

cod. 1502/0150

C. 1999

f. C. 27/03/2015

Sistema Integrado de Gestión para las Representaciones Diplomáticas y Consulares Argentinas en el Exterior - 1

Universidad de Buenos Aires – Facultad de Ciencias Económicas
Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP)
Carrera de Especialización en Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público

TESINA

SISTEMA INTEGRADO DE GESTION PARA LAS REPRESENTACIONES DIPLOMÁTICAS Y CONSULARES ARGENTINAS EN EL EXTERIOR

Diego R. Moreno

RESUMEN EJECUTIVO

La sanción de la Ley N° 24.156/92 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional sistematizó una serie de normas y procedimientos administrativos, a fin de generar información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del Sector Público Nacional, útil para la dirección de las jurisdicciones y entidades y para evaluar la gestión de los responsables de cada una de las áreas administrativas.

En el marco de lo expuesto precedentemente, se hacía necesario modernizar y sistematizar la normativa vigente para la gestión administrativo-financiera de las Representaciones Diplomáticas y Consulares Argentinas en el exterior. Ello comenzó a materializarse con el dictado de la Resolución del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto N° 2490/92, perfeccionándose luego con la Resolución Ministerial N° 3106/99.



El presente trabajo brinda una visión de la contabilidad de las Representaciones Diplomáticas y Consulares Argentinas en el exterior, en su evolución histórica de los últimos años y en su perspectiva futura luego de la implementación de la Resolución N° 3106/99, que entre otros aspectos estableció la creación e instalación del sistema informático Context en dichas sedes.

También se efectúa un análisis de la Representación diplomática y consular vista como unidad de gestión administrativa y la posibilidad de extender la información contable a información integrada para la gestión de dichas unidades.

Todo ello en el marco del cambio del enfoque tradicional (contabilidad vista como sistema transaccional asistido por el procesamiento electrónico de datos) al enfoque de sistemas (administración de recursos informáticos considerando a la información contable y de gestión producida en el exterior como información crítica y de alto valor agregado para la toma de decisiones).

Universidad de Buenos Aires – Facultad de Ciencias Económicas
Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP)
Carrera de Especialización en Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público

**SISTEMA INTEGRADO DE GESTION PARA LAS
REPRESENTACIONES DIPLOMATICAS Y CONSULARES
ARGENTINAS EN EL EXTERIOR**

Cont. Diego R. Moreno

Buenos Aires, junio de 2002

INDICE

	PAGINA
INTRODUCCIÓN	6
CAPITULO I	
EL ENFOQUE TRADICIONAL DE LA CONTABILIDAD DE LAS REPRESENTACIONES EN EL EXTERIOR ORIENTADA A LA RENDICIÓN DE CUENTAS DOCUMENTADA DE SU GESTIÓN	10
Definiciones sobre el Sistema de Contabilidad Gubernamental creado por la Ley N° 24.156	10
La situación de la contabilidad de las Representaciones en el exterior al momento del dictado de la Ley N° 24.156	13
CAPITULO II	
EL CAMBIO NECESARIO AL ENFOQUE DE SISTEMAS	15
Definición del Enfoque de Sistemas	15
El Enfoque de Sistemas en el Sector Público en General y en la Cancillería en Particular	15
Transmisión analógica vs. transmisión digital	18
CAPITULO III	
LA REPRESENTACIÓN DIPLOMÁTICA Y CONSULAR VISTA COMO UNIDAD DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA	21
Características administrativas de las Representaciones	21
El problema del límite de un sistema	24
CAPITULO IV	
MODERNIZACIÓN NORMATIVA: SANCIÓN DE LA RESOLUCIÓN 3106/99 DEL MRECIC	26
Historia del proceso de modernización normativa	26
Ventajas del cambio normativo operado	27
CAPITULO V	

MODERNIZACIÓN CONTABLE: DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA CONTEXT	33
Historia del diseño y puesta en marcha del Sistema Context	33
Características del Sistema Context	36
CAPITULO VI	
ACTUALIDAD DEL SISTEMA CONTEXT COMO SISTEMA DE INFORMACIÓN TRANSACCIONAL	39
Los sistemas de información en una organización pública	39
Encuadre del Sistema Context como sistema de Información transaccional	40
CAPITULO VII	
PERSPECTIVA FUTURA DEL SISTEMA CONTEXT COMO SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN	43
CONCLUSIONES	47
BIBLIOGRAFÍA	52

INTRODUCCIÓN

Las Representaciones Diplomáticas y Consulares Argentinas en el Exterior¹ mantenían, desde su creación, una serie de sistemas de registro rudimentarios orientados única y exclusivamente a la rendición documentada de sus gastos.

Estos registros eran llevados en forma manual o con la sola asistencia de planillas de cálculo y se enviaban trimestralmente a la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto² sito en Buenos Aires los formularios en papel y los comprobantes de ingresos percibidos y gastos efectuados en el trimestre. Todo ello con el agravante de la falta de uniformidad entre las distintas planillas que eran remitidas desde cada Representación, lo cual obligaba a volver a cargar los datos en Buenos Aires, varios meses después, con lo cual la información distaba mucho de ser confiable y oportuna.

Asimismo, el Ministerio había reglamentado en el año 1979, con diversas modificaciones hasta culminar en la Resolución Ministerial N° 2490 del año 1992, todas las cuestiones vinculadas con la gestión administrativa de las Representaciones en materia de gastos, presentando dicha reglamentación un alto grado de desactualización con relación a las normas vigentes desde el año 1993 en materia administrativo-financiera.

Se presentaban entonces, allá por principios del año 1999, dos desafíos básicos para comenzar a cambiar y modernizar este estado de situación, por un lado el diseño de un sistema contable común, único y uniforme a todas las Representaciones y por otro la actualización de la normativa vigente.

Luego de una serie de tareas llevadas a cabo por equipos de trabajo interdisciplinarios de la Cancillería, se elevó a las autoridades del Ministerio un proyecto de Resolución Ministerial, resultado de un prolongado estudio sobre la

¹ En adelante, las Representaciones.

aplicación del régimen vigente y de las posibilidades concretas de utilización, en esta materia, de sistemas informáticos destinados a simplificar la gestión administrativo-contable. En ese contexto, se diseñó un software denominado "CONTEXT", destinado a los procesos que conlleva dicha gestión, cuyo empleo en las Representaciones posibilitaría la unificación de la información que las mismas deben proveer a la Cancillería en el marco de la legislación vigente.

Las ventajas que conllevaría lo antes expuesto serían las siguientes:

1. Disminución de costos financieros: la reducción de la cantidad de cuentas bancarias de las Representaciones, de un promedio de 17 por sede a sólo 3, redundaría en un notable ahorro en los gastos bancarios por mantenimiento de cuentas, así como en una mejor gestión de los fondos. La permanencia de los sobrantes financieros de fin de ejercicio evitaría gastos bancarios por transferencias "de ida y vuelta"³.
2. Flexibilidad administrativa: los préstamos entre partidas, cuando estuvieren autorizados, evitarían rigideces en la ejecución de los gastos de las Representaciones redundando en una mayor eficiencia de los mismos.
3. Uniformidad contable: al utilizar un software informático de aplicación generalizada, las Representaciones generarían información contable común, única, uniforme y orientada a determinar los costos de las operaciones públicas, tal como lo prescribe la Ley N° 24.156 en sus artículos 86 y 87.
4. Información oportuna: la utilización del sistema Context reduciría el periodo de rendición de cuentas de tres meses a un mes, disminuyendo también el desfasaje cronológico en la información recibida en la Cancillería. Por otra parte, la remisión por disquete, en una primera etapa, y su anticipo por correo

² En adelante, el Ministerio o la Cancillería.

³ Entendemos por transferencias bancarias "de ida y vuelta" a las que se producen cuando una Representación devuelve fondos a Buenos Aires y dichos fondos le son enviados nuevamente en un período de tiempo breve, generando con esto complicaciones administrativas y comisiones bancarias innecesarias.

electrónico en una segunda, de la información generada por el mencionado sistema y su posterior captura automática en la base de datos central de la Cancillería, conduciría también al logro de información oportuna.

5. Celeridad informática: mediante el empleo del sistema Context, los funcionarios a cargo de las registraciones contables en las Representaciones lograrían una mayor celeridad a medida que se familiarizaran con el uso de dicho aplicativo. Por otra parte, la Cancillería concentraría su atención en el control de gestión de los gastos efectuados, evitando el tener que efectuar un sinnúmero de controles aritméticos y lógicos y la captura de datos a nivel informático, así como la compresión de dicha información permitiría obtener información actualizada a nivel regional y mundial con mayor eficiencia.

6. En el nuevo Reglamento anexo a la Resolución Ministerial propuesta, se tendería a una sistematización de los procedimientos administrativos relacionados con la gestión de las Representaciones, tanto por un mejor ordenamiento dentro del cuerpo normativo, como por la definición más precisa de todas las etapas administrativas que involucra cada procedimiento.

