos conclusiones globales a base de las conclusiones y el trabajo detallado de cada componente. En general este proceso incluye:

- Reevaluar la efectividad del plan de auditoría, particularmente la relevancia del riesgo, con base en la información obtenida durante la etapa de ejecución y en los informes de gestión y financieros examinados.
- Análisis para determinar si existen inconsistencias en la evidencia de auditoría obtenida o en las conclusiones alcanzadas para los componentes individuales. Si se detectan deben ser investigadas y resueltas.
- Comparación de los errores acumulados con los criterios de importancia y la propuesta de corrección o ajustes, cuando fuere apropiado.
- Formarse una conclusión sobre la auditoría global y su consideración para el informe de auditoría.

### Los Errores Acumulados y su Significatividad

El efecto combinado de los errores identificados y los estimados de todos los componentes debe ser comparado con los criterios considerados como significativos para los informes de gestión y financieros. Para facilitar este proceso es conveniente resumir los errores en un solo lugar, preferentemente en la documentación que resume la auditoría. La significatividad puede ser considerada en términos de lo siguiente:

- El efecto acumulado sobre los resultados de operación, tanto en valores como en volúmenes.
- El efecto acumulado sobre la situación financiera de la entidad.
- El efecto sobre los componentes individuales auditados.
- El efecto sobre las obligaciones contractuales, tales como índices financieros especificados en convenios de préstamo u otros.

Se debe determinar los factores de significatividad importantes para la entidad. Como mínimo deben clasificarse los errores no corregidos o ajustados, para separar el error probable, del error conocido y del error estimado.

El examen de las estimaciones puede identificar errores que presentan diferencias de opinión, pero no implica que las estimaciones carezcan de razonabilidad; sin embargo, pueden existir otras que claramente no son razonables. Si se determina que existe alguna tendencia en las estimaciones o los criterios técnicos utilizados, se concluirá en que existe un error en la información y en los resultados de operación.

### **Conclusiones de Auditoría**

El llegar a obtener las conclusiones apropiadas de auditoría es parte importante del proceso de auditoría, tan significativo como la aplicación de los programas de auditoría. Las conclusiones resumen los resultados del trabajo y establecen si los objetivos de la auditoría han sido alcanzados. Sin las conclusiones apropiadas la auditoría es incompleta.

### **Responsabilidad por las Conclusiones**

Los miembros del equipo de auditoría son individualmente responsables por las conclusiones preparadas sobre el trabajo realizado y los criterios que han aplicado cada uno de ellos. Debido a esta responsabilidad personal, la expresión de una conclusión debe realizarse preferentemente por escrito en primera persona singular (en mi opinión...) y debe ser suscrita por quien la escribió. Está claro que en la asignación de tareas a los miembros del equipo, éstos tienen la capacidad y la experiencia para evaluar los resultados obtenidos, con base en las pautas establecidas en la planificación detallada y en los programas específicos de auditoría.

Cuando una parte de los procedimientos de auditoría son aplicados por otros miembros del equipo, que no firman la conclusión, la descripción de los procedimientos aplicados puede ser escrita en primera persona plural o de manera impersonal (hemos realizado pruebas... o se realizaron pruebas...), pero la persona que escribe la conclusión continuará aceptando la responsabilidad por la opinión emitida.

Todas las conclusiones de auditoría deben ser revisadas por el miembro experimentado del equipo de auditoría, de mayor jerarquía que aquel que las preparó. Debe ser firmada para indicar que la conclusión resume adecuada y precisamente los hallazgos de auditoría y expresar la coincidencia con la opinión emitida.

### **Documentación**

Generalmente, las conclusiones son documentadas mediante la expresión escrita de una opinión, que está evidenciada con la firma de los miembros del equipo de auditoría que la elaboraron, como parte de los papeles de trabajo.

Debe considerarse cuidadosamente la forma en que se expresan las conclusiones. El lenguaje debe ser claro, conciso y expresado en términos moderados. Se deben emitir conclusiones, evitando los textos que dejan liberada su interpretación a la imaginación del

usuario. Las descripciones del trabajo realizado y de las observaciones encontradas deben ser concretas y las expresiones de opinión justificadas, teniendo en cuenta el alcance del trabajo realizado y la evaluación de los hallazgos de auditoría.

Las conclusiones pueden clasificarse:

- Conclusiones sobre cada componente
- Conclusión global, referida al objetivo general de la auditoría, con base en los resultados obtenidos

### **Conclusiones sobre los Componentes Individuales**

Las conclusiones sobre un componente y las afirmaciones relacionadas con el mismo, deben considerar el efecto que tiene el error probable sobre la validez de la información disponible de cada componente. Si el error es aceptable, se podrá llegar a la conclusión de que se alcanzó el objetivo de auditoría del componente, de lo contrario se debe proponer:

- La corrección o ajuste de la información presentada por la entidad.
- La ampliación del trabajo de auditoría para obtener una mejor estimación del error más probable.

El estilo y contenido de las conclusiones varía; sin embargo, es necesario documentarlas sobre cada componente, considerando lo siguiente:

#### Ejecución Satisfactoria de la Planificación:

Se refiere al trabajo de auditoría en el que se basa la conclusión, normalmente la planificación detallada de la auditoría y el programa específico aplicado.

#### Resumen de las Observaciones Determinadas y las Acciones Tomadas:

Tiene relación con la documentación vinculada a la importancia e implicaciones de las observaciones encontradas y la satisfacción sobre su tratamiento. Debe referirse a los cambios introducidos en los programas específicos, a causa de las observaciones.

#### Opinión Expresada:

Se presentarán las conclusiones sobre:

- El objetivo de auditoría del componente.
- Uniformidad en la aplicación de las normas.
- Cumplimiento de las normas legales y técnicas.
- Confiabilidad de los controles clave.
- Ejecución satisfactoria del programa específico.
- Las objeciones, especialmente sobre los informes erróneos y el alcance del estudio.

495



### Conclusiones sobre la Auditoría en su Conjunto

Las conclusiones sobre la auditoría en conjunto a fin de preparar el informe del examen se basan en la evaluación de:

- Las observaciones derivadas de los procedimientos de auditoría aplicados.
- Los hallazgos de cada componente.
- Los hallazgos de la auditoría.

Cuando la evaluación de los hallazgos de auditoría indica que los informes de gestión y financieros están significativamente distorsionados y el error acumulado supera el límite establecido para la significatividad, es necesario realizar lo siguiente:

- Proponer las correcciones o ajustes necesarios.
- Ampliar el trabajo para obtener una mejor estimación del error probable, si se aproxima a la apreciación de significatividad.
- Modificar el informe de auditoría, incluyendo las limitaciones y salvedades o emitiendo un informe adverso.

El supervisor debe expresar formalmente su recomendación respecto a la naturaleza y texto adecuado de las conclusiones para el informe de auditoría.

### Documentar la Ejecución de la Auditoría

El estudio detallado de las áreas con problemas constituye la fase que utiliza la mayor parte del tiempo de auditoría al aplicar los programas específicos elaborados para cada componente. Los resultados obtenidos deben documentarse en un expediente de papeles o planillas de trabajo, relacionados con la evidencia sustentatoria acumulada que respalda los hallazgos, conclusiones y recomendaciones que serán expuestas en el informe de auditoría.

Los papeles o planillas de trabajo deben ser claros y concisos, proporcionar un registro ordenado de las labores realizadas, sin ambigüedades y debe contener las razones que sirvieron de base para tomar decisiones sobre los temas conflictivos.

### Organización de los Papeles de Trabajo

Los papeles de trabajo deben mantener una estructura que permita el fácil acceso a la información que contienen, por los diferentes niveles de la unidad de auditoría. Por lo tanto, es necesario definir una metodología para su estructura, ordenamiento e identificación.

El expediente que contenga la información recopilada en el estudio profundo de las áreas críticas debe ser organizado como un todo, el mismo que será integrado a los documentos acumulados en la Revisión Preliminar (RP) y en la Evaluación de la Estructura de Control Interno (EECI), para conformar el archivo de papeles de trabajo del estudio terminado.

