***Presentación***

El documento que introducimos a continuación, surge del trabajo en equipo elaborado por los miembros de la Comisión dedicada al estudio de los *Puntos Críticos en la Gestión Presupuestaria (Programación)*, cuyas actividades se llevaron a cabo durante el Año 2021 y los primeros meses del Año 2022.

La Comisión estuvo integrada por auditores pertenecientes a las Unidades de Auditoria Interna de la Universidad Nacional de Rosario y de la Universidad Nacional de Tucumán.

Este equipo tuvo como objeto de estudio el Sistema Presupuestario, abordando la primera de sus etapas: *Formulación.*

Como punto de partida fueron revisados los aspectos teóricos de la cuestión para luego afrontarlos desde los procedimientos llevados a cabo en nuestras Universidades Nacionales, definiendo puntos críticos de control, riesgos y procedimientos. Con estos elementos se elaboró un Programa de Trabajo que contiene al menos, los procedimientos básicos de control para el proceso aludido.

También fueron expresadas las conclusiones que surgieron de las reuniones de la Comisión como así también, las obtenidas a partir del intercambio con otros colegas en el marco de las reuniones en que fueron presentados los adelantos de nuestro trabajo.

Por último, agradecemos el espacio brindado para esta tarea por parte de la Red, y el tiempo dedicado por el equipo y los colaboradores, que muy bien asumimos, se trata de un recurso escaso. Esperamos servir de aporte, aunque fuera pequeño e inicial, al logro del cumplimiento de nuestros deberes éticos de competencia, responsabilidad y compromiso, en el desempeño de nuestras actividades.

**Integrantes de la comisión**

Se detallan los integrantes que tuvieron participación en las reuniones de la Comisión:

BIDOGLIO, Rosana Nanci (Universidad Nacional de Rosario)

BRAMBILLA, Cecilia (Universidad Nacional de Rosario)

MOREALE, Carina Paola (Universidad Nacional de Rosario)

SALTOR, María Laura (Universidad Nacional de Tucumán - Coordinador)

***Tabla de Contenidos***

|  |  |
| --- | --- |
| Introducción  | 4 |
| Ámbito de Aplicación  | 4 |
| Normativa  | 4 |
| Marco Teórico  | 5 |
| La Formulación en nuestras UNN  | 9 |
| Puntos Críticos de Control  | 9 |
| Conclusiones  | 10 |
| Bibliografía  | 11 |
| Anexo 1  | 12 |

***Introducción***

* Objetivo

El objeto del presente programa es promover herramientas y buenas prácticas de gestión y de control interno.

Respecto de las tareas de auditoría contribuye a ordenar los procedimientos mínimos a aplicar sobre el proceso de Gestión Presupuestaria (Programación), facilitando la organización, conducción y control de los esfuerzos de la auditoría para lograr el mejor uso de los recursos.

Desde el punto de vista de la gestión, el objetivo es contribuir con la Administración Central y las Unidades Ejecutoras a fin de promover buenas prácticas y fortalecer el control interno en sus ejes de cumplimiento normativo, generación de información y gestión operativa.

***Ámbito de Aplicación***

El presente programa será de aplicación para los procesos de Gestión Presupuestaria que se lleven a cabo en el ámbito de la Universidad:

* Administración Central
* Unidades Ejecutoras

***Normativa***

El marco normativo considerado para la elaboración del programa se enuncia a continuación. Asimismo, deberá tenerse en cuenta toda normativa que emita el Órgano Rector del Sistema Presupuestario[[1]](#footnote-1):

|  |
| --- |
| **NORMATIVA SOBRE EL SISTEMA PRESUPUESTARIO**Constitución Nacional.Decretos Reglamentarios.Ley 24.156 de Administración Financiera y de Control Público Nacional.Ley 25.152 de Solvencia Fiscal y Calidad de Gestión Pública Nacional.Ley 25.917 Régimen Federal de Responsabilidad FiscalLeyes Anuales de Presupuesto nacionalLey 11.672 Complementaria del PresupuestoLey 24.629 Normas para la Ejecución del Presupuesto y reorganización AdministrativaDisposiciones de la ONPEstatuto de Universidades NacionalesLey de Educación Superior Nº 24.521 |
|
|
|
|
|
|

***Marco Teórico Basado en la Normativa***

1.- La Constitución Nacional y el Sistema Presupuestario

2.-Ley 24156: Ley de Administración Financiera y Enfoque de Sistemas-Descripción de los Sistemas y su interrelación

Descripción de los Sistemas de la Ley 24.156: tres macrosistemas



La Teoría General de Sistemas está presente en la definición conceptual de la Ley de Administración Financiera. La interrelación de los sistemas implica un desarrollo y funcionamiento eficaz y eficiente de cada uno de ellos.

