

15076

CATALOGADO



Norma Battaglini - Germán H. Ojeda

Análisis de la situación de la Administración Financiera

DE LA PROVINCIA DE SANTIAGO DEL ESTERO

0
N. 311
B11A

N. 2031

ANALISIS DE LA SITUACION DE LA ADMINISTRACION FINANCIERA
DE LA PROVINCIA DE SANTIAGO DEL ESTERO

Como un paso previo a la implantación del sistema de Presupuesto por Programas en la Administración Provincial de Santiago del Estero, los técnicos del Consejo Federal de Inversiones que suscriben han efectuado un análisis de la situación de los organismos de la Administración Financiera de la Provincia, cuyas conclusiones se concretan en este informe.

El objetivo del trabajo no ha sido específicamente propender a la reforma y modernización de los sistemas actuales, si bien en algunos puntos se trata sobre el particular, sino reconocer la aptitud de tales organismos para asumir un papel activo, en un futuro inmediato, con motivo de la implantación del Presupuesto por Programas. Bajo este aspecto, y dado que se trata de preparar la primera etapa del proceso, el análisis se ha detenido más en detectar las deficiencias que pudieran afectar inicialmente la programación y la ejecución del presupuesto. Oportunamente deberán plantearse objetivos de reforma estructural que adapten totalmente los sistemas auxiliares a los requerimientos del sistema central de presupuesto por programas.

El análisis comprendió desde los aspectos jurídicos hasta el proceso de toma de decisiones para la formación del presupesto, y desde los procedimientos para la ejecución y el control del presupuesto hasta la capacidad de las instituciones participantes, tanto en su dotación como en su organización. A tal fin se han mantenido entrevistas y reuniones con funcionarios de nivel directivo y técnico de diversas reparticiones, pudiendo citarse principalmente al señor Subsecretario de Hacienda, la Dirección General de Presupuesto, la Contaduría General, la Tesorería General, las Direcciones de Planificación, de Rentas, de Compras y Suministros, de Control de Gestión, de Personal, de Administración para el Desarrollo, de Estadísticas y Censos, de Producción, etc.

La Ley de Presupuesto

En el aspecto de la Legislación, si bien no se ha previsto la existencia del Presupuesto por Programas, nada obsta para su implantación. Ni la Constitución Provincial ni la Ley de Contabilidad y otras disposiciones orgánicas referidas a la estructura presupestaria se oponen al avance en esta materia. Habrá sí que producir

algunas adaptaciones, especialmente para llenar los claros que resultan de no haberse podido prever el nuevo sistema.

Las modificaciones a estudiar alcanzarían probablemente en una primera etapa sólo a la Ley Anual de Presupuesto y su Ley Normativa de la Ejecución. En la primera, los cambios serán sustanciales por cuanto se modificará la estructura misma del Presupuesto. En la segunda, que comprende disposiciones sobre la ejecución del presupuesto, se deberá establecer la correspondencia con la nueva estructura presupuestaria, definiendo los alcances legales de la programación y las responsabilidades por la ejecución.

Instituciones Analizadas

Seguidamente se incluyen las conclusiones del análisis practicado sobre aquellas instituciones que tienen una directa vinculación con el Presupuesto Provincial.

ESTUDIO DE FACTIBILIDAD PARA LA IMPLANTACION DEL
PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN LA ADMINISTRACION
PUBLICA DE LA PROVINCIA DE SANTIAGO DEL ESTERO

Como consecuencia del estudio realizado sobre los organismos de la Administración Financiera y otros vinculados a la formulación y administración del Presupuesto de la Administración Provincial de Santiago del Estero, se llega a la conclusión de que es factible proceder en el corriente año a iniciar los trabajos para la implantación del Presupuesto por Programas.

La implantación del nuevo sistema determinará que deban realizarse diversos ajustes en el funcionamiento de gran parte de las instituciones analizadas, los cuales se concretan en mejoras de la organización y de los procedimientos, asunción de nuevas funciones, mayor dotación de recursos humanos y de equipos y capacitación del personal.

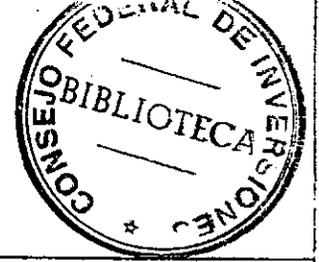
Algunas de las medidas aconsejables para un adecuado funcionamiento del sistema en una primera etapa del proceso de su implantación, son de aplicación inmediata; otras pueden tolerar un período de espera. Las de aplicación inmediata pueden distinguirse entre las que deben implementarse antes de iniciar la programación del presupuesto (las de mayor urgencia) y las que deben ser llevadas a cabo antes de la vigencia del instrumento de programación (las de menor urgencia).

En un cuadro sinóptico, que se agrega a continuación se exponen sintéticamente esas medidas, cuya explicación y fundamentación puede verse en el informe correspondiente a cada uno de los organismos analizados.

ADMINISTRACION FINANCIERA DE SANTIAGO DEL ESTERO

Principales problemas a solucionar en una primera etapa para el funcionamiento del sistema de Presupuesto por Programas

ORGANISMO	EN FORMA INMEDIATA		EN FORMA MEDIATA
	Con mayor urgencia	Con menor urgencia	
PLANIFICACION		Apoyo a los diferentes organismos en la determinación de objetivos y metas y a la D-G. Presupuesto en la coordinación y compatibilización de los programas.	
PRESUPUESTO	Organización de la Repartición Incorporación de sectorialistas Capacitación extensiva de la Administración Constitución del Comité Ejecutivo de Programación Presupuestaria.	Problema de locales para oficinas.	
PRODUCCION	Procesamiento del proyecto de Presupuesto 1975 Dotación de analistas de sistemas.	Procesamiento de la contabilidad sintética del Presupuesto 1975.	Procesamiento de la contabilidad analítica del Presupuesto Liquidación de sueldos por la computadora.
CONTADURIA GENERAL	Ajuste de los mecanismos y plazos para informar la ejecución del Presupuesto	Supervisión de las Delegaciones Contables Resolver problemas de superposición Direc. de Administ. y	Modificación del sistema para implantar Direcciones de Administración



ORGANISMO	EN FORMA INMEDIATA		EN FORMA MEDIATA
	Con mayor urgencia	Con menor urgencia	
TESORERÍA GENERAL	Ajustar comunicaciones de las modificaciones presupuestarias	<p>Crear las condiciones para producir la <u>inter</u> <u>ven</u> <u>ción</u> <u>pre</u> <u>via</u> en <u>Or</u> <u>ganiz.</u> <u>Des</u> <u>cent</u> <u>raliz.</u></p> <p>Incrementar la <u>do</u> <u>ta</u> <u>ción</u> de <u>au</u> <u>di</u> <u>to</u> <u>res</u> e <u>int</u> <u>ens</u> <u>ifi</u> <u>car</u> la <u>au</u> <u>di</u> <u>to</u> <u>ri</u> <u>a</u></p> <p>Límitar el N° de <u>Fon</u> <u>dos</u> <u>Per</u> <u>man</u> <u>en</u> <u>tes</u>.</p> <p>Reglamentación y <u>su</u> <u>per</u> <u>visi</u> <u>ón</u> de las <u>cu</u> <u>en</u> <u>tas</u> <u>es</u> <u>pe</u> <u>cia</u> <u>les</u>.</p> <p>Establecer montos <u>m</u> <u>ín</u> <u>im</u> <u>os</u> para <u>li</u> <u>br</u> <u>ar</u> <u>Or</u> <u>den</u> de <u>Pa</u> <u>go</u> <u>con</u> <u>tra</u> <u>el</u> <u>T</u> <u>eso</u> <u>ro</u>.</p> <p>Reducir gradualmen. <u>te</u> la <u>par</u> <u>ticip</u> <u>ación</u> de <u>Cont.</u> <u>Gr</u> <u>al.</u> en la <u>o</u> <u>pe</u> <u>ra</u> <u>tiva</u> de <u>li</u> <u>qui</u> <u>da</u> <u>ción</u> de <u>su</u> <u>el</u> <u>dos</u></p> <p>Responsabilizar a la <u>Cont.</u> <u>Gr</u> <u>al.</u> del <u>regis</u> <u>tro</u> y <u>ad</u> <u>min</u> <u>is</u> <u>tr</u> <u>ación</u> del <u>Cr</u> <u>éd</u> <u>ito</u> <u>P</u> <u>ú</u> <u>b</u> <u>l</u> <u>ic</u> <u>o</u> (<u>Pr</u> <u>ést</u> <u>amos</u> <u>del</u> <u>Go</u> <u>bi</u> <u>erno</u>)</p> <p>Reducir el número de <u>ex</u> <u>pt</u> <u>es</u>. de <u>de</u> <u>uda</u> <u>s</u> de <u>ej</u> <u>er</u> <u>ci</u> <u>os</u> <u>an</u> <u>te</u> <u>ri</u> <u>o</u> <u>res</u></p>	<p>Establecer un programa de <u>au</u> <u>di</u> <u>to</u> <u>ri</u> <u>a</u></p> <p>Instalar un <u>sis</u> <u>te</u> <u>ma</u> de <u>cont</u> <u>abi</u> <u>lidad</u> <u>pat</u> <u>ri</u> <u>mon</u> <u>ial</u> <u>por</u> <u>com</u> <u>pu</u> <u>ta</u> <u>do</u> <u>ra</u></p> <p>Rediseñar el sistema de <u>fon</u> <u>dos</u> <u>per</u> <u>man</u> <u>en</u> <u>tes</u>.</p> <p>Pasar a un <u>sis</u> <u>te</u> <u>ma</u> <u>des</u> <u>cent</u> <u>ra</u> <u>lizado</u> de <u>li</u> <u>qui</u> <u>da</u> <u>ción</u> de <u>su</u> <u>el</u> <u>dos</u>.</p>
	Elaboración <u>sis</u> <u>te</u> <u>ma</u> <u>tica</u> de <u>bal</u> <u>an</u> <u>ces</u> <u>men</u> <u>su</u> <u>ales</u> y <u>es</u> <u>tado</u> y <u>com</u> <u>po</u> <u>si</u> <u>ción</u> de la <u>de</u> <u>uda</u> <u>fl</u> <u>o</u> <u>tante</u>	Funcionamiento del <u>Pr</u> <u>es</u> <u>up</u> <u>uesto</u> de <u>Ca</u> <u>ja</u>	Mecanización de la <u>T</u> <u>eso</u> <u>rería</u> <u>General</u>

