

**LOS AVANCES Y POTENCIALIDADES DE LOS SISTEMAS
INTEGRADOS DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA
DEL SECTOR PÚBLICO**

Ramón Figueroa

Tabla de Contenidos

Introducción	217
I. Marco general de la acción del sector público actual	217
II. Los Sistemas de Administración Financiera	218
III. Sistema de Información Financiera del Sector Público	220
1. Los Sistemas de Información	220
a) Perspectiva de los demandantes de información	221
b) Estructuración sobre grandes tipos de sistemas	221
2. Sistemas de Información para la Administración Financiera del Sector Público (SIAFs/SP)	222
a) Objetivos y metas de los SIAFs/SP	222
b) Resultados o Productos esperados del SIAF/SP	223
c) Estructura del diseño:	223
d) Condiciones que sustentan un SIAF:	224
e) Pilares que deben sustentar el SIAF (las cuatro U):	225
IV. La Productividad en el Sector Público	225
V. Ámbitos de Mejora de la Productividad del Gasto	227
1. Apoyo al Control de la Gestión Pública	227
2. Áreas de mejoramiento	229
VI. Descripción de Algunos SIAFs/SP	229
Argentina	230
Bolivia	231
Brasil	234
Chile	235
Guatemala	237
Perú	238
VII. Un Avance de Taxonomía de las Experiencias de los SIAFs	240
VIII. Algunas Opiniones de Involucrados	243
IX. Principales Virtudes y Limitaciones de los Sistemas Revisados	245
X. CONCLUSIONES	245
XI. Recomendaciones	247
Bibliografía	249
Anexo 1	250
Pauta de Entrevista Telefónica	250

INTRODUCCIÓN

El objetivo del estudio es reconocer diversos tipos de Sistemas Integrados de Administración Financiera (SIAFs), identificar las principales limitaciones y oportunidades que aparecen en ellos, a partir del desarrollo que han hecho un grupo importante de países de la Región, y elaborar recomendaciones para su **mejor aprovechamiento como instrumento destinado a mejorar la productividad del sector público.**

Teniendo en cuenta esta dirección, se analiza en primer lugar las dimensiones que guían la búsqueda de mejoramiento de la productividad del gasto, para luego definir en el marco de las preocupaciones fiscales, como se inserta un modelo general de SIAFs en dicho contexto para, desde allí, derivar algunas conclusiones y recomendaciones que surgen de una primera revisión de las experiencias desarrolladas por Argentina, Brasil, Bolivia, Guatemala, Perú y Chile

I. MARCO GENERAL DE LA ACCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO ACTUAL

Con estas orientaciones a la vista, respecto de cómo los SIAFs pueden apoyar al mejoramiento de la productividad del gasto público, es necesario contextualizar el ambiente en que se desenvuelve el Sector Público en la actualidad, pues esto nos permite ordenar el sentido de urgencia y las características que se le empiezan a exigir a estos sistemas.

En efecto, el potencial de utilización del Internet y la revolución tecnológica en los procesos de elaboración y difusión masiva de información, ayudan pero también exigen mejorar los estándares de servicio y rendición de cuentas a los ciudadanos.

En particular, a los gobiernos se les exige cada vez mas una mayor interacción con la ciudadanía, en condiciones diferentes a las que han existido hasta ahora. El derecho universal al acceso libre, oportuno y equitativo de la información de Estado, así como la obligación del Estado de proveer dicho acceso se ha extendido y fortalecido como consenso y cuyas características pueden resumirse en los siguientes términos¹:

- Las nuevas tecnologías de red tiende a reducir las barreras que separan las diferentes ramas del Estado y a los Estados entre ellos, organizándose la prestación de servicios en torno a las necesidades de los usuarios finales (ciudadanos).
- Las nuevas redes de gobierno, sociedad civil y mercado tenderán a re-definir el carácter de los servicios públicos, al desaparecer los límites entre funciones o instituciones, quedando centrada la actividad en quien mejor pueda agregar y crear valor.
- Un gobierno centrado en los ciudadanos tendera a crear nuevas funciones para éstos y un papel más destacado para el compromiso ciudadano, a medida que los sistemas de gestión pública reincorporen a la ciudadanía, pasando de una democracia "difundida" a un modelo más personal e inmediato.
- A efectos de la elaboración de medidas de política y prestación de servicios, los ciudadanos podrán participar directa y ampliamente en la forma de decisiones y la creación de valor; se reemplazará el sistema de dirección impuesto desde arriba que caracteriza a los gobiernos.
- El modo habitual de funcionamiento de los gobiernos tendrá que ser el asociativo, lo cual deberá producir un verdadero cambio en el concepto tradicional de lo que se entiende por responsabilidad y gestión pública, permitiendo una amplia colaboración entre instituciones y agentes públicos y privados.

Por otra parte, en un ambiente de creciente globalización e interdependencia económica, es claro que los gobiernos necesitan urgentemente aumentar su credibilidad en el ámbito nacional e internacional para asegurar una estabilidad macroeconómica, mayor inversión y crecimiento de alta calidad, ello ha hecho de la buena gestión fiscal un requerimiento de vital importancia.

Los logros fiscales conllevan una exigencia adicional, esta es, que una buena gestión financiera del sector público no sólo debe ser entendida como la ejecución de una administración eficiente con sólidas finanzas públicas, sino que también debe ser transparente en sus prácticas, interpretada como una apertura al público en lo que se

¹ Extracto de "La gestión pública en la economía digital", de Tapscott y David Agnew.

refiere a la estructura y las funciones del gobierno, las intenciones de la política fiscal, las cuentas del sector público y las proyecciones fiscales².

Las exigencias del medio económico internacional son las de nivelar los estándares internacionales en transparencia fiscal. Ello no sólo generara un salto cualitativo en la competitividad internacional para quien logre nivelarse a ese estándar, sino que, por sobre todo, sería una contribución al fortalecimiento de las instituciones democráticas.

Visto así, la transparencia de los actos del gobierno no sólo es importante por razones de justicia: es fundamental para que la administración pública funcione de manera eficiente y de acuerdo al bien común, para reducir la incertidumbre de los agentes económicos con respecto al futuro y para evitar que se generen expectativas contraproducentes a la política económica.

Sin embargo, no basta con que el Estado provea una oferta informativa a la sociedad, sino que se necesita que la ciudadanía, las instituciones y en especial los medios de comunicación se conviertan en demandantes activos de la información que el Estado genere.

Podemos deducir de lo expuesto, que los nuevos desafíos a la política fiscal tienen que ver con:

- La capacidad de reacción ante una realidad compleja y globalizada.
- El análisis del uso alternativo de los recursos, para mejorar la eficiencia y eficacia en la producción de los bienes y servicios del Estado.
- Mayor participación de la sociedad.
- Introducir mecanismos que permitan mayor transparencia y responsabilidad en la administración de los recursos.

II. LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

La gestión financiera del Estado es la base de operación para el logro de los fines definidos en la política fiscal, a la cual se le hacen estas exigencias; pero ¿qué se entiende por Sistema de Administración Financiera?

Algunas definiciones que se encuentran en la normativa de los países Latinoamericanos son³:

- Conjunto de principios, normas, organismos, recursos, sistemas, y procedimientos que intervienen en las operaciones de programación, gestión y control necesarias para captar los fondos públicos y aplicarlos para la concreción de los objetivos y metas del Estado en la forma más eficiente posible (Argentina)
- Conjunto de procesos administrativos que permiten la obtención de recursos y su aplicación a la concreción de los logros de los objetivos del Estado (Chile).
- Conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos que intervienen en la captación de ingresos públicos y en su aplicación para el cumplimiento de los fines del Estado, y estará regida por los principios Constitucionales de legalidad, eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad, equilibrio fiscal y coordinación macroeconómica (Venezuela).

Las definiciones anteriores dan cuenta de la necesidad de disponer de un conjunto de elementos para obtener recursos con el fin de aplicarlos a fines. Surge, por tanto, la preocupación por una gestión orientada al logro de resultados, sobre la base de una discusión más comprensible y significativa de su asignación, así como la creación de incentivos y mecanismos que faciliten una mayor eficiencia.

² Para una discusión más detallada, consultar el Manual de Transparencia Fiscal, FMI, 1998.

³ Hay cierto consenso en definir a la Administración Financiera Pública, como el conjunto de principios, normas, organismos, recursos, sistemas y procedimientos que intervienen en las operaciones de programación, gestión y control necesarias para captar los fondos públicos y aplicarlos para la concreción de los objetivos y metas del Estado en la forma más eficiente posible. Recordemos que la administración financiera tiene siempre un carácter instrumental, reservando para las Finanzas Públicas o Economía Pública, campos tales como la política financiera o el estudio de los efectos económicos de los ingresos y gastos públicos.

Con ello, se han producido cambios muy significativos en la visión económica sobre las finanzas públicas. Este cambio ha asignado cada vez mayor importancia a la dimensión intertemporal, a las perspectivas de mediano plazo, a los factores dinámicos y al efecto sobre la gestión pública de las cuentas fiscales, por sobre las visiones de corto plazo, centradas en los flujos de caja y la macroeconomía que caracterizaron a la política fiscal durante muchos años.

Por tanto se establece, por una parte, como un requerimiento clave de la Administración Financiera del Estado, la tarea de mantener actualizada una proyección financiera de ingresos y el registro fidedigno de todos los compromisos fiscales de mediano plazo. La lógica es fundamentalmente macroeconómica y no dice relación con la asignación de recursos a actividades específicas, salvo en lo que respecta a macro programas o grandes iniciativas. Lo que importa, en este caso, es disponer de una proyección realista de los compromisos de mediano plazo que se derivan de normas y políticas públicas vigentes y no un ejercicio voluntarioso por cuadrar las cuentas fiscales en el futuro. La detección de posibles desequilibrios presupuestarios futuros debe servir para prevenir dichos desequilibrios, adoptando con oportunidad las medidas que sean necesarias para prevenir que ellos se materialicen.

Por otra parte, desde el punto de vista microeconómico, hay un consenso amplio en que la responsabilidad de la autoridad financiera del sector público no se agota en el control del gasto, sino que se gaste bien, considerando que por esta vía se permitirá aumentar el nivel de servicios o reducir la carga tributaria, ambos benéficos siempre deseables por los ciudadanos. A este respecto, se reconoce que para lograr una mayor efectividad del gasto las normas y prácticas de administración financiera pueden ejercer un apoyo importante, en la medida que modelan en gran medida la gestión de las instituciones públicas, que son en definitiva las proveedoras de los servicios públicos.

En la búsqueda de este equilibrio entre los objetivos macros y los de carácter micro, se ha extendido la preocupación sobre algunas áreas problemáticas relacionadas con la gestión del Estado. Los gobiernos de la Región han iniciado las discusiones o inaugurado, con distinto grado de profundidad y éxito, una gran gama de iniciativas, entre las que se pueden listar las siguientes:

- **Control de los compromisos de gastos futuros.** Un tema de creciente preocupación lo constituye el de los pasivos contingentes, que pueden pasar desapercibidos para las autoridades económicas hasta que estos se materializan con escasas posibilidades de ser neutralizados con acciones de corto plazo. Estos surgen o se derivan de: la aprobación de leyes, licitación de inversiones, contratos con proveedores. En la mayor parte de los países las obligaciones contingentes corresponden a programas fuera de presupuesto. Esta condición ha permitido que en ocasiones se recurra a este tipo de pasivos como una forma de impulsar programas sin afectar el balance fiscal de corto plazo. Sin embargo, estas obligaciones contingentes incrementan de manera relevante el riesgo fiscal en el mediano y largo plazo, exponiendo al Fisco a eventos que pueden llegar a desestabilizar las finanzas públicas. Por otra parte, un sistema sobre base de caja significa, en la práctica que el control de los compromisos futuros es a partir de episodios individuales, en forma poco orgánica y depende críticamente del conocimiento y experiencia de los encargados de controlar el presupuesto. Las mayores dificultades se presentan si no se cuenta con sistemas de información que integren la información presupuestaria y los registros de compromisos.
- **Incentivos a un adecuado manejo de los activos.** ¿Qué incentivos tiene un jefe de servicio público para sacar el máximo rendimiento a sus activos físicos?. ¿Cómo afecta estar sobredotado de capital fijo?. Preguntas como ¿Arrendar o comprar una propiedad?, ¿Cuál es el tamaño óptimo del inmueble?, ¿Qué precio pagar?, generalmente se deben responder en una negociación, sin incentivos ni señal "de mercado" para tomar la decisión. Es probable que un administrador que tuviera incentivos para incorporar el costo de capital inmovilizado en sus decisiones, cambiaría el foco de la discusión.
- **Elaboración y control presupuestario y de asignación de recursos centrada en productos, programas o servicios y no en componentes del gasto.**
- **Mayor autonomía y responsabilización** de los directivos en el ámbito de Agencia (Servicios Públicos) en el manejo de los recursos financieros.
- **Balances de Gestión Integral**, que consolida toda la información de la gestión operativa y económica de los servicios públicos, incluye además del balance presupuestario, reportes sobre los resultados en todos los ámbitos del quehacer de los órganos y servicios públicos.
- **Establecimiento de incentivos pecuniarios colectivos ligados al cumplimiento de metas** de mejoramiento de gestión. Las dimensiones de la gestión de una institución que es factible y relevante de medir a través de

los indicadores de desempeño son la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad. Los indicadores de desempeño deben cumplir algunos requisitos básicos para una correcta definición, entre los cuales destacan la pertinencia, la independencia de factores externos, la comparabilidad, tomar en cuenta situaciones extremas, y requerir de información a costos razonables, confiables, públicos, simples y comprensivos.