Sistema de Contabilidad

Sistema de Crédito Publico

Sistema de Tesorería

Sistema de Presupuesto

*En este esquema, el Sistema contable es integrador del resto de los sistemas.*

3.-El Sistema Presupuestario Ley 24.156

Artículo 16.-La Oficina Nacional de Presupuesto será el Órgano Rector del sistema presupuestario del Sector Público Nacional.

Corresponde a la Oficina Nacional de Presupuesto emitir las normas técnicas y coordinar las tareas de formulación del presupuesto público, así como también definir los topes presupuestarios para cada Jurisdicción y Entidad.

Integran el sistema presupuestario y son responsables del cumplimiento de la normativa específica todas las Unidades que cumplan funciones presupuestarias en cada organismo del Sector Público Nacional. Estas unidades son responsables del cumplimiento de las políticas y lineamientos que en materia presupuestaria establezcan las autoridades competentes.

Actividades Presupuestarias: Ciclo Anual:

* Formulación (o programación)
* Aprobación
* Distribución Administrativa
* Programación de la Ejecución
* Modificaciones al presupuesto
* Ejecución
* Control y Evaluación



3.1 Características del Sistema Presupuestario

* Utilización de clasificadores de ingresos y gastos
* Concepto amplio de ingresos y egresos donde los ingresos son fuentes de fondos, medios de financiamiento y los gastos se refieren al uso de fondos, es decir las transacciones para cumplir con los cometidos de gobierno.
* En el presupuesto de gastos se utilizan técnicas de Programación Presupuestarias. Las técnicas de formulación presupuestaria que pueden mencionarse son: base cero, por función, por resultado, por programas, etc.

3.2 Clasificaciones Presupuestarias

* Válidas para todas las transacciones: Institucionales, Tipo de Moneda y Ubicación Geográfica
* Recursos Públicos: por rubros y por su carácter económico
* Gastos: por objeto, su carácter económico, finalidad y función, categoría programática, fuente de financiamiento

3.3 Presupuesto por Programas

En el Presupuesto por Programa, se establece una metodología que considera a la Administración Pública como una organización productiva en cuyas dependencias (centros de gestión o unidades ejecutoras) se realiza el procesamiento de insumos (recursos humanos, materiales y servicios) mediante técnicas adecuadas para cumplir los objetivos de gobierno. Esta metodología prevé un programa a ejecutar que se puede subdividir en etapas intermedias a fin de realizar el objetivo general. Al estructurarse los gastos a realizar, debe hacerse una programación de los mismos, teniendo en cuenta que los recursos no son inagotables. Este diseño requiere el establecimiento de programas centrales, específicos, actividades y productos (programas, subprogramas, actividades, proyectos y obras)

Se trata de un mecanismo técnico que posibilita vincular objetivos, metas y políticas de planes de desarrollo con el presupuesto. Clasifica los gastos conforme a programas y muestra las actividades que se van desarrollando en cada uno de los mismos. De tal forma:

* Introduce al presupuesto el concepto de relaciones insumo-producto como criterio para asignar recursos reales y financieros.
* Permite relacionar la ejecución financiera con la ejecución física
* Facilita la formulación, ejecución, control y evaluación presupuestaria.
* Facilita la construcción de indicadores de eficacia y eficiencia. Estos indicadores permiten medir el avance de las acciones realizadas hacia el logro de los objetivos establecidos (eficacia) y si los logros fueron realizados con el menor costo (eficiencia).
* Base para desarrollar otro tipo de presupuestos: presupuesto base cero u orientado a Resultados, por ejemplo.
* Comprende un conjunto de categorías programáticas: programa, subprograma, proyecto, actividad y obra. Al contar con un Programa podrían existir etapas intermedias para lograr el mismo y en las cuales pueda analizarse.
* Permite la aplicación de un sistema de control por objetivos y resultados.