ORGANISMO	EN FORMA INMEDIATA		EN FORMA MEDIATA
	Con mayor urgencia	Con menor urgencia	
	Canalización por Tesorería General de todos los ingresos provinciales		
RENTAS	Supresión de la tasa bancaria por servicios de recaudación	<p>Establecer una mayor vinculación entre el registro inmobiliario, la D. de Catastro y el Registro de Propiedades</p> <p>Mejoramiento del sistema de receptorías</p> <p>Equipamiento de la D.G. de Rentas</p>	<p>Mejoramiento del catastro inmobiliario</p> <p>Establecimiento de una Oficina de Procuración Fiscal en la D.G. de Rentas</p> <p>Intervención de la D.G. Rentas en los juicios sucesorios.</p>
ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO	<p>Colaboración con la D.G. Presupuesto en el diseño de formularios e instructivos necesarios para realizar la apertura programática</p> <p>Colaboración con D.G. Presupuesto en la organización del Curso de Programación Presupuestaria</p>	<p>Colaborar con cada uno de los organismos en la determinación de tareas y trabajos y en el establecimiento de las unidades de medida</p> <p>Colaborar con el grupo central en la capacitación de los equipos sectoriales</p>	<p>Realizar la reforma administrativa de los llamados sistemas complementarios (Planificación, Presupuesto, Producción, Contaduría, Rentas, Tesorería, Administración, Control de Gestión Compras y Suministros, Personal).</p> <p>Capacitar al personal de los sistemas complementarios</p> <p>Incrementar el personal tanto del Dpto. O. y M. como el de Capacitación</p>

ORGANISMO	EN FORMA INMEDIATA		EN FORMA MEDIATA
	Con mayor urgencia	Con menor urgencia	
CONTROL DE GESTION			Para el cumplimiento de sus funciones específicas deberá reorganizarse e incrementar sus recursos humanos.
COMPRAS Y SUMINISTROS	Cumplimentar normas del Decreto Acuerdo N° 1	Catalogar bienes de uso común en la Administración Formular programas de licitaciones Intervenir en el control de recepción	Extender el sistema a toda la Administración
PERSONAL			Realizar la reforma del sistema de Administración del Personal en función del Presupuesto

DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION

La Dirección General de Planificación que surge en 1973 como desprendimiento de la ex -Asesoría de Desarrollo es un elemento determinante en el proceso que se intenta llevar a cabo en la provincia.

La función que se le asignara mientras integró la Asesoría de Desarrollo fue la de supervisar las tareas de planificación elaborando pautas para la preparación de planes y programas de trabajo tanto dentro del área económico-social como en lo que a programación física se refiere.

La estructura de la Dirección General de Planificación compuesta por tres departamentos o secretarías técnicas (Economía Recursos Humanos y Planificación física) responde funcionalmente a los requerimientos existentes en el campo del planeamiento provincial y/o regional.

Es notorio así mismo la insuficiencia en los recursos humanos ya que la Dirección se ve en la actualidad notablemente disminuída y muy en especial en la secretaría técnica de economía que no cuenta con personal alguno.

La Dirección está integrada actualmente por 9 personas de los cuales 3 son administrativos, el resto está compuesto de la siguiente forma: 1 Director General, 3 profesionales de la Secretaría Técnica de Recursos Humanos y 2 profesionales de la Secretaría Técnica de Planeamiento Físico (incluyendo los Secretarios Técnicos y Jefes de Departamentos). Hay 2 profesionales adscriptos a Bienestar Social y sin posibilidades de reintegrarlos a la Dirección (un arquitecto y un economista).

La división departamental anteriormente definida no excluye la interrelación que de hecho se da entre los distintos órganos de la Dirección, debido fundamentalmente no solo a la flexibilidad funcional existente sino, a un determinante limitatorio dado por la escasez de personal técnico.

Funciones Específicas de la Dirección

Aunque globalmente su función tendería a explicitar un sistema provincial de planeamiento y acciones para el desarrollo específicamente se concretaría en la formulación de planes, programas y proyectos tendientes al desarrollo de la provincia; en la proposición de alternativas diversas para adoptar el gobierno provincial; en la proyección en breve a los objetivos políticos de las directivas generales de planificación que, una vez aprobadas regirían el planeamiento provincial; en la realización de diagnósticos y análisis que le permitan proponer dichos objetivos políticos de desarrollo, en la proposición de directivas para la programación sectorial y regional; en suma y sobre la base de los antecedentes expresados anteriormente, en la proyección del Plan Provincial de Desarrollo.

Situación Actual

La Dirección General de Planificación que ha realizado durante el transcurso de su existencia (desde que fue creada la Asesoría de Desarrollo en 1967) estudios provinciales, de carácter no solo global sino también sectoriales, en función de su estructura organizativa podría integrarse en forma activa al proceso de reforma presupuestaria.

En las conversaciones mantenidas con sus autoridades (Director General y Secretaría Técnica de Recursos Humanos a cargo de la dirección en ausencia de su titular) nos han puesto de manifiesto que la Dirección General de Planificación se halla capacitada para llevar a cabo todos los estudios, ensayos e investigaciones que de carácter técnicos y/o científico se le encomienden si se refuerza cuantitativamente el plantel técnico de la Dirección ya que el existente resultaría insuficiente en ese caso.

También hicieron notorio la importancia de reever un cambio de actitud frente a la Dirección General de Planificación para que ésta comience a tener un papel activo en el proceso de desarrollo de la provincia y mostraron su inquietud en poder participar en forma preeminente en la elaboración de presupuesto por programas demostrando tener conocimiento de la importancia que tiene la planificación dentro del marco de la programación presupuestaria.

Es así que la Dirección General de Planificación convenientemente reestructurada e integralmente ligada a la programación presupuestaria puede influir favorablemente en la consecución de los fines que la provincia se propone al iniciar el proceso de reforma presupuestaria.

Conclusiones

La Dirección General de Planificación a pesar de contar con insuficiente cantidad de recursos humanos ha realizado una labor importante en la elaboración del Plan Trienal y el Plan de Emergencia de la Provincia.

De implantarse el Presupuesto por Programas para 1975 debería tener una doble actuación: por un lado de apoyo a cada uno de los organismos en la determinación de objetivos y metas y por otro lado colaborando con la Dirección de Presupuesto en la coordinación y compatibilización de los programas presupuestarios.

DIRECCION GENERAL DE PRESUPUESTO

Hasta el año anterior esta repartición ha estado cumpliendo como funciones principales el relevamiento de los anteproyectos de presupuesto de las reparticiones, su discusión y la preparación del proyecto del presupuesto anual y sus ajustes y rectificaciones, así como cierta dirección técnica en cuanto a su ejecución. A más de ellas tenía a su cargo el estudio de los presupuestos municipales y de la situación financiera de las comunas, determinación de la coparticipación municipal y el asesoramiento a dichos entes en materia presupuestaria. Otras funciones anexas estaban referidas a la actualización para jubilados de los cargos anteriores en correspondencia con las nuevas denominaciones.