Los papeles de trabajo se organizarán en los siguientes segmentos que serán integrados al concluir la auditoría:

#### Administración del Estudio

Incluye los documentos preparados para organizar y controlar el equipo de auditores, la correspondencia recibida y remitida que no tenga relación directa con un hallazgo específico, en orden cronológico, incluso lo referente a los reportes emitidos como producto de la auditoría en las diferentes fases del trabajo.

#### Planificación de la Auditoría

- Documentación de la Revisión Preliminar (RP):

Estructurada de acuerdo con el contenido del programa de trabajo aplicado, incluye la planificación preliminar de la auditoría y los documentos que contienen la información obtenida mediante la aplicación de dicho programa.

- Documentación del Estudio de la Estructura de Control Interno, Planificación y Programación Específicas (EECI).

Organizado de conformidad con los programas definidos para la EECI e integrado por los papeles de trabajo obtenidos durante la evaluación, incluso la planificación detallada de la auditoría, la hoja matriz para calificar los riesgos y el informe sobre la evaluación de la estructura de control interno.

Ejecución de la Auditoría, por las áreas problemáticas identificadas al concluir la EECI y de acuerdo con el programa específico de cada componente

Se divide en varios segmentos, uno por cada área o rubro a estudiar, ordenados según el contenido del programa específico hasta la elaboración de las hojas de resumen, que contengan los atributos de los hallazgos desarrollados, como base para la estructuración del contenido del informe y su correspondiente redacción.

#### **Productos de la Ejecución de la Auditoría**

El examen detallado de las áreas problema proporciona los resultados de la auditoría; por lo tanto, los elementos que produce constituyen lo más importante del trabajo para la administración de la entidad auditada y para la unidad ejecutora del estudio.

Los productos principales del examen profundo de las áreas problema son los siguientes:

- Estructura del contenido del informe referenciado a los papeles de trabajo que lo respaldan.
- Programa o agenda para la presentación de los resultados a la administración de la entidad auditada.
- Borrador del informe final de auditoría, cuyos principales resultados son comunicados a la administración en una reunión, al concluir el trabajo.

- Expediente de papeles de trabajo organizado de acuerdo con las áreas estudiadas.
- Informe de la supervisión aplicada durante la ejecución del estudio.

### COMUNICACIÓN DE RESULTADOS (COR)

La comunicación de resultados es catalogada como la fase de finalización del proceso de auditoría; sin embargo, dicha comunicación es necesaria y permanente en todas las fases del proceso de la auditoría.

La comunicación de resultados se realiza de manera verbal y por escrito, y está dirigida tanto a la administración de la entidad estudiada como a los nivel directivo de la ISA o la unidad de auditoría interna.

El proceso de la auditoría permite sistematizar la selección, el análisis y la evaluación de las actividades operativas, administrativas y financieras de las entidades públicas objeto del estudio, partiendo de la definición y conocimiento de los objetivos generales hasta llegar a los resultados e información sobre las principales operaciones específicas relevantes.

Las fases definidas para el proceso de la auditoría no son rígidas, más bien son muy flexibles y permiten la interrelación de los pasos de trabajo al concluir una e iniciar la siguiente. La ejecución de la fase denominada comunicación de resultados es el mejor ejemplo de dicha flexibilidad.

El producto final de la auditoría para el conocimiento de la administración de la entidad pública examinada es el informe del estudio realizado, elemento clave para calificar la calidad de la auditoría. La preparación de este producto requiere del establecimiento y aplicación de criterios o estándares de uso obligatorio para su preparación, revisión y aprobación.

El Manual Latinoamericano de Auditoría Profesional para el Sector Público, editado por la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), manifiesta:

*Un auditor excelente es aquel que llegue a la posición de poder informar que sí se están tomando las acciones correctivas necesarias.<sup>27</sup>*

El señalamiento de las acciones correctivas demuestra la importancia de la comunicación de resultados durante la ejecución del estudio, como el objetivo principal de la auditoría, y un elemento retroalimentador que posibilita el mejoramiento de las operaciones o actividades auditadas.

---

<sup>27</sup> Manual Latinoamericano de Auditoría Profesional en el Sector Público; op.cit.; página 375.

## La Comunicación Durante la Auditoría

La preparación del informe de auditoría es producto del proceso completo de trabajo; en consecuencia esta actividad no sólo corresponde a las últimas semanas de labor, es una actividad que se inicia al preparar la planificación detallada de la auditoría.

El proceso definido para ejecutar la auditoría en las administraciones públicas, prevé una serie de acciones que tienen relación directa con la comunicación de los resultados de auditoría, tanto para los funcionarios de la entidad auditada como para los niveles directivos de la ISA o unidad de auditoría interna.

La comunicación con los principales funcionarios de la entidad auditada, por lo regular, se realiza en los siguientes momentos estratégicos:

### Al Comunicar el Inicio de la Auditoría

Cuando se informa sobre el inicio del estudio a la administración de la entidad objeto de la auditoría, empieza el proceso de comunicación.

### Al Entrevistar a los Principales Funcionarios de la Entidad

En las entrevistas realizadas con los principales funcionarios de la institución se comunica el propósito del trabajo, se identifican operaciones con posibles problemas, se indaga sobre la aplicación de las disposiciones o recomendaciones emitidas en anteriores estudios y se realizan sugerencias verbales para el mejoramiento de las operaciones.

### Al Informar sobre la Evaluación de la Estructura de Control Interno

El informe producto de la evaluación de la estructura de control interno, según los resultados obtenidos, es otra oportunidad que permite comunicarnos con la administración de la entidad, tanto en forma verbal como por escrito.

En forma verbal al organizar una reunión con la administración de la entidad auditada y presentar los resultados importantes determinados en la evaluación de la estructura de control interno y obtener sus opiniones; y en forma escrita cuando se presenta el correspondiente informe con comentarios, conclusiones y recomendaciones con los resultados finales sobre el sistema de control interno.

### Al Informar Verbalmente sobre las Conclusiones de los Componentes de la Auditoría

La comunicación verbal de los resultados obtenidos sobre cada componente estudiado, con el propósito de obtener comentarios u opiniones de los funcionarios encargados de las actividades, es uno de los procedimientos principales en la ejecución de la auditoría y en la comunicación de resultados específicamente.

### Al Presentar las Conclusiones por Escrito sobre los Principales Componentes de la Auditoría para Obtener Opiniones Formales de los Funcionarios de la Entidad

El propósito es informar a los funcionarios de la entidad auditada sobre las conclusiones que den mérito para obtener información o datos adicionales sobre el estudio, durante la ejecución del trabajo, ya que permite confirmar los resultados de la auditoría sintetizados en las conclusiones.

### Al Convocar a los Principales Funcionarios de la Entidad para Exponer los Resultados Finales de la Auditoría

La invitación a los principales funcionarios de la entidad para participar en la reunión organizada para exponer los resultados de la auditoría, requiere la preparación de una agenda con los elementos importantes a tratar, lo que constituye una forma directa de comunicar los resultados relevantes y obtener las opiniones finales de la administración en forma resumida.

### Al Realizar la Reunión para Exponer los Resultados de Auditoría

También se comunica en forma verbal los resultados resumidos en las principales conclusiones del informe final, con el detalle suficiente que permita identificar la importancia y la comprensión por la administración de la entidad auditada.

### Al Presentar Oficialmente el Informe Final de Auditoría

El informe final entregado a la administración de la entidad auditada, comunica formalmente los resultados finales del examen.

Por otra parte, la comunicación de la información relacionada con los resultados del manejo o la administración de la auditoría, se presenta en dos sentidos: de los niveles directivos hacia los operativos; y, de los niveles operativos hacia los directivos, como puede apreciarse en los siguientes pasos que son obligatorios al ejecutar el trabajo:

- Cuando el nivel directivo califica el estudio para incluirlo en el plan anual de auditoría.
- Cuando el nivel directivo designa el grupo de auditores para un estudio específico.
- Cuando el nivel operativo prepara el informe sobre la revisión preliminar, para conocimiento de la jefatura de la unidad de auditoría.
- Cuando el nivel operativo elabora la planificación detallada de la auditoría y los programas específicos de trabajo, para conocimiento y aprobación del nivel de supervisión y de la jefatura de la unidad de auditoría.
- Cuando el nivel operativo prepara el informe sobre la evaluación de la estructura de control interno, para conocimiento y aprobación del nivel de supervisión y de la jefatura de la unidad de auditoría.
- Cuando el nivel operativo informa a la jefatura de la unidad sobre la organización de la reunión para presentar los resultados finales de auditoría.

