

CATAMOROS

11094



TRABAJOS DE APLICACION REALIZADOS POR ALUMNOS DEL PRIMER  
CURSO INTENSIVO DE CAPACITACION EN ADMINISTRACION PUBLICA

C.F.I. = LA RIOJA = 1971

TRABAJOS REALIZADOS SOBRE MODERNIZACION DE ALGUNOS DE LOS SISTEMAS  
ADMINISTRATIVOS PRIORITARIOS.

- A) PROPUESTA DE UN SISTEMA DE DELEGACION DEL PODER ADMINISTRATIVO  
POR PARTE DEL PODER POLITICO.
- B) REFORMA DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO PROVINCIAL.
- C) BASES PARA LA APLICACION DEL SISTEMA PROVINCIAL DE PLANIFICA-  
CION.=

DIRECTOR DEL SEMINARIO: Profesor Ricardo A. GUTIERREZ.

AREA REFORMA ADMINISTRATIVA

CFI= 1971

①  
N.311  
A29  
La Rioja  
II

\* TRABAJO MONOGRAFICO SOLICITADO POR:

Cr. RICARDO ANGEL GUTIERREZ

para el

CURSO INTENSIVO DE CAPACITACION EN ADMINISTRACION PUBLICA

organizado por

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

LA RIOJA

1971

## INDICE

<u>Tema:</u>	<u>Pág.</u>
1. Introducción .....	1
2. Situación Actual del Funcionamiento Administrativo .	3
3. Diagnóstico .....	6
4. Propuestas de Reformas.....	8
4.1 Delegación del Poder Administrativo .....	8
4.2 Desconcentración Operativa .....	11
5. Bibliografía Consultada .....	17

- \* *Julio Salvador Nazareno*
- \* *Abelardo José Montero*
- \* *Gustavo Victor Olmos*

## **\*\* PROPOSTA DE UN SISTEMA DE DELEGACION DE PODER ADMINISTRATIVO**

---

### **1. INTRODUCCION**

*Entendemos que el título mencionado, comprende dos aspectos fundamentales e inseparables en su tratamiento.*

*Si bién es cierto que la delegación del Poder Administrativo es una etapa primordial y básica del desarrollo, ya que la concentración del Poder de Autoridad en manos del Ejecutivo y de sus Ministros crea graves inconvenientes de funcionamiento, no es menos cierto que la reforma administrativa no implica solamente un cambio de las estructuras orgánicas de un Estado, traducidas en un organigrama, cambio de funciones, o la simplificación del proceso administrativo, sino que ello es necesario pero como complemento de un proceso que ha de tender a satisfacer el objetivo primordial del Estado que en definitiva es*

lograr una eficaz prestación de servicios.

Pretendemos dejar en claro que la reforma administrativa en sus distintas fases, (llámese descentralización, desconcentración, racionalización o delegación de poder) no son sino medios conductores a la transformación estratégica del Estado.

Es decir, que la reforma administrativa que tiende a buscar la eficiencia mediante un máximo de rendimiento a un mínimo de recursos y costos, no tiene significado si no se logra incrementar la capacidad operativa del conjunto de la organización.

Concretamente nuestro trabajo tiende a señalar dos aspectos fundamentales:

\* Por una parte la reorganización administrativa, que implica un procedimiento técnico y que en nuestro caso concreto está referido a la delegación del Poder Administrativo, cuya implantación ha de lograrse mediante las reformas legales pertinentes.

\*\* Por otra parte es menester considerar que estas reformas técnicas estén ensambladas dentro del objetivo general del Estado para lograr la capacidad operativa del conjunto de la organización.

Ya hemos adelantado que ésta capacidad operativa del Estado ha de lograrse no solo mediante la delegación del Poder Administrativo, sino que implica a nuestro criterio una desconcentración operativa que constituye, el tema segundo a abordar en éste trabajo.

## 2. SITUACION ACTUAL DEL FUNCIONAMIENTO ADMINISTRATIVO

Si bién no hay estudios que permitan evaluar la capacidad de la Administración Pública Provincial; resulta evidente que en nuestra Provincia la casi totalidad de las areas del Sector Público, no constituyen una unidad homogénea e integrada, que pueda utilizarse en / forma eficaz como instrumento para el logro de las metas y objetivos del Estado Provincial.

En nuestra Provincia, podemos señalar, sin temon a equivocarnos que las leyes que regulan el funcionamiento administrativo de los distintos organos del Estado no representan ningún esfuerzo sistemático, que instrumentalice adecuadamente a la administración Pública, para que responda con eficacia a las necesidades del momento.

Evidentemente, uno de los grandes defectos de nuestra administración deriva de una concentración excesiva en manos del titular del Poder Ejecutivo y sus Ministros, de trámites y decisiones de / caracter secundario que absorben y sustraen a los altos funcionarios de la atención de los reales asuntos del Estado.

Así por ejemplo nuestra Ley de Contabilidad Nº 2426 en su art. 25º expresa que:

"Ningún pago a acreedor de la Provincia ni entrega de fondos  
"a agentes de la Administración se hará sin orden del Gobernador de la Provincia, refrendada por el Ministro de Hacienda  
" y Obras Públicas y sujetas a la presente Ley ....."

*La Ley de Sumarios Nº 20621, faculta exclusivamente al Poder Ejecutivo y a los Ministerios para ordenar la instrucción de todo sumario ( art.12º). Consigna también como facultad del Poder Ejecutivo y de los Ministerios aplicar las medidas disciplinarias pertinentes ( art. 52º).*

*El art.13º de la Constitución Provincial establece un procedimiento para compras y demás contratos que exceden de \$ 1.000 m/n. mediante licitación pública.*

*Hacemos recalcar también que por imperio de nuestra Constitución Provincial existen solo dos grandes departamentos Ministeriales, el de Gobierno e Instrucción Pública y el de Hacienda y Obras Públicas. Obvio es destacar que tan rudimentaria división no responde a los básicos objetivos de un Estado Moderno.*

*Frente a ésta limitación Constitucional se han buscado paliativos con la creación de distintas Secretarías de Estado ( Secretaría de Acción Social, Secretaría de Obras Públicas, Secretaría de Estado de la Gobernación, Sub-Secretaría de Promoción y Desarrollo de la Comunidad, Sub-Secretaría de Economía y Finanzas) tales injertos no constituyen sino "parches a la Administración Pública" que de hecho son insuficientes ya que ello implica una mera racionalización formal que no contempla buscar la "brecha administrativa" que debe surgir del análisis de las estrategias para el logro de los fines del Estado.*

*También podemos decir que esos cambios no han obedecido evidentemente, a un plan coherente de ampliación y reorganización sino más bien han correspondido a crecimientos por agregación.*

*Esta superconcentración del Poder de Decisión en manos de los dos únicos Ministros del Poder Ejecutivo crea innumerables problemas a niveles operacionales, lo que origina no solo una dilación o paralización de algunos procesos de decisión, sino que crea deficiencias en la capacidad de los funcionarios y unidades subalternas para asumir responsabilidades, recargando al más alto nivel y como consecuencia, sustrayendolo a las labores más importantes que deben cumplir.*

*Como consecuencia de ésta superconcentración en los más altos niveles gubernamentales determina una elevación en los costos de / operación, una inadecuada utilización de recursos y por consiguiente una deficiente prestación de los servicios públicos.*

*Esta superconcentración Ministerial está reflejada en la Ley Organica de los Ministerios Nº 2650 quien señala las funciones de los respectivos Ministerios en los art. 9º y 10º estableciendo para ambos Ministerios funciones que van desde normas de caracter protocolar hasta las más importantes decisiones estatales.*



### 3. DIAGNOSTICO

De lo señalado precedentemente surge con claridad que los fines y objetivos del Estado no pueden cumplirse con la organización y funcionamiento del actual aparato burocrático del Estado. Una / simple visión panorámica del mismo que hemos señalado al comentar algunas disposiciones legales y estructuras de funcionamiento nos muestran la existencia de mecanismos engorrosos, procedimientos inútiles, debido a la excesiva concentración de poder en el Organó Ejecutivo, una tendencia acentuada y una actitud pasiva carente por completo de iniciativa por parte del personal de los niveles medios e inferiores.

Entendemos que si bién es cierto que la responsabilidad y autoridad política deben estar centrada en el Organó Ejecutivo / existen una serie de decisiones y operaciones que deben ser trasladadas a otros niveles ( medios, inferior y organismos descentralizados).

Con ello ha de lograrse una mayor libertad institucional a los niveles operacionales, estimulando de ésta forma el mejoramiento de la capacidad decisoria en asuntos prácticos y rutinarios. Lograr que los funcionarios de los niveles inferiores tengan una mayor / responsabilidad en el cumplimiento de sus tareas específicas, ya que a ellos ha de competirles una efectiva participación en el proceso de desarrollo que quiere lograrse.

Los inconvenientes legales han creado estructuras rígidas y diseñadas uniformemente que atienden en forma deficiente las múltiples necesidades de la población.

Por otra parte pese a que hace casi dos años ha sido creada la Asesoría de Desarrollo, organismo que podría haber concentrado la planificación del Sector Público Provincial; sus tareas han sido limitadas a temas específicos, y los restantes Ministerios y Organismos Descentralizados planifican actualmente por su cuenta, lo que anula todo intento de planeamiento ordenado e integral.

Esta falta de centralización en un organismo planificador / crea distorsiones e incongruencias que se traducen en la incompatibilización de las políticas generales del Estado. Así por ejemplo la confección del Presupuesto exclusivamente por el Sector de Hacienda y Obras Públicas crea desniveles con los otros organismos del Estado, y por supuesto no responden las asignaciones allí establecidas a un análisis de costos de ejecución de los programas específicos.

También podemos señalar una superposición de ciertas actividades de los distintos organismos públicos por ejemplo; Obras Públicas de la Provincia y Obras Públicas de los distintos Municipios.

#### 4. PROPUESTAS DE REFORMA

##### 4.1. DELEGACION DEL PODER ADMINISTRATIVO

##### 4.1.1. Reforma estructural del Sector Público

- a) El estudio y revisión de las leyes vigentes a los efectos de lograr una distribución racional de las actividades del Estado Provincial. Hemos señalado algunas deficiencias de la legislación positiva vigente a título ejemplificativo ( Constitución Provincial; Ley de Contabilidad; Régimen de Compras, etc.)
- b) Análisis de la Organización de los altos niveles de Gobierno ( Poder Ejecutivo y Ministerios) a los efectos de establecer una efectiva delegación del Poder Administrativo que permita operar con eficacia a los niveles intermedios.
- c) Determinación del grado de capacidad de los niveles intermedios para otorgarles una mayor responsabilidad operativa.

##### 4.1.2. Reforma funcional del Sector Público

- a) Prescindimos de la reforma de los otros sistemas prioritarios y auxiliares que hacen al funcionamiento de la Administración Pública por no ser tema específico de éste trabajo.  
o sea:

##### Sistemas Prioritarios

- . Planeación
- . Programación
- . Administración de Personal
- . Administración Financiera
- . Administración de Bienes y Servicios
- . Organización e Informática

### *Sistemas Auxiliares*

- Talleres Gráficos
- Administración de Automotores
- Difusión y Protocolo
- Registros Auxiliares de Justicia

b) Con respecto al tema asignado DELEGACION DEL PODER ADMINISTRATIVO, proponemos las siguientes medidas que pueden ser tomadas a corto plazo.

1. Adopción del Proyecto de Ley de Contabilidad para Provincias (propuesto por la Nación).
2. Reforma del Régimen de Contrataciones y Suministros.

Poniendo especial énfasis en la reforma estructural de las oficinas de compras y suministros que permitan la oportuna adquisición de materiales al menor costo posible.

Para ello es necesario:

- \* Reformar la Ley de Contabilidad Nº 2426 y el Decreto Reglamentario Nº 9429; en dicha reforma debe contemplarse las nuevas técnicas sobre la materia (Identificación de artículos; tipificación; catalogación, etc.).
- \*\* Sistema de adquisición; teniendo en cuenta que el proceso de contratación es el medio por el cual se provee al Estado de los elementos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos se hace necesario reglamentar ésta actividad, suprimiendo el

caracter excesivamente legalista con que actualmente se traba a éste contrato en nuestra Ley de Contabilidad.

Debe establecerse normas que indiquen la mejor forma de administrar los bienes con un sentido económico. Por ejemplo: implantar el sistema de Contrato abierto consolidado funcional.

El proceso de adquisición comienza con un requerimiento de los organismos Estatales y concluye con la recepción y pago a los acreedores.

Requerimiento: debe contemplar políticas claramente definidas que / garanticen el funcionamiento continuo e ininterrumpido de los servicios públicos.

Recepción: Debe contemplar un eficiente sistema de control (señalamos la importancia de ésta etapa por ser donde normalmente se defrauda a la Administración).

Pago a los acreedores: Es uno de los elementales principios económicos para la administración de suministros pagar a los proveedores en los plazos y condiciones convenidos para ello deben crearse SERVICIOS ADMINISTRATIVOS que atiendan a las gestiones económicas y financieras de los distintos sectores de la Administración. A éstos Servicios les corresponderá por ejemplo librar las Ordenes de Pago, disponer la adquisición de bienes y servicios cuando corresponda, etc.

3 Las reformas propuestas implica un proceso de sensibilización a los más altos niveles y capacitación y adiestramiento de los empleados públicos.

#### 4. PROPUUESTAS DE REFORMA

##### 4.2. DESCONCENTRACION OPERATIVA

Ya hemos señalado algunos aspectos vinculados a la delegación del Poder Administrativo, pero tal como lo adelantáramos y sin desconocer la importancia de ésta primera etapa se hace necesario enfatizar sobre lo que hemos denominado Desconcentración funcional u operativa.

Simplificar las tareas, reorganizar la administración, implantar nuevas técnicas administrativas, no es innovar sino tal vez perfeccionar o reparar un molde que no se ajusta ni es eficiente para el logro de los fines del Estado. Cumplida ésta primera etapa que corrige vicios técnicos de la administración cabe la pregunta / ¿ Por Qué ? y ¿ Para Qué ? se ha mejorado el sistema. A nadie se le ocurre pensar que allí termina la acción del Estado; que si organizan y perfeccionan una administración es a los efectos de poder alcanzar las metas y objetivos trazados.

Se hace necesario entonces a la par que perfeccionar a los órganos de la Administración colocar a los mismos en un nivel operacional adecuado, sin olvidar que la finalidad de la Organización Pública es la prestación fluida y eficaz de los servicios; perder de vista ésta finalidad significa perder la visión de conjunto del Estado, malograr esfuerzos en montar un aparato administrativo perfecto que en definitiva para muy poco o nada sirve, Es decir que la reestructuración de los diversos organismos de la Administración Pública Provincial por sí sola no ha de dar lugar a una definitiva adaptación de la Administración Pública a las necesidades del

Desarrollo económico y social y a lograr una mayor eficacia y rendimiento administrativo, sino está acompañada de una reforma que / incida sobre el funcionamiento de la Administración Pública.

Sobre éste particular, y en base a nuestra experiencia administrativa, debemos señalar que la centralización operativa en manos del Ejecutivo Provincial es parangonable a la centralización por parte del Gobierno Nacional en empresas que pretenden prestar servicios en los territorios Provinciales.

Hablar sobre la ineficacia operativa de dichos organismos es traer a colación una serie de factores negativos que han levantado una barrera, hasta hoy infranqueable, al desarrollo de nuestra Provincia.

Las empresas nacionales, a quienes suponemos altamente tecnificadas en su organización interna, resultan inoperantes en la / prestación de servicios para las que fueron creadas. (Qual es el motivo de ésta ineficiencia? Volvemos a insistir en lo que antes señalamos, que la reestructuración, racionalización, la desconcentración la tecnificación, carecen de sentido si el organo administrativo actúa desfasado a nivel operacional.

Señalamos algunos ejemplos, en mérito a que nuestro trabajo no pretende tener visos académicos, sino de alguna manera apuntar deficiencias concretas que enervan el Desarrollo Provincial. Así Obras Sanitarias de la Nación, hoy, en éste momento, mantiene un / sistema de distribución de agua potable en nuestra Capital, al que podemos calificar con muy buena voluntad de desastrozo. Un sistema de red cloacal que desde su inauguración hace más de treinta años

no ha sido ampliado ni mejorado. Pero lo más interesante de éste / sistema es que el Municipio o la Provincia deben proveer a la reparación nacional, de las fuentes de agua, de la red de distribución y su colocación, que automáticamente ingresan al patrimonio de Obras Sanitarias de la Nación reservándose dicha empresa el cobro a los usuarios por el servicio público prestado.

Sin embargo no dudamos que ésta empresa nacional, posee una gran desconcentración administrativa inclusive desde el punto de / vista geográfico ( La Rioja depende de la Delegación (Córdoba) ni / dudamos también de su eficiente organización administrativa.

Lo dicho para Obras Sanitarias de la Nación es válido, con muy pocas variantes, para todas las empresas nacionales que prestan servicios dentro de las provincias, Llámense Agua y Energía Eléctrica de la Nación, Vialidad Nacional, Arquitectura de la Nación, Gas del Estado, Centros Educativos dependientes de la Nación, Servicios Sanitarios Nacionales, etc. etc. Todos éstos servicios, y esto es lo importante que queremos destacar, adolecen de fallas operativas imputables a que el perfeccionamiento del sistema administrativo ha sido entendido como un fin y no como un medio para el logro de los objetivos preestablecidos.

Queremos dejar en claro entonces, la importancia de ésta segunda etapa que hemos calificado de DESCONCENTRACION OPERATIVA, porque el mismo fenómeno tiende a repetirse en el ámbito provincial: Concentración Operacional y como consecuencia ineficaz prestación de servicios.

Alguna experiencia administrativa nos ha enseñado, por ejemplo, como en muchos casos los Municipios pueden reemplazar con



mayor rapidez, eficacia y menor costo, a nivel operativo, a los organismos de la Administración Central Provincial.

Sobre éste particular se han realizado experiencias altamente demostrativas que abonan la eficacia de ésta desconcentración operativa, traspasando a los gobiernos municipales algunos servicios entre los que podemos mencionar, los de administración y captación de agua, campañas fitosanitarias, obras viales de carácter secundario, construcción de edificios públicos, etc. etc.

Cabe consignar que tal desconcentración operativa no implica el traspaso de las funciones de asesoramiento, dirección técnica y apoyo financiero que debe brindarse a travez de una más justa distribución de los impuestos.

En lo que respecta a éste aspecto financiero debemos señalar en primer término las deficiencias del actual mecanismo de coparticipación.

El mecanismo de Coparticipación: de acuerdo a éste sistema el Gobierno Central, o los Gobiernos Provinciales, distribuyen entre las unidades políticas bajo su jurisdicción una parte de la recaudación de uno o varios impuestos. Su aplicación resulta ventajosa cuando es verdaderamente redistributivo. Consideramos que en la actualidad el mecanismo de distribución contemplado en las leyes vigentes no es apto para solucionar el problema de desigualdad geográfica del ingreso.

La Ley Nº 14788 divide entre las provincias los ingresos provenientes de los Impuestos a los Réditos, Ventas, Ganancias Eventuales, en las siguientes proporciones:

- 1) La población de cada provincia.
- 2) Los recursos percibidos por cada provincia, excluyendo los del crédito, los que provienen de coparticipación y los aportes federales.
- 3) El monto del gasto realizado en cada provincia.
- 4) En partes iguales.

No necesitamos remarcar que salvo el criterio señalado en el punto 4 los restantes van en detrimento de las provincias menos / desarrolladas.

Similares criterios son sustentados en las leyes Nº14390 sobre Impuestos Internos y la del Fondo Nacional de Vialidad.

Se hace necesario entonces tener en cuenta otros factores de asignación para lograr:

- a) A travez de una nueva política fiscal la redistribución / geográfica de la renta, de las provincias más desarrolladas hacia las más pobres ( Gobierno Nacional- Gobierno / Provincial - Municipios ).
- b) Proveer un aumento en el Poder Fiscal que tienen las provincias y municipios en comparación con el que posee el Gobierno Central.

De lo precedentemente expuesto surge que la eficacia de / la Administración Pública, no depende solo de las normas, métodos y adaptación de técnicas modernas de gestión, sino también de la forma y la medida en que se lleven los servicios del Estado, n. / cada una de las areas bajo su dependencia.

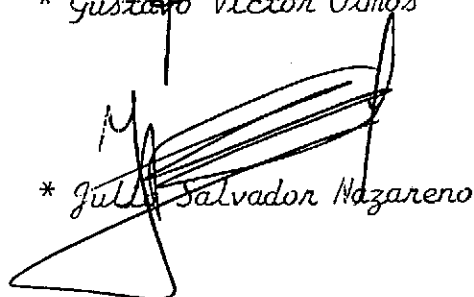
Se hace necesario entonces, un esfuerzo combinado, que contemple por una parte, un cambio de las estructuras tradicionales de la Administración Pública, y por otra parte la ampliación y fortalecimiento de la gestión en el servicio público, / mediante una desconcentración operativa que permita la utilización eficaz de las nuevas técnicas administrativas.



\* Abelardo José Montero



\* Gustavo Víctor Olmos



\* Julio Salvador Nazareno

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- 1.-Constitución de la Provincia de la Rioja
- 2.-Ley Orgánica de Ministerios Nº 2650
- 3.-Ley de Sumarios-Decreto Ley Nº 20621
- 4.-Ley de Contabilidad Nº 2426
- 5.-Ley Complementaria de Presupuesto Nº 1889
- 6.-Ley Nº 2326-Organica del Poder Ejecutivo
- 7.-Ley de Contabilidad su reglamentación y Régimen de Contrataciones de la Provincia de Córdoba Ley Nº5116-Dto.10/70 y Dto.331/70.
- 8.-Ley Nº170 de Contabilidad, su Reglamentación y otras normas sobre ejecución de gastos- PROVINCIA DE RIO NEGRO.
- 9.-Revista de Planificación y Desarrollo Nº 3-La Paz-Bolivia /70.
- 10.-Aspectos Administrativos de la Planificación-Docmentos de un Seminario- Naciones Unidas-Mecanismos para la formulación y Ejecución de Planes.
- 11.-Aspectos Administrativos de la Planificación-Doc.de un Seminario Naciones Unidas-El Proceso de Reforma Administrativa en Colombia.
- 12.- Programa de Reforma Administrativa-Secretaría General de la / Gobernación Provincia de Córdoba.
- 13.-Lineamientos Generales de la Reforma Administrativa-Rep.Venezuela.
- 14.-El Papel de la Reforma Administrativa en la Estrategia de Desarrollo- Gonzalo Martner.