El proyecto de Resolución antes mencionado fue aprobado el 29 de octubre de 1999, dando origen a la Resolución Ministerial N° 3106/99 y a la aprobación del Sistema Context. Tanto la implementación del sistema informático como de los nuevos procedimientos administrativos tuvieron efecto a partir del 1° de enero de 2000 y sufrieron diversas modificaciones y actualizaciones, dando lugar al texto ordenado actualmente vigente, que es la Resolución N° 1941 del 14 de junio de 2001, vigente desde el 1° de julio de 2001.

La modernización expuesta precedentemente no se agota en este proceso, sino que diversas áreas de la Cancillería continúan trabajando en el desarrollo de nuevas propuestas, tendientes a convertir al Sistema Context, de un sistema contable convencional y transaccional, en un sistema de administración de los recursos informáticos tendiente a unificar en el mismo la totalidad de la gestión

administrativa de las Representaciones, convirtiéndolas, a nivel informático, en verdaderas unidades de gestión administrativo financiera.

CAPITULO I

EL ENFOQUE TRADICIONAL DE LA CONTABILIDAD DE LAS REPRESENTACIONES EN EL EXTERIOR ORIENTADA A LA RENDICIÓN DE CUENTAS DOCUMENTADA DE SU GESTIÓN.

Definiciones sobre el Sistema de Contabilidad Gubernamental creado por la Ley N° 24.156.

El sistema de Contabilidad Gubernamental está integrado por el conjunto de principios, normas y procedimientos técnicos utilizados para recopilar, valorar, procesar y exponer los hechos económicos que afecten o puedan llegar a afectar el patrimonio de las entidades públicas.

Será objeto del sistema:

- a) Registrar sistemáticamente todas las transacciones que produzcan y afecten la situación económico financiera de las jurisdicciones y entidades;
- b) Procesar y producir información financiera para la adopción de decisiones por parte de los responsables de la gestión financiera pública y para los terceros interesados en la misma.
- c) Presentar la información contable y la respectiva documentación de apoyo ordenadas de tal forma que faciliten las tareas de control y auditoría, sean estas internas o externas.
- d) Permitir que la información que se procese y produzca sobre el sector publico se integre al sistema de cuentas nacionales.

Las características del sistema consistirán en:

- a) será común, único, uniforme y aplicable a todos los organismos del sector público nacional;
- b) permitirá integrar las informaciones presupuestarias, del Tesoro y patrimoniales de cada entidad entre sí y, a su vez, con las cuentas nacionales;

- c) expondrá la ejecución presupuestaria y situación del Tesoro y las variaciones, composición y situación del patrimonio de las entidades públicas;
- d) estará orientado a determinar los costos de las operaciones públicas;
- e) estará basado en principios y normas de contabilidad de aceptación general, aplicables en el sector público (extraído de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, arts. 85 a 87).

Este nuevo sistema contable previsto en la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional permite la integración de las informaciones presupuestarias, del Tesoro, patrimoniales y económicas de las entidades, lo que supone, básicamente, que las transacciones se deben registrar una sola vez, y de ese registro deben derivar todas las salidas que se requieran al sistema.

Esto implica la eliminación de los tradicionales subsistemas del actual sistema que originaba el múltiple registro de la misma transacción.

El nuevo sistema - que opera en el ámbito del Ministerio de Economía con el apoyo de una solución informática y de comunicación inteligente - asegura economía de registro, así como seguridad y homogeneidad en la información producida.

Básicamente, la Secretaría de Hacienda ha organizado dicho sistema centrandolo en la Contaduría General de la Nación la base del mismo y la responsabilidad de su administración; éste consiste en la habilitación de una base de datos para toda la administración central que se conecta con los Servicios Administrativos Financieros de los organismos que la componen.

Los Organismos Descentralizados, los Servicios Administrativos Financieros de las Universidades Nacionales, las Empresas y Sociedades del Estado y los Organismos público-financieros dispondrán, cada uno, de una base

de datos. Las Universidades centralizarán su información a través del Ministerio de Cultura y Educación.

La Contaduría General de la Nación al elaborar la Cuenta de Inversión que anualmente prepara para la presentación al Congreso integra la información de todas esas bases de datos.

Para materializar el registro de la información existen las siguientes unidades:

1. Administración Central. Registro Primario:

(Oficina Nacional de Presupuesto; Oficina Nacional de Crédito Público; Tesorería General de la Nación; Administración Federal de Ingresos Públicos; Bancos Oficiales y Contaduría General de la Nación).

2. Servicios Administrativos Financieros de la Administración Central (en coordinación, cuando corresponda, con unidades desconcentradas de su ámbito jurisdiccional).

3. Servicios Administrativos Financieros de los Organismos Descentralizados con la misma posibilidad de coordinación referida en el punto 2.

4. Servicios Administrativos Financieros de las Universidades.

5. Empresas o Sociedades del Estado.

6. Organismos Financieros Públicos.

El registro se realiza a través del sistema denominado CONPRE provisto por la Secretaría de Hacienda, dependiente del Ministerio de Economía. Los servicios administrativo financieros pueden utilizar un sistema propio.

Cualquiera fuese el sistema a utilizar, la registración opera a través de una serie de formularios estandarizados, cuya información se transfiere por medios informáticos y siguen la secuencia de la ejecución del presupuesto.

El sistema organizado de ese modo permite obtener una información que sintetiza la gestión, ordenando la base de datos relativa a las transacciones y hechos económicos que inciden en el patrimonio público de acuerdo al Plan de Cuentas que comprende todo el conjunto de clasificaciones y códigos de la administración financiera.

Como resultado final de la aplicación del Sistema Contable referido, se obtienen las informaciones a las que alude la Ley N° 24.156, Reglamento N° 3, y que servirán para la evaluación y posterior toma de decisiones, a saber:

- a) Estado de ejecución presupuestaria de recursos y gastos de la Administración Central;
- b) Balance de Sumas y Saldos de la Administración Central;
- c) Estado de Recursos y Gastos corrientes de la Administración Central;
- d) Estado de Origen y Aplicación de fondos de la Administración Central;
- e) Balance General de la Administración Central que integre los patrimonios netos de los Organismos Descentralizados y Empresas y Sociedades del Estado;
- f) Cuenta de Ahorro-Inversión-Financiamiento de la Administración Nacional;
- g) Cuenta de Ahorro-Inversión-Financiamiento del Sector Público no Financiero (Ale, 1998).⁴

La situación de la contabilidad de las Representaciones en el exterior al momento del dictado de la Ley N° 24.156.

En el marco de lo expuesto precedentemente en este Capítulo, es necesario destacar la dicotomía presentada entre la contabilidad gubernamental y los registros utilizados por las Representaciones.

Esta dicotomía se hizo más evidente a partir del dictado en el año 1992 de la Ley N° 24.156, vigente a partir del ejercicio 1993. Se tenía entonces un sistema de contabilidad gubernamental moderno (el sistema CONPRE) basado en la centralización normativa y en la descentralización operativa, aplicable a todo el sector público nacional y, por otra parte, un sistema de registraciones ejecutado en forma anárquica y heterogénea por las Representaciones. En efecto este sistema de registraciones presentaba los siguientes problemas:

- a) no era común, único y uniforme: en efecto, cada Representación llevaba sus registros de ingresos y gastos a su manera, en algunos casos en formularios manuales, en otros mediante planillas de cálculo y en algunas sedes con aplicativos informáticos a medida;
- b) no permitía integrar la información de las distintas Representaciones, debido a no ser uniforme, solo podían esbozarse algunos datos comunes a las mismas;
- c) no permitía obtener información oportuna para la toma de decisiones: al ser trimestrales los períodos de rendición de cuentas y enviarse las mismas en formato papel, por correo diplomático y un mes después de cerrado cada período, la información no era oportuna sino solo servía como un descargo para los responsables del manejo de fondos en el exterior. La toma de decisiones en cuanto a la asignación de recursos para las Representaciones en el exterior no podía ser entonces efectuada en forma racional, sino siguiendo criterios discrecionales o no efectuando alteración alguna sobre las asignaciones de períodos anteriores.⁵

Todo esto hacía necesario un cambio drástico en el sistema de registro de las Representaciones, tanto a nivel normativo como a nivel operativo. Este cambio debía basarse en el enfoque de sistemas.

⁴ Para un mayor detalle, pueden consultarse las normas contables dictadas por la Contaduría General de la Nación, organismo dependiente de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía.

⁵ Esto último ocasionaba que muchas Representaciones, al recibir sumas fijas trimestrales, invariables a lo largo de los años, efectuaban los gastos reales durante los tres primeros trimestres de cada año y gastaban en exceso durante el cuarto trimestre, a fin de no tener que devolver fondos al Ministerio y evitar una reducción de partidas para el ejercicio siguiente.

CAPITULO II

EL CAMBIO NECESARIO AL ENFOQUE DE SISTEMAS.

Definición del Enfoque de Sistemas.

El enfoque de sistemas implica tener un concepto del todo mientras se analizan sus partes. Es una forma de pensar integrada, aun cuando se deba analizar parte por parte. Pero se cometería un grave error si ese análisis de las partes se realizara olvidando que ellas están interrelacionadas y conforman un todo al que, tanto las partes como sus relaciones, proporcionan una particular estructura (Saroka y Collazo, 1999).

El Enfoque de Sistemas en el Sector Público en general y en la Cancillería en particular.

La Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N° 24156 adoptó explícitamente el enfoque de sistemas para la reorganización del Estado Nacional en su faz administrativa, al establecer la centralización normativa y la descentralización operativa para las actividades financieras y de control del sector público. En efecto, al manejarse operativamente en forma descentralizada, las distintas jurisdicciones del Sector Público Nacional analizan y resuelven los problemas del Estado parte por parte, pero sin olvidar que dichas partes están interrelacionadas conformando un todo, ello basado en la centralización normativa y procedimental a la que se someten en forma única todas las jurisdicciones del Estado Nacional.

La Resolución Ministerial N° 3106/99 y sus modificatorias, contempló asimismo este enfoque, dando un marco legal e informático único a todas las Representaciones, pero descentralizando la operatoria, tanto legal como de

registro contable de las sedes, para proceder luego a su compilación y análisis global en la Cancillería.

Lo que se creó con el nuevo cuerpo normativo y su implementación a partir del ejercicio 2000 fue un verdadero sistema de información, es decir un conjunto de recursos humanos, materiales, financieros, tecnológicos, normativos y metodológicos, organizado para brindar, a quienes operan y a quienes adoptan decisiones en la Cancillería, la información que requieren para desarrollar sus respectivas funciones (Saroka y Collazo, 1999).

Dicho sistema de información comenzó a cumplir las siguientes funciones:⁶

- **Recolección:** la captura y registro de datos continúa efectuándose en las Representaciones, pero esta vez se realiza en forma homogénea y con criterios contables estrictamente definidos. La captura de datos se obtiene a través de comprobantes respaldatorios de las operaciones patrimoniales y financieras efectuadas por las sedes, siendo los datos relevantes de dichos comprobantes volcados una única vez al Sistema Context en forma de asientos contables;
- **Clasificación:** la identificación de las operaciones reflejadas en los comprobantes con cuentas contables es efectuada por el operador local, en base al plan de cuentas actualmente vigente, efectuando el sistema Context algunas clasificaciones en forma automática;
- **Compresión:** el sistema realiza diversas funciones de compresión de la información, exponiendo en sus informes y cuadros de consulta la que resulta relevante;
- **Almacenamiento:** la información es almacenada en diversos modos, atendiendo al objetivo que se persigue en cada caso. Por un lado se almacena

en la base de datos local ubicada en cada Representación, en el disco rígido del equipo en el cual está instalado el sistema Context. Esto permite que tanto el operador local como su superior inmediato puedan efectuar consultas en la base de datos, así como conservar el registro informatizado de todas las operaciones financieras de la Representación. Por otra parte, a fin de cumplir con normas de seguridad básicas en el tratamiento de la información, la misma es almacenada en forma de backup en soportes magnéticos (disquetes) en forma permanente por cada Representación, con una periodicidad que varía de acuerdo al volumen de información producido en cada sede, pero que como mínimo debe ser semanal en todas las sedes. Por último, se realiza el almacenamiento de datos a nivel mundial en la base de datos central del Sistema Context, sita en la Cancillería en Buenos Aires, a fin de poder efectuar consultas e informes, tanto individuales como regionales o globales para su elevación a las autoridades del Ministerio o simplemente para cumplimentar tareas de control interno;

- **Recuperación:** los datos son recuperados en forma automática, tanto a nivel local como a nivel central;
- **Procesamiento:** todas las operaciones aritméticas y lógicas que anteriormente eran efectuadas en forma manual (o semimanual con la ayuda de planillas de cálculo) son efectuadas en forma automática por el Sistema Context. Asimismo, dicho sistema efectúa otras nuevas operaciones de procesamiento a fin de mantener actualizada las bases de datos;
- **Transmisión:** en una primera etapa y a partir de la implementación del Sistema Context, la transmisión de la información desde las Representaciones hacia Buenos Aires se efectuó a través del envío por soportes magnéticos (disquetes) en forma conjunta con los formularios en papel, todo ello a través del correo (diplomático o privado). Debido a que dicha modalidad no acertaba

⁶ Lo que efectuaremos a continuación es una adaptación de las funciones que debe cumplir todo sistema de información, según Raúl Saroka y Javier Collazo en su libro "Informática para ejecutivos", a las funciones propias de un sistema de información para la Cancillería.

sustancialmente los tiempos de demora entre el cierre de cada período mensual y la recepción de la información en Buenos Aires, se comenzó a anticipar dicha información por medio del correo electrónico, para proceder luego a la remisión del disquete y los formularios en papel. Con ello se ha ganado un tiempo valiosísimo y la información comienza a ser oportuna. Se está trabajando para poder implementar en el futuro un sistema de transmisión de la información on line, a través de dispositivos tales como el modem, la intranet de la Cancillería u otros sistemas análogos;⁷

- Exhibición: el Sistema Context, como cualquier sistema informático convencional operado en base a una red de computadoras personales, proporciona dos tipos de salidas de información: por pantalla e impresas. Dichas salidas son predeterminadas en las Representaciones, pudiendo los usuarios de la base de datos central definir además salidas personalizadas de información.

Transmisión analógica vs. transmisión digital.

Una aclaración respecto de los cambios producidos en la transmisión de la información está dada por las múltiples ventajas que conlleva el transmitir bits en lugar de transportar átomos. En efecto, un bit (dígito binario) no tiene color, ni tamaño, ni peso y puede desplazarse a la velocidad de la luz. Es el elemento atómico más pequeño en la cadena de ADN de la información, que describe el estado de algo: encendido o apagado, verdadero o falso, etc. A los fines prácticos, consideramos que el bit es un 1 o un 0. La digitalización tiene muchas ventajas, siendo algunas de las más obvias la compresión de datos, la corrección de errores y la velocidad de transmisión (Negroponte, 1999).

Lo antes expuesto fue analizado en la Cancillería con motivo de los estudios previos a la implementación del Sistema Context. Se llegó a la

⁷ A la fecha no ha sido posible implementar la transmisión "on line" de la información, a través del modem o de la Intranet del Ministerio, debido fundamentalmente a restricciones presupuestarias que impiden acceder a la tecnología necesaria para tales efectos.

conclusión de que, si bien, por razones fundamentalmente normativas, era necesario continuar con el envío de formularios y documentación en papel desde las Representaciones hacia la Cancillería, dicho envío (en forma de átomos) podía anticiparse en forma de bits.

Los bits fueron en una primera etapa “envasados” en un soporte físico (el disquete) y remitidos a Buenos Aires también por un medio físico (el correo diplomático o el correo privado). Con esta primera modificación, se consiguió básicamente la compresión de datos, no así la velocidad en la transmisión, la cual siguió atada a los usos y costumbres vigentes para el envío de documentación desde el exterior hacia el país.

En una segunda etapa, los bits comenzaron a ser directamente transmitidos por un medio digital como es el correo electrónico, lográndose con esto el segundo objetivo perseguido, es decir la velocidad en la transmisión, continuándose con el envío a posteriori de la información en forma física para cumplir con la legislación vigente para el sector público.

Se pretende para una tercera etapa transmitir la información digitalizada solo por medios de comunicación digitales (correo electrónico como se hace actualmente u otros medios digitales) obviando el transporte de información física. Pero para esto se requiere un profundo cambio en la legislación vigente, cambio que ha comenzado a producirse con la implementación de figuras novedosas para el sector público, tales como la transmisión electrónica de documentos, el archivo por imágenes digitales de documentación financiera y la firma digital.⁸

Por el momento, continuaremos manejándonos en la Cancillería, en lo atinente a la contabilidad de las Representaciones, con información digital procesada informáticamente en el exterior y transmitida a Buenos Aires por

⁸ Para profundizar sobre archivos por imágenes digitales de documentación financiera, se recomienda la lectura del trabajo de la Dra. Matilde Camelli, Directora de Auditoría de Sistemas de la Contaduría General de la Nación. Respecto a la temática de los expedientes electrónicos y la firma digital, existen numerosos trabajos publicados por la Ex Secretaria de la Función Pública (Hoy Subsecretaría de Gestión Pública).

medios tanto analógicos como digitales, a fin de satisfacer requerimientos tanto normativos como operativos.⁹

⁹ Y hasta tanto se subsanen las restricciones presupuestarias antes descriptas.

CAPITULO III

LA REPRESENTACIÓN DIPLOMÁTICA Y CONSULAR VISTA COMO UNIDAD DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA.

Características administrativas de las Representaciones.

La Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional en su artículo 79 establece que “Las embajadas, legaciones y consulados serán agentes naturales de la Tesorería General de la Nación en el exterior. Las embajadas y legaciones podrán ser erigidas en tesorerías por el Poder Ejecutivo Nacional. A tal efecto actuarán como agentes receptores de fondos y pagadores de acuerdo a las instrucciones que dicte la Tesorería General de la Nación.”.