- Cuando el nivel operativo reporta la reincorporación del personal a la unidad de auditoría, al concluir su participación.
- Cuando el nivel operativo presenta el informe de supervisión sobre la ejecución del estudio, adjunto al informe final de auditoría y los papeles de trabajo que lo documentan.

La comunicación de resultados está presente en todas las fases del proceso de auditoría y de ella depende en gran medida el éxito en el desarrollo del estudio.

## **El Informe Integral de Auditoría**

La sistematización de las actividades de auditoría incluye la fase denominada comunicación de resultados, la misma que abarca de manera específica la organización y diseño del contenido del informe de auditoría, como el producto final para conocimiento de la administración de la entidad auditada y la culminación del trabajo realizado.

### **Condiciones Generales**

Independientemente de que se trate de un informe sobre la evaluación de la estructura del control interno o del informe final, el documento utilizado para comunicar los resultados del examen debe incluir los siguientes elementos, debidamente estructurados:

#### Introducción

Incluye información sobre el objetivo, el alcance y otros aspectos relacionados con la auditoría o parte de la misma. También debe contener información relativa a las actividades examinadas, de las cuales se presentan los resultados en el informe para conocimiento de los funcionarios de la entidad.

#### Comentarios (Resultados del Estudio)

Los comentarios contienen en esencia los resultados importantes del estudio o parte del mismo, se presentan clasificados por los componentes evaluados, desglosados en los hallazgos significativos determinados durante el estudio. Constituye la parte más amplia del informe y contiene en detalle las condiciones, los criterios, los efectos y las causas identificadas como los atributos del hallazgo.

#### Conclusiones

Las conclusiones están referidas, por lo general, a cada componente desarrollado durante la auditoría o parte de ella, resumiendo la información relevante de cada uno de los hallazgos. Esta consolidación de resultados es importante para llegar en forma efectiva al conocimiento de la administración de la entidad auditada y su definición requiere la participación y aprobación del supervisor de auditoría.

La presentación de las conclusiones de auditoría en el informe integral de la auditoría puede tomar una de las siguientes alternativas:

- Incluir las entre los resultados del estudio de cada componente, ya sea al iniciar su redacción o al concluir el desarrollo de los comentarios sobre el hallazgo presentado.
- Concentrarlas en un capítulo independiente que detalle cada una de las conclusiones, en el mismo orden de presentación de los comentarios para mantener su relación.

### Recomendaciones

Las *recomendaciones* constituyen el elemento más importante del informe, ya que están orientadas a solucionar las *causas* que originaron los hechos deficientes que son susceptibles de corregirlos, mejorarlos y dan lugar al desarrollo de los hallazgos de auditoría.

Existen varias alternativas para la presentación de las recomendaciones en los informes de auditoría; las dos más utilizadas son:

- Presentarlas inmediatamente después del desarrollo de los comentarios y conclusiones de cada hallazgo importante, de tal manera que exista una relación directa entre la causa de la deficiencia y las acciones correctivas que deben emprenderse para su mejoramiento.
- Agruparlas por el nivel administrativo responsable de aplicarlas, partiendo de la más alta autoridad y llegando a los niveles directivos de la entidad, en un capítulo separado que se denomina recomendaciones.

Las recomendaciones de auditoría constituyen el elemento retroalimentador más importante del proceso administrativo; por lo tanto, es sumamente relevante al considerar el efecto positivo generador de acciones correctivas a lograrse mediante su aplicación.

### **Estructura General del Informe Integral de Auditoría**

La estructura básica del informe integral de auditoría para presentar los resultados obtenidos en la ejecución de un estudio, contempla los siguientes elementos:

- 
- Carátula:
    - Título del estudio realizado
    - Período examinado
    - Código de identificación
  - Carta de presentación o dictamen
  - Informes de gestión o estados financieros
  - Índice del contenido y lista de siglas y abreviaturas
  - Capítulo de introducción
    - Referente a la auditoría

- Objetivo general
    - Objetivos específicos por componentes
    - Alcance y naturaleza de la auditoría.
  - Referente a la entidad o actividad estudiada
    - Base legal y misión básica
    - Niveles administrativos y su importancia
    - Financiamiento de las operaciones
  - Resultados del estudio:
    - Primer componente estudiado:
      - Primer hallazgo del componente
      - Segundo hallazgo del componente
      - Hasta el hallazgo final del componente
    - Segundo componente estudiado:
      - Primer hallazgo del componente
      - Segundo hallazgo del componente
      - Hasta el hallazgo final del componente
    - Hasta el último componente estudiado
      - Primer hallazgo del componente
      - Segundo hallazgo del componente
      - Hasta el hallazgo final del componente
  - Conclusiones:
    - Sobre el primer componente
    - Sobre el segundo componente
    - Sobre el último componente estudiado
  - Recomendaciones:
    - Al organismo colegiado, de existir
    - Al ejecutivo de la entidad
    - A los directores generales u otros niveles jerárquicos similares
  - Anexos:
    - Informes extensos que complementan o sustentan el contenido de los hallazgos desarrollados en el informe
    - Opiniones importantes de la administración de la entidad, relacionadas con los resultados del estudio
    - Informes de los auditores técnicos, cuando son extensos
    - Descripción de las actividades sustantivas realizadas por la entidad, cuando la información es amplia
    - Información relacionada con la gestión de la entidad, sobre las operaciones, la administración y los resultados financieros, cuando exista relación con el contenido del informe
    - Otros
-



La presentación de las conclusiones y recomendaciones como parte de los capítulos que contienen los comentarios sobre los hallazgos desarrollados, necesita incluir dos subtítulos que identifiquen claramente las conclusiones y las recomendaciones de auditoría a lo largo de todo el informe, utilizando la numeración consecutiva de las mismas, para facilitar la identificación posterior al realizar la aplicación de las acciones correctivas por parte de la administración de la entidad o al efectuar el seguimiento en cuanto a su aplicación por parte de las unidades de auditoría interna o la ISA.

### **Criterios para Ordenar la Presentación de los Resultados del Estudio**

En general, los resultados de la auditoría y la información relevante disponible en la entidad auditada son diferentes; por lo tanto, es posible ordenarla y presentarla de diferente manera, atendiendo las siguientes consideraciones:

#### Importancia de los Resultados Obtenidos en el Componente Desarrollado

Consiste en la presentación del informe de auditoría, dando prioridad a los hechos más significativos del estudio, por ejemplo, los que presenten mayores posibilidades de mejoras o deficiencias relevantes de corrección inmediata.

#### Partiendo de los Componentes Generales para llegar a los Específicos

Otra práctica para organizar los resultados de la auditoría es iniciar su presentación con los componentes generales, referidos por lo regular a las actividades adjetivas o de apoyo, para paulatinamente llegar a los componentes relacionados con actividades operativas y técnicas específicas. La organización inversa a la presentada es otra alternativa, iniciando con los componentes específicos y concluyendo con los generales.

#### Siguiendo el Proceso de Ejecución de las Operaciones Estudiadas

Existen resultados de auditoría que permiten ordenarlos de acuerdo con el proceso seguido por las operaciones para alcanzar las metas y objetivos de una unidad administrativa, proyecto o actividad. Cuando esto suceda, es conveniente ordenar la presentación de los componentes estudiados y de los hallazgos determinados, siguiendo el proceso de ejecución de las operaciones auditadas.

### **Los Dictámenes de Auditoría**

El dictamen sobre los estados financieros tiene un esquema tradicional que ha venido utilizándose en las últimas décadas con pequeñas variaciones en su contenido. Los párrafos del alcance, de la opinión y de las salvedades han mantenido un esquema que ha sido utilizado de acuerdo con los resultados de las auditorías realizadas.