C O N S E J O   F E D E R A L   D E   I N V E R S I O N E S

P R O V I N C I A   D E   L A   R I O J A

CURSO INTENSIVO DE CAPACITACION EN  
ADMINISTRACION PUBLICA

TEMA DESARROLLADO: SISTEMA DE PLANIFICACION

DIRECTOR DEL TRABAJO: PROF. RICARDO GUTIERREZ

PARTICIPANTES QUE LO ELABORARON:

Ing. José Riera

Ing. Carlos Ottonello

Ing. Alberto Estrabou

LA RIOJA, DICIEMBRE DE 1971

## S U M A R I O

- 1           Introducción
- 2           Estado Actual
- 2-1       Decreto Asesoría de Desarrollo
- 2-2       Proyecto Decreto creación del C.O.P.R.C.D.E
- 2-3       Presupuesto año 1971 - Secretaría de Desarrollo
- 2-4       Proyecto Planta Permanente año 1972
- 2-5       Proyecto Presupuesto año 1972
- 2-6       Programa anual de trabajos año 1972
- 2-7       Proyecto de Reglamento orgánico
- 2-8       Proyecto de Organograma año 1972
- 2-9       Antecedentes para la Planificación
- 3           Sistema de Planificación
- 3-1       Consideraciones Preliminares
- 3-2       Objetivos
- 3-3       Características
- 3-4       Organización del Sistema
- 3-5       Secretaría de Desarrollo
- 3-6       Sectores del Planeamiento
- 3-6-1     Sectores Directamente Productivos
- 3-6-2     Sectores de Infraestructura Económica y Social
- 3-7       Funcionamiento del Sistema
- 3-8       Organograma Estructura Futura
- 4           Participación de la Comunidad
- 5           Aspectos Legales
- 6           Recursos para la Planificación
- 6-1       Recursos Humanos
- 6-2       Recursos Financieros
- 7           Control de Gestión
- 7-1       ¿Qué se Controlaría?
- 7-2       Condiciones del Sistema de Control de Gestión
- 7-3       Aplicación del Sistema de Control de Gestión
- 7-3-1     Estrategia
- 7-3-2     Cuatro elementos importantes en la formulación de la estrategia
- 7-3-3     Tres elementos importantes en la implementación de la estrategia

//////

////

- 7-4 Técnicas para tratar con otras Direcciones
- 7-5 Etapas y Factores externos e internos de la aplicación del S.deC
- 7-6 Secuencias de las tareas de control
- 7-7 Movimiento de la información
  - 7-7-1 Planilla de información mensual de Obras Públicas
  - 7-7-2 " " " de actividades cuantificadas
  - 7-7-3 " " " de actividades no cuantificadas
  - 7-7-4 " " " " paralizadas
  - 7-7-5 Causas de variación en la ejecución de Obras Públicas
- 7-8 Información que produciría el área de C.deG.
  - 7-8-1 Fichero confidencial para uso del gobernador
    - 7-8-1-1 Modelos de Planillas del fichero confidencial
  - 7-8-2 Actualización de la Sala de Situación
    - 7-8-2-1 Modelos de paneles y tiras plásticas
  - 7-8-3 Informe literal para reunión de gabinete
    - 7-8-3-1 Modelo de informe literal
  - 7-8-4 Informe de proyectos especiales para el gobernador
  - 7-8-5 Informe sobre obras nacionales
  - 7-8-6 Informes destinados a sectores ubicados fuera de la administración pública.-
- 7-9 Proyecto de decreto de creación del Area Control de Gestión

## 1. INTRODUCCION.-

Se debe partir de que ninguna solución que pudiera formularse/ para el desarrollo de La Rioja, producirá un efectivo y progresivo beneficio social si no se resuelven, orgánicas e integralmente, los problemas económicos de los que éste depende, por lo que es imperativo la formulación de planes de largo, mediano y corto plazo, rompiendo así con la línea de las realizaciones subjetivas, de las improvisaciones y de los enfoques parciales e -/ inorgánicos.

Un plan de desarrollo económico comprende un juego consisten-/ te de objetivos globales para la economía, -sus implicancias respecto a las/ finanzas, la imposición, la máquina administrativa- y la elaboración de pro-/ yectos y programas a los niveles técnicos.

En la Provincia de La Rioja, en una primera etapa, se confirma/ rá el plan a un número limitado de proyectos dentro del sector público, debido a las deficiencias de la información estadística, de la organización administrativa, y a la carencia de planificadores técnicos, y en una etapa sub/ siguiente se incluirá la modernización de los organismos de la administra-/ ción pública, la recolección estadística y la preparación del personal.

De todo lo anterior se infiere como conclusión, que la plani-/ ficación es indispensable para lograr un desarrollo económico-social armóni/ co y compatible con los recursos provinciales por una parte, y coherente -/ con los objetivos y políticas nacionales por otra. Consecuentemente es nece/ sario diseñar la estructura e implementar el Sistema de Planificación, esta/ bleciendo claramente sus objetivos y funciones, de manera de que esté en -/ condiciones de analizar y estudiar exhaustivamente las alternativas que se/ presentan para lograr las mejores decisiones posibles respecto a los diver-/ sos programas y proyectos de promoción.

Asimismo se deberá efectuar una amplia difusión e informa-/ ción de sus funciones a fin de evitar y atenuar la resistencia que el pla-/ neamiento genera en las instituciones tradicionales, anulando así la colabo/ ración y deteriorando la coordinación indispensable para la elaboración de/ los planes y su posterior ejecución.



## 2. ESTADO ACTUAL.-

Hasta el presente no se ha implementado en la Provincia de La Rioja un sistema de planeamiento que permita la más <sup>mínima</sup> concreción en este -/ sentido.

Actualmente la Asesoría de Desarrollo creada por Decreto -/ 10.650 del 18 de marzo de 1969 cuenta con un Presupuesto de \$a.42.775 y/ con una planta permanente de tres agentes, lo que es absolutamente insuficiente para cualquier tarea.

Por otra parte tiene encomendadas tareas ejecutivas como la/ colonización del Valle Antinaco-Los Colorados, que no tienen relación -/ con sus función específica.

La Asesoría de Desarrollo ha confeccionado diversos proyec-/ tos para regularizar su funcionamiento pero hasta el presente no han sido aprobados.

Todos los documentos que hacen a la situación actual son los siguientes:

LA RIOJA, 18 de marzo de 1969.-

VISTA la necesidad de posibilitar la adecuada participación de este Gobierno en el planeamiento nacional a través de la Junta de Gobernadores y la responsabilidad que corresponde al Poder Ejecutivo en la ejecución de los respectivos planes dentro de sus Jurisdicción; atento a la urgencia de promover orgánicamente el desarrollo integral de la Provincia, y;

## CONSIDERANDO:

La conveniencia de proveer los instrumentos legales para el funcionamiento de la Asesoría de Desarrollo prevista en la Ley de Presupuesto, como medio idóneo para resolver adecuadamente la situación precedentemente señalada;

Por ello:

EL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DE LA RIOJA

## D E C R E T A :

ART. 1°.-La ASESORIA DE DESARROLLO creada con jerarquía de MINISTERIO dentro de los extremos de la Ley N° 3251, dependerá directamente del Poder Ejecutivo y tendrá las siguientes funciones:

- a)-Asesorar al Poder Ejecutivo en todo lo atinente al desarrollo-social de la Provincia.
- b)-Integrar con los funcionarios de igual jerarquía de otras provincias y el jefe de la OFICINA REGIONAL de la Secretaría del C.O.N.A.D.E., el grupo de trabajo permanente, cuya coordinación se encuentra a cargo del respectivo delegado regional de la SECRETARIA DE GOBIERNO DE LA NACION;
- c)-Asesorar, orientar y participar en la acción relacionada con la realización de estudios e investigaciones, elaboración de proyectos, contratación de servicios y ejecución de obras vinculadas al proceso de desarrollo y al de ordenamiento de los servicios públicos y administrativos de la Provincia.
- d)-Colaborar con las Autoridades de aplicación de las leyes 3207, 3210 y 3211, en procura del mas pronto y armónico cumplimiento de sus finalidades.

ART. 2°.-Por los Ministerios y Secretarías de Estado que correspondan, se tomarán las providencias necesarias para que los distintos funcionarios y reparticiones del GOBIERNO PROVINCIAL colaboren directamente con el ASESOR DE DESARROLLO en la consecución de las finalidades que promueven la habilitación de sus funciones.

ART. 3°.-Por Secretaría de Estado de la Gobernación se harán las comunicaciones que correspondan al GOBIERNO NACIONAL, a efectos de que al funcionario que se designe se le preste la colaboración que requiera para su mejor desempeño.

//..

ART. 4°.-El presente Decreto será refrendado por los señores Ministros de Gobierno é Instrucción Pública y de Hacienda y Obras Públicas.

ART. 5°.-Comuníquese, publíquese y dése al Registro Oficial y ARCHIVESE.-

Fdo: IRIBARREN

CATALAN

VERGARA

Es copia.-

Daniel R. Mercado  
Jefe de Despacho.-

D E C R E T O N°

LA RIOJA,

VISTO: La Ley N° 16.964, y ;

## CONSIDERANDO:

Que el sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo definido por esta Ley Nacional, instituye al CONADE, Consejo Nacional de Desarrollo, como organismo de asesoramiento y de control, a fin de determinar las políticas y estrategias que hacen al desarrollo nacional, como objetivo fundamental de la Revolución Argentina (Anexo II, Artículo sexto y Anexo III, apartado c) del Estatuto de la Revolución Argentina);

Que el sistema de Planeamiento definido - por la Ley implica una modificación de la concepción y organización tradicional del Estado en cuanto da nuevo contenido al mandato Constitucional de promover el bienestar general, en la medida en que adopta como objetivo el crecimiento económico-social, como condición de la seguridad Nacional, que a fin de hacer posible y eficaz el sistema a nivel nacional, el artículo 12 de la Ley/ N° 16.964 crea la Secretaría de Estado del CONADE, con jerarquía de Ministerio bajo la dependencia directa del Señor Presidente de la Nación, titular del -/ mismo;

Que el decreto reglamentario de la Ley N° citada N°1.907/67 divide al territorio nacional en ocho regiones de Desarrollo, actuando en cada una de ellas la Junta de Gobernadores de las Provincias comprendidas en la región, estando asistida esta Junta por las Oficinas Regionales de Desarrollo que dependen directamente del Presidente de la Nación a través de la Secretaría del CONADE;

Que actualmente la Dirección General de - Provincias del Ministerio del Interior, cumple la función de asegurar la continuidad de la Junta, que originariamente le correspondía a los Delegados Regionales;

Que de acuerdo al artículo 39 de la citada Ley, el Consejo Federal de Inversiones forma parte del Sistema Nacional de -/ Planeamiento;

Que lejos de disminuir la intensidad de la promoción del desarrollo económico, se ha intensificado la misma en el orden nacional mediante la sanción del decreto N° 46/70 que define las Políticas Nacionales;

Que asimismo por Ley N°10.039/71, se ha aprobado el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975, y se ha transformado al Banco Industrial de la República Argentina en Banco Nacional de Desarrollo;

Que a fin de incorporar las administraciones provinciales al Sistema Nacional de Planeamiento, el Ministerio del Interior dictó oportunamente normas sobre los esquemas funcionales para las asesorías de Desarrollo locales;

/..

Que consecuentemente la Provincia de La Rioja dictó el Decreto N° 10.650/69 conforme a la Ley N° 3.251/69 creando la Asesoría de Desarrollo con jerarquía de Ministerio en dependencia directa del Poder Ejecutivo Provincial;

Que estando acéfala la Asesoría de Desarrollo se dictó el Decreto N° 20.008/71 con el solo objeto de regularizar transitoriamente -/ el funcionamiento de la misma, colocándola bajo la jurisdicción del Ministerio de Hacienda y Obras Públicas;

Que habiendo sido designado el titular de la Asesoría de Desarrollo de acuerdo al Decreto N° 21.147/71 y a la Ley N° 3.341/71, han cesado las causas que motivaron la sanción del Decreto N° 20.008/71, por lo cual se estima conveniente su derogación;

Que el Superior Gobierno de la Provincia de La Rioja está empeñado en promover el desarrollo económico y social de la provincia mediante la incorporación funcional de La Rioja al Sistema Nacional de Planeamiento;

Que la promoción del desarrollo económico y social es tarea propia del conjunto de los miembros del Gabinete Provincial y no de una parcialidad;

Que por ella se estima conveniente institucionalizar la participación de los Señores Ministros, Secretarios de Estado y Subsecretarios en este área, mediante la creación del Consejo Provincial de Desarrollo, - C.O.P.R.O.D.E.;

Que tendrá como objeto establecer el Planeamiento y la Acción para el desarrollo integral de la Provincia, especialmente en el mediano y largo plazo, definiendo objetivos prioritarios por región y por sector, y asegurando la consecución de los mismos mediante el control de la ejecución de lo planificado;

#### EL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DE LA RIOJA

#### D E C R E T A :

ARTICULO 1°.-Créase el Consejo Provincial de Desarrollo, C.O.P.R.O.D.E., que será presidido por el Señor Gobernador de la Provincia e integrado por los señores Ministros y Secretarios de Estado. Los señores Subsecretarios podrán ser invitados a participar de las deliberaciones del Consejo.

ARTICULO 2°.-Será competencia del Consejo Provincial de Desarrollo establecer el planeamiento y la acción para el desarrollo integral de la Provincia, especialmente en el mediano y largo plazo, definiendo objetivos prioritarios por región y por sector, y asegurando la consecución de los mismos mediante el control de la ejecución de lo planificado;

ARTICULO 3°.-Los Intendentes Departamentales son órganos naturales de promoción ejecución y control del planeamiento y la acción para el desarrollo de sus departamentos. Oportunamente el C.O.P.R.O.D.E. definirá regiones dentro de la Provincia, en las cuales actuará el Consejo Regional de Desarrollo -/ que será presidido por el Señor Gobernador de la Provincia.

//..

ARTICULO 4°.--Encomiéndase a la Asesoría de Desarrollo, proyectar el Sistema Provincial de Planeamiento y Acción para el Desarrollo y someterlo a la consideración del Consejo Provincial de Desarrollo.

ARTICULO 5°.--Derégase el Decreto N° 20.008/71.--

ARTICULO 6°.--El Decreto N° 10.650/69 mantiene su vigencia.

ARTICULO 7°.--Encomiéndase a la Asesoría de Desarrollo, proyectar el esquema funcional al cual deberá ajustarse y someterse a la consideración del Poder Ejecutivo.

ARTICULO 8°.--El presente Decreto será refrendado por los Señores Ministros/ de Gobierno e Instrucción Pública y de Hacienda y Obras Públicas y firmado por los Señores Secretarios de Estado, en acuerdo general.--

2.3.

ASESORIA DE DESARROLLO

PROYECTO PRESUPUESTO 1972

JURISDICCION 3.-

UNIDAD DE ORGANIZACION 1.-

PRESUPUESTO DE GASTOS

CREDITO AÑO 1971

EJECUTADO AL 30-10-7

EROGACIONES CORRIENTES.

BIENES:

Gastos de funcionamiento.	3.900	3.900
---------------------------	-------	-------

SERVICIOS:

Viáticos, combustibles, etc.	3.875	3.760
------------------------------	-------	-------

PERSONAL TEMPORARIO:	30.000	50.000
----------------------	--------	--------

EROGACIONES DE CAPITAL

INVERSIONES FISICAS

BIENES	5.600	4.400
--------	-------	-------



2.4 ASESORIA DE DESARROLLO

PLANTA PERMANENTE PRESUPUESTO AÑO 1972

C A R G O

ASESOR DE DESARROLLO  
(Creado)

PERSONAL PROFESIONAL  
UNIVERSITARIO  
(cuya creación se propone)

- 1-DIRECTOR DE PLANEAMIENTO.
- 1-DIRECTOR DE c/DE GESTION.
- 5-TECNICOS SUPERIORES.
- 1-FUNCIONARIO LETRADO.

PERSONAL ADMINISTRATIVO Y  
TECNICO (Cuya creación se propone)

- 1-AUXILIAR TECNICO DE 1RA.
- 1-OFICIAL PRIMERO.
- 1-OFICIAL SEGUNDO.
- 1-OFICIAL TERCERO.

PERSONAL OBRERO Y MAESTRANZA

- 1-OPERARIO MAYOR.
- 1-OPERARIO DE PRIMERA.
- 1-APRENDIZ DE PRIMERA (x)
- 1-APRENDIZ DE SEGUNDA (x)

(x) Cargos creados)



PROYECTO DE PRESUPUESTO 1972

Jurisdicción 3 Unidad de Organización 1

I-EROGACIONES CORRIENTES.

BIENES. Se estima un crédito de 10.000 pesos para cubrir gastos de funcionamiento administrativo de esta Asesoría.

SERVICIOS Se estima un crédito de 8.000 pesos para cubrir gastos de movilidad, viáticos y otros..

PERSONAL TEMPORARIO.

La suma prevista de 50.000, igual a la de 1971 se destinará a la contratación de personal técnicamente capacitado - que las necesidades del proceso de organización de esta - Asesoría requiera.

PLANTA PERMANENTE.

(Cargos cuya creación se propone)  
PERSONAL PROFESIONAL UNIVERSITARIO

1-Director de Planeamiento.

1-Director de Control de Gestión.

5-Técnicos Superiores.

1-Funcionario Letrado.

PERSONAL ADMINISTRATIVO Y TECNICO.

1-Auxiliar Técnico de Primera.

1-Oficial Primero.

1-Oficial Segundo.

1-Oficial Tercero.

PERSONAL OBRERO Y MAESTRANZA

1-Operario Mayor.

1-Operario de Primera

La planta permanente que para 1972 se propone es lo mínimo necesario para comenzar a implantar un Sistema Provincial/ de Planeamiento y un eficiente Control de Gestión, si se tiene en cuenta la magnitud de otras áreas tradicionales - de la administración, habrá que convenir que lo solicitado es mínimo.

II-EROGACIONES DE CAPITAL.INVERSIONES FISICAS.

BIENES Se estima la suma de \$70.000 a fin de ser afectados a la compra de una (1) pick-up, como así también Máquinas de calcular y mobiliario.

TRABAJOS PUBLICOS, ESTUDIOS Y PROYECTOS.

Crédito de \$500.000.-

A pesar de lo reducido del monto de la partida que se propone, pensamos, que, asumiendo en gran parte los técnicos de la Asesoría el Estudio, y la confección de los Proyectos atinentes a la determinación de la prefactibilidad de las obras que se designen como prioritarias por región y por sector, se podrá definir un Plan de Desarrollo para la Provincia en medio y largo plazo y conseguir su receptación -/

//..

proporcional por el Presupuesto 1973. Asimismo la necesidad de -/  
efectuar estudios estadísticos, índices, series, precios promedio  
proyecciones, censos, etc. como datos de la planificación e instru-  
mentos indispensables para la gestión de Gobierno justifican el -/  
crédito propuesto.

A S E S O R I A   D E   D E S A R R O L L O

PROYECTO PRESUPUESTO 1972

JURISDICCION 3.- UNIDAD DE ORGANIZACION 1.-

---

CREDITO AÑO 1972

---

EROGACIONES CORRIENTES

BIENES

GASTO DE FUNCIONAMIENTO 10.000

SERVICIOS:

Viáticos, combustibles, etc. 8.000

PERSONAL TEMPORARIO:

EROGACIONES DE CAPITAL

INVERSIONES FISICAS

BIENES 70.000

TRABAJOS PUBLICOS

ESTUDIOS Y PROYECTOS 500.000

---

PROGRAMA ANUAL DE TRABAJOS PARA 1972

## JURISDICCION 3.- UNIDAD DE ORGANIZACION 1.-

**SITUACION PRECEDENTE:** La Asesoría de Desarrollo fué creada por Decreto N°10.650 del 18 de marzo de 1969. Debido a la absorción de sus funciones por otros sectores de la administración y a su magna dotación presupuestaria consideramos que no se han obtenido todavía los objetivos que especialmente determinaron su creación; el Planeamiento del Desarrollo Provincial integrado al Regional y Nacional y el centro de la gestión de lo Planificado (Decreto N°11.904 del 30 de junio de 1969).

**-SITUACION ACTUAL:** Mediante la creación del Consejo Provincial de Desarrollo por Decreto N° /71 se ha encomendado a la Asesoría de Desarrollo la definición del sistema Provincial de Planeamiento.

**-OBJETIVOS Y POLITICAS:** Es por ello que los objetivos de la Asesoría de Desarrollo para 1972 son esencialmente.

1.-Definir el Sistema Provincial de Planeamiento.

2.-Su coordinación Regional y Nacional.

3.- Asegurar los medios humanos, materiales y técnicos para su implementación.

4.-La implantación de un eficiente control de gestión.

5.-Definir las bases de un Plan de Desarrollo para la Provincia de La Rioja en el mediano y largo plazo.

6.- Obtener que al Presupuesto 1973 recepte los objetivos del plan.

Se procurará la consecución de estos objetivos mediante las siguientes políticas:

1.-Dotar a la Dirección de Estadística de los recursos humanos y tecnológicos necesarios para una moderna planificación.

2.-Dotar a la Asesoría de Desarrollo de los recursos humanos y tecnológicos con igual fin.

3.-Integrar funcionalmente a la Asesoría con el resto de la Administración.

4.-Promover la aproximación de la Asesoría a la realidad física, cultural y socio-económica de la Provincia.

5.-Y la integración de la Provincia a la realidad física cultural y socio-económica de la Nación mediante el planeamiento.

REGLAMENTO ORGANICOACLARACION:

- 1.-Este Reglamento tiene como propósito fundamental determinar la estructura provisoria de la Asesoría de Desarrollo de la Provincia de La Rioja.
- 2.-Dar a conocer a todo el personal jerárquico, administrativo y pueblo en general la organización de ese Organismo.

MISION:

Fuente:Decre  
to 10.650-18-  
marzo 1969-  
La Rioja.-

"La Asesoría de Desarrollo creada con jerarquía de Ministerio dentro de los extremos de la Ley N°3251, dependerá directamente del Poder Ejecutivo y tendrá las siguientes funciones:

"Asesorar al Poder Ejecutivo en todo lo atinente al desarrollo económico-social de la Provincia".

"Integrar con los funcionarios de igual jerarquía de otras provincias y el Jefe de la Oficina Regional de la Secretaría del CONADE, el grupo de trabajo permanente, cuya coordinación se encuentra a cargo del respectivo delegadocregional de la Secretaría de Gobierno de la Nación".

"Asesorar, orientar y participar en la acción relacionada con la realización de estudios e investigaciones, elaboración de proyectos, contratación de servicios y ejecución de obras vinculadas al proceso de desarrollo y al de ordenamiento de los servicios públicos y administrativos de la Provincia".

FUNCIONES DE  
LA ASESORIA/  
DE DESARROLLO:

Sobre la base de la orientación impartida por el Poder Ejecutivo realiza los estudios a fin de determinar los objetivos políticos de la Provincia de La Rioja.

Proyectar las directivas generales de Planeamiento de acuerdo a los objetivos políticos determinados.

Efectuar el análisis y diagnóstico sectorial y territorial de la Provincia.

Solicitar y armonizar los objetivos tentativos elaborados por las comisiones zonales y sectoriales.

Proyectar el Plan Provincial de Desarrollo.

Asistir técnicamente, a su requerimiento, a los órganos sectoriales o territoriales responsables de la elaboración de proyectos y medidas de largo, mediano y corto plazo.

Colaborar en la elaboración de las directivas generales a que deberá ajustarse el Presupuesto Anual de la Provincia.

//..

Evaluar el cumplimiento del Plan? Programas y Proyectos de desarrollo, información al Poder Ejecutivo y difusión.

Asesorar en el ordenamiento de los servicios públicos y administrativos.-

Requerir la colaboración necesaria de las reparticiones públicas, organizaciones intermedias y la actividad privada a fin/ de lograr la información estadística necesaria para el proceso de planeamiento.

Establecer la comunicación con los organismos de los Sistemas Nacionales de Desarrollo, Seguridad, Ciencia y Técnica y todo otro Organismo vinculado al desarrollo.

Colaborar con la información necesaria para la participación del Poder Ejecutivo en la Junta de Gobernadores de la Región.

Evacuar los informes que el Poder Ejecutivo solicite, vinculados con los problemas de desarrollo económico y social.

#### ESTRUCTURA ORGANICA PROVISORIA.

La Asesoría de Desarrollo de la Provincia de La Rioja estará integrada provisoriamente por:

- 1º)-Asesor de Desarrollo.
- 2º)-Área de Planeamiento.
- 3º)-Área de Control de Gestión.
- 4º)-Área de Estadísticas.
- 5º)-Secretaría General.