De lo expuesto por el artículo antes mencionado, y de la observación de todas las actividades cotidianas que se realizan en una Representación, surge claramente que las mismas son unidades de gestión administrativa. En efecto, en una Representación se realizan, entre otras, las siguientes tareas administrativas:

- Gestiones para la obtención de inmuebles en alquiler, tanto para las oficinas de la Representación como para la residencia del Jefe de Misión;
- Gestiones para la contratación de personal local;
- Pago de los alquileres y de los haberes del personal local antes mencionado;
- Pago de las cargas sociales correspondientes al personal local;

- Recaudación de aranceles consulares y de tasas del Registro Nacional de la Personas, con motivo de la expedición de visas y pasaportes y de trámites aduaneros;
- Apertura, movimiento y cierre de cuentas bancarias;
- Adquisición de los bienes y servicios necesarios para el funcionamiento de la Representación;
- Tramitación ante la autoridad fiscal local a fin de obtener la devolución del impuesto al valor agregado;¹⁰
- Tramitaciones administrativas por encargo de la Cancillería o de otra Representación;
- Análisis financiero de opciones de leasing inmobiliario o de compra directa en reemplazo del alquiler de los inmuebles de la Representación.

La Ley del Servicio Exterior de la Nación N° 20.957, en su artículo 96, establece que "El Jefe de la Misión Diplomática permanente será la autoridad máxima de la República en el país en que está acreditado y, en virtud de tal investidura les serán subordinados jurisdiccionalmente las oficinas, agencias u otros organismos dependientes de ministerios, secretarías de Estado o entidades estatales de cualquier naturaleza, ya sea nacional, provincial o municipal.". De ello se desprende que el criterio establecido por el legislador en dicha norma es el de la unidad de gestión. Dicha unidad de gestión coloca al Jefe de Misión en un plano de máxima responsabilidad de todas las actividades que desarrolla la Representación, incluyendo las administrativas, con la sola excepción de las que se efectúan cuando el mismo se encuentra en uso de licencia y ha dejado a cargo de la Representación al Encargado de Negocios.

¹⁰ En aquellos Estados receptores en que la legislación local lo permite.

En virtud de lo antes expuesto surge como una conclusión lógica que la unidad de gestión diplomática y consular conlleva la unidad de gestión administrativa, y esta unidad de gestión administrativa necesita apoyarse en un sistema único o en múltiples sistemas integrados. A continuación veremos por qué esto aún no es así.

Cada una de las actividades que se desarrollan en una Representación, bajo la unidad de mando del Jefe de Misión, tiene su correlato en diversas áreas internas de la Cancillería en Buenos Aires. Lo expresado precedentemente vale tanto para actividades específicamente administrativas como para las de otra índole (diplomáticas, políticas, comerciales, protocolares, notariales, etc.) que también pueden conllevar tareas administrativas secundarias.

Estas áreas internas dependen, según la estructura organizativa de la Cancillería, de distintas Secretarías y Subsecretarías, lo cual dificulta en muchas ocasiones la vinculación de temas conexos lógicamente, pero que se encuentran disociados estructuralmente.

Un claro ejemplo de ello es el tema de la Renta Consular. Las Representaciones recaudan periódicamente lo que se denomina la Renta Consular, que consiste en una serie de aranceles y tasas que se perciben por tramitaciones que empresas y particulares realizan ante las mismas. Estas tramitaciones consisten en trámites de tipo notarial, relacionados con temas de comercio internacional y también con otros temas.

La recaudación consular percibida por las Representaciones es depositada diariamente en las cuentas bancarias de las mismas, y girada quincenal o mensualmente, dependiendo del monto, a las cuentas recaudadoras que la Cancillería posee en entidades bancarias en Nueva York y Zurich. Asimismo, se llevan registros contables para asentar todas estas operaciones.

El problema del límite de un sistema.

Como se puede apreciar, la problemática contable de la recaudación consular no difiere significativamente de la problemática contable de las operaciones administrativas usuales de la Representación. Sin embargo, por las razones antes expuestas, las mismas son coordinadas en Buenos Aires por áreas distintas (y con sistemas informáticos y contables distintos). Se presenta aquí el problema de definición del límite de un sistema.

En efecto, el Sistema Context (respecto del cual hablaremos en detalle más adelante) solo abarca las transacciones efectuadas por las Representaciones en el marco de lo dispuesto por la Resolución Ministerial N° 3106/99 y sus modificatorias, es decir transacciones básicamente de recepción de partidas y de pagos efectuados con las mismas, bajo la supervisión de la Subsecretaría de Coordinación y sus áreas dependientes. No se registran en el mismo, por lo tanto, las transacciones financieras relacionadas con la recaudación de la renta consular. Se presenta en este caso, una inadecuada definición del límite de un sistema. Esta inadecuada definición se basa principalmente en que el Sistema Context ha sido definido de acuerdo con la estructura organizativa de la Cancillería, en lugar de hacerlo en base a la interacción de las variables administrativo-financieras.

Esta forma de delimitar los sistemas (por organigrama) presenta dos problemas:

- a) en primer lugar, produce un alto grado de redundancia de datos, dado que los datos tienen que ser ingresados más de una vez (una vez por sistema). Esto atenta contra el principio contable, de aplicación tanto en el sector privado como en el público, que establece que las transacciones deben ser ingresadas una sola vez al sistema, principio este que se encuentra expresamente previsto en la Ley N° 24.156;
- b) en segundo término, este aislamiento provoca falta de estandarización y la incompatibilidad entre aplicaciones. Si se desea obtener una información que

requiriera la integración de datos provenientes de dos sistemas, podrían presentarse dificultades insalvables (Saroka y Collazo, 1999).¹¹

Es por esto que se cree necesario que el Sistema Context abarque en el futuro todas las tareas administrativas de la Representación, y no solo la registración parcial de las mismas. Sobre este tema se volverá más adelante.

¹¹ Si bien, como lo expresan los profesores Saroka y Collazo en su obra "Informática para ejecutivos", estos problemas quedan en parte salvados por la integración de las bases de datos.

CAPITULO IV

MODERNIZACIÓN NORMATIVA: SANCIÓN DE LA RESOLUCIÓN 3106/99 DEL MRECIC.

Historia del proceso de modernización normativa.

Como vimos en la Introducción, la Cancillería reglamentó, a partir del año 1979 (Resolución Ministerial N° 1363/79), con diversas modificaciones (Res. Min. 1702/80, 1036/85 y 133/87), hasta culminar en la Resolución Ministerial N° 2490/92, todas las cuestiones vinculadas con la gestión administrativa de las Representaciones en materia de gastos, presentando dicha reglamentación un alto grado de desactualización y obsolescencia con el paso de los años.

En efecto, a partir de la sanción de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional en el año 1992, operó en el Sector Público Nacional una trascendental transformación normativa, la que trajo aparejada una no menor e importante transformación de los sistemas operativos de la administración.

Se presentaba entonces un doble desafío para la Cancillería: normativo y operativo. El desafío operativo se plasmó básicamente en el diseño y puesta en marcha del Sistema Context, del que hablaremos en profundidad en los capítulos siguientes. Pero previo a solucionar el desafío operativo era necesario darle al mismo un marco normativo. A esto se abocaron diversos equipos de trabajo interdisciplinarios de la Cancillería a partir del año 1995. Este proceso sufrió diversas interrupciones,¹² tomando conciencia las autoridades políticas, a finales de 1998, de la prioridad que revestía este proyecto.

Es así que a principios del año 1999 se formó una comisión en el ámbito de la entonces Subsecretaría de Administración, con la participación de funcionarios de diversas áreas administrativas (contabilidad, presupuesto, compras, etc.), la cual se abocó a desarrollar un proyecto de Resolución moderno que reemplazara íntegramente a la Resolución Ministerial 2490/92 y que incorporara nuevos procedimientos administrativos y, fundamentalmente, nuevas tecnologías de información.

Este Proyecto de Resolución, en atención a su envergadura, fue analizado por diversas áreas del Ministerio (incluso áreas no administrativas) y fue aprobado el 29 de octubre de 1999, dando origen a la Resolución Ministerial N° 3106/99, la cual, entre otros aspectos, creó el Sistema Context. Esta norma entró en vigencia el 1° de enero de 2000 y sufrió diversas modificaciones, algunas de forma y otras de fondo, dando lugar al texto ordenado actualmente vigente, que es la Resolución N° 1941 del 14 de junio de 2001, vigente desde el 1° de julio de 2001.

Ventajas del cambio normativo operado.

A continuación, luego de la cronología del cambio normativo operado en la Cancillería a la que nos hemos referido en los párrafos anteriores, enunciaremos todas las ventajas que la Resolución Ministerial N° 3106/99 ha generado desde su sanción. Las principales mejoras producidas son las siguientes:

1. Disminución de costos financieros;
2. Flexibilidad administrativa;
3. Uniformidad contable y de procedimientos;
4. Delimitación de responsabilidades (mediante el régimen de autorizaciones);
5. Información oportuna;
6. Celeridad informática;
7. Sistematización de procedimientos;
8. Adecuación del plan de cuentas a los incisos presupuestarios;

¹² Téngase presente que a finales del año 1995 un grupo de trabajo dependiente de la Dirección General de Administración de la Cancillería, integrado entre otros por el suscripto, elaboró y presentó el primer proyecto de reforma.

9. Adecuación entre el registro presupuestario de las operaciones y su correlato patrimonial.

1) Disminución de costos financieros.

