

La integración de los gestores públicos en el sistema contable

El control de la gestión del presupuesto de gastos a través de la Contabilidad Pública

Eduardo León Lázaro

Interventor General de la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía

La concepción moderna de la Contabilidad Pública como un sistema de información, ha impulsado una ampliación considerable de sus posibilidades. El objetivo de control que tradicionalmente ha constituido y constituye una de sus finalidades más característica ha sido probablemente uno de los que ha resultado más potenciado, al ser considerada actualmente la contabilidad como el núcleo del Sistema Integrado de Información.

El presente artículo pretende profundizar en la consideración del Sistema Contable como instrumento de control, mediante la utilización de un mecanismo concreto: la incorporación de las funciones propias de los órganos de gestión del gasto público a un Sistema Integrado de Información.

La Junta de Andalucía gestiona en la actualidad un presupuesto de más de 1.781.948 millones de pesetas, contabilizándose anualmente un número aproximado de 839.556 asientos para la ejecución del Presupuesto de Gastos. Este importante volumen de recursos, ofrece dificultades de gestión si se observa además la alta descentralización de la organización. En la actualidad, la estructura de la Junta de Andalucía se ha consolidado con 11 consejerías, 9 organismos autónomos, 63 direc-

ciones generales, 80 delegaciones provinciales, 123 hospitales y distritos sanitarios, y otros múltiples centros de gastos de tercer nivel.

Implantación del sistema integrado

Para abordar esta problemática, por Orden de la Consejería de Economía y Hacienda de 23 de diciembre de 1992, se acordó la implantación del sistema integrado de gestión presupuestaria, contable y financiera, denominado en términos coloquiales *Sistema Integrado Júpiter*. Entre sus distintos objetivos se encuentra la agilización y racionalización de los circuitos administrativos y procedimientos, y el acercamiento de la información derivada de la ejecución del Presupuesto de Gastos hacia el órgano que necesite su utilización. Para ello, se estimó imprescindible desarrollar el sistema dotando a los gestores de una contabilidad en fase previa, que posteriormente es validada por las distintas intervenciones como centros contables.

De esta forma, a tales oficinas se les asignan ciertas funciones de contabilización de las distintas operaciones que realizan en el ejercicio de las competencias de gestión de los créditos del Presupuesto de Gasto que tienen asignados. Así, registran en el sistema contable las propuestas de modificaciones presupuestarias y las propuestas de documentos contables relativos a la ejecución del Presupuesto, para remitirlas con posterioridad y a efectos de su preceptiva fiscalización, a la respectiva intervención. Por otra parte, contabilizan directamente las redistribuciones de créditos entre unidades territoriales (provincia/centro de gasto), operaciones contables éstas que no constituyen modifica-

El Sistema Júpiter tiene como objetivos la agilización y racionalización de los circuitos administrativos y procedimientos, así como el acercamiento de la información

ciones presupuestarias sino descentralizaciones o desconcentraciones de crédito.

Desde el punto de vista subjetivo, el *Sistema Integrado Júpiter* se encuentra implantado en todas las intervenciones que, como centros contables, operan en la Junta de Andalucía y organismos autónomos, así como en las distintas oficinas de tesorería, concretándose ambas en 51 y 17, dependencias respectivamente. Por otro lado, las oficinas que gestionan la totalidad del Presupuesto de Gastos, a través de procedimientos de captura previa, se distribuyen orgánicamente de la siguiente forma:

- 86 Direcciones generales de consejerías y organismos autónomos
- 72 Delegaciones provinciales
- 123 Dependencias del Servicio Andaluz de Salud (entre los que se encuentran la totalidad de los hospitales y distritos sanitarios)
- 35 Dependencias de otros organismos autónomos.

Las cifras por sí solas muestran la fuerte implicación con la gestión del sistema contable. Es importante, a su vez, observar cómo se encuentra descentralizado el tratamiento de la información en oficinas de segundo y tercer nivel de la red territorial (delegaciones provinciales y centros de gasto, respectivamente).