#### Tareas de los funcionarios.

##### ASESOR DE DESARROLLO..

Especialización en el desenvolvimiento externo de la Asesoría. Relación con el CONADE, CONASE Y CONACIT.  
Funciones políticas relacionadas con otros entes de Desarrollo de otras provincias o regiones.  
Asesorar al Poder Ejecutivo en la Junta de Gobernadores de la Región.

#### Tareas de los funcionarios.

##### AREA PLANEAMIENTO

Recopilar antecedentes a fin de asesorar al Poder Ejecutivo sobre los objetivos del Estado Provincial.  
Proyectar las directivas generales de Planificación.  
Prever la integración del Plan Provincial de Desarrollo con los planes regionales.  
Armonizar las alternativas de desarrollo previstas por entes provinciales, municipales y organizaciones intermedias.  
Centralizar las experiencias y antecedentes respectivos (informes, publicaciones, proyectos, etc.) de reparticiones descentralizadas, autárquicas y privadas.  
Proponer directivas técnicas de planeamiento para la programación sectorial y zonal.  
Coordinar los programas y proyectos sectoriales y zonales y determinar su coherencia con los planes de desarrollo.

//..

//..

Asistir técnicamente a los entes básicos encargados de los proyectos.  
Preparar los estudios necesarios para el asesoramiento en la elaboración del Presupuesto Anual de la Provincia.  
Promover la investigación y/o especialización técnica en áreas claves del desarrollo provincial.  
Informar a los sectores públicos y privados acerca de la elaboración de programas que sean de interés para el desarrollo.

Tareas de los funcionarios.

AREA DE CONTROL DE GESTIONA:

Controlar el desarrollo y ejecución de los planes y programas para establecer el estado de los mismos.  
Efectuar el pronóstico del avance de planes y proyectos.  
Proponer las medidas que le aseguren el normal progreso de las tareas del desarrollo.  
Preparar el envío de los informes sobre ejecución de planes solicitados por el Poder Ejecutivo.  
Actualizar periódicamente el estado de los planes y prepararlos en exposición permanente.  
Tomar providencias para la constante racionalización y sistematización de la Administración Pública.

Tareas de los Funcionarios.

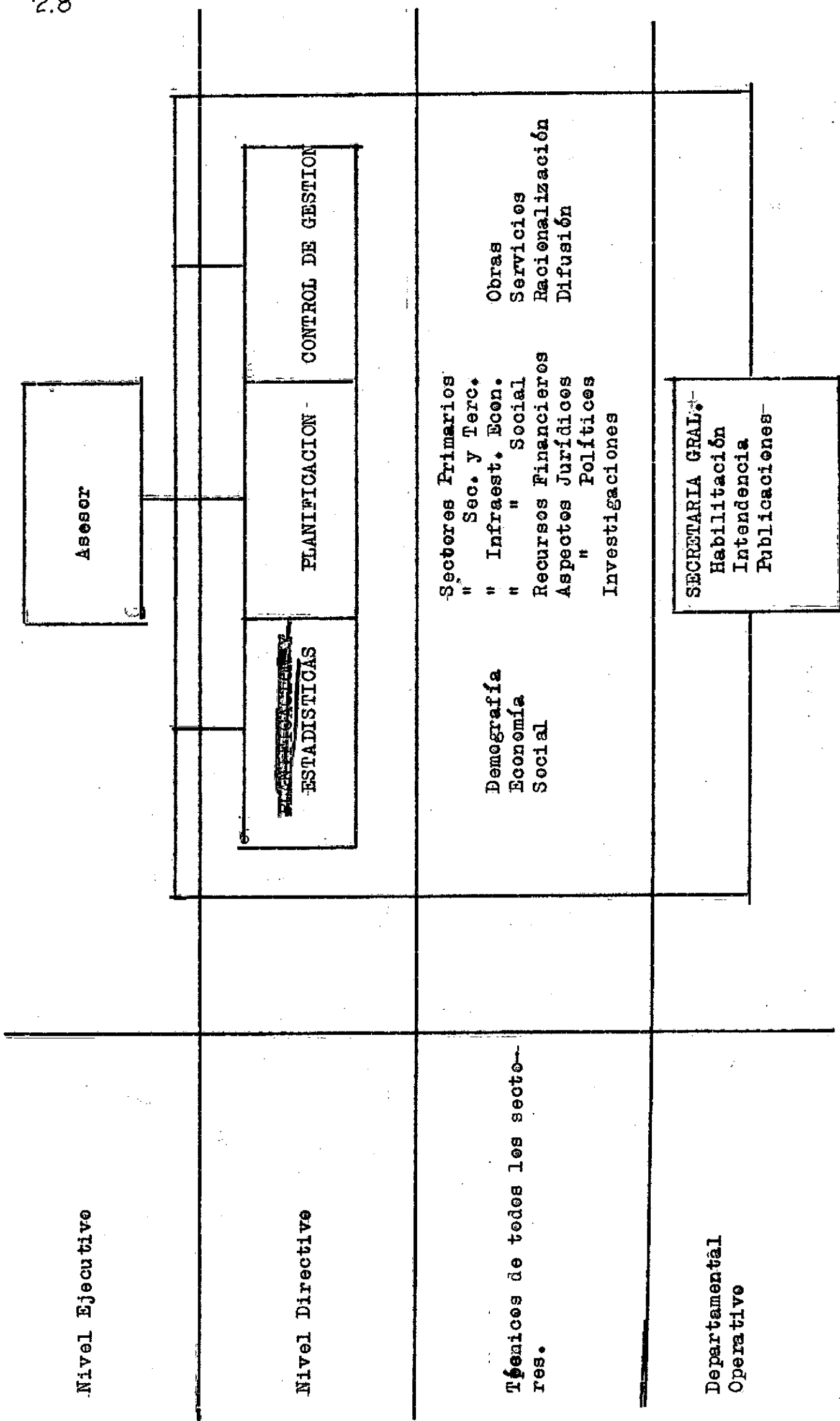
AREA ESTADISTICA

Utilizar a los efectos del desarrollo de la Provincia, los servicios de la Dirección General de Estadísticas y Censos en un marco de eficaz coordinación.  
Promover la adecuación del área estadística a nuevos niveles técnicos y científicos.  
Proporcionar toda la información requerida para formular los planes de desarrollo.

Tareas departamentales.

SECRETARIA GENERAL

Preparar, diligenciar y archivar resoluciones que se vinculen con la Asesoría de Desarrollo.  
Prestar servicios de Intendencia y mesa de entradas.  
Organizar las tareas de administración del personal de la Asesoría.  
Mandar a imprimir las publicaciones elaboradas por la Asesoría.  
Organizar el fichero de publicaciones, documentos, volúmenes planes y programas de la Provincia, otras provincias, la Región u otras regiones para consulta de la Asesoría.  
Velar por el mantenimiento del edificio, muebles, enseres y automotores de la Asesoría.  
Todo otro servicio común a toda la Asesoría de Desarrollo.





## 1.-Discursos del Gobernador y Ministros.

- Planes de obras de prestación de servicios de los Ministerios, Secretarías y Reparticiones descentralizadas de la Provincia.
- Plan de Acción inmediata (1967)
- Informe Región centro de la Secretaría del CONADE (1968)
- Informe sobre ganadería en los Llanos riojanos.
- Plan de Obras de Vialidad Nacional.
- Plan de mediano plazo de Ferrocarriles Argentinos.
- Actas de las Reuniones de Gobernadores.
- Planes nacionales de Educación: Primaria, Secundaria, Técnica, del Adulto, Universitaria.
- Planes nacionales de Salud Pública: Vacunación. Edificios.
- Plan Nacional de Agua Potable
- Plan Nacional de Agua y Energía.
- Plan Nacional de Hidráulica.
- Plan de Obras del Batallón 141 de Ingeniería.
- Plan Nacional de O.S.N.

- - - - - C - - - - -

### 3. SISTEMA DE PLANIFICACIÓN

#### 3.1 CONSIDERACION PRELIMINARES:

La planificación para el desarrollo es un proceso que envuelve la dirección y la aceleración de cambios importantes en la estructura de la sociedad. El desarrollo es el cambio dinámico de una sociedad integra de una condición de vida a otra, con la connotación de que la nueva condición es preferible. En el pasado, se consideraba el desarrollo en términos de bienestar material, y se medía en términos económicos. Actualmente, se acepta cada vez más que el desarrollo implica un cambio importante en la estructura de la sociedad.

La planificación para el desarrollo esta orientada hacia el cumplimiento de fines declarados para el mismo y debe comprender la ejecución de acciones/necesarias para alcanzar los mismos. Debe existir por consiguiente la capacidad para llevar a cabo las acciones, y debe medir las consecuencias de ellas.

Por otra parte toda planificación exige hacer selecciones, debe decidir -/cuales son los objetivos preferibles, seleccionar los medios, decidiendo -cual es la mejor combinación de fines y medios bajo condiciones determinadas que prevalecen en el tiempo en que se desarrolla la planificación.

Los cuatro grupos principales de criterio por la selección son:

A) Conveniencia: Los objetivos declarados, y los medios de que se dispone/para lograrla, deben ser convenientes en el sentido de ajustarse a un sistema autorizado de valores aceptados en la sociedad.

B) Consonancia de las decisiones: Las decisiones deben integrarse en un régimen que este en armonia con las relaciones entre los diferentes elementos y partes de la sociedad.

C) Posibilidad - Las decisiones deben encuadrarse en las limitaciones impuestas por el analisis de la situación empírica. La situación presenta -/limitaciones tales como las disponibilidad de recursos, la competencia institucional y la cantidad y capacidad de los instrumentos con que se cuenta para acciones determinadas.

D) Condiciones optimas: En cualquier situación dada, existen restricciones para la determinación de la solución optima. Afiramar que la condición optima constituye un criterio para la solución no significa que solo será satisfecha por el "optimun - optimorun". La solución óptima ha de ser en el/marco de las limitaciones impuestas por estas y otras restricciones en una situación dada.

La planificación debe considerarse como un proceso continuo, La circunstancias de que requiere cálculos y presunciones respecto al futuro, presenta/un problema para la provincia de La Rioja, en la cual es deficiente la //información disponible, por lo que es posible que se produzcan errores en/los cálculos, asi como cambios y situaciones imprevistas, lo que hace muy/difícil el pronóstico de condiciones futuras en un panorama incierto.

Como consecuencia de ello, la planificación debe contemplar ajustes sistemáticos y contralados, y reajuste de objetivos y medios para hacer frente/a las desviaciones inevitables respecto a cálculos y pronósticos previos. Por ello debe ser un proceso continuo suficientemente flexible para afrontar los problemas del tiempo e incertidumbre.

Desde un punto de vista analítico, debemos distinguir dos aspectos en la /planificación, la formulación y la ejecución. Debe comprender tanto el con-

///.-

junto de decisiones formuladas, como las acciones para llevarlo a cabo. Uno de es tos elementos sin el otro, no constituye planificación. La decisión sin acción no es más que un ejercicio, la acción sin decisión puede ser irracional.

Todos los conceptos expresados anteriormente se pueden resumir definiendo la pla nificación para el desarrollo como: "Un proceso continuo de formulación-reformu- lación y de ejecución-reejecución de una matriz de decisiones relacionadas, diri gidas hacia la realización de metas enunciadas. para el desarrollo, en un orden/ cronológico prescripto y con las mejores medios disponibles.

3.2 -Objetivos: Son objetivos del sistema de planeamiento:

- La determinación de las estrategias del desarrollo provincial compatibles con las que se establezcan en el ámbito sectorial y regional.
- La formulación de los planes, programas y proyectos tendientes al -/ desarrollo de la Provincia.
- La orientación, promoción, coordinación y evaluación de la acción para el desarrollo que se realice en la Provincia.

3.3 -Características del sistema de Planeamiento.

- Deberá contener simultáneamente previsiones para atender aspectos económicos y sociales que satisfagan las necesidades espirituales y materiales de la población.
- Será imperativo para el sector público e indicativo para el sector - privado.
- Se realizará con participación de la comunidad mediante consultas, en todas las etapas de su elaboración.
- Tendrá suficiente flexibilidad para introducir todos aquellos aspectos que no hayan sido considerados originariamente, y que sean detectados mediante el sistema de control de gestión que se implementa.

3.4 -Organización del sistema de Planeamiento.

Estará constituida por todas las reparticiones del Gobierno Provincial los gobiernos municipales a través de la Dirección Provincial de Municipales y los sectores de la actividad privada. Estos sectores participarán en la elaboración del plan, mediante el relevamiento y comunicación de las necesidades, proyectos e iniciativas, y en las discusiones del plan en su etapa de documento de trabajo.

Los organismos integrantes del sistema de Planificación serán:

Finalidades:  
SERVICIOS GENERALES.-

- Dirección de Planeamiento.
- Dirección de Estadísticas.
- Dirección de Control de Gestión de la Secretaría de Desarrollo.
- Fiscalía de Gobierno
- Dirección de Prensa de la Secretaría de Estado de la Gobernación.
- Dirección de Municipalidades.
- Policía de la Provincia.
- Dirección de Institutos Penales.
- Dirección Provincial de Cultura.
- Dirección de Enseñanza Media del Ministerio de Gobierno e Instrucción Pública.
- Dirección de Finanzas.
- Dirección Provincial de Rentas.
- Dirección de Catastro del Ministerio de Hacienda y Obras Públicas.

SERVICIOS -  
ECONOMICOS.

- Dirección General de Bosques.
- Dirección Provincial de Minería.
- Dirección Provincial de Asuntos Agrarios.
- Dirección Provincial de Industria y Comercio.
- Dirección Provincial de Turismo del Ministerio de Hacienda y Obras Públicas.
- Dirección Provincial de Energía Eléctrica.
- Dirección Provincial de Arquitectura.
- Dirección Provincial de Hidráulica de la Secretaría de Estado de Obras Públicas.

- Dirección Provincial de Vialidad.
- Banco de la Provincia de La Rioja.
- Instituto del <sup>del</sup> inifundio y Tierras Indivisas.
- Administración Provincial del Agua. de Organismos descentralizados.

#### SERVICIOS SOCIALES.

- Dirección Gral. de Promoción de la Salud.
- Dirección General de Protección de la Salud.
- Dirección General de Atención Médica.
- Dirección General de Promoción de la Comunidad.
- Dirección General de Asistencia a la Comunidad.
- Instituto Provincial de la Vivienda.
- Dirección Provincial de Saneamiento Ambiental de la Secretaría de Estado de Acción Social.
- Junta Provincial de Defensa Civil.
- Dirección Provincial del Trabajo.
- Dirección de Enseñanza Media, Especial y Superior del Ministerio de Gobierno e Instrucción Pública.
- Instituto de Previsión, Seguridad y Asistencia Social- Organismos descentralizados.

Para que pueda formularse e implementarse un plan de desarrollo, se necesita un sistema que permita asignar responsabilidades y delegar autoridad. La responsabilidad de cada parte del trabajo debe ser clara, no solo para las organizaciones específicas sino también para las personas. Unida a esta asignación de responsabilidades deberá existir una adecuada delegación de autoridad, de tal manera que puedan desprenderse y llevarse a cabo las acciones necesarias para la concreción del plan. Consecuente con ello la Secretaría de Desarrollo será responsable de la ejecución de las tareas del sistema, coordinando además la acción de los equipos sectoriales de trabajo, los que estarán integrados por todas las reparticiones, departamentos y oficinas afectadas a la ejecución material de los estudios o tareas necesarios para la elaboración del Plan, siendo responsables de las tareas específicas que se les asignen.

Durante la primera etapa de elaboración de los planes, el Director de cada repartición determinará conjuntamente con la Asesoría de Desarrollo el plan de trabajo que le compete a su Dirección. Para la ejecución de dichas tareas, el Director designará un responsable que desarrollará su actividad en su propia jurisdicción y continuará dependiendo jerárquicamente de sus superiores habituales, pero funcionalmente seguirá instrucciones de la Asesoría de Desarrollo.

### 3.5 SECRETARÍA DE DESARROLLO.-

La Secretaría de Desarrollo será responsable del planeamiento general. Proporcionará los medios para la coordinación intersectorial, para atender al estado de la economía y para la evaluación continua de la ejecución del plan.

Como su ámbito comprende la totalidad de los sistemas sociales y económicos de la Provincia, sus perspectivas deben abarcar - el punto de vista general de la misma.

El organismo de planeamiento central deberá ser capaz de consagrar sus principales esfuerzos a los problemas de planeamiento y evaluación, y a la adaptación o reajuste permanente de los planes y programas de desarrollo.

No debe asumir la responsabilidad de dirigir la administración de los programas, pues debilitaría la eficiencia del cuerpo de planeamiento y sus relaciones con los organismos operativos del gobierno.

La Asesoría de Desarrollo debe estar facultada para solicitar información de todos los organismos operativos del gobierno, a fin de disponer de la información necesaria para sus funciones de identificación y evaluación de proyectos.

La estructura interna de la Asesoría deberá permitir el análisis eficiente de datos y la rápida comunicación con los organismos de dentro y fuera del Gobierno, que están formulando e implementando los elementos sectoriales del plan.

La Secretaría de Desarrollo deberá tener además de un jefe, una dotación de personas capacitadas que comprendan las técnicas de planeamiento, que posean amplios conocimientos de los programas operativos del gobierno y que sean capaces de negociar eficazmente con los demás administradores y con el sector privado.

Consecuencia con ello, el principio general deberá ser que los miembros del personal de la Secretaría se reclutarán exclusivamente sobre la base de la competencia y la integridad, y no sobre la de consideraciones políticas, esto es esencial para colocar a la Asesoría en una situación deseable con relación al Gobierno y a círculos ajenos al mismo.

En la Provincia de La Rioja, al principio, la Secretaría de Desarrollo deberá comprender apenas unos pocos técnicos que cuidarán lo mejor posible de todas las funciones, y que funcionarán con apenas un visaje de organización estructural formal. Sin embargo, se deberá trazar en esta primera etapa, el patrón de crecimiento que seguirá la organización hasta el momento en que alcance un total grado de madurez.

Simultáneamente se deberá realizar un programa sistemático de educación, capacitación y desarrollo para el personal de planificación. Mientras esta capacitación avanza, los planes pueden exigir que el Gobierno ocupe expertos y asesores calificados quienes ayudarán en la formulación y evaluación de los planes de acción para el desarrollo.

El organismo de planificación completamente estructurado estará constituido por técnicos con el mas alto nivel de idoneidad del medio y con educación académica y experiencia en una variedad de especialidades tales como: economistas planificadores, especialista financieros, estadísticos, demógrafos, abogados, sociólogos, ingenieros, agrónomos, educadores y expertos en salud pública, los cuales deberán tener estabilidad en el cargo y continuidad funcional.

Consideramos que la estructura establecida en el reglamento orgánico del punto 2- 7 se adecúa a la primera etapa mencionada precedentemente. La estructura para una etapa posterior adecuada debería ajustarse al organigrama que se adjunta a continuación.

### 3.6 Sectores del planeamiento.

A los fines de la programación del desarrollo consideraremos dos grandes sectores: sectores directamente productivos y sectores de infraestructura económica y social.

3.6.1 -Sectores directamente productivos: Básicamente se considerarán los siguientes:

3.6.1.1 - Agrícola: nogalicultura, vitivinicultura, olivicultura y frutihorticultura.

Los equipos de trabajo de este sector estarán integrados por: la Dirección de Planeamiento de la Secretaría de Desarrollo, la Dirección Provincial de Asuntos Agrarios, Dirección Provincial de Hidráulica, Administración Provincial del Agua, Dirección Provincial de Vialidad, la Dirección de Cooperativas, el Banco de la Provincia de La Rioja, la Dirección de Industria y Comercio, Dirección Provincial de Energía Eléctrica, Dirección de Aguas Subterráneas, Instituto del Minifundio y Tierras Indivisas.

3.6.1.2 - Ganadería: ganado bovino y ganado caprino,

Los trabajos de este sector estarán integrados por los mismos organismos del anterior.

3.6.1.3 - Industrias: vinícola, olivícola, frutihortícola, frigorífica, y artesanal.

Los equipos de trabajo de este sector estarán constituidos por: la Dirección de Planeamiento de la Secretaría de Desarrollo, el Banco de la Provincia de La Rioja, la Dirección de Industria y Comercio, Dirección de Asuntos Agrarios, Dirección de Energía Eléctrica, Dirección de Cooperativas, Dirección de Saneamiento Ambiental, Dirección Provincial de Trabajo.

3.6.1.4 - Minería: Minerales y rocas de aplicación, minerales metalíferos y no metalíferos.

Los equipos de trabajo estarán integrados por: la Dirección de Planeamiento de la Secretaría de Desarrollo, Dirección Provincial de Minería, Banco de la Provincia de La Rioja, Dirección de Industria y Comercio, Dirección de Cooperativas, Dirección Provincial de Catastro, Dirección de Saneamiento Ambiental, Dirección Provincial de Trabajo y la Dirección Provincial de Vialidad.

3.6.1.5 - Comercio:

El equipo de trabajo estará integrado por: la Dirección de Planeamiento de la Secretaría de Desarrollo, la Dirección de Industria y Comercio, Banco de la Provincia de La Rioja, Dirección Provincial de Trabajo y la Dirección Provincial de Rentas.

3.6.1.6 - Turismo:

El equipo estará integrado por: la Dirección de Planeamiento de la Secretaría de Desarrollo, Dirección Provincial de Transporte y Turismo, Dirección Provincial de Arquitectura, Dirección Provincial de Industria y Comercio, Dirección Provincial de Bosques y Dirección Provincial de Cultura.

### 3.6.2. Sectores de Infraestructura Económica y Social

- 3.6.2.1 Vialidad: Tendrá a su cargo el estudio y proyecto de una adecuada red vial, de manera de permitir la vinculación entre los centros productores y consumidores dentro del territorio provincial y con las provincias limítrofes.-

El equipo de trabajo estará formado por la Dirección de Planeamiento de la Secretaría de Desarrollo y la Dirección Provincial de Vialidad.-

- 3.6.2.2 Comunicaciones: Estudiará la implantación de una adecuada red de comunicaciones telefónicas y radiocomunicaciones que cubra la totalidad de la Provincia, así como los sistemas de comunicaciones masivas (radio y televisión).-

El equipo de trabajo estará integrado por la Dirección de Planeamiento de la Secretaría de Desarrollo y la Policía de la Provincia.-

#### 3.6.2.3 Energía

Estudiará la provisión de energía a los centros productores de mayor relevancia, con especial énfasis en la electrificación rural. La misma podrá ser implementada mediante una central única interconectada a la red provincial. El equipo de trabajo estará integrado por la Dirección de Planeamiento de la Secretaría de Desarrollo y la Dirección Provincial de Energía Eléctrica, Dirección Provincial de Asuntos Agrarios y Dirección General de Municipalidades.-

#### 3.6.2.4 Infraestructura urbana

Tendrá a su cargo el estudio del planeamiento físico de los centros urbanos de la Provincia.-

Equipo de trabajo: Dirección de Planeamiento de la Secretaría de Desarrollo, Dirección General de Municipalidades, Dirección de Saneamiento Ambiental, Dirección Provincial de Vialidad y Dirección de Transporte y Turismo.-

#### 3.6.2.5 Hidráulica

Estudiará el aprovechamiento integral de los recursos hídricos de la Provincia y su distribución.

El equipo de trabajo estará integrado por: Dirección de Planeamiento de la Secretaría de Desarrollo, Dirección Provincial de Hidráulica, Administración Provincial del Agua, Dirección de Investigación de Agua Subterránea, la Dirección Provincial de Asuntos Agrarios y la Asesoría de Gobierno.

