



Ced. 1502/0206



UBA

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Posgrado

ASAP

Asociación Argentina de Presupuesto
y Administración Financiera Pública

Trabajo final de Investigación de la Carrera de Posgrado de Especialización en “Administración
Financiera del Sector Público”

**IMPLEMENTACION DE UN SISTEMA UNICO DE ADMINISTRACION DE BIENES
PATRIMONIALES EN LA ARMADA ARGENTINA, INTEGRADO AL SISTEMA DE
CONTABILIDAD PRESUPUESTARIA DEL ORGANISMO.**

por

FEDERICO ARNALDO PEPE
Licenciado en Administración Naval
Año 2010

nota 14
Carl

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 26 de julio de 2011.



A. INFORMACIÓN DEL AUTOR

Federico Arnaldo PEPE

Licenciado en Administración Naval

A la fecha del Presente Trabajo se desempeña como Jefe de la División Finanzas del Proyecto de Recuperación y Modernización del del Rompehielos ARA “Almirante Irizar”. Durante los años 2008, 2009 y 2010, se desempeñó como Jefe del Departamento Contabilidad, del Servicio de Administración Patrimonial de la Armada.

Correo electrónico: fedepepe@hotmail.com

fapepe@ara.mil.ar

Teléfono: 4317 2000 int. 2688

Teléfono Móvil: 011-1541735668

B. CONTENIDO ANALÍTICO	Pág.
A. Información del Autor	2
B. Contenido Analítico	3
C. Resumen del Documento	5
D. Ámbito General y Problemática	7
1) Contexto	7
2) Problemas que se plantean en este contexto.....	8
3) Problemática propuesta.....	8
4) Antecedentes del tema.....	9
I. Antecedentes Normativos.....	9
II. Bienes del Estado.....	11
III. Sistema de Administración de Bienes del Estado (SABEN).....	15
IV. Órgano Rector	16
5) Hipótesis teóricas que se consideran para el análisis del tema elegido	16
V. Conjunción entre la Administración Financiera y la Administración Patrimonial	17
E. Propuesta	18
F. Desarrollo Analítico	18
1) La Administración Patrimonial en la Armada Argentina.....	18
2) Sistemas de Catalogación.....	19
3) Administración y Contabilización de los Bienes en la Armada Argentina.....	20
4) Inconsistencias entre Sistemas de Administración Financiera y Sistemas de Administración Patrimonial.....	21
5) Sistema Integrado de Administración de Bienes (SIABI)	22
6) Objetivos de implementación del SIABI.....	22
7) Ventajas de implementación del SIABI.....	23
8) Análisis de Implementación – Matriz de Marco Lógico	26
9) ¿Es posible cuantificar el impacto financiero que tienen los bienes patrimoniales?.....	27



G. Conclusiones	28
H. Anexos	30
I. Bibliografía	39

C. RESUMEN DEL DOCUMENTO

1. Introducción:

El sistema de Administración de Bienes como componente del Macro sistema de Administración financiera del Sector Público, no se ha actualizado y su normativa aun se rige por el Capítulo V de la Ley de Contabilidad.

Hoy, a pesar de haberse realizado algunos esfuerzos para integrar dicho sistema, existe una notable dispersión entre los inventarios físicos y la valuación real de estos.

Breve reseña normativa

Las normas sobre Administración de Bienes del Estado estaban dadas por¹:

- Ley 428 de 1.880: Primeras Normas de Inventarios, dentro del Ministerio de Hacienda, en la CGN.
- Ley 3.727 de 1.900: Administración de Bienes de Estado al Ministerio de Obras Públicas.
- 1.933: Se forma la Comisión Nacional de Bienes del Estado en el MOP.
- 1.937: Se crea la Oficina Central de Registro del Estado en el MOP.
- Ley 12.061 de 1.943: El Control de Inventarios es responsabilidad de los Contadores Fiscales y el Registro de Bienes pasa a la Contaduría General de la Nación (CGN).
- Decreto 9.278 de 1.946: Se realiza un Inventario al 31/12/1.945.
- Ley 12.961 de 1.947 establece la organización de la contabilidad patrimonial del Estado.
- 1.948: El Inventario cerrado al 3/7/1.948 es la base de la Contabilidad Patrimonial.
- Decreto-Ley 23.354 de 1.956: Ley de Contabilidad

El 30 de Septiembre de 1992 se sanciona la Ley 24.156 *de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional* y en su artículo 5 integra la Administración Financiera mediante los sistemas interrelacionados entre sí de presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad.

La Ley 24.156 no deroga el Capítulo V “de la Gestión de los Bienes del Estado” de la Ley 23.354 y en su artículo 135 expresa lo siguiente: “*El Poder Ejecutivo Nacional, en el plazo de noventa (90) días a partir de la fecha de promulgación de la presente ley, presentará al Congreso Nacional un proyecto de ley que regule el sistema de contrataciones del Estado y otro que organice la administración de bienes del Estado*”².

Exposición del CDOR. ABELARDO G. HARBIN, sobre “Bienes del Estado”, en Posgrado de Especialización en Administración Financiera del Sector Público”. UBA. Año 2010.

Ley 24.156 *de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Art. 135*

Al día de la fecha, aun no se ha cumplido con lo dispuesto en el art. 135.

No puede identificarse la definición de patrimonio en la Ley 23.354, ni en la Ley 24.156, esta última remite a la primera respecto de la “Gestión de Bienes”.

El Patrimonio Estatal se refiere a ciertos bienes susceptibles de posesión estática y de ser utilizados como instrumento material de los servicios públicos o como fuente de rentas.

La exposición patrimonial se normalizó en 1998 con “El Sistema de Administración de Bienes del Estado Nacional” (SABEN) a partir de la Decisión Administrativa 84/96. Sin embargo, el único modulo de carácter obligatorio es el de Inmuebles, no habiendo a la fecha, un sistema que integre a toda la Administración de Bienes del Estado.

2. Marco Legal:

- Capítulo V “de la Gestión de los Bienes del Estado” del Decreto Ley 23.354/1956.
- Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

3. Problemática:

La Subjurisdicción 379 (Armada Argentina) posee bienes de diferentes especificidades los cuales están bajo custodia de Direcciones Técnicas, como responsables patrimoniales primarios, y su consolidación y exposición patrimonial ante la Contaduría General de la Nación es realizada por el Servicio de Administración Patrimonial de la Armada, el no contar con un sistema único de administración de bienes imposibilita detectar oportunamente inconsistencias entre las altas patrimoniales informadas por el Servicio Administrativo Financiero y los responsables patrimoniales primarios. Situación que ya fue observada por la Auditoría General de la Nación (A.G.N.) en el año 2003 sobre auditoría realizada al cierre del ejercicio 2001.

Este desvío tiene un impacto cuantificable, y el mismo sin duda atenta sobre la valorización del patrimonio de las jurisdicciones.

4. Propuesta:

La propuesta es analizar con un enfoque productivo financiero la relevancia del conocimiento de Activos Físicos (niveles de stock y bienes patrimoniales) y la cuantificación del impacto en el Sistema de Administración de Bienes.

En el contexto de un estado productivo, el patrimonio estatal es una herramienta para la prestación de servicios, y conocer su valuación real sin dudas permite cuantificar el impacto financiero que tienen los bienes patrimoniales en el mantenimiento de esa capacidad.

Para materializar el conocimiento de la valuación real en forma oportuna se propone el desarrollo de un Sistema Integrado de Administración de Bienes cuya aplicación reside en la conjunción de los sistemas de administración financiera y los sistemas de administración patrimonial.

Consecuentemente sistemas que se retroalimenten desde el origen de la incorporación servirán para tener un control físico-financiero de las capacidades de prestación de servicio que esos activos proporcionan.

5. Conclusión:

Determinar el valor del patrimonio público, contribuye a cuantificar la relación de los activos patrimoniales irregulares respecto de los activos debidamente registrados, y la clasificación del acervo patrimonial es el punto de partida para promover la eficiencia en la depuración, mantenimiento, uso y aprovechamiento, de los bienes patrimoniales propiedad del Organismo.

Sin la adecuada incorporación de la totalidad de los bienes susceptibles de ser reconocidos como Activos para el Estado, no habrá Estados Contables que brinden información patrimonial adecuada, completa y útil.

Para la implementación de sistemas de administración patrimonial en el sector público, es conveniente la integración al sistema de administración financiera de forma tal que estén orientados a objetivos comunes ya que, de esta forma se fomenta información de calidad, que permita constatar en términos monetarios los valores patrimoniales, dado que los datos técnicamente estructurados que se desprenden de los estados financieros dan confianza y facilitan la verificación de registros y controles de la materia, que aportan mayor certeza y fortalecen la transparencia.

D. ÁMBITO GENERAL Y PROBLEMÁTICA

1) Contexto

El sistema de Administración de Bienes como componente del Macro sistema de Administración Financiera del Sector Público, no se ha actualizado y su normativa aun se rige por el Capítulo V de la Ley de Contabilidad.

Esto se debe a que el 30 de Septiembre de 1992 se sanciona la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y en su artículo 135 exige al Poder Ejecutivo Nacional, que en el plazo de noventa (90) días a partir de la fecha de promulgación de la presente ley, se presentará al Congreso Nacional un proyecto de ley que regulara el sistema de administración de bienes del Estado, sin embargo esto a la fecha no se ha cumplido razón por la cual no se ha derogado el Capítulo V “de la Gestión de los Bienes del Estado” de la Ley 23.354.