Las últimas Declaraciones sobre Normas de Auditoría, SAS, emitidas por el Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados, AICPA, vigentes a partir de 1989 y 1990 establecen una nueva redacción estándar del dictamen sobre los estados financieros, adaptable según las circunstancias y el juicio profesional del auditor. Dicha redacción del dictamen incluye información adicional sobre el trabajo realizado por el profesional y

expresa claramente la responsabilidad que asume en relación con la información contenida en los estados financieros.

En la ejecución de la auditoría financiera y de la auditoría de rendimiento, cuando incluye en su alcance el dictamen sobre los estados financieros, es obligatoria la emisión de los siguientes dictámenes:

- Sobre los estados financieros
- Sobre la estructura de control interno
- Sobre el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y contractuales

### **Requisitos Importantes de la Redacción del Informe de Auditoría**

La preparación y presentación del informe de auditoría debe reunir características que faciliten a los usuarios la comprensión de su contenido y promuevan una efectiva aplicación de las acciones correctivas. Los siguientes requerimientos son los de mayor relevancia:

#### **Importancia del Contenido**

Los aspectos y hallazgos incluidos en el informe deben tener la suficiente significatividad para merecer la atención de los niveles superiores e intermedios de la entidad auditada y de la jefatura de la unidad de auditoría de la ISA o auditoría interna. La utilidad del informe disminuye considerablemente por la inclusión de aspectos poco relevantes, ya que estos tienden a distraer la atención del usuario.

#### **Claridad y Simplicidad**

Para que el informe comunique los resultados de auditoría con efectividad debe presentarse en palabras tan sencillas como sea posible, de tal manera que sea claro para los funcionarios encargados de administrar la entidad. Nunca debe presuponerse que los usuarios tendrán los conocimientos necesarios para interpretar asuntos de orden técnico. Por ejemplo, la utilización de siglas y abreviaturas deben referirse a términos de uso frecuente y se definirán detalladamente en el texto del informe, en la primera y segunda oportunidad de su presentación.

#### **Respaldo Adecuado**

Todos los comentarios, conclusiones y recomendaciones incluidos en el informe deben estar respaldados por la evidencia necesaria para probar los fundamentos y los atributos principales de los hallazgos reportados. Un hallazgo está sustentado por la determinación de una o varias observaciones, basadas en los errores, irregularidades o acciones cuestionables o ilegales, calificadas como asuntos cuya corrección es importante para la eficiente administración de la entidad.

**Razonabilidad**

La razonabilidad se basa en la necesidad de adoptar una posición equitativa, objetiva e imparcial al presentar los resultados de la auditoría a los usuarios de los informes. Los hallazgos importantes deben ser informados durante la ejecución del estudio, directamente a los funcionarios encargados de las actividades, para presentar los hechos de manera equitativa, convincente y en una perspectiva apropiada. La discusión de las conclusiones relevantes del informe con los funcionarios responsables de la entidad permite asegurar que se cumplan las características enunciadas.

**Utilidad y oportunidad**

Con el propósito de estimular las acciones constructivas mediante la entrega de información útil, los informes de auditoría deben estructurarse en función de las necesidades de los usuarios y presentarse oportunamente. Un informe cuidadosamente elaborado puede ser de escaso o de ningún valor, si llega tarde al nivel de decisión responsable de aplicarlo.

**Objetividad**

Los datos incluidos en el informe deben presentarse en una perspectiva dirigida a las operaciones o actividades estudiadas, describiendo de manera concreta los hechos y los atributos del hallazgo desarrollado, a fin de evitar interpretaciones erradas.

**Tono Constructivo**

Los títulos, subtítulos y texto incluidos en el informe deben presentarse en términos constructivos y los comentarios y conclusiones redactarse en forma positiva, clara y directa. Se debe tener presente que el objetivo de la auditoría es lograr una reacción positiva y la mejor manera de alcanzarla es evitando el lenguaje que genere oposición, tanto en la comunicación verbal como en la escrita. Un ejemplo práctico de aplicación es el evitar al máximo posible el uso de la palabra "no".

**Precisión**

Un sólo desacuerdo en el informe puede crear dudas respecto a su contenido total y desviar la atención de los usuarios a otros asuntos. El informe de auditoría debe contener la información suficiente sobre las conclusiones incluidas, para asegurar la comprensión adecuada por parte de la administración de la entidad auditada y otros usuarios.

**Concisión**

Los informes de auditoría deben evitar el exceso de detalles y evidenciar el verdadero mensaje de su contenido relacionado con los objetivos del estudio realizado. El informe debe ser completo, pero a la vez conciso para que reciba la atención necesaria por parte de los usuarios. La información complementaria puede ser presentada en los anexos para aclarar los datos incluidos en el cuerpo mismo del informe.

## Presentación de los Resultados de Auditoría

Por lo general, la última actividad de auditoría en el campo es la reunión programada y realizada con la participación de los principales funcionarios encargados de administrar la entidad examinada y del equipo de auditores que realizó el estudio, con el fin de exponer los resultados obtenidos en la ejecución del trabajo. El objetivo de la reunión es dar oportunidad a los funcionarios encargados de la administración de la entidad para presentar sus comentarios, opiniones e información documental pertinente sobre los hallazgos incluidos en el informe.

La reunión para exponer los resultados del estudio constituye la última oportunidad para recibir información sobre las operaciones auditadas. Además, lo discutido en la reunión permite llegar a establecer acuerdos sobre las acciones correctivas a ser tomadas para mejorar el funcionamiento de la institución.

La participación en la reunión del nivel jerárquico superior de la entidad auditada es fundamental para motivar la aplicación de las recomendaciones y, de igual manera, de los directivos encargados del manejo de las operaciones para que tengan la oportunidad de explicar sobre las situaciones informadas.

### Programar la Comunicación de los Resultados del Estudio

La comunicación de resultados debe realizarse a base del borrador final del informe de auditoría y mediante la organización y ejecución de una reunión con la participación de los principales funcionarios de la entidad auditada. Para el efecto, es necesario definir anticipadamente los siguientes aspectos:

- Nombres y cargos de las personas que participarán en la reunión
- Lugar, fecha y hora en que se iniciará
- Estructura del contenido del informe que se utilizará como agenda al desarrollar la reunión con los funcionarios invitados
- Invitación formal al titular de la entidad y a los funcionarios relacionados con los resultados del estudio
- Personal de auditores que participará en la reunión
- Estrategia a seguir en la presentación de los resultados de auditoría, identificando las funciones que deben cumplir los miembros del equipo que participan en la reunión
- Preparar anticipadamente un documento que evidencie la realización de la reunión, dejando constancia de las personas que asistieron

### Resultados de la Presentación del Informe de Auditoría

La presentación de los resultados de auditoría a los principales funcionarios de la entidad examinada, por lo regular, genera la presentación de comentarios, opiniones y en ciertos casos documentos adicionales, que ameritan una revisión y actualización del borrador del informe final, actividad que debe ejecutarla el encargado y el supervisor del equipo.

El borrador del informe final pasa a conocimiento del supervisor, quien lo revisa íntegramente, incluyendo las variaciones que considere necesarias y en el caso que existan cambios de fondo, los resumirá en un papel de trabajo referenciado al informe para discutirlos con el encargado del equipo.

El supervisor debe firmar e incluir la fecha en el borrador del informe una vez terminada su revisión e incluidos los ajustes necesarios, para someterlo al trámite de aprobación, conjuntamente con el informe de supervisión dirigido al jefe de la unidad de auditoría correspondiente.

### **Responsabilidades de Seguimiento**

La fase de finalización, como se conoce a la comunicación de resultados, constituye el inicio del proceso de mejoramiento de los procedimientos de control interno operativo, administrativo y financiero de la institución.

Existen varios niveles responsables de la aplicación de las recomendaciones de auditoría, así como de verificar la toma de acciones correctivas originadas en las recomendaciones de auditoría.

### **Responsabilidad de la Administración de la Entidad Auditada**

La administración de la entidad auditada tiene la responsabilidad primaria de tomar las acciones correctivas para introducir las mejoras necesarias en cumplimiento de las recomendaciones propuestas en el informe de auditoría. Todas las recomendaciones son positivas y están orientadas al mejoramiento de las actividades importantes realizadas por la entidad examinada.

