

CATALOGADO

11563



GERMAN H. OJEDA

INFORME SOBRE LA FACTIBILIDAD
DE LA IMPLANTACION DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS
EN LA PROVINCIA DE SANTA CRUZ

0
B. 41303
020

JUNIO DE 1972

I N F O R M E

En cumplimiento de la misión encomendada, me trasladé a la ciudad de Río Gallegos, capital de la Provincia de Santa Cruz, donde permanecí desde el 24 de abril hasta el 9 de mayo ppdos.

Durante mi permanencia en dicha ciudad, me entrevisté repetidas veces con diversos funcionarios provinciales, entre ellos el Subsecretario de Hacienda del Ministerio de Economía y Obras Públicas Cont. Arturo Jorge Pfanner; Contador General de la Provincia Cont. Virgilio Rubén Palacios; Tesorero General de la Provincia señor Manuel Villa Menéndez; Director General de Presupuesto señor Enrique Auerbach; Director Técnico del Ministerio de Desarrollo y Servicio Civil Lic. Horacio / Raúl Lafuente, Director General de Procesamiento de Datos señor Horacio Villani y otros, visitando sus reparticiones.

En todo momento conté con la buena disposición y colaboración de los funcionarios entrevistados, quienes me facilitaron el cumplimiento de mi labor investigativa en torno a la Dirección General de Presupuesto y Contaduría y Tesorería General.

Mi trabajo hubo de exceder, necesariamente, el ámbito señalado en el plan de trabajo convenido y se extendió a la Dirección General de Procesamiento de Datos, por la incidencia que tiene en el proceso presupuestario o la participación que tendría en la eventual implantación de un sistema de presupuesto por programas.

El análisis de los organismos del Gobierno mencionados y la evaluación de la factibilidad para la implantación / del presupuesto por programas en Santa Cruz se desarrolla en los siguientes puntos:

1.- LA DIRECCION GENERAL DE PRESUPUESTO

- 1.1 - Antecedentes de su creación y funciones
- 1.2 - El sistema presupuestario de la Provincia
- 1.3 - El período presupuestario
- 1.4 - La formulación del presupuesto
- 1.5 - Estructura actual
- 1.6 - Estructura prevista
- 1.7 - La comisión Permanente de Presupuesto
- 1.8 - Los recursos humanos.

2.- LA CONTADURIA GENERAL DE LA PROVINCIA

- 2.1 - Estructura actual
- 2.2 - La contabilidad de la ejecución del presupuesto
- 2.3 - La contabilidad patrimonial
- 2.4 - El Departamento Sueldos
- 2.5 - Recursos humanos
- 2.6 - Algunas dificultades en la ejecución del presupuesto

3.- LA TESORERIA GENERAL

- 3.1 - Estructura actual
- 3.2 - Recursos humanos

4.- LA DIRECCION DE PROCESAMIENTO DE DATOS

- 4.1 - Su participación en el sistema presupuestario
- 4.2 - Sistemas en ejecución
- 4.3 - Recursos humanos

5.- EVALUACION

1.- LA DIRECCION GENERAL DE PRESUPUESTO

1.1 - Antecedentes de su creación y funciones

La actual Dirección General de Presupuesto de la Provincia de Santa Cruz -organismo dependiente de la Subsecretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Obras Públicas- fue creada por decreto N° 1583 (agregado a este informe como Anexo 1), a partir del 1° de noviembre de 1971, sobre la base de la anterior Dirección de Programación y Control Presupuestario, cuyas funciones debe absorber y ampliar según se expresa en el acto jurídico de su creación.

Todavía no ha sido dictado su nuevo ordenamiento interno, por lo que el organismo se rige por las disposiciones del decreto N° 977/70 (llamado de organización sectorial del Ministerio de Economía y Obras Públicas y que se incorpora como Anexo 2), el cual en su art. 10° determina la competencia del mismo señalando sus funciones. Estas pueden sintetizarse en:

- a) asesoramiento sobre la utilización de los recursos financieros para el logro de los planes provinciales;
- b) preparación del presupuesto de recursos y gastos y de sus reestructuraciones;
- c) centralizar la información sobre ejecución del presupuesto, proponiendo planes de ejecución;
- d) proponer planes de pago del gasto público;
- e) actuar como secretaría de la Comisión Permanente / de Presupuesto.

Estas precisiones del Decreto N° 977/70 parecen suficientemente amplias como para asegurar a la Dirección General de Presupuesto una activa participación en la formulación, / preparación, dirección de la ejecución y canalización de la / información del control del Presupuesto de la Provincia.

No basta sin embargo este análisis, por cuanto el organismo recreado por el decreto N° 1583/71 parece llamado a / adquirir otra dimensión. En efecto, en los considerandos del mencionado instrumento no sólo se habla de elevar de nivel jerárquico al anterior organismo convirtiéndolo en "Dirección / General", sino también de asignarle responsabilidad en la formulación de los "planes anuales operativos de la Provincia, / en términos económico financieros". Igual conclusión se desprende del proyecto de organización interna formulado por la propia Dirección General de Presupuesto (que aún no ha sido / sancionado por el Poder Ejecutivo y que como tal se agrega al presente como Anexo 3). En efecto, en este proyecto se modifican los términos en que se definían algunas funciones en el / decreto N° 977/70 y se agregan otras, como por ejemplo:

a) Se modifica la expresión "asesorar sobre el enca -
~~minamiento de los recursos financieros hacia objetivos...~~ /
~~por "canalizar los recursos financieros hacia objetivos..." /~~
(A-1° del Anexo 3)

b) Se agrega en el punto D-2° del Anexo 3) una función nueva: "Registrar, previo informe de los organismos competentes, el ritmo de ejecución de los programas".

c) Se incorpora en el punto D-3° esta función no prevista anteriormente: "Controlar el gasto efectuado en los pro

gramas, actividades y proyectos".