Procedimiento de gestión del gasto

Desde el punto de vista funcional, el procedimiento a seguir para la contabilización de los actos de ejecución del presupuesto de gastos, podría describirse en los siguientes términos.

El órgano gestor, al registrar una propuesta de documento contable, tiene diferentes opciones (ver Gráfico). Independientemente de la posibilidad de capturar una propuesta directamente, existen alternativas que simplifican la labor de registro. Así, la copia de propuestas ya registradas o la activación de propuestas rechazadas por intervención se constituyen como eficaces instrumentos para agilizar la utilización del *Sistema Júpiter*. Por otra parte, es importante citar las posibilidades de transferencias de datos con sistemas de información externos de gestión de nóminas, subvenciones, etc., que permiten la captura masiva de propuestas de documentos.

En cualquier caso, por alguna de estas vías, la propuesta de documento generada tras ser sometida a múltiples validaciones de datos. Posteriormente, se procede a su edición física mediante mecanismos automáticos, y a su inclusión en un índice de remisión (relación de propuestas) para su envío a la intervención competente para su fiscaliza-

ción. En intervención, el procedimiento es simple: aceptación o rechazo. En el primer caso, se produce la contabilización definitiva de la propuesta y edición física del documento contable, y en el segundo, una vez asignada una tipología de reparo y capturado en el sistema el texto del mismo, se procede a su rechazo. En ambos casos, la salida

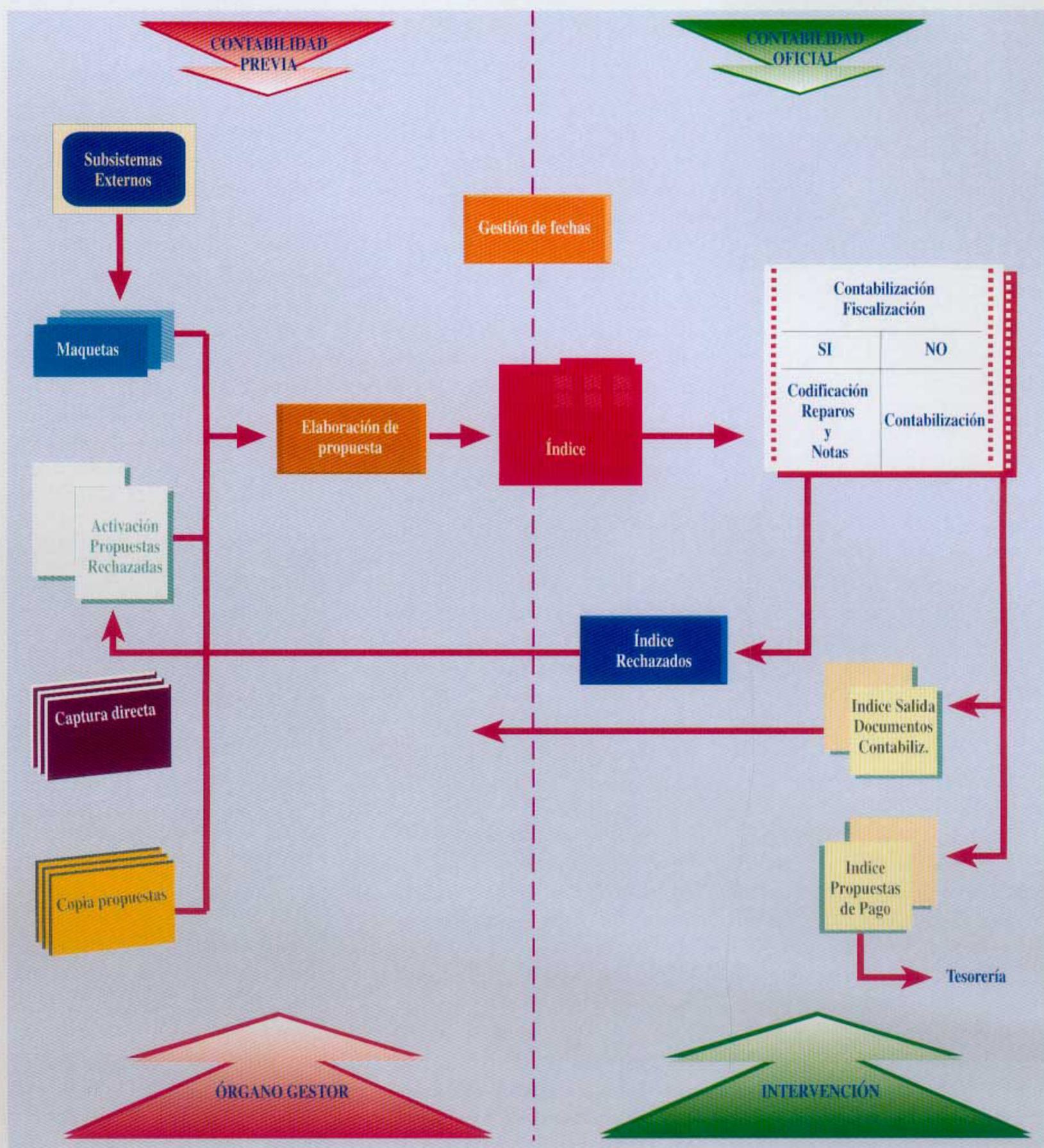
del ámbito de intervención se produce a través de un índice de devolución de propuestas documentos o de documentos contables al órgano gestor.