2) Problemas que se plantean en este contexto

Hoy, a pesar de haberse realizado algunos esfuerzos para integrar el Sistema de Administración de Bienes al Sistema de Administración Financiera, existe una notable dispersión entre los inventarios físicos y la valuación real de estos

El presente trabajo parte de un análisis contextual de la administración que el Sector Público Nacional ejerce sobre sus bienes patrimoniales y se centra en la problemática que una Subjurisdicción presenta en la realización específica de dicha función.

Para adentrarnos en el tema realizaré un desarrollo contextual de la composición del Sistema de Administración de Bienes, donde se puntualizarán los antecedentes normativos, las clasificaciones de bienes del Estado y los sistemas en vigencia como herramientas principales para la administración de dichos bienes.

Se ha buscado analizar si en la conjunción de los sistemas de administración financiera y los sistemas de administración patrimonial es realizable, como punto de partida al desarrollo analítico con que se analizara la problemática propuesta.

3) Problemática propuesta

La Subjurisdicción 379 (Armada Argentina) posee bienes de diferentes especificidades los cuales están bajo custodia de Direcciones Técnicas, como responsables patrimoniales primarios, y su consolidación y exposición patrimonial ante la Contaduría General de la Nación es realizada por el Servicio de Administración Patrimonial de la Armada, el no contar con un sistema único de administración de bienes imposibilita detectar oportunamente inconsistencias entre las altas patrimoniales informadas por el Servicio Administrativo Financiero y los responsables patrimoniales primarios. Situación que ya fue observada por la Auditoría General de la Nación (A.G.N.) en el año 2003 sobre auditoría realizada al cierre del ejercicio 2001.

Este desvío tiene un impacto cuantificable, y el mismo sin duda atenta sobre la valorización del patrimonio de las jurisdicciones.

4) Antecedentes del tema

I. Antecedentes Normativos

Para adecuar las funciones de la Contaduría General de la Nación se han dictado continuas legislaciones en materia administrativo - contable, a saber: Ley N° 217 de la Confederación Argentina, Ley N° 428 de 1880, que refiere a las primeras normas de inventario dentro de Ministerio de Hacienda, Ley N° 12.961 de 1947, que establece la organización de la contabilidad patrimonial, Decreto-Ley N° 23.354/56 – "Ley de Contabilidad" y la Ley N° 24.156 de 1992, de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

En 1992, año en que se sancionó la Ley mencionada en último término en el párrafo anterior, comenzó un amplio Programa de Reforma del Estado que, como uno de sus componentes, incorporó el Programa de Reforma a la Administración Financiera del Gobierno, asignándole la responsabilidad de dicha tarea a la Secretaría de Hacienda de la Nación.

La reforma se llevó a cabo con la finalidad de que 3 "...esta área institucional –que tiene la responsabilidad de administrar las finanzas públicas nacionales – se modernice y sea eficiente en su operatoria, ofreciendo simultáneamente al ciudadano la mayor transparencia posible en lo que hace al manejo de los recursos públicos".

"El programa de reforma de la administración financiera está sustentado en el análisis de la realidad de nuestra administración pública y tiende a lograr los siguientes objetivos:

- a. lograr que la gestión del área se realice con economicidad, eficiencia y efectividad;
- b. generar información oportuna y confiable para la toma de decisiones;
- c. interrelacionar los sistemas de administración financiera con los de control interno y externo con la finalidad de facilitar la eficacia de éstos;
- d. realizar la gestión de los recursos públicos en absoluta transparencia".

³ Documento denominado "Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental", publicado por la Secretaría de Hacienda durante el año 1992.

La reforma abarcó a la administración central, los organismos descentralizados no empresariales y sociedades no financieras del Estado y comprendió a los siguientes sistemas:

- Sistema de Presupuesto
- Sistema de Crédito Público
- Sistema de Tesorería
- Sistema de Contabilidad
- Sistema de Contrataciones
- Sistema de Administración de Bienes

La Reforma se encaró bajo la premisa de criterios metodológicos básicos como fueron la utilización de la Teoría General de Sistemas, la interrelación entre los sistemas integrantes de la administración financiera, la centralización normativa y la descentralización operativa.

La necesidad de avanzar en una propuesta normativa que pusiera fin a la gran dispersión de normas vigentes y los problemas inherentes que impedían la eficiente administración de los bienes del Estado fue resultado del impulso que produjo la sanción de la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional en el año 1992.

Dicha Ley reconocía la estrecha vinculación que existe entre la administración financiera y la administración de los recursos reales. El Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental incluía al Sistema de Administración de Bienes para ser diseñado en forma interrelacionada con el Sistema de Administración Financiera Gubernamental, siguiendo el mismo enfoque metodológico. Así, en su artículo 135 expresa lo siguiente: “El Poder Ejecutivo Nacional, en el plazo de noventa (90) días a partir de la fecha de promulgación de la presente ley, presentará al Congreso Nacional un proyecto de ley que regule el sistema de contrataciones del Estado y otro que organice la administración de bienes del Estado”⁴.

Una vez aprobado este sistema, se podría avanzar en la derogación de los artículos 51 al 54 del Capítulo V “de la Gestión de los Bienes del Estado” del Decreto Ley 23.354/56, conocido como “Ley de Contabilidad”.

⁴ Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Art. 135

A partir de esta reforma la Contaduría General de la Nación ha llevado a cabo un profundo cambio institucional y organizacional, implementando un Sistema de Contabilidad Gubernamental basado en los objetivos, características y alcance de dicha norma legal.

La configuración integrada del Sistema de Información de la Secretaría de Hacienda de la Nación hizo posible la presentación de información oportuna y confiable para los niveles decisorios, con el consiguiente perfeccionamiento de la gestión del Estado.

A partir del dictado de la Resolución S.H. N° 25/95 sobre "Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados y Normas Generales de Contabilidad para el Sector Público Nacional", se inició un gradual desarrollo de procedimientos plasmados en manuales de contabilidad general, ejecución presupuestaria de recursos y gastos, fondos rotatorios y cajas chicas y otras normativas complementarias que, con el aditamento de modernos equipamientos informáticos, posibilitaron la puesta en marcha del Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF).

Como corolario cabe agregar que la Ley 24156 determinó los fundamentos para que el estado Nacional contase con los Sistemas de Presupuesto, de Crédito Público, de Tesorería, de Contabilidad, de Contrataciones y de Administración de Bienes. No obstante el tiempo transcurrido, este último aun no cuenta con el marco legal apropiado, ya que los proyectos de ley que fueran presentados por representantes de los principales partidos no obtuvieron una sanción parlamentaria.

II. Bienes del Estado

La circunstancia de ser el Estado una Hacienda de consumo en su núcleo central, de condiciones erogativas, no excluye la necesidad de que disponga de un patrimonio.

Ni el Decreto Ley 23.354/56 ni la Ley 24.156 definen el concepto de patrimonio.

Patrimonio es el conjunto de activos que posee una persona y el pasivo que pesa sobre ella, en un momento dado. Sin embargo, la Ley de Contabilidad refiere a la administración, utilización y conservación de un conjunto de bienes considerados como materia administrables, que siendo susceptibles de posesión estática y de ser utilizados como instrumento material de los servicios públicos o como fuentes de rentas, pertenecen al Estado.

Esta definición posee algunas características distintivas, si la consideramos como definición de Patrimonio.

- El concepto de patrimonio del Estado hace una abstracción de las deudas o pasivos.

- No incluye el dinero, tampoco a los bienes que no son cosas, exceptuando los derechos inmobiliarios y algunos mobiliarios, títulos, acciones.
- La determinación de la consistencia del patrimonio del Estado no tiende a definir su solvencia o a fijar su capital en un momento dado, sino a deslindar la materia administrable y asignar responsabilidades.
- Se acepta integrado por un conjunto de bienes para poder valuarlos, aunque no exista homogeneidad en el vínculo que los une con el Estado, teniendo en cuenta su aptitud para ser considerado como objeto de posesión estática, y dentro de este, como instrumento de servicios públicos o como fuente de recursos.
- No tiende a definir su solvencia ni a fijar su capital.
- El patrimonio de las entidades descentralizadas o haciendas anexas forma parte integrante de la Hacienda del Estado.

Así la gestión patrimonial o gestión de los bienes es el conjunto de funciones que el Estado cumple en relación a su patrimonio.

Los actos de gestión pueden reducirse a dos grupos fundamentales:

- Actos de conservación
- Actos de utilización

La conservación en el aspecto material procura mantener en su integridad física la estructura natural o artificial de los bienes, restituirla o mejorarla en su caso, de modo que tales bienes sean permanentemente aptos para la atención de los servicios públicos.

La conservación en el aspecto jurídico se refiere a la defensa del derecho subjetivo de dominio que el estado posee sobre sus bienes.

La utilización de los bienes en sentido físico se refiere al uso material, a la transformación y al consumo de los elementos.

En el sentido jurídico, tal utilización busca obtener de los bienes las mayores ventajas financieras. Trata de convertirlos en fuentes de renta o en instrumentos mediante los cuales el poder público evite ciertos gastos.