La responsabilidad de la administración está relacionada directamente con los niveles de autoridad de los funcionarios encargados de las actividades gerenciales, operativas y de apoyo, de acuerdo con el ámbito de acción que les corresponda en la estructura organizativa de la institución.

Los niveles directivos y las jefaturas de las diferentes unidades administrativas son los funcionarios encargados de realizar inicialmente la aplicación de las recomendaciones y dar los primeros pasos para verificar el cumplimiento de las mismas por los niveles operativos de la organización. Esta condición debe ser expuesta durante todo el proceso de la auditoría de tal manera que los funcionarios lleguen a aceptar y estar conscientes de su responsabilidad con relación a la aplicación de las recomendaciones y las acciones correctivas que sean necesarias.

### **Responsabilidad de la Unidad de Auditoría Interna**

En las instituciones públicas que disponen de una unidad de auditoría interna para evaluar sus actividades, la responsabilidad de seguimiento a la aplicación de las recomendaciones de auditoría, tanto interna como externa, es una de sus funciones importantes y permanentes.

Transcurrido un lapso prudencial (semestralmente) desde la emisión y recepción del informe por parte de la administración de la entidad, la unidad de auditoría interna debe programar y ejecutar estudios independientes para dar seguimiento a la aplicación de las recomendaciones emitidas en los informes de las ISA's y las firmas de auditores independientes, así como de la propia auditoría interna.

La siguiente responsabilidad se establece para la auditoría interna: <sup>28</sup>

" Normas para el Ejercicio Profesional de la Auditoría Interna.

400 EJECUCIÓN DE LA LABOR DE AUDITORIA

440 Seguimiento

Los auditores internos deben efectuar el seguimiento de los hallazgos de auditoría que se hubieran informado, para asegurarse que se han tomado las acciones apropiadas.

01 La auditoría interna debe determinar que se ha tomado la acción correctiva y que se están logrando los resultados deseados, o que la gerencia o la junta directiva ha asumido el riesgo de no adoptar la acción necesaria, respecto a los hallazgos informados. "

El enfoque y la naturaleza de las actividades desarrolladas por la auditoría interna la califican como la unidad especializada para realizar el seguimiento de las recomendaciones propuestas por auditoría; situación que se ratifica cuando existe una norma aceptada internacionalmente que establece la responsabilidad como un estándar de cumplimiento obligatorio.

### Responsabilidad de la ISA

Uno de los criterios técnicos utilizados y que además se viene investigando y desarrollando es el control de calidad de las actividades realizadas por las auditorías internas, mediante la evaluación técnica aplicada por las ISA's cuando ejecutan auditorías independientes en las instituciones públicas que tienen en funcionamiento los servicios de auditoría interna.

Al aplicar los procedimientos de control de calidad a las funciones de la auditoría interna, uno de los aspectos principales es verificar el seguimiento que se ha dado a las recomendaciones emitidas por la propia auditoría interna y las auditorías externas independientes que se hayan efectuado. El propósito de aplicar el control de calidad es identificar el cumplimiento de los estándares mínimos establecidos para el adecuado funcionamiento de la unidad, entre los cuales la aplicación de las recomendaciones tiene una importancia especial, al permitir el mejoramiento de la administración pública.

---

<sup>28</sup> Instituto de Auditores Internos, Inc.; Normas para el Ejercicio Profesional de la Auditoría Interna; Florida-Estados Unidos, 1978.

Otro elemento importante para realizar el seguimiento a las recomendaciones emitidas por la auditoría en general, es brindar el apoyo necesario a las unidades de auditoría interna, principalmente en los casos que la administración no haya acogido y puesto en práctica las sugerencias de la auditoría interna o externa.

La responsabilidad de los auditores externos es evaluar los procedimientos de seguimiento aplicados por la auditoría interna, identificar los casos no implantados por la administración de la entidad e iniciar un proceso de convencimiento y, finalmente, de requerimiento para la toma de acciones correctivas basadas en las recomendaciones emitidas.

Considerando la importancia de la recomendaciones emitidas y no aplicadas por la administración de la entidad, de no llegarse a la toma de acciones correctivas sobre el particular, ésta podría ser una de las áreas de hallazgo que debería incluirse en el informe de auditoría; no obstante, constituye un aspecto muy negativo para la administración de la entidad auditada.

## **SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA EL CONTROL Y LA AUDITORÍA**

El sistema de información constituye uno de los factores más importantes para ejecutar las funciones del Sistema de Control y Auditoría. En casos, se ha definido al sistema de información como la materia prima para el inicio de las actividades de auditoría realizadas por las ISA's, las firmas privadas de auditores independientes y las unidades de auditoría interna.

Los sistemas de información técnicamente diseñados y aplicados se sustentan en una serie de prácticas, procedimientos, métodos, principios y normatividad para ejecutar sus actividades, que constituyen los subsistemas de Planificación, Presupuesto, Tesorería, Crédito Público, Contabilidad y otros, que procesan operaciones, documentan transacciones, clasifican datos, mantienen registros de control y archivan la documentación de soporte e informan periódicamente sobre los resultados de las operaciones realizadas en su ámbito de acción y en forma consolidada de la entidad.

El funcionamiento del sistema de información debe estar integrado en la operación de los diferentes subsistemas que conforman la administración financiera, control y auditoría de las entidades que conforman la administración pública. Igual situación ocurre con el sistema de información para el control y la auditoría, el mismo que debe estar diseñado y aplicado en el proceso de ejecución normal de las actividades de auditoría y de control interno.

Como se explicó, el subsistema de control interno es parte integrante de todos los subsistemas que conforman la administración financiera, el control y la auditoría; por lo tanto, el sistema de información está integrado en los manuales de procedimientos diseñados y aplicados en la ejecución de las actividades de cada institución pública, inclusive el relacionado con la unidad de auditoría interna.

Por otra parte, el subsistema de auditoría externa, requiere el diseño y aplicación de un sistema de información que fomente el oportuno conocimiento de los resultados del

trabajo, que también estará integrado en el proceso de ejecución de las actividades de auditoría.

El sistema de información aplicable en la auditoría externa, aplicable a la auditoría interna, debe estar integrado en el diseño de los manuales de procedimientos y tiene relación con las siguientes actividades:

- Gerenciales, desarrollada por los niveles directivos de auditoría de las unidades relacionadas con el proceso de auditoría de la ISA; y,
- Operativas, de ejecución continua por el equipo de auditoría mientras se realiza el trabajo y está relacionada con el nivel directivo de la ISA y con la administración de la entidad auditada.

### **Sistema de Información Gerencial**

Los diferentes niveles directivos de ISA que participan en la ejecución de la auditoría independiente a las entidades públicas, requieren establecer y mantener procedimientos de información que les permita planificar sus actividades, ejecutar la auditoría y supervisar las acciones de control iniciadas.

La unidad responsable del funcionamiento eficiente del sistema de información gerencial es la unidad o unidades encargadas de ejecutar las funciones de auditoría en la ISA, mediante la aplicación de los procedimientos diseñados para ejecutar la auditoría a través de la planificación anual de sus actividades, la autorización para iniciar los estudios, la documentación de la actividad durante su ejecución, la clasificación de la información obtenida, el mantenimiento de registros sobre el control de los proyectos, la administración y custodia de los archivos de las actividades concluidas y la información periódica sobre los resultados obtenidos al ejecutar la auditoría.