Por ejemplo, un programa central en nuestras Universidades es el Programa de Mejoramiento Universitario, del que resultan productos tales como: mayor número de investigadores, obras de infraestructura, docentes con más dedicación, etc. Existen también programas comunes para distintas unidades académicas o programas específicos por carrera dentro de la unidad académica.

***La Formulación presupuestaria en las Universidades Nacionales-Procesos principales***

Las Universidades Nacionales conforman la Administración Nacional del Sector Público ámbito de aplicación de la Ley 24.156.

Todos los años durante los meses de Abril y Mayo en base a políticas macroeconómicas y el resultado del control de la ejecución, se definen los lineamientos para realizar el Anteproyecto de Presupuesto para el siguiente ejercicio.

Tales lineamientos son comunicados desde la ONP a las Unidades ejecutoras.

De tal modo, la SPU con intervención del CIN, baja los lineamientos desde la ONP con techos y sobretechos. Entonces, las Universidades Nacionales, entre los meses de Junio y Julio, recepcionan providencia desde la Dirección Nacional de Presupuesto e Información Universitaria (DNPEIU) de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). En dicha providencia se ponen en conocimiento las pautas para la correcta elaboración del Anteproyecto, fijando forma y fecha de presentación.

La Dirección General de Presupuesto de la Universidad (DGP) emite circular mediante la cual solicita información para la elaboración del Anteproyecto a las distintas Unidades Académicas, Escuelas Experimentales, Secretarías y Direcciones.

Una vez recepcionada la información citada la DGP elabora el Anteproyecto remitiendo la referida documentación a la Secretaria Económica Administrativa quien previa consulta y control remite al Sr Rector, para su consideración y elevación al Honorable Consejo Superior de la Universidad y a la DNPEIU de la SPU.

***Procedimientos de Auditoria sobre Puntos Críticos de Control en la Formulación Presupuestaria***

-La Auditoría requiere el anteproyecto de Presupuesto formulado para el ejercicio siguiente para su análisis y control de acuerdo a la normativa vigente.

-Se verifica que se haya realizado la presentación del anteproyecto del presupuesto por parte de los Decanos al Consejo Directivo.

-Se verifica que se haya realizado la presentación del anteproyecto del presupuesto por parte del Rector al Consejo Superior.

-Se verifica que el anteproyecto de Presupuesto haya sido confeccionado de acuerdo a los lineamientos planteados en la Ley de Presupuesto y dentro del marco del Artículo 59 de la Ley de Educación Superior Nº 24.521, mediante el cual, las Universidades Nacionales ejercen su autarquía financiera dentro del

régimen de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, Ley Nº 24.156.

-Se verifica el cumplimiento de las directivas establecidas en el Requerimiento del SPU y presentado a la Dirección Nacional de Presupuesto e Información Universitaria de la Secretaría de Políticas Universitarias y conteniendo todos los formularios requeridos tal como lo establece la mencionada nota.

-Se verifican los procedimientos aplicados para la confección de los formularios requeridos como parte del Anteproyecto de Presupuesto, detallando y analizando la documentación o bases de datos a partir de la cual se confeccionaron los mismos.

***Conclusiones***

De acuerdo a lo relevado durante las reuniones del equipo de trabajo se puede concluir que en el ámbito de nuestras Universidades Nacionales (UNN) se verifica que razonablemente se da cumplimiento al envío de los Formularios del Ante Proyecto ante la DNPEIU dentro de los plazos establecidos.

No obstante, puede mencionarse que no se verifica que entre los formularios solicitados esté previsto el Presupuesto de Recursos, y en muchos casos, no queda constancia en el Expediente de Formulación tramitado en las UNN, que el mismo haya sido elaborado.

El tratamiento y aprobación de los Presupuestos por parte del HCS o en los casos de Facultades por el Consejo Directivo, no se realiza en todos los casos antes de la fecha para el envío de los Formularios ante la DNPEIU. Cuestión que debiera ser prevista con la debida anticipación, teniendo en cuenta que este proceso es cíclico y por tanto previsible año a año.

Por otra parte, en las reuniones realizadas, no se obtuvo evidencia de UNN (Administración Central y Organismos que por normativa interna deban hacer sus presupuestos) que apliquen técnicas de Programación para formular sus Anteproyectos.