Para determinar la consistencia material y jurídica del patrimonio del Estado es indispensable la existencia del inventario. El punto de partida de la contabilidad patrimonial es el inventario inicial. Mediante la comparación de los estados patrimoniales sucesivos se puede determinar las variaciones cuantitativas y cualitativas del patrimonio. Pero ello no es suficiente, es imprescindible seguir la marcha

de tales variaciones a medida que ellas se producen, razón por la cual es evidente la necesidad de contar con una contabilidad patrimonial fundada en el inventario permanente.

La implantación y funcionamiento de la contabilidad patrimonial del Estado, impone el cumplimiento de dos etapas complementarias:

- Relevamiento de un inventario inicial y luego periódicos inventarios físicos de verificación.
- Organización de registros locales y centrales para actualizar las cifras periódicas.

Se requiere una contabilidad analítica en cada jurisdicción o entidad con el objeto de mantener un registro de las operaciones relativas al movimiento de los bienes de posesión estática y una contabilidad sintética centralizada en la Contaduría General de la Nación.

La doctrina de la contabilidad pública ha enunciado los preceptos generales a tener en cuenta para organizar un sistema eficaz de registración y control de los bienes del Estado.

El concepto de inventario de la contabilidad pública es distinto del de la contabilidad general. Para la Contabilidad General es la descripción formal, detallada y ordenadamente clasificada de todos los bienes y de todas las obligaciones que integran el patrimonio de un sujeto económico, con expresión del valor en unidades monetarias, asignadas en forma racional con el fin de hallar el patrimonio neto. En la Contabilidad Pública constituye una simple descripción de los componentes del dominio público y del dominio privado del Estado, con asignación de valores racionales en el caso de algunos de los bienes y con miras a efectuar un adecuado control de gestión patrimonial en la Hacienda Pública.

El inventario de los bienes del Estado presenta dos consideraciones técnicas-contables de particular interés; una de ellos es la clasificación de los bienes, y la otra es la determinación del criterio de valuación a aplicar.

El Código Civil – art. 2.339 y ssgtes- clasifica los Bienes del Estado en Bienes Públicos del Estado y Bienes Privados del Estado.

Los bienes, básicamente y en cuanto a quién detenta su propiedad, pueden ser de dominio público o de propiedad privada.

Así, es preciso distinguir los bienes de dominio público de los de dominio privado, porque ambos requieren de una gestión diferenciada y específica.

Los bienes de dominio público, o también llamados demaniales, es el conjunto de bienes de propiedad del Estado afectados por ley al uso directo o indirecto por parte de los habitantes y sometidos al régimen jurídico de derecho público en donde impera el principio de la inalterabilidad e imprescriptibilidad. Los actos de administración de bienes de dominio público consisten en el ejercicio de un poder de custodia, vigilancia o de policía en acciones de mantenimiento y en el otorgamiento de concesiones o permisos de

uso. Pueden ser naturales (mar territorial, lagos, playas) o artificiales (puentes, caminos y cualquier otra obra pública construida para utilidad o comodidad pública).

Los bienes del dominio privado o también llamados patrimoniales, se rigen por las reglas del derecho privado. Los actos de administración de bienes de dominio privado son los propios del ejercicio del derecho de propiedad, los cuales serán diferentes si se tratan de bienes inmuebles o muebles. Se clasifican en inmuebles (disponibles y no disponibles), muebles, semovientes e inmateriales.

En cuanto a la forma de determinar la valuación de los bienes del Estado, se siguen los siguientes criterios:

Bienes de Dominio Público

1. Dominio Público Natural: resulta difícil y hasta a veces imposible valorar en dinero la mayor parte de los bienes de dominio público. No obstante, por ello no debe excluirse del inventario, pues su exacto conocimiento es necesario ya que el Estado tiene el deber de conservarlos y de utilizarlos en la medida máxima posible, aunque el asiento respecto de ellos asuma solo la forma de catálogo descriptivo no valorizado.
2. Dominio Público Artificial: el inventario de los caminos, canales, puentes, y en general las obras realizadas por el Estado para utilidad o comodidad común de sus habitantes, debe ser valorizado al costo. Se entiende por costo el importe de las inversiones hechas en la obra hasta habilitarla para el fin para el cual fue realizada y los importes de las inversiones hechas para ampliarla o mejorarla y no así las erogaciones por conservación, mantenimiento o renovación. No deben admitirse ni computarse amortizaciones u otras disminuciones de naturaleza semejante. De tal modo, el precio de costo se mantendrá invariable.

Bienes de Dominio Privado

1. Inmuebles No Disponibles: por ser inalienables en virtud de disposiciones legales expresas o por el uso al que están afectados en ese momento. El criterio de valuación es el mismo que para los bienes de dominio público artificial.
2. Inmuebles Disponibles: por no estar afectados a un servicio público, ni hallarse fuera del comercio por una disposición especial, pueden ser enajenados. La valuación se basa en el valor corriente - valor venal (probable de realización). Si están destinados exclusivamente a producir renta, puede tomarse como representativo el valor actual resultante de capitalizar la renta a producir.
3. Efectos, especies y semovientes: su inventario también debe ser valorizado y no solo descriptivo. Conviene establecer los valores sobre la base de tarifas especiales. Llamadas a facilitar la fiscalización central.
4. Bienes Inmateriales: el inventario de derechos inmobiliarios, créditos, títulos de renta, acciones, participaciones en empresas privadas semipúblicas y otros valores, son muy importantes para el Estado. Por tanto, conviene escribirlo por su valor real o corriente en el momento, sin perjuicio de expresar también su valor nominal.



III. Sistema de Administración de Bienes del Estado (SABEN)

En el año 2000 la CGN se hizo cargo del Registro Patrimonial de Bienes, con la responsabilidad del registro de los bienes del Estado Nacional a los que es menester registrar, mantener, valorizar y amortizar, así como definir las normas y los procedimientos que se aplicarán para las altas, bajas y modificaciones (A/B/M). Inventario inicial que contenía el 90 % de los bienes inmuebles privados del Estado.

El Sistema de Administración de Bienes del Estado Nacional (SABEN) pasó a la CGN como consecuencia de la disolución de la Ex - Dirección Nacional de Administración de Bienes.

El Sistema de Administración de Bienes del Estado Nacional surge a partir de la Decisión Administrativa 84/96.

Como el Capítulo V del Decreto Ley 23.354/56 refiere un Registro de Inmuebles, todos los Organismos tienen la obligación de ingresar al sistema y actualizar los datos.

El Sistema de Administración y Registro de Bienes del Estado Nacional, se compone básicamente de dos módulos específicos, el de Bienes Inmuebles y el de Bienes Muebles y Semovientes.

El SABEN se divide en dos grandes subsistemas:

a) Bienes Inmuebles (de Dominio Privado del Estado Nacional) integrado por:

1. Un Módulo y Base de Datos Central que administra y mantiene la CGN. Comprende los “Inmuebles de Dominio Privado del Estado Nacional en Uso” por los organismos del Sector Público Nacional, los “Inmuebles Desafectados” y los “Inmuebles Concesionados” por el estado.
2. Un Módulo ONABE para la gestión y registro de las A/B/M del universo de Inmuebles “Desafectados” y “Concesionados” de responsabilidad del Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado.
3. Un Módulo Local para la gestión y registro de las A/B/M de los Bienes Inmuebles de Dominio Privado “en uso” por los Organismos del Sector Público Nacional.
4. Un Módulo Local “utilitario”, para el reporte de datos en soporte informático de Organismos que tienen uno ó dos inmuebles. Puede utilizarse asimismo para el reporte de novedades de las delegaciones distantes hacia el Módulo Local centralizador de un mismo Organismo.

La funcionalidad de todos los Módulos detallados, responde a la normativa vigente.

Desde 1998 se encuentra en proceso la realización de la “valuación técnico contable” de los inmuebles existentes a través del Tribunal de Tasaciones de la Nación (TTN). El resultado de esta tarea posibilita la actualización de los valores y años de vida útil, así como la confirmación de los metros de terrenos y construcciones a la fecha de verificación para confirmación o modificación de los datos registrados con anterioridad.

b) Bienes Muebles y Semovientes, este modulo no es de carácter obligatorio.

Consideraciones Generales del Sistema:

El sistema mantiene un registro histórico de las variaciones que se informen a partir del alta en el SABEN Central. Asimismo facilita generar al cierre de cada ejercicio presupuestario, ó en la oportunidad que se requiera, el cálculo de amortizaciones, inventarios y cuadros para el Balance.

La Base de datos Central no está integrada al SIDIF Central, sino que reside en forma independiente en la CGN y es alimentado por información proveniente de diferentes Centros de Información.

A la fecha, tampoco se encuentra planificado integrar ni vincular el Módulo de Administración y Registro de Bienes Inmuebles con ningún sistema de registro Local.

IV. Órgano Rector

El artículo 88 de la Ley 24156 define a la Contaduría General de la Nación será el órgano rector del sistema de contabilidad gubernamental, y como tal responsable de prescribir, poner en funcionamiento y mantener dicho sistema en todo el ámbito del sector público nacional.

En la administración central, el sistema contable se organizará en:

- Unidades de registro como centros periféricos del sistema.
- Contaduría General de la Nación, como administradora de la base de datos central del sistema.