#### 3.6.2.6 Educación

El objetivo fundamental será lograr una interrelación activa entre la escuela y el medio donde se desarrolla su acción. Estudiará y formulará —



///.

soluciones de los problemas que hacen a las condiciones materiales con que se presta actualmente al servicio.-

El equipo de trabajo estará formado por la Dirección de Planeamiento de la Secretaría de Desarrollo, el Consejo General de Educación, la Universidad de La Rioja y la Dirección Provincial de Arquitectura y Departamento de Educación para la Salud.

#### 3.6.2.7 Cultura

Estudiará los requerimientos humanos para su funcionamiento y las obras y trabajos públicos necesarios para la fijación de prioridades.

El equipo de trabajo estará constituido por: Dirección de Planeamiento de la Secretaría de Desarrollo, Dirección Provincial de Cultura, Dirección Provincial de Arquitectura y Dirección General de Municipalidades.

#### 3.6.2.8 Salud Pública

Estudiará los problemas principales de atención médica y saneamiento ambiental, tendientes a lograr una red de establecimientos eficiente, evitando superposiciones, y la deficiente utilización de la capacidad instalada, buscando una coordinación entre las jurisdicciones del sector público y de éste con el sector privado.-

El equipo de trabajo estará constituido por: Dirección de Planeamiento de la Secretaría de Desarrollo, Dirección de Protección de la Salud, Dirección de Promoción de la Salud, Dirección de Odontología, Dirección de Saneamiento Ambiental, Dirección de Atención Médica, Dirección Provincial de Arquitectura y Dirección de Municipalidades.

#### 3.6.2.9 Acción Social

Estudiará los problemas de minoridad desamparada o sin posibilidad de acceder a la educación obligatoria, la recuperación y reeducación de alcoholistas y delincuentes, atención de ancianos y desvalidos, promoción de la comunidad, sistema de control de cumplimiento de las leyes laborales.

El equipo de trabajo estará constituido por: Dirección de Planeamiento de la Secretaría de Desarrollo, Banco de la Provincia de La Rioja, Instituto Provincial de la Vivienda, Dirección de Promoción de la Comunidad, Instituto de Previsión, Seguridad y Asistencia Social, Dirección de Acción Tuitiva, Dirección de Cárceles.

#### 3.6.2.10 Vivienda

Estudiará los problemas de déficit habitacional en los sectores de la población de menores recursos, las deficiencias sanitarias de las viviendas existentes y la coordinación entre los organismos provinciales y nacionales cuya acción está dirigida hacia la atención de este problema.

///.

///.

El equipo de trabajo estará integrado por: Dirección de Planeamiento de la Secretaría de Desarrollo, Instituto Provincial de la Vivienda, Dirección - de Promoción de la Comunidad, Dirección de Saneamiento Ambiental, Dirección General de Municipalidades y Dirección de Cooperativas.

### 3.7 FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA.-

Fijados los objetivos por el P.E., la Secretaría de Desarrollo elaborará un anteproyecto de Objetivos Globales, en el que se reordenarán y compatibilizarán esos objetivos y que una vez aprobados por el Poder Ejecutivo Provincial constituirán la base para fijar los criterios de selección de alternativas y determinación de prioridades.-

En una 2a. etapa y sobre la base de estudios existentes en la Provincia, mediante intercambios de ideas con las Reparticiones del Gobierno Provincial, se deberán detectar los problemas existentes y relevantes a fin de poder determinar si su solución tendrá un impacto importante y si estará al alcance de los recursos Provinciales la solución. Con estos elementos se redactarán pre-informes sobre la situación actual y posibilidades futuras.-

En base a los pre informes, se elaborará un documento de trabajo y se constituirán los equipos de trabajo para cada sector (ver apartado ..... ) indicando que reparticiones tendrán a su cargo los estudios, coordinando todas las tareas. La Secretaría de Desarrollo, comenzándose así la elaboración del Plan de Desarrollo.

A cada integrante del equipo de trabajo se le encargará un problema específico, evitando que se diluya la responsabilidad, - / ello de ninguna manera significa que será el único que trabajará dentro de ese tema en el equipo, sino que contará con la ayuda de los otros integrantes del mismo.-

En una 1ra. etapa los equipos de trabajo efectuarán un diagnóstico y un pronóstico completo del problema a su cargo, elaborando las soluciones alternativas y concretando los anteproyectos para cada una de ellas; estableciendo tiempo de ejecución del proyecto definitivo y estimando los insumos físicos y financieros.-

Cada alternativa debe considerar concretamente los efectos que tendrá en el área o sector a que pertenece y en los otros sectores productivos y de infraestructura.-

El trabajo se dividirá en las siguientes etapas:

- 1- Estudio de los problemas particulares de cada área o sector. - / Diagnóstico y pronósticos.-
- 2- Soluciones alternativas. Anteproyectos. Requerimientos físicos.
- 3- Evaluación. Costos. Beneficios.-
- 4- Preselección de las alternativas.-
- 5- Compatibilización Sectorial. Recomendaciones.-
- 6- Última etapa en la preparación del Plan; Compatibilización final de los proyectos a niveles globales.-

La última etapa en la elaboración del Plan es quizás la más difícil y consiste en efectuar la compatibilización y determinación de prioridades.-

En ella hay que hacer coincidir los recursos previstos con los gastos e inversiones, estableciendo un orden de prioridad basado en la determinación de los problemas más importantes de la Provincia.-

////

Esta importancia estará condicionada por el impacto positivo que tendrá la acción del Gobierno en el bienestar de la población y en la producción en sí, debiéndose evitar por ejemplo el -/ crecimiento excesivo de los sectores productivos en detrimento de los de infraestructura social.-

INFORMACION CORRESPONDIENTE AL MES DE:

FIRMA RESPONSABILE:

[illegible]

Esta planilla se llenará para indicar el estado de las actividades cuantificadas que figuran en los programas del Plan Anual de Gobierno 1970, y deberá ser remitida mensualmente antes del día 10 de cada mes, conteniendo la información correspondiente al mes anterior.

**Columna CONTENIDO**

- 1 Código del programa y actividad. Este código se extrae del Plan Anual 1970 poniendo la letra y número correspondiente al programa que figuran en el cuadro I, y el número correspondiente a la actividad dentro del programa.
- 2 Descripción sintética de la actividad, que se extrae de los programas del Plan Anual 1970.
- 3 Área Geográfica (Departamento o Localidad) en que se desarrolla la actividad.
- 4 Unidad de Medida en que se encuentra cuantificada la actividad en los programas del Plan Anual de Gobierno 1970.
- 5 Cantidad de unidades de medida programadas para el mes correspondiente. Esta cantidad se extrae de las planillas N° 1. (Instrucción N° 2) en las que consta la programación mensual de actividades por cada programa de la Repartición.
- 6 Cantidad de unidades de medida ejecutadas durante el mes.
- 7 Porcentaje según programación mensual. Este porcentaje se obtiene dividiendo la cantidad indicada en la columna 6 por la cantidad indicada en la columna 5, y multiplicando el resultado por 100. 
$$\left( \frac{\text{columna 6}}{\text{columna 5}} \times 100 \right)$$
- 8 Porcentaje de variación mensual. Este porcentaje se obtiene restando 100 del número indicado en columna 7. (Columna 7 - 100).
- 9 Cantidad programada de unidades de medida desde la iniciación de la actividad hasta el mes de la información (incluido).
- 10 Cantidad de unidades de medida ejecutadas desde la iniciación de la actividad hasta el mes de la información (incluido).
- 11 Porcentaje según programación a la fecha. Este porcentaje se obtiene dividiendo la cantidad indicada en la columna 10 por la indicada en la columna 9, y multiplicando el resultado por cien. 
$$\left( \frac{\text{columna 10}}{\text{columna 9}} \times 100 \right)$$
- 12 Porcentaje de variación sobre el total de lo programado. Este porcentaje se obtiene restando 100 del número indicado en la columna 11. (Columna 11 - 100).
- 13 (x) Se indicará el Código correspondiente a las causas que ocasionaron la variación (Ver "Código de Causas de Variación", Instrucción N° 7). Si la causa de variación no estuviera codificada, poner en esta columna el número 99 y remitir por hoja adjunta la causa de variación, encabezada por el código correspondiente a la actividad.
- 14 Se colocará el número del mes en el cual se estima que finalizará la actividad de acuerdo a la variación producida (La fecha prevista originalmente puede no alterarse).
- 15 En el caso de que la variación de la actividad afecte la fecha de finalización de todo el programa, indicarlo poniendo el mes previsto de finalización en números.
- 16 En el caso de que la variación producida afecte (o pueda afectar) las metas fijadas (cuantificación de la actividad de los programas), indicar la nueva cuantificación estimada de acuerdo a la variación.
- 17 Si se están poniendo en marcha medidas para lograr finalizar la actividad y las metas en los tiempos originalmente programados, poner la palabra "SI", en cuyo caso se describirá sintéticamente por hoja aparte dichas medidas, encabezadas por el Código de la actividad.
- 18 Si se pueden prever medidas de corrección para lograr finalizar la actividad y las metas en el tiempo originalmente previsto que no puedan ser tomadas en la repartición, poner la palabra "SI" y describir las sintéticamente en la hoja por separado que se indica en la columna 17.
- 19 Indicar que nivel puede tomar las decisiones de corrección de la columna N° 12.

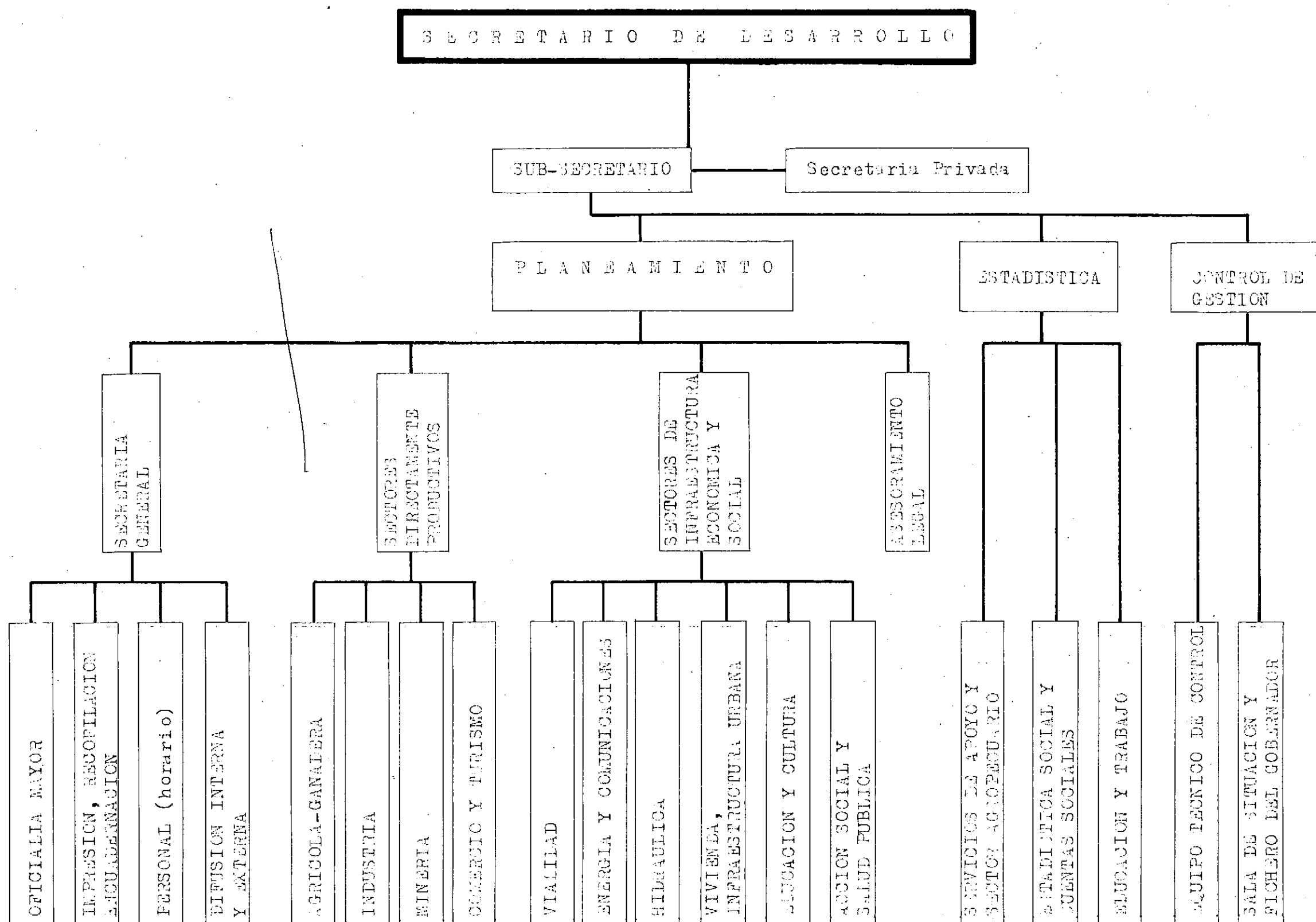
MINISTERIO:

PROGRAMA:

UNIDAD RESPONSABLE:

CORRESPONDE AL MES DE:

# ORGANOGRAMA DE LA SECRETARIA DE DESARROLLO

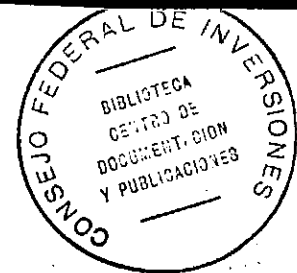


**FIRMA RESPONSABLE:**

**Unidad Responsable:**

[illegible]





## INSTRUCCIONES

Este formulario se confeccionará mensualmente y será remitido, antes del día 10 de cada mes, a la Secretaría Ministerio de Desarrollo, Área Control de Gestión. Se utilizarán cuantas fueren necesarias para describir todas las obras de cada programa pasando a formularios nuevos cuando se trate de obras contenidas en otro programa. En el encabezamiento se considerará el Ministerio del cual depende la unidad responsable informante, esta es la repartición o subsecretaría que tiene la obra incluida en su presupuesto; el mes al cual corresponde la información; la firma del titular responsable, quién es responsable de la autenticidad y exactitud de la información; y se numerarán correlativamente el total de formularios presentados en el mes. La fecha de recepción se consignará en mesa de entradas de la Secretaría Ministerio de Desarrollo el momento de la presentación de los formularios, entregándose comprobante respectivo.

### Columnas

- 1 Cada obra tendrá un código el cual será remitido a las unidades informantes y se lo utilizará como identificación cada vez que se haga referencia a la obra. El código indica año de iniciación, ministerio, unidad responsable, sector, programa y el número de orden de la obra dentro del programa.
- 2 Se indicará el monto certificado durante el mes sin inclusión de los certificados en concepto de mayores costos.
- 3 El porcentaje de ejecución del mes surge de la siguiente fórmula:  $\text{Monto Certificado (Columna 2)} \div \text{Monto Programado para el mes (Planilla de programación mensual)} \times 100$ .
- 4 Se sumarán todas las certificaciones de la obra que se hayan efectuado desde su iniciación hasta la fecha, excluyendo los certificados de mayores costos.
- 5 El porcentaje de ejecución total surge de la siguiente fórmula:  $\text{Monto Certificado acumulado (Columna 4)} \div \text{Monto de contrato incluyendo adicionales aprobados} \times 100$ .
- 6 Se consignará el monto certificado en el mes en concepto de mayores costos.
- 7 Los mayores costos acumulados de los certificados de mayores costos emitidos desde la iniciación de la obra hasta la fecha.
- 8 Se consignará el monto total del mes en concepto de adicionales o ampliaciones aprobadas.
- 9 Se consignará el monto acumulado de adicionales o ampliaciones aprobadas desde la iniciación de la obra hasta la fecha.
- 10 En los meses en que se modifique el plazo de ejecución de la obra se consignará el día, mes y año de la nueva fecha autorizada de terminación de la obra.
- 11 Esta columna se utilizará para indicar las causas de las variaciones que se produzcan, respecto a lo programado, en la ejecución de la obra (se utilizará el "Código de causas"). El código contempla las causas de variaciones que se presentan con mayor frecuencia; cuando se produzcan por algunas de las causas allí previstas se consignará sólo el número correspondiente, explicando por medio de un texto concreto y sucinto los casos no contemplados en el listado de referencia. Además se consignará toda otra información que a juicio del responsable sea de utilidad.

MINISTERIO:

PROGRAMA:

UNIDAD RESPONSABLE:

CORRESPONDE AL MES DE:

#### 4. PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD:

Es más factible que el plan pueda llevarse a cabo si los individuos y grupos sociales claves lo respaldan y si sus propósitos y métodos son de amplio conocimiento general. La planificación no puede ser una mera práctica burocrática dirigida por un puñado de técnicos desde un organismo central. Los planes de desarrollo traerán cambios importantes que pueden influir sobre la vida cotidiana y reclaman contribuciones de la población.

Es de primordial importancia adjudicar un papel relevante a la participación de los diversos sectores del quehacer provincial- funcionarios, técnicos, empresarios y trabajadores- en la formulación de los objetivos, metas y medidas de mediano y largo plazo.

La Secretaría de Desarrollo receptará las comunicaciones de necesidades inquietudes, sugerencias, iniciativas y proyectos, que surjan de todos los sectores de la comunidad durante la etapa de elaboración de los planes.

Los organismos provinciales harán conocer a la Asesoría de Desarrollo los pedidos y comunicaciones en general, que reciban de la comunidad - y que deberán ser considerados en la elaboración de los planes.

La Secretaría de Desarrollo tendrá a su cargo la organización de las reuniones, conferencias, mesas redondas y cualquier otra forma de comunicación con las entidades intermedias de la comunidad y la población en general destinadas a divulgar la mecánica de elaboración de los planes y solicitar su participación en el proceso. Las conclusiones de estas reuniones y las recomendaciones que de ella surjan serán consideradas en la elaboración de los planes.

Serán consultadas las instituciones representativas de los distintos sectores de la comunidad tales como: centros vecinales, Confederación General Económica, Asociación de Trabajadores Provinciales, Confederación General de Trabajo, sindicatos de trabajadores, cooperativas y toda otra entidad cuya participación sea de interés y esté en condiciones de aportar inquietudes y sugerencias que deberán ser tenidas en cuenta durante el proceso de formulación de los planes. En todos los casos se deberá cuidar que asistan y participen los representantes genuinos de las instituciones consultadas.

La participación de la comunidad no debe interpretarse sólo desde el punto de vista de la preparación de los planes, sino también en la etapa de su ejecución, en la cual deberá jugar un papel relevante como protagonista y beneficiaria de las acciones ejecutadas.-

5 ASPECTOS LEGALES:

Las deficiencias legales que incidan en los aspectos que hacen al desarrollo provincial, deberán ser superadas dentro del Sistema de Planeamiento. Para ello, cada sector del planeamiento incluirá dentro de su temario, los aspectos jurídicos relacionados con los problemas estudiados. Los equipos de trabajo de cada sector deberán proponer los cambios y medios legales que estimen más convenientes. La Dirección de Planeamiento de la Secretaría de Desarrollo elaborará los anteproyectos pertinentes, previa compatibilización de las proposiciones del conjunto de equipos de trabajo, y los remitirá a la Fiscalía de Gobierno a los fines de su supervisión y posterior legitimación.-

## 6. RECURSOS PARA LA PLANIFICACION:

Para poder llevar adelante un sistema de planificación es necesario contar con recursos de dos tipos: humanos y financieros.-

- 6.1 Recursos Humanos: En la Provincia de La Rioja hay una cantidad inadecuada de personal competente disponible, dentro y fuera del Gobierno. Hay un exceso de recursos humanos ineptos; el personal técnico es insuficiente en la mayoría de las especialidades y hay una manifiesta escasez en las categorías ejecutivas y gerenciales.-

Por otra parte los pocos recursos con que se cuenta son utilizados inadecuadamente.-

Esto hace necesario adoptar medidas para determinar las necesidades de potencial humano o su provisión, en cuanto a cantidad, tipo y calidad. Sobre estas bases se establecen las metas en recursos humanos que son parte del contenido del plan, lo que implica medidas a largo y corto plazo.-

Se presupuestará los recursos de que se dispone e inmediatamente se seleccionará y capacitará personal adicional según las tareas que deban ejecutarse, mediante programas a corto plazo de capacitación.-

En los casos necesarios se contratará expertos de otros medios que deberán capacitar, como parte de sus obligaciones, al personal local.

Las medidas para las necesidades a largo plazo tenderán a solucionar la escasez de recursos en el ámbito gerencial y técnico.-

Un elemento importante para obtener recursos humanos competentes es el establecimiento de un sistema de mérito: un sistema de personal que emplee y promueva a la gente en base a idoneidad y desempeño y no por vinculaciones familiares o influencias políticas.-

Se debe asegurar al personal que trabaje bien, estabilidad y posibilidades de progreso y por otro lado, la aplicación de sanciones al que no lo haga. Se proveerá de una capacitación sistemática en servicio que facilite el perfeccionamiento administrativo, profesional y técnico.-

## 6.2 Recursos Financieros:

La ejecución de los planes de desarrollo exige que se pueda disponer de fondos en la cantidad, tiempo y lugar apropiados: Desde el punto de vista del Gobierno, esto significa que los programas de inversión deben engranar dentro del proceso del presupuesto Gubernamental.-

Cuando se programa generalmente se tienen en cuenta los presupuestos de capital y se olvidan los presupuestos operativos o de funcionamiento, lo que puede hacer fracasar el futuro de una inversión.-

Por ello la planificar se deben hacer presupuestos por actividades, que tengan posibilidades de rápidos ajustes y que integren armónicamente presupuestos de capital y operacionales.-

Para elevar los ingresos necesarios para el desarrollo habrá que adoptar medidas impositivas eficientes, ajustar el mecanismo administrativo para la recaudación de impuestos, aumentar la participación en los fondos de coopticipación federal y lograr un adecuado monto de recursos de capital.

La ejecución del plan dependerá fundamentalmente de los presupuestos del Gobierno de los ingresos. Sin embargo también dependerá de otros métodos administrativos para afectar los precios, regular el crédito o influencias otras actividades esenciales.-

## 7. Control de Gestión

Es una parte del proceso administrativo que tiende a asegurar el logro de los objetivos programados. En cierta forma compara la programación con la ejecución de las obras y de los servicios y analiza los desvíos y las causas que las producen.

La idea de control está asociada a la aplicación de sanciones positivas o negativas a los responsables de la ejecución de las obras o de la prestación de servicios.

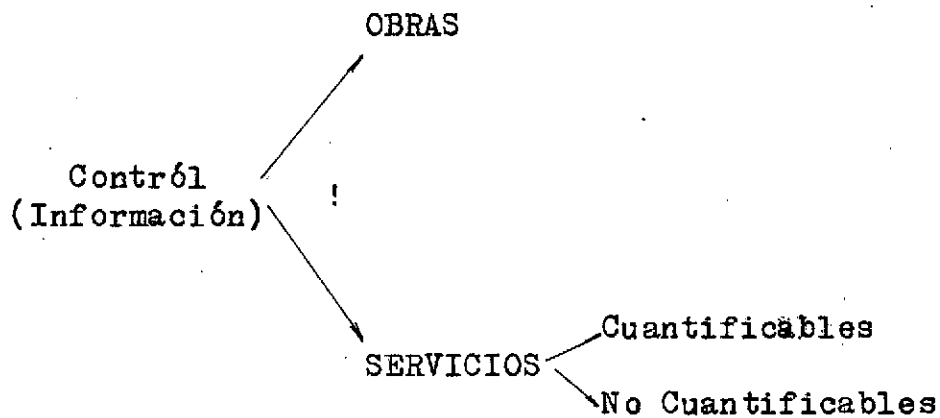
Quien controla la ejecución de un plan tiene poder real en la toma de decisiones.-

## 7.1 Que se Controlaría.

En base a la información que remiten las unidades responsables del cumplimiento, se compara el porcentaje del monto previsto por el plan y el efectivamente realizado a esa fecha.