- Desarrollo de **Planificación estrategia y sistemas de control de gestión** en el ámbito de servicios o partidas presupuestarias, ligadas al proceso presupuestario.
- **Evaluar programas** de gobierno (por ejemplo, mediante paneles de expertos externos), con objetivos de transparencia y retroalimentación en las decisiones de inversión.
- Proceso de **formulación y administración del presupuesto centralizado y una ejecución de los gastos descentralizados**.
- **Trabajar con un horizonte de mediano y largo plazo**, evitando concentrar las decisiones con horizonte de tiempo de un año.
- Disponer de mecanismos que señalicen adecuadamente el **costo de oportunidad de los recursos públicos** y, muy especialmente un **adecuado manejo de los activos físicos y financieros**. Una gestión financiera moderna no se agota en un manejo eficiente de las fuentes y usos de los recursos públicos, sino también de sus activos financieros. Esto involucra maximizar el valor de dichos activos sin por ello asumir excesivos niveles de riesgos, ni limitar la liquidez de los fondos disponibles para el manejo de las instituciones públicas. Uno de los principales activos con que cuenta el sector público corresponde a la caja fiscal. Existen experiencias muy valiosas de países que han logrado desarrollar sistemas que les permiten elevar la rentabilidad financiera de los saldos de caja del sector público sin sacrificar la descentralización en el funcionamiento de los organismos estatales.
- **Información suficiente**, en términos de su acceso oportuno y expedito, y que **efectivamente** sea utilizada **para la gestión interna**.
- Información financiera – contable suficientemente explícita y completa como para identificar claramente productos y servicios prestados, y el costo asociado a dichas prestaciones.
- Sistemas que proporcione un **seguimiento a las inversiones públicas**.

Este extenso listado de temas da cuenta de la necesidad de desarrollar e implantar **Sistemas de Información Financiera** que sean un soporte efectivo de estos cada vez mas complejos y requeridos Sistemas de Administración del Sector Público, que sean capaces de proporcionar a los distintos niveles de directivos públicos, antecedentes confiables y oportunos para responder con iniciativas innovadoras a estos desafíos, y a otros que ciertamente surgirán en el futuro.

La experiencia señala que producto de las estrechas relaciones e interdependencias existentes entre los sistemas que administran recursos financieros y los que administran recursos reales, es necesario para que el diseño e implantación de un **Sistema de Información Financiera** pueda llevarse a cabo con éxito, encarar en forma coordinada acciones en los otros sistemas relacionados, como son los de adquisición, administración y uso de los bienes y servicios. El desarrollo y funcionamiento eficaz y eficiente de cada sistema se halla directamente influido por los sistemas vinculados, tanto horizontales en el nivel estratégico, como los verticales en el nivel sectorial e institucional. Constituyen, por tanto, una cadena cuyo nivel de desarrollo está determinado por los avances alcanzados en el sistema menos estructurado.

III. SISTEMA DE INFORMACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO

1. Los Sistemas de Información

Un sistema de información⁴, principalmente busca proporcionar un medio a la organización que permita ayudar a coordinar las acciones gerenciales, colaborar con el proceso de toma de decisiones, controlar oportunamente las desviaciones relevantes, y contar con una herramienta para dar seguimiento al cumplimiento de la misión y visión, como a los lineamientos de la planificación estratégica prevista y decidida.

⁴ Una definición de sistema de información es “un conjunto formal de procesos que, operando sobre una colección de datos estructurados de acuerdo con las necesidades de la organización, recopila, elabora y distribuye información para la operación, dirección y control, apoyando los procesos de toma de decisiones necesarias para cumplir con las funciones definidas en sus propias estrategias”, Estrategia y Sistemas de Información, Serie McGraw-Hill de Management.

Lo importante de resaltar es que el sistema de información es un medio y no un fin en sí de la organización, es sólo una herramienta de apoyo a la acción de gobernar, dirigir, ordenar, disponer y organizar los recursos.

a) Perspectiva de los demandantes de información

En toda organización, y por tanto en el Sector Público, es posible identificar, **desde la perspectiva de los demandantes de información**, cuatro tipos o niveles: Estratégico, Sectorial, Institucional y Especial.

- **Nivel estratégico:** Demandada por quienes cumplen funciones superiores de las finanzas públicas. Requiere información para apoyar las decisiones relacionadas con la visión y misión futura para la función pública, en términos de estrategias, políticas y planes que permitan impulsar las acciones en el orden político, económico y social. La información demandada por estos usuarios generalmente debe cumplir con características en el tiempo, naturaleza y contenido, producto de procesos de agregación y consolidación, adquiriendo especial énfasis las condiciones de excepción.
- **Nivel sectorial:** Demandada por los colaboradores directos en la gestión de Gobierno, autoridades de áreas específicas de las tareas públicas, de quienes intervienen en campos particulares de la actividad pública (inversionistas, empresarios, agencias internacionales, etc.). Requieren información para apoyar las decisiones relacionadas con el uso eficiente y eficaz de los recursos en áreas específicas de la gestión del Estado. La información requerida es generalmente para monitorear y tomar acciones correctivas de las acciones operativas y funcionales que cumplen los niveles dependientes, siendo producto de procesos de agregación y consolidación, con un cierto grado de estabilidad en la estructura y contenido de los reportes.
- **Nivel institucional:** Los demandantes son principalmente los equipos humanos de los entes públicos, en sus diversos niveles jerárquicos y campos de competencia, como un medio de apoyo a las decisiones para hacer posible cumplir con la misión del servicio a la sociedad con eficiencia y eficacia, y terceros que tienen una relación constante con los entes públicos (proveedores, usuarios, entidades financieras). En este nivel se gestan las transacciones que permite disponer de datos agregados. El uso de la información asume características de mayor simplicidad y es rutinaria, considerando que las decisiones están limitadas a campos de actividades específicos.
- **Usuarios especiales:** Demandantes que no necesariamente están identificados con requerimientos particulares y pueden ser de carácter disímiles, como por ejemplo: entes fiscalizadores, legisladores, investigadores, ciudadanos, etc.

b) Estructuración sobre grandes tipos de sistemas

Lo disímil de las actividades que ejecutan los diferentes entes públicos, y las particulares tareas que cumplen en ciertos campos del quehacer nacional, dificulta la concepción de un solo sistema de información, situación que obliga a **la estructuración sobre la base de tres grandes tipos de sistemas:**

- **Sistemas horizontales:** Corresponde a sistemas estructurados por aquellas disciplinas técnicas o herramientas comunes a las actividades en el ámbito público.
- **Sistemas verticales:** Conformado por aquellos elementos o herramientas circunscritas a actividades concretas que no interesan al conjunto de entes públicos, solamente se requieren al interior de un ente o unidad organizacional, como elemento de control y apoyo a la gestión en acciones puntuales y específicas, siendo impracticable e innecesaria la construcción como un medio común al quehacer en el ámbito público.
- **Sistemas exógenos:** Constituidos por aquellos creados por entes ajenos a la unidad demandante de información. La integración al sistema de información interna está determinada por las necesidades de complementar o incorporar datos que ayuden a facilitar la preparación de reportes, o bien disponer de un medio de consulta en temas específicos.

2. Sistemas de Información para la Administración Financiera del Sector Público (SIAFs/SP)

Es a partir de los desafíos que presenta la Administración Financiera del Estado, como se ha reseñado, que se puede ordenar el examen de la construcción de los diversos Sistemas de Información que se han estado elaborando desde fines de la década de los ochenta.

Algunas preguntas que necesariamente han estado presente o debían estarlos del diseño de estos SIAFs/SP son:

- ¿Cómo responder a las necesidades del servicio público?
- ¿Cuáles son los instrumentos tecnológicos que se deben utilizar?
- ¿Cuál es el nivel de integración óptimo?

Una respuesta general a este tipo de interrogantes es que se pueden modelar los procesos financieros como una serie de objetos que interactúan entre sí, para dar origen a un sistema de información. El SIAF debe estar concebido como un sistema horizontal de información financiera pública, que permita en todos los niveles jerárquicos de la Administración, disminuir las actividades rutinarias de los funcionarios, generando un mayor espacio para el análisis de los distintos procesos, optimizando la decisión, la gestión y su control.

a) Objetivos y metas de los SIAFs/SP

Más allá del objetivo general de estos Sistemas de Información Financiera, definido como el mantenimiento de la capacidad para registrar e informar públicamente de las decisiones financieras de las autoridades públicas, y por el soporte básico de la Administración Financiera, es posible encontrar una amplia gama de objetivos y demandas declaradas sobre estos sistemas. Por ejemplo:

- Desarrollar un sistema en línea de información financiera. Para ello debe buscar la formación de una base de datos dinámica y flexible adaptable a los cambios en las demandas de información de los usuarios.
- Facilidades para la generación de información.
- Disponer de una contabilidad presupuestaria para un adecuado control de los compromisos y medición del costo de capital.
- Información que permita mejoras en el rendimiento económico de la gestión de activos financieros del sector público.
- Información para la toma de decisiones, especialmente en lo que se relaciona con la gestión de los recursos públicos y el control de los compromisos de gastos futuros, como el seguimiento de los mismos.
- Obtención de indicadores de gestión o desempeño financiero.
- Garantizar la calidad y oportunidad de la información dirigida a los distintos niveles jerárquicos de la administración del Estado.
- Información de costos por centros de responsabilidad, actividad o productos, y la determinación de valor agregado que representan los bienes y servicios entregados a la sociedad.
- Proporcionar información que permita medir la gestión sobre la base de productos, programas o servicios esperados.
- Disponer de un efectivo elemento de control.
- Retroalimentación de los procesos de formulación presupuestaria, incorporando procedimientos para generar escenarios de comportamiento esperado.
- Contribución a identificar posibilidades de simplificación de procedimientos administrativos y disminución de los costos burocráticos.
- Facilidades para llevar a cabo los procesos de fiscalización y evaluación por los entes públicos.
- Generar insumos para la conformación de las cuentas nacionales, estadísticas fiscales u otros indicadores macroeconómicos.
- Conformar un medio de comunicación destinado a lograr plenamente las normas internacionales de transparencia fiscal en el manejo de los recursos financieros.

b) Resultados o Productos esperados del SIAF/SP

En cuanto a resultados, en general a los SIAFs/SP se les demanda que consulten la obtención de productos, ya sea navegando por la base de datos del sistema, o bien a través de procesos estructurados de consultas, estados o gráficos. La exigencia actual es que el acceso a estos productos debe ser posible a través de las páginas web del Estado y de cada uno de sus Servicios.

Los productos deben ser de tres tipos:

- **Estándar:** Reportes de mayor frecuencia y uso en la administración, incorporando procedimientos para acotar las demandas dentro del conjunto de datos disponibles y criterios de presentación.
- **Asistidos:** Reportes obtenidos mediante una secuencia de pantallas, estructuradas bajo una opción de asistente, entregando facilidades a los usuarios para conformar sus propias demandas de información, dentro del conjunto de datos disponibles, incluyendo la posibilidad de transfórmalas en productos estándar. Se debe estructurar como módulo con características gerenciales, dirigido principalmente a los niveles ejecutivos de los entes usuarios del SIAF.
- **Personalizados:** Requiere la aplicación de software generador de reportes, destinado a satisfacer las demandas de información en la forma y contenido que lo requieran usuarios del sistema, no consultados en las opciones estándar y asistidas.

c) Estructura del diseño:

El diseño de los componentes horizontales del sistema de información es conveniente proyectarlos sobre la base de una captura de transacciones a escala institucional, y una posterior agregación en los niveles inmediatamente superior.

Los componentes típicos de los SIAFs/SP son los siguientes:

1. Presupuesto: Debe disponer de instrumentos que apoyen la formulación del presupuesto a partir de las unidades demandantes o administrativas en el ámbito institucional, en el marco de los techos presupuestarios definidos por los niveles superiores y el programa de mediano plazo, así como servir de aprobación o sanción del presupuesto y su posterior control de ejecución, particularmente de los compromisos de gastos. Debería contemplar la posibilidad de formular además del presupuesto financiero⁵, otros tipos de presupuestos: producción, comercialización, por centros de responsabilidad, etc.

En esta materia es conveniente desarrollar acciones tendientes a coordinar en el ámbito internacional cambios en los clasificadores presupuestarios en cuanto a su apertura, estructuración y tratamiento de sus conceptos, que facilite las comparaciones. Asimismo, que las partidas presupuestarias permitan la reagrupación o reclasificación de los datos, sea por actividad, funcional, proyecto, localización geográfica, económica y otras que puedan surgir.

Disponer de un sistema presupuestario que este proyectado sobre la base de una expresión de los posibles recursos y obligaciones a devengar, incluyendo un control orgánico y estructurado de los compromisos futuros asumidos por el Estado.

Dentro del área presupuestaria, tenemos:

- **Programación de mediano plazo:** Proyección de los recursos a obtener y aplicación a la concreción del logro de los objetivos del Estado, para un período de tiempo superior al ejercicio fiscal, incluyendo la factibilidad de generar distintos escenarios de acción y sustentados en los criterios técnicos que definan las autoridades competentes, en particular los niveles bases comprometidos.
- **Formulación presupuestaria – Requerimientos:** Proyección de las demandas presupuestarias sobre la base de asignaciones de recursos centrada en productos, programas o servicios, en los casos que sea factible, como también la incorporación de las estimaciones de ingresos para el financiamiento de los mismos. Las estimaciones de ingresos y gastos deben comprender un período de tiempo no superior a un ejercicio fiscal e independientemente de la factibilidad de percepción o pago dentro del período presupuestario.

⁵ El presupuesto financiero es una proyección esperada de los flujos transaccionales, en términos de los posibles recursos y obligaciones a devengar durante un determinado lapso de tiempo, bajo los objetivos que se desea alcanzar y las condiciones de política fiscal, económica, financiera y de acción social.

- **Programación de ejecución:** Distribución de los requerimientos presupuestarios en lapsos de tiempo que se proyecten para la ejecución de los mismos.
- **Programación de caja⁶ anual:** Proyección de las recaudaciones y pagos que se asumen del presupuesto financiero aprobado por las instancias competentes, comprendiendo el período de un ejercicio fiscal.
- **Programación de caja periódica:** Proyección de las recaudaciones y pagos que se asumen para un lapso de tiempo, principalmente, asociado a la programación de ejecución, deuda flotante, recursos por percibir y excedente de disponibilidad de fondos.
- **Compromisos:** Registro de los contratos de diversa índole, u órdenes de adquisiciones puestas en el mercado, de carácter explícito o implícito, con impacto inmediato o futuro en el presupuesto, como igualmente las decisiones de las autoridades administrativas que puedan afectar las disponibilidades presupuestarias, los derivados por la aplicación de leyes y arrastres por gastos de inversión autorizados en períodos anteriores, los derivados de pasivos contingentes, aún cuando no tengan una afectación presupuestaria inmediata y constituyan sólo obligaciones potenciales.
- **Control físico:** Registro destinado al control y seguimiento de las estimaciones físicas incorporadas en los requerimientos presupuestarios.