Con motivo de la preparación del presupuesto de 1974 y de su puesta en ejecución, la repartición se plantea nuevos propósitos de trabajo que pueden sintetizarse en los siguientes: para lograr una mejor asignación de los recursos presupuestarios se efectúan relevamientos de diversa índole sobre la situación del personal, cargas familiares, existencia y necesidad de equipos, bienes de consumo a adquirir con las partidas solicitadas, etc., lo que permitió un mejor conocimiento de los anteproyectos de presupuesto de las reparticiones. En cuanto a la ejecución del presupuesto, se dispuso a organizar el sistema de Presupuesto de Caja, insertándose la obligación en la propia ley de presupuesto.

Se señalan estas circunstancias para que se advierta un cambio en la dinámica de la repartición, que si bien se mantiene todavía dentro de campos limitados, es decir no abarcando la totalidad de las funciones que podrían asumir en cumplimiento de su misión, se orienta a la mejora en los métodos de formulación y ajuste del presupuesto y a un seguimiento y previsión de su ejecución. Dentro de esa dinámica debe insertarse el interés y las gestiones realizadas para la implantación del sistema de Presupuesto por Programas.

La Dirección ha preparado un proyecto de organización departamentalizada y funciones detalladamente expuestas, que constituye un buen punto de partida para estructurar la organización definitiva de la repartición y las funciones que deberá cumplir en la programación y administración presupuestaria. A tal fin se señalan seguidamente algunas observaciones sobre el funcionamiento actual y requerimientos que se plantearán en un futuro inmediato, las que po-

drían ser tomadas en cuenta dentro de un plan de ajustes en la Administración con vistas a la vigencia del nuevo sistema presupuestario.

Organización

Si bien la división del trabajo es en la actualidad bastante clara, aunque se observa una fuerte concentración en los niveles directivos, la organización formal no se ajusta a la estructura real y por otra parte es inadecuada para los nuevos fines.

Se ha conversado extensamente con los niveles directivos en torno a la futura organización, en relación también con las funciones que asumiría la repartición. Se ha convenido en principio en la necesidad de la existencia de un departamento de programación y de control de la ejecución del presupuesto, así como otro departamento que se encargue de estudios económicos y financieros y de las relaciones con los municipios. En otro nivel funcionaría una división administrativa con los menesteres propios de tal carácter.

El Departamento de Programación se integraría con ocho programadores sectoriales de presupuesto, o sectorialistas, que se especializarían en áreas determinadas de la Administración, en base a un agrupamiento de los organismos por sectores. En un trabajo tentativo que se anexa, se han formulado siete grupos que son: 1) Sectores Económicos; 2) Sector Cultura y Educación; 3) Sector Salud; 4) Sector Bienestar Social; 5) Sector Obras Públicas; 6) Sector Seguridad; 7) Sector Administración. Estos sectorialistas tendrían bajo su responsabilidad de orientar la programación del presupuesto de su sector respectivo, el seguimiento de su ejecución la evaluación y la reprogramación.

El Departamento de Estudios Económicos y Finanzas abarcaría el estudio de las fuentes de financiamiento, el cálculo de recursos, el presupuesto de Caja, la situación financiera, el endeudamiento, los presupuestos y coparticipaciones municipales y diversos estudios sobre su especialidad.

La Dirección ha asumido el compromiso de estudiar la nueva organización y oportunamente proponerla a los niveles superiores.

Recursos Humanos

Para la nueva organización la Dirección General de Presupuesto tendrá que adecuar su planta de personal que resultará sin duda insuficiente. Se ha previsto que para completar el número de sectorialistas deberán incorporarse unos 6 técnicos, en lo posible profesionales universitarios de una especialidad afín al sector al cual serán destinados. Se estima posible extraerlos de otras áreas de la Administración, lo cual favorecería su trabajo por el conocimiento que ya tendrían de las características del sector público y del trámite administrativo. De cualquier manera este personal debería ser formado en técnicas de administración financiera, especialmente en lo que hace al presupuesto y su ejecución, entendiéndose que no bastaría el curso general a dictarse, orientado fundamentalmente a la técnica de la programación. Dada la proximidad de este Curso, convendría abocarse de inmediato a la selección de los nuevos sectorialistas.

También debería ser objeto de refuerzo la planta que corresponderá al Departamento de Estudios Económicos y Finanzas, procurando incorporar contadores a medida que se vayan asumiendo nuevas funciones.

En cuanto a la planta actual, convendría definir sus futuras funciones, a fin de incorporar al curso a quienes tendrán una relación directa con la programación presupuestaria.

Recursos Materiales

Lo más afligente es la escasez de locales, que se agravará con la incorporación de nuevo personal. No hay lugar para reuniones, ni para recibir a un grupo de funcionarios que sean citados. Si no se obtiene una ampliación, resultará muy difícil el trabajo de los programadores, sobre todo porque habrá que recurrir a reunir 10 ó 12 personas en un ambiente inadecuado.

En cuanto a máquinas de calcular y escribir, la dotación parece satisfactoria, a condición de que se obtengan en préstamo algunos elementos en el momento culminante de la formulación del presupuesto.

El Proceso Presupuestario

Se ha conversado con la Dirección sobre la organización del proceso presupuestario para 1975, quedando definido a grandes rasgos:

Capacitación: La recibirá el núcleo central, constituido por la Dirección General de Presupuesto y los organismos vinculados a la programación y ejecución del presupuesto, mediante el Curso organizado por el C. F. I. Como cifras tentativas, se ha previsto la siguiente participación: Presupuesto, 12, incluyendo los 6 nuevos sectorialistas; Planificación, 2; Control de Gestión, 1; Administración para el Desarrollo, 1; Producción (Computación), 2; Personal, 1; Compras y Suministros, 1; Contaduría General, 3; Tesorería General 1; Tribunal de Cuentas, 1; Corporación del Río Dulce (Org. Descentralizado), 1; Consejo Provincial de Vialidad (Org. Descentralizado), 1; Rentas, 1; Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados, 1; Banco de la Provincia, 1; Total, 30. La lista de reparticiones participantes está todavía sujeta a discusión; en cuanto al nombre de los futuros inscriptos, la Dirección de Presupuesto se entrevistará con los Directores de las respectivas reparticiones para conformar una lista adecuada a los futuros requerimientos.

Un segundo nivel de capacitación, de carácter extensivo, lo dará la Dirección de Presupuesto, a dos o tres funcionarios de cada repartición, en cursillos breves a realizarse en seguida del curso general.

Se preven también una serie de conferencias para el nivel directivo y alto ejecutivo de las reparticiones, las que estarían a cargo de la Dirección de Presupuesto o de técnicos del C. F. I.

Finalmente se entiende necesario exponer al gabinete, comprendiendo a Ministros y Subsecretarios así como legisladores, el proceso de programación y sus ventajas, así como su participación en la definición de los objetivos y cuantificación de los programas. La Subsecretaría de Hacienda, en coordinación con la Dirección de Presupuesto, determinará la fecha oportuna, en cuyo caso se solicitará la colaboración de un funcionario del C. F. I.

Comité Ejecutivo: Se ha estimado también la conveniencia de constituir un Comité Ejecutivo para el proceso de implantación del Presupuesto por Programas, el que tendrá vigencia desde su creación, que podría hacerse en breve término, hasta el 31 de diciembre de 1974, para dar paso luego a un Comité de Coordinación de la Ejecución del Presupuesto-

El Comité sería presidido por el Subsecretario de Hacienda e integrado por el Director de Presupuesto, el Contador General de la Provincia, el Director de Producción, el Director de Plani

ficación, el Director de Control de Gestión y demás reparticiones que se estime necesario. Por las particularidades del trabajo, los Directores podrán integrar su repartición al Comité a través de funcionarios técnicos de nivel, especialmente vinculados al proceso presupuestario. Serían funciones del Comité: coordinar la labor de implantación del Presupuesto por Programas en la Provincia; allanar las dificultades de orden administrativo que pudieran presentarse; propiciar la modificación de las normas que sea necesario re- ver para una mayor agilidad del proceso; formular el cronograma general del proceso y vigilar su cumplimiento; y aquellas otras que se estime pertinentes. Convendría institucionar el comité por decreto del Poder Ejecutivo.

Definición del Sistema: Se realizaría en la primer quincena de julio, incluyendo diagrama del proceso, normas, manual y formularios. Se deberá contar con la asistencia técnica del C.F.I.

Etapas de Formulación: Comenzaría en la segunda quincena de julio, con la apertura de programas y actividades. Esta etapa y las que sigan serán definidas en la fecha indicada precedentemente.