potenciar múltiples mecanismos de control.

Abordaremos a continuación algunos de ellos:

Este sencillo esquema de introducción de los procedimientos contables en la fase de propuesta de ejecución, ha permitido incorporar y

Las modificaciones presupuestarias que se proponen son controladas en cuanto al órgano competente para su aprobación, así



***La introducción
de
procedimientos
contables en la
fase de propuesta
de ejecución ha
permitido
incorporar y
potenciar los
mecanismos de
control***

como en cuanto a las limitaciones a las transferencias de crédito, entre otros aspectos referentes a esta materia.

Por otra parte, la captura de la propuesta de transferencia de créditos hace las funciones de retención de los créditos que han de causar baja a consecuencia de la tramitación de tales transferencias, con lo que se elimina el trámite previo ante la intervención para registrar la correspondiente retención.

❖ El control de existencia de crédito disponible en la aplicación presupuestaria y del saldo de fases anteriores, se valida en la propia oficina de gestión. Ello ha provocado la eliminación total de reparos por esta causa en las intervenciones, ya que todas las propuestas de documentos contables entran en el ámbito de intervención con existencia de crédito asegurada.

❖ A través de una tabla que discrimina los tipos de documentos contables que pueden tramitarse

por cada tipología de expediente de gastos, se asegura que la utilización de las fases contables sean las correctas para cada fase del procedimiento de gestión del gasto público.

❖ Las funciones de registros de entrada y salida de documentos se han automatizado totalmente, circunstancia que agiliza considerablemente las relaciones de las oficinas de gestión con las de control.

❖ Referente a la actividad de contratación administrativa, el Sistema contiene un Registro de Contratos que es mantenido por las oficinas de gestión, apoyándose para ello en las propuestas de documentos contables que se tramitan. Por ejemplo, la integración de los datos contables derivados de la tramitación de expedientes de contratación administrativa en el propio Registro de Contratos ha permitido incluir en el sistema validaciones objetivas que aseguran el cumplimiento de la legalidad aplicable en esta materia, como límites de importes, que incrementan el control sobre dichas actuaciones. A su vez, un módulo controla las certificaciones de obra que son tramitadas, ajustando y verificando la obra ejecutada, impuestos y anticipos por operaciones preparatorias incluidas o compensadas, permitiendo que su remisión a intervención se realice una vez comprobados dichos aspectos por el Sistema.

❖ Otra de las utilidades que ha permitido instrumentar el sistema es el control de las cuentas autorizadas correspondiente a *Habilitaciones de Personal* y *Gastos de Funcionamiento*. En este sentido, se imposibilita la tramitación de propuestas a favor de cuentas de dicha tipología que no se encuentren autorizadas y dadas de alta por la Dirección General de Tesorería en el fichero maes-

tro de cuentas autorizadas, lo que posibilita asegurar un control eficaz de las mismas.