La reducción de la cantidad de cuentas bancarias de las Representaciones, de un promedio de 17 (dos por partida de gasto (una en dólares estadounidenses y otra en moneda local) más la cuenta de recaudación consular) a solo 3 (una para todos los gastos en dólares estadounidenses, otra para todos los gastos en moneda local y la tercera para la recaudación consular), generó en la mayoría de las sedes un notable ahorro en los gastos bancarios por mantenimiento de cuentas, así como un manejo eficiente de las mismas.

Por otra parte, la permanencia de los sobrantes de fin de ejercicio en las Representaciones evitó gastos bancarios por transferencias de y a las cuentas recaudadoras mundiales que el Ministerio posee en Nueva York y en Zurich, eliminándose las transferencias bancarias “de ida y vuelta”.

2) Flexibilidad administrativa.

Al autorizarse los préstamos transitorios entre partidas, así como la reasignación definitiva de las mismas, se evitaron rigideces en la ejecución de los gastos de las Representaciones redundando en una mayor eficiencia de los mismos.¹³

3) Uniformidad contable y de procedimientos.

Al utilizar un software informático de aplicación generalizada (Sistema Context), las Representaciones comenzaron a partir del año 2000 a generar información contable común, única, uniforme y orientada a determinar los costos de las operaciones públicas, tal como lo prescribe la Ley N° 24.156 en sus artículos 86 y 87.

4) Delimitación de responsabilidades (mediante el régimen de autorizaciones).

¹³ Esta flexibilidad posibilitó una ejecución más eficiente de los gastos, evitando la repetición de problemas que se presentaban en el pasado, como el de gastar partidas en exceso para no tener que devolver los fondos, y por otra parte el de no poder enfrentar otras erogaciones necesarias por carecer de partidas específicas.

La Resolución Ministerial N° 3106/99 incorporó un extenso título referido al régimen general de autorizaciones. En el mismo se estableció, entre otros aspectos, la delimitación de responsabilidades para las diversas acciones a efectuarse en las Representaciones. Es decir, en todos los procedimientos administrativos se definió con claridad la responsabilidad de todos los participantes (Jefes de Misión, autoridades administrativas en Buenos Aires, etc.). Asimismo, la responsabilidad respecto de las rendiciones de cuentas en los casos de reemplazos transitorios o definitivos en las jefaturas de misiones quedó claramente determinada, evitando así situaciones confusas en lo que al tema se refiere.

5) Información oportuna.

La implementación del Sistema Context redujo el período de rendición de cuentas de tres meses a un mes, disminuyendo también el desfase cronológico en la información recibida en la Cancillería.

Por otra parte, la remisión por disquete, en una primera etapa, de la información generada por el mencionado sistema y su posterior captura automática en la base de datos central del Ministerio, condujo también al logro de información oportuna. Esta tendencia se acentuó con el anticipo, vía e-mail, de la información contable que las Representaciones envían a una dirección de correo electrónico de la Cancillería los primeros días de cada mes.

6) Celeridad informática.

Mediante el empleo del Sistema Context, los funcionarios a cargo de las registraciones contables en las Representaciones han logrado una mayor celeridad a medida que se han ido familiarizando con el uso del aplicativo antes mencionado.

Las áreas administrativas en Buenos Aires han comenzado a concentrar su atención en el control de gestión de los gastos efectuados, debido a que dicho sistema efectúa en forma automática un sinnúmero de controles aritméticos y lógicos.

La captura de datos mediante la lectura de disquetes y la compresión de dicha información permite obtener información actualizada a nivel regional y mundial con mayor eficiencia.

7) Sistematización de procedimientos.

En la estructura temática del Reglamento anexo a la Resolución Ministerial N° 3106/99, se tiende a una sistematización de los procedimientos administrativos relacionados con la gestión de las Representaciones, tanto por un mejor ordenamiento dentro del cuerpo normativo, como por la definición más precisa de todas las etapas administrativas que involucra cada procedimiento.

En efecto, dentro del título referido al régimen general de autorizaciones, se han sistematizado los procedimientos relacionados con las siguientes acciones:

- Aumento de haberes del personal local;
- Incorporación y baja de personal local;
- Adquisición de inmuebles en el exterior;
- Locación, renovación y prórroga de contratos de alquiler de inmuebles;
- Adquisición de bienes muebles patrimoniales;
- Reasignación de partidas.

No se detallan las mejoras efectuadas a los procedimientos antes mencionados, por exceder las mismas el alcance del presente trabajo.

8) Adecuación del plan de cuentas a los incisos presupuestarios.

A partir del dictado de la Resolución N° 1941/01, modificatoria de la Resolución Ministerial N° 3106/99, se adecuaron las cuentas contables utilizadas por las Representaciones para la rendición de cuentas de sus gastos (partidas para las Representaciones en el exterior) a los incisos presupuestarios vigentes para la Administración Pública Nacional, con lo cual cada partida de gasto (denominada Partida Limitativa) se corresponde única y exclusivamente con un inciso presupuestario del gasto, de la siguiente manera:

Inciso 1:

- Haberes personal local

- Aportes y retenciones personal local
- Fondos específicos gastos en personal

Inciso 3:

- Representación
- Funcionamiento
- Alquileres
- Culturales
- Promoción Comercial
- Fondos específicos Servicios no Personales

Inciso 4:

- Inversiones Patrimoniales Inventariables
- Fondos específicos Bienes Registrables

Inciso 5:

- Fondos específicos Transferencias.

Con esto se tiende a minimizar, y por qué no a eliminar, las inconsistencias que se venían produciendo entre la ejecución presupuestaria del gasto, al asignarlo en Buenos Aires, y la rendición documentada del mismo, producida en el exterior.¹⁴

9) Adecuación entre el registro presupuestario de las operaciones y su correlato patrimonial.

Con la creación de la cuenta Inversiones Patrimoniales Inventariables y del Fondo Específico para Bienes Registrables (Resol. N° 1941/01), las Representaciones pueden registrar contablemente y enviar a Buenos Aires las planillas de alta patrimonial, de los gastos en concepto de adquisición de Bienes de Uso, los cuales al haber sido asignados en Buenos Aires a las partidas antes mencionadas, han sido imputados presupuestariamente al Inciso 4 (Bienes de

¹⁴ Estas inconsistencias se tradujeron, año tras año, en observaciones por parte de la Contaduría General de la Nación, básicamente sobre los cuadros presupuestarios de cierre de bienes de uso (inciso 4).

Uso). Con esto se logra que las modificaciones patrimoniales producidas en el exterior tengan su correlato contable en Buenos Aires, logrando así consistencia en la información enviada a la Contaduría General de la Nación.

CAPITULO V

MODERNIZACIÓN CONTABLE: DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA CONTEXT.

Historia del diseño y puesta en marcha del Sistema Context.

Hemos visto en el capítulo precedente que a partir de la sanción de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de Sistemas de Control del Sector Público Nacional, se presentó para la Cancillería un doble desafío: normativo y operativo.

Ya nos hemos referido en el capítulo anterior a como se encaró y resolvió el desafío normativo, mediante el dictado de la Resolución Ministerial N° 3106/99 y sus modificatorias, culminando con la Resolución N° 1941/01.

En el marco de dicho acto administrativo se aprobó un sistema de registro contable para las Representaciones en el exterior, mediante la utilización de tecnología informática.

Nos referiremos a continuación a la historia del diseño e implementación de dicho sistema (Sistema Context), el cual ha permitido superar con éxito el desafío operativo impuesto por la Ley N° 24.156, sin olvidar que dicho sistema se encuentra comprendido en el marco normativo descrito en el capítulo precedente.

A finales del año 1998, en el marco del proyecto de modernización contable en curso, funcionarios del área de sistemas de la Cancillería se abocaron a la tarea de diseñar un software informático para las Representaciones en el Exterior,

que debía cumplir con las normas ETAP (Estándares tecnológicos para la Administración Pública)¹⁵ y que debía poseer las siguientes características:

1. Que sea de aplicación generalizada
2. Que genere información contable común, única y uniforme
3. Orientado a facilitar la gestión de las Representaciones
4. Que permita determinar los costos de las operaciones públicas

Dichos funcionarios diseñaron y programaron un sistema informático, al que se le puso el nombre de Sistema "Context" (abreviatura de contabilidad en el exterior) que reunía las características antes mencionadas, como veremos a continuación:

- 1) Que sea de aplicación generalizada.

Atendiendo a la realidad del parque informático promedio existente en cada sede y a las restricciones presupuestarias, que durante el ejercicio 1999 comenzaron a manifestarse fuertemente, se vio que no era posible contar en el corto plazo con un sistema de última generación para todas las sedes, consistente en una red global de computadoras interconectadas entre sí y con la Cancillería en Buenos Aires, que permitiría procesar y compilar las transacciones mundiales en tiempo real.

Lo que sí era posible en el corto plazo, y sustentable en el mediano plazo, era operar el sistema en cada sede a nivel local, mediante el uso de una PC fuera de red y la transmisión de la información en forma mensual por medio de soporte papel (formularios) y magnético (disquetes), anticipando dicha información mediante el envío de los archivos por correo electrónico.¹⁶

¹⁵ Las Normas ETAP han sido diseñadas (y son rediseñadas periódicamente) por la Ex Secretaría de la Función Pública (actualmente Subsecretaría de Gestión Pública) y son de cumplimiento obligatorio para todas las jurisdicciones y organismos dependientes del Sector Público Nacional. Las mismas versan sobre cuestiones tecnológicas vinculadas al hardware, software y otros aspectos informáticos de la Administración Pública Nacional.