Condicionantes

Uno de los condicionantes más fuertes para el éxito del operativo es la integración de la Dirección de Presupuesto con los técnicos que le son necesarios para su equipo de programadores sectoriales, así como que se le preste el apoyo político necesario para la labor de difusión que debe realizar y para los pasos de la preparación del presupuesto.

Otro de los condicionantes, referido fundamentalmente a la celeridad y simplicidad del proceso, es la participación de la Dirección de Producción para la Computación del Presupuesto 1975, ya que de otra manera se multiplicará el trabajo manual de cálculos y planillaje, así como será necesario un plazo mucho mayor en la parte final de la etapa de formulación.

Planta Actual de Personal de la Dirección General de Presupuesto

<u>Apellido</u>	<u>Estudio</u>	<u>Cargo</u>	<u>Funciones</u>
Peña Palencia		Director	Director
Beltramino	CPN	Subdirector	Subdirector
Amado	CPN	Adscripto (Jefe dpto.)	Presupuesto de Caja
Neme	Ciencias Eco- nóm. (incom.)	Jefe Dpto.	Análisis Ejec.Ppto. Decretos de ajuste
Aguero	Secund. (incom)	Jefe Dpto.	Presup. Educación
Ledesma	Per. Merc.	Jefe Dpto.	Presup. Bienestar Soc.
Ramos	Per, Merc.	Jefe Dpto.	Presup. Seguridad
Bejarano	Prim.	Jefe Divis.	Equivalencia sueldos de jubilados
Rodriguez Coronel	Téc. Constr.	Jefe Divis. Jefe Secc-	Dibujante Habilitado-Liquidación sueldos.
Sra. de Closas(vacante)		Jefe Secc. Jefe Secc.	Dactilógrafa
.....(vacante)		Jefe Secc-	
.....(vacante)		Secret. Adm.	
Cañavate	Sec. (incom.)	Técnico Sec.	Equivalencia sueldos de jubilados
Fuhr	Estud. 3º año C. Económ.	Técnico Sec.	Análisis ejec. Ppto. Decretos de ajuste
.....(vancante)		Técnico Sec.	
.....(vacante)		Administ. Ca- teg. 11	
Castillo		Servicio Ca- teg. 11	Ordenanza
Galvez		Servicio Ca- teg. 11	Chofer
Avila		Servicio Ca- teg. 10	Ordenanza

Cargos según el Presupuesto: 20
 Vacantes : 5
 Adscripto (de Cont. Gral,) : 1
 Total de personal actual : 16

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

SECTORES

2 SECTORIALISTAS

1º Sectores Económicos:

Ministerio de Economía

1. Dirección General de Planificación
2. Dirección General de Presupuesto
3. Banco de la Provincia
4. Matadero Frigorífico La Isla
5. Dirección de Minería e Hidrogeología
6. Dirección General de Bosques
7. Dirección General de Industria y Comercio
8. Dirección General de Fauna, Caza, Pesca y Náutica
9. Dirección General de Agricultura y Ganadería
10. Dirección General de Colonización

Ministerio de Bienestar Social

11. Caja Popular de Ahorro y Crédito
12. Casinos Provinciales

Gobernación

13. Empresa Provincial de Aviación Civil
14. Dirección General de Promoción y Turismo
15. Corporación del Río Dulce

1 SECTORIALISTA

2º Sector Cultura y Educación

Ministerio de Gobierno

1. Dirección General de Cultura
2. Biblioteca 9 de Julio
3. Museo Arqueológico
4. Museo de Bellas Artes
5. Museo Histórico
6. Dirección General de Enseñanza Superior, Media y Técnica
7. Instituto Provincial del Profesorado Provincial
8. Centro Provincial de Tecnología

1 SECTORIALISTA

3º Sector Salud

Secretaría de Salud Pública-Mrrio. de Bienestar Social

- 1. Dirección General del Interior
- 2. Dirección General de Planificación Física Sanitaria
- 3. Dirección General de Coordinación Operativa
- 4. Dirección General de Atención Médica
- 5. Dirección General de Medicina Preventiva
- 6. Subsecretaría de Salud Pública

1 SECTORIALISTA

4º Sector Bienestar Social

Ministerio de Bienestar Social

- 1. I.P.A. Cooperativa
- 2. Dirección General de Desarrollo Comunitario
- 3. Dirección General de la Familia
- 4. Dirección General de Deportes y Recreación
- 5. I.O.S.E.P.
- 6. I.S.S.
- 7. Dirección General de Administración
- 8. Subsecretaría de Promoción y Asistencia de la Comunidad

1 SECTORIALISTA

5º Sector Obras Públicas

- 1. Ministerio
 - 2. Dirección General de Arquitectura
 - 3. Dirección General de la Energía
 - 4. Dirección General, de Hidráulica
 - 5. Dirección General de Transportes
 - 6. Consejo Provincial de Vialidad
 - 7. Instituto Próvincial de Vivienda y Urbanismo (MBS)
- } Ministerio de
Obras Públicas

1 SECTORIALISTA

6º Sector Seguridad

- 1. Policía de la Provincia
 - 2. Dirección General de Serv. Penitenciarios
- } Ministerio
de Gobierno

7º Sector Administración General

- 1. Gobernación
- 3/11. Ministerio de Gobierno

1 SECTORIALISTA

12/19. Ministerio de Economía
20. Ministerio de Obras Públicas
21. Poder Judicial
22. Poder Legislativo
23. Tribunal de Cuentas

23 Reparticiones

RESUMEN

SECTORES

1. 2 contadores ó 1 Economista y 1 Contador
2. 1 Educacionista
3. 1 Médico Sanitarista
4. 1 Sociólogo (?) o Asistente Social
5. 1 Ingeniero Civil o Arquitecto
- 7 y 7 2 Sectorialistas a definir

DIRECCION DE PRODUCCION (COMPUTACION)

Esta Dirección atiende el área de la computación. Actualmente está integrada en el ICCI (Instituto de Computación Científica e Investigaciones) con la Universidad Católica. Los problemas institucionales (no hubo problemas operativos) derivados del cese del convenio anterior con la U.C. tienden a solucionarse, pues está en preparación un nuevo instrumento mediante el cual la Dirección de Producción asumiría mayor grado de responsabilidad en la conducción del conjunto.

Actualmente se trabaja con un equipo Century 200 NCR, de 32 K., alquilado por la U.C. del cual es usuario, entre otros, la Dirección de Producción, en cuyas dependencias está instalado. En estos momentos se estudia la posibilidad de que la Provincia adquiriera o alquile su propio equipo.

Trabajos Actuales

Los más representativos son los que la Dirección de Producción realiza para la Dirección General de Rentas: 1) Procesamiento del archivo de Actividades Lucrativas (unos 14.000 contribuyentes), que comprende las declaraciones juradas codificadas para formar el archivo, la liquidación del impuesto, el registro del pago y la emisión de notificaciones en caso de incumplimiento de obligaciones formales o de pago. 2) Impuesto inmobiliario, sistema que se está implementando en estos momentos a fin de procesar las declaraciones juradas con sus respectivas valuaciones, datos de la propiedad y del propietario; emisión de liquidaciones con el domicilio del contribuyente; registro de los pagos; emisión de estados de deuda, etc., comprendiendo entre 150.000 y 180.000 propiedades.

También se está trabajando en un sistema de liquidación de haberes de jubilados de la Provincia.

El ICCI ha estado realizando otros trabajos rentados, como facturación de OSN, para 10 provincias del N.O.



Se cuenta con algunos sistemas desarrollados por C.E.A.D. (Consultores de Empresas Argentinas) bajo contrato con el C.F.I., que no se han implementado totalmente: tomo 1, organización del ICCI; Obra Social de Empleados Provinciales (IOSEP); tomo 2, Caja Popular de Ahorro y Créditos; tomo 3, control de stock de medicamentos; control de bienes de uso; control y seguimiento de expedientes. También un sistema de liquidación de sueldos desarrollado en la propia Dirección, al que faltan algunos programas.

Nuevas posibilidades de aplicación: el presupuesto 1975

Se ha estado analizando con la Dirección de Producción futuras aplicaciones referidas al presupuesto provincial.

En primer lugar el cálculo del presupuesto de 1975 (partidas presupuestarias) por programas y actividades, con sus respectivos consolidados por las clasificaciones institucional, económica, funcional y por objeto, combinadas, incluyendo la impresión de las planillas a insertar en el proyecto y en la edición del texto legal.

Respondiendo a una sugerencia efectuada en una visita anterior del C.F.I., el Director y el Jefe de Programación han visitado el Centro de Procesamiento Electrónico de Datos de la Provincia de Córdoba, lo que les ha permitido analizar los sistemas actuales de computación del presupuesto y de la contabilidad de ejecución.