La mencionada falta de programación en la elaboración del presupuesto, afecta sin lugar a dudas la eficacia y eficiencia de la gestión presupuestaria, generando riesgos de sobre o subvaluaciones de recursos y gastos, que repercutirán en la ejecución presupuestaria con modificaciones o cambios no previstos en la proyección. Este aspecto también tendrá incidencia en las etapas de Control y Evaluación Presupuestaria.

***Bibliografía***

Las Heras José M. “Estado Eficiente”, Cap 7 y 13.

Atchabahian Adolfo “Régimen Jurídico de la Gestión y del Control de la Hacienda Pùblica”

Le Pera Alfredo “Estudio de la Administración Financiera pública”

Bolívar Miguel “El presupuesto público”

Material del Curso dictado por Sigen: “Sistema Presupuestario”-Año 2021.

## Anexo 1-Programa de verificación del proceso de formulación.

|  |
| --- |
| **Aspecto a Verificar: Proceso de formulación presupuestaria** |
|
|  |
| **- Administración Central y Organismos que por normativa interna deben confeccionar Anteproyecto de Presupuesto** |
| **1. Información General-** **Procedimientos Generales Administración Central y Otros** |
| **1.1. ¿El Organismo cuenta con Manual de Procedimientos sobre el proceso de Formulación Presupuestaria?** |
| **1.2. Indique número y fecha de la Resolución que apruebe el Manual de Procedimientos en caso de corresponder.** |
| **1.3. El Manual de Procedimientos ¿se ajusta a la normativa general?¿REGULA LA OPERATORIA SOBRE GENERACION, CONTROL, Y APROBACION DE LA FORMULACION PRESUPUESTARIA CON EL CUMPLIMIENTO DE PLAZOS Y TODOS LOS ASPECTOS DE LA NORMATIVA?** |
| **1.4.- Con qué otras áreas se relaciona el sector encargado de la elaboración del AnteProyecto de la Universidad?** |
| **1.5.- Separación de Tareas:** |
|  **1.5.1.- ¿Están definidos en los Manuales de Procedimientos los niveles de autorización y responsabilidades de los funcionarios habilitados en todo el proceso?** |
| **1.5.2.- ¿En caso de contar con Manuales, de manera informal se cumple con la separación de tareas y/o responsabilidades?** |
| **1.5.3.- La separación de las tareas se ve reflejada en los permisos de acceso sobre los recursos informáticos involucrados.** |
| **1.5.4.- El personal recibe capacitación?** |
| **1.5.5.- Cuáles son las problemáticas?** |
| **2 Proceso de elaboración de la Formulación Presupuestaria-Ámbito Dirección General de presupuesto** |
|  |
| **2.1..- El auditor deberá verificar y analizar el Expediente de Formulación Presupuestaria para la Universidad correspondiente al periodo objeto de la auditoria.** |
| **2.2.- El auditor deberá recabar información acerca de los lineamientos vigentes para la confección de los formularios a remitir a la DNPEIU** |
| **2.3.- Cruce de la información contenida en Expediente, con la que se pueda obtener del Sistema Informático, como así también de la información proporcionada por las unidades ejecutoras, especialmente aquellas que por Normativa interna de la UNT, deben realizar anteproyecto de recursos y gastos.** |
| **2.4.- Verificar aspectos de Seguridad de Información: la seguridad física y lógica del Expediente** |
| **2.5- Verificar que las fuentes de información tanto a nivel central como a nivel de unidades ejecutoras cumpla con requisitos de integridad y disponibilidad.** |
| **2.6-Verificar el Cumplimiento de la normativa en cuanto a cumplimiento de plazos, formularios confeccionados aspectos formales y consideraciones para el cálculo de incisos.** |
| **3 Procedimientos en Unidades Ejecutoras que deben confeccionar sus anteproyectos por normativa interna** |
| **3.1.- En el organismo, solicitar: expediente de aprobación de su anteproyecto.** |
| **3.2. Verificar aspectos de seguridad física y lógica de la información relacionada al mencionado expediente.** |
| **3.3 Análisis de la documentación de respaldo, útil para la realización de recálculos, comprobaciones de las técnicas presupuestarias aplicadas** |
| **3..4 Verificar el Procedimiento llevado a cabo, ya sea formalizado mediante Acto Administrativo o no** |
| **Realizado por** |
|  |
|  |
| **Supervisado por** |
|  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |  |

1. Consultar en página oficial de la Oficina Nacional de Presupuesto: https://www.economia.gob.ar/onp/sistema/ [↑](#footnote-ref-1)