El artículo 91 de la Ley citada puntualiza la competencia del órgano rector, entre las cuales podemos destacar:

- Llevar la contabilidad general de la Administración Central, consolidando datos de los servicios jurisdiccionales, realizando las operaciones de ajuste y cierre necesarias y producir anualmente los estados contable-financieros para su remisión a la Auditoría General de la Nación.
- Administrar un sistema de información financiera que permanentemente permita conocer la gestión presupuestaria, de caja y *patrimonial*, así como los resultados operativo, económico y financiero de la Administración Central, de cada entidad descentralizada y del Sector Público Nacional en su conjunto.
- Preparar anualmente la Cuenta de Inversión contemplada en el art. 67, inc. 7 de la Constitución Nacional y presentarla al Congreso Nacional.

5) Hipótesis teóricas que se consideran para el análisis del tema elegido

V. Conjunción entre la Administración Financiera y la Administración Patrimonial

Identificar si existe en el contexto de la problemática una conjunción coherente entre la Administración Financiera y la Administración Patrimonial resulta un punto de partida determinante para la continuación del presente trabajo cuyo núcleo es la integración de ambas.

Si consideramos que la Administración Financiera es la actividad del Estado tendiente a la percepción de recursos para satisfacer necesidades públicas. Toda salida de dinero, independientemente de su incidencia sobre el patrimonio del estado, es un gasto, así como toda entrada pecuniaria es un recurso para el tesoro. Entonces en la Administración patrimonial, algunos gastos se traducen en la incorporación de bienes al patrimonio y algunos recursos financieros significan, a su vez, disminución de la cuantía del patrimonio de la Hacienda Pública. Es entonces aquí donde hallamos el punto de contacto entre ambas, permitiendo distinguir y aplicar procedimientos técnicos para recopilar, valorar, procesar y exponer los hechos económicos que afecten el patrimonio del Sector Público.

En tal sentido el artículo 85 de la Ley 24156 expresa: “El sistema de contabilidad gubernamental está integrado por el conjunto de principios, órganos, 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”

Asimismo el artículo 87 de la ley referenciada en párrafo anterior enuncia que el sistema de contabilidad gubernamental debe ser un sistema integrado de información financiera, automatizado, para permitir un eficiente procesamiento de datos que operará en función de una base de datos central, lo cual permite la elaboración de estados financieros coherentes entre sí, ya que se originarán de la misma fuente informativa. El decreto reglamentario menciona que las unidades de registro deben mostrar permanentemente la situación y evolución de:

- La ejecución presupuestaria de ingresos y gastos.
- El inventario de bienes físicos y la identificación de los responsables de la administración y custodia de éstos.
- El movimiento de fondos y los responsables de su administración y custodia.

Cabe agregar, que la contabilidad patrimonial, que registra los bienes como materia administrable, está estrechamente vinculada con la contabilidad financiera, en efecto las erogaciones de capital y la venta de bienes de capital constituyen el punto de contacto entre la contabilidad patrimonial y la financiera.

Finalmente, y pese a las doctrinas hasta aquí reflejadas, no encontramos replicación de ellas en muchos de los Organismos de la Administración Nacional.

“La estructura imperante en la generalidad de los Organismos, no es la adecuada para administrar los bienes de uso que integran el patrimonio de la Administración Nacional, debiendo establecerse para el área de Bienes, una relación jerárquico funcional directa con el área Contable de cada Organismo”⁵.

⁵ XVI Congreso Nacional de Contadurías Generales. Cdor. Público JORGE RUBÉN BRUNO y Cdor. Público NÉSTOR ALBERTO COSTA de la Contaduría General de la Nación.

E. PROPUESTA

La propuesta es analizar con un enfoque productivo financiero la relevancia del conocimiento de Activos Físicos (niveles de stock y bienes patrimoniales) y la cuantificación del impacto en el Sistema de Administración de Bienes.

En el contexto de un estado productivo, el patrimonio estatal es una herramienta para la prestación de servicios, y conocer su valuación real sin dudas permite cuantificar el impacto financiero que tienen los bienes patrimoniales en el mantenimiento de esa capacidad.

Para materializar el conocimiento de la valuación real en forma oportuna se propone el desarrollo de un Sistema Integrado de Administración de Bienes cuya aplicación reside en la conjunción de los sistemas de administración financiera y los sistemas de administración patrimonial.

Consecuentemente sistemas que se retroalimenten desde el origen de la incorporación servirán para tener un control físico-financiero de las capacidades de prestación de servicio que esos activos proporcionan.

F. DESARROLLO ANALÍTICO

1) La Administración Patrimonial en la Armada Argentina.

En el año 2003, la AUDITORIA GENERAL DE LA NACION (AGN) efectuó una auditoría sobre el Ejercicio Económico Financiero del año 2001 evidencio las siguientes falencias en relación a la Administración Patrimonial:

- Incumplimiento de normas de CGN respecto a la valuación de Inventarios
- Los registros de la cuenta del Ejercicio 2001 sobre valuación, amortización y valor residual no eran coincidentes con los respectivos inventarios.
- Los registros eran poco confiables, por falta de fluidez de retroalimentación entre Responsables Primarios (RP) y el Servicio Administrativo Financiero (SAF).
- Información carente de precisión y sin respaldo fehaciente de las existencias valuadas al 31/12/2001.
- Imposibilidad de efectuar pruebas sustantivas sobre saldos finales, valores originales, amortizaciones y valores residuales.
- No todas las altas denunciadas por los Responsables Primarios coinciden con las altas registradas por el SAF, resultando que los RP no poseen la conformidad de recepción de los bienes adquiridos, tienen dificultad para identificar y ubicar bienes requeridos por la Auditoría.

Como consecuencia de las dificultades en la administración de los bienes patrimoniales, detectadas a raíz de esta auditoría, por Resolución N° 13/03 del 4 de Junio de 2003, el Señor JEFE DE ESTADO MAYOR DE LA ARMADA, dispuso la creación del SERVICIO DE ADMINISTRACION PATRIMONIAL DE LA ARMADA (SIPA).

El SIPA centraliza y consolida la información patrimonial de la Fuerza a fin de satisfacer los requerimientos de los Organismos Públicos de Administración y de Control. (Su estructura Orgánica se puede observar en el Anexo 1).

Para tal función, se nutre de la información dada por las Direcciones Técnicas que son los administradores físicos de los materiales.

Como tarea rutinaria, el SIPA produce los Estados Patrimoniales de la Armada en oportunidad de cada Cierre de Ejercicio. Esta información sumada a la exposición Financiera, conforman los Cuadros de Cierre de Ejercicio, que la Fuerza remite a la CONTADURIA GENERAL DE LA NACION a fin de realizar la rendición del ejercicio a nivel Nacional en un documento denominado Cuenta de Inversión Nacional.

2) Sistemas de Catalogación

Un catálogo de bienes físicos es una lista ordenada y exhaustiva de los bienes utilizados por una organización. Da a cada uno de ellos una designación completa y precisa, y le atribuye una identificación y codificación en forma de cifras o letras, o a través de una asociación alfanumérica.

Un Catálogo debe permitir:

- Conocer todos los bienes físicos más relevantes utilizados por la administración y, consecuentemente, identificarlos
- Obtener la valorización de cada uno de los bienes físicos considerados al momento en que se produce un movimiento de alta o baja y/o al momento de la valoración del inventario global.
- Otorgar un lenguaje común para todos los usuarios.
- Como una herramienta de base indispensable para una buena gestión de inventarios, que permite evidenciar en forma simple el número de bienes físicos destinados a una función, eliminar algunos y dar una mejor utilización a los restantes.

A través de la Decisión Administrativa N° 344/97 de la Jefatura de Gabinete de Ministros⁶, se crea el Sistema de Identificación de Bienes y Servicios de Utilización Común, que tiene por objeto establecer criterios uniformes y homogéneos para la identificación de los requerimientos de compras provenientes de las jurisdicciones y entidades de la Administración Pública Nacional, su clasificación y codificación a

⁶ Decisión Administrativa N° 344/97 11/6/97 BO 28668 17/6/97

los efectos de la formulación de los planes anuales de contrataciones, la adquisición de bienes y servicios y la administración de bienes.

Este sistema es de aplicación obligatoria en las jurisdicciones y entidades de la Administración Pública Nacional, el cual utiliza un catálogo que, a partir del Clasificador por Objeto del Gasto del Manual de Clasificaciones Presupuestarias, permite, siguiendo un orden decreciente de agregación, la individualización de los ítems específicos, siendo la SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA la que administra la base de datos informatizada en la que se halla cargado el catálogo y a la cual todos los usuarios tienen acceso.

El SIPA en su estructura orgánica cuenta con una División Catalogación (Anexo 1), que administra el Sistema de Catalogación de la Armada (SICARA) que busca tener en línea y en forma simultánea todos los catálogos existentes. Este sistema surge como solución a la obligatoriedad en el ámbito del Ministerio de Defensa de la aplicación de los Sistema OTAN de Catalogación y Catálogo de Identificación de Bienes y Servicios (SIBYS) de la Oficina Nacional de Contrataciones (O.N.C.). En Anexo 3 puede observarse la estructura de interconexión de catálogos.