En forma esquemática a continuación se determinan las principales responsabilidades que tiene el nivel directivo de auditoría de la ISA o de la auditoría interna, en relación con el funcionamiento del sistema de información dentro de su ámbito de acción:

- Mantener el catastro de entidades y proyectos que están bajo su ámbito de control para informar periódicamente sobre las disposiciones o aspectos que son de interés para la administración del sujeto pasivo, respecto de las acciones de auditoría
- Planificar las acciones de auditoría a largo, mediano y corto plazos y someterla a conocimiento y aprobación del titular de la ISA
- Informar periódicamente (trimestral o semestralmente) al titular de la ISA sobre el avance los exámenes y el cumplimiento de la planificación a corto plazo
- Informar al titular de la entidad sobre las posibilidades de realizar estudios de auditoría solicitados, previo el análisis y la calificación técnica como imprevistos, de acuerdo con los estándares establecidos en la planificación de la auditoría
- Comunicar periódicamente, de acuerdo con los estándares estimados para completar las fases de auditoría, a los equipos de auditoría sobre el vencimiento de los plazos definidos para concluir las fases de la auditoría



- Informar a los grupos de auditores sobre las nuevas instrucciones y políticas emitidas por la ISA para llevar a cabo la auditoría en las entidades públicas
- Comunicar a las entidades públicas auditadas los resultados finales de los estudios ejecutados, relacionados con la evaluación de la estructura de control interno y el informe integral de la auditoría ejecutada.

### **Sistema de Información Operativo**

La metodología definida para llevar a cabo la auditoría en las instituciones públicas por las ISA y las unidades de auditoría interna, define una serie de fases y procedimientos que incluyen el sistema de información de los equipos de auditoría hacia los niveles directivos de la ISA y hacia la administración de la entidad auditada.

Cada una de las fases del proceso de la auditoría incluye los siguientes pasos:

- Entrada de datos
- Procesamiento de la información
- Salida de productos

Generalmente, la salida de productos constituyen los elementos que permiten evidenciar el funcionamiento del sistema de información al ejecutar la auditoría financiera o de rendimiento en las entidades públicas.

### **Revisión Preliminar (RP)**

Al concluir la Revisión Preliminar el principal producto para conocimiento del nivel directivo de auditoría de la ISA o unidad de auditoría interna es el reporte que contiene los resultados resumidos de las actividades realizadas y las condiciones existentes para cumplir con el objetivo general y el alcance del trabajo establecido en la planificación anual de la auditoría.

Otros productos, que son parte del sistema de información, constituyen los programas definidos para evaluar la estructura de control interno, considerando los componentes importantes de acuerdo con la información recopilada.

La información señalada se convierte en la entrada de datos para la siguiente fase del proceso de auditoría a ser aplicado por el equipo de trabajo.

### **Evaluación de la Estructura de Control Interno (EECI)**

La evaluación de la estructura de control interno permite obtener los siguientes productos:

- Agenda con la estructura del informe sobre la evaluación del control interno para exponer los resultados a los funcionarios de la entidad examinada.
- Informe sobre la evaluación para conocimiento y aprobación del nivel directivo de la ISA.

- Informe sobre la evaluación para conocimiento de la administración de la entidad auditada.
- Planificación detallada de la auditoría para conocimiento y aprobación del nivel directivo de la ISA.
- Programas específicos de los componentes seleccionados para examinarlos detalladamente en la siguiente fase de la auditoría, puestos en conocimiento del nivel directivo de la ISA y sometidos a la aprobación del nivel de supervisión.

La entrega oportuna de los productos desarrollados en esta fase constituye la aplicación del sistema de información en el nivel operativo de la auditoría.

Al concluir la evaluación de la estructura de control interno el equipo de auditoría ha planificado completamente la ejecución de la auditoría, estableciendo los recursos necesarios para completar el trabajo. Dicha planificación se constituye en el criterio a ser utilizado en el desarrollo de la auditoría y con referencia a ella se emitirán los reportes de avance del trabajo.

### **Ejecución de la Auditoría**

La fase que mayores recursos de auditoría (personal, tiempo, equipo, materiales y financieros) utiliza es el examen detallado de las áreas problemáticas, también denominada ejecución de la auditoría.

En esta fase se obtienen una serie de productos intermedios que son expuestos y discutidos con los funcionarios de la entidad auditada mientras se desarrollan las actividades de auditoría, los que no se presentan formalmente como parte del sistema de información.

Sin embargo, al concluir la fase se obtienen los siguientes productos que son parte del sistema de información:

- Estructura del contenido del borrador del informe de auditoría
- Borrador del informe de auditoría para exponer los resultados en la reunión con los funcionarios responsables de la administración de la entidad auditada.

### **Comunicación de Resultados (COR)**

La fase de finalización, también denominada comunicación de resultados, permite exponer los resultados importantes a los principales funcionarios de la entidad sujeta al proceso de auditoría. Al concluir esta fase, también se termina la ejecución de la auditoría y se cierra el proceso del sistema de información en el nivel operativo.

Con los siguientes productos se evidencia el funcionamiento del sistema del sistema de información:

- Invitación y agenda para la exposición de los principales resultados de la auditoría a los funcionarios de la institución relacionados con las actividades examinadas
- Informe integral de la auditoría realizada para conocimiento y aprobación del nivel directivo de la ISA o auditoría interna.

### **Administración de la Auditoría Específica**

El sistema de información de las actividades operativas, relacionadas con el manejo administrativo de los recursos asignados y el cumplimiento de las metas definidas en la planificación del trabajo se realiza por excepción de acuerdo con las condiciones identificadas en el proceso.

Sin embargo, algunos reportes se emiten para conocimiento del nivel directivo de la ISA, y que sirven de base para la preparación de los reportes gerenciales, como los siguientes:

- Sobre limitaciones importantes identificados en el proceso de ejecución de la auditoría y que requieran la decisión del nivel directivo.
- Respecto al avance del estudio en ejecución y la utilización de los recursos asignados, realizado al concluir cada mes calendario a partir del segundo mes de iniciadas las actividades de auditoría.
- Solicitando recursos para la ejecución de la auditoría, sólo en casos importantes que originen asignaciones adicionales a la planificación.
- Reintegrando al personal que ha concluido su trabajo, aún en los casos que no haya completado el tiempo asignado en la planificación.
- Informe técnico de la supervisión realizada, al cual se adjunta el informe integral de la auditoría y los papeles de trabajo que lo documentan, para continuar el trámite de aprobación del nivel directivo de la ISA o unidad de auditoría interna.

La responsabilidad directa por el funcionamiento adecuado y oportuno del sistema de información operativo corresponde al supervisor y encargado de la auditoría, en el orden señalado.

### **OTROS CRITERIOS IMPORTANTES DE LA AUDITORÍA**

El Subsistema de Auditoría Externa tiene un campo de acción tan amplio que su alcance abarca todas las actividades operativas, administrativas y financieras realizadas por las entidades que conforman la administración pública.

Dicha situación ha creado la necesidad de establecer algunos criterios adicionales sobre aspectos importantes para planificar, organizar, manejar, operar, supervisar, informar y controlar sus actividades.

Ejemplos que tienen un desarrollo amplio de estos criterios están contenidos en las publicaciones técnicas realizadas por las ISA's y los organismos internacionales que las agrupan, los gremios profesionales y los organismos regionales que investigan,

experimentan y definen las guías de acción para la ejecución profesional de la auditoría. Merecen tomarse como referencia los siguientes criterios:

- Contraloría General de los Estados Unidos, Normas de Auditoría Gubernamental
- Contraloría General de los Estados Unidos, Revista Internacional de Auditoría Gubernamental
- Contraloría General del Ecuador, Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas aplicables al Sector Público y Normas Técnicas de Auditoría
- Contraloría General de la República de Costa Rica, Manual de Procedimientos de Auditoría
- OLACEFS, Políticas Operativas y Técnicas
- OLACEFS, Manual Latinoamericano de Auditoría Profesional en el Sector Público
- INTOSAI, Normas de Auditoría Gubernamental
- Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados, Declaraciones sobre Normas de Auditoría
- Instituto Mexicano de Contadores Públicos, Normas y Procedimientos de Auditoría
- Asociación Interamericana de Contabilidad, Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas
- Federación Internacional de Contadores, Guías Internacionales de Auditoría y Servicios Relacionados
- Instituto de Auditores Internos, Inc., Normas para el Ejercicio Profesional de la Auditoría Interna
- Price Waterhouse, La Evaluación del Rendimiento Operativo. Cómo establecer y Administrar una Auditoría Integral.
- Organismos Internacionales de Crédito, Lineamientos, Políticas y Requisitos de Auditoría Independiente.