A más de resultar en algunos casos demasiado detallada, al punto de incluir en la determinación de las funciones también la metodología de su realización, la reglamentación / proyectada llevaría a la Dirección de Presupuesto prácticamente a la imposibilidad de cumplir las funciones que se le asignarían, tanto por la organización como por el personal que le resultaría necesario.

1.2 - El sistema presupuestario de la Provincia

Antes de analizar la estructura y recursos humanos / del organismo encargado de la preparación y dirección de la / ejecución del Presupuesto, considero necesario hacer unas referencias al sistema presupuestario de la Provincia, tanto en sus aspectos normativos como en lo que hace al proceso de formulación, destacando algunas observaciones sobre el período / que abarca el ejercicio financiero.

Las normas que determinan el ámbito y la estructura / del presupuesto provincial y que rigen el funcionamiento del sistema, están dadas por la Ley de Contabilidad -Ley N° 126-, cuyo texto se acompaña como Anexo. 4), por lo que omito su análisis particular. Esta Ley data de noviembre de 1959 habiendo sido modificada en 1965 sólo en cuanto al período presupuestario, y presenta diversos inconvenientes que en éste y otros / capítulos se irán señalando en sus aspectos más importantes.

Se trata de una ley sumamente reglamentarista, cuyas disposiciones se han visto superadas por la técnica o por la

variación de las circunstancias en que fuera sancionada. Así, por ejemplo, determina expresamente una clasificación presupuestaria (personal y otros gastos) que ya no se sigue; obliga a una excesiva rigidez en la administración del presupuesto; establece procedimientos administrativos condicionados a montos del gasto en niveles que los hacen no sólo innecesariamente costosos sino también inoperantes.

En la práctica, orientada como el resto de las Provincias por las normas sobre presupuestos uniformes dictadas por el Ministerio de Hacienda de la Nación, la Provincia de Santa Cruz ha ido abandonando algunas de las precisiones de la Ley de Contabilidad e introduciéndole modificaciones parciales / por la ley anual.

En la actualidad el presupuesto provincial tiene la / estructura uniforme mencionada y se rige por normas de adecuación que lo hacen, por lo menos en ese aspecto, más flexible. Otras condiciones continúan en vigencia y traban, sin ninguna duda, una ejecución fluida y eficiente.

Desde hace dos años la Provincia viene gestionando la autorización para sancionar una nueva ley de Contabilidad, / formulada en base a un esquema uniforme para Provincia preparado también por el Ministerio de Hacienda de la Nación. Una copia de este proyecto que, según parece, será autorizado en breve tiempo, se acompaña a este informe como Anexo 5). Mediante la sanción de la nueva ley se facilitará el proceso de formulación y ejecución del presupuesto y se solucionará la / mayor parte de los inconvenientes que presenta la legislación actual.

1.3 - El período presupuestario

Cabe hacer una referencia al período que abarca el ejercicio presupuestario a través de las distintas normas que la Provincia de Santa Cruz ha tenido y se propone formular en el futuro, así como hacer su análisis a la luz de las condiciones en que debe desenvolverse esta Provincia, la más austral del suelo patrio.

La referida ley 126 de Contabilidad estableció la duración del ejercicio económico financiero de la Administración Provincial en un año, determinándolo entre el 1° de noviembre de cada año y el 31 de octubre siguiente. Posteriormente, por la Ley N° 515, en la parte que no fue vetada por el Poder Ejecutivo (cuyo texto se incorpora al final del Anexo 4), se estableció el ejercicio presupuestario entre el 1° de julio de cada año y el 30 de junio del siguiente.

Esta última norma tuvo, sin embargo, escasa vigencia, por cuanto la Provincia debió adaptar el ejercicio presupuestario a las normas impuestas por el Ministerio de Hacienda de la Nación y llevarlo del 1° de enero al 31 de diciembre de cada año, tal como está en la actualidad y como expresamente se lo establece también en el proyecto de nueva ley de contabilidad.

Existen, sin embargo, fundadas razones para estimar conveniente para la Provincia de Santa Cruz un ejercicio presupuestario que comience el 1° de julio y termine el 30 de junio siguiente. Se trata, en efecto, de una región con un invierno riguroso, a más de extenso, con registros termométricos

persistentes por debajo de los 0 grados, nevadas generales y rutas que se vuelven intransitables. Esto origina dos períodos anuales claramente diferenciados por el ritmo de su actividad: el verano y sus meses próximos, y el invierno. Este, / el invierno, es la época de la "veda" de la construcción: lo que no se ha hecho hasta comenzar mayo deberá muy probablemente esperar a septiembre u octubre.

Dadas estas características, a Santa Cruz le resulta sumamente práctico un ejercicio presupuestario que abarque íntegro el período de mayor actividad y permita, a su término, hacer una evaluación de lo ejecutado y preparar nuevos planes que se pondrán en marcha en el período siguiente. Por el contrario, tener que esperar autorizaciones presupuestarias que se producirán a mediados del período de mayor actividad compromete seriamente las posibilidades físicas de ejecución.