2. Contabilidad: Registrar los hechos económicos de acuerdo a los principios de general aceptación, los criterios técnicos existentes en la materia y la lógica del sistema de contabilidad del Sector Público⁷.

- **Auxiliares:** Constituidos por los medios que permitan el registro pormenorizado de transacciones relacionadas con carteras financieras, bienes físicos, existencias y producción.
- **Administrativo:** registro de apoyo para la identificación de las personas que interactúan con la institución e individualización de los bienes tangibles. Debería contemplar el seguimiento e instancias de aprobación de la documentación de respaldo de los hechos económicos de carácter financiero.

3. Tesorería: Mecanismos que permitan facilitar la función de recepción de fondos, cancelación de las obligaciones y otros movimientos de disponibilidades, validación con la programación de caja periódica, e información a usuarios de programa de pagos. De acuerdo a la realidad y condiciones, cada país administra sus fondos de efectivo en forma centralizada (cuenta corriente única del Sector Público) o descentralizada (cuentas individuales para cada institución).

4. Sistema de crédito público: Coordinación y Programación del endeudamiento.

5. Histórico: Conformar datos resumen de períodos fuera de línea y conformación de una base de datos de carácter estadística.

d) Condiciones que sustentan un SIAF:

- **Unidad del Estado:** Se concibe el Sector Público como una corporación y los distintos entes que lo componen actúan con un criterio unitario con el objeto de satisfacer a su cliente genérico, la sociedad en su conjunto, en el contexto de la política fiscal y los lineamientos del marco jurídico.
- **Flexibilidad del Estado:** La evolución en las demandas de la comunidad en el tiempo genera nuevos requerimientos, cada vez más complejos, situación que obliga a los responsables de la gestión pública a orientar su acción con visión de futuro y sustentada en una programación estratégica de recursos.
- **Orientación a Resultados:** La programación requiere ser evaluada en función de un concepto amplio de gestión, vinculando los productos, programas o servicios esperados con los recursos físicos, humanos, financieros y tecnológicos asignados, y conforme a planteamientos estratégicos de carácter institucional, sectorial y global.
- **Relación normativa y operatividad:** En una gestión dinámica y flexible, bajo condiciones que garantice autonomía, es indispensable mantener el principio de centralización normativa y descentralización operativa en la administración de los recursos.

⁶ La programación de caja es una herramienta técnica destinada a proyectar las fuentes y aplicaciones del dinero durante un período de tiempo, producto de los derechos y obligaciones financieras.

⁷ La concepción del presupuesto como instrumento técnico de proyección de los probables recursos a percibir y las obligaciones para un período determinado, respecto de las transacciones de carácter operacional, de inversión y de financiamiento, debe implicar una total consistencia entre el concepto del devengado contable y el devengado presupuestario.

- **Apoyo al conocimiento:** El sistema de información financiera, como se dijo anteriormente, es condición necesaria pero no suficiente para una buena gestión pública. El mayor conocimiento e información no garantiza mejores decisiones en el plano de las políticas económicas y financieras, pero hace menos probable los errores de apreciación de quienes tienen que tomar decisiones, al disponer de una fuente de información destinada a acrecentar su conocimiento.

e) **Pilares que deben sustentar el SIAF (las cuatro U):**

- **Único:** Debe ser un sistema único para el conjunto de entidades de que se vale el Estado para la obtención de recursos financieros y su aplicación a la consecución de sus objetivos, contemplando mecanismos de captura de datos pormenorizados, como también la funcionalidad de agregación y consolidación de los mismos.
- **Uniforme:** El presupuesto, la contabilidad y la administración de fondos deben estar regidas por normas comunes, que aseguren la coordinación y la unidad de la gestión financiera del Estado.
- **Unificador:** El SIAF debe ser un sistema horizontal del Estado, que debe contemplar un ambiente de interfaces con los otros sistemas horizontales y verticales del Estado, y con sistemas externos, que sean convenientes para la gestión del sector público.
- **Útil:** El SIAF debe ser una herramienta de información que apoye efectivamente el proceso de toma de decisiones en todos los niveles jerárquicos responsables de la administración de los recursos públicos: operativo, institucional, sectorial y estratégico; la labor fiscalizadora de los entes competentes y la comunicación a la ciudadanía y los organismos internacionales para transmitir la transparencia en la gestión pública.

IV. LA PRODUCTIVIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO

El análisis y medición de la productividad del Sector Público es un tema en que no se encuentra mucha literatura. Ello no es porque se considere que tiene poca relevancia, sino en gran medida por las dificultades prácticas que se encuentran al momento de su estudio.

Un primer tema en la discusión es comparar que surge cómo obtienen los recursos una agencia privada y una agencia pública. ¿Por qué plantearse esta reflexión?. Aparecen dos conceptos relevantes: incertidumbre y riesgo. Una agencia privada para obtener financiamientos, ya sea de sus accionistas o del sistema financiero, tienen que tener un buen proyecto, ello significa que tiene muy bien definido su producto, el nicho del mercado al que va a llegar, y es el mercado el que le pone las reglas del juego sobre la base de la que determina la rentabilidad de su negocio, en equilibrio con los riesgos; por lo tanto, podemos concluir que en una agencia privada el tema de la obtención de los recursos hay incertidumbre y riesgo, que ponen una exigencia. En cambio, en una agencia pública el tema de la obtención de los recursos generalmente es un dato, no hay ni incertidumbre ni riesgos y su problema no es cómo ir a obtener los recursos para financiar sus actividades sino que su problema es cómo se gastan los recursos.

Un segundo punto tiene que ver con la gestión de recursos: flexibilidades o rigideces. Siguiendo con la comparación, en una agencia privada se puede hacer todo aquello que no este prohibido, en cambio las agencias públicas generalmente pueden hacer solo lo permitido. Ello enmarca el trabajo de las agencias públicas y por tanto van limitando su posibilidad de margen de maniobra para el logro de la "rentabilidad"⁸ o para la obtención de recursos⁹.

Finalmente hay un tema relacionado con las condicionales político -culturales, que tiene que ver con las formas en que se efectúan los nombramientos de las autoridades del sector público¹⁰, los períodos de renovación y su correlación con el perfil y características necesarias de la Gerencia relevante, los ciclos correspondientes a la estabilidad de la gestión y la definición de prioridades¹¹.

⁸ Medida tal vez por el beneficio social u otra forma.

⁹ El presupuesto público generalmente tiene un porcentaje relativamente bajo para gasto discrecional disponible para concursar los nuevos proyectos, después de restar los gastos permanentes y los gastos de arrastre.

¹⁰ Las cuotas normalmente responden a los intereses de la coalición que gobierna.

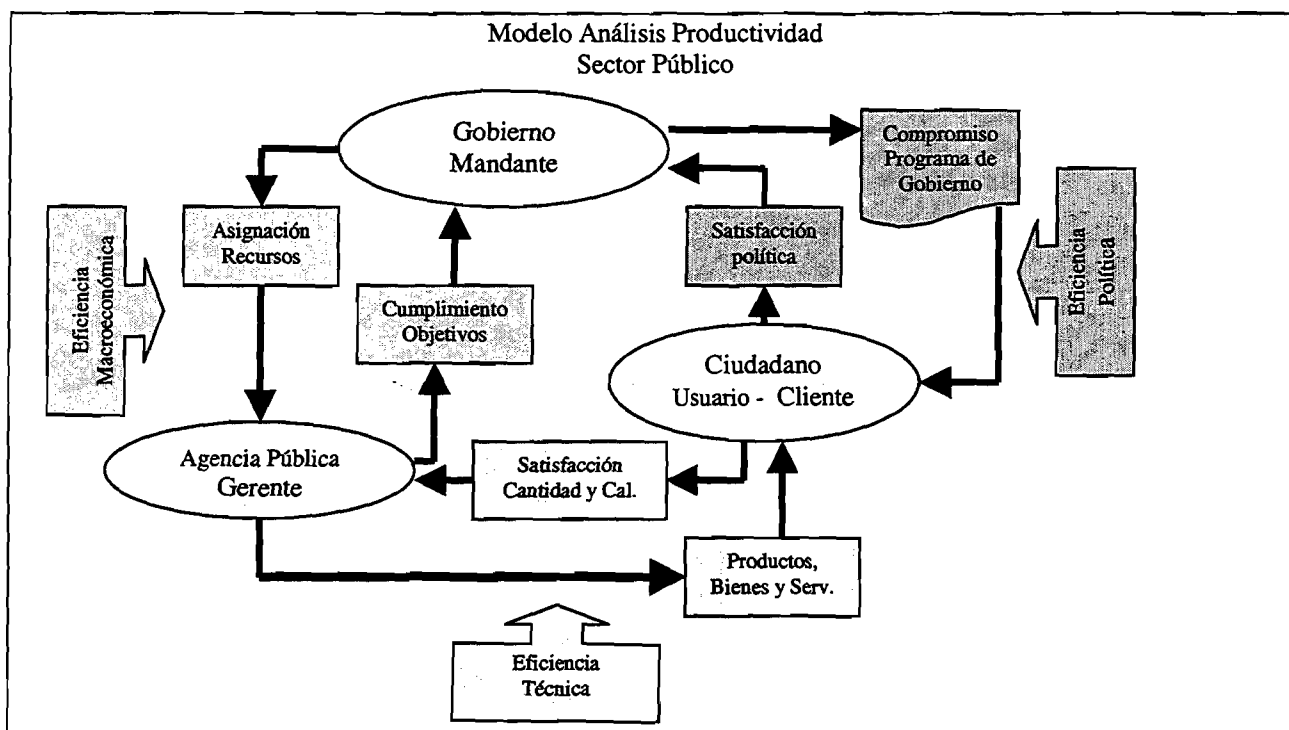
¹¹ Muy estrechamente vinculado al tema de la eficiencia política, o sea, que los recursos se asignen en aquellas prioridades que han sido definidas dentro de los programas de Gobierno.

Las reflexiones señaladas llevan a definir la productividad en el Sector Público en un marco de tres condiciones:

- ◆ Eficiencia macroeconómica, en el sentido que debe ser compatible con el volumen de recursos que dispone el fisco y su aplicación debe generar los impactos en los agregados económicos coherentes con la política económica definida;
- ◆ Eficiencia política, que debe ser eficaz para el logro de los objetivos contenidos en el programa de gobierno comprometido con la ciudadanía;
- ◆ Eficiencia técnica, es decir, obtener el producto al mínimo costo, o en otros términos, obtener el máximo producto al costo de los recursos disponibles.

Esto tiene que ver, a su vez, con la triada formada por Mandante – Gobierno, Gerente – Agencia Pública y Cliente – Ciudadano – Usuario. El modelo se describe en el esquema siguiente:

Figura 1



La productividad corresponde a una relación entre un quantum, que represente tanto la cantidad como calidad del bien y servicio ofrecido por el Estado, y los recursos aplicados para obtener ese resultado. Luego, es necesario disponer de información, definir estándares y medir indicadores que reflejen metas y logros propuestos en las tres áreas de eficiencia señaladas.

La eficiencia política tiene que ver con la acción global del Gobierno, el cumplimiento con sus compromisos programáticos y la percepción de la ciudadanía de dicho cumplimiento y su nivel de satisfacción con ello, en relación con las prioridades aplicadas en la asignación de los recursos.

La eficiencia macroeconómica tiene que ver con el cumplimiento de las metas y objetivos definidas en los diferentes sectores, con relación a los recursos asignados a tal fin, según las prioridades que nacen del área política y las restricciones sobre los agregados económicos.

Cierra esta triada, la eficiencia técnica, que es la materialización al nivel más operativo y de relación directa con los ciudadanos – usuarios – clientes, medible en la relación de bienes y servicios puestos a disposición de los usuarios, y su nivel de satisfacción, con los recursos utilizados para ello.

Las Agencias Públicas deben moverse en estas tres áreas de eficiencia, y el desafío planteado es tener medición de la combinación resultante con relación a la deseada o comprometida. Las dificultades principales son las siguientes:

- ◆ Generalmente no disponemos de un modelo ni sistema de observación, que proporcione la información relevante en forma confiable.
- ◆ No tenemos incentivos puestos, ni mecanismos de seguimiento y evaluación.
- ◆ El sistema de asignación de recursos en el presupuesto público no es adecuado para este fin.
- ◆ Los sistemas contables no están en condiciones de proporcionar información con estas características.
- ◆ Los tipos de programas: hay programas que son mensurables y otros programas que no son medibles. Es necesario un esfuerzo por configurar, por diseñar, por establecer objetivos, metas de indicadores.
- ◆ Se trabaja sobre la base del plazo de un año, que es bastante sano desde el punto de vista de lo que es la disciplina fiscal agregada pero es muy poco sano desde el punto de vista de los programas estratégicos de las agencias públicas, que si tiene objetivos estratégicos necesitan un horizonte más largo.

De lo expuesto se puede inferir que la productividad en el sector público es un tema que requiere el desarrollo de un conjunto de acciones en diversas áreas y diferente tipo; pero hay una condición necesaria para poder hacer todas ellas y es la modernización de los Sistemas de Información, que posibiliten disponer de los antecedentes indispensables para definir, controlar y evaluar las acciones del Estado, es decir que ataquen a un problema sustantivo que esta en la base, cual es la enorme asimetría y opacidad de información que existen entre todos los agentes que intervienen en las decisiones públicas.