¹⁶ Como se ve, esta tecnología no difiere significativamente de la empleada por otras organizaciones gubernamentales, siendo el ejemplo más acabado de lo antes expuesto el Sistema Integrado de Aplicaciones (SIAP) desarrollado e implementado por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

Atento a que el sistema funcionaba en una PC con procesador 486, optimizándose su funcionamiento en una PC con procesador Pentium, se observó que la gran mayoría de las sedes ya contaba con esa tecnología, procediendo las restantes a adquirir una computadora (o a actualizar una ya existente) con un costo mínimo para cada Representación y para la Cancillería en general.

Todo esto permitió a los funcionarios de sistemas concentrarse en el diseño de un software de aplicación generalizada, mediante el uso de una computadora por Representación, con una tecnología ya existente.

Se aclara que en lo referido a la base de datos, la misma se diseñó sobre una plataforma SQL Windows, tecnológicamente también de aplicación generalizada.

2) Que genere información contable común, única y uniforme.

La utilización de un software de aplicación generalizada permitió uniformar la información contable, superando definitivamente los problemas e inconsistencias mencionados en los capítulos precedentes.

3) Orientado a facilitar la gestión de las Representaciones.

Al tratarse el Sistema Context de un sistema que opera bajo un entorno Windows, en una plataforma SQL de base de datos, siendo operado con menús y herramientas similares a los utilizados para cualquier programa que opera en entorno Windows, podemos decir que el mismo es un sistema "amigable" para el usuario, aún para el usuario con pocos conocimientos de sistemas informáticos, debido a la utilización de una interfaz hombre-máquina moderna y de fácil comprensión como es el entorno Windows.

Prueba de ello es la escasa resistencia inicial que tuvo su implementación, conscientes los Jefes de Misión, responsables de la gestión de las Representaciones, y los empleados a cargo de la operación del mismo en cada sede, de que el Sistema Context facilita la gestión de las Representaciones, a la

vez que brinda una información más completa y oportuna para la toma de decisiones, tanto en cada sede como en Buenos Aires.

4) Que permita determinar los costos de las operaciones públicas.

Al brindar el Sistema Context información común, única y uniforme, pudiendo compilarse la misma en la base de datos central en la Cancillería en Buenos Aires, pueden obtenerse costos agregados por sede, partida, región, etc., pudiendo determinarse rápidamente los costos de las operaciones públicas.

El Sistema Context estuvo programado, en su primera versión, a principios de 1999. Posteriormente se inició un proceso de retroalimentación con las áreas administrativas del Ministerio, las cuales testearon el sistema, detectando los errores que posteriormente eran corregidos por personal de sistemas, y sugiriendo mejoras al mismo, las cuales eran implementadas.

Es así que a principios del año 2000, cuando el sistema fue puesto en marcha a nivel mundial, el mismo ya había sido testeado y rediseñado en numerosas ocasiones.

Posteriormente, se fue recogiendo la opinión de los usuarios del mismo (operadores locales en cada sede) a fin de optimizar su rendimiento.

Cabe acotar que el sistema está en un permanente proceso de optimización, habiendo sido modificado recientemente con motivo de cambios estructurales al plan de cuentas implementados a partir del mes de Julio de 2001.

Características del Sistema Context.

A modo de cierre del presente capítulo, describiremos como opera el Sistema Context y cuales son sus funciones básicas.

El Sistema Context, tal como lo hemos dicho, opera en cada Representación en forma local, mediante una computadora fuera de red (Pentium o en su defecto, 486).

La arquitectura del mismo se sustenta en una base de datos SQL, siendo el mismo operado en entorno Windows.

La información referida a las transacciones con significación económica que las Representaciones efectúan, es cargada diariamente por cada operador local en el equipo.

Dichas transacciones toman forma de registros contables, siendo los mismos almacenados en la base de datos local del sistema (los registros son guardados en el disco rígido de la computadora).

Los registros contables son cargados en cada base de datos local, siguiendo el criterio de lo percibido, mediante su imputación a partidas limitativas (cuentas contables que indican el límite máximo del gasto) e indicativas (subcuentas contables) dentro del ejercicio fiscal.

Los datos son ingresados al sistema mediante el uso de menús y herramientas típicas del entorno Windows, que incluyen botones, desplegables, consultas y vínculos entre distintas pantallas.

Mensualmente, cada operador local genera las operaciones de cierre, generando el correspondiente informe a ser enviado a Buenos Aires en disquete y los correspondientes formularios de rendición de cuentas en papel, que son debidamente suscriptos por el Sr. Jefe de Misión y el encargado contable de la misma y enviados a Buenos Aires conjuntamente con el disquete antes mencionado.¹⁷

El envío a la Cancillería de los formularios papel y del disquete se efectúa por medio del Correo Diplomático o de correos privados, siendo recepcionados en Buenos Aires por la Mesa de Entradas General del Ministerio e inmediatamente enviados a la Dirección de Contabilidad a fin de que la misma efectúe los correspondientes controles.

Cabe aclarar que, tal como se señaló precedentemente, la información se anticipa por cada Representación a Buenos Aires, una vez producido el cierre del mes, los primeros días del mes siguiente, mediante el uso del correo electrónico. Esta herramienta permite contar con la información antes de que se reciba la misma mediante el correo diplomático o privado.

La información recibida en Buenos Aires es compilada (mediante la lectura de los disquetes) en la Base de Datos Central, por parte de funcionarios de la Dirección de Contabilidad, y posteriormente los mismos se abocan a efectuar el análisis contable de la misma, emitiendo luego los correspondientes informes.

Por último, cabe señalar que las Representaciones efectúan regularmente el resguardo de los datos ingresados al sistema (backups) a fin de prevenir posibles pérdidas de información. La periodicidad con que se efectúa el resguardo de los datos varía de acuerdo al volumen de información ingresado en cada sede, sugiriendo la Cancillería a las Representaciones efectuar al menos un resguardo semanal de los datos ingresados. Asimismo, la Dirección de Contabilidad efectúa un resguardo periódico de los datos almacenados en la base central en Buenos Aires.

¹⁷ Se aclara que, en caso de producirse un traspaso (o varios) de la Representación en el curso del mes, se efectuará más de un cierre mensual.

CAPITULO VI

ACTUALIDAD DEL SISTEMA CONTEXT COMO SISTEMA DE INFORMACIÓN TRANSACCIONAL.

Los sistemas de información en una organización pública.

Al referirnos al sistema de información de una organización, hemos hablado del mismo como un conjunto de recursos humanos, materiales, financieros, tecnológicos, normativos y metodológicos, organizado para brindar, a quienes operan y a quienes adoptan decisiones en una organización, la información que requieren para desarrollar sus respectivas funciones (Saroka y Collazo, 1999).

También hemos visto que el Sistema Context cumple con las características de un verdadero sistema de información, desarrollando todas sus funciones y permitiendo por lo tanto obtener información eficiente.

Atento a que la Teoría General de Sistemas establece el concepto de jerarquía de sistemas en el que dado un sistema el mismo se integra por subsistemas, los cuales a su vez consideran como metasistema al sistema del cual forman parte (Saroka y Collazo, 1999), nos resta saber, dentro de los subsistemas que integran el sistema de información, a que tipo de subsistema pertenece el Sistema Context.

Un enfoque de los subsistemas de información en una organización es el formulado por Herbert Simon. Su modelo describe las organizaciones como estructuras en tres niveles: el nivel operativo, constituido por un sistema de procesos físicos de producción y distribución; el nivel de las decisiones programadas, que maneja operaciones, y el nivel de las decisiones no programadas, que genera habitualmente decisiones programadas.

Aplicando este concepto a la Administración Pública en general, y en particular a la Cancillería, podríamos considerar como decisiones no programadas a las que emanan de la autoridad política; decisiones programadas a las que transmite la autoridad administrativa en cumplimiento de decisiones políticas y como nivel operativo a las actividades administrativas ejecutadas por los funcionarios públicos en cumplimiento de las directivas administrativas antes mencionadas. Este esquema es válido en el Ministerio tanto para Buenos Aires como para las acciones que se desarrollan en las Representaciones, en las cuales también existen diferentes niveles de decisión.

Encuadre del Sistema Context como sistema de información transaccional.

El Sistema Context trata fundamentalmente sobre la registración contable de operaciones con significación económica efectuadas por las Representaciones. Es por ello que podemos definirlo en la actualidad como un sistema de información transaccional.

Al ser un sistema de información transaccional, el Sistema Context presenta las siguientes características:

- 1) Ha sido en muchas Representaciones el primero (y en algunas el único) de los sistemas administrativos en ser incorporado al procesamiento computarizado¹⁸.
- 2) Insume una proporción de los recursos informáticos, que si bien es baja en términos absolutos (una PC fuera de red por sede y transmisión de la información en disquetes y por correo electrónico) es en algunas sedes muy alta en términos relativos (por ejemplo en aquellas Representaciones que cuentan con un solo equipo de última generación y deben compartir su uso entre el Sistema Context y los restantes sistemas utilizados por la misma).