En momentos de estar cumpliendo este trabajo de investigación -primeros días de mayo- la Provincia tenía todavía / en discusión con el Gobierno Nacional su presupuesto para el ejercicio 1972 comenzado el 1° de enero mediante la prórroga del presupuesto anterior. Obras que se había programado en / ~~Octubre o Noviembre para comenzar prácticamente en seguida, /~~ ~~ya no podrían ejecutarse hasta los últimos meses del período presupuestario.~~

1.4 - La formulación del Presupuesto

Dentro de un sistema tradicional y sin la orientación de planes definidos a mediano plazo, el presupuesto de la Provincia es formulado mediante la edición y ajuste de los requere

rimientos de los diversos organismos de la Administración. Estos son preventivamente instruidos por la Dirección General / de Presupuesto mediante normas generales relativas a: Personal (tratamiento de las vacantes existentes, ascensos, personal supernumerario y contratado y política salarial), limitación en el incremento aceptable en las partidas para la compra de bienes y servicios, normas de clasificación del gasto, etc. Las normas que rigieron para la preparación de los anteproyectos de presupuesto para el ejercicio 1972 y los formularios utilizados se incorporan a este informe en el Anexo 6).

La escasez de los recursos genuinos para financiar el presupuesto obliga a supeditar sus montos globales a los aportes financieros que otorgue el Gobierno Nacional, en cuya discusión han transcurrido los primeros meses del ejercicio 1972, con sucesivos ajustes sobre el proyecto original, practicados por la propia Dirección General de Presupuesto.

Juntamente con el presupuesto se prepara el Plan Anual de Gobierno, consistente en la enunciación de las principales acciones que se proponen para el ejercicio, con las unidades del Gobierno encargadas de su ejecución. Este plan anual ordenado institucionalmente por jurisdicción y dentro de cada una de ellas por sector de planificación, si bien carece de diagnósticos y en varios de sus capítulos es poco preciso en cuanto a las acciones a cumplir, su intensidad o cuantificación y la responsabilidad de su ejecución, se constituye en una guía para conocer el destino que tendrán las previsiones presupuestarias.

Sin embargo es de reconocer que el presupuesto al menos aparentemente no refleja una coordinación con el plan anual, así como después en su ejecución no se compatibilizan los respectivos avances y resultados.

La responsabilidad de la preparación del Plan Anual / corresponde actualmente al Ministerio de Desarrollo y Servicio Civil, en base al aporte de las diversas áreas del Gobierno.

En el Anexo 7) se acompaña el Plan Anual de Gobierno correspondiente al ejercicio 1971; en el Anexo 8), la parte / correspondiente al Sector Economía del Plan Anual de 1972 / (aún no sancionado como consecuencia de la falta de sanción / del Presupuesto), sobre la que se harán más adelante otras / consideraciones.

1.5 - Estructura actual

La organización interna de la Dirección General de / Presupuesto -esquemática en el Anexo 9)- comprende dos departamentos: el "Departamento de Plan Anual Operativo" y el / "Departamento de Balances Preventivos".

El primero tiene a su cargo la formulación del presupuesto anual de recursos y gastos y su ajuste durante la ejecución, así como efectuar análisis e informes sobre el gasto público provincial. El Departamento de Balances Preventivos / tiene a su cargo elaborar presupuestos estimativos mensuales, lo que se concretan en simples planes de pago, para lo cual / mantiene una información actualizada de los libramientos impagos.

El reducido número de personal con que cuenta en la actualidad la repartición y el hecho de estar en proceso de reorganización de acuerdo al decreto N° 1583/71, hace que no sea muy clara en la práctica la división de funciones y de tareas de los departamentos.

Cabe hacer sin embargo una acotación sobre las denominaciones empleadas. En los diversos instrumentos en que se define una estructura para la Dirección General de Presupuesto, incluso en el proyecto de nueva organización incorporado como Anexo 3) se hace referencia al "Plan Anual Operativo" no en el sentido de un instrumento de la planificación de la economía, en el cual se indiquen las metas y acciones a cumplir en el corto plazo por el sector público y el sector privado, en función de estrategias y políticas determinadas en un plan anterior, sino exclusivamente como el propio presupuesto del Gobierno de la Provincia. Es evidente, por el detalle de las propias funciones definidas para el Departamento del Plan Anual Operativo, que hay una magnificación inadecuada en la denominación, ya que sería mucho más concreto y preciso hablar del Departamento de Programación del Presupuesto o Programación Presupuestaria. El restante departamento, de Balances Preventivos, mejora su denominación al pasar a ser de "control presupuestario", denominación que se acomoda más con las funciones propuestas en el proyecto de nuevo ordenamiento.

1.6 - Estructura prevista

Según informa la propia Dirección General de Presupuesto, está prevista una nueva organización -que también puede verse en el Anexo 9), en la cual los actuales departamentos estarían conducidos por una Dirección interna. Estas di-

recciones internas se denominarían:

- Dirección de Plan Operativo Anual, con funciones si milares a las actuales y con un departamento dependiente: el Departamento de Plan Operativo Anual;

- Dirección de Control Presupuestario, con un departamento dependiente: el Departamento de Control Presupuestario, que al cambiar de denominación encaminaría sus funciones a efectivizar y/o canalizar el control de ejecución del presu- / puesto.

Además se incorporaría una Sección que comprendería / las tareas administrativas.

Esta nueva estructura se haría efectiva después de / sancionado el Presupuesto para 1972, ya que én él se prevén / los cargos de directores internos que anteriormente no exis - tían. En la misma oportunidad se dictaría el nuevo ordenamiento de funciones, probablemente en base al proyecto incorporado en el Anexo 3).