V. ÁMBITOS DE MEJORA DE LA PRODUCTIVIDAD DEL GASTO

Teniendo presente el modelo expuesto en el punto anterior, podemos hacer la hipótesis que en la modernización de los Sistemas de Información, en la medida que permitan integrar las herramientas de información, generar indicadores físicos o de resultados comparables del período y transparentar los procesos y resultados intermedios de la acción pública, pueden aportar al aumento de la productividad del sector público. De que forma?

Para contestar esta respuesta sugerimos dos puntos de observación complementarios que guíen operativamente esta búsqueda :

1. Apoyo al Control de la Gestión Pública

Una primera mirada que proponemos, es seguir la hipótesis que los SIAFs, aportan al mejoramiento de la productividad del gasto público en la medida que pueden llegar a ser una potente herramienta de control de gestión público y, por lo tanto, generadores de información relevante y oportuna para la toma de decisiones. A este respecto proponemos distinguir los SIAFs, como subsistemas, participes de modelos mayores de Control de Gestión Pública, ya sean estos declarados o tácitos, en los cuales se busca medir el cumplimiento de los compromisos que hacen los agentes del estado con los ciudadanos.

Esta distinción nos permite poner en perspectiva su aporte al mejoramiento de la productividad de largo plazo, en cuanto proveedor de señales que nos permiten cuidar de los objetivos institucionales, ampliando el espectro de observación mas allá de los resultados financieros/ presupuestarios.

Un modelo de observación y seguimiento, llamado tradicionalmente control de gestión, interesante que es posible extender al sector público es el Cuadro de Mando Integral¹². En este modelo se identifican los cuatro ámbitos de cuidado, que permiten monitorear y controlar el logro de resultados de largo plazo.

¹² Kaplan Robert S y Norton David P., The Balanced Scorecard : Traslating strategy into action.

Identificar en estos cuatro ámbitos de cuidado las observaciones que pueden ser provistas por un SIAF, y aquellas que debe ser provistas por otras vías, ayuda a delimitar desde la perspectiva de Control de Gestión, las demandas que se le pueden hacer a estos sistemas, muchas veces mas allá de sus posibilidades y objetivos.

Los ámbitos e indicadores típicos, definidos por el Cuadro de mando Integral aplicados a la provisión de servicios públicos, en los cuales se debe buscar la frontera de posibilidades de los SIAFs, es la siguiente:

- a) El cuidado por el **interés de los mandantes**, es decir, los administradores políticos y ejecutivos, en cuanto representantes de los ciudadanos, requerirán información de:
 - i. Rentabilidad social de los proyectos
 - ii. Aditividad del gasto público
 - iii. Niveles de cobertura y focalización de los programas
 - iv. Grado de eficiencia del gasto
 - v. Comparación con estándares internacionales o sistemas pares.

- b) El cuidado por el **interés de los usuarios** o destinatarios de los servicios, requiere de disponer de información tal como:
 - i. Calidad del servicio: cantidad, oportunidad, calidad intrínseca.
 - ii. Niveles de satisfacción de los usuarios.
 - iii. Exploración de nuevas necesidades

- c) El cuidado por el **desarrollo del sistema y de la relación con los empleados o funcionarios públicos**, requiere monitorear lo que pasa en.
 - i. Expectativas de desarrollo
 - ii. Calidad de entorno laboral
 - iii. Retribuciones comparadas.
 - iv. Capacitación y Entrenamiento

- d) El cuidado por los **procesos internos** requerirá disponer de indicadores tales como:
 - i. Eficiencia en la entrega
 - ii. Costos internos de producción.
 - iii. Estándares de costo

De lo anterior se desprende la necesidad de búsqueda de aprendizajes a partir de las experiencias desarrolladas o en desarrollo de los SIAFs en la Región, en función de su aporte necesario, pero no suficiente¹³, al mejoramiento de la Gestión Pública, y derivadamente a la productividad del gasto público. De esta revisión, rescatamos como áreas donde los SIAFs podrían aportar significativamente al control de gestión, mediante la **información dirigida a analizar y mejorar**:

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Rentabilidad social de los proyectos• Niveles de cobertura y focalización de los programas• Grado de eficiencia del gasto por programas y actividades• Comparación con estándares internacionales o sistemas pares• Cantidad de servicios otorgados• Retribuciones salariales comparadas.• Costos internos de producción y Estándares de costo |
|--|

¹³ Existe un conjunto de variables que condicionan la gestión, como son por ejemplo la cultura, social, política, educación, etc., marco dentro del cual funcionan los sistemas de información. Por tanto, similares sistemas pueden en la práctica mostrar una correlación diferente con los resultados.

2. Áreas de mejoramiento

El segundo es el sugerido por Mostajo¹⁴, que distingue cuatro áreas de mejoramiento de la productividad del gasto público, nos lleva a preguntar como los SIAFs nos ayudarían a hacer eficiente la provisión de los servicios públicos en cuanto a:

- a) **Minimizar costos unitarios**, de proveer servicios públicos. En este ámbito, la pregunta que se abre es: ¿Cuánto o porque vía los SIAFs pueden apoyar, los procesos de adquisición de insumos, productos o servicios, mejorando la capacidad del estado para reducir, negociar precios y calidades? ¿Cuánto aportan al conocimiento y estandarización de costos?, ¿En que ayuda a mejora la relación del estado con sus proveedores?
- b) **Optimizar de la combinación de insumos**, necesarios para producir un servicio. La pregunta es: ¿Cómo aportan los SIAFs, a reconocer las mejores prácticas de los diversos agentes públicos que entregan servicios similares (cuando no idénticos), o desarrollan procesos homologables, con resultados disímiles según el organismo o la región geográfica que los realiza?
- c) **Clarificar la Sustentabilidad del servicio otorgado**, en cuanto a la justificación social de seguir proveyendo un servicio en calidad y cantidad determinada, así como de la capacidad de crear y mantener nuevos servicios. Las preguntas que aquí aparecen son del tipo: ¿Qué niveles de compromiso financiero futuro, impone un nuevo servicio?, ¿Cuánto impacto está produciendo efectivamente respecto de la declaración que justificó su inclusión en el presupuesto?, ¿Cuánto ayudan a la programación financiera agregada?, ¿Cuan fácil es para el público y los entes fiscalizadores acceder a la información justificadora ya sea de recursos utilizados como de resultados obtenidos?
- d) **Mejorar los arreglos institucionales** necesarios para producir servicios complejos que requieren el acuerdo de múltiples actores. Es decir cuanto ayudan los SIAFs, para que las "conversaciones" realizadas por los agentes públicos produzcan mejores resultados.

Desde este enfoque podemos rescatar resumidamente, que los SIAFs pueden aportar al mejoramiento de la productividad, si ayudan a mejorar:

- Conocimiento y estandarización de costos de provisión de servicios.
- Identificación y estandarización de procesos homologables.
- Determinación de niveles de compromisos financieros futuros.
- Consolidación de Información financiera y determinación de factibilidad de financiamiento agregado
- Capacidad de programación financiera agregada.
- Producción y acceso a la información justificadora ya sea de recursos utilizados o por utilizar (Transparencia).

En consecuencia, ambos miradas entregan puntos de observación complementarios y a veces coincidentes, para buscar el aporte de los SIAFs a la productividad el Sector Público.

VI. DESCRIPCIÓN DE ALGUNOS SIAFs/SP

La investigación incluye los SIAFs de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Guatemala y Perú. La selección del caso de Argentina, se tiene interés en observar el aporte del SIAF, al principal objetivo, que es asegurar la consistencia de acción del Estado, de manera que los gobiernos provinciales y municipales reformen su administración financiera acorde con el modelo organizativo propuesto para el Gobierno Nacional. En Bolivia evaluar el aporte a la realizar la gestión de los recursos en un marco de absoluta transparencia, uno de los objetivos declarados como de mayor relevancia. Brasil aporta al estudio de un SIAF con exigencia sobre una amplia y

¹⁴ Mostajo Rossana, Productividad del sector público, evaluación de la gestión del gasto público e indicadores de desempeño en Guatemala. CEPAL. Serie de Política Fiscal, septiembre 2000.

compleja red, desde el nivel nacional a los gobiernos federales y municipales; otro aspecto relevante es la experiencia obtenida en la implantación, por ser el primero que surgió. En el caso de Chile, su inclusión se genera por el hecho de incorporarse recién en la implantación de un SIAF, con la intención de aprovechar las experiencias prácticas de otros países y la ventaja de tener un exitoso sistema normativo, con el cual ha mantenido una rígida disciplina fiscal y que necesita introducir mejoras de nueva generación, destinadas al logro de objetivos no tanto desde el punto de vista macro, sino en el nivel micro. El SIAF de Guatemala es uno de los últimos desarrollados y ha sido destacada por su calidad por el Banco Mundial. Finalmente, el sistema de Perú tiene un alto grado de madurez, en términos de su desarrollo conceptual y accesibilidad de la información.

A partir de la revisión documental, entrevista y de la información existente en las páginas WEB, es posible realizar el siguiente resumen descriptivo de los sistemas observados, que se presentan bajo un mismo esquema, con el fin de obtener una comparación respecto de las principales interrogantes que se plantearon en la exposición de los puntos anteriores.

Argentina

a) Objetivos declarados:

- diseño de un sistema de información sobre la gestión financiera del Sector Público Nacional,
- conocimiento de la gestión de todo el Sector Público,
- que los gobiernos provinciales y municipales reformen su administración financiera acorde con el modelo organizativo propuesto para el Gobierno Nacional,
- incorporar al Sector Público Nacional los conocimientos más modernos en materia de tecnologías administrativas, administración financiera y control de gestión, que posibilite una administración eficiente de los escasos recursos públicos,
- asegurar la transparencia de la gestión financiera pública y, por ende, se garantice una mayor eficiencia en el funcionamiento de los sistemas de control interno y externo.
- lograr que la gestión del área se realice con economicidad, eficiencia y efectividad,
- generar información oportuna y confiable para la toma de decisiones,
- interrelacionar los sistemas de administración financiera con los de control interno y externo con la finalidad de facilitar la eficacia de éstos,
- realizar la gestión de los recursos públicos en un marco de absoluta transparencia.
- contribuir a lograr una Administración Pública con capacidad para instrumentar eficientemente las decisiones del poder político, así como funcionarios públicos capacitados, orgullosos de su actividad y comprometidos con la tarea de alcanzar el bienestar general de la sociedad.

b) **Período de implantación:** Se está ejecutando desde febrero de 1991, actualmente se encuentra en la etapa de implantarlo en los gobiernos provinciales y municipales.

c) **Ubicación e Integración:** El SIAF es administrado por la Subsecretaría de Presupuestos, dependiente de la Secretaría de Hacienda, del Ministerio de Economía. El ámbito de aplicación corresponde a todo el sector público nacional. Su organización es de carácter sistémico. Los sistemas de presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad que la conforman, están estrechamente interrelacionados en cuanto a su normatividad, operatividad e información que generan, sin desmedro de las particularidades de cada uno de ellos. Los Sistemas complementarios de Contrataciones y de Administración de Bienes, de Personal, de Compras están contemplados con las respectivas interfaces.

d) **Marco doctrinario presupuesto – contabilidad:** los clasificadores de cuentas son la base del sistema integrado de información financiera del sector público y para realizar el análisis de las transacciones públicas y sus efectos. Las transacciones realizadas por una institución pública son registradas una sola vez y la obtención de todas las salidas de información que se requieran se genera a partir de esa base. Los clasificadores analíticos¹⁵ utilizados son: institucional, por rubros de recursos, por objeto del gasto, por fuentes de financiamiento, por localización geográfica

¹⁵ Los clasificadores analíticos o primarios son aquellos a través de los cuales se registra cada transacción, los clasificadores agregados surgen de la combinación de dos o más clasificadores analíticos.

y por tipo de moneda. Los clasificadores agregados son: por carácter económico de recursos y gastos, por finalidad y función de los gastos, cuentas de resultados, cuentas patrimoniales. Los presupuestos son plurianuales sobre la base de caja. Mientras que en el contable se utiliza como base el devengado.

e) **Cobertura:** En las bases teóricas del sistema se formula como objetivo todos los niveles: estratégico, sectorial e institucional; sin embargo, los antecedentes disponibles señalan que sirve principalmente al nivel estratégico.

f) **Orientación:** Los productos que entrega son bastante estandarizados, orientados al apoyo del nivel estratégico, con poca utilización al nivel de la gestión y operativo. Aún cuando es posible disponer de múltiples clasificación de los gastos, el nivel de registros no genera por el momento información por productos y programas.

g) **Estructura del diseño:** Comprende los sistemas: de Presupuesto, de Crédito Público, de Tesorería, de Contabilidad, de Contrataciones, de Administración de Bienes.

h) **Transparencia:** El ciudadano tiene acceso a bastantes reportes sobre el comportamiento financiero en el ámbito global, que han sido procesados e integrados en un marco lógico de análisis y presentación, por alguna instancia gubernamental, sin posibilidad de consulta al nivel de la base de datos.

i) **Productividad:** La generación de reportes son absolutamente estandarizados y no se dispuso de indicadores de resultados que combinaran información financiera con cuantificaciones de productos o servicios.

j) **La cuatro U:** No es actualmente un sistema único que incorpore a la totalidad de las entidades del Estado, particularmente los gobiernos provinciales y municipales; del mismo modo, en relación con la uniformidad encontramos la aplicación de normas en algunos aspectos diferentes en materia presupuestaria y contable, que no aseguran la coordinación y la unidad de la gestión financiera del Estado. Si esta diseñado como un sistema horizontal unificador, con capacidad de intercambiar datos con otros sistemas horizontales, verticales y exógenos. Requiere implementar acciones que mejoren su utilidad en los niveles operativos y gestión.