Para efectos del curso Superior de Gestión Financiera Integral, acorde con el SIMAFAL revisaremos los siguientes criterios:

- Responsabilidades del Contador Público
- Participación de otros profesionales en la auditoría
- Descentralización de las funciones de auditoría
- Funciones incompatibles con la auditoría.

### **Responsabilidades del Contador Público**

El desarrollo de la auditoría profesional ha estado totalmente vinculada con las actividades financieras de las organizaciones privadas y de las entidades públicas. Sin embargo, en las últimas décadas el enfoque de la auditoría ha rebasado los aspectos de

orden financiero, dirigiéndose a los de carácter administrativo y operativo de las instituciones.

El contador público, en resumen desempeña las siguientes funciones principales:

- Administrador financiero y todas las funciones relacionadas, responsable del diseño, implantación, manejo y evaluación del sistema de registro e información de las transacciones financieras realizadas por la organización; y,
- Auditor independiente de las instituciones, responsable de emitir el dictamen profesional sobre la razonabilidad de la información contenida en los estados financieros preparados por la administración de la entidad sujeta a examen. También ha organizado y dirigido las unidades de auditoría interna responsables de evaluar de manera permanente la estructura de control interno de las instituciones en que prestan sus servicios.

Considerando la orientación y el contenido de éste capítulo a continuación se desglosan las responsabilidades del contador público al desempeñarse como auditor independiente y como auditor interno de las entidades públicas.

### **Responsabilidades del Contador Público como Auditor**

#### Auditor Independiente

Las funciones del Contador Público como auditor independiente se vienen desarrollando desde inicios del presente siglo, mediante la investigación y preparación de la normatividad técnica que se constituye en los estándares de actuación y las guías de orientación para el ejercicio profesional.

Actualmente la auditoría es una actividad especializada del contador público en el área financiera, para la cual requiere conocer y disponer de experiencia en la aplicación de los principios de: control interno, administración, contabilidad y presupuesto, así como los procedimientos definidos en las actividades de tesorería y crédito público. Sin embargo, el ámbito de acción de la auditoría ha rebasado los aspectos financieros-administrativos orientándose a las actividades operativas-administrativas-financieras, al haberse considerado la importancia y la necesidad de examinar las áreas o funciones sustantivas de las instituciones públicas.

Por otra parte, el desarrollo tecnológico experimentado en el área de procesamiento electrónico de datos y en el manejo de actividades especializadas muy importantes, por parte del Estado, (comunicaciones, electrificación, petróleo y otros servicios) ha originado una necesidad de especialización en las funciones de auditoría y en la preparación de profesionales idóneos.

Las principales responsabilidades del contador público al ejecutar la auditoría son las siguientes:

- Mantener una actitud mental y práctica de absoluta independencia de las operaciones, de los funcionarios y de la entidad sujeta a la auditoría
- Observar una conducta justa, moral y ética de la mejor calidad para eliminar las posibilidades de que sus actos puedan interpretarse como comprometidos o parcializados
- Poseer cualidades de carácter, educación, experiencia y ética profesional para realizar con éxito la auditoría gubernamental
- Estar actualizado en los avances técnicos logrados en los sistemas aplicados en los sistemas sustantivos y adjetivos de las entidades públicas y de la profesión, relacionados con enunciados, principios y procedimientos relacionados con las áreas financiera y de auditoría, así como con las disposiciones legales, reglamentarias y normativas sobre la materia
- Participar en cursos, seminarios o conferencias relacionados con las actividades específicas que desempeña
- Cumplir con los códigos de ética promulgados por la profesión y por las ISA's, observando elevados valores morales y éticos, que constituyan un ejemplo digno de adoptarse
- Mantener una actitud positiva durante la ejecución de la auditoría y una constante posición dirigida hacia la investigación y el desarrollo de las actividades técnicas de la ISA y de la profesión
- Asumir una posición de lealtad y defensa de la entidad en que desempeña sus funciones, evitando en lo posible emitir opiniones o conclusiones que puedan dañar la imagen de las personas, a menos que se diponga de la evidencia necesaria
- Guardar reserva y confidencialidad profesional sobre los datos, hechos o informes conocidos durante el examen
- Ser discreto en las expresiones, haciendo público su informe sólo mediante los canales definidos por la ISA
- Documentar y respaldar de manera suficiente y competente las conclusiones y opiniones, de tal manera que tenga un grado razonable de seguridad sobre su validez
- Cumplir con las normas de auditoría de general aceptación, los lineamientos técnicos y reglamentarios, y la programación específica de la auditoría, con el debido cuidado profesional. Esto implica la planificación y programación de la auditoría, la evaluación de la estructura de control interno, la obtención de evidencia suficiente y competente, la oportuna comunicación de los resultados, la eficaz preparación del informe de auditoría y la aplicación de criterios de control de calidad mediante la supervisión técnica aplicada desde el inicio del examen.

#### Auditor Interno

Las responsabilidades del profesional que realiza las funciones de auditoría interna son similares a las detalladas para el auditor independiente. Esto se debe a que las normas,

las técnicas, los procedimientos, las prácticas y en general la metodología utilizada para ejecutar la auditoría gubernamental son similares.

La diferencia fundamental para identificar en forma separada a los auditores internos y auditores externos (independientes) se fundamenta en la relación de dependencia existente. Los primeros son designados por la administración de la entidad pública y dependen de la autoridad superior de la misma, de allí su denominación de internos. Los segundos son funcionarios de otras organizaciones, ISA's o firmas de contadores públicos independientes, que periódicamente realizan auditorías de las actividades operativas, administrativas o financieras ejecutadas por las instituciones públicas.

Por lo indicado las responsabilidades detalladas para el auditor independiente, son totalmente aplicables al auditor interno, considerando además las siguientes, debido a la especialidad que han adquirido las unidades de auditoría interna:

- Organizar, mantener, actualizar y custodiar el archivo permanente de auditoría de la entidad, como fundamento para la planificación y ejecución eficiente de la auditoría interna y externa
- Dar seguimiento a la aplicación de las recomendaciones de auditoría interna y externa, cuando menos una vez cada año

### **Participación de Otros Profesionales al Ejecutar la Auditoría**

La auditoría de rendimiento (integral) dirigida a la evaluación de la eficiencia, efectividad y economía de las actividades operativas, administrativas y financieras de los sistemas sustantivos y adjetivos ejecutados por las instituciones públicas, exige la participación de profesionales de otras disciplinas relacionadas con la misión básica de la entidad sujeta al examen.

La integración de auditores técnicos en las unidades de auditoría interna ha sido desarrollada y aceptada, debido a la orientación de los exámenes programados que incluyen las actividades operativas (sistemas sustantivos) de las instituciones, calificadas como las áreas más significativas debido al volumen de los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos administrados.

En el caso de las ISA's la integración de profesionales de otras disciplinas ha sido restringida en número y en especialidad, ya que sólo están dirigidos a las áreas del derecho, la ingeniería civil, y la arquitectura; en la mayoría de las ocasiones ubicados en unidades administrativas independientes que impiden la integración de equipos de auditoría multidisciplinarios con objetivos institucionales.

*La ejecución técnica y profesional de la auditoría operacional sólo podrá conseguirse con la participación de equipos de auditoría conformados por profesionales de las disciplinas requeridas para la ejecución de un examen específico. Para el funcionamiento de éstos equipos multidisciplinarios deberá definirse su organización y funciones, conformar equipos de auditoría modelos*

*que permitan su adecuado manejo y posibiliten la supervisión técnica durante la ejecución del trabajo.*<sup>29</sup>

Es evidente que el enfoque de la auditoría de rendimiento (definida en la cita como auditoría operacional) amerita la disponibilidad de auditores técnicos que laboren integrados en equipos multidisciplinarios, de acuerdo con el objetivo general y alcance de la auditoría a ejecutarse. Las responsabilidades de los auditores técnicos, independientemente de su especialización, es similar a la de los profesionales contadores públicos que realizan funciones de auditoría interna o externa, conforme lo detallado en el literal anterior.