El control se realiza sobre la ejecución de las obras y sobre la prestación de servicios.

Estos pueden ser: a- Cuantificables; cuando sus metas se expresan en cantidades (Ej: número de vacunas a administrar en un cierto tiempo). b- No cuantificables: cuando no se cuenta con una unidad para su medición (Ej: trabajo de contaduría) en este caso se controlan las tareas realizadas en el período por actividad.-



## 7.2 Condiciones del Sistema de Control de Gestión.

Las mismas son fijadas de acuerdo al estado en que se encuentra la administración provincial.

El sistema de control de gestión en la primera etapa debe proveer información suficiente para que los funcionarios superiores del Gobierno Provincial puedan tomar decisiones acerca del avance del Plan Anual de Gobierno y de las obras y servicios que se ejecutan en la Provincia por parte de los organismos públicos.

Por esta razón se han fijado tres características fundamentales para el sistema:

- 1- Que sea claro;
- 2- Que sea útil;
- 3- Que sea perfectible.

1- La finalidad de que el sistema sea claro se deriva de la necesidad de establecer canales de comunicación a nivel de toda la administración provincial lo más ágiles posibles. Ello implica evitar complicados procedimientos que requieran procesamiento posterior de la información en grado muy elevado. Por otra parte se persigue obtener un panorama general de la administración provincial, para lo cual, los niveles de información muy detallada técnicamente no son necesarios en primera instancia.-

2- Que sea útil. La utilidad del sistema no solo debe ser percibida por los técnicos de un área específica sino por los responsables de las unidades ejecutoras del Plan Anual de Gobierno, de los Sub-secretarios y Ministros Provinciales. "La utilidad del sistema se observará también en el ordenamiento de las tareas que se deban introducir para permitir tomar decisiones en todos los niveles.-

3- Que sea Perfectible. Para ello deben elaborarse normas tentativas y dejar la posibilidad, a través de un instrumento legal más amplio, de modificar el sistema para hacerlo un instrumento eficaz.

En la primera etapa el número de obras y actividades hace posible el procesamiento manual de datos. Por otra parte razones de claridad y de costo desechan la utilización de sistemas electrónicos.-

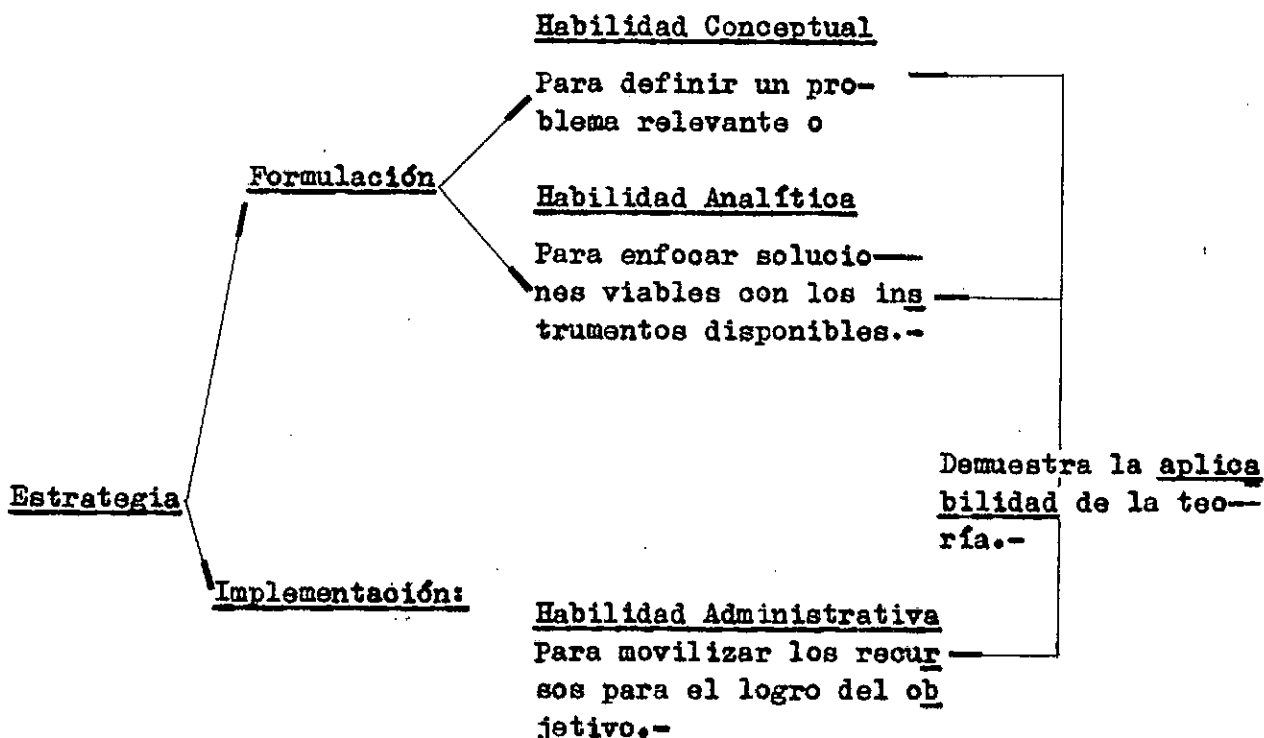


### 7.3 APLICACION DE UN SISTEMA DE CONTROL DE GESTION

Es necesario idear una estrategia para la aplicación.-

#### 7.3.1 Estrategia.-

Es la aplicación de los recursos naturales y humanos para el cumplimiento de los objetivos provinciales del presente y del futuro.-



7.3.2

#### Cuatro elementos importantes en la formulación de la estrategia.-

- 1-Cuales eran las reglas de juego y las oportunidades que ofrecía la Nación.-
- 2-Que capacidad tenía el Estado Provincial, especialmente jurídica, administrativa y financiera.-
- 3-Cuales eran los valores políticos dominantes y las aspiraciones/personales de alto nivel.-
- 4-Cuales son las obligaciones del Estado Provincial con la comunidad.-

7.3.3.

#### Tres elementos importantes en la implementación de la estrategia.-

- 1-Cual es el diseño y las relaciones (formales e informales) más importantes de la estructura orgánica del Estado Provincial (dispersión geográfica; complejidad de funciones; volumen de trabajo; coordinación de funciones).-
- 2-Como se administra actualmente la organización del Estado y cuales son los efectos sobre la conducta de los funcionarios medios. (Con cruce de variables por: funciones; resultados; líneas de resultados; regiones; tipo de equipos, por procesos).-  
En la organización los individuos y los grupos interactúan. Esto crea una distribución real del poder, modificándose los roles, normas y valores.-
- 3-Que lideratos personales efectivos debíamos estimular (dramatizar situaciones para provocar reacciones).-

#### 7.4 Técnicas para tratar con otras direcciones y subsecretarías la implantación del sistema de Control de Gestión

Se pueden utilizar distintas tácticas que se resumen brevemente de la siguiente manera.-

##### 7.4.1 Táctica de orientación reglamentaria.-

a) reunir a alguna autoridad común para que ordene que la requisición sea revizada o retirada.-

b) Indicar alguna reglamentación (suponiendo que exista) que tome en cuenta plazos más largos.-

c) Pedir el consentimiento del departamento que presente la requisición para cargar su presupuesto con el costo extra (flete aéreo por ejemplo) necesario para obtener entrega rápida.-

##### 7.4.2 Tácticas de evadir las reglas.-

a) Realizar las gestiones para llevar a cabo el pedido pero sin expectativas de obtener las entregas a tiempo.-

b) Exceder la autoridad formal e ignorar totalmente las requisiciones.-

##### 7.4.3 Táctica de política personal.-

a) Confiar en las amistades con el objeto de inducir al departamento de planificación a modificar la requisición.-

b) Atenerse a los favores pasados y futuros para lograr el mismo resultado.-

c) Actuar a través de aliados políticos en otros departamentos.-

##### 7.4.4 Táctica Educativa.-

a) Usar la persuasión directa, es decir, tratar de persuadir a la planificación que esta requisición no es razonable.-

b) Usar lo que podría denominarse persuasión indirecta para ayudar a que planificación vea el problema desde el punto de vista del departamento de adquisiciones (en este caso se podría pedir al planificador que se sienta y observe las dificultades del agente para tratar de obtener que el vendedor convenga en una entrega rápida).-

##### 7.4.5 Táctica de Organización - Interacción.-

a) Procurar el cambio de modelo de interacción, por ejemplo, hacer que el departamento de planificación verifique con el departamento de adquisiciones, con respecto a la posibilidad de obtener entrega rápida antes de hacer una requisición.-

b) Procurar hacerse cargo de otros departamentos, por ejemplo, subordinar planificación en un departamento integrado de materiales a adquisiciones.-

## 7.5 ETAPAS Y FACTORES EXTERNOS E INTERNOS DE LA APLICACION DEL SISTEMA DE CONTROL.-

El cambio en las grandes organizaciones no es un hecho, es un proceso que tiene etapas internas y externas.-

### 7.5.1 Tiene algunas etapas externas distingüibles:

- 1-Reconocimiento inicial de las dificultades. Sólo temen a las — ideas nuevas,—los que saben que las viejas ideas no sirven.-
- 2-Determinación de adoptar una acción correctiva.-
- 3-Búsqueda de métodos apropiados para analizar la situación.-
- 4-Formulación del plan.-
- 5-Decisión de aceptar el plan (Político).-
- 6-Publicación del Plan.-
- 7-Detalle de nuevas funciones y responsabilidades.-
- 8-Alineamiento de diferentes sistemas de operación e incentivos del plan (provecho personal).-
- 9-Instrucción activa del Personal.-
- 10-Ajuste con la experiencia.-

### 7.5.2 ELEMENTOS INTERNOS

Los elementos internos se reducen a un cambio de actitudes y luego de capacidades.-

Se pretendió una transformación cultural y social que implican una manera de comprender los problemas y la forma de solucionarlos. Se trató - de reemplazar las soluciones rutinarias y fatalistas (sólo una determinada solución; burocracia; sin imaginación para el cambio), y de complicada trama política (mentalidad mágica de brujo de tribu política si habla a influyentes o amigos del gobierno), por una conciencia crítica que debe traducirse en una acción crítica.-

Los recursos son del Estado y en su uso no puede haber magia ni rutina fatalista; debe haber una crítica selectiva y una dinámica clara.-

Con el fin de realizar las tareas de Control se les ha dado un ordenamiento lógico que en cada paso establece las posibilidades que se pueden presentar y, según estas, las medidas que se deben adoptar.

A continuación se indica el diagrama correspondiente.

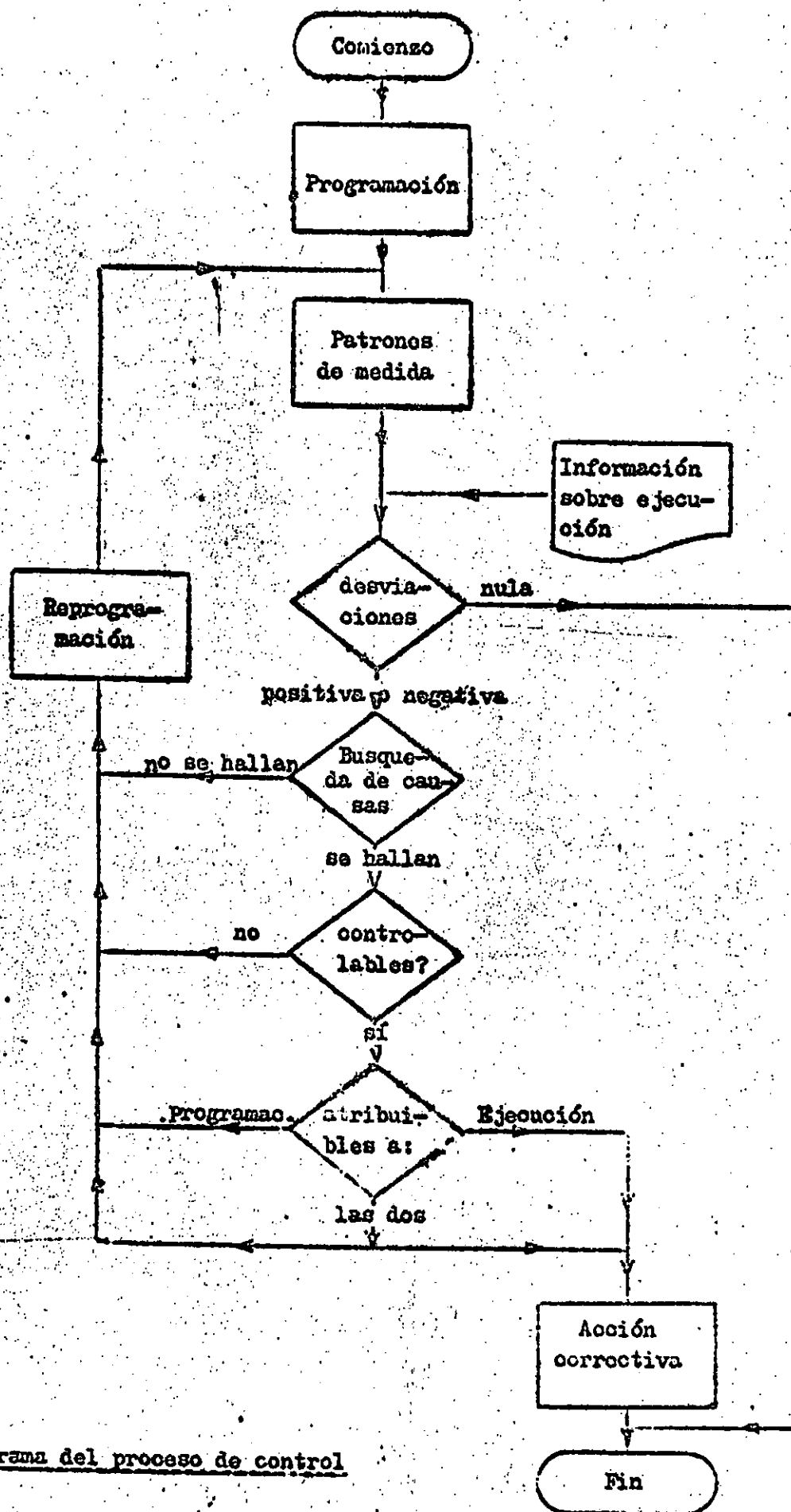


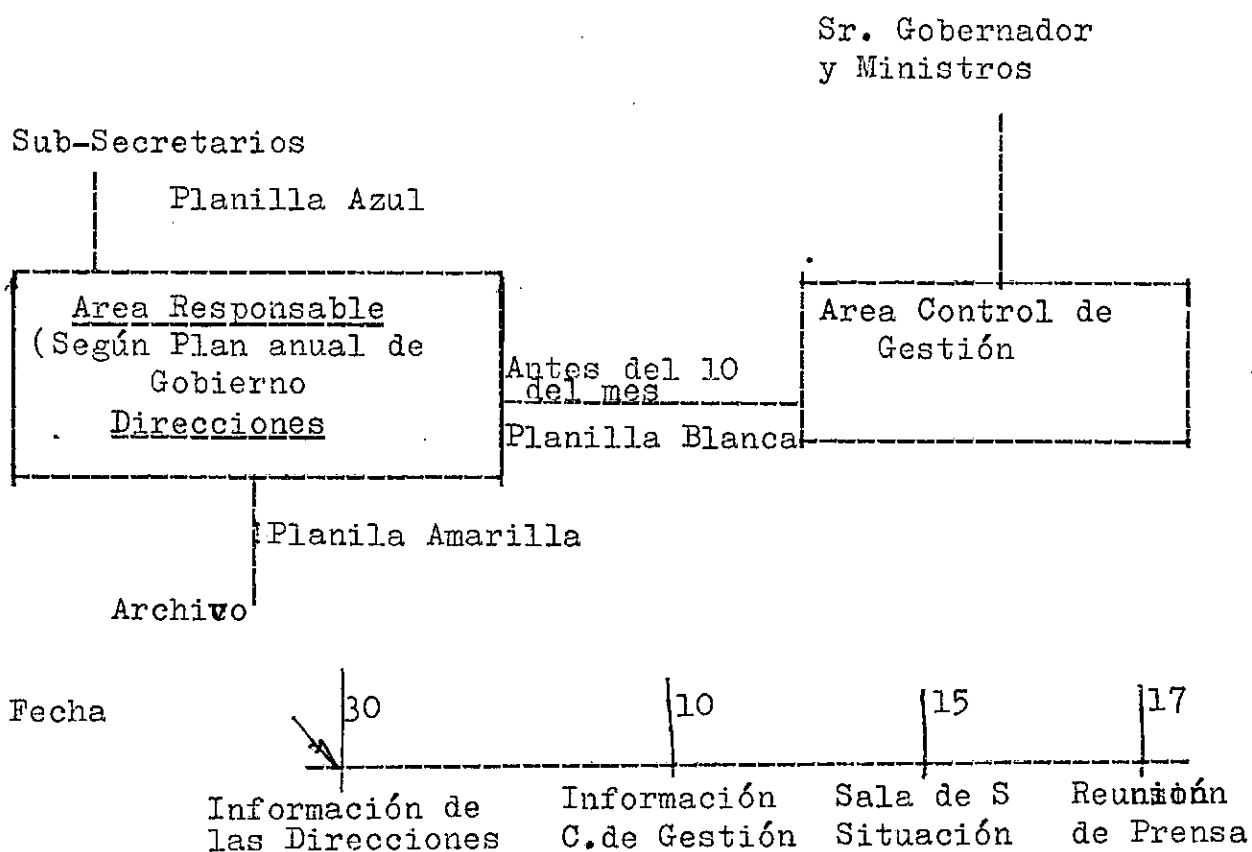
Diagrama del proceso de control

La información se origina en las unidades responsables de la ejecución según lo establezca el Plan Anual de Gobierno, esto es, a nivel de Direcciones. La misma debe contener todo lo ejecutado en el mes y se cierra al terminar este.-

La información tiene tres destinos y se hace en planillas de distinto color a fin de su identificación. La primera va al Sub-Secretario de la Repartición. La segunda al Archivo. La tercera al Area Control de Gestión de la Secretaria de Desarrollo a donde puede llegar hasta el día 10 del mes siguiente. Entre el 10 y el 15 control de Gestión/actualiza los registros de la Sala de Situación y hace un informe literal que envía a los Ministros que participan en la reunión de gabinete que se realiza el 15.-

El día 17 se hace una reunión de prensa.-

A la Sala de Situación tienen acceso libre los Periodistas y el Público.



Las planillas para informar la ejecución de las obras y la prestación de servicios son de 4 tipos:

- 1)- Informe de ejecución de Obra
- 2)- Planillas de información de actividades o servicios cuantificables
- 3)- " " " " " " no cuantificables
- 4)- Planillas de Obra y servicios suspendidos total o parcialmente la planilla correspondiente se incluyen a continuación:

Fecha de recepción:

[illegible]

### PLANILLA N° 3

Esta planilla se llenará para indicar el estado de las ACTIVIDADES NO CUANTIFICABLES que figuran en lo programado del Plan Anual de Gobierno 1970.

#### Columna

#### CONTENIDO

- 1 Código del programa y actividad. Este código se extrae del Plan Anual 1970 poniendo la letra y número correspondiente al programa que figura en el cuadro N° 1, y el número correspondiente a la actividad dentro del programa.
- 2 Descripción sintética de la actividad que se extrae de los programas del Plan Anual 1970.
- 3 Área geográfica (Departamento o Localidad) en que se desarrolla la actividad.
- 4 Informe sintético de las tareas realizadas en el mes por actividad y descripción sintética del estado de las mismas desde su iniciación a la fecha.
- 5 Si corresponde, indicar la variación estimada (en meses) de la actividad con respecto a la fecha indicada en el programa del Plan Anual 1970.
- 6 Si corresponde, indicar las causas que originaron el atraso o adelanto en el desarrollo de la actividad a la fecha del informe.
- 7 Si corresponde, indicar nueva fecha prevista para la finalización de la actividad.

MINISTERIO:

PROGRAMA:

UNIDAD RESPONSABLE:

CORRESPONDE AL MES DE:



INFORMACION CORRESPONDIENTE AL MES DE:

FIRMA RESPONSABLE:

FECHA DE RECEPCION:

[illegible]

## PLANILLA N° 4

Esta planilla se llenará con las actividades cuya ejecución sea suspendida por decisión de autoridades competentes, ya sea en forma definitiva o transitoria.

## Columna CONTENIDO

- 1 Código del Programa y Actividad. Este código se extrae del Plan Anual 1970 poniendo la letra y número correspondiente al programa que figura en el Cuadro N° 1, y el número correspondiente a la actividad dentro del programa.
  - 2 Descripción sintética de la actividad suspendida, que se extrae de los programas del Plan Anual 1970.
  - 3 Área Geográfica (Departamento o Localidad) en que se desarrolla la actividad.
  - 4 Si la suspensión es definitiva, indicar la fecha en que se tomó la decisión.
  - 5 Si la suspensión es transitoria, indicar la fecha en que se tomó la decisión.
  - 6 En caso de suspensión transitoria, indicar la fecha prevista de reiniciación.
  - 7 Indicar la unidad de medida de la actividad. Si la actividad es No Cuantificable, consignarlo.
  - 8 Indicar la cantidad de unidades de medida realizadas desde la iniciación de la actividad.
  - 9 Indicar el porcentaje de la actividad realizada a la fecha. (Se divide la cantidad realizada por la cantidad programada, y el resultado se multiplica por cien)
- $$\text{Fórmula: } \frac{\text{cantidad realizada}}{\text{cantidad programada}} \times 100$$
- 10 Indicar el cargo de la persona que autorizó la suspensión. En caso de intervención de varios niveles en la decisión, indicar el cargo de mayor nivel.
  - 11 Describir sintéticamente los motivos que originaron la suspensión de la actividad o programa.

MINISTERIO:

PROGRAMA:

UNIDAD RESPONSABLE:

CORRESPONDE AL MES DE:

77.8 CAUSAS DE VARIACION EN LA EJECUCION DE OBRAS PUBLICAS - Listado Provisorio

Para su consideración, modificación o ampliación.

Código	C a u s a
(1)	Contrato rescindido
(2)	Rescisión contrato en trámite
(3)	Obra paralizada
(4)	Obra terminada
(5)	Ampliación en trámite
(6)	Sin información de ampliaciones
(7)	No figura en el presupuesto
(8)	En trámite, modificación proyecto
(9)	Se llamó a licitación parcial
(10)	Adjudicada
(11)	En trámite de adjudicación
(12)	A licitar
(13)	A iniciar
(14)	Huelga de gremios ajenos a la construcción
(15)	Huelga personal construcción
(16)	Se tramita transferencia de contrato
(17)	Nuevo plan de trabajo a propuesta de la firma
(18)	Dada su característica no se lleva control de ejecución.
(19)	Preadjudicada
(20)	No se firmó contrato
(21)	Obra anulada
(22)	Obra comenzada. Sin certificación
(23)	Obra con recepción provisoria
(24)	Modificación del proyecto original aprobado
(25)	Obra por consorcio
(26)	Falta certificar
(27)	Obra con financiación
(28)	Ampliación de plazo en trámite
(29)	Obra licitada
(30)	Obra contratada

Artículo	Causa
(31)	Obra a relucitar
(32)	Obra comenzada con certificación. Faltan datos
(33)	Ampliación de plazo otorgado
(34)	Prosección de Estudio
(35)	Obra licitada y rechazadas las propuestas
(36)	Recepción provisoria parcial
(37)	Paralizada por fallecimiento del contratista
(38)	Obra por convenio. Modificado
(39)	Obra con provisión de equipos
(40)	Se renegoció contrato
(41)	Certificación en trámite
(42)	Recepción provisoria en trámite.