3) Administración y Contabilización de los Bienes en la Armada Argentina

El SIPA, recaba información de las distintas Direcciones Técnicas, consolida la misma y produce los denominados Cuadros de Cierre Patrimonial.

La exigencia a nivel contable y de registro de los bienes de Uso está dada por el mencionado Cuadro de Cierre (4-2 Cuadro de Bienes de Uso), dejando la administración en el ámbito de cada Jurisdicción. Cuando el uso del bien afecte a otra Jurisdicción se debe cumplir los procedimientos establecidos en el Capítulo V de la Ley de Contabilidad.

Por tal razón, el régimen de administración física del material es establecido por normativa interna de las distintas Direcciones Técnicas, constituidos como organismos primarios de contralor de los elementos integrantes de sus inventarios.

La información atinente a Bienes de Uso que incluye el equipo militar, se expresa en el Cuadro de Bienes de Uso – Cuadro 4.2., en el mismo se detallan los movimientos (altas y bajas) en valores monetarios producidos en la Fuerza discriminados por Rubros acorde a lo definido en la estructura presupuestaria.

Este cuadro requiere asentar la depreciación anual generando un valor residual para cada rubro (4.2.1, 4.3.1, 4.4.0 etc.). La amortización está definida por la CGN, y es de criterio anual y lineal (ej. Para un bien con vida útil de 10 años, se deprecia su valor en forma anual en un 10 %) para todos los rubros excepto para el rubro Equipo Militar y de Seguridad (4.4.0) que posee un régimen de registración y exposición específico, dado por una amortización anual del rubro similar a la aplicada a los bienes de consumo, depreciándose anualmente en su totalidad arrojando un valor residual igual a \$ 1.

El SIPA es usuario del Módulo de Inmuebles a través del cual gestiona las altas, bajas y modificaciones de la información que centraliza el responsable primario de inventarios (Departamento Propiedades Fiscales – Secretaría General de la Armada). Sobre dicho módulo se efectúa el Cuadro 4.4 Bienes Inmuebles.

El SIPA desde su creación realizó el relevamiento de todos los sistemas de inventarios disponibles en la Fuerza. Sobre esa base se trabajó en la actualización de los mismos a efectos de ajustarlos a la normativa vigente y especialmente para que estén en condiciones de brindar la información necesaria para la confección de los respectivos Cuadros de Cierre Patrimonial de cada ejercicio y además, para atender los requerimientos específicos en la materia de los Órganos de Auditoría Internos y Externos.

4) Inconsistencias entre Sistemas de Administración Financiera y Sistemas de Administración Patrimonial

La problemática del patrimonio público, a lo largo de la historia, proviene fundamentalmente del desinterés, posiblemente por ignorancia, de los distintos actores componentes, para administrar eficientemente su acervo patrimonial.

En el caso de este estudio, la Armada Argentina presenta gran cantidad de bienes patrimoniales de diferentes especificidades, y con una gran dispersión geográfica. Este abanico extenso de materiales dificulta la homogenización en la administración de los mismos, el nivel de detalle con que se administra un sistema componente de un buque no es el equivalente al que se tiene en la administración de los inventarios de enseres y menaje, solo para ejemplificar. (Ver Anexo 4)

Durante mi gestión en el SIPA he podido observar que las Unidades Componentes (Buques, Escuelas, Hospitales Navales, etc), presentan falencias en el circuito administrativo que se sigue para la incorporación, a los inventarios físicos de las Direcciones Técnicas (responsables Patrimoniales Primarios) de los bienes patrimoniales que se adquieren. En efecto en gran parte no se realizan las altas o se efectúan con importantes demoras, la gestión termina la mayoría de las veces en la recepción del efecto, muchas veces por desconocimiento, y otras, según mi opinión, por un arraigo a metodologías que disocian lo operativo de lo administrativo.

La situación descripta, genera diferencias entre la ejecución presupuestaria y las incorporaciones informadas, como así también errores de registración y valuación contable de los bienes, en algunos casos suscitados por falta de conocimientos respecto a la normativa contable, y en muchos otros por falta de información referente a los circuitos administrativos que deben cumplimentar las incorporaciones, bajas y modificaciones producidas, debido a que no existe interrelación del área específica con el área contable.

Esta carencia de comunicación entre los circuitos administrativos, se produce porque los sistemas de administración financiera y los sistemas de administración patrimonial, no operan en forma integrada. No

tener conocimiento de Activos Físicos (niveles de stock y bienes patrimoniales) produce inconsistencias al momento de confeccionar los cuadros de cierre que se envían a C.G.N.

Así podemos decir que las dificultades en el registro, control y manejo de bienes patrimoniales del organismo, son fundamentalmente de carácter administrativo. La no observancia de los criterios contables-administrativos, se traduce en un manejo improductivo de los mismos y su administración, es resultado, además de lo inicialmente señalado, de una legislación y normatividad relativamente laxas.

5) Sistema Integrado de Administración de Bienes (SIABI)

La tradición en el control y manejo de recursos públicos se ha centrado en la contabilidad presupuestaria, sin considerar los registros de las incidencias patrimoniales en la mayor parte de entidades públicas provocando en su mayoría que se aprecien valores patrimoniales que son aparentes e irreales, la Subjurisdicción de estudio no es excepción.

Sin embargo en cuanto al control operativo, es controlado en estructuras organizacionales Especializadas (Direcciones Técnicas) en cada uno de los apartados que conforman el patrimonio, como pueden ser los bienes inmuebles, los almacenes, las obras públicas y los bienes muebles, por lo tanto se cuenta con información cualitativa puntual, registrada y clasificada en calidad de control de inventarios.

El problema radica en que en las Direcciones Técnicas coexisten diversos sistemas de inventarios cualitativos (catálogos descriptivos) en uso, con carencia de información requerida por la CGN, y de difícil consolidación para la exposición Patrimonial, los cuales son:

- Valor de Origen
- Individualización de los items
- Amortización / Vida útil del bien
- Valor residual

6) Objetivos de implementación del SIABI

Se establece como idea fuerza la creación de un Sistema Madre (ubicado en el SIPA), que fuera alimentado por varios Subsistemas (ubicados en las Direcciones Técnicas) y por información financiera brindada por el Servicio Administrativo Financiero de la Armada (SIAF) respecto a incorporaciones, utilizando como lenguaje común el catálogo SIBYS para altas automáticas, a fin obtener de los campos claves, los datos necesarios para la exposición Patrimonial de la Armada. (Anexo 5, Gráfico Esquemático).

Las características que se deberían considerar principalmente serían: la homologación de los esquemas de registro y control, estandarización de la información, interrelación gubernamental, transparencia y alcance que debe comprender un sistema de administración patrimonial.

La creación del SIABI, permitiría al SIPA consolidar la información Patrimonial de la Subjurisdicción, de manera inequívoca y en tiempo real, ya que al ingresar una sola vez los datos se minimiza el error humano y de transmisión (identidad), incrementándose la capacidad de administración y respuesta que hoy adolece la Institución, especialmente ante requerimientos de información de Organismos Públicos.

La organización administrativa del sistema debe realizarse aplicando el principio de centralización normativa y descentralización operativa. En este marco le corresponde a la unidad central del sistema elaborar políticas, normas y procedimientos, administrar la base de datos correspondiente y evaluar el cumplimiento de las disposiciones que dicte.

Las operaciones patrimoniales iniciadas con inventarios valorizados, y las variaciones producidas, incrementadas por los ingresos, traspasos recibidos, donaciones, etc., disminuidas con los egresos o salidas autorizadas por suministros, bajas, donaciones y traspasos enviados, devoluciones, etc., serán registrados permanentemente, en orden a establecer las traslaciones entre inventario y las cuentas contables y controlar el movimiento de los bienes patrimoniales, de tal forma a precisar las informaciones actualizadas del inventario de la entidad con los valores que arrojen las cuentas de modo que coincidan con las cuentas contables.

Los supuestos en que descansan los resultados en el marco lógico, son a primera vista fácilmente alcanzables, toda vez que se relacionan con actitudes y actividades de sencilla realización; sin embargo, tradicionalmente las entidades, han carecido de la voluntad política, para registrar y manejar eficientemente su acervo patrimonial. Esto último es lo que se ha establecido, como la premisa fundamental de la problemática planteada.

El objetivo es lograr el desarrollo bajo las mejores condiciones técnicas y económicas de un sistema cuyos recursos y procedimientos que se aplican para los bienes a los que es menester ingresar, registrar, conservar, mantener, proteger y eventualmente reasignar.

7) Ventajas de implementación del SIABI

Las ventajas radican en que un sistema bajo estas características, homogenizará los procedimientos y normativas relacionadas con:

- Procedimientos de altas.
- Procedimientos de bajas.

- Procedimientos de custodia (evitar robos, pérdidas).
- Procedimientos para su mantenimiento preventivo y correctivo.

En cuanto a los procedimientos para la valuación debe considerarse la importancia de las amortizaciones o depreciaciones ya que no puede vislumbrarse un programa de incorporación y valuación de bienes para su registro en la contabilidad patrimonial, sin prever un sistema de registro de las amortizaciones que considere el efectivo uso o desgaste de cada bien a lo largo de su vida útil, y el fiel reflejo de esa pérdida de valor en los Estados de Resultados anuales. Así podemos decir que se amortiza para devengar el gasto correspondiente a la efectiva utilización de los bienes en cada ejercicio.