❖ Así mismo, se controla en la fase de captura de propuestas, que no existan libramientos pendientes de justificar cuyo plazo de justificación hubiera vencido, impidiéndose la captura de nuevas propuestas en tanto que la justificación de los libramientos anteriores no se haya producido.

❖ La calidad de la información correspondiente al tercer acreedor y a la cuenta corriente destino de las transferencias se incrementa de forma considerable. La validación de los algoritmos de la letra del NIF, o del dígito de control de la *Cuenta Corriente Cliente*, son ejemplos claros de que la captura de los datos en el origen es básica para incrementar la calidad y coherencia de los mismos, y agilizar los trámites administrativos, porque disminuyen considerablemente los errores producidos.

***Las oficinas de
gestión de la
información
contable ofrecen
nuevos
horizontes para
tomar las
decisiones que
demanda la
prestación de
servicios públicos***

❖ Otro ejemplo de la eficacia del mecanismo de integración de las oficinas de gestión se puede observar en el control de los acreedores sometidos a embargos y retenciones judiciales o administrativas. De esta forma, cualquier captura de documentos de terceros incluidos en el fichero centralizado de requerimientos judiciales o administrativos, mantenido por la Dirección General de Tesorería de la Consejería de Economía y Hacienda, ocasiona que las propuestas de documentos que realicen las oficinas de gestión nazcan ya con el descuento correspondiente que permita dar cumplimiento a los requerimientos previamente registrados en el Sistema.

❖ Igualmente, se realiza el control en el origen del cumplimiento de los acuerdos que establezca el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre limitación al reconocimiento de obligaciones, que tienen como objetivo el control del escenario de consolidación presupuestaria y el control del déficit. En la práctica se produce así un límite al volumen de propuestas de reconocimiento de obligaciones emitidas, impidiéndose la captura de nuevas iniciativas en el caso de superarse (al nivel de *supervinculación* que se establezca) los importes máximos autorizados.

❖ El control de los fondos de financiación afectada (subvenciones gestionadas, convenios, etc.) se ha visto incrementado al vincular de forma obligatoria la ejecución del presupuesto de gastos en este tipo de operaciones, a la existencia previa de compromisos de ingresos, derechos reconocidos o ingresos, según el caso.

A su vez, y como un tipo especial de financiación afectada, el control de los fondos europeos se ha acrecentado, al obligarse a la intro-

ducción de la acción comunitaria concreta al proyecto de inversión o expediente al que se asigna el gasto en cuestión, lo que facilita su posterior certificación y seguimiento.

Conclusiones

El análisis anteriormente expuesto nos permite, finalmente emitir diferentes conclusiones.

La contabilidad pública se nos ofrece, al considerarla el núcleo de un Sistema Integrado de Información más amplio, como un importante instrumento de control. Al margen del resto de fines de la contabilidad (registro, imagen fiel, etc.) que lógicamente se mantienen con esta concepción, la función de control a través de la contabilidad pública es potenciada de forma muy importante.

Las oficinas de gestión han de incorporarse a dicho sistema con

funciones contables concretas. La propuesta de asientos contables se constituye así como el instrumento apropiado para efectuar la captura de los datos en el origen, sin menoscabo del mantenimiento de las funciones contables en el órgano de control.

Por último, la utilización por parte de las oficinas de gestión de la información contable obrante en el sistema de información, ofrece nuevos horizontes hasta ahora vedados en relación con el aprovechamiento real de dicha información para los procesos de gestión, y para la toma de decisiones que demanden la prestación de los servicios públicos. De esta forma se potencia otro objetivo de la contabilidad no menos trascendente en la Administración Pública actual, que -apoyándose en los continuos avances tecnológicos- ha de indagar permanentemente en aquellos métodos que mejor contribuyan a satisfacer las necesidades colectivas. ■