7.8 -INFORMACION QUE PRODUCIRIA EL AREA CONTROL DE GESTION-

- 7.8.1 Fichero confidencial para uso del Gobernador (ver planilla).-
- 7.8.2 Actualizar sala de situación en donde figura la información gráfica.
- 7.8.3 Informe literal para reunión de Gabinete antes del 15 de cada mes (Secreto).
- 7.8.4 Informe de proyectos definidos como "especiales" por el Sr. Gobernador/ (Secreto).
- 7.8.5 Informes sobre obras nacionales que se ejecutan en la provincia.
- 7.8.6 Uniformidad en los informes destinados fuera de la Administración.

### 7.8.1 Fichero confidencial para uso del Gobernador.

Este fichero se integra con dos tipos de planillas:

Planilla para obras.

Planilla para servicios.

Ambas planillas deberán contar en su dorso con un espacio para observaciones, que el Gobernador utilizará para transcribir las observaciones que formulen los representantes de las instituciones comunitarias interesadas en la prestación de los servicios o ejecución de obras. A continuación el Gobernador indicará las medidas correctivas ordenadas a la unidad responsable.

Las planillas llevarán en su borde superior orificios que se utilizarán para señalarlas conforme a un Código pre-establecido y que permitirá visualizar en forma rápida el estado de ejecución del Plan Anual de Gobierno. La señalización podrá realizarse con troqueles plásticos de color que se insertarán en los orificios mencionados. Un modelo de código podría ser el siguiente:

Troquelado Nº	Color	Significado	Estado
1	Blanco	Número de programa	-
2	Rojo	Obra a licitar	Con atraso
	Celeste	" "	En fecha prevista
3	Rojo	Obras a iniciar	
	Celeste	" " II	En fecha prevista
4	Rojo	Obras comenzadas	Con atraso
	Celeste	Obras comenzadas	En fecha prevista
5	Rojo	La obra se ejecuta de acuerdo a los plazos é inversión previstos.	
6	Verde	Indica que la obra se está ejecutando con menos de un 30% de	Adelanto
	Rojo		Atraso
7	Verde	Indica que la obra se está ejecutando con un 30%	Adelanto
	Rojo	a un 60% de	Atraso
8	Verde	Indica que la obra se está ejecutando con mas de un 60% de	Adelanto
	Rojo		Atraso
9	Rosa	Obras paralizadas con menos de un 75% de su ejecución	-
10	Rosa	Obras paralizadas con más de un 75% de su ejecución	
11 á 13		(Troquelados a utilizar según futuras necesidades)	
14	Celeste	Obras que se encuentran con menos de dos meses para su finalización.	

//-

//-

Troquelado			
Nº	Color	Significado	: Estado
15	Verde	Obras localizadas en el Departamento Capital	
16	Amarillo	Obras cuyo monto supera los \$a.100.000	
17	Blanco	Obras terminadas sin habilitar	
18	Blanco	Obras habilitadas.	

Las planillas para el fichero confidencial del Gobernador se incluyen a continuación:



UNIDAD RESPONSABLE	PROGRAMA	EXPTL.
INPUTADOR	PREP. OFICIAL	VERIFICACION

**CONTRATISTA**

FECHAS REALES DE:	D	M	A
LICITACION			
ADJUDICACION			
CONTRATO			
REPLANTEO			
RECEPCION PROVISORIA			
RECEPCION DEFINITIVA			
HABILITACION			

[illegible][illegible]

6  
OBSERVACIONES

7-8-2. Actualización de la Sala de Situación donde figura la Información Gráfica/

La Sala de Situación como su nombre lo indica, tiene por finalidad presentar de manera objetiva un panorama de la acción / y avances del plan de desarrollo del Gobierno. En una de las paredes se colocan los paneles en los que figuran las obras en ejecución y en la otra los servicios que presta el Gobierno.

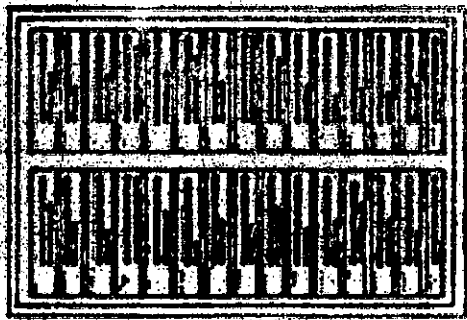
Los paneles (Fig. N°      cuya dimensión es de 76 x 111) pueden ser de ubicación vertical u horizontal, en ellos pueden ubicarse 30 tiras de plástico( dos grupos de 15 tiras de plástico en los verticales, o tres grupos de 10 tiras en los horizontales).

Las tiras de plástico (Fig.      )tiene una dimensión de 35 x 6cm. El color de las tiras de plástico indican el ministerio a que pertenecen, pudiendo clasificarse institucionalmente, por ubicación Geográfica de la obra o servicio, por monto é inversión, por sector económico o social.

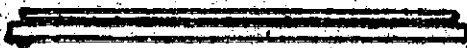
En las tiras de plástico figura el código, la denominación de la obra o servicio, la localización, el monto del contrato o inversión, la fecha de finalización.- Tienen dos barras de Gantt, en la barra superior se grafica en porcentaje programada y en la inferior lo ejecutado, de manera tal que visualmente se puede tener una idea aproximada de los porcentaje de atraso o adelanto de la ejecución del Plan de acción del Gobierno en determinada Obra o servicio.

A continuación se incluyen gráficos de modelos de paneles y tiras plásticas:

PANEL DE UBICACION VERTICAL



Reverso

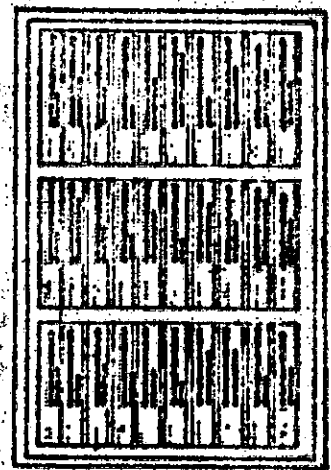


Perfil

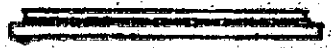


Fronte

PANEL DE UBICACION HORIZONTAL



Reverso



Perfil



Fronte

[illegible]

**TIRA PLASTICA - OBRAS**

[illegible]

### 7.8.3 Informe literal para reunión de Gabinete.

Control de Gestión redacta, en base a la información recibida de cada una de las reparticiones y direcciones, un informe lateral del estado de ejecución del Plan Anual al día 30 de cada mes. Este infomre es enviado a los Ministros que participarán de dicha reunión.

La información se clasifica por sectores y por repartie+i ción y comprende los siguientes aspectos: denominación de la obra o programa, monto del mismo, porcentaje ejecutado, porcentaje prōgramado, porcentaje de desviación las causas que la ocasionaron.

Podrá completarse la información literal con un gráfico que registre la inversión acumulada programada en función / del tiempo y la inversión realizada.

A continuación se inserta un modelo de planilla de información literal y del gráfico comparativo de inversiones para una unidad responsable.-

5-51 Repartición: INSTITUTO PROVINCIAL DE LA VIVIENDA

Correspondiente

L Sector: VIVIENDA

al año 1970

65 Programa: CONSTRUCCION Y MEJORAMIENTO DE VIVIENDAS

7.8.3.1

CODIGO	DENOMINACION DE LA OBRA	ESTADO				PRO-				EJE-				CAUSA DE LA DESVIACION			
		MONTO DE	al 31	dic.69	%	GRA-	MADO	%	%	CUTA	DO	%	%				
L-65-4.5	Construcción de 20 viviendas en la Porteña.	113.214	74			100		100		100				Obra terminada en plazo previsto.			
L-65-4.6	Construcción de 20 viviendas en Villa de Soto.	11.312.426	0			90				0				No se firmó contrato. Obra paralizada por demoras en trámites con la Municipalidad.			
L-65-4.7	Construcción de 166 viviendas en Córdoba.	959.277	0			70				51				Interrupciones imputables al contratista.			
L-65-4.8	Construcción de 55 viviendas en Río Tercero.	315.242	30			100				100				Obra terminada con 5 meses de adelanto.			
L-65-4.9	Construcción de 15 viviendas en Corralito.	84.391	30			100				100				Obra terminada en plazo previsto.			
L-65-4.10	Construcción de 25 viviendas en Hernando.	140.878	30			100				100				Obra terminada con 1 mes de atraso.			
L-65-4.11	Construcción de 40 viviendas en James Craik.	123.875	57			100				100				Obra terminada con 1 mes de adelanto. Habilitada.			
L-65-4.12	Construcción de 40 viviendas en Marcos Juárez.	225.149	61			100				100				Obra terminada con 1 mes de adelanto.			

#### 7.8.4 Informe de proyectos especiales para el Gobernador

Habrá en el Plan Anual de Gobierno ciertos proyectos que por su importancia estratégica serán definidos por el Señor Gobernador como "especiales". Estos proyectos o programas especiales serán objeto de un control mas minucioso por parte de la Dirección de Control de gestión. La información requerida en estos casos será mas detallada que la del resto de / los programas.

Periodicamente se elevará al Señor Gobernador un informe de caracter secreto acerca de la marcha de los proyectos y / programas especiales, el que deberá llevar una nota preliminar que indique:

- el número de proyectos o programas especiales considerados tales en el Plan Anual de Gobierno.
- fecha en que fueron elevados los datos para el informe.
- que la información que se eleva sea sintetizada y que en caso de requerirse mejor información, esta podrá extraerse de los archivos que a tal efecto han sido preparados por la Dirección de Control de gestión.

Cada proyecto o programa especial llevará un número de orden y se indicará la unidad responsable. La síntesis del estado de ejecución deberá permitir evaluar con certeza la desviación respecto a lo programado, si la hubiera, y las causas que lo motivaron, a lo efectos de que el Gobernador tenga los elementos de juicio que le permitan adoptar las decisiones destinadas a corregir las desviaciones.-





7.8.6 Informes destinados a sectores ubicados fuera de la administración pública.

La Dirección de Control de Gestión estará en condiciones de dar uniformidad a las informaciones destinadas a sectores ubicados fuera de la Administración Pública, en base a los datos que obran en su poder. De esta forma se evitarán las noticias periodísticas y versiones contradictorias acerca de determinadas acciones que deben ser llevadas a cabo por el Gobierno en cumplimiento del Plan Anual.

## VISTO:

La conveniencia de lograr el cumplimiento de los planes de gobierno y ;

## CONSIDERANDO:

Que no se ha implementado hasta la fecha un Sistema Integral de Control aplicado a todo el ámbito provincial;

Que es necesario ejercer un control de la gestión del Sector Público contemplado en los objetivos formulados por el Superior Gobierno de la Provincia, capaz de proveer permanentemente al Poder Ejecutivo de información suficiente y actualizada sobre el estado de los programas de Gobierno;

Que dicho control permitirá detectar las posibles fallas que inciden negativamente en el proceso de desarrollo y, en consecuencia, adoptar las medidas conducentes para superar obstáculos que se presenten, a la vez que adecuar los programas a las nuevas situaciones planteadas;

Que el Sistema de Control de Gestión colaborará en la agilización de todo el Sistema de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, coadyuvando notoriamente a la eficaz consecución de los objetivos mediante el cumplimiento exacto de los programas y sirviendo además para la estructuración de un presupuesto por programa;

Que es necesario determinar la organización del sistema que permita cumplimentar los propósitos antes mencionados, asignando atribuciones y responsabilidades a sus integrantes de acuerdo a la Ley N° 3251 y Decreto N° 10.650/69 en los que se establecen las competencias de la Asesoría de Desarrollo; en cuya área se implantará el mencionado sistema;

Por ello, y atento a lo dictaminado por Asesoría de Gobierno y Fiscalía de Estado;

EL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA  
EN ACUERDO GENERAL DE MINISTROS

D E C R E T A :

Art. 1º.- Implántese el Sistema de Control de Gestión como parte del Sistema de Planeamiento y Acción para el Desarrollo de la Provincia de La Rioja. El Sistema estará integrado por todos los organismos centralizados y descentralizados de la Administración Pública Provincial, como así también, y conforme al régimen de participación que establece este decreto, los sectores privados de la Provincia.

Art. 2º.- El Control de Gestión que efectuará sobre todos los programas de obras y servicio que integran el Plan Anual de Gobierno. El Poder Ejecutivo podrá incluir en la Jurisdicción de Control de Gestión otros programas que estime necesarios.

Art. 3º.- La Asesoría de Desarrollo será el organismo responsable de centralizar toda la información del Sector público para el funcionamiento de los programas mencionados en el art. 2.

Art. 4º.- Las unidades de organización, responsables de la ejecución de los programas expresamente indicados en el Plan Anual de Gobierno, deberán informar directamente al Área de Control de Gestión de la Asesoría de Desarrollo sobre el cumplimiento de la ejecución de obras y prestación de servicio en todas sus etapas. Esta información será comunicada previa o simultáneamente, según la circunstancia, al Ministro del ramo.

Art. 5º.- La Asesoría de Desarrollo distribuirá las instrucciones de Control de Gestión impartidas por el Señor Gobernador, a la vez que implementará el Sistema, determinado los métodos, procedimientos y canales de comunicación.

Art. 6º.- Las unidades de organización dictarán las medidas internas necesarias para el funcionamiento del Sistema de Control de Gestión dentro de su ámbito en un plazo máximo de 20 días después de la vigencia del presente decreto, instrumentando las disposiciones del mismo de acuerdo a las características de los sectores de / su dependencia.

Art. 7º.- La Asesoría de Desarrollo proporcionará asesoramiento sobre Control de Gestión en todos y cada uno de los Municipios de la Provincia.

Art. 8º.- Comuníquese, publíquese, dése al Registro y Boletín Oficial y Archívese.-

D E C R E T O



CURSO INTENSIVO DE CAPACITACION EN ADMINISTRACION PUBLICA

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

PROVINCIA DE LA RIOJA

Seminario: REFORMA AL SISTEMA PRESUPUESTARIO DE LA PROVINCIA DE  
LA RIOJA

Profesor: Cont. RICARDO ANGEL GUTIERREZ

Preparado por:

- |                            |   |   |
|----------------------------|---|---|
| LUCERO NIETO, Miguel Angel | - | <u>Contador Público</u> - Jefe Administrativo de la Dirección Provincial de Vialidad.                 |
| ROMBOLA, Agustín Ventura   | - | <u>Contador Público</u> - Técnico Dpto. de Auditoría Banco de la Provincia de La Rioja.               |
| GONZALEZ, Luis Alberto     | - | Estudiante 5º Año Ciencias Económicas - Técnico Dpto. de Auditoría Banco de la Provincia de La Rioja. |

## ESQUEMA DE TRABAJO

### CAPITULO 1

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES
  - 1.1. Naturaleza e importancia del presupuesto.
  - 1.2. Principios históricos.
  - 1.3. Principios presupuestarios de dirección ejecutiva.

### CAPITULO 2

2. SITUACION ACTUAL
  - 2.1. Estructura presupuestaria.
  - 2.2. Funcionamiento

### CAPITULO 3

3. DIAGNOSTICO
  - 3.1. Análisis crítico

### CAPITULO 4

4. REFORMA DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO
  - 4.1. Concepto.
  - 4.2. Objetivos.
  - 4.3. Ciclo presupuestario.

### CAPITULO 5

5. ESTRATEGIA PARA LA APLICACION DE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN LA PROVINCIA DE LA RIOJA.  
  
PLAN INMEDIATO DE TRABAJO.

## CAPITULO 1

### 1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

#### 1.1. Naturaleza e importancia del presupuesto

Con el paulatino abandono de la doctrina política-liberal de la concepción del Estado, se acentúa en la Sociedad Contemporánea la idea de aceptar la acción del mismo influyendo cada vez más en el bienestar y en la prosperidad de la comunidad y asumiendo paulatinamente responsabilidades adicionales en la satisfacción de las necesidades colectivas. Ello significará que las decisiones que adopte el gobierno tendrán marcada influencia en la estabilidad social y económica de un país, tanto en el presente como en el futuro.

La aceptación de estas nuevas responsabilidades gubernamentales implica al mismo tiempo la necesidad de que los gobiernos cuenten con los medios que les permitan conocer mejor los efectos sociales y económicos que se derivan de su intervención y que dispongan de instrumentos para tomar decisiones fundadas y bien concebidas.

En esa necesidad de orientación de las decisiones gubernamentales juegan un papel fundamental los planes de desarrollo a largo y mediano plazo, los cuales a su vez deben ser complementados por planes anuales operativos que permitan relacionar la acción anual de la administración pública a los planes de largo plazo, y al mismo tiempo unir y coordinar la decisión al nivel global con las decisiones que se tomen al nivel de las unidades ejecutoras.

Así, el presupuesto es la resultante anual de un conjunto de decisiones gubernamentales coordinadas con el plan de desarrollo y destinadas a obtener ciertos resultados y a producir ciertos efectos predeterminados sobre el nivel y composición del ingreso nacional.

En una economía de desarrollo las decisiones presupuestarias se hacen más difíciles, por el agudo contraste entre la escasez de medios disponibles y la multiplicidad de necesidades públicas urgentes que hay que satisfacer cada año. Ello plantea la exigencia de que el conjunto de decisiones que determina la fijación de los objetivos y la asignación de recursos necesarios para lograrlos, se tome en base a un sistema integrado de informaciones que permitan evaluar las con



secuencias de las distintas alternativas de acción y dar un respaldo objetivo al juicio de valor que va implícito en toda decisión.

Pero conjuntamente con la toma de decisiones es necesario disponer de los mecanismos eficientes cuyo funcionamiento asegure el cumplimiento fiel de las decisiones adoptadas y que la realización de las tareas administrativas impliquen el uso óptimo de los escasos recursos disponibles.

De esta forma, además de constituir un mecanismo político de decisión para las actividades del actor público y de administración de los recursos disponibles, contribuye a medir la eficacia y eficiencia con que se ejecutan dichas acciones.

Es obvio, entonces, que el presupuesto juega un rol de significativa importancia en la formulación y aplicación de la política gubernamental, en la vida económica de una nación y como herramienta de administración.

Como mecanismo político, el presupuesto, por ser un proceso continuo, permite efectuar periódicamente el análisis y evaluación de los propósitos y objetivos del gobierno, hace posible efectuar un análisis comparativo de la naturaleza e importancia de las diferentes funciones y programas en términos de la satisfacción de las necesidades públicas más urgentes en función de los recursos, proporciona una base periódica para examinar el rol del gobierno en la sociedad y en la economía, y provoca una situación propicia para el examen y discusión de la política gubernamental reflejada en el presupuesto, promoviendo una estrecha y beneficiosa vinculación entre las dependencias del gobierno y el jefe del ejecutivo con los sectores representativos de la opinión pública.

Como instrumento económico el presupuesto refleja la influencia del gobierno por la gran variedad de transacciones económicas a través de las cuales se recauda dinero, se efectúan compras, se venden bienes y servicios, se presta dinero y se otorgan subvenciones./ La política que sigue el gobierno en sus gastos, determina en un grado muy importante la orientación de la producción y distribución de los recursos.

Por otra parte, a través del proceso del gasto público, el go--

bierno destina una parte importante de sus recursos a proporcionar ciertos servicios gratuitos, que suponen un ahorro importante para algunos beneficiarios cuyos ingresos son reducidos. Estos servicios del gobierno tienen que pagarse en alguna forma, y como no son pagados por los usuarios, tienen que financiarse por medio de impuestos. De este modo se produce una transferencia de ingresos desde los que pagan impuestos, a los que mayormente se benefician con los gastos gubernamentales.

Otras incidencias económicas del presupuesto están dadas por la intervención en la producción y comercio de organismos del estado, que producen bienes y servicios indispensables para la vida colectiva, tales como transportes, electricidad, agua potable, etc., cuyos precios no están sujetos a la mecánica de la oferta y la demanda.

Desde el punto de vista administrativo, el presupuesto es un instrumento que sirve para aplicar con legalidad, corrección y eficiencia la política del gobierno. En este sentido está definido como una cuenta que contiene el cálculo de los ingresos y la estimación de los gastos del gobierno para un período determinado.

Establece las bases legales para ejecutar el proceso del gasto público pues permite verificar con relativa facilidad si una orden de egresos se encuadra dentro de la respectiva autorización legal. Determina la estructura de las cuentas públicas y en consecuencia la forma en que debe llevarse la contabilidad fiscal. Posibilita una revisión sistemática de las operaciones internas del gobierno y su grado de eficacia y economía, y facilita el proceso de delegación de autoridad y de responsabilidad financiera, proporcionando las bases para realizar un control centralizado de las actividades gubernamentales.

## 1.2. Principios históricos

El control presupuestario fué el producto de los prolongados esfuerzos destinados a robustecer la fiscalización parlamentaria sobre el ejecutivo; emergieron gradualmente como el fruto de siglos de lucha por el control del gobierno entre el parlamento y la corona europeos. Su origen histórico -el firme deseo del parlamento de mantener

a la corona bajo su control- explica el desarrollo unilateral de esos principios hacia fines de fiscalización parlamentaria.

Los principios históricos del presupuesto se-presentan divididos en dos grandes grupos:

I. Principios sustantivos o de fondo, y

II. Principios formales.

I. Principios sustantivos o de fondo. Integran este grupo los principios de universalidad, unidad, periodicidad y equilibrio.

El principio de Universalidad indica que el presupuesto debe reflejar toda la actividad financiera del Gobierno. No se trata de eliminar en forma inflexible todos los fondos presupuestarios y la autonomía financiera de ciertas instituciones del sector público, sino de reunir todos los elementos y contemplar todas las operaciones que permitan articular el programa global del Gobierno.

Para que exista el principio de Unidad, es necesario que todas las decisiones contenidas en el presupuesto estén articuladas en un conjunto que constituya un programa de gobierno bien integrado y que pueda aplicarse en forma armónica y eficaz. Los medios procesales para alcanzar el principio de unidad están constituídos por los requisitos formales de unidad de cajas, de cuenta y de documento.

La unidad de caja exige que todos los ingresos y gastos converjan en un fondo general, evitando las destinaciones especiales de ciertos fondos para fines específicos. La unidad de cuenta persigue la presentación de todos los ingresos y egresos en una sola cuenta, de modo que se puedan confrontar sus totales para determinar la existencia de equilibrio, déficit o superávit. La unidad de documento significa incluir en un solo documento todos los ingresos y gastos, evitando la existencia de varios presupuestos separados.

El principio de Periodicidad sustenta la necesidad de que los presupuestos abarquen periodos de igual duración, a fin de hacer posible su programación y control.

El principio de Equilibrio tiende a la igualdad, en términos monetarios, de los ingresos y de los gastos. Pero no se trata simplemente del equilibrio contable que iguala las cifras de entradas y egresos, sino del equilibrio financiero que toca el problema de fondo.

Si la presuposición es correcta y la ejecución fiel, la igualdad debería producirse tanto en la aprobación como en la ejecución del presupuesto.

El principio de Previsión está íntimamente ligado al concepto de periodicidad; siendo el presupuesto la expresión financiera de los programas de gobierno, resulta lógico que deba formularse con anticipación, de acuerdo con la idea de previsión que entraña la planificación.