El Director de Producción ha afirmado categóricamente la posibilidad de crear en la provincia el sistema de computación del presupuesto, dentro de las siguientes etapas y tiempos: determinación del sistema presupuestario en la primer quincena de julio; preparación de los programas de la computadora en la segunda quincena de julio, mes de agosto y primera quincena de septiembre; prueba del sistema con un ejemplo numérico supuesto, en la segunda quincena de septiembre; sistema probado y ajustado en la primer quincena de octubre,

La preparación del sistema se haría con los recursos humanos y materiales actuales, pero se considera la necesidad de contratar un analista de sistemas con experiencia en la especialidad (posiblemente del Centro de Cómputos de la Provincia de Córdoba), el que asistiría al equipo local de programadores durante algunos períodos de la formulación de los programas y la prueba.

El Subsecretario de Hacienda, de quien depende la Dirección de Producción, apoya decididamente la implementación del

sistema de computación del presupuesto, impulsando su aplicación inmediata.

Se estima que la participación de la Dirección de Producción en la formulación del presupuesto 1975 es condición para la programación de las actividades, pues de otra manera los recursos disponibles en la Dirección General de Presupuesto resultarían totalmente insuficientes. Por otra parte, en base a esta "seguridad" otorgada por dicha repartición, no se preverían refuerzos en los equipos operativos (cálculos y dactilografiado) de la Dirección de Presupuesto.

La Contabilidad de Ejecución del Presupuesto

Otro aspecto analizado con la Dirección de Producción y con otros organismos es la utilización de la computadora para la registración contable de la ejecución del presupuesto. Este tema es tratado también al analizarse la Contaduría General.

Se estima posible la creación y funcionamiento del sistema, si bien posiblemente deba implementarse en dos pasos: la contabilidad sintética (suma de movimientos del mes) y posteriormente la contabilidad analítica (registro de todas las operaciones). También habrá que definir los campos, pues está más accesible la contabilidad de la Administración Central que la de los Organismos Descentralizados. En un principio sólo se registraría la contabilidad de erogaciones.

La Dirección de Producción se comprometió a encarar el sistema de contabilidad una vez que tenga probado el sistema de presupuesto, lo que indica la posibilidad que en enero de 1975 pueda funcionar también el nuevo sistema. Las decisiones sobre este particular se tomarían más adelante.

Liquidación de sueldos

Se analizó también la posibilidad de que la Dirección de Producción reemplace con la computadora las liquidaciones de sueldos, que actualmente se preparan en forma manual en cada una de las unidades de organización. Para ello se estima necesario verificar la funcionalidad de un sistema de liquidación de sueldos ofrecido

NCR, o completar en su caso el sistema ya estudiado para la Provincia. De cualquier manera, un sistema de estas características importaría introducir algunas modificaciones en la organización actual del sistema de sueldos, en el que tienen participación las unidades de organización, la Dirección de Personal, la División Sueldos de la Contaduría General y las Delegaciones Contables.

Se estima posible abocarse al nuevo sistema una vez solucionados los problemas de la programación presupuestaria, lo que llevaría su funcionamiento para una fecha no anterior a enero de 1975, salvo que se utilizara un sistema ya aprobado lo que adelantaría el plazo en varios meses.

Recursos Humanos

En este aspecto debe señalarse que no hay analistas de sistemas, lo que sumado a la poca experiencia que en términos generales tienen los programadores, trae aparejado el desaprovechamiento de tiempo y recursos. Se considera necesario formar analistas, para lo cual se solicitaría un curso al C.F.I.

Equipos

Antes de que la Provincia adopte una decisión sobre la adquisición o alquiler de su propio equipo de computación, se considera indispensable realizar previamente un detallado estudio de las futuras aplicaciones, a fin de dimensionar adecuadamente la capacidad a instalar.

CONTADURIA GENERAL

La Dirección de Administración para el desarrollo ha efectuado, por encargo de la Subsecretaría de Hacienda, un relevamiento de funciones de la Contaduría General, en el que se describen las que se cumplen en la actualidad y se anotan algunas deficiencias que se advierten. Por tal razón el presente análisis estará referido a exponer con claridad los principales problemas que se presentan en la actualidad en orden a integrar totalmente a la Contaduría General, como un organismo eficiente, dentro del sistema financiero de la Provincia.

Ambito de Actuación

La Constitución y la Ley de Contabilidad asignan a la Contaduría General jurisdicción sobre toda la Administración Provincial. Sin embargo, como se verá al tratarse diversos puntos específicos de este análisis, esa jurisdicción no ha sido asumida totalmente por el organismo, quedando una amplia zona de la gestión pública, especialmente los Organismos Descentralizados, marginada del control preventivo, de sus registros contables, de la auditoría y relativamente del sistema de informaciones financieras.

En una apretada síntesis, la Contaduría General asume actualmente: el asesoramiento al Poder Ejecutivo en materias de su competencia, referido casi exclusivamente a la Administración Central; la registración analítica de los ingresos presupuestarios y extra presupuestarios de la Administración Central, aunque con algunas lagunas; la intervención y registración contable de la ejecución del presupuesto de la Administración Central a nivel analítico a través de las Delegaciones Contables y a nivel sintético en la propia Contaduría General; la elaboración de estados mensuales de ejecución del presupuesto (ingresos y gastos) del presupuesto general, recibiendo para ello información sintética de los organismos descentralizados; preparación de la Cuenta General del Ejercicio; Movimiento de Fondos y Valores, cargos y descargos y fondos de terceros; contabilidad patrimonial de la Administración Central, incluyendo la deuda consolidada y los préstamos otorgados; intervención en la liquidación de sueldos; liquidación de deudas de ejercicios vencidos; intervención

en las órdenes de pago contra la Tesorería General; intervención en las rendiciones de cuentas de la Administración Central; auditoría a requerimiento de las autoridades superiores.

Las Delegaciones Contables

Las Delegaciones Contables son oficinas de la Contaduría que actúan por delegación del Contador General en la intervención previa y registración del gasto, y en la emisión de las órdenes de pago. El sistema, como descentralización de la labor operativa de la Contaduría General, parece funcionar sin mayores inconvenientes, salvo que se advierte una propensión a crear cada vez mayor número de Delegaciones lo que representa multiplicar las oficinas de gestión y llegar a una parcialización exagerada. Habría que analizar las causas de esa propensión -todo organismo importante aspira hoy a tener su propia Delegación Contable- para determinar si no se trata de un funcionamiento deficiente de las Delegaciones en los ministerios.

Donde se advierte una posible desconexión es en la relación de las Delegaciones con la central: dado que dependen directamente del Contador General, no hay una supervisión intermedia, lo que parece inapropiado. Por otra parte al Contador General le falta tiempo para mantener una observación más o menos periódica sobre sus delegaciones, de donde resulta que no hay seguridad de la aplicación de criterios uniformes y del exacto cumplimiento de normas y directivas.

La existencia previa de algunas direcciones de Administración, que no se han desmantelado, representa que la Delegación Contable asuma un papel secundario y que la verdadera gestión presupuestaria se cumpla en tales Direcciones. De cualquier manera, se duplican actos y registros.

Estimo que en un futuro más o menos inmediato deberá reajustarse el sistema, pasando a verdaderas Direcciones de Administración que descentralicen la Contaduría General, reservando a ésta el papel normativo y de supervisión del sistema. Para ello deberá reestudiarse el papel a cumplir por tales organismos y dimensionarlos convenientemente.

En cuanto a la fecha en que se produce esa información, hay evidentes desajustes. La fecha de presentación es el 5 de cada mes, pero no hay penalidades para sancionar el incumplimiento. A principios de abril faltaba el dato de enero de un organismo descentralizado y había también algunos incumplimientos en cuanto a febrero. Del mes de diciembre próximo pasado faltaban los sectores de mayor volúmen, lo que impedía cerrar la cuenta del ejercicio. Se estima que si se lleva la registración al día, el plazo del 5 de cada mes no es demasiado exiguo y podría cumplirse sin ninguna dificultad. De esta manera la Contaduría General, que trabaja manualmente en la consolidación, tendría las planillas de resumen que pre para actualmente, antes del día 20 del mes siguiente al período informado.

La Cuenta General del Ejercicio, desde el momento que se basa en la misma información sintética mensual, adolece de los defectos apuntados por la excesiva agregación. Bajo este aspecto, no permite en el caso de los O.D. un análisis del cumplimiento de las limitaciones presupuestarias. Por otra parte la Contaduría General no recibe balances anuales de los O.D. sino sólo la información de ejecución del Presupuesto.

Se han estado analizando la cuenta general del ejercicio 1972, preparada para los primeros días de mayo de 1973, y se advierten insuficiencias en cuanto al acopio de información solicitada por la Ley de Contabilidad, especialmente en lo que hace a los Organismos Descentralizados. La Cuenta General de 1973, cuyo plazo constitucional es el 30 de abril de 1974, estará, según lo informado, para los primeros días de mayo.