La creación de direcciones internas con un solo departamento dependiente, el que se denomina igual que su respectiva dirección, no aparece como adecuado a una buena técnica de organización administrativa. En la práctica estos cambios de niveles se orientan a resolver problemas de remuneraciones, / los que deberían tener otro tratamiento sin necesidad de afectar el esquema organizacional.

Por una deficiencia en la confección del gráfico, en el Anexo 9) aparece la Sección Administrativa dependiente de los departamentos anteriormente mencionados. La referida sec-

ción tiene dependencia de la Dirección General.

1.7 - La Comisión Permanente de Presupuesto

Tanto por estar dentro de las responsabilidades de la Dirección General de Presupuesto ejercer la Secretaría de la "Comisión Permanente de Presupuesto" como por la atingencia / de sus funciones, debe hacerse una referencia a la expresada Comisión.

Este organismo fue creado por decreto N° 1684 del 22 de octubre de 1968, cuya copia se agrega como Anexo 10). Por el artículo 1° se la determina en jurisdicción del Ministerio de Economía y Obras Públicas y por el art. 2° se establecen / sus funciones en: 1) Asesorar en materia de técnica presupues-
taria y centralizar la elaboración del presupuesto de gastos, de acuerdo con las directivas fijadas por el Poder Ejecutivo; y 2) Intervenir en los reajustes de presupuesto. Integran la Comisión el Subsecretario de Hacienda, que la preside, el Con-
tador General de la Provincia, el Asesor Letrado del Ministe-
rio de Economía y Obras Públicas, el Director General de Ren-
tas y el Director de Finanzas (actualmente Director General /
de Presupuesto) quien actúa como Secretario. Se prevé también la integración eventual por otros funcionarios según sea el /
carácter de los asuntos a tratar, como también la presencia /
en la Comisión, en carácter de delegados, de los Jefes de los
Servicios Administrativos (Directores de Administración) de /
los diversos Ministerios, Policía y entes descentralizados.

Como se advierte por su simple lectura, las funciones asignadas en 1968 a la Comisión Permanente de Presupuesto son

también determinadas en 1970 por el decreto N° 977 para la Dirección de Programación y Control Presupuestario y ratificadas en 1971 por el decreto N° 1583 para la actual Dirección General de Presupuesto. Los considerandos del Decreto que crea la Comisión están referidos principalmente a la coordinación, que reconoce como necesaria, aunque luego asigne al organismo funciones eminentemente ejecutivas. La exposición de motivos, unida a las funciones que en la práctica ha cumplido la Comisión, permiten suponer una deficiente expresión de esas funciones, que deberían quedar limitadas al campo de la coordinación.

La comisión Permanente ha tenido en general poca actividad; por otra parte, no se la menciona como órgano institucional en el decreto N° 977/70 que trata de la organización interna sectorial del Ministerio de Economía y Obras Públicas.

1.8. - Los recursos humanos

La dirección General de Presupuesto cuenta con una planta de personal que se ampliará considerablemente de acuerdo a las previsiones del Presupuesto 1972. Por otra parte, si bien se cuenta con una dotación estable, en períodos de picos de trabajo originados por la etapa de formulación del proyecto de presupuesto incorporará transitoriamente personal cedido por otras reparticiones. Este personal que podríamos denominar transitorio, ya tiene por lo general un adiestramiento relativo en las tareas propias de presupuesto -ya sean técnicas ya administrativas- por lo que su incorporación constituye un eficaz auxilio.

Por estas razones, el análisis de la dotación de re -

cursos humanos, al menos cuantitativamente, debe hacerse: a) con relación a la estructura actual y a la estructura prevista b) con relación a la dotación permanente y a la dotación transitoria auxiliar.

Aunque los cuadros incorporados al Anexo 9) son suficientemente ilustrativos, se señala que la dotación actual y prevista es como sigue:

Dotación actual:

	Dotación permanente	Dotación transitoria	Dotación máxima
Dirección general	1	-	1
Departamento Plan Op. Anual	4	3	7
Departamento Balances Prev.	<u>4</u>	<u>2</u>	<u>6</u>
Total	9	5	14

Dotación prevista:

Dirección general	1	-	1
Dirección Plan Operativo Anual	8	3	11
Dir. de Control Presupuestario	6	3	9
Sección Administrativa	<u>1</u>	<u>1</u>	<u>2</u>
Total	16	7	23

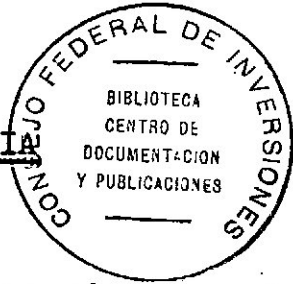
En el Anexo 9) pueden verse los niveles jerárquicos y tareas de la planta permanente actual y prevista, destacándose que actualmente 4 se ocupan de tareas técnicas vinculadas al presupuesto y 5 en tareas administrativas; en tanto de la planta prevista 8 se ocuparán de tareas técnicas vinculadas al presupuesto y otros 8 de tareas administrativas. Esta relación personal técnico/personal administrativo parece demasiado baja, sobre todo que, frente al crecimiento del número de

personal, no mejora sustancialmente.

En cuanto a la profesionalidad del personal de la Dirección General de Presupuesto, cabe mencionar que no se cuenta con profesionales universitarios; del personal dedicado a las tareas técnicas de presupuesto, 3 han seguido un curso sobre el presupuesto por programas.