II. Principios formales. Consideramos principios formales los siguientes: claridad, especificación, publicidad, exactitud y exclusividad. Ellos deben ser primordialmente un instrumento y no un obstáculo para la aplicación de los principios de fondo que hemos enunciado.

El principio de Claridad exige que el presupuesto debe estar expresado en forma tal que sea comprensible para todos los ciudadanos. Es la resultante de la adecuada aplicación de los principios esenciales, y tiene gran importancia para los parlamentarios, puesto que una buena presentación les permitirá un estudio provechoso y adecuado del proyecto del ejecutivo, sin perderse en el detalle que impide la visión y debate de los grandes problemas políticos.

Conforme al principio de Especificación, el presupuesto debe detallarse en rubros de ingreso y partidas de gasto, que permitan la individualización ordenada y sistemáticas de las fuentes de recursos y la naturaleza de las erogaciones.

El principio de Publicidad se cumple cuando la ciudadanía tiene la oportunidad de conocer, analizar y expresar su opinión sobre el alcance y contenido de los programas de gobierno contenidos en el presupuesto.

De acuerdo a los postulados del principio de Exactitud, los cálculos presupuestarios deben hacerse con el mayor grado de exactitud y sinceridad. Deben evitarse tanto los cálculos de ingreso demasiado optimistas y carentes de base científica, como las peticiones de gastos abultadas artificialmente.

El principio de Exclusividad determina que debe excluirse del presupuesto toda materia que sea incompatible con su objetivo funda-

mental cual es el de ser expresión financiera de los programas de gobierno.

En la realidad, al confrontar estos principios con lo que sucede durante el proceso presupuestario, se puede notar que muchos de ellos son frecuentemente violados en la práctica, tales como:

- a) Los gastos de defensa nacional suelen ser secretos o reservados, por razones de seguridad;
- b) El documento presupuestario es difícil de comprender e interpretar, no sólo por el ciudadano común sino también por los técnicos;
- c) Ciertos servicios disponen para su funcionamiento, de un porcentaje predeterminado y fijo de fondos presupuestarios;
- d) Los impuestos con destino específico constituyen una práctica común, lo que determina un serio impedimento para una adecuada planificación fiscal.

### 1.3. Principios presupuestarios de dirección ejecutiva

El incremento y la complejidad de las funciones gubernamentales ha hecho evidente la insuficiencia de los llamados principios históricos. En la actualidad el presupuesto ha dejado de ser un instrumento destinado a permitir el control del parlamento sobre el ejecutivo para transformarse en una herramienta que capacita al gobierno para hacer frente a los problemas políticos, sociales y económicos de nuestro tiempo.

Cualquier intento por resumir los principios presupuestarios que sirven a la dirección ejecutiva debe ser provisorio, ya que los mismos no pueden ser considerados en forma estática porque tienen que estar sujetos a un constante desarrollo para adaptarse y servir a las cambiantes funciones y responsabilidades del gobierno. En otras palabras, estos principios deben ser de carácter dinámico porque la organización presupuestaria depende de la organización del gobierno.

Señalamos a continuación los principios de dirección ejecutiva:

- a) Principio de Programación. Este principio exige que la formación del Presupuesto y la determinación de su nivel y estructura se ajus-

ten a los planes de largo, mediano, y especialmente a los planes de corto plazo del gobierno.

b) Principio de Responsabilidad. La administración del Estado corresponde al Poder Ejecutivo y se efectúa a través de la organización de servicios públicos que tienen a su cargo el cumplimiento de las funciones que les fija la ley. Estos servicios deben tomar a su cargo, bajo la dirección del ejecutivo, la responsabilidad de ejecutar económica, eficiente y efectivamente, los programas del presupuesto de gastos aprobados por el congreso.

c) Principio de Información. El proceso presupuestario debe estar basado en un constante flujo de informaciones de tipo financiero y administrativo que deben ser suministrados por las diferentes unidades administrativas del gobierno. Este flujo de informaciones tiene por objeto mantener informado al ejecutivo y al congreso sobre el desarrollo de los programas de trabajo en ejecución y sobre las metas que se pretende alcanzar en aquellos programas que se van a aplicar en el ejercicio siguiente.

d) Principio de Flexibilidad. Una administración presupuestaria efectiva y económica puede ser obstaculizada por un sistema presupuestario en que los ítems de gasto sean demasiado estrechos y específicos. El postulado de este principio es el de la ejecución presupuestal en cierto grado de discrecionalidad en favor del poder administrador. Se basa precisamente en la incertidumbre del futuro que hace prácticamente imposible la previsión exacta.

e) Principio de los Procedimientos Múltiples. Las numerosas y complejas funciones de los gobiernos contemporáneos comprenden diversas clases de operaciones de muy distinta naturaleza. Esto dificulta el logro del principio de universalidad que exige el presupuesto para que éste refleje toda la actividad financiera del gobierno, ya que los métodos presupuestarios tienen que ser distintos de acuerdo a los diferentes tipos de actividad gubernamental.

Presentamos a continuación un esquema de los principios enunciados.

PRINCIPIOS  
PRESUPUES-  
TARIOS

Control Legisla-  
tivo (Históricos)

Fondo

Universalidad  
Unidad  
Periodicidad  
Equilibrio  
Previsión

Forma

Claridad  
Especificación  
Publicidad  
Exactitud  
Exclusividad

Dirección  
Ejecutiva

Programación  
Responsabilidad  
Información  
Flexibilidad  
De los Procedimientos Múltiples

## CAPITULO 2

### 2. SITUACION ACTUAL

#### 2.1. Estructura Presupuestaria

En la Provincia de La Rioja, el Presupuesto Anual de Gastos y - Cálculo de Recursos observa la estructura tradicional, o sea que agrupa las transacciones por institución, por objeto del gasto, económica y funcional.

La clasificación institucional se basa en la asignación de recursos a los organismos que forman la estructura del Estado. La clasificación institucional es básica para la formulación, ejecución y control del presupuesto. La preparación del presupuesto comienza en las unidades administrativas y continúa en ellas con la ejecución y control de los programas presupuestarios.

Este tipo de clasificación es también importante para la Legislatura pues le permite precisar la responsabilidad de la dependencia encargada de usar los recursos asignados. Para ello, se delimita previamente el Sector Público del Estado -Gobierno Central (Función Legislativa, Judicial y Ejecutiva), Gobiernos Municipales y Entidades Descentralizadas- es decir el conjunto de instituciones que lo integran.

La clasificación por objeto del gasto persigue como finalidad obtener el máximo de control de los gastos, provocando en consecuencia la consiguiente reducción de flexibilidad que debe poseer el administrador sobre los recursos que se le asignan. Es decir, que su objetivo es el de controlar los gastos de la administración pública, acentuando los aspectos contables de las operaciones financieras. El punto de partida de esta clasificación son las cosas que se compran.

Dado que los diferentes organismos públicos tienden a comprar cosas de naturaleza semejante, tales como servicios personales, bienes de consumo, muebles, equipos, etc., ha sido posible establecer un sistema de cuentas de características uniformes para toda la administración pública, que permite controlar mediante la contabilidad fis-



cal que el dinero asignado en el presupuesto se gaste efectivamente en los objetos que fija la ley y sin sobrepasar la suma indicada en la correspondiente partida de egresos. Por esta particularidad de que los objetos de gasto se especifican con mucho detalle, esta clasificación es llamada "enumeradora de item".

La clasificación económica del presupuesto, tiene por objeto - facilitar los antecedentes y la información necesarias para el análisis de los efectos de la actividad del gobierno en la economía general del país, y presentar antecedentes útiles para las decisiones de política gubernativa que van a afectar la composición y el nivel del ingreso nacional. Se emplea tanto para clasificar los ingresos como los gastos.

En los países en vías de desarrollo, en los que el Estado interviene para acelerar el proceso de crecimiento económico, la clasificación económica constituye un requisito indispensable para la formulación de programas destinados a aumentar la formación de capital, por cuanto muestra la cuantía de los recursos que se destinan a la inversión pública y determina en qué magnitud interviene el gobierno en la inversión nacional total. La correcta utilización de la clasificación económica implica el reconocimiento de que el presupuesto fiscal produce un impacto en la economía, cuyas consecuencias deben preverse al formular el presupuesto.

La clasificación funcional atiende a la finalidad particular a que se destinan los gastos del gobierno. Esta finalidad se refiere a los distintos tipos de servicios públicos prestados directamente o financiados por el gobierno mediante subsidios o préstamos. La clasificación por funciones puede definirse como un plan en el que se incluye todos los gastos establecidos por los órganos políticos y que se relacionan, en forma definida, con finalidades concretas.

La clasificación funcional es de gran utilidad para proporcionar a la ciudadanía información general sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales y la proporción de gastos públicos que se destinan a un determinado servicio o grupo de servicios. Por eso se ha llamado a esta clasificación "Clasificación de los Ciudadanos", porque su finalidad es la de proporcionar información adicional en

forma clara sobre las operaciones de Gobierno. En resumen, permiten a llevar a los ciudadanos a juzgar con certeza la actividad del gobierno y a ponderar los argumentos tan comunes sobre el exceso o inutilidad de los gastos públicos.

## 2.2. Funcionamiento

El Art. 1º -in fine- de la Ley 2426 -Ley de Contabilidad de la Provincia- establece que el año financiero comienza el 1º de Enero y termina el 31 de Diciembre. ✓

La iniciativa para la formulación del presupuesto correspondiente al nuevo ejercicio corresponde al Poder Ejecutivo, quien comienza a trabajar con las unidades de organización solicitándoles que cuantifiquen en unidades monetarias sus necesidades y proyectos de realizaciones. Es importante destacar que la génesis del presupuesto entonces, viene dado de abajo hacia arriba por la estimación del responsable de la unidad de organización (Jefe de la Repartición) sobre las partidas que necesita en función de lo que piensa gastar en el próximo año y no en consideración a lo que debe realizar.

La dependencia que centraliza estas informaciones es la Dirección de Presupuesto, quien se encarga de recoger la información que fluye de los distintos ministerios y reparticiones autárquicas, con lo que recién se toma una idea de la magnitud de los requerimientos y la brecha con respecto a los ingresos. Estos últimos han sido estimados ya por la Dirección de Rentas en función de las series históricas de comportamiento de los recursos tributarios, generalmente por el método del promedio de las variaciones.

Lógicamente este estudio abarcará los recursos de origen provincial, ya que también forman parte de la financiación del presupuesto los que la provincia recibe en concepto de coparticipación federal y otros que coadyuvan a la atención del déficit crónico, que son determinados por el gobierno nacional.

Una vez que se cuenta con los montos globales se da comienzo a la tarea de distribución de las respectivas partidas a las distintas unidades, con efectiva participación del Gobernador y del Ministro -

de Hacienda, quienes determinan en definitiva las asignaciones pertinentes.

En esta etapa tienen significativa relevancia los contactos de los grupos o áreas interesadas en conseguir una mayor participación, negociando los acuerdos.

El Art. 5° de la referida Ley de Contabilidad N° 2426 establece que "El Poder Ejecutivo remitirá anualmente, en el mes de junio, a la H.Legislatura, por conducto del Ministerio de Hacienda y Obras Públicas, el Presupuesto de Gastos y Cálculo de Recursos para el año siguiente, y adjuntará las cuentas detalladas y justificadas de su administración del año anterior". Su remisión es acompañada generalmente de una exposición del Poder Ejecutivo ante la Cámara de Diputados fundamentando el proyecto presentado y solicitando su aprobación.

Esta instancia tiene por objeto garantizar la separación de poderes y la vigencia del consentimiento de los representantes del pueblo autorizando el Poder Ejecutivo a gastar, al mismo tiempo que su función de contralor de lo realizado.

La Legislatura luego dá traslado a una Comisión de Presupuestos de carácter interno para su análisis en detalle, formada por representantes de las distintas tendencias que coexisten en su seno, luego de cuyo dictamen recién es tratado en reunión plenaria para su aprobación.

Previendo la posibilidad de que la aprobación del presupuesto no se hubiere dispuesto hasta el momento de iniciarse el ejercicio financiero, el Art. 6° de la Ley 2426 establece su reconducción, es decir, que regirá el que estuvo en vigencia en el año anterior al sólo efecto de la continuidad de los servicios, aclarando que esta disposición no alcanza a los créditos sancionados por una sola vez, cuya finalidad ya hubiera sido satisfecha.

El ejercicio financiero comprende, como hemos visto, los doce meses del año, y es ejecutado por el Poder Ejecutivo dentro de los montos autorizados y respetando la legislación normativa sobre gastos existentes. La recaudación de los recursos generales del Estado Provincial está a cargo de la Dirección General de Rentas (Art. 16°).

Terminado el año financiero el 31 de Diciembre, el ejercicio y cuenta de presupuesto quedarán abiertos hasta el último día del mes de marzo, a los efectos del ingreso de entradas del año financiero - terminado, determinación de lo pendiente de recaudación, liquidación y pago de los gastos legalmente comprometidos y para realizar las operaciones de rectificación, ajustes, anulaciones, etc. (Art. 34°).

La Contaduría General de la Provincia remite luego al Ministerio de Hacienda y Obras Públicas antes del 5 de abril de cada año, - el Balance de las cuentas de Ingresos y Egresos del ejercicio última mente vencido, a fin de que se haga la pertinente rendición al Tribunal de Cuentas, y dentro de los treinta días de iniciarse el período ordinario -1° de Mayo-, el Poder Ejecutivo remite a la H.Legislatura, cuentas detalladas y justificadas de su administración en el año anterior (Arts. 82 inc.17 de la Constitución de la Provincia y 36/39 - de la Ley 2426).

En la actualidad, por razones obvias, todo este proceso, en - cuanto implica la participación del Poder Legislativo, no se cumple, y la aprobación del Presupuesto se materializa directamente por el - Poder Ejecutivo previo análisis y autorización del Estado nacional, según directivas del Poder Ejecutivo Nacional.

Por otro lado, y dado el atraso en que se comienza a elaborar el presupuesto, generalmente estos plazos fijados por la legislación en ningún caso son satisfechos. La administración, a la fecha a que debe elevar el nuevo proyecto, todavía está ejecutando el ejercicio en vigencia, y recién se empieza a trabajar en el ejercicio futuro - en el último trimestre del año.

### CAPITULO 3

#### 3. DIAGNOSTICO

##### 3.1. Análisis Crítico

Al sistema presupuestario tratado en los capítulos anteriores - puede formularse las siguientes críticas:

a) Via Ministerio del Interior, las provincias reciben instrucciones del Gobierno Nacional uniformando la estructura presupuestaria, que contempla el ordenamiento funcional, institucional, económico y por objeto del gasto del presupuesto tradicional, es decir, que las provincias no tienen facultades discrecionales para innovar en materia de estructura presupuestaria.

b) La formulación de políticas económicas se hace difícil en razón de la naturaleza de la estructura actual de la administración pública. El problema no es de falta de coordinación, sino de instrumentos y de instituciones que tengan conocimiento y experiencia suficiente para administrar este tipo de programas económicos.

Es la carencia de planificación, que ayuda para la recopilación y acumulación de datos, al mismo tiempo que para ordenar y analizar sistemáticamente los recursos disponibles. La Provincia no cuenta con las instituciones capacitadas y los instrumentos necesarios (humanos y materiales) para su implementación. En la medida en que lo organice, el Estado dispondrá de los elementos de juicio fundamentales para la captación democrática de los deseos de la población y lograr su participación activa en el proceso de desarrollo, y su consecuente entrega de responsabilidades.

c) El modelo tradicional de presupuesto deja aspectos de insatisfacción porque es un formato parcial. Enfoea las actividades del gobierno en términos de sus costos o insumos, que no dan una noción que relacione éstos con el producto o los resultados que se esperan de su utilización.

d) Como carece de un análisis racional completo de las diferentes alternativas existentes, el presupuesto tradicional tiende a fa-

vorecer el statu-quo. Se mantiene el proceso de la decisión como producto del juego político, sujeto a todos los antojos y distorsiones propios de esta anomalía, resultando en consecuencia altamente vulnerable <sup>al ejercicio de presiones</sup> de grupos interesados. Así de entre los grupos que compiten, - tiende a favorecer en el destino de recursos a los que se hallan mejor organizados.

e) La preocupación principal del formato tradicional de los presupuestos es el control financiero detallado de los gastos por medio de reglamentos y procedimientos que regulan las solicitudes de establecimientos de cargos, asignación de aumentos de salarios, de beneficios y compensaciones al personal y otras formas de gastos que se repiten tales como viajes, transportes, comunicaciones, alquileres, servicios públicos, impresiones y reproducciones y otras minucias de la administración. Esto hace que se produzca cierta orientación administrativa más rígida a la gestión según el reglamento que a los arreglos por objetivos y al control por los resultados. Además, esto condiciona la modalidad prevaleciente del comportamiento administrativo.

Mientras que no conduce necesariamente a la eficiencia en las operaciones del gobierno, en términos de una relación de insumos y - productos, hace que el sistema corra el riesgo de incurrir en falsas economías, al realizar ahorros en los costos que pueden acarrear mayores pérdidas de beneficios.

f) Además, integra muy poco las prácticas de presupuesto con las de planificación y programas que han adquirido relieve especial con el advenimiento de la planificación de desarrollo que, sin duda, es una de las metas muy próximas que debe encarar nuestro Estado provincial. Este sistema actual no proporciona programa ni información de ejecución que podría iluminar a quien toma decisiones en cuanto a qué departamento esta haciendo algo y qué es lo que se propone realizar.

Quedando lo anterior sin definir, el documento de presupuesto - no habla el lenguaje de los planificadores de programas, resultando en un tratamiento irracional del problema de destino de recursos, y en una interrupción de las comunicaciones entre la autoridad de planificación y la del presupuesto.

Durante el proceso presupuestario, necesariamente se suprime - todo análisis significativo de los programas y políticas de alternativa.

No es posible el control de los resultados de la ejecución en términos de metas planeadas y resultados de programas proyectados.

No se genera retorno de información sobre el éxito o la falta del mismo, con excepción del que se expresa en términos de criterios que se ajustan a las asignaciones presupuestarias, las infracciones del reglamento, la adecuación de los registros y la conformidad con los requisitos de la revisión de cuentas.

g) Estas limitaciones obstaculizan la utilización de técnicas de perfeccionamiento en el formato y proceso del presupuesto, técnicas que incluyen los sistemas de planificación, programas y presupuestos, los análisis de costos y eficacia, los análisis de sistemas, las técnicas de análisis de redes y de programación.

h) La Administración Pública Provincial cuenta con un potencial humano de muy buena calidad, pero es evidente que la puesta en marcha de nuevas técnicas de trabajo exige todo un proceso de perfeccionamiento y sensibilización de los niveles superiores y políticos que no será fácil ni de inmediato logro. Por otro lado, el proceso - de renovación exige la participación de personal profesional especializado en la materia, con lo que no cuenta en estos momentos la unidad encargada de la confección del Presupuesto. La Dirección de Finanzas, con su actual estructura, solamente se limita a tareas secundarias y en especial a la coordinación de ingresos y egresos de fondos de Tesorería, tareas que son propias de esta última. No se realizan tareas de análisis de ejecución presupuestaria ni de programación.

Este curso que trata el desarrollo económico es el primero que se realiza en la administración provincial a este nivel en los últimos años. El cambio, la reforma administrativa, fundamento de la reforma del sistema presupuestario, exige personal con un elevado grado de profesionalidad en el servicio civil, que en este momento la administración provincial no lo dispone.

i) El régimen de aprobación y posterior control del presupuesto

tradicional que debe efectuar el Poder Legislativo constituyen dos procesos cuya funcionalidad queda totalmente desvirtuada en la práctica.

En las discusiones previas a la aprobación, los legisladores - se preocupan mas por los esquemas organizativos del personal y sus retribuciones, por la inclusión de obras de inversión en los lugares geográficos que representan, etc., y se corre el riesgo de perder la visión de conjunto respecto a si esas obras responden realmente a un plan coherente de integración y desarrollo provincial.

j) Cuando el Poder Ejecutivo presenta al Legislativo la Cuenta General del Ejercicio, éste no practica un análisis exhaustivo para determinar si realmente lo ejecutado responde a lo presupuestado y si se han cumplido las pautas indicadas en esa oportunidad. En general, se considera la Cuenta con mucha extemporaneidad y el análisis no puede versar ya sobre el cumplimiento de los lineamientos generales que el Poder Legislativo fijara. Tampoco se responsabiliza de las desviaciones al encargado de su ejecución, lo que constituiría un interesante precedente sobre las implicancias que derivan del in debido manejo del instrumento presupuestario.

k) Por otro lado, en el transcurso del ciclo presupuestario se manifiesta otra limitación del sistema. Si observamos los términos que fija la Ley de Contabilidad 2426, tenemos:

\* El ejercicio financiero comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre.

\*\* En el mes de junio, el Poder Ejecutivo debe remitir al Poder Legislativo el proyecto para el ejercicio siguiente.

\*\*\* En el mismo mes de Junio el Poder Ejecutivo debe remitir al Poder Legislativo las cuentas detalladas y justificadas de su administración del año anterior.

Es decir que simultáneamente, en el mes de Junio el Poder Legislativo está avocado al estudio de tres etapas distintas de igual número de ejercicios: + Analiza la rendición de cuenta del anterior; - + Observa la ejecución del ejercicio en vigencia; y + Estudia el proyecto del ejercicio futuro.

Si a ello agregamos la carencia de personal técnico en la mate-



ria, de que adolece el Poder Legislativo, no es difícil concluir de que no puede practicar un control efectivo de la principal herramienta de conducción, para lo cual debería organizarse adecuadamente, de modo que pueda realizar al mismo tiempo: 1) El Control a Posteriori; 2) El Análisis de Ejecución Presupuestaria; 3) El Programa Presupuestario para el ejercicio futuro.

## CAPITULO 4

### 4. REFORMA DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO

#### 4.1. Concepto

La necesidad de armonizar el gasto público con la orientación que el gobierno quiere dar a la economía, determinan la programación de dichos gastos en función de esta última.

El Presupuesto por Programas es el instrumento adecuado para lograrlo y configura un verdadero sistema administrativo de eficiencia, ya que no interesan sustancialmente los medios para obtener los objetivos, sino los resultados en sí mismo, es decir que enfatiza en lo que realiza más bien que en lo que adquiere.

El Presupuesto por Programas puede conceptuarse como aquel que fija las metas que se desean lograr -o sean objetivos cuantificados-, los recursos materiales, humanos y financieros necesarios para alcanzarlas y la unidad administrativa responsable de la ejecución de dichas actividades.

Se lo ha definido como "el instrumento político y económico de administración que contiene el plan financiero de gobierno, expresado en forma de planes anuales operativos de los servicios públicos y que indica el origen y monto de los recursos que se espera recaudar y el costo de los programas, actividades y proyectos de las dependencias del gobierno en términos de los resultados que se pretende alcanzar y la cuantía de los recursos necesarios para lograrlos".

#### 4.2. Objetivos

El presupuesto por programas contiene una serie de índices de rendimiento, unidades físicas y precios que hacen posible la comparación entre proyectos similares, determinar el grado de aprovechamiento de los recursos y de los costos que se pagan por ello, lo que permite evaluar la eficiencia con que operan los programas y proyectos.

Aún cuando no existan planes de desarrollo a mediano y largo pla

zo, el presupuesto por programa constituye un instrumento de planificación. Esto es así porque el proceso presupuestario programático obliga al funcionario público a convencerse de la necesidad de planificar. La repetición de este proceso contribuye efectivamente a formar conciencia en la Administración Pública de que se necesita contar con un instrumento global que oriente la actividad anual de los servicios públicos.