La Intervención Previa

La Contaduría General debe efectuar la intervención previa de todo gasto, lo que se cumple sólo en la Administración Central. Los Organismos Descentralizados realizan sus gastos sin la menor intervención de la Contaduría General, salvo la información sintética ex-post que remiten cada mes. Esta importante área que deja en blanco la Contaduría General representa un grave riesgo para el Gobierno de la Provincia, por cuanto la intervención a posteriori del Tribunal de Cuentas se materializa cuando el daño que pueda haberse producido sea ya irreparable y sólo quepa atribuir responsabilidades.

Debe señalarse que no es que la Contaduría haya abandonado este sector, sino que no ha entrado en él, creando una sensación de independencia de tales organismos que no condice con el espíritu ni la letra de la ley. Por otra parte la Contaduría General no dispondría en este momento de todo el personal (cantidad y calidad) necesario para esa intervención previa (un delegado auditor en cada organismo, sin perjuicio de que un mismo delegado atienda varios organismos). De cualquier manera es urgente procurar solución a este problema, de modo de asegurar cuanto antes el control previo de legalidad.

La auditoría

Este es uno de los campos en que, por falta de personal en la sección correspondiente y por ausencia de un programa permanente de actuación, es notoria la ausencia de la Contaduría General. Sólo se realizan auditorías a pedido de las autoridades superiores ante la presunción de irregularidades, pero no se auditan sistemáticamente los organismos de la Administración Central y menos los Descentralizados. Tampoco se auditan internamente, como una acción sistemática, las Delegaciones Contables.

La auditoría que está facultada a realizar el Tribunal de Cuentas no reemplaza a la que debiera cumplir la Contaduría General, por cuanto ésta tiene el deber de asegurar ante el Poder Ejecutivo el correcto funcionamiento del sistema de administración del Presupuesto, precisamente para prevenir y advertir errores cuando todavía sean subsanables así como detectar el incumplimiento de normas vigentes. Mucho más necesaria es la auditoría cuando no se realiza, como en este caso, la intervención previa en todos los actos de gestión financiera.

Intervención del Tribunal de Cuentas

De creación bastante reciente, el Tribunal de Cuentas tiene asignada la intervención ex-post en los actos de administración. Al parecer el cúmulo de rendiciones de toda la Administración y de las jurisdicciones municipales hace lento el juicio sobre las cuentas presentadas. Por tal razón el Tribunal ha adoptado recientemente un sistema de auditoría concomitante al acto administrativo: a tal efecto ha designado auditores en cada Delegación Contable y O.D., los que intervienen en todo acto que represente gasto previamente a su

La Contabilidad del Presupuesto

Debe distinguirse la contabilidad de la ejecución del presupuesto de la Administración Central, de la contabilidad de la ejecución del presupuesto de los organismos descentralizados. Asimismo lo que se refiere a la ejecución del cálculo de ingresos de lo que es la ejecución del presupuesto de gastos.

Los gastos de la Administración Central son llevados analíticamente en cada Delegación; los ingresos en la Contaduría General, que también contabiliza a nivel sintético (información mensual) los gastos. Los recursos y gastos de los O.D. son llevados por cada Organismo, con comunicación mensual de la síntesis del movimiento del mes a la Contaduría General.

Se observa que en materia de recursos de la A.C., no todos ingresan por la vía marcada por la ley: Tesorería General, con intervención previa de la Contaduría General. Hay reparticiones que mantienen cuentas especiales alimentadas con variado tipo de recursos: presupuestarios de rentas generales (apropiación indebida) por ser los agentes recaudadores; presupuestarios con destino específico (caso de convenios nacionales, cuyos aportes son recibidos directamente por los organismos ejecutores); extrapresupuestarios. No solamente no se comunica el ingreso, sino que esas cuentas especiales están destinadas a ejecutar y pagar gastos presupuestados, de donde resulta que la Delegación Contable o en algunos casos la propia Contaduría General (a posteriori del informe de ejecución de la Delegación Contable) se ve precisada a incorporar lo ejecutado por partida, dando como ingreso un monto igual a lo pagado. Es urgente regularizar esta situación, haciendo a la Tesorería la única vía de ingreso y egreso de los recursos presupuestarios, aunque sean con destino específico. En cuanto a los ingresos extrapresupuestarios de las cuentas especiales, cabría reglamentar su manejo, de modo que tengan intervención necesaria la Contaduría General y posiblemente la Tesorería General.

Desajustes en los procedimientos motivan, por otra parte, que la contabilización de ingresos no sea suficientemente eficaz. Desde el receptor del ingreso, que en todos los casos debe ser el Banco de la Provincia, debe venir la liquidación diaria acompañada de duplicados de las boletas de depósito en las que se identifique claramente el concepto. Este desajuste se produce a menudo en los ingresos de capital y también a veces en algunos conceptos de los ingresos corrientes no tributarios.

Los recursos de los O.D. son receptados por los propios organismos e informados por ejecución, mensualmente, a la Contaduría General.

En materia de gastos, el procedimiento a través de las Delegaciones Contables es al parecer correcto, salvo la anomalía indicada precedentemente en cuanto a girar gastos presupuestarios sobre las cuentas especiales que mantienen los organismos ejecutores y sólo informar resultados agregados por partida. Parece no haber una comunicación flúida de las modificaciones presupuestarias (leyes y decretos) a las delegaciones contables, lo que luego es reajustado por la Contaduría sobre los informes producidos. La falla estaría en la Dirección de Presupuesto que no recibe ni efectúa comunicaciones rápidas de las disposiciones firmadas por el Poder Ejecutivo.

En cuanto a los O.D., comunican mensualmente a la Contaduría General en forma sintética el movimiento del mes. Sin embargo esa comunicación se expresa sólo a nivel de partida principal y no a nivel de autorización presupuestaria. De esta forma la Contaduría General no conoce el grado de utilización de cada partida específica ni tampoco si se han respetado los límites de la autorización legal. A partir de esta deficiencia, toda información que se produzca con inclusión del dato de Organismos Descentralizados, adolecerá del mismo defecto: acumulación a nivel de partida principal e imposibilidad de observar la ejecución de cada partida presupuestaria.

La Contaduría General prepara estados mensuales de ejecución sobre la base de formularios del Ministerio de Hacienda de la Nación y destinados principalmente a remitir información a la Nación. Esta información es la única que está disponible para las autoridades superiores y para el seguimiento de la ejecución del presupuesto. Sobre ese tipo de información cabe señalar las siguientes deficiencias: en materia de gastos, la agregación por partida es a nivel de partida principal; sólo se produce la información a nivel del total de Administración Central por lo que es imposible seguir la ejecución de un organismo en particular; no indica el dato de pagado, que permitiría conocer, por diferencia con el monto ordenado pagar, el endeudamiento de la Administración.

consumación. Esta intervención tiene el objeto de anticipar el trabajo posterior de revisión de las cuentas y se concreta a consignar en el expediente un sello de "Informado" o de "Advertencia", que indicaría en el primer caso que el auditor considera prima-facie que la operación está ajustada a la ley, y en el segundo que la misma merece un estudio más detenido, el que se cumplirá en el momento de la rendición.

El sistema importa sólo una corta demora de los expedientes, generalmente de un día, y presta a los Delegados Contables la ventaja de conocer qué actos podrían tener objeción del Tribunal de Cuentas, es decir los del sello de "Advertencia", para así reparar los errores formales o sustanciales que pudieran dar motivo a esa objeción. Sin embargo el sello no es vetatorio de la gestión, y ésta puede seguir y consumarse totalmente aún sin el asentimiento del auditor.

Mientras esta intervención podría decirse oficiosa (dada la oportunidad) del Tribunal de Cuentas no tome otro carácter que la ley no asigna, no representa, pues, inconvenientes.

Contabilidad patrimonial

Este aspecto de la gestión de la Contaduría muestra deficiencias que es necesario subsanar. En primer lugar, pese a la existencia de una sección especializada, no puede decirse que haya una contabilidad patrimonial. Existen sí algunos registros que se tratan seguidamente.

Bienes muebles. Hay un inventario general del año 1970, el que se halla distribuido en cada Delegación Contable según las reparticiones que la misma abarque. Está previsto un procedimiento de actualización permanente que consiste en registrar las altas y bajas en formularios de cargo y descargo que se incorporan a los respectivos expedientes con copia para la Delegación Contable. Los formularios de cargo se llenan normalmente, ya que antes de librar la orden de pago por compra de un bien debe incorporarse dicho formulario al expediente. Sin embargo los descargos por cesiones y transferencias de bienes muebles no se han registrado regularmente. En cuanto a los automotores, hay un registro habilitado en la Contaduría, pero sobre una existencia estimada en 850 vehículos, unos 520 habrían iniciado legajo completándolo sólo unos 230, que son los que cuentan con libreta de novedades otorgada por la Contaduría. Sin embargo está dispuesto

que toda recepción debe hacerse con participación del Registro Automotor, lo que indica que no faltan disposiciones sino su acabado cumplimiento.