La preparación de los auditores técnicos en los conceptos, filosofía, enfoque, principios, normas de general aceptación, técnicas, enunciados, procedimientos, prácticas y metodología para realizar la auditoría es una de las condiciones fundamentales para la aplicación de la auditoría de rendimiento ejecutada por equipos de profesionales multidisciplinarios.

Una de las recomendaciones del trabajo de investigación denominado Equipos Multidisciplinarios, Especialización Profesional y Auditoría Operacional, manifiesta:

*La especialización de los profesionales que realizan labores de auditoría operacional deberá realizarse de manera obligatoria, de tal forma que un profesional obtenga conocimientos profundos de un sector, un grupo de entidades o tal vez de una institución que por el volumen de sus actividades, así lo requiera. La especialización de los profesionales debe tomar en cuenta la experiencia adquirida al haber realizado las actividades evaluadas, el tomar interinamente la posición del funcionario o servidor examinado y al adquirir la pericia suficiente para enfocar las actividades de arriba hacia abajo.*

Los auditores técnicos se integran al equipo de trabajo como uno de sus miembros, bajo la dirección del encargado o jefe del grupo y la supervisión de un profesional con mayor experiencia. El trabajo del auditor técnico está sujeto a la revisión del encargado del grupo, quien lo incluirá en los resultados del informe integral de auditoría. En los casos que sea necesario preparar un informe técnico detallado y voluminoso, se incluirá como uno de los anexos del informe de auditoría.

Uno de los problemas complejos a resolver, inicialmente y en el futuro, está relacionado con el desempeño de los diferentes niveles jerárquicos existentes en la organización, manejo y supervisión de los equipos multidisciplinarios; cuando todas las clases de profesionales quieren manejar los equipos integrados con auditores de distintas especialidades.

Actualmente, la mayoría de las auditorías financieras y de rendimiento son dirigidas por contadores públicos, quienes han ganado experiencia en la ejecución del trabajo y la

---

<sup>29</sup> Edison E. Estrella; Equipos Multidisciplinarios, Especialización Profesional y Auditoría Operacional; Revista Horizontes del OLACEFS, 1991.



orientación de las actividades de auditoría, ya que son los profesionales preparados para cumplir estas funciones. La formación de profesionales de otras especialidades, tanto para gerenciar como para ejecutar la auditoría, es una necesidad cada vez más evidente que exige formación académica de post grado. De esa manera profesionales de distintas disciplinas tendrán opción a participar en la auditoría de rendimiento, a base de estándares técnicos establecidos de acuerdo con las circunstancias existentes en cada país.

La integración de grupos multidisciplinarios para ejecutar la auditoría de rendimiento en la administración pública es una necesidad aún no satisfecha en la mayoría de los países. Esta situación debe ser proyectada y apoyada mediante la definición de una metodología de trabajo que permita sistematizar las actividades de auditoría desde el punto de vista operativo y gerencial, aplicada por los tres sujetos activos de la auditoría: ISA's, unidades de auditoría interna y firmas privadas de auditores independientes contratados.

### **Descentralización de la Auditoría**

La auditoría profesional es la principal función de las ISA's de cada país, la misma que es complementada con las actividades realizadas por las auditorías internas y las firmas privadas de auditores independientes contratados. Desde el punto de vista funcional y operativo esta situación constituye un primer nivel de descentralización de las actividades de auditoría.

#### Descentralización de la Auditoría en la ISA

Determinadas actividades ameritan disponer de un grado acentuado de centralización para el funcionamiento eficiente de la auditoría; tal el caso de la normatividad técnica y reglamentaria que debe emitir la ISA como el organismo rector de la actividad.

La descentralización de funciones en las ISA's está sujeta a varios factores, como: la estructura del Estado, el tamaño y regionalización del país, la ubicación de las principales actividades sustantivas llevadas a cabo por la administración pública, el ámbito de control asignado y la disponibilidad de recursos humanos, financieros y tecnológicos.

Varios países, considerando su extensión territorial, han desconcentrado las actividades de auditoría mediante la organización y funcionamiento de Oficinas Regionales, Estatales o Provinciales con el propósito fundamental de ejecutar auditorías a las entidades públicas ubicadas en el área. No obstante, ha tenido una serie de limitaciones por las dificultades existentes para contratar personal profesional en el área y el alto grado de rotación del mismo cuando ha adquirido experiencia en la actividad.

Las actividades de planificación; administración de personal, de finanzas y de otros recursos; normatividad técnica y reglamentaria; control de calidad y trámite de aprobación de los informes mantienen el criterio centralizador en la oficina matriz de la ISA.

Las actividades de auditoría ejecutadas por las ISA's pueden ser descentralizadas en los casos que existan las condiciones favorables para la organización y funcionamiento de unidades técnicas responsables de las actividades de auditoría.

### Descentralización de la Auditoría Interna

La existencia de un sola unidad de auditoría interna en cada entidad pública importante y encargada del control posterior de las actividades, es la condición predominante. No obstante, la dispersión geográfica de las unidades administrativas y operativas de las instituciones presentan condiciones que, a veces ameritan la organización y funcionamiento de subunidades de auditoría permanentes para realizar los exámenes a las áreas descentralizadas calificadas como importantes en la organización y que funcionan en otros estados, regiones o provincias.

La descentralización de las funciones de auditoría interna debe establecerse de manera formal y por escrito, así como las necesidades de coordinación técnica y administrativa con la unidad central de auditoría. La dependencia del auditor interno de una oficina regional es directa respecto del titular de la unidad de auditoría interna.

También existen funciones centralizadas en la auditoría interna y son las relacionadas con la emisión de instrucciones técnicas y administrativas, planificar las actividades, mantener el archivo permanente de auditoría, aplicar procedimientos de control de calidad y conocer y aprobar los informes de auditoría que presenten asuntos delicados.

En resumen, la descentralización de las funciones de auditoría interna es posible cuando existan las condiciones necesarias en la organización, calificadas de acuerdo con criterios como: la importancia de las actividades; la disponibilidad de recursos humanos, financieros y tecnológicos, el costo de operación en relación al beneficio que se obtendrá; distancia desde las oficinas principales de la entidad; entre otras.

### **Funciones Incompatibles con la Auditoría**

Prácticamente todas las funciones que realizan las entidades de la administración pública para el cumplimiento de sus objetivos y responsabilidades principales son incompatibles con las funciones de auditoría. Tradicionalmente la incompatibilidad ha sido relacionada con el control previo al compromiso o al desembolso respecto de las ISA's y de las unidades de auditoría interna, condición totalmente incompatible con las funciones y misión básica de la auditoría profesional.

De manera resumida a continuación se presenta las funciones o actividades que tienen un elevado grado de incompatibilidad, razón por la que no deben ser asignadas a los auditores:

- Realizar funciones de control previo
- Reemplazar en sus funciones al personal de la entidad, excepto al que realiza funciones de auditoría
- Realizar registros contables de la transacciones
- Recibir materiales, productos o servicios adquiridos
- Preparar estados e informes financieros
- Firmar cheques u otros documentos internos

- Participar como miembro de comités o comisiones de trabajo que deban tomar decisiones sobre las operaciones
- Ser miembro del directorio de la organización con derecho a voz y voto
- Colaborar en la selección de personal para la entidad
- Participar en el examen de operaciones que las ejecutó o que las llevó a cabo un pariente
- Definir normas, técnicas, procedimientos o prácticas para llevar a cabo las operaciones de la entidad
- Sancionar al personal de la institución sujeta a la auditoría
- Aplicar las acciones correctivas.

Las funciones de auditoría permiten llegar a determinar sugerencias o recomendaciones para mejorar las actividades de las entidades sujetas a examen; sin embargo, ellas son propuestas a la administración de la entidad, la que toma la decisión de aplicarlas bajo su responsabilidad. Por lo tanto, las labores de auditoría son fundamentalmente de asesoría a la administración superior de las instituciones públicas.

Uno de los objetivos establecidos para definir las funciones incompatibles del auditor es el evidenciar la importancia y necesidad de mantener un elevado grado de independencia en la ejecución de los exámenes asignados, informando a los niveles superiores de auditoría sobre cualquier limitación existente.