¹⁸ Se exceptúa de este análisis al Sistema Movdoc, de utilización en las Representaciones desde hace más de una década, porque el mismo es un sistema de comunicaciones cablegráficas, aunque en ocasiones dichas comunicaciones versen sobre problemas administrativo-financieros.

- 3) Se da un intercambio entre los usuarios que operan las PC distribuidas a nivel mundial y el sistema en sí, tanto a nivel local como a nivel central (Base de datos en Cancillería Bs. As.). En dicho intercambio se concreta un determinado resultado, implica la captura y validación de los datos ingresados por el usuario, la consulta y/o actualización de archivos, y una salida o respuesta (en papel y magnética).
- 4) Está destinado a satisfacer las necesidades del nivel operativo (operador en una sede y Departamento Contabilidad de Responsables en Cancillería Buenos Aires).
- 5) Explota la capacidad y velocidad de las computadoras (con procesador Pentium en su mayoría), para almacenar y procesar grandes volúmenes de datos.
- 6) Realiza operaciones repetitivas y relativamente sencillas (registro de ingresos y gastos, de cuentas a pagar, de proveedores, de empleados locales, etc.) y contribuye significativamente a automatizar las tareas más rutinarias y tediosas (por ej. controles aritméticos y lógicos), a eliminar el "papeleo", a acelerar los trámites, a disminuir la cantidad de mano de obra, a minimizar los errores, a facilitar la registración y recuperación de datos desagregados y, en general, a reducir o aligerar las actividades que desarrollan los funcionarios administrativos, tanto en las Representaciones como en la Cancillería.

Debido a lo específico de las tareas administrativas que desarrollan las Representaciones, se ha optado desde un primer momento por desarrollar el Sistema Context "a medida", con todas las características de un sistema de información transaccional.

Nos hemos referido en capítulos anteriores al problema del límite que presenta el Sistema Context, aunque aclarando que dicho problema no obedece a

negligencia de quienes lo diseñaron o programaron, sino a restricciones de tipo "político" que excedían las atribuciones de quienes lo implementaron.

Respecto del problema del diseño, el mismo no se ha presentado debido a que el sistema ha sido diseñado de acuerdo con los datos que debe mantener, y no se ha cometido el error de ser diseñado de acuerdo con las salidas de información.

Al ser el Sistema Context un sistema de información transaccional orientado a los datos, las salidas de información pasan a ser un problema menor, existiendo en la actualidad una serie de informes estándar generados en las Representaciones, a fin de cumplir con la normativa vigente, y otra serie de informes que se generan en Buenos Aires para diversos fines (control interno, toma de decisiones, etc.) pudiendo en cualquier momento el personal de sistemas generar nuevas salidas de información a pedido de los usuarios, o efectuarla directamente los usuarios, mediante la combinación de salidas "query" del sistema con la potencialidad de informes que permiten generar las planillas de cálculo.

En el capítulo siguiente veremos que, si bien el Sistema Context cumple eficientemente con las cualidades de un sistema de información transaccional, aún restan recorrer algunas etapas para que el mismo se convierta en un sistema integrado de gestión de las Representaciones.

CAPITULO VII

PERSPECTIVA FUTURA DEL SISTEMA CONTEXT COMO SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN.

En el capítulo anterior vimos como una organización privada o pública en general, y la Cancillería en particular, presenta su estructura estratificada en tres niveles: el operativo, el de las decisiones programadas y el de las decisiones no programadas.

Asimismo vimos que los sistemas de información transaccionales (como el actual Sistema Context) satisfacen básicamente las necesidades del nivel operativo (y en menor medida algunas necesidades del nivel que toma decisiones programadas).

Debido a que la planificación, ejecución y control de las actividades administrativo-financieras de la Cancillería no pueden reducirse a la mera ejecución de acciones operativas, sino que involucran un sinnúmero de decisiones programadas (por ejemplo forma de giro de las partidas al exterior), y aún algunas decisiones no programadas (por ejemplo montos de asignación de las partidas al exterior)¹⁹, podemos rápidamente concluir que el Sistema Context, tal cual fue concebido en el pasado y se implementa en la actualidad, no satisface todas las necesidades administrativo-financieras de la Cancillería, sino solo aquellas involucradas con sus aspectos más rutinarios.

Es necesario entonces complementar los aspectos transaccionales de la información proporcionada por el Sistema Context con aspectos de administración y dirección que puedan convertirlo en un sistema integrado de gestión.

¹⁹ La administración de la Cancillería, si bien se ejerce operativamente desde la Dirección General de Administración (área técnica), es definida y dirigida desde la Subsecretaría de Coordinación (área política).

Mientras en el pasado nos hemos concentrado en procesar transacciones, en las cuales los datos estaban relegados a una posición de importancia secundaria, el énfasis actual debe dirigirse a los datos y su consistencia para fines de la Gerencia, pasando a tener las transacciones una importancia secundaria (Saroka y Collazo, 1999).

El Sistema Context, por lo tanto, debe comenzar a ser visto como una herramienta de control gerencial de gran impacto sobre la economía, eficacia y eficiencia de la Cancillería, en contraste con la actual imagen de elemento de automatización que el mismo presenta.

Hemos hablado previamente que los sistemas de información transaccionales se corresponden con el nivel operativo de una organización. Los sistemas de información que se corresponden con los niveles de las decisiones programadas y las decisiones no programadas son los sistemas de información para la administración y sistemas de información para la dirección.

Previo a determinar con cual de estos dos tipos de sistemas deben complementarse los aspectos transaccionales del Sistema Context, efectuaremos una distinción entre ambas clases de sistemas:

- 1) El nivel de administración se asocia con las decisiones programadas, mientras que el nivel de dirección se asocia con las no programadas.
- 2) El nivel administrativo trabaja con una alta proporción de información "dura", mientras que el nivel directivo lo hace con una alta proporción de información "blanda".
- 3) En el nivel de administración, se manejan las operaciones diarias, en el contexto de un planeamiento táctico de plazos relativamente cortos. En el de dirección, se definen los objetivos y políticas de la organización, en el ámbito de

un planeamiento estratégico de largo plazo que constituye un marco de referencia para el nivel de administración.

4) Un administrador supervisa a quienes “hacen las cosas” de rutina, siendo un especialista preocupado por el logro de los objetivos de su área específica. Un director del más alto nivel de la organización, en cambio, necesita aislarse de las operaciones de rutina, con el fin de desarrollar y ejercer el poder, siendo habitualmente un generalista que asigna recursos y armoniza esfuerzos para alcanzar los objetivos de la organización.

5) Por último, la información que utiliza el administrador se basa en el desempeño pasado, en un análisis deductivo o inductivo de los datos existentes, o en fuentes externas relativamente confiables. En tanto, la información que utiliza el director para alcanzar los objetivos de la organización puede tener las mismas bases, pero además incluye, en grado importante, la que se recoge informalmente acerca de clientes, competidores o regulaciones gubernamentales. Incluye asimismo la información que anticipa los grandes avances científicos y tecnológicos, explorando los cambios futuros significativos del medio ambiente.

De la lectura de las diferencias entre ambas clases de sistemas, puede inferirse que el Sistema Context en el corto plazo podría complementar sus cualidades de sistema de información transaccional con las propias de un sistema integrado de gestión para la administración, debido a que la información generada por el mismo presenta los siguientes atributos:

- puede servir de base para la toma de decisiones programadas
- es “dura”
- se relaciona con operaciones diarias y plazos cortos
- se relaciona con operaciones de rutina
- se basa en acontecimientos pasados.

Respecto de la posibilidad de asociar al Sistema Context con un sistema para la dirección, se entiende como más remota y de probable concreción solo en

la medida en que previamente haya sido diseñado e implementado un eficiente sistema para la gestión administrativa.

Entre las decisiones programadas que el Sistema Context debería poder permitir tomar a los administradores, luego de su transformación de un sistema transaccional en un sistema para la administración, están las siguientes:

- 1) Oportunidad del giro de las partidas al exterior, en base a la disponibilidad financiera diaria de las Representaciones.
- 2) Evaluación de alternativas de leasing de inmuebles en el exterior, en reemplazo del alquiler puro de los mismos, su incidencia financiera y patrimonial.
- 3) Fijación de niveles remunerativos del personal local, atendiendo a su calificación profesional, las disposiciones legales del Estado Receptor, la media de salarios de la actividad y la evolución del costo de la vida.
- 4) Racionalización del gasto en servicios básicos en las Representaciones.

Cabe aclarar que en la actualidad estas decisiones programadas están siendo tomadas por las autoridades administrativas²⁰ de la Cancillería, con base a las salidas de información proporcionadas por el Sistema Context, pero con un análisis económico-financiero que se efectúa por fuera del mismo, mediante la confección de archivos en planillas de cálculo, informes de texto bajo la forma de memorandos, comunicaciones cablegráficas hacia y desde el exterior, etc., no existiendo por lo tanto un sistema integrado de administración propiamente dicho.