Bienes inmuebles. El registro es prácticamente nulo, pues no alcanza a 30 inmuebles. Del resto se desconoce la propiedad fiscal, el uso o tenencia, las características, dominio y valor. Se ha pretendido últimamente hacer un relevamiento a partir de la información de las reparticiones que funcionen en inmuebles de propiedad fiscal, pero el resultado ha sido poco satisfactorio.

El Consejo Federal de Inversiones ha colaborado con la Provincia en este campo, financiando un estudio del CEA en que ha intervenido el Contador Pujals y que preveía un registro patrimonial utilizando los servicios de la computadora. Sería interesante retomar ese estudio para analizar las posibilidades de llevarlo a la práctica.

La deuda consolidada

Se registra y administra presupuestariamente en la Contaduría General. Las fichas registrales tienen los plazos de vencimiento y los intereses calculados, si bien el incumplimiento de los plazos de pago de aquellas deudas que no se efectivizan por vía de descuentos en la coparticipación, obliga a recálculos de intereses punitivos que se desactualizan continuamente.

La liquidación de la deuda en los plazos convenidos no demandaría una erogación muy fuerte y beneficiaría la claridad de este aspecto de las finanzas provinciales.

El Crédito Público

Bajo este título una sección de la Contaduría, dependiente de Patrimonial, registra los préstamos otorgados por la Provincia y que representan activo financiero. Estos préstamos, que se han venido haciendo en los dos últimos años, se han canalizado directamente por la Tesorería General o por el Banco de la Provincia, siempre con cargo a partidas presupuestarias. Los primeros deben ser documentados por la Tesorería, que conserva dichos documentos para su cobro, no estando pues la documentación radicada en la Contaduría. En el caso de los préstamos canalizados por el Banco, la documenta-

ción se encuentra en el mismo pues hace de agente financiero del Gobierno, percibiendo en su beneficio los intereses.

Se cumple en la Contaduría General la registraci3n de estos préstamos, no estando muy claro si le corresponde la responsabilidad de gestionar su cobro. Los préstamos efectivizados a través del Banco sumaban en enero de 1974 \$ 9.596.000.- Los préstamos directos de la Tesorería sumaban a fines de 1973 \$ 12.348.000.

Los créditos canalizados por vía bancaria tienen en su mayoría garantía prendaria o hipotecaria; los de la Tesorería sólo en parte están documentados. Los beneficiarios son empresas y entes públicos y privados, con gran participaci3n de las municipalidades.

La presencia de estas obligaciones para con el Estado plantea a la Contaduría, como custodia del patrimonio de la Provincia, la necesidad de definir su papel al respecto.

Liquidaci3n de Sueldos

Una divisi3n de la contaduría interviene activamente en la liquidaci3n de sueldos, consentrando y distribuyendo la informaci3n de novedades (descuentos del IOSEP, altas y bajas, bonificaciones, multas, salario familiar y descuentos por cuotas de préstamos) a las unidades de organizaci3n que practican la liquidaci3n y a las delegaciones contables que la controlan.

La intervenci3n en este campo es un resabio de la centralizaci3n en la liquidaci3n de sueldos que antes mantenía la Contaduría General, al punto de confeccionar las planillas de toda la Administraci3n. En vez de perfeccionar el sistema descentralizado, parece haber una tendencia a retomar la centralizaci3n, ya que, por ejemplo, a partir del corriente mes se exige la presentaci3n de las planillas a la Contaduría General para asentar manualmente en ellas los descuentos por préstamos, volviendo luego las planillas al lugar de origen para determinar el líquido a cobrar por el agente.

Estimo que esta gestión por parte de la Contaduría podría obviarse, limitándose a normatizar el particular y, en su caso, auditar el correcto cumplimiento de las normas legales y reglamentarias. De esta manera se liberaría personal para el desempeño de otras funciones actualmente no cumplidas.

Esta simplificación será más factible al momento de introducirse en la computadora el sistema de liquidación de sueldos, si bien deberán determinarse claramente los canales de la información de novedades.

Otro aspecto que complica indebidamente la gestión no sólo de la Contaduría sino de todo el sistema financiero, es la abundancia de planillas adicionales de sueldos, motivadas a veces para corregir una asignación familiar o para pagar unos días por diferencia de jerarquía en los casos de reemplazo. Debiera descartarse totalmente las planillas adicionales, manteniéndose una sola liquidación mensual en la que se incorporen todas las novedades producidas dentro del período, quedando para la siguiente liquidación las que no entrarán dentro del término que se establezca.

Ejercicios Vencidos

La liquidación de deudas de ejercicios vencidos no incluidos en residuos pasivos ocupa también a la Contaduría General. Son más de 1.000 los expedientes que anualmente se generan por este concepto. Se ha analizado el particular con los funcionarios encargados, determinándose que la mayoría de tales expedientes se originan en asignaciones familiares y bonificaciones que no pudieron ser incluidas en la liquidación de diciembre, como también facturas por servicios públicos del último bimestre. Se ha visto la posibilidad de que se normaticen estos aspectos a fin de permitir que la liquidación de enero arrastre las diferencias de diciembre, lo que simplificaría esta enorme complicación que acarrea perjuicios sobre todo al agerte, por la lentitud del trámite de ejercicios vencidos y la cantidad de expedientes.

Fondos Permanentes

Un aspecto que debe estudiarse con detenimiento es la reglamentación de los fondos permanentes. El sistema actual adolece de algunas fallas que es necesario subsanar y que podrían indicarse

como sigue: 1) Falta de claridad en cuanto al destino del Fondo Permanente; 2) Creciente número de Fondos Permanentes dentro de un sistema que parece querer llegar a que cada institución tenga uno o varios a su disposición; 3) Falta de coordinación entre el sistema de pagos por el fondo permanente y el sistema normal de libramientos contra el Tesoro; 4) Descoordinación en la política de pagos.

En el primer aspecto, debe señalarse que la reglamentación ha pretendido ser restrictiva, dejando sin embargo un amplio margen al criterio personal de los funcionarios para determinar el destino del Fondo Permanente. Querer dar precisión al destino específico posiblemente obligue a reformular el sistema, asignando a los fondos permanentes la atención de todos los gastos menores y a la Tesorería General la atención de las órdenes de pago, que entonces serían sólo por montos mayores.

En el segundo aspecto debe destacarse la inmovilización de fondos que supone asignar gran número de fondos permanentes, así como la dispersión de la responsabilidad; por otra parte, cada fondo permanente genera al funcionario responsable un derecho a bonificación que, siendo acumulativa, representa en algunos casos un crecido sobresueldo que crea de hecho diferencias de remuneración no buscadas.

El tercer aspecto está ligado a la facultad de los administradores de pagar con el fondo o girar contra Tesorería los gastos que realice, lo que hace al funcionario árbitro del pago directo e inmediato a algunos proveedores y de la remisión a la Tesorería de otros, sin otra limitación que su propio criterio y decisión. Debe establecerse un monto por debajo del cual todos los pagos se efectúen por el fondo permanente y por encima del cual se hagan libramientos contra el Tesoro.

El último aspecto corresponde más al funcionamiento del Tesoro pero no puede marginarse: toda política de pagos que se determine a nivel central estará en la práctica limitada por los administradores de fondos, que impondrán su propia política, a menos que se reglamente el particular. Convendría en este aspecto regular las entregas de fondos al mismo ritmo que los pagos generales, salvo aquellos destinados a gastos inevitables de contado muy claramente especificados.



Las Cuentas Especiales

El punto se ha tratado en general al hablarse de la Contabilidad del Presupuesto. En este punto se hará referencia a la existencia de la cuenta especial y a sus responsables.

El crecido número de cuentas especiales existente y el hecho de haber sido abiertas sin una rígida reglamentación y autorización correspondiente, determina la necesidad de analizar todas las cuentas actuales para determinar cuáles se justifican y deben mantenerse, especialmente las vinculadas a fondos afectados y a ingresos extrapresupuestarios.

Otro aspecto a considerar es el de los responsables de dichas cuentas. Estimo que ninguna cuenta debiera escapar al control de la Contaduría General, por lo que uno de sus libradores debiera ser necesariamente el Contador General de la Provincia o el Delegado Contable, con lo que se cumpliría la intervención previa y la registración del movimiento.