En general, se advierte un escaso número de personal, lo que podría solucionarse con la incorporación de la planta ampliada prevista en el presupuesto 1972, siempre que se prestara atención especial en cubrir las funciones técnicas con personal capacitado o en condiciones de capacitarse en breve tiempo.

de integración eventual por otros circunstancias según sea el carácter de los asuntos a tratar, como también la experiencia



2.- LA CONTADURIA GENERAL DE LA PROVINCIA

2.1 - Estructura actual

La estructura actual de la Contaduría General comprende de 5 departamentos técnicos y una división Despacho, a saber:

- Departamento Contabilidad
- Departamento Patrimonio
- Departamento Responsables
- Departamento Sueldos
- Departamento Gastos
- División Despacho

Corresponden al Departamento Contabilidad las siguientes funciones: Análisis e información de las erogaciones;
 Análisis e información de los recursos;
 Contabilidad general;
 Control de ejecución contable del Presupuesto

Corresponden al Departamento Patrimonio las siguientes funciones: Registro Patrimonial
 Control documental

Corresponde al Departamento Reponsables las siguientes funciones: Control de cargos;
 control de rendiciones de cuentas

Corresponden al Departamento Sueldos las siguientes funciones: Certificaciones de servicios prestados a la Administración;
 Retenciones Directas;
 Control de liquidaciones;

Corresponden al Departamento Gastos las siguientes funciones:

Control documental;

Control de información para el procesamiento de la contabilidad;

Control de legalidad del gasto.

De las funciones esquematizadas sintéticamente en la forma precedente, algunas están en vías de ordenamiento, por lo que cabe efectuar algunos análisis particulares, especialmente sobre: Automación de las operaciones de registro contable; contabilidad patrimonial; liquidaciones y certificaciones de sueldos.

2.2 - La Contabilidad de la Ejecución del Presupuesto

La Contabilidad analítica de la ejecución del Presupuesto es llevada actualmente en las Direcciones de Administración, bajo la auditoría de la Contaduría General de la Provincia, en forma manual y según un plan de contabilidad aprobado por decreto N° 1787/65 y acuerdo interpretativo del Tribunal de Cuentas (lo que se agrega al presente informe como Anexo 11). La Contaduría General, en coordinación la Dirección de Procesamiento de Datos, ha venido desde hace algún tiempo preparando la automatización del sistema, mediante el empleo del equipo con que cuenta el segundo de dichos organismos. A tal efecto se han dictado normas y preparado un juego de 6 formularios a utilizar, los que por razones de brevedad no son detallados en este informe y se incorporan como Anexo 12).

Estos formularios son llenados por las Direcciones de Administración y controlados formalmente por la Contaduría General, para luego ser procesados en la Dirección de Procesamiento de Datos. El sistema está en sus comienzos y se aplica

rá con la información proveniente de todo el ejercicio 1972, sobre el presupuesto a sancionarse (actualmente se está ejecutando en forma provisoria el presupuesto 1971 prorrogado hasta la sanción de la nueva ley). Los formularios comprenden la información analítica de todos los pasos o etapas del gasto / correspondientes a cada una de las operaciones del Gobierno.

Estando todo listo para dar marcha al nuevo sistema, se estima que en corto tiempo se tendrán resultados interesantes. En el primer tiempo -por lo menos en todo lo que resta / del ejercicio- el procesamiento se efectuará en paralelo con la contabilidad manual, hasta tanto se puede asegurar confiabilidad al sistema y se estudien las formas legales para constituir el registro a partir del equipo electrónico. Por lo tanto, en un comienzo su utilización será solo con fines informativos.

El sistema abarca a toda la Administración Central, / pero únicamente a ella. Los Organismos Descentralizados -con sus propias Direcciones de Administración- podrían entrar posteriormente al sistema, pero se ha preferido no hacerlo ahora para que sus eventuales retrasos no afecten al resto de la Administración. Estos atrasos son muy significativos, anotándose por ejemplo, que no puede elaborarse una información consolidada de ejecución por falta de datos contables de algún organismo descentralizado, o por no haber cerrado el balance de / 1970. De cualquier manera, la agilización del sistema de contabilidad e información de la ejecución del presupuesto evidenciará las fallas e impulsará su pronta corrección.

2.3 - La contabilidad patrimonial

Otro de los problemas que tiene planteados la Contaduría General es la implementación de un sistema de contabilidad patrimonial. Diseñado ya el sistema, su puesta en marcha se haría a partir de un censo de bienes del Estado Provincial, para lo cual se requiere el dictado de un decreto que disponga el relevamiento, imponga el procedimiento y determine a los responsables que se constituirán en oficiales censistas. Está previsto que en el día del relevamiento la Administración dejará otros asuntos y se dedicará de pleno a la confección de las planillas censales.

2.4 - El Departamento Sueldos

Hasta hace un tiempo la Contaduría General liquidaba todos los sueldos de la Administración Central, lo que originó que paralelamente se fuera formando un archivo de información sobre liquidaciones practicadas años atrás. Actualmente la función de liquidar sueldos está a cargo de las Direcciones de Administración, que en su mayor parte operan a través de la Dirección de Procesamiento de Datos; sin embargo, continúa la Contaduría General centralizando las órdenes de retenciones y el control de las liquidaciones, lo que le ocupa bastante personal y tiempo. Además, todavía expide las certificaciones de servicios prestados a la Administración Provincial, lo que efectúa a partir de los datos consignados en las planillas de liquidación mensual. Para ello deben consultarse las liquidaciones mensuales generalmente de varios años, las que deben ser revisadas minuciosamente pues se tiene que ubi-

car al interesado por su nombre y apellido.

La Contaduría General se propone codificar a los agentes de la Administración, a los efectos de la liquidación de sueldos, por medio del "número autogenerado", lo que facilitará en adelante las liquidaciones, los registros y las búsquedas para las certificaciones.