²⁰ Tanto las políticas (en la mayor parte de los casos), como las técnicas (en los restantes).

CONCLUSIONES

En el final del presente trabajo, recapitularemos algunas ideas a fin de precisar los conceptos sobre los cuales hemos basado el mismo.

En el Capítulo I vimos que el Sistema de Contabilidad Gubernamental está integrado por el conjunto de principios, normas y procedimientos técnicos utilizados para recopilar, valorar, procesar y exponer los hechos económicos que afecten o puedan llegar a afectar el patrimonio de las entidades públicas.

También vimos que entre las características de dicho sistema se destaca la de ser común, único, uniforme y aplicable a todos los organismos del sector público nacional.

Dentro de la reorganización de la Administración Financiera impuesta por la Ley Nº 24.156, se aprobaron una serie de normas complementarias, de índole presupuestaria, financiera, patrimonial y contable, que entre otros aspectos establecen, en concordancia con lo expuesto en el párrafo precedente, que las transacciones se deben registrar una sola vez y de ese registro deben derivar todas las salidas que se requieran al sistema.

En el marco de esta reforma integral, vimos como la Secretaría de Hacienda organizó dicho sistema contable, centrando en la Contaduría General de la Nación la base del mismo y la responsabilidad de su administración (Sistema CONPRE).

Asimismo resaltamos la dicotomía existente, tanto normativa como operativamente, entre la contabilidad gubernamental para toda la Administración Pública Nacional, frente al anacronismo presentado por las normas y sistemas utilizados por la Cancillería Argentina para la registración de las operaciones con

significado económico efectuadas por las Representaciones argentinas en el exterior.

Esta dicotomía estaba dada por la existencia de normas contables de vieja data y en muchos aspectos desactualizadas, para el registro de las operaciones de las Representaciones, sumado ello a la ausencia de sistematización contable alguna, tanto en los aspectos puramente registrales como en la falta de utilización de software informático.

Esta registración "artesanal" llevada por las Representaciones, impedía la obtención de información común, única, uniforme, integrada y oportuna para la toma de decisiones, convirtiendo a la contabilidad en el exterior en un mero descargo de la responsabilidad patrimonial por parte de los Jefes de Misión. Todo esto hacía necesario un cambio drástico en el sistema de registro de las Representaciones, tanto a nivel normativo como operativo, debiendo basarse este cambio en el enfoque de sistemas.

También se expuso en el Capítulo II como la Ley N° 24.156 adoptó explícitamente el enfoque de sistemas, que básicamente implica tener un concepto del todo mientras se analizan sus partes, para la reorganización del Estado Nacional en su faz administrativa, al establecerse la centralización normativa y la descentralización operativa para las actividades financieras y de control del Sector Público.

El cambio necesario al enfoque de sistemas se produjo, en lo normativo, con la sanción de la Resolución Ministerial N° 3106/99 y sus modificatorias y en lo operativo, con la implementación del Sistema Context.

Lo que se creó entonces fue un verdadero sistema de información, que cumple con todas las funciones necesarias para que la información sea eficiente.

En el Capítulo III se vio como, en el marco de la descentralización operativa antes mencionada, así como la Administración Central se subdivide en Servicios Administrativo Financieros (SAF), la información contable de la Cancillería proveniente del exterior es generada y procesada por las Representaciones Diplomáticas y Consulares, siendo cada una de ellas vista como unidad de gestión administrativa.

Se aclaró entonces que este postulado aún no es de plena aplicación, atento a que el Sistema Context solo abarca las transacciones efectuadas por las Representaciones en el marco de lo dispuesto por la Res. Min. N° 3106/99 y sus modificatorias, es decir transacciones básicamente de recepción de partidas y de pagos efectuados con las mismas, bajo la supervisión de la Subsecretaría de Coordinación y sus áreas dependientes, no registrándose por lo tanto las transacciones cuyo control y supervisión están a cargo de otra área ministerial (por ejemplo las relacionadas con la recaudación de la renta consular).

Vimos entonces que subsiste en la Cancillería, para el diseño contable e informático de las operaciones efectuadas por las Representaciones en el exterior, el denominado problema del límite de un sistema, que en el presente caso consiste en definir a un sistema (Context) de acuerdo con la estructura organizativa de la Cancillería, en lugar de hacerlo con la interacción de las entidades y variables administrativo-financieras, debiendo corregirse a la brevedad este problema.

Dentro de las mejoras implementadas a partir de la sanción de la Resolución N° 3106/99 del MRECIC, analizamos rápidamente la evolución histórica de la normativa en el Capítulo IV y efectuamos un detalle de cada una de las mejoras, pudiendo resaltar en estas conclusiones el impacto favorable que ha ocasionado para la administración de la Cancillería, la plena aplicación de la uniformidad contable y la sistematización de procedimientos, que permiten crear un mejor ambiente de control, así como la celeridad informática y la información

oportuna, que permiten a las autoridades administrativas tomar decisiones en un marco de racionalidad y no de improvisación.

En el Capítulo V hablamos de la modernización contable, a partir de la implementación del Sistema Context en enero de 2000, resaltando que se ha logrado diseñar, programar, distribuir a las sedes e implementar en las mismas un sistema contable de aplicación generalizada, de fácil utilización por parte de los usuarios y que primordialmente genera información contable común, única y uniforme que permite determinar los costos de las operaciones públicas. Vimos asimismo la evolución del Sistema Context desde la primera versión (Enero de 2000) hasta la actualmente vigente (Julio de 2001) y aspectos técnicos del mismo.

Por último, en los Capítulos VI y VII nos explayamos sobre las características de sistema de información transaccional que en la actualidad presenta el Sistema Context, con todas las ventajas y desventajas que ello acarrea para una eficaz toma de decisiones por parte de las autoridades, tanto políticas como administrativas de la Cancillería, y de las perspectivas futuras del Sistema Context, visto como un sistema integrado de gestión, creyendo que por el tipo de datos que el mismo procesa, es más razonable orientar los esfuerzos futuros en el diseño y construcción de un sistema de información para la administración.

Como conclusiones principales del presente trabajo, pueden manifestarse las siguientes:

- 1) En el plano normativo, se ha producido una evolución, que ha llevado a la Cancillería, desde reglamentaciones desactualizadas, cuando no obsoletas, para la registración contable de las operaciones efectuadas en el exterior, hasta un marco normativo integrado, actualizado y que recoge los avances de las tecnologías de información para el procesamiento electrónico de datos y la generación de un sistema contable auténticamente común, único y uniforme.

2) En el plano operativo, se ha generado un idéntico avance, desde la carencia absoluta de uniformidad contable y los registros llevados en forma manual, a la información integrada, uniforme e informatizada, llevada a través del Sistema Context.

3) Dicho sistema presenta al presente, entre otros aspectos, dos posibilidades de mejoras:

a) la primera, relativa a la adecuada definición del límite del sistema, saliendo del tradicional establecido por la estructura organizativa del Ministerio y llegando a un límite funcional, definido por las actividades administrativo-financieras de las Representaciones que presenten un mayor intercambio de energía entre sí, tomando como unidad de gestión a la Representación.

b) la segunda, relacionada con la necesidad de expandir las cualidades de información del Sistema Context, para que el mismo deje de ser un sistema meramente transaccional y adopte las características de un sistema de información para la administración.

Quien suscribe el presente trabajo ha participado activamente en la elaboración de la Resolución N° 3106/99 y el diseño del Sistema Context, y entiende que las posibilidades de mejoras a los mismos no se agotan en las dos mencionadas precedentemente, sino que las mismas simplemente se destacan respecto de otras numerosas posibilidades de mejoras.

Tampoco se cree que lo actuado sea una panacea para los problemas que enfrenta la administración financiera en la Cancillería, sino que solo se trata de un primer avance en la búsqueda de una administración que cumpla con los requisitos de economía, eficiencia y eficacia en sus actos, a fin de lograr los propósitos que se persiguieron con la reforma encarada por la Ley N° 24.156 para toda la administración pública.

BIBLIOGRAFÍA

Saroka, Raúl H. y Collazo, Javier. Informática para ejecutivos. Ediciones Macchi. (1999);

Ale, Miguel Angel. Manual de Contabilidad Gubernamental. Ediciones Macchi. (1998);

Negroponte, Nicholas. Ser digital. Editorial Atlántida. (1999);

Arolfo, Alberto. El sistema de contabilidad gubernamental: el caso argentino. (1997). Capítulo incluido en la compilación de Angel Ginestar "Lecturas sobre administración financiera del sector público". (1998);

Seminario sobre gestión administrativa-financiera para las Representaciones Diplomáticas en el exterior, dictado entre los meses de Marzo y Mayo de 2001 en siete sedes en el exterior. Material didáctico sobre el mismo (presentación en PowerPoint). (2001).

FUENTES DOCUMENTALES

Ley N° 24.156 (1992) de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y normas complementarias;

Resolución N° 3106 (1999) del MRECIC "Normas a que deben ajustar su gestión las Representaciones en materia de gastos" y normas, manuales y procedimientos complementarios;

Normas sobre Estándares Tecnológicos para la Administración Pública (ETAP) diseñados por la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros. (versión primavera 2001 (v. 7.0)).