Respecto al patrimonio histórico cultural conformado por las obras de arte, murales, cuadros, monumentos, etc., deberán ser inventariados y valuados con la colaboración y apoyo de organismos especializados, con el objetivo de considerar su mantenimiento y protección, así como su posible aprovechamiento, lo cual no radica en un problema mayor.

Otro aspecto primordial, implica, necesariamente, en distinguir entre los bienes nuevos, adquiridos o construidos, de aquellos que forman parte del patrimonio del Organismo desde hace ya bastantes años, lo que se denomina “Bienes de Capital”, y que en la mayoría de los casos se encuentran incompletos y subvaluados. Esta tarea puede ser limitante en la consecución del objetivo ulterior, que no es otro que obtener Estados Contables que incluyan la “Situación Patrimonial” del Organismo puesto que efectuar la validación y migración de los datos en cada área demandaría la utilización de muchos recursos (humanos, materiales y financieros). Sin embargo no considerar la totalidad de los bienes en posesión de la Armada Argentina, traería como consecuencia que no se cumplirían los criterios de Uniformidad, Universalidad, y Exposición⁷ consagrados en los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados (PCGA).

Para afrontar lo expuesto en el párrafo anterior se propone realizar la migración de datos, en dos fases, iniciando por la creación de programas que VALIDEN la información, es decir que reconozcan la información correcta y a corregir, especialmente en la catalogación de los materiales por la identificación a través del número de Catálogo de Identificación de Bienes y Servicios de la Oficina Nacional de Contrataciones. La segunda fase está dada por la creación de programas que permitan la MIGRACIÓN de los datos del presente sistema al nuevo, con la menor carga manual posible.

Otro aspecto favorable en el diseño del sistema es que la institución cuenta con el sistema SICARA y el desarrollo y la familiarización con sistemas de catalogación resultan vitales para lograr la integración de los sistemas mencionados en el capítulo anterior, ya que permite dar de alta y asignar los años de vida útil que le corresponden al bien especificado en los sistemas de inventarios de las Direcciones Técnicas al momento que son adquiridos puesto que cada clase genérica existente en el catálogo del Sistema de

⁷ “Los Bienes de Uso y sus Amortizaciones – Su influencia en los Estados Contables Anuales”. Cdor Público HOMERO CLAUDIO EXPÓSITO. XXV CONGRESO NACIONAL DE CONTADURÍAS GENERALES, Tucumán 2010.



Identificación de Bienes y Servicios de la ONC, se encuentra asociada a un objeto del gasto a nivel de IPP (Inciso, Partida Principal y Partida Parcial) y podría determinarse, en forma automática, la alícuota de amortización correspondiente y el código del tipo de amortización.

El cumplimiento de esta Función General se concretaría a través de un Centro de Cómputos, de un Centro de Catalogación, de un sistema de registro de los movimientos de bienes para efectuar cada año el cierre patrimonial y de un sistema de inventarios de bienes (inmuebles, muebles y semovientes y consumo).

8) Análisis de Implementación – Matriz de Marco Lógico

Mediante la aplicación de la Matriz de Marco Lógico se ha efectuado en forma analítica el proceso de implementación del SIABI, sintetizando objetivos, indicadores y medios de verificación en función de la contribución, impacto y condiciones de la propuesta, teniendo en cuenta las tareas que deben ejecutarse y en que orden.

	Resumen narrativo de objetivos	Indicadores verificables objetivamente	Medios de verificación	Supuestos
FIN: En que contribuye la propuesta	La implementación de un Sistema Integrado de Administración de Bienes de la Armada Argentina tomando la clasificación del acervo patrimonial como punto de partida para promover la eficiencia en la depuración, mantenimiento, uso y aprovechamiento, de los bienes patrimoniales propiedad del Organismo.	Cuantificar la relación de los niveles de inversión/desinversión de los bienes de uso del Organismo.	Desarrollo de Indicadores de Gestión.	Mantenimiento y actualización de los sistemas de operación para el control del patrimonio del Organismo
PROPOSITO: El impacto directo al implementarse	Mantener el registro contable del Patrimonio de la Armada Argentina, actualizado y transparente en todos los componentes del Organismo.	Cuantificar los activos patrimoniales irregulares respecto de los activos debidamente registrados	Recuentos físicos, auditorías de sistemas periódicas.	Integración de Sistemas
COMPONENTES: Condiciones para la propuesta	Agrupar bienes por especificidad técnica y administrativamente. Elaborar Recuentos y Censos Patrimoniales. Obtener avalúos de todos los bienes. Definir e implementar esquemas de incorporación de todos los bienes existentes no registrados.	Lograr la migración y actualización de registros en más de un 75% de los bienes actuales.	Dictámenes Cuantificación de metas físicas	Cooperación plena de todas las Direcciones Técnicas involucradas
ACTIVIDADES: Tareas que deben ejecutarse y el orden cronológico en que se deben llevar a cabo	Formar equipo multidisciplinario y multisectorial. Evaluar administrativamente la totalidad de los bienes. Efectuar Catalogación de bienes Migración de datos. Recuentos físicos de bienes. Valuación de bienes. Incorporación de bienes preexistentes no registrados en inventarios.	Establecer cronogramas para la migración de datos e implementación del sistema Efectuar el relevamiento del 100% de los sistemas de inventarios físicos existentes en las Direcciones Técnicas	Determinación presupuestaria y distribución por etapas	Obtención de recursos presupuestarios financieros.

9) ¿Es posible cuantificar el impacto financiero que tienen los bienes patrimoniales?

En el inicio del presente trabajo nos propusimos analizar con un enfoque productivo financiero la relevancia del conocimiento de Activos Físicos (niveles de stock y bienes patrimoniales) y la cuantificación del impacto en el Sistema de Administración de Bienes, bajo este marco, responder si es posible cuantificar el impacto financiero que tienen los bienes patrimoniales, se convierte en el núcleo de la propuesta.

Para corroborar la factibilidad se ensayó el desarrollo de indicadores de gestión patrimonial, con aplicación en tableros de control, de manera tal que determinados niveles enciendan semáforos de alerta.

Para que el indicador tenga fiabilidad, impera que los inventarios estén actualizados y valuados, lo cual implica mantener registros contables transparentes e integrados a la gestión de control físico de los bienes.

A modo ilustrativo los indicadores las siguientes mediciones podrían ser:

- Medir el nivel % de incidencia de Bienes de Uso respecto del presupuesto devengado en la Subjursidicción, mediante la relación entre las altas presupuestarias efectuadas en un trimestre, respecto del total del Presupuesto devengado en ese periodo sin contabilizar Inciso 1, ya que dicho inciso se comporta de forma distorsivo en el presupuesto asignado.
- Medir el nivel de inversión/desinversión anual de los bienes de uso de la Subjursidicción, mediante la relación entre las altas efectuadas en el año, respecto del total de bajas más las amortizaciones del ejercicio.

En Anexo 6 se ejemplifica con importes reales, sin embargo los valores alerta en el primer ejemplo son a mi total consideración.

Definitivamente el impacto financiero de los bienes patrimoniales no solo se puede cuantificar sino que además resulta de vital importancia efectuar la medición del mismo, ya que llevarlo a cabo dota al Sector Público de una herramienta para la toma de decisiones estratégicas cuya implicancia es fundamental para determinar las capacidades para producir los servicios que le demandan.

G. CONCLUSIONES

Cuando me propuse realizar este trabajo de investigación, aun me desempeñaba como Jefe del Departamento Contabilidad Patrimonial de la Armada, y en este Organismo identifiqué la problemática que me llevo a escribir las líneas que componen el presente.

El objetivo que me propuse fue efectuar un desarrollo analítico del problema, con un enfoque productivo financiero, sosteniendo que la utilización del patrimonio público desempeña un papel relevante en las finanzas del Sector Público, fundamentalmente por lo que se refiere al control y registro eficiente de éste para la generación de ingresos que fortalezcan la capacidad de producir bienes y servicios.

Es cierto que hay otros Organismos, que ya han implementado un Sistema Integrado de Administración de Bienes del Estado, sin embargo pensar en replicarlos tal vez radique en un error, ya que las características esenciales de cada uno de ellos implican desarrollos particulares que se adecuen a las necesidades que sus misiones y programas exigen. No obstante, las normas siempre están apuntadas a las generalidades por ello el sistema propuesto, debe dar respuesta a las particularidades sin dejar de tener una columna estructural replicable, y conforme a los parámetros legales que rigen al Sector Público Nacional.

Cuando comencé a investigar en el tema, note que esa generalidad estaba bajo un marco legal de carácter ambiguo e incluso de una longevidad sorprendente y que refiere a la “gestión” de los bienes del Estado y no a un sistema integrado de contabilidad.

Entonces la pregunta obligada era si resultaría conveniente la administración de los bienes del Estado utilizando un sistema de administración de bienes patrimonial integrado a los sistemas de contabilidad presupuestarios y financieros.