Sin embargo, a pesar de que la tarea puede tecnificarse, debe pensarse en descargar de ella a la Contaduría Gene -
ral, radicándola en otro organismo más afín con la administra
ción del personal.

2.5 - Recursos humanos

La Contaduría General cuenta actualmente con 31 agen -
tes, distribuídos de la siguiente manera:

- Conducción superior, 2(Contador General y Subcontador general, éste actualmente en funciones superiores con re -
tención del cargo);
- División Despacho: 1 jefe y 1 auxiliar;
- Departamento Contabilidad; 1 jefe y 3 auxiliares;
- Departamento Patrimonio: 1 jefe y 2 auxiliares;
- Departamento Responsables: 1 jefe y 3 auxiliares;
- Departamento Sueldos: 1 jefe y 9 auxiliares;
- Departamento Gastos: 1 jefe y 5 auxiliares.

La profesionalidad de este personal es como sigue:
2 Contadores Públicos Nacionales (uno de ellos no se de -
sempeña actualmente en la Repartición;
1 Perito Mercantil(Jefe Departamento Contabilidad)
1 Bachiller (auxiliar)
27 sin título secundario.

De este somero análisis se desprende que, si bien aparentemente la dotación total de personal no es demasiado reducida en relación a la dimensión de la Administración, el hecho de que el Departamento Sueldos ocupe por sí solo más del 30 % hace exigua la asignación a las restantes unidades.

Por otra parte, se señala la total ausencia de profesionales en el nivel operativo, lo que sin duda torna más dificultoso el avance en el mejoramiento de los sistemas y no favorece una buena auditoría.

2.6 - Algunas dificultades en la ejecución del presupuesto

No puede cerrarse este capítulo sin dejar sentadas algunas observaciones relativas a la etapa de ejecución del presupuesto provincial, en especial a dificultades operativas que nacen de la Ley de Contabilidad. Para ello, aunque sea solamente, se analiza el proceso de ejecución presupuestal.

La ejecución del presupuesto se lleva a cabo a partir de las órdenes de disposición de fondos libradas a favor de cada uno de los servicios administrativos, siguiendo las normas dispuestas en la Ley N° 126 de Contabilidad.

En cada una de las jurisdicciones y de los Organismos Descentralizados (Ministerios) funciona una Dirección de Administración que reúne las principales funciones de tramitación y registración del gasto, bajo la dirección técnica y auditoría de la Contaduría General y la intervención preventiva y a posteriori del Tribunal de Cuentas. Las compras masivas están a cargo de la Dirección de Adquisiciones y los acopios y suministros a cargo de la Dirección de Suministros, que formula /

cargos por los bienes que entrega a atender con las partidas presupuestarias. La liquidación de sueldos, hasta hace poco / centralizaba en la Contaduría General, pasa a las Direcciones de Administración, donde también ahora se llevan los registros de personal.

Las Direcciones de Administración perciben en carácter de orden de pago anticipada, una cuota equivalente al 18% de sus partidas de bienes y de servicios, de la que va haciendo uso para sus operaciones y recuperándola por medio de rendiciones de cuentas.

Las órdenes de pago en la Administración Central son librados por las Direcciones de Administración y previa regist tración en la Contaduría General pasan a la Tesorería General, la que toma nota de ellas reintegrándolas a la Dirección de / Administración de origen. Posteriormente, en base a una regulación de los pagos a cargo del Ministerio de Economía y Obras Públicas y de la que participa la Dirección de Presupuesto y la propia Tesorería General, se entregan fondos para su atención.

Las dificultades más notables en el proceso de ejecución del presupuesto residen en las limitaciones establecidas por la Ley de Contabilidad en cuanto al nivel jerárquico y de procedimiento según monto exigido para las contrataciones. Salvo excepciones debidamente establecidas en la ley, las con venciones sobre locaciones, arrendamientos, trabajos y suministros deben seguir en cada caso el procedimiento que se indica seguidamente:

Más de \$ 5.000, mediante licitación pública;
Más de \$ 1.000 y menos de \$ 5.000 por licitación privada;
Más de \$ 250 y menos de \$ 1.000, por concurso de precios;
hasta \$ 250, por compra directa.

Las contrataciones que excedan de \$ 1.000 deben ser a probadas por el Ministro; las que superen los \$ 10.000 deben contar con la aprobación del Poder Ejecutivo.

Estas limitaciones serán hasta cierto punto solucionadas por la nueva ley de contabilidad si se aprueba el proyecto en la forma propuesta. En efecto el proyecto impone los siguientes límites:

Más de \$ 10.000, mediante licitación pública;
Más de \$ 5.000 y menos de \$ 10.000, mediante licitación privada;
hasta \$ 5.000 según lo reglamente el Poder Ejecutivo.

Como se advierte, si bien no tan restringidas, estas limitaciones no favorecen una ejecución fluida. Parece ser que los montos limitativos fueron determinados en el momento de / formularse originalmente el proyecto, es decir hace casi dos años; por otra parte, el art. 27º del proyecto faculta a la actualización anual de los montos por el Poder Ejecutivo en base a la oscilación de los precios.

En otros aspectos y sobre todo mediando la nueva ley de Contabilidad que se anuncia próxima, la ejecución no encuentra demasiados problemas.