Además, provoca un cambio de mentalidad en el administrador y se convierte en promotor de la planificación, poniendo en evidencia la necesidad de programar, como una conclusión que parte desde adentro del servicio, permitiendo obtener -de ese modo- un alto grado de eficacia y eficiencia.

Al fijar los recursos en relación directa a las metas que se pretende alcanzar, se hacen más racionales las decisiones de asignación de fondos.

La sola implantación del sistema de presupuesto por programas crea las condiciones para su propio perfeccionamiento, lo que a su vez trasciende a todo el sistema de planificación. Requerirá toda una organización sectorial responsable de formular y supervigilar los presupuestos. La creación de grupos sectoriales cuya función exclusiva es formular presupuestos y controlar su ejecución, lleva implícito el mejoramiento de los métodos de formulación de presupuestos, mayor efectividad de los controles, etc.

El método de presupuestar por objetivos y la implantación de una clasificación única de partidas presupuestarias ajustadas a las necesidades de las oficinas de planificación, permite entregar periódicamente a la oficina central y oficinas sectoriales responsables de formular programas, una valiosa información que hará posible sentar bases más firmes en los trabajos de planificación.

El presupuesto por programa promueve el mejoramiento de la organización administrativa. En este sentido al estudiarse la apertura de programas se crean los cimientos para la organización funcional de la estructura administrativa, eliminando la superposición de funciones y permitiendo verificar si en la práctica las instituciones cumplen los objetivos.

El proceso de programación y ejecución en sus distintas etapas permite lograr una mayor coordinación entre los diferentes niveles administrativos, dada la necesidad de una labor colectiva; obliga a abandonar la forma burocrática de basarse en tareas y recursos asignados en años anteriores, dado que los mismos deberán estar en relación con las metas y objetivos a alcanzar.

Por otra parte da mayor flexibilidad al administrador, ya que no lo somete al exagerado control jurídico por objeto del gasto.

Fija la responsabilidad del administrador del programa acerca del cumplimiento de los objetivos o metas permitiendo la identificación del producto final que fundamentalmente debe ser cuantificable, homogéneo y representativo o significativo. Obliga al perfeccionamiento e implantación de información estadística sobre el grado de avance de proyectos y actividades del programa, permitiendo el control oportuno durante su ejecución, facilitando la revisión de los planes.

#### 4.3. Ciclo Presupuestario

Como hemos visto, el presupuesto por programas concentra el interés en las cosas que el Gobierno hace -no en las que el Gobierno / compra- y adquiere el carácter de un contrato solemne celebrado entre el Parlamento y el Poder Ejecutivo.

En este sistema el Poder Legislativo autoriza la prestación de determinados bienes y servicios a la comunidad por parte del Ejecutivo, asignando créditos para posibilitar su cumplimiento, fiscalizando la liquidación del presupuesto al cierre del ejercicio y controlando que el Ejecutivo haya cumplido las metas fijadas mediante los créditos asignados para cada una.

El Poder Ejecutivo administra el Estado con la responsabilidad de cumplir las metas fijadas para la satisfacción de las necesidades públicas que el Congreso estime prioritarias, con los fondos asignados. Para su consecución delega responsabilidades en las unidades ejecutoras e informa al finalizar el ejercicio al Parlamento sobre el cumplimiento de sus obligaciones.

Básicamente el Poder Ejecutivo somete al Poder Legislativo, a -

través del documento presupuestario, un planteamiento general y detallado de la política económica a seguir durante el año fiscal; en este sentido se da a conocer el número y tipo de programas que el ejecutivo se propone desarrollar, el ritmo de ejecución, la especificación de bienes y servicios a producir, la asignación de responsabilidades a las unidades ejecutoras, insumo en bienes y servicios requeridos y detalle de las fuentes de financiamiento.

Posteriormente es necesario implementar la forma en que se llevará a la práctica el presupuesto así logrado, y para ello trataremos de analizar las distintas etapas de ejecución presupuestaria.

Siguiendo este esquema veremos:

- a) Principios en que se basa la ejecución y control.
- b) Instrumentos de operación.
- c) Organización para la ejecución y control presupuestario.
- d) Procedimientos de ejecución.

a) Principios en que se basa la ejecución y control. Los principios en que se basa la ejecución y control del presupuesto por programas son:

\* Descentralización y delegación de responsabilidad. Conforme a este principio las unidades ejecutivas deben recibir la autoridad para tomar ciertas decisiones y manejar el detalle de los gastos.

\* Programación previa de ingresos y gastos. Implica que se haga un cálculo calendario de la recaudación de ingresos a obtenerse durante el año fiscal y que, por otra parte, se haga una proyección cronológica de las necesidades de fondos a lo largo del ejercicio presupuestario. Este procedimiento -entre otras cosas- posibilita un buen financiamiento de los gastos sin crear presiones excesivas sobre la Caja Fiscal durante la ejecución presupuestaria.

\* Control en base a los resultados. La asignación de fondos se hace en base a los informes sobre el avance en la ejecución de los programas y los resultados obtenidos mediante el empleo de los recursos asignados y no se basa solamente en el monto del gasto y su adecuación legal como ocurre con el presupuesto clásico.

\* Flexibilidad operativa. El ejecutor del programa, además de a-

tender el monto de los gastos y la legalidad, tiene que alcanzar oportunamente las metas fijadas con los recursos asignados. Esta característica resultante de la aplicación del presupuesto por programa requiere una mayor flexibilidad tanto en los procedimientos de asignación como de control en el uso de los fondos presupuestarios. Para lograr esta mayor flexibilidad será necesario reducir el número de partidas de gastos existentes y deberá tenderse a un nuevo clasificador por objeto del gasto, aún cuando ello signifique problemas de tipo legal y contable a los organismos encargados del control, situación que previamente deberá estudiarse con mas profundidad y adecuarse al nuevo régimen.

\* Reorganización de la estructura de la administración financiera. La ejecución y control del presupuesto por programas exige - que se cambie fundamentalmente el rol que han venido desempeñando en forma tradicional los principales organismos de administración financiera. Se debe poner atención en la reforma de la organización estructural de la Oficina de Presupuesto y especialmente la dotación y adiestramiento de un núcleo de personal altamente especializado en el nuevo sistema presupuestario. Esto es así porque dejará sus funciones meramente operativas para transformarse en una oficina de análisis y coordinación de programas y en una asesoría técnica.

Además se hace necesario reorganizar la Contaduría, la Tesorería, régimen de compras y suministros, etc., para que se adecúen a este nuevo procedimiento de trabajo.

b) Instrumentos de operación. La ejecución del presupuesto por programas requiere la utilización de una serie de elementos que permiten realizar la ejecución y el control. Entre los instrumentos mas importantes podrían señalarse:

+ El plan financiero. Es una cronología de las necesidades de fondos por programas o una estimación de los gastos en períodos breves, durante el ejercicio presupuestario.

+ El plan de trabajo o calendario de trabajo. En él se especifican en forma cronológica el desarrollo de las actividades dentro de un programa a lo largo del año fiscal y el avance previsto hacia el logro de metas fijadas en períodos breves que pueden ser de trimes-

tres, semestres, o de mayor frecuencia según el caso de que se trate.

+ El programa de recaudación de ingresos. Es una estimación de los ingresos mensuales que se piensa obtener durante el período presupuestario. La comparación de este programa con el de ejecución permite la confección de un "presupuesto de fuentes y usos de fondos" - mensuales, con el propósito de estimar los posibles déficits o superávits de caja y estudiar las posibilidades de modificar la distribución cronológica del gasto y atenuar los efectos negativos de las fluctuaciones de ingreso-gasto.

+ Sistemas de información financiera y física. La ejecución y control de un presupuesto por programas exige el establecimiento de un buen sistema de información, tanto financiera como de tipo físico o de la labor realizada en la ejecución de los programas. La información financiera es proporcionada por el sistema contable y la información física debe ser preparada por la unidades ejecutoras de los programas de acuerdo con las instrucciones impartidas por la Oficina de Presupuesto.

+ El programa actualizado. Tiene por objeto posibilitar al programador y al analista de presupuesto el control de la evolución del programa partiendo de la forma en que fué aprobado inicialmente y luego ir anotando los reajustes que se le van haciendo durante la ejecución.

c) Organización para la ejecución y control. Para que los instrumentos vistos precedentemente puedan emplearse con eficacia se necesita contar con una eficiente organización estructurada en forma funcional que cuente con buenos procedimientos y métodos de trabajo para permitir la coordinación entre las diversas unidades administrativas con los organismos de planificación.

En este sentido deberá enfatizarse en las unidades financieras encargadas de la fiscalización de los ingresos y de la aplicación de las leyes tributarias, a fin de que con la debida oportunidad, proporcionen toda la información sobre los probables ingresos y rentas del ejercicio para que la Oficina de Presupuesto pueda preparar el programa de recaudación de ingresos.

Dado los objetivos que el presupuesto por programas debe cumplir,

supone una participación más activa, dinámica y responsable de los ministros y jefes superiores de servicios en la ejecución presupuestaria. Dichos funcionarios tendrán mayor responsabilidad financiera en la ejecución de los programas con atribuciones para modificar el presupuesto -dentro de ciertos límites- si ello fuera necesario, para cumplir con las metas fijadas.

+ Estos funcionarios tienen el deber de controlar el cumplimiento de las metas y tomar medidas necesarias para solucionar las desviaciones observadas; deberán afectarse partidas globales para gastos no especificados, con el objeto de suplementar programas; y -en una etapa más avanzada- a efectos de incrementar su flexibilidad para el logro de una mayor eficiencia, atribuir a estos funcionarios la facultad de distribuir los recursos globales asignados a un programa entre los diferentes sub programas y actividades del mismo, siempre que dicha distribución se ajuste a la que se hubiere aprobado previamente, contenida en la norma presupuestaria, con la sola formalidad de su comunicación a la oficina de presupuesto.

+ La Oficina de Presupuesto contará con un departamento de análisis presupuestario formado por personal técnico especializado, que -tendrá la misión de vigilar y analizar la forma e intensidad con que se desarrollan los programas gubernamentales.

+ Las oficinas sectoriales de presupuesto tendrán a su cargo la dirección del proceso de ejecución y control presupuestario de su sector, registrando el ritmo de ejecución de su programa, informando las alteraciones en su amplitud o contenido y los costos unitarios y globales de los mismos; controlar el gasto efectuado en los programas, actividades y proyectos, objetando gastos ilegales e innecesarios; y proponer modificaciones en la estructura y procedimientos administrativos a los organismos técnicos correspondientes.

+ La Tesorería General de la Provincia y sus dependencias regionales tendrán a su cargo la apertura de créditos para cada programa, el control de dichas cuentas y el despacho de las órdenes de pago con cargo a los créditos de los programas, una vez que reciba informe del



cumplimiento de Metas.

d) Procedimientos de ejecución y control. Para considerarlo convenientemente, debemos analizarlo desde dos puntos de vista: i) la previsión, giro y pago de fondos; e ii) el control de los gastos.

i) La previsión, giro y pago de fondos. Como ya expresamos, el instrumento básico de asignación de fondos es el plan financiero o programa de ejecución de presupuesto. En una etapa avanzada del presupuesto por programas lo correcto sería que el plan financiero permita al Ministro de Hacienda situar automáticamente los fondos de cada programa, los cuales podrían ser gastados por las unidades ejecutoras, sin necesidad de autorización para gastos ni solicitud de fondos. Este sistema supone una gran precisión en los cálculos de ingresos y una adecuada fiscalización y recaudación de rentas para asegurar un financiamiento estable de los gastos presupuestarios, y como esto es casi imposible de lograr en su etapa de implantación, se sugiere -con igual propósito- clasificar los gastos en fijos y variables, aplicando el sistema de provisión automática para los primeros y estableciendo procedimientos estrictos de control para los segundos.

ii) Control de los gastos. El control de gastos en el presupuesto por programas tiene los objetivos que a continuación se indican:

-Control de cumplimiento de metas. Se quiere significar que lo fundamental es vigilar que la unidad ejecutora cumpla oportunamente las metas del programa con los fondos asignados, es decir lo que se ha dado en llamar "efectividad" del servicio público.

-Control de eficiencia. El control de eficiencia estudia fundamentalmente los costos unitarios y los coeficientes de rendimientos, los que deben llevarse a cabo selectivamente. Esto supone un proceso adelantado en la implantación del presupuesto por programas ya que tiene por objeto estudiar la posibilidad de introducir economías en la ejecución de los programas, a través de una mejor utilización de los recursos.

Control del monto del gasto. Aunque este tipo de control pierde relevancia en la aplicación de presupuesto por programas, por la flexibilidad que tienen las unidades ejecutoras para realizar movimientos presupuestarios durante el ejercicio, se sigue manteniendo para verificar si dicha flexibilidad resulta eficientemente suficiente o excesiva

y por la necesidad de controlar el gasto en aquellos programas cuyas actividades no se pueden cuantificar o en aquellos servicios públicos que por su naturaleza no tienen programas presupuestarios.

## CAPITULO 5

### 5. ESTRATEGIA PARA LA APLICACION DE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN LA PROVINCIA DE LA RIOJA

La aplicación del presupuesto por programas en la Provincia no es tarea fácil ni se conseguirá ponerla en marcha en poco tiempo, - entre varias razones porque:

- \* es una técnica nueva, y como tal, desconocida. Por lo tanto - exige pasos racionales progresivos y concatenados.
- \* todo cambio siempre es tomado con temor o aversión. El elemento humano tiene una resistencia natural a nuevas técnicas complejas que -supone- solamente demandarán mas trabajo y derivará en mayores riesgos.
- \* la administración provincial no cuenta con personal especializado en técnica presupuestaria.
- \* no hay demasiadas experiencias sobre su aplicación en otras - provincias, y consecuentemente, sobre la bondad de sus resultados.
- \* es necesario crear los organismos adecuados, estructurarlos y definir sus funciones.
- \* fundamentalmente deben estar convencidas en primer lugar las autoridades superiores, de su conveniencia y la accesibilidad de su puesta en práctica.

Para ello, proponemos la siguiente estrategia:

- . sensibilización de los niveles superiores y políticos
- . capacitación y adiestramiento de funcionarios y empleados
- . organización de la Oficina Central de Presupuesto
- . creación de la Oficina de Organización y Métodos
- . implantación del control de gestión
- . experiencias pilotos durante el primer año, a nivel de algu-  
nas unidades administrativas.

. Sensibilización de los niveles superiores y políticos. Es la etapa mas importante para la implantación del nuevo sistema presupuestario. Es necesario que los niveles superiores y políticos de la administración pública tomen verdadera conciencia de las ventajas que el mismo reporta y el importante instrumento de gestión de gobierno que implica la utilización de un presupuesto por programa.

Esta sensibilización puede lograrse mediante seminarios o mesas redonda donde se ilustre a las autoridades gubernamentales sobre las características del sistema y se discuta sus diferentes aspectos.

Es fundamental el logro del convencimiento de los niveles superiores y políticos para la implantación de este sistema presupuestario, ya que de otro modo no sería posible su aplicación, por cuanto, si estas personas no se hallan identificadas ideológicamente con el sistema, no harán nada en su favor.

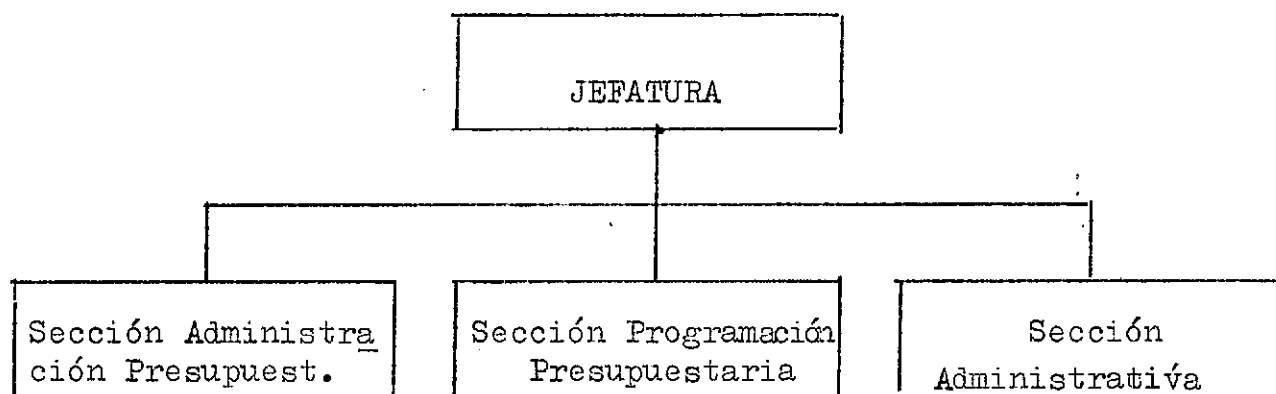
. Capacitación y adiestramiento de funcionarios y personal. Es un proceso que tiene especial significación tanto en la faz inicial de la implantación como en el sucesivo desarrollo del sistema.

Consiste en lograr una sistemática y permanente capacitación y desarrollo de funcionarios y empleados de todos los niveles, sensibilizando el medio para la adopción del sistema en su estructura y funcionamiento.

A esto se llega mediante el dictado de cursos de capacitación para funcionarios y personal de todos los niveles, y cursos de capacitación y adiestramiento para técnicos, que se desempeñarán en la formulación y control.

. Organización de la Oficina Central de Presupuesto. La Oficina Central de Presupuesto deberá estructurarse de forma tal que posibilite el cumplimiento de los objetivos del nuevo sistema presupuestario, adecuándose a la relevante función que desarrolla en su aplicación.

Con esta finalidad, la Dirección de Finanzas -comentada en el diagnóstico-, será reemplazada por una Oficina Central de Presupuesto, cuyo esquema orgánico será el siguiente:



La Jefatura se encargará de la coordinación de las actividades que se desarrollan en esta Oficina.

La Sección de Administración de Presupuesto cuyas finalidades básicas serán las de analizar la ejecución de gastos y recursos y - tomar intervención previa en todas las modificaciones presupuestarias.

La Sección de Programación Presupuestaria preparará los antecedentes técnicos para la fijación de niveles de actividad gubernativa, apertura de programas, estructuración presupuestaria y elaboración del anteproyecto de presupuesto.

Por último, la Sección Administrativa que se encargará de atender todo lo referente al personal, recepción y despacho de expedientes, control del patrimonio de la Oficina y biblioteca y archivo.

Las Secciones de Administración y Programación Presupuestaria, por sus funciones estrictamente técnicas que deben desplegar, serán dotadas de personal profesional capacitado, altamente especializado para permitir el logro de su finalidad.

Ante la falta de personal competente, ya que el existente solo tiene experiencia práctica en la confección y control financiero de la ejecución de presupuestos clásicos, se hace necesario la capacitación técnica en la corriente presupuestaria moderna para permitir su implementación.

Es interesante destacar también que no solo las dotaciones de la Oficina Central de Presupuesto requieren capacitación acorde con las técnicas de Presupuesto por Programas, sino también todas las unidades administrativas que de alguna forma deban proporcionar la información adecuada, referida al nuevo sistema presupuestario, e incluso a

aquellas responsables de su aplicación, para su correcto manejo.

Al mismo tiempo es necesario la creación de las oficinas Sectoriales de Presupuesto, que tendrán a su cargo la dirección del proceso de ejecución y control presupuestario en su sector, bajo la supervisión de la Oficina Central de presupuesto.

Estas Oficinas Sectoriales de Presupuesto tendrán las siguientes atribuciones:

- Registrar el ritmo de ejecución de los programas\*
- Informar sobre las alteraciones de los programas, sea que estas se refieran a su amplitud o contenido;
- Controlar el gasto efectuado en los programas, actividades y proyectos;
- Mantener información sobre los costos globales y unitarios de los mismos;
- Objetar gastos ilegales e innecesarios. Si un gasto es objetado, el jefe del programa puede insistir en él bajo su responsabilidad. El jefe de la Oficina Sectorial de Presupuesto acatará la orden pero dará cuenta por escrito de la insistencia a la Oficina Central de Presupuesto, con lo cual quedará liberada de responsabilidad;
- Proponer modificaciones en la estructura y procedimientos administrativos a los organismos técnicos correspondientes.

. Creación de la Oficina de Organización y Métodos. Con esto se tiende a mejorar la organización y funcionamiento de la administración pública.

Estas mejoras se consiguen: recopilando, analizando y ordenando todos los hechos de la situación ; encontrando la mejor manera de eliminar el trabajo no indispensable, reducir al mínimo el trabajo de duplicación, centralizar normativamente y descentralizar operativamente, según lo justifiquen los hechos, simplificar, modernizar y, cuando sea procedente, uniformar las organizaciones o métodos a través de estudios de macroorganización (análisis estructural) y microanálisis (análisis de procedimientos).

La Oficina de Organización y Métodos tiene la misión de determinar la eficiencia de los programas, que por sus características especiales, no pueden ser evaluados.

. Implantación del Control de Gestión. El control de gestión - tiene por objeto detectar las desviaciones, determinar sus causas y permitir la aplicación de medidas correctivas ágiles y eficientes para neutralizar sus efectos, o por lo menos minimizarlos.

Si bien es cierto que las funciones de control son indelegables, la realización de las etapas operativas del proceso justifican la creación de organismos de control, pero quien delega es en última instancia quien lo ejerce, ya que recibe la información convenientemente procesada por estos organismos.

Las funciones que deberá cumplir el organismo de control son las siguientes:

- Establecer patrones de medida, basándose en la programación operativa.
- Recolectar información relativa a lo realizado con oportunidad, a fin de confrontarlo con lo programado en el calendario de actividades. Para el logro de esta función debe adoptarse un sistema de información que permita agilidad en el flujo de la misma.
- Evaluar la información cotejando lo programado con lo realizado a los efectos de establecer las desviaciones.
- Investigar sobre las causas que originaron las desviaciones.

La Oficina de Control de Gestión produce información sistematizada acerca de las desviaciones producidas, que se remiten periódicamente a los distintos niveles directivos, para que éstos puedan tomar rápidamente las medidas correctivas, al mismo tiempo que se mantiene un sistema de control permanente.

. Experiencias pilotos. Es necesario realizar una aplicación de carácter experimental en algunas unidades administrativas que se adapten mejor a la finalidad perseguida, a efectos de recabar indicios sobre el comportamiento del sistema.

Para ello, deben elegirse aquellas reparticiones que por su estado de organización o por la naturaleza de los servicios que cubren, están en mejores condiciones de servir de base de lanzamiento del programa.

PLAN INMEDIATO DE TRABAJO

Estimamos que, como una forma concreta de la puesta en marcha del sistema, podrían verificarse los siguientes pasos:

Año 1972

Primer Semestre:

- . Seminarios de sensibilización para autoridades
- . Cursos intensivos de 3/6 meses para capacitación y adiestramiento de personal, a nivel de profesionales en la materia y empleados del área.

Segundo Semestre:

- . Organización de la Oficina Central de Presupuesto.
- . Creación de la Oficina de Organización y Métodos.
- . Formulación de un proyecto de presupuesto por programa piloto, para aplicarse en algunas unidades administrativas en el año - 1973.
- . Creación de las oficinas Sectoriales de Presupuesto en estas unidades.

Año 1973

Primer Semestre:


- . Aplicación del presupuesto por programas en las unidades elegidas.
- . Implantación del Control de Gestión Física y de Eficiencia

Segundo Semestre:


- . Evaluación de los resultados de la aplicación del presupuesto por programas en las unidades que lo adoptaron.
- . Formulación del presupuesto por programas para toda la Administración Provincial en 1974.

Año 1974

- . Aplicación integral del sistema.

  
M. A. Lucero Nieto

  
A. V. Rombolá

  
L. A. González