Bolivia

a) **Objetivos declarados:**

- Realizar la gestión de los recursos en un marco de absoluta transparencia,,
- Generar información útil, oportuna y confiable para la toma de decisiones,
- Lograr que la gestión pública se realice con economía, eficiencia y efectividad,
- Interrelacionar los sistemas de administración financiera con los de control interno y externo, a efectos de incrementar la eficacia de éstos.

b) **Período de implantación:** Desde mediados del año 1990, se inicia el proceso de reforma de la administración pública boliviana, que pone el énfasis en los productos finales de la gestión y en la necesidad de disponer de información para la toma de decisiones. Se creó la Contaduría General del Estado, para poner en marcha el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF). Inicialmente con tesorería y contabilidad, incluyéndose posteriormente presupuesto, fondos en custodia, participación popular, crédito público, flujo de caja, ejecución presupuesto (entidades descentralizadas), conciliación bancaria, transferencias electrónicas y notas de débito. El sistema pasó por un período de indefinición sobre su implantación, hasta el año 2000 en que se efectúan nuevas definiciones tendientes a medir el rendimiento de la gestión en función del cumplimiento de metas y objetivos. La nueva concepción se aplica bajo la denominación actual de SIGMA, que registra los hechos económicos en tiempo real y centraliza los pagos, aplicando la transferencia de fondos interbancario. Actualmente cubre el nivel central y parte de las agencias. No existe una fecha para su total implantación.

c) **Ubicación e Integración:** El Ministerio de Hacienda es el órgano rector de los sistemas de programación de operaciones, organización administrativa, presupuesto, administración de personal, administración de bienes y servicios, tesorería y crédito público y contabilidad; por tanto, responsable del diseño, elaboración y evaluación del cumplimiento de políticas; dictado de normas, metodología, procedimientos generales a ser aplicados en los organismos del Sector Público y, también, de centralizar la información producida por dichos organismos. El

SIGMA está definido como un sistema horizontal, con el que deben integrarse todos los restantes sistemas que existan en el Sector Público.

d) Marco doctrinario presupuesto – contabilidad: La contabilidad gubernamental opera como un sistema común, único y uniforme, integrador de los registros presupuestarios, económicos, financieros y patrimoniales. Aplica los preceptos de la teoría contable, basados en la partida doble, en los principios de contabilidad generalmente aceptados y en las normas generales de contabilidad. Produce de manera simultánea e integral información presupuestaria, de tesorería, de crédito público, patrimonial y económica de manera automática. El control de los compromisos se registra en el módulo del presupuesto, no afectando a la contabilidad porque no modifica la composición del patrimonio. El registro y conversión de partidas de ejecución presupuestaria a cuentas de contabilidad se inicia en la etapa del devengado.

e) Cobertura: Es un sistema central que inter-opera y recibe información de los sistemas locales de los ministerios, prefecturas y municipios, para sus propios manejos de gestión, en las áreas de presupuesto, administración de bienes y servicios, administración de personal, tesorería, crédito público, contabilidad y su relación con el sistema de inversión pública. Los sistemas locales están contemplados en la implantación del SIGMA, sin embargo, actualmente cubren un número relativamente reducido de agencias. La concepción de administración financiera relaciona la gestión con el registro, efectuándola en forma simultánea, utilizando una cuenta única fiscal para el pago directo en las cuentas bancarias de los proveedores o beneficiarios que contratan con el Estado. Las aprobaciones en este proceso se efectúan sin la necesidad del tradicional recorrido de papeles, legajos o expedientes, sino mediante la red, utilizando la firma electrónica para la autorización de las transacciones. De esta forma se apoya la gestión en el ámbito operativo y asimismo, permite la producción de información financiera y no financiera de manera útil y beneficiosa para los niveles estratégico, sectorial e institucional.

f) Orientación: Produce información administrativa, presupuestaria, económica, financiera y contable agregada, y al máximo nivel de detalle, dirigida a los usuarios operativos y ejecutivos. No dispone de información al nivel de productos.

g) Estructura del diseño: Definido como un instrumento de la administración pública que reúne las políticas, principios, normas, procedimientos técnicos, herramientas informáticas, otros medios y recursos, y organismos, que intervienen en la planificación, gestión y control de los fondos públicos, el SIGMA consta de los componentes: Compras y Contrataciones, Administración de bienes, administración de personal, presupuesto de ingresos y gastos, contabilidad, crédito público y tesorería.

Estos sistemas capturan las transacciones en tiempo real desde las Unidades Ejecutoras y Direcciones Administrativas de los Ministerios. Operan sobre una sola base de datos centralizada, excepto los sistemas de personal que opera con base datos en cada Ministerio, y el sistema de gestión y administración de la deuda pública, que tiene su base de dato en el Viceministerio del Tesoro. Cada usuario autorizado de los organismos alimenta el sistema directamente a través de terminales, generándose una serie de archivos en forma automática, que serán la base para los reportes que se disponen en los diferentes niveles de necesidad de información.

El módulo de Presupuestos cumple las funciones de la Formulación (incluyendo la totalidad de las rentas y de los gastos públicos, cualesquiera sea su naturaleza, origen o destino, y de todas las instituciones, sean del gobierno central, descentralizadas, autónomas, empresas públicas, financieras y municipios), Modificaciones, Programación de la ejecución física y financiera, y la Evaluación física y financiera.

El módulo de Tesorería tiene la concepción de operación de una gerencia financiera (no simple caja pagadora) incluyendo las funciones de Programación financiera (propuesta que debe ser aprobada por las autoridades y que asigna cuotas trimestrales para compromisos y asignación mensual, semanal y diaria de cuotas de pago), Cuenta única del Tesoro (en la que ingresan todos los recursos recaudados conservando internamente la identificación de los titulares, y se realizan todos los pagos de la administración central y descentralizada, con cargo a los fondos de los respectivos titulares), Conciliación bancaria. El sistema mantiene un registro cronológico y analítico, que se desagrega por titulares, además en el proceso de conciliación se genera automáticamente el registro de la ejecución presupuestaria de la recaudación tributaria y aduanera, y los gastos por comisiones bancarias y aportes a organismos (en las etapas de preventivo, compromiso, devengado y pagado), elaborando los asientos de partida doble en la contabilidad general.

El módulo de Crédito Público está integrado para la ejecución, registro presupuestario y contable de las operaciones de deuda pública interna y externa con el Sistema de Gestión y Análisis de Deuda (SIGADE), en el que se registran todos los préstamos (desde su firma al servicio de la deuda), los títulos (registra emisión, colocación y rescate), y los

avales; en cada caso, informa la ejecución del presupuesto de recursos y gastos, generando los asientos en la contabilidad general.

El módulo de Contabilidad contempla la generación automática de los asientos mediante matrices de conversión, identificando tipos de registros y parámetros de información que condicionan la utilización de las cuentas contables. El registro de los recursos considera las etapas de Devengado (derecho a cobro a un deudor identificado, de un importe cierto, con respaldo legal y conocido el medio de percepción) y Percepción (ingreso de fondos en efectivo, depósito o títulos o valores legalmente determinados). El registro de los gastos considera las etapas de Compromiso preventivo (de administración interna¹⁶ destinado a dejar constancia, certificar o verificar la disponibilidad de presupuesto y efectuar la reserva de los mismos al inicio de un trámite de gastos), Compromiso (de administración interna que confirma la afectación preventiva), Devengado¹⁷ (inicia la conversión de partidas de ejecución presupuestaria a cuentas de contabilidad) y Pagado (liquidación de obligaciones exigibles, realizadas mediante la emisión de medios de pago, aún cuando no genere movimiento de fondos).

Al nivel local y municipal, el SIGMA considera además los sistemas de Administración de personal (estructura orgánica; estructura, ficha, inventario y escala de personal), Compras y contrataciones (catálogos de bienes y servicios, plan anual de contrataciones, registro único de proveedores-contratistas-beneficiarios), y Administración de bienes, aplicable a las altas, bajas y transferencias del patrimonio del Estado¹⁸.

h) Transparencia: Permite a proveedores y demás beneficiarios del Estado consultar a través de Internet información sobre:

- Obligaciones pendientes de pago,
- Pagos emitidos aún no cobrados,
- Pagos emitidos en los últimos 30 días,
- Información sobre retenciones.

i) Productividad: El SIGMA, al relacionar la gestión con el registro efectuado en forma simultánea, posibilita y conlleva la necesidad de una reingeniería al interior de cada ente público. Por otra parte, el SIGMA al requerir una explicitación de la delimitación de funciones, la asignación de niveles de responsabilidad, la creación de rutinas de trabajo adecuadas (con estipulación de plazos de las diferentes etapas y tareas), estandarización de documentos y procedimientos, crea una base que facilita el desarrollo de las labores de control interno y externo, y posibilita medir el rendimiento de la gestión en base al logro de objetivos y metas.

j) La cuatro U: No es actualmente un sistema único que incorpore a la totalidad de las entidades del Estado, particularmente las entidades descentralizadas y municipales; en relación con la uniformidad encontramos la aplicación de normas integradas en materia presupuestaria y contable, que aseguran la coordinación y la unidad de la información para la gestión financiera del Estado. Diseñado como un sistema horizontal unificador, con capacidad de intercambiar datos con otros sistemas horizontales, verticales y exógenos. Requiere implementar acciones que mejoren su utilidad en los niveles operativos y gestión.

¹⁶ Se quiere señalar que no afecta a la contabilidad general, porque no modifica la composición del patrimonio.

¹⁷ Se considera en el SIGMA que el devengado implica una modificación cualitativa y cuantitativa en la composición del patrimonio, originada por transacciones con incidencia económica y financiera, por el surgimiento de una obligación de pago inmediato o diferida por la recepción de bienes y servicios o por haberse cumplido los requisitos administrativos dispuestos para los casos de gastos sin contraprestación y que afecta definitivamente los créditos presupuestarios correspondientes.

¹⁸ En el SIGMA se define como patrimonio del Estado a los bienes de dominio público y privado, que es menester registrar, conservar, mantener, proteger, reasignar y/o concesionar su explotación o uso. Son bienes de dominio público las calles, plazas, caminos, canales, puentes y cualquier obra pública construida para utilidad o comodidad común, y bienes privados del Estado a las tierras, inmuebles, muebles y equipos de uso en las operaciones de los organismos que componen el Sector Público.

Brasil

a) Objetivos declarados:

- Simplificar y uniformar la ejecución financiera, patrimonial y contable,
- Buscar minimizar los costos, y mejorar la eficiencia y eficacia en la gestión de los recursos públicos,
- Mayor transparencia de los gastos públicos,
- Modernizar la administración pública,
- Optimizar la utilización de los recursos financieros,
- Integrar y compatibilizar la información disponible de los diferentes organismos,
- Eliminar el desfase en los registros contables y las inconsistencias de datos.
- Agilizar la programación financiera.

b) Período de implantación: Desde 1986 comenzó el desarrollo de un SIAF, cuya implantación se inició a partir de 1987, en etapas sucesivas. En 1988 se institucionalizó la Cuenta Única del Tesoro Nacional, la operación de medios electrónicos para la percepción de los ingresos del Estado y el desarrollo del módulo de obligaciones. En 1989 se implementó el módulo de operaciones de crédito. En 1990 se implementó el módulo de agregación de balances que permite integrar los resultados de los Estados, Distritos Federales y Municipalidades. En 1991 se desarrolló el módulo que permite el control físico y financiero de proyectos a nivel de las unidades gestoras. En 1993 se agregó una herramienta que permite a los usuarios consultar directamente la base de datos. En 1994 se incorporó un sistema para recoger la opinión y el grado de satisfacción de los usuarios. En 1995 se desarrolló en una plataforma cliente – servidor una herramienta de generación de reportes gerencial. En 1996 se revisó y adecuó el SIAF.

c) Ubicación e Integración: La Secretaría Nacional del Tesoro, del Ministerio de Hacienda, es la responsable por las definiciones lógicas y normativas, así como el control de las actividades en la utilización del SIAF. El SIAF está definido e implantado como sistema horizontal, y con integración con otros sistemas.

d) Marco doctrinario presupuesto – contabilidad: Aparecen registros separados del presupuesto público del sistema contable, operando el presupuesto sobre la base de caja.

e) Cobertura: Los usuarios pueden acceder a información en línea o a cortes en fechas determinadas, con la posibilidad de generar reportes de acuerdo a necesidades, combinando un conjunto de variables. Satisface requerimientos a los niveles estratégico, sectorial e institucional.

f) Orientación: Los productos que entrega el SIAF pueden ser estándar, orientados, personalizados, a través de un módulo gerencial. Con ello puede ser utilizado para el apoyo, tanto en el ámbito operacional, gestión y estratégica. En todo caso, no se obtuvo análisis detallado al nivel de productos y servicios, sólo en el ámbito de objetos de gastos. Por la página WEB se puede consultar ingresando en la Contabilidad Gubernamental los estados de balance (en este caso los años 2000 y 1999), separados en 4 volúmenes que consideran respectivamente: (I) las actividades del Poder Ejecutivo, que presenta partes correspondientes a la ejecución presupuestaria y estados contables, la política económica –financiera, y la relación de actividades; (II) relativa a la ejecución presupuestaria y financiera de las entidades de la Administración Pública Federal que administra recursos fiscales de la Seguridad Social, entregando información global, regionalizada, entidad, por función, programa, proyecto y actividad; (III) contempla los balances financieros y patrimoniales de las entidades descentralizadas, fundaciones públicas, fondos y empresas públicas; y (IV) con las empresas del sector productivo y financiero que utilizan recursos provenientes del presupuesto de investigación de las empresas estatales, por sectores y grupos, y la ejecución de metas físicas por empresas.

g) Estructura del diseño: Contempla un SIAFI Gerencial, que permite a los usuarios crear sus propias consultas, Cuentas por pagar, Catastro de convenios, módulo consulta usuarios, Educación y Capacitación, Contabilidad, obligaciones, crédito público.

h) Transparencia: Se tiene acceso a bastantes reportes sobre el comportamiento financiero en el ámbito global, que han sido procesados e integrados en un marco lógico de análisis y presentación, por alguna instancia gubernamental, sin posibilidad de consulta al nivel de la base de datos.

i) Productividad: La generación de reportes es absolutamente estandarizada y no se dispuso de indicadores de resultados que combinaran información financiera con cuantificaciones de productos o servicios.

j) La cuatro U: No es actualmente un sistema único que incorpore a la totalidad de las entidades del Estado, particularmente los gobiernos federales y municipales; del mismo modo, en relación con la uniformidad encontramos la aplicación de normas en algunos aspectos diferentes en materia presupuestaria y contable, que no aseguran la coordinación y la unidad de la gestión financiera del Estado. Si esta diseñado como un sistema horizontal unificador, con capacidad de intercambiar datos con otros sistemas horizontales, verticales y exógenos. Requiere implementar acciones que mejoren su utilidad en los niveles operativos y gestión.