3.- LA TESORERIA GENERAL

3.1 - Estructura actual

La Tesorería General funciona de acuerdo a lo que establece la Ley de Contabilidad N° 126, canalizando el ingreso y el egreso de fondos del Tesoro Central. A tal efecto está organizada en tres departamentos, a saber:

- Departamento Pagos
- Departamento Contabilización
- Departamento Rendiciones

Los ingresos, que se producen por intermedio del Banco de la Provincia de Santa Cruz, se registran a través de la Tesorería General, provengan del orden local o de la coparticipación federal. Los egresos se producen mediante el procedimiento descrito en el punto 2.6, sea por la entrega anticipada de fondos a las Direcciones de Administración, sea por la atención de órdenes de pago directas.

La Tesorería General no resuelve sino ejecuta el plan de pagos determinado en el área del Ministerio de Economía. Dicho plan de pagos, que se instrumenta mediante los llamados balances financieros preventivos de la Dirección General de / ~~Presupuesto, es resuelto en el Ministerio y efectivizado oportunamente.~~ Presupuesto, es resuelto en el Ministerio y efectivizado oportunamente.

Las registraciones, hasta ahora manuales, entran ahora en el proceso de mecanización descrito en el capítulo anterior. De cualquier manera, no se observan en el área de la Tesorería General con gestiones que dificulten el desarrollo de su función.

3.2 - Recursos Humanos

En el Anexo 13) se agrega planilla informativa de los recursos humanos de la Tesorería General, con su respectiva / ubicación según la departamentalización descripta. Sobre un / total actual de 10 agentes, uno corresponde al nivel de con- ducción y 3 a cada uno de los departamentos: de Pagos, de Con- tabilización y de Rendiciones.

En cuanto al nivel de estudios cursados, no hay en es- ta Repartición profesionales universitarios. La mayor parte / del personal tiene estudios secundarios, lo que unido al adies- tramiento de que ha sido objeto, no ofrece dificultades para el correcto desempeño.

La presente es una copia de los documentos que se encuentran en el expediente de la Tesorería General, con el fin de que se pueda tener conocimiento de los datos que se manejan en este departamento.

4.- LA DIRECCION DE PROCESAMIENTO DE DATOS

4.1 - Su participación en el sistema presupuestario

Se ha incorporado a este organismo el presente informe por su importante participación en el sistema de la administración financiera de la Provincia de Santa Cruz. Esa participación se ha venido concretando hasta ahora en la liquidación / mecánica de sueldos y en el tratamiento de parte de las fuentes de financiamiento del Gobierno; el impuesto inmobiliario y últimamente el impuesto a las actividades lucrativas. También ha efectuado el organismo algunos trabajos de cálculo de partidas de personal para la elaboración del presupuesto o sus ajustes. Pero donde se da su más importante participación es / en la implementación de la contabilidad analítica mediante el equipo de computación.

Se trata pues de un organismo dinámico que poco a poco va ampliando su radio de operación y que puede constituirse en un eficaz instrumento para la mejora de los sistemas administrativos o en un cuello de botella para los planes que se tracen.

4.2 - Sistemas en ejecución

~~En la copia del informe que se agrega como Anexo 14)~~
En la copia del informe que se agrega como Anexo 14) al presente, se exponen con suficiente detalle los sistemas / que actualmente desarrolla el organismo, así como los que eran proyectos y que hoy ya se han incorporado.

Dentro de los que interesa a nuestros propósitos, debe señalarse la administración tributaria, la contabilidad y la liquidación de sueldos. A más de ellos, la Dirección Gene-

ral de Procesamiento de Datos podría plantearse la implementación de un sistema de cálculo del presupuesto que se combinara con el sistema de contabilidad, para agilizar la formulación y el ajuste del plan anual financiero.

En el punto 2.2 se ha expuesto la forma en que se está llevando a cabo la incorporación de la contabilidad analítica de la ejecución del presupuesto mediante el equipo de procesamiento. Cabe agregar que una observación personal de esos procedimientos, formularios y salida respectiva permiten hacer un juicio favorable de su buen funcionamiento.

La Dirección de Procesamiento de Datos cuenta con un equipo NCR 500, cuya capacidad permite por ahora atender los sistemas en funcionamiento, con un cierto margen de holgura. En el Anexo 15) se acompaña un informe de la mencionada reparación referido a la utilización de tiempo de computador.

4.3 - Recursos humanos

La planilla que se acompaña como Anexo 16) indica el personal con que cuenta la Dirección de Procesamiento de Datos. Además del cargo de Director, hay previstos 18 cargos en funciones técnicas de programación, operación o perforación, de los cuales solo 10 están ocupados, manteniéndose en este momento 8 vacantes. Indudablemente el número de la planta ocupada es escaso dado el crecimiento de la demanda de computación, pero al parecer podrá solucionarse dentro de poco tiempo, una vez realizado un curso cuyo anuncio se había formulado en los primeros días de mayo.

El referido personal cuenta en general con adecuada preparación para el desempeño de tareas.

5.- EVALUACION

El objeto del presente trabajo de análisis es evaluar la viabilidad, desde los puntos de vista institucional, organizativo y de recursos humanos y materiales, de la introducción de la técnica de presupuesto por programas en la Provincia de Santa Cruz.

A este respecto, cabe recordar aquí que en el Anexo / 8) se ha incluido la parte del Plan Anual de Gobierno para / 1972, correspondiente al área de la Subsecretaría de Hacienda, en el cual se establece como "programa" la "modernización del sistema presupuestario provincial", cuya unidad ejecutora es la Dirección General de Presupuesto y que consistirá en la / "implementación del Presupuesto por Programas, coincidente / con directivas del orden nacional". Entre las tareas asignadas, se indica "la preparación para la puesta en marcha para 1973 del Presupuesto por Programas provincial".