La respuesta respecto a la conveniencia podría ser apresurada, sin embargo creo que un nuevo desarrollo debería sustentarse en un sistema que garantice realizar simultáneamente el seguimiento de las operaciones financieras efectuadas por las instituciones del sector, con los fondos asignados en el presupuesto, y la medición física de las inversiones de bienes muebles, inmuebles, obras y productos en proceso de construcción y la administración de inventarios a cargo de los ministerios, que tienen bajo su responsabilidad llevar la contabilidad y la estadística de costos de las obras del sector público y ejercer por ese medio dentro de su jurisdicción un mejor control fiscal y administrativo sobre los funcionarios, contratistas y entidades que directamente o por delegación, intervienen en el manejo e inversión de los bienes, fondos y elementos destinados a la ejecución, conservación y explotación de los mismos.

Si consideramos que el Patrimonio Estatal es una herramienta para la prestación de servicios, sin dudas su conservación refleja el mantenimiento de esa capacidad por parte del Estado y la implementación de un sistema de las características mencionadas permitiría consolidar y actualizar el registro de todos los bienes que acrediten el dominio patrimonial del Estado.

La idea central radica en que la aplicación del sistema propuesto permitiría conocer la valuación real de los Activos Físicos y su impacto en el Macrosistema de Administración Financiera.

El núcleo de la hipótesis se centra en determinar el valor del patrimonio público, donde conocer no implica tener un catálogo meramente descriptivo sino un inventario a valores actuales contribuyente a cuantificar la relación de los activos patrimoniales irregulares respecto de los activos debidamente registrados, donde la clasificación del acervo patrimonial es el punto de partida para promover la eficiencia en la depuración, mantenimiento, uso y aprovechamiento, de los bienes patrimoniales propiedad del Organismo, y donde la no observancia de los criterios contables-administrativos, se traduce en un manejo improductivo de dichos bienes, consecuentemente en ineficiencia en la producción.

Consecuentemente puede concluirse que sin la adecuada incorporación de la totalidad de los bienes susceptibles de ser reconocidos como Activos para el Estado, no habrá Estados Contables que brinden información patrimonial adecuada, completa y útil.

De lo observado, se puede afirmar que la propuesta se corrobora en cuanto se aprecie que para la implementación de sistemas de administración patrimonial en el sector público, es conveniente unificar e integrar no solo los esfuerzos de los diferentes niveles de gobierno sino también sus sistemas componentes de forma tal que estén orientados a objetivos comunes ya que, de esta forma se fomenta información de calidad, que permita constatar en términos monetarios los valores patrimoniales, dado que los datos técnicamente estructurados que se desprenden de los estados financieros dan confianza y facilitan la verificación de registros y controles de la materia, que aportan mayor certeza y fortalecen la transparencia.

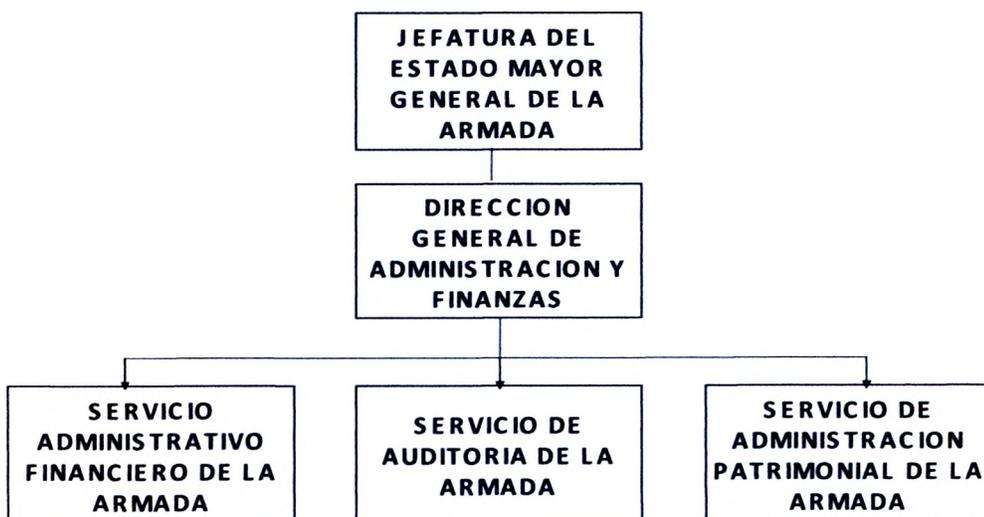
H. ANEXOS

- **ANEXO N° 1.** Organigrama Servicio de Administración Patrimonial de la Armada.
- **ANEXO N° 2.** Flujo de Información Patrimonial.
- **ANEXO N° 3.** Sistema de Catalogación de la Armada.
- **ANEXO N° 4.** Composición Patrimonial en la Armada
- **ANEXO N° 5.** Estructura Esquemática del Sistema Integrado de Administración de Bienes (SIABI)
- **ANEXO N° 6.** Indicadores de Gestión Patrimonial.

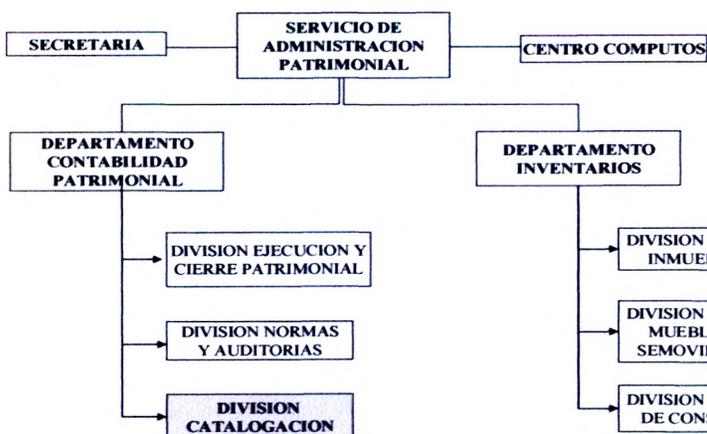
ANEXO 1

ORGANIGRAMA SERVICIO DE ADMINISTRACION PATRIMONIAL DE LA ARMADA

SIPA – DEPENDENCIA ORGANICA



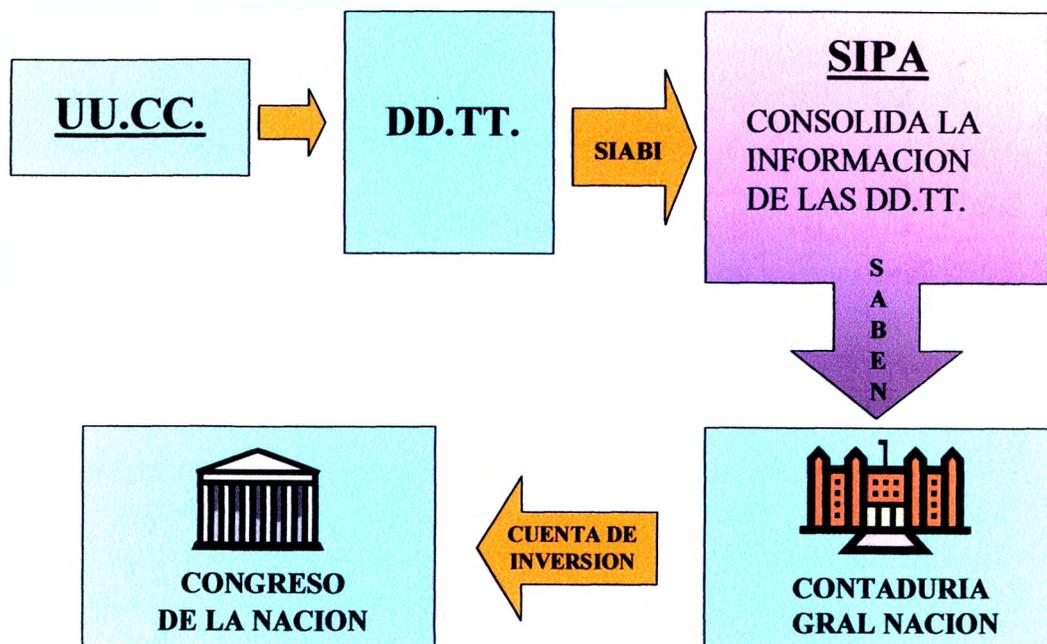
SIPA - ORGANIGRAMA



ANEXO 2



FLUJO INFORMACION
PATRIMONIAL



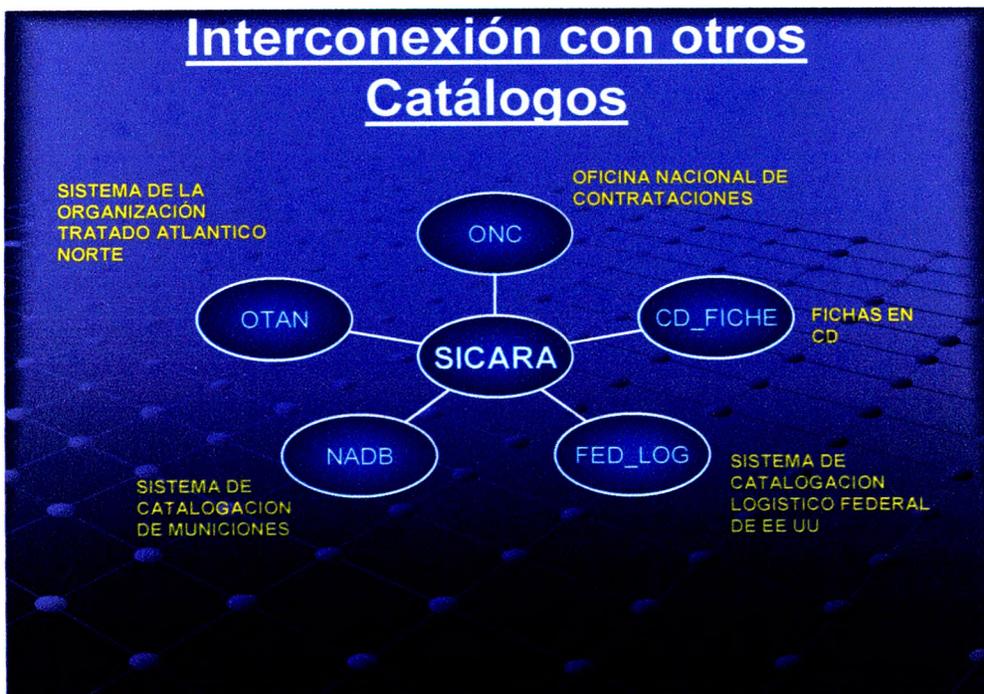
Referencias

UUCC: Unidades Componentes (Ej. Hospital Naval)