Chile

a) Objetivos declarados:

- Desarrollo de un sistema en línea de información financiera.
- Mejorar la información para la toma de decisiones en los distintos niveles jerárquicos, garantizando la calidad y oportunidad.
- Aportar a una mayor transparencia respecto de los objetivos, programas e impactos esperados de la utilización de los recursos públicos.
- Disponer de mejor información para el control de gestión que permita mayores márgenes de flexibilidad en el manejo de los activos físicos, recursos financieros y recursos humanos.
- Tener información que permita un mejor control de los compromisos de gastos futuros.
- Disponer de información que permita evaluar la asignación de recursos en productos, programas o servicios, más que en componentes de gastos.
- Estructurar un sistema de información integral, único y uniforme que permita apoyar la gestión en el plano operacional como gerencial, con antecedentes oportunos y accesibles en forma expedita.
- Tener información para conocer el costo de oportunidad de los recursos públicos, especialmente de los activos físicos y financieros.
- Permitir la obtención de indicadores de gestión y de desempeño financiero.
- Procurar simplificar los procedimientos administrativos en el área financiera.
- Conformar un medio de comunicación destinado a lograr que el país se inserte plenamente en las normas internacionales de transparencia fiscal en el manejo de los recursos financieros.

b) Período de implantación: Desde el año 1998 se ha trabajado en el diseño del sistema por una comisión de los organismos rectores (Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y Contraloría General de la República), que tiene el respaldo en acuerdos entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo para la implementación de un programa de modernización de la gestión financiera del sector público. Actualmente se encuentra en etapa de implantación sobre la base de un prototipo en 5 reparticiones públicas, cotemplandose en el curso de los próximos dos años y en tres etapas sucesivas disponer de la versión definitiva del sistema, e iniciar su masificación a todas las instituciones del Sector Público.

c) Ubicación e Integración: El Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE) se proyecta como un sistema:

- Único para el conjunto de entidades de que se vale el Estado para la consecución de sus objetivos, contemplando mecanismos de captura de datos pormenorizados, como también funcionalidades de agregación y consolidación de los mismos.
- Uniforme, al establecer que el presupuesto, la contabilidad y la administración de fondos estarán regidos por normas comunes que aseguren la coordinación y la unidad de la gestión financiera del Estado.

- Integral, que teniendo un carácter modular, permitiendo un desarrollo gradual y al mismo tiempo ir incorporando nuevas aplicaciones, tendrá la concepción de un sistema horizontal, sin perjuicio de establecer un ambiente de interfaces con otros sistemas horizontales del Estado.

Los organismos rectores en el diseño e implantación del SIGFE son la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, organismo técnico responsable del tema de formulación, seguimiento y evaluación del presupuesto, y la Contraloría General de la República, organismo responsable de la centralización de la contabilidad del Estado y fiscalización de los actos administrativos y financieros de las entidades públicas.

d) Marco doctrinario presupuesto – contabilidad: El componente contable se sustenta en las bases doctrinarias de principios y normas de general aceptación. La lógica de integración de los movimientos presupuestarios y contables, para los efectos de relacionar las estimaciones y la ejecución, se proyecta a partir de la asociación de los conceptos del clasificador presupuestario con los flujos financieros de débitos y créditos que registran las cuentas contables. El clasificador presupuestario básico es por naturaleza de las transacciones (origen de ingresos y destino de gastos), pero es complementado por otros clasificadores o catálogos que permitan reasignar o reclasificar los datos, posibilitando ampliar el análisis, fortalecer el control y la gestión. Por tanto, la concepción del presupuesto como instrumento técnico de proyección de los probables recursos a percibir y las obligaciones para un año calendario, respecto de las transacciones de carácter operacional, de inversión y de financiamiento, implica una total consistencia entre el concepto del devengado contable y el devengado presupuestario. En las cuentas contables se integran las proyecciones presupuestarias mediante la relación de los flujos transaccionales devengados y registrados en las cuentas por cobrar y cuentas por pagar, como también del movimiento registrado en las contracuentas que modifican la composición de las inversiones y financiamiento, tanto de terceros como propios. Asimismo, las cuentas contables vinculan las estimaciones de la programación de caja, a través de los flujos de créditos de las cuentas por cobrar y de débitos de las cuentas por pagar, complementados con los movimientos de los recursos operacionales netos registrados en las cuentas de disponibilidades, anticipos de fondos y depósitos de terceros.

e) Cobertura: El SIGFE está concebido como un sistema horizontal de información financiera pública, que permita en todos los niveles jerárquicos de la administración, disminuir las actividades rutinarias de los funcionarios, generando un mayor espacio para el análisis de los distintos procesos, optimizando la decisión, la gestión y su control; circunscrito a aquellas herramientas financieras con características horizontales, es decir, comunes al proceso de apoyo a la toma de decisiones de la administración del Estado.

f) Orientación: El SIGFE proyecta disponer de tres formas para producir consultas de datos disponibles, tanto en términos de reportes por pantalla, en medios de impresión u otras formas de generar información, siendo estructurados en estándar, asistidos y personalizados. El estándar busca fundamentalmente hacer uso de los datos capturados, bajo los esquemas de definición de la estructura de los catálogos, tanto en el aspecto de los niveles de agrupación como del poblamiento en cada uno de ellos, además de los datos complementarios incorporados por el sistema y cálculos matemáticos propios del producto demandado. Los asistidos tienen la característica de permitir al usuario definir el contenido y forma de sus requerimientos, a partir de la selección de los datos disponibles en la base.

g) Estructura del diseño: Incluye los componentes de Programa Financiero o de mediano plazo, requerimientos presupuestarios, programación ejecución, programa de caja anual, programación de caja periódica, compromisos, contabilidad, tesorería, auxiliares, rol de remuneraciones, control físico, administrativo, histórico, y seguimiento administrativo de documentación. Se proyecta sobre la base de una captura de transacciones a escala institucional, y una posterior agregación en los niveles inmediatamente superiores. La estructura de los datos estará bajo el principio de la conformación de catálogos, en términos que se pueda reflejar el origen o naturaleza de las materias que comprende, compatibles y complementarios entre sí.

h) Transparencia: Por estar en su etapa de desarrollo y aplicación como experiencia piloto en un reducido número de entidades públicas no tiene disponible accesos a usuarios externos.

i) Productividad: Por estar en su etapa de desarrollo no mensurable.

j) La cuatro U: Por estar en su etapa de desarrollo no mensurable.

Guatemala

a) Objetivo declarado:

- Que las autoridades superiores de cada institución tengan información en tiempo real de su ejecución presupuestaria,
- Contribuir a transparentar la captación y uso de los recursos,
- Contribuir al dinamismo, eficiencia, eficacia y economicidad del uso de los recursos,
- Reducir los plazos de pago.

b) **Período de implantación:** En 1995 se inicia el proyecto de reforma de la Administración Financiera, denominado "Sistema Integrado de Administración Financiera y de Control" (SIAF-SAG). Se implementó en 1998 en el Gobierno Central, siendo los órganos rectores la Dirección Técnica de Presupuesto, Dirección de Contabilidad del Estado y la Tesorería Nacional. Se crearon Unidades de Administración Financiera como Centros de Registros en los Ministerios y Secretarías de Estado. A partir del año 2000, el sistema opera en el Organismo Judicial, la Superintendencia de Administración Tributaria, el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad y la Empresa Portuaria Quetzal. Falta por incorporar una parte importante de otras entidades descentralizadas y las Municipalidades.

c) **Ubicación e Integración:** Funciona bajo la dependencia del Ministerio de Finanzas Públicas, con el apoyo de la Dirección de Informática. Los órganos rectores son la Dirección Técnica de Presupuesto, Dirección de Contabilidad del Estado y la Tesorería Nacional, todos dependientes del Ministerio de Finanzas. El SIAF-SAG funciona como un sistema horizontal e integrado a otros sistemas complementarios, como por ejemplo los Sistemas Integrados Administrativos (SIAD) cuyo fin es facilitar la ejecución de los procesos operacionales y administrativos previos a la ejecución presupuestaria.

d) **Marco doctrinario presupuesto - contabilidad:** Estructurado de manera que todas las instituciones llevan registro y control de su ejecución presupuestaria, la contabilidad patrimonial se centraliza (Dirección de Contabilidad del Estado) a través de matrices contables y la información se ingresa por medio de Comprobantes Único de Registro (CUR) en las unidades operativas. Descripción del sistema presupuestario y contable utilizado: caja, devengado, y su grado de integración: registro único o diferenciados.

e) **Cobertura:** Aún cuando apoya con información a todos los niveles objetivos (estratégico, sectorial e institucional) su carácter esta orientado a los niveles de mayor agregación.

f) **Orientación:** Entrega reportes básicamente de carácter estándar, a los usuarios internos de los niveles de operación, gestión y estratégica. La información corresponde a una clasificación por objetos de gastos, no por productos.

g) **Estructura del diseño:** Comprende los subsistemas de Presupuesto, Contabilidad, Tesorería, Crédito Público, Adquisiciones y Auditoría, bajo los principios de centralización normativa y desconcentración operativa. Estructurado en dos niveles: Central (órganos rectores), donde se definen las políticas y las normas de funcionamiento del sistema y se procesa la información agregada del Sector Público, Local, consideradas las Unidades de Administración Financiera de los Ministerios y Secretarías de Estado, donde sirve para el control de gestión y funcional de cada institución, y Desagregado (unidades ejecutoras) donde apoya el control operacional de programas y proyectos.

El subsistema de Tesorería contiene tres macroprocesos:

- Programación financiera: elaboración del flujo de caja (disponibilidades), programación de cuotas de pago, programación de desembolsos (asignación de cuotas diarias de pago), análisis y evaluación financiera.
- Operaciones de Caja: pago de comprobantes únicos de registros (CUR), transferencias bancarias, informes de disponibilidad en la caja pública.
- Administración de cuentas: administración de cuentas corrientes, conciliación libro banco, administración de fideicomisos.

La Tesorería Nacional es el único ente pagador en el Gobierno Central; paga directamente a cada beneficiario amparado por un CUR, por transferencia vía el sistema bancario a cuentas de los beneficiarios, con un plazo de 24 horas y en estricto orden en que se reciben los CUR.

Los Sistemas Integrados Administrativos tiene por objetivo controlar las adquisiciones de bienes y servicios desde la planeación presupuestal, entrada al almacén hasta la baja correspondiente. Los módulos integrados son:

- Clasificadores: ordenamiento de datos, mediante los cuales se resume, consolida y organiza la información de almacenes, adquisiciones y bienes.
- Solicitud / entrega: registra las solicitudes, verifica existencias y entrega de bienes o envío de solicitud a adquisiciones.
- Almacén: recepción de bienes y servicios, registro de bienes entregados.
- Adquisición: registro de ordenes de compras y contratos
- Bienes del Estado: registro básico de la ficha electrónica de los bienes muebles e inmuebles.
- Gerencial
- Utilitarios
- Ayuda

h) Transparencia: Proporciona información a los proveedores y beneficiarios sobre el estado de tramitación de los pagos. Los reportes a los usuarios externos son de información en el ámbito agregado, sin acceso a las bases de datos y construir informes personalizados.

i) Productividad: Al relacionar la gestión con el registro efectuado, en forma simultánea en cada unidad administrativa, posibilita una reingeniería al interior de cada ente público. Por otra parte, al requerir una explicitación de la delimitación de funciones, la asignación de niveles de responsabilidad, la creación de rutinas de trabajo adecuadas (con estipulación de plazos de las diferentes etapas y tareas), estandarización de documentos y procedimientos, crea una base que facilita el desarrollo de las labores de control interno y externo, y posibilita medir el rendimiento de la gestión sobre la base del logro de objetivos y metas. Sin embargo, esto no ha sido plenamente utilizado.

j) La cuatro U: No es actualmente un sistema único que incorpore a la totalidad de las entidades del Estado, particularmente las entidades descentralizadas y municipales; en relación con la uniformidad encontramos la aplicación de normas integradas en materia presupuestaria y contable, que aseguran la coordinación y la unidad de la información para la gestión financiera del Estado. Diseñado como un sistema horizontal unificador, con capacidad de intercambiar datos con otros sistemas horizontales, verticales y exógenos. Requiere implementar acciones que mejoren su utilidad en los niveles operativos y gestión.