Si bien este plan no había sido puesto en vigencia, / su sanción por parte del Poder Ejecutivo significará una definición en cuanto a la decisión del Gobierno de Santa Cruz para introducir en la Administración Provincial la técnica del Presupuesto por Programas. Este es un punto de partida sumamente importante, ya que a una decisión de tal naturaleza incorporada al plan para el ejercicio deben corresponderse medidas de orden operativo que hagan posible y no demasiado dificultosa la reforma presupuestaria.

1.- Desde el punto de vista institucional, un sistema de presupuesto programado chocaría con la dificultad de un pe- /

río periodo presupuestario inadecuado. No es que el actual período imposibilite la programación, sino que el ciclo y consecuentemente el sistema de decisiones, previsiones, ejecución, controles y evaluación se adaptarían mucho más a la realidad si el comienzo y cierre se cumplieran a mediados del año calendario.

2.- En el aspecto organizativo, no puede dejar de mencionarse la necesidad previa de:

a) redefinir las funciones de la Dirección General de Presupuesto y su organización consecuente;

b) delimitar con mayor seguridad las funciones de la planificación y sus organismos encargados; dentro de éstos, papel que cumplirá la Dirección General de Presupuesto;

c) definir con precisión el control, tanto en su materia y procedimientos como en los responsables de practicarlo;

d) reformar la Comisión Permanente de Presupuesto haciéndolo un organismo de coordinación;

e) asegurar el funcionamiento del sistema de contabilidad mecanizada y su utilización para la toma de decisiones y el control;

f) incorporar a todos los organismos descentralizados al sistema de contabilidad mecanizada;

g) convertir el sistema de contabilidad mecanizada de informativa en legal, para lo cual deberán adecuarse las normas y formularios;

h) incorporar la contabilidad patrimonial;

i) incrementar el personal de Contaduría General de

dicado a la auditoría y especializarlo en la nueva técnica.

j) Simplificar el trámite para las contrataciones / y asignar mayores facultades a los directores de reparticio - nes que luego serán directores de programas;

3.- Desde el punto de vista de los recursos humanos, pre - viamente a la implantación de la nueva técnica deberían lle - varse a cabo las siguientes acciones:

k) cubrir con personal técnico y en lo posible pro - fesional los cargos que brinda a la Dirección General de Pre - supuesto la ley de gastos para el ejercicio 1972. Este personal debe ser dedicado fundamentalmente a tareas técnicas y debe / ser objeto de una especial preparación;

l) en cuanto a la Contaduría General, a más de lo / expresado en el punto i, debieran prepararse las condiciones que favorezcan el ingreso de profesionales;

m) en el orden general, debe llevarse a cabo una e - tapa de información y capacitación en cuanto a la nueva técni - ca presupuestaria, especialmente a niveles directivos y ejecu - tivos y en particular en las direcciones de administración y Contaduría General.

~~de este tipo de recursos materiales, se los conside -~~
4.- En cuanto a los recursos materiales, se los conside - ra adecuados, al menos temporariamente. De las nuevas aplica - ciones del equipo de la Dirección de Procesamiento de Datos / dependerá la necesidad de ampliarlo más o menos inmediatamen - te, pero sin duda ello deberá producirse en corto tiempo, por lo que debieran irse efectuando los estudios y preparando las bases para ello.

5.- En conclusión: no puede negarse que faltan todavía / condiciones para una implementación eficiente del presupuesto por programas en la provincia de Santa Cruz, pero esas condiciones podrían lograrse con una decidida acción del Gobierno Provincial, en primer término, que impulsara el desarrollo / del sistema con todas las medidas que resulten necesarias las principales de las cuales se han venido anunciando; y con un gran empeño de los organismos de la Administración Financiera que deben ponerse en condiciones de liderar el proceso de cambio, servirlo eficiente y constituirse en difusores de la nueva técnica.


GERMAN H. OJEDA

CORDOBA, junio de 1972.

LE CONSEJO ADMINISTRATIVO DEL GOBIERNO PROVINCIAL DE SANTA CRUZ
SE HA ENTERADO DE LA PRESENTE INFORMACION Y LA ACEPTA EN LOS TERMINOS
DE LA RESOLUCION NRO. 1000/72 DEL 15 DE JUNIO DE 1972.

INDICE DE DOCUMENTOS ANEXOS:

- 1.- Decreto N° 1583/71 de creación de la Dirección General de Presupuesto.
- 2.- Decreto N° 977/70, que dispone la organización y funciones del Ministerio de Economía y Obras Públicas.
- 3.- Proyecto de organización interna de la Dirección General de Presupuesto.
- 4.- Ley N° 126 de Contabilidad.
- 5.- Proyecto de nueva Ley de Contabilidad.
- 6.- Normas y formularios utilizados en la preparación del presupuesto 1972.
- 7.- Plan de Gobierno 1971.
- 8.- Plan de Gobierno 1972 (parte correspondiente al área Economía).
- 9.- Esquema de organización y recursos humanos de la Dirección General de Presupuesto.
- 10.- Decreto N° 1684/68 que crea la Comisión Permanente de Presupuesto.
- 11.- Plan de Contabilidad.
- 12.- Formularios e instrucciones para el procesamiento de la /
contabilidad.
- 13.- Planilla informativa de los recursos humanos de la Tesorería General.
- 14.- Sistemas en ejecución y en proyecto en la Dirección de Procesamiento de Datos.
- 15.- Tiempos de utilización del computador.
- 16.- Personal de la Dirección de Procesamiento de Datos.