DDTT: Direcciones Técnicas (Responsable Administrativo Patrimonial Primario. Ej.: Dirección de Sanidad Naval)

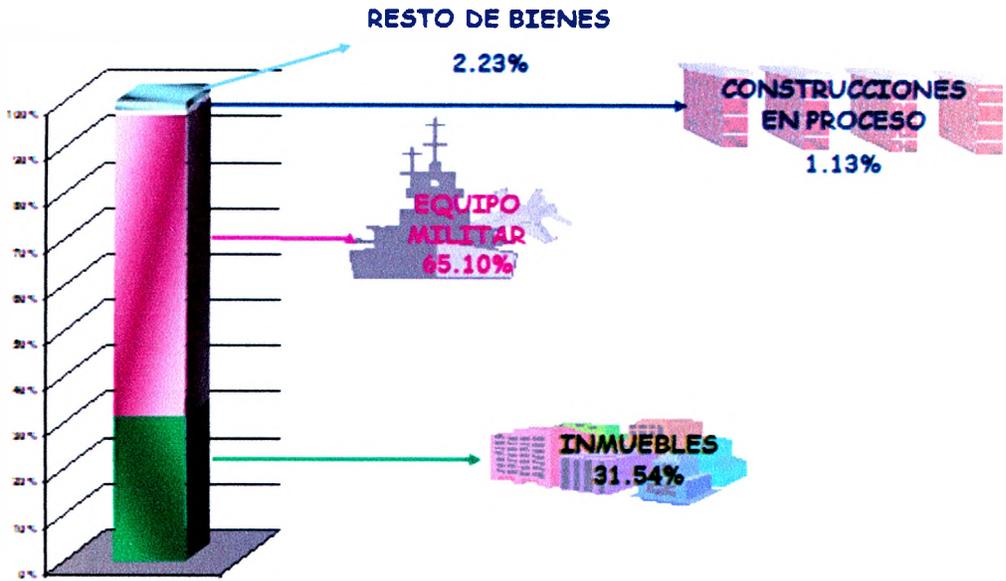
ANEXO 3

SISTEMA DE CATALOGACION DE LA ARMADA



ANEXO 4

Composición Patrimonial A.R.A.



INMUEBLES EN LA ARMADA - 2010

PROVINCIA	TOTAL	TA\$ADO\$	NO TA\$ADO\$
CAPITAL FEDERAL	83	69	14
BUENOS AIRES	642	634	8
CORRIENTES	7	---	7
CHUBUT	31	27	4
MISIONES	13	4	9
R/O NEGRO	4	4	---
SALTA	1	1	---
SANTA CRUZ	48	35	9
SANTA FE	1	1	---
TIERRA DEL FUEGO	123	103	20
	953	882	71

ANEXO 5

ESTRUCTURA ESQUEMATICA DEL SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACION DE BIENES (SIABI)



DGMN: Dirección General de Material de la Armada (Administra Inventarios de Sistemas Componentes de Unidades de Superficie, Tierra y Aire)

DGSA: Dirección General de Sanidad de la Armada (Administra Inventarios relacionados con la Sanidad Naval)

DIAB: Dirección de Abastecimientos de la Armada (Administra Inventarios de Enseres y Menajes, y los Acopios en almacenes y paños)

SGNA: Secretaria General de la Armada (Responsable Primario en la gestión de Semovientes, Patrimonio Histórico Cultural e Inmuebles).

SIAF: Servicio Administrativo Financiero de la Armada (Informe financiero de las adquisiciones realizadas durante el ejercicio)



ANEXO 6

INDICADORES DE GESTION PATRIMONIAL

I Incidencia de Bienes de Uso en el Presupuesto de la ARA:

Total de Altas Presupuestarias de Bienes de Uso en el trimestre

----- x 100

Presupuesto Devengado de la ARA en el trim. (sin contabilizar Inc. 1)

Valor Aceptable > 25



Valor Tolerable = 25



Valor Alerta < 25



Objeto:

Medir el nivel % de incidencia en la ARA, de Bienes de Uso, mediante la relación entre las altas presupuestarias efectuadas en el trimestre, respecto del total del Presupuesto devengado en ese periodo sin contabilizar Inciso 1.

Datos:

Total de Altas Bienes de Uso en el Trimestre: Importe del total de Altas presupuestarias informadas (Fuente: Formulario de Ingreso de Bienes de Uso confeccionados por Destinos que adquieren dichos bienes)

Total Presupuesto Ejecutado en el periodo (Fuente: Servicio Administrativo Financiero de la Armada)

Periodicidad:

Trimestral Acumulado.

En Números

I de Incidencia de Bs. de Uso en el Presupuesto de la Armada Argentina:	
	\$ 2.857.411,30
	\$ 42.605.395,69

I de Incidencia:	6,71%
-------------------------	--------------

▪ **Indicador de Inversión Patrimonial**

Total de Altas Bienes de Uso en el año	
I de Inversión Patrimonial:	-----
	(Total de bajas Bienes de Uso + Amortizaciones)

Valor Aceptable > 1 

Valor Tolerable = 1 

Valor Alerta < 1 

Objeto:

Medir el nivel de inversión/desinversión anual de los bienes de uso de la ARA, mediante la relación entre las altas efectuadas en el año, respecto del total de bajas más las amortizaciones del ejercicio.

Datos:

Total de Altas Bienes de Uso en el año: Importe del total de Altas presupuestarias y no presupuestarias informadas (Fuente Cuadro 4.2 “Cuadro General de Bienes de Uso”)

Total de bajas Bienes de Uso: Importe del total de bajas informadas (Fuente Cuadro 4.2 “Cuadro General de Bienes de Uso”)

Total Amortizaciones del ejercicio: Cargo total informado por las Amortizaciones del Ejercicio (Fuente: Cuadro 4.2 “Cuadro General de Bienes de Uso”)

Nota: no se contempla en el cálculo el Equipo Militar y de Seguridad (4.4.) ya que se amortiza completamente en el ejercicio en que se incorpora. Ni el código presupuestario 4.2.1. “Construcciones en Proceso” puesto que de hacerlo se distorsionaría la relación planteada en el calculo del indicador.

Periodicidad:



Annual.

En Números

I de Capitalización Patrimonial:	\$ 37.935.758,31
	\$ 97.783.857,74
I de Capitalización Patrimonial:	0,39

I. BIBLIOGRAFÍA

- MAKÓN, MARCOS PEDRO: “Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina”, Santiago de Chile, marzo de 2000. (Documento Digital)
- ABELARDO G. HARBIN: Exposición, sobre “Bienes del Estado”, en Posgrado de Especialización en “Administración Financiera del Sector Público”. UBA. Año 2010.
- Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y de Obras y Servicios Públicos, Argentina: Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental, 1992
- Ley 24.156 de *Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional*, www.mecon.gov.ar/digesto/leves/lev24156.htm
- BRUNO, JORGE RUBÉN y COSTA, NÉSTOR ALBERTO: “Bienes De Uso - Marco Normativo, Tratamiento Contable y Registro en la Administración Nacional” XVI Congreso Nacional de Contadurías Generales Contaduría General de la Nación. 2001, www.cgpcorrientes.gov.ar/congresos/2001
- Decisión Administrativa N° 344/97 11/6/97 BO 28668 17/6/97
- EXPÓSITO, HOMERO CLAUDIO: “Los Bienes de Uso y sus Amortizaciones – Su influencia en los Estados Contables Anuales”. XXV CONGRESO NACIONAL DE CONTADURÍAS GENERALES, Tucumán 2010. www.cgpcorrientes.gov.ar/congresos/XXV
- ALÉ, MIGUEL ANGEL – “Manual de Contabilidad Gubernamental” – Macchi – Buenos Aires, 1998
- www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn - pág. Web del Ministerio de Economía de Argentina, Resolución 25/95. "Fundamentos y Alcances de los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados y Normas Generales de Contabilidad", "Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados" y las "Normas Generales de Contabilidad". Secretaría de Hacienda