Perú

a) Objetivo declarado:

- Otorgar mayor transparencia al manejo de las Finanzas Públicas
- Publicar y difundir regularmente el presupuesto y resultado operativo de todas las entidades públicas, por función/programa, por fuentes de financiamiento.
- Publicar información sobre los procesos de contratación y adquisiciones.
- Elaborar indicadores de desempeño.
- Control y difusión del saldo y perfil de la deuda pública externa e interna concertada o garantizada por el Sector Público, así como los desembolsos y amortizaciones.
- Control e información sobre los proyectos de inversión pública y del Fondo de Estabilización Fiscal.

b) Período de implantación: A fines de 1996 comenzó un acercamiento con los usuarios de las Unidades Ejecutoras (Ues). En 1997 se inició un registro manual paralelo que permitió. En el período 1997 – 1998 la tarea ha sido la implantación del SIAF-SP en todas las UEs del Gobierno Central y Regiones. En 1998 se entregó equipamiento y se implementó un registro automatizado paralelo. Desde enero de 1999 el SIAF – SP se ha

constituido en el sistema oficial de registro de las operaciones de gastos e ingresos de las unidades ejecutoras (559 actualmente), así como en el medio de pago del Tesoro Público.

c) Ubicación e Integración: La responsabilidad de implantación del SIAF-SP y de la normativa correspondiente está radicada en el Ministerio de Economía y Finanzas. Está definido como un sistema para la gestión de tesorería, e integrado a sistemas asociados a la gestión pública. Los organismos rectores son la Dirección Nacional de Presupuesto Público, la Dirección General de Tesoro Público y la Contaduría Pública de la Nación.

d) Marco doctrinario presupuesto – contabilidad: El SIAF está definido como un sistema de Ejecución y no de Formulación Presupuestal ni de asignaciones que es un sistema complementario. Está diseñado como una herramienta muy ligada a la gestión financiera del Tesoro Público. La contabilización no está completamente automatizada. El Sistema Contable (SICOM) captura en medios magnéticos la información de las entidades, según diferentes períodos definidos: la información financiera en forma mensual, el registro de información presupuestal trimestralmente.

e) Cobertura: Los equipos SIAF que operan en las UEs son terminales del Tesoro Público para realizar el proceso de pago. Considera módulos para el registro de compromisos, calendario de compromisos, autorización de giro, registro de pagos, contabilidad (SICOM).

f) Orientación: Destinados sus productos principalmente a mejorar la gestión financiera del Tesoro Público, al entregar información oportuna y confiable de las obligaciones por pagar. Monitorea por esta vía la ejecución del presupuesto por sectores y entidades. Los usuarios de las entidades pueden consultar los datos, según el área de responsabilidad y nivel de acceso.

g) Estructura del diseño: El SIAF registra y controla los flujos financieros, que posteriormente y junto con los compromisos y devengado son registrados en el sistema contable (SICOM).

h) Transparencia: Tiene una gran cobertura y facilidad de acceso a información, especialmente a los usuarios externos, que pueden acceder vía Internet a reportes estructurados y a la base de datos para llegar al detalle agregado que interesa según las variables de clasificación.

i) Productividad: Los reportes están orientados a conceptos de gastos. Al existir en cada UE una relación administrativa relacionada con el Tesoro Público, le impone una revisión de la gestión, posibilitando una reingeniería al interior de cada ente público. Sin embargo, esto no ha sido plenamente utilizado.

j) La cuatro U: No es actualmente un sistema único que incorpore a la totalidad de las entidades del Estado, particularmente las entidades descentralizadas y municipales; en relación con la uniformidad no están integradas en el tiempo las transacciones presupuestarias y su registro contable, que asegure la coordinación y la unidad de la información para la gestión financiera del Estado. Diseñado como un sistema horizontal pero no unificador, con capacidad de intercambiar datos con otros sistemas horizontales, verticales y exógenos. Si bien es útil en el ámbito estratégico, no es clara su utilidad en los niveles operativos y gestión, para las entidades públicas.

VII. UN AVANCE DE TAXONOMIA DE LAS EXPERIENCIAS DE LOS SIAFS.

Como una propuesta para iniciar una discusión sobre el grado de desarrollo de los sistemas analizados, se identifican a continuación una clasificación general de las distintas experiencias, trabajo que debiera ser complementado con estudios con mas profundidad que se realicen en este campo:

<p>Argentina</p>	<p>Estado general del Sistema</p> <p>El sistema esta desarrollado para el gobierno federal, produciendo información agregada, con periodicidad mensual de buena calidad, así como la información analítica para uso de terceros.</p> <p>Los avances más notorios:</p> <p>El ciudadano tiene acceso a bastantes reportes sobre el comportamiento financiero en el ámbito global, que han sido procesados e integrados en un marco lógico de análisis y presentación, por alguna instancia gubernamental.</p> <p>Áreas de perfeccionamiento</p> <p>Avanzar en la consulta al nivel de la base de datos, seria importante.</p> <p>Normalización que unifique el tratamiento presupuestaria y contable, para asegurar la coordinación y la unidad de la gestión financiera del Estado</p>
<p>Bolivia</p>	<p>Estado general del Sistema</p> <p>El sistema ha reiniciado con fuerza la implementación de un sistema, cuyo desarrollo conceptual es un nivel avanzado y que estuvo detenido por algunos años. La implementación gradual en el ultimo tiempo ha permitido sentar las bases para una expansión y profundización que pudiera requerir poco tiempo.</p> <p>Los avances más notorios:</p> <p>La contabilidad gubernamental opera como un sistema común, único y uniforme, integrador de los registros presupuestarios, económicos, financieros y patrimoniales.</p> <p>Capturan las transacciones en tiempo real desde las Unidades Ejecutoras y Direcciones Administrativas de los Ministerios.</p> <p>Permite a proveedores y demás beneficiarios del Estado consultar a través de Internet.</p> <p>Áreas de perfeccionamiento:</p> <p>Ampliar la cobertura a todas las entidades del Estado, particularmente a las entidades descentralizadas y municipales</p>

<p>Brasil</p>	<p>Estado general del Sistema</p> <p>El sistema Brasileño es el desarrollo más antiguo entre los revisados, presentando una cobertura completa en el ámbito del Gobierno Federal, con avances de integración en algunos estados de mayor tamaño. En términos de cobertura destaca la incorporación de las empresas publicas con sus balances patrimoniales. En términos de desarrollo, se puede clasificar como un sistema maduro y completo, aunque con necesidad de optimización tecnológica.</p> <p>Los avances más notorios:</p> <p>Los usuarios pueden acceder a información en línea, reporte estructurados a fechas determinadas, con la posibilidad de generar reportes de acuerdo a necesidades, combinando un conjunto de variables.</p> <p>Áreas de perfeccionamiento:</p> <p>Aparecen registros separados para el presupuesto público del sistema contable. Sin posibilidad de consulta al nivel de la base de datos.</p>
<p>Chile</p>	<p>Estado general del Sistema</p> <p>No obstante contar con un sistema de administración financiera desarrollado a mediados de los setenta, que ha demostrado una gran eficacia en el mantenimiento de los equilibrios fiscales, el Sistema de Información integrada se ha iniciado recientemente a partir del año 1998, bajo un consenso entre el Poder Ejecutivo, la Contraloría General de la República y el Congreso Nacional.</p> <p>Los avances más notorios:</p> <p>El sistema prevé la total consistencia entre el concepto del devengado contable y el devengado presupuestario.</p> <p>Se proyecta sobre la base de una captura de transacciones a escala institucional, y una posterior agregación en los niveles inmediatamente superiores.</p> <p>Áreas de perfeccionamiento</p> <p>Se encuentra en etapa de implantación sobre la base de un prototipo en 5 reparticiones públicas.</p>

<p>Guatemala</p>	<p>Estado general del Sistema</p> <p>Es un sistema que en términos conceptuales esta completamente desarrollado, y de aplicación bastante amplia, con especial énfasis en la administración de tesorería y control de bienes.</p> <p>Los avances más notorios:</p> <p>El subsistema de Tesorería que paga directamente a cada beneficiario por transferencia vía el sistema bancario, a cuentas de los beneficiarios, con un plazo de 24 horas y en estricto orden en que se reciben los CUR.</p> <p>Áreas de perfeccionamiento:</p> <p>La información corresponde a una clasificación por objetos de gastos, no por productos.</p> <p>Los reportes a los usuarios externos son de información en el ámbito agregado, sin acceso a las bases de datos y construir informes personalizados</p>
<p>Perú</p>	<p>Estado general del Sistema</p> <p>Se puede clasificar como un sistema en estado de madurez, en términos de su desarrollo conceptual, implementación, producción y accesibilidad de la información. Genera información detallada al nivel de gastos por programas y por objeto del gasto, proveyendo de una buena primera aproximación a los costos de las acciones del estado. Presenta adicionalmente una evolución en cuanto a integrar eventos de planificación y gestión de los sectores y servicios públicos.</p> <p>Los avances más notorios:</p> <p>Tiene una gran cobertura y facilidad de acceso a información, especialmente a los usuarios externos, que pueden acceder vía Internet a reportes estructurados y a la base de datos para llegar al detalle agregado que interesa según las variables de clasificación.</p> <p>Entregar información oportuna y confiable de las obligaciones por pagar. Monitorea por esta vía la ejecución del presupuesto por sectores y entidades. Los usuarios de las entidades pueden consultar los datos, según el área de responsabilidad y nivel de acceso.</p> <p>Áreas de perfeccionamiento:</p> <p>El SIAF está definido como un sistema de Ejecución y no de formulación Presupuestal ni de asignaciones, que es un sistema complementario</p> <p>La contabilización no está completamente automatizada. No están integradas en el tiempo las transacciones presupuestarias y su registro contable</p>

VIII. ALGUNAS OPINIONES DE INVOLUCRADOS¹⁹

En la realización de este estudio se realizaron algunas entrevistas a actores claves, especialmente a aquellos involucrados en el diseño y mantenimiento de los SIAFs/SP en los países, con el fin de contrastar información y recibir retroalimentación, en especial, en relación con las dificultades y potencialidades de los sistemas. A continuación se presenta una transcripción textual de algunas opiniones de estos involucrados:

SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN

... no necesita tener una infraestructura enorme, porque está descentralizado, es de ejecución descentralizada. Entonces, tampoco necesito al segundo tener respuesta de pasos de ejecución, porque no hace falta tampoco y esta es la gran ventaja de este sistema, con lo cual la estructura de que dispone la red no es enorme, ni es altamente costosa... (la dificultad de implementación)

....a partir de 1998 estamos trabajando en forma muy coordinada con la dirección técnica de presupuesto y la contabilidad del estado... hay que refinar algunos procedimientos... pero en realidad está funcionando con bastante eficiencia, sobre todo si la comparamos con el tiempo anterior... (coordinación interinstitucional)

...hay que dar un mayor empuje, porque a través de eso... se puede evaluar cuál es la gestión de cada uno de los ministerios... porque... no tenemos más elementos de juicio para juzgar el resultado de la gestión.(Indicadores).

... hay un antes y un después del sistema, en cuanto a la validez de la información. Esto es muy claro y sobre todo al nivel de dirección y político..... gran parte del motor de implementación es que cuando internamente piden una cierta información, se encuentran con que reciben tres datos distintos como respuesta a la misma pregunta, de acuerdo a quién se lo suministre, por la desintegración que hay... Esto lleva a que cuando tienen un sistema integrado, es inmediata la respuesta por un lado y la coherencia de la información... (evaluación de la implementación)

...en éste momento tenemos implementado, por ejemplo, el sistema de la Cuenta Única del Tesoro. Entonces, todos los pagos los administra Tesorería General de la Nación a través de órdenes bancarias o autorizaciones de pago. Entonces cuando la tesorería ordena que por medio de una tesorería central, de una tesorería local, se haga un pago, ya el sistema capturó ese momento y la transacción quedó registrada. Es decir, antes inclusive que el dinero llegue al proveedor, el sistema ya lo da como pagado. (Inmediatez y completitud de la información de base)...

... desde 1976, en que iniciamos la implantación del sistema, se ha ido gradualmente perfeccionando; cada año hay alguna mejoría en función de las dificultades que fueron encontradas en un año anterior. Y a medida que fue creciendo, las demandas fueron creciendo a cada año (086). El sistema se inició como un área menor del Gobierno, y esa área fue siendo aumentada, atendiendo a otras áreas del Gobierno, otros organismos. Hasta que, hoy por hoy, ya estamos casi en un 100%, actuando en todos los organismos del Gobierno Federal, dentro de todos los órganos gubernamentales...(Cobertura y tiempo de implementación)

¹⁹ Las opiniones reflejadas se obtuvieron a través de la administración de una entrevista telefónica a responsables de la administración y operación de los sistemas de administración financiera. El anexo 1 contiene un listado de las preguntas pautadas en esas entrevistas. Cuando fue posible se realizaron entrevistas personales, típicamente los responsables de los sistemas, destinadas a profundizar ámbitos cualitativos de la investigación así como a validar juicios que se derivan de la lectura de documentos. Dado el alcance de este estudio no fue posible disponer, como es deseable de una revisión cualitativa de diversos agentes (administradores, proveedores, demandantes de información).

SOBRE EL DISEÑO

... hemos dado mayor agilidad a las compras gubernamentales... y con economía... también pago oportuno a los compromisos del gobierno, entre otros... (transparencia)

... hoy por hoy, estamos en la etapa introductoria que son... las definiciones de la base para desarrollar un sistema de costo en el sector público.. (contabilidad de costos)...

... (con) la estructura de pagos y discusión del presupuesto... el trabajo se ha mejorado bastante, con las consideraciones del sistema on line y es un sistema moderno y con mucha confiabilidad, es un sistema muy ágil, los registros son muy eficaces y el trabajo tiene una eficiencia muy grande para todos aquellos que trabajan en el área de ejecución financiera y de presupuesto... (Clientes Principales)

JUICIOS GLOBALES

... La burocracia del sistema gubernamental, del Gobierno, es una gran traba para una mejor eficiencia de todos nosotros. Pero, el SIAFI es un instrumento que trajo una agilidad tremenda para el proceso. A medida que redujo sustancialmente las posibilidades de bloqueos burocráticos, con la tramitación de los papeles en el día a día de un reparto... pudiendo poner on-line, en tiempo real, ...permite agregar valor aquí en Brasil, en Río, en Sao Paulo, en cualquier parte del país inmediatamente. La agilización del proceso es muy grande... (como aporta a la productividad del gasto publico)

... en cuanto a la mejora de los procesos, ... está acompañada por la decisión interna de cada organismo. Quizá era un objetivo, pero nunca fue un objetivo el de transformación a fondo de cada organismo en la implementación, cambiar todos los procesos... pero potencialmente está; hoy por hoy, estamos trabajando más con la persona, que es la responsable de la mejora de los procesos (optimización de los procesos),

... entonces, el sistema me permite tener identificado el compromiso, el devengado y el pagado. Lo que se pretende es que avance más en esto, en cuanto a que no solamente sea un sistema de registro, sino que... permita, por ejemplo, en el tema bienes, tener consultas on-line y saber si hay una disponibilidad en un almacén, dónde están ubicados los bienes físicos... que deje e ser un simple sistema de registro (como aporta a la gestión).

... tener prácticamente la información en línea de la ejecución presupuestaria de los organismos ... si acá el secretario tiene que tomar una determinación de cuánto es el nivel del gasto público a determinado día... (Valor Agregado).

JUICIOS DE FUTURO

... Por cierto, el SIAFI representa un gran avance interno de consolidación del procedimiento, consolidación de la información y como un facilitador de las operaciones. (162) Pero hoy en día, necesita servir más como un instrumento gerencial. Precisa una modernización para que la información sea emitida y trabajada de una forma más simple y más gerencial. Tal vez es esto un gran desafío, una gran necesidad de desarrollo del sistema (Como evolucionar o avanzar)

... Un punto muy fuerte,, es la potenciación en las provincias y municipios... hay un objetivo estratégico para que... puede caminar el sistema en toda la extensión de nuestro país... cómo fue fuerte para todos el poder del órgano central... también tenemos que tener un fuerte desarrollo para que este sistema puede caminar para las provincias y en los municipios; ... entonces este es un puente... una ventaja muy grande de paralización de la información... la administración pública es solamente una, repartida en todo el país... la administración es solamente una... una legislación macro... única para todos... que trabajan en la administración pública... entonces todo el sistema padronizado para todos no... viene un cuento de indicador muy fuerte del sistema que puede también padronizar para todos los municipios (sobre valor agregado).

IX. PRINCIPALES VIRTUDES Y LIMITACIONES DE LOS SISTEMAS REVISADOS

Virtudes

- Los sistemas de información están estructurados a partir de sistemas contables que permiten, según las decisiones que tomen las autoridades pertinentes, registrar la información de impacto económico financiero desde el primer momento, en la unidad mínima de información.
- La construcción de los SIAFs, ha reconocido la complejidad del desafío y, por lo tanto, han realizado recorridos largos, adaptando la normativa y utilizando razonablemente la tecnología disponible, en función de las necesidades efectivas de los sistemas.
- La implementación de estos sistemas, se ha basado en los casos más exitosos, en el aprovechamiento de las capacidades de personal de línea, combinadas adecuadamente con el expertizaje contratado, lo que ha permitido cimentar institucionalmente las nuevas practicas requeridas para su administración.
- Todos los sistemas que se encuentran en una etapa de madurez media o superior, son capaces de responder adecuadamente a los requerimientos de información para la gestión financiera agregada y de transparencia publica.

Debilidades

- En general los sistemas no han alcanzado un grado de madurez, para permitir un conocimiento acabado y directo de los costos totales de los servicios realizados por el sector publico. Esta debilidad, aunque subsanable por métodos indirectos, puede resolverse si en el futuro los sistemas de presupuestación y contabilidad avanzan efectivamente a sistemas patrimoniales, con responsabilidades descentralizadas a nivel de agencias.
- Son pocos los avances observados, en cuanto a los servicios que los SIAFs, prestan a la gestión al nivel de agencia. En general, los responsables de los servicios públicos tienen la obligación de entregar información en los formatos y frecuencias que los Sistemas le solicitan, pero no fue posible observar si recibían a cambio información y herramientas de poderosas, que les ayudara en la gestión particular de su institución.

X. CONCLUSIONES

De la revisión de estas experiencias, incluyendo las entrevistas telefónicas y personales, podemos avanzar las siguientes conclusiones:

- En general los SIAFs, se han concentrado en gestionar y producir información financiera, con muy poco desfase en tiempo, dirigida básicamente a dos tipos de usuarios principales:
 - i. Tomadores de decisiones financieras / presupuestarias, típicamente: Oficinas de Presupuesto, Tesorería, Banco Central. Se cumple así con el objetivo general de sustentabilidad del gasto, otorgando apoyo a la coherencia de la programación financiera del sector público y acrecentando la responsabilidad de las autoridades financieras.
 - ii. Clientes internos de las unidades de administración de recursos en el resto de la administración, típicamente oficinas de presupuesto en las diversa reparticiones públicas. Por esta vía se reducen costos de transacción y se transparentan decisiones de carácter presupuestario y de utilización de recursos.
- Los beneficios mas relevados para las autoridades del nivel financiero central, tiene que ver con la oportunidad y calidad de la información agregada y la capacidad de administrar ordenadamente la caja, obteniéndose importante beneficios financieros y acotamiento de las posibilidades de fraude.

- El conocimiento detallado de los efectos de la suma de compromisos financieros que van realizando los gobiernos, es otro gran beneficio que se le reconoce a estos sistemas.
- Todos los sistemas implantados o en implantación han introducido reducciones importantes de costos en la administración de las transacciones, básicamente por dos vías:
 - i. Reducción de tiempo y de recursos al eliminar cientos de procesos paralelos, redundante y obsoletos, y
 - ii. En muchos casos la reducción drástica, sino eliminación, de prácticas corruptas, que utilizaban la demora en los procesos como mecanismo de extorsión sobre proveedores o beneficiarios.

Por cierto, este ahorro aún no es observado como un valor neto, por cuanto el estado no ha hecho la segunda parte del trabajo, cual es re-entrenar y reasignar a labores más productivas, al personal que se libera de los antiguos procesos

- Los clientes externos, llámense estos: ciudadanos, poder político, centros de investigación, empresas privadas, son atendidos bastante desigualmente según cada país. Teniendo como declaración común la transparencia de los sistemas, no se observa una sistematización para satisfacer requerimientos comunes o "típicos" por tipo de requirente. Así por ejemplo, en el caso Argentino se dispone en la WEB de una amplia y excelente información analítica, pero no existe la posibilidad de ingresar a la base de datos, en el caso Perú es posible ingresar hasta el último detalle de compromisos y gastos, pero no están disponibles para el público resúmenes analíticos, o herramientas que faciliten la composición de información.
- Es importante destacar el caso de Bolivia, que aunque el acceso directo a información por la WEB, es aún muy limitado, dispone de un sistema de relación directa con todos los que tiene alguna transacción con el estado, mediante un sistema de ingreso con clave. Así por ejemplo, cualquier proveedor puede conocer el estado del proceso de un pago sin recurrir ningún oficial u oficina de gobierno.
- Todos los sistemas revisados se mantienen substantivamente en el rol que los define primariamente, es decir, como proveedores de información financiera para mejorar la gestión del sector público, lo cual es a nuestro juicio muy acertado. Intentar ir mas allá de las fronteras del ámbito que le es propio, dispersaría energía y pondría en peligro la efectividad de estos sistemas. Sin embargo, es importante destacar el caso de Perú, el cual además de haber avanzado y consolidado el sistema de información financiera, ha desarrollado una línea de gestión estratégica, la cual es posible de diseñar, seguir y controlar en parte importante por la existencia de SIGFE, y de otros sistemas de construcción reciente como el de Inversión Pública.
- Los sistemas, hasta ahora revisados, entregan información de gastos, y en algunos casos, avances de tipo patrimonial (Activos del Estado, Deuda Pública). Teniendo en cuenta los sistemas de contabilidad subyacentes, no es posible por ahora disponer de información de costos por programas y actividad, aunque países como Argentina y Perú han iniciado proyectos en ese sentido.
- No se observa un lineamiento común respecto de la generación de Informes Gerenciales, a distinto nivel, concentrándose en general estos informes en el ámbito de las altas autoridades financieras, y muchas veces según demanda. Se resta de esta manera un tipo de beneficio de apoyo a la gestión de directivos de Agencias y mandos medios, que el sistema podría generar a un mínimo de costos.
- A excepción de Perú, no se registró la opinión positiva de administradores respecto del uso de esta herramienta como un elemento de apoyo a su gestión. Lo anterior, aunque entendible dado el nivel de madurez de los sistemas, es también una gran pérdida de posibilidades de generación de beneficios.
- Teniendo en cuenta las bases de contabilidad y presupuesto utilizadas, los sistemas aun no están preparados para entregar una información genuina de costos, aun cuando todos disponen de un buen avance en cuanto a la posibilidad de identificar gran parte de los gastos incurridos por programas o proyectos, y la posibilidad de

calculo de imputaciones para partidas de gastos generales y eventualmente la aplicación por utilización de activos.

- Todos los entrevistados reportaron un ciclo de resistencia, adaptación, apropiación de parte de los funcionarios directamente involucrados en los SIAFs, el cual fue mas corto cuanto más profundo se realizo el cambio. No fue tan clara la observación respecto de los funcionarios intermedios, en tanto que en muchos casos los directivos superiores de agencias (a excepción de las de carácter económico- financiero por cierto) aun perciben los beneficios de información gerencial para apoyo a su gestión, que le puedan proporcionar los sistemas.
- Por ultimo, un elemento notable de esta investigación fue constatar lo poco que “conversan” los encargados de estos sistemas entre los países, y como cuando lo hacen es mas bien por iniciativas aisladas que como un esfuerzo común y orientado a obtener los beneficio de la cooperación.

XI. RECOMENDACIONES

La anterior revisión nos sugiere las siguientes recomendaciones generales, para apoyar el desarrollo de este instrumento:

- Avanzar en la normalización de los SIAFs, y generación de estándares de información a producir, siguiendo una lógica de cliente/producto, aparece como una primera tarea a desarrollar en el ámbito regional. En efecto, disponer de un mínimo común de diseño y productos de información del sector público, permitiría realizar conversaciones muchos mas fluidas y apoyaría los procesos de integración gubernamental que se desarrollan. El Apoyo de instituciones regionales como la CEPAL y el BID, pueden ser muy útiles en la normalización y estándares de:

- i. Reportes a organismos internacionales
- ii. Cobertura, temporalidad
- iii. Información gerencial
- iv. Información estandarizada a públicos específicos: ciudadanía, órganos del estado, entidades de investigación

- Una iniciativa complementaria con la anterior, seria la de crear una red de Benchmarking, en el ámbito de los SIAFs, que permitiera el mejoramiento acelerado de sus resultados y el entrenamiento de mayor alcance entre los agentes administradores de los sistemas.

- Un avance critico de los sistemas que están mas adelantados a una evolución hacia el apoyo gerencial de las Agencias (servicio públicos), de tal manera de transformarse en herramientas de Información Gerencial destinadas a:

- i. Autoridades superiores
- ii. Directivos al nivel de agencia
- iii. Directivos intermedios

- La realización de un Seminario- Taller Regional, que ponga en evidencia más profunda las potencialidades de estos sistemas podría ser la forma de materializar las iniciativas propuestas.

En términos específicos se pueden deducir de la experiencia compartida por diversos agentes involucrados, algunas recomendaciones en la implantación del SIAF :

- Estructurar un SIAF integral, único y uniforme, que permita apoyar el proceso de descentralización de la gestión financiera, tanto en el plano operacional como gerencial. En el sistema de administración financiera, debe estar subyacente el criterio de que dicho sistema debe formar un conjunto indisoluble, ya que no es factible

desarrollar una eficiente política de control, si la misma no está basada en el plan de organización de las instituciones y en los reglamentos y manuales de procedimientos que regulan la administración de sus recursos.

- Revisar el marco doctrinario presupuestario y contable, en términos que sea compatible con la formación de una base de datos y que permita la generación de información en la forma y contenido que sea demandada por los usuarios. El sistema contable es el sistema integrador de la información financiera del sector público, sin desmedro de las informaciones propias y específicas que se originan y se requieren en cada uno de los restantes sistemas.
- Consultar todas las herramientas de administración financiera, los medios que faciliten las acciones operativas y las interfaces con otros sistemas. La teoría de sistemas brinda dos aportes básicos esenciales: la interrelación de sistemas y los criterios de centralización normativa y de descentralización operativa. Estos dos aportes de la teoría llevados al campo específico de la administración financiera y de recursos reales gubernamentales, permiten fijar los siguientes criterios básicos de diseño: a) concebirlo como un macro sistema operante en la administración pública, conformado a su vez por un conjunto de sistemas interrelacionados y, b) en el funcionamiento de cada sistema componente exista una clara diferenciación entre las áreas centralizadas y descentralizadas.
- Configurar un sistema de información integral y uniforme, que se constituya en un efectivo apoyo a la gestión, afianzando el proceso de descentralización de la gestión financiera, en sus aspectos operativos y gerenciales. En el mediano plazo, los servicios que alcancen las metas globales definidas deben estar en condiciones de garantizar un nivel de responsabilidad en su gestión que los debería hacer acreedores a un estatus institucional diferenciado.
- Producir información en tiempo real sobre la ejecución presupuestaria, reducir el costo de oportunidad en el manejo de la caja fiscal y relacionado con otros sistemas de información del sector público o externos.
- Aprovechar la experiencia alcanzada en otras aplicaciones en la estructuración del SIAF.

BIBLIOGRAFÍA

El Pacto Fiscal. CEPAL, Naciones Unidas 1998.

La gestión pública en la economía digital, Tapscott y David Agnew, Finanzas & Desarrollo, FMI, diciembre 1999.

Estrategia y Sistemas de Información, Serie McGraw-Hill de Management.

.Mostajo Rossana, Productividad del sector público, evaluación de la gestión del gasto público e indicadores de desempeño en Guatemala. CEPAL. Serie de Política Fiscal, septiembre2000.

Kaplan Robert S y Norton David P., The Balanced Scorecard : Traslating strategy into action

ANEXO 1

Pauta de Entrevista Telefónica

- **DISEÑO**
 - ¿Ligado a la planificación programática y estratégica del Gobierno? ¿Como?
 - ¿Que parte juega dentro del sistema de gestión del SP. General?
 - Consistencia Interna
 - Costo eficacia
 - Valor agregado

- **IMPLEMENTACIÓN**
 - Prioridad efectiva: ¿Recursos colocados son proporcionales a las demandas que se le hacen?
 - ¿Los sistemas “técnicos” son de calidad”?
 - Los sistemas “técnicos” se implementan junto a cambios en prácticas culturales (¿Capacitación y re-entrenamiento)?
 - ¿Los outputs del sistema son los esperados y agregan valor?

- **JUICIOS GLOBALES**
 - Aporte a la Transparencia vs. Productividad de corto plazo?
 - Aporte a la gestión de funciones agregadas (tesorería, planificación.) Vs. Aporte a gestión de servicios?
 - Aporte a la medición de la productividad del sector público?
 - Alcance que debiera tener el Sistema. Solo financiero, total, ligado en red con otros subsistemas de gestión?