Recursos Humanos y Materiales de la Contaduría

El Contador General estima que cuenta con personal insuficiente, especialmente en lo que hace a personal competente. Por otra parte se ha señalado los problemas que crea el ausentismo, que en esta área parece ser bastante marcado. Los mayores déficits de personal se radicarían en los servicios de auditoría y de contabilidad patrimonial.

En la Contaduría hay 8 profesionales, todos asignados al área central. Las delegaciones contables están a cargo de personal no profesional, que en algunos casos no reuniría las condiciones necesarias para la función.

La falta de recursos humanos puede deberse en parte a una deficiente distribución, ya que hay funciones asumidas con un criterio por lo menos discutible como la intervención en la liquidación de sueldos y la revisión de ordenes de pago, mientras otras funciones no son llenadas por el organismo, como la intervención previa en los O. D. y la auditoría. Pero parece ser inevitable la necesidad de incorporar personal para dar una expansión dinámica a la institución.

Otra deficiencia que se me ha anotado en la Contaduría es la falta de locales adecuados.

Conclusiones

Las conclusiones estarán más referidas a la adaptabilidad del organismo a un sistema de presupuesto por programas que a un resumen de las deficiencias que se han apuntado detalladamente en este análisis.

En primer lugar se considera imprescindible implantar en toda la administración el servicio de auditoría previa, lo que pondrá bajo el contralor de la Contaduría a los Organismos Descentralizados; complementado ello con una oportuna auditoría, podrán solucionarse los actuales problemas referidos a la calidad y oportunidad de la información producida sobre la ejecución del presupuesto.

Por otra parte convendrá activar el permanente estudio de los sistemas vigentes, a fin de mejorar su funcionamiento o renovarlos paulatinamente.

En un presupuesto por programas, el sector que sufrirá el mayor impacto inmediato será el de la contabilidad del presupuesto, ya que la apertura por programas y por actividades y proyectos multiplicará las fichas-cuenta y las registraciones, estimándose que los sistemas manuales actualmente en uso no podrán soportar la carga de trabajo. Por ello deberá optarse por llevar la registración al solo nivel de programa, a pesar de que ello restará enormes posibilidades de información, útil para el control, la evaluación y la reprogramación. Pero dado que esta sería una solución precaria, debe encararse de inmediato la implementación de un sistema de contabilidad analítica por computadora, no sólo de la Administración Central sino también de los organismos descentralizados. De otra manera la Contaduría será el limitante de todo avance en materia de administración financiera.

Otros aspectos señalados precedentemente, aunque importantes y algunos de ellos de cierta urgencia, no revisten el carácter de condicionantes para la primera etapa del presupuesto por programas, sino más bien para un afinamiento de la ejecución y para convertir al sistema de control legal y registración contable en un eficaz instrumento para asegurar la realización de los planes del Gobierno.

TESORERIA GENERAL

El análisis de la Tesorería General está muy vinculado al de la Contaduría General, por lo que en el mismo se han hecho ya varias acotaciones que tienen relación con la Administración del Tesoro. Se quiere pues aquí sólo particularizar algún aspecto ya tratado y agregar otros elementos de juicio en torno al Organismo.

Con respecto a los ingresos, debe resaltarse la necesidad de que todos se canalicen a través de la Tesorería, la que puede mantener cuentas separadas si se trata de fondos con afectación, pero administrando directamente dichas cuentas sea a través de fondos permanentes o pagos directos.

Otro aspecto de los ingresos está referido a la utilización del Fondo Unificado. Existiendo la Ley desde hace varios años solo se ha utilizado esta facultad en dos oportunidades durante el ejercicio 1972, totalizando un monto de \$ 6.500.000. - Sin embargo esta operación no recibió el tratamiento contable adecuado y en la práctica ha quedado registrada como una deuda para con el banco, como si proviniera de un préstamo. De tal manera, por falta de un conocimiento adecuado de la mecánica del Fondo Unificado, no se utiliza el sistema en la actualidad. Es aconsejable sanear aquella operación consolidándola como préstamo del Banco, pues de otra manera alteraría los resultados de los ejercicios 1972 y 1973; y con venir con el Banco para lo sucesivo una activa utilización del Fondo Unificado.

Una de las ausencias que se advierten radica en la no preparación de balances mensuales de la Tesorería y del estado de la deuda flotante. No hay tampoco provisiones sobre ingresos y egresos, regulándose los pagos en función de los ingresos anotados. En este momento está en preparación en la Dirección General de Presupuesto el presupuesto de caja, en el que se prevé un activo papel de la Tesorería en la información de la deuda flotante permanentemente actualizada y clasificada por concepto y del movimiento diario de ingresos y egresos. A través de este instrumento será posible establecer y controlar una política de pagos.

Debe destacarse, como se lo ha hecho en otra parte

de este trabajo, la imposibilidad de manejar la política de pagos sin una previa solución de las fallas del sistema de Fondos Permanentes. La exclusión de la Tesorería de todo pago inferior a un monto determinado, por ejemplo \$ 3.000, - simplificaría el trabajo de la Tesorería y establecería un orden en el sistema financiero.

No puede dejar de mencionarse la precariedad de medios con que trabaja la Tesorería General. En el aspecto de recursos humanos, 23 agentes integran su dotación actual, no contándose un solo profesional contable. Se acota por boca de sus directivos que dicho personal es escaso y además el nivel sumamente bajo de los cargos presupuestarios que ocupan esas personas, lo cual conspira contra un buen rendimiento. Por otra parte se ha señalado un fuerte ausentismo, lo que parece ser común a otras reparticiones de la Administración.

En el aspecto de equipos, sólo se cuenta con 3 máquinas multisuma y 2 manuales, a más de algunas máquinas de escribir. No hay en la Tesorería una máquina divisora. Todas las registraciones son manuales, no contándose con ninguna mecanización.

DIRECCION GENERAL DE RENTAS

Previo el análisis de esta repartición debe hacerse mención de la significación relativa de los recursos de origen provincial en el financiamiento del presupuesto de la Provincia, y dentro de éstos al escaso peso de los que provienen de la recaudación de la Dirección General de Rentas.

Sobre un presupuesto de 1.441 millones, los recursos de jurisdicción provincial suman 128 millones, correspondiendo sólo 59,4 millones a recursos que ingresan por la Administración Central. De éstos, 50,1 millones provienen del régimen impositivo provincial. En 1973, la recaudación efectiva originada en el régimen impositivo que administra la Dirección General de Rentas fue de 30,3 millones.

El cálculo de recursos para 1974 estima la recaudación de cada uno de los tributos en los siguientes montos, indicándose entre paréntesis la recaudación real de 1973: Actividades Lucrativas 18,6 (14,3) millones; Impuesto Inmobiliario 18,5 (4,2) millones; Transmisión Gratuita de Bienes 0,5 (1,0) millones; Sellos 8,9 (8,0) millones; otros 3,4 (2,6) millones. Estas cifras ubican en el 5% la participación relativa del régimen impositivo provincial en el financiamiento del presupuesto de Administración Central, y en el 3,5% con respecto al total del presupuesto consolidado.

Características de los Principales ImpuestosActividades Lucrativas

Es el impuesto que mejor administra la D.G.R., haciéndolo con el auxilio de la Dirección de Producción en cuanto al procesamiento por computadora de las declaraciones, liquidaciones, cuotas y cuenta del contribuyente. Sobre unos 14.500 empadronados, hay unos 12.500 contribuyentes activos. Para la detectación del contribuyente se siguen los procedimientos de inspecciones, utilización de información de ventas de mayoristas, colaboración de las municipalidades, etc. Asimismo se verifica con bastante éxito el convenio multilateral, al punto que casi el 40% de la recaudación proviene de ese sector.

Impuesto Inmobiliario

El sistema de este impuesto está en pleno cambio. Se reemplaza el sistema de valuación de oficio por el de la declaración jurada por parte del contribuyente, en base a un empadronamiento general con fuertes sanciones por incumplimiento. De esta manera se piensan solucionar los dos problemas fundamentales de la administración del impuesto inmobiliario: el empadronamiento de propiedades con sus correspondientes datos y la valuación. El empadronamiento anterior era deficiente, no pudiendo incorporarse datos de otros registros oficiales (Catastro, Registro de la Propiedad) por deficiencias de diverso orden. Por otra parte las valuaciones, a más de no responder a criterios uniformes, eran sumamente bajas, y sin ninguna relación con el valor venal.

La lícua, en vista de la actualización de valuaciones, baja del 12 por mil a una escala del 1 al 4 ‰ en inmuebles urbanos y del 1 al 3 ‰ en inmuebles rurales, con reducción del 25 % cuando se trata de vivienda-única propiedad. El impuesto mínimo sube de \$ 10 a \$ 30.

El cambio de sistema está en plena vigencia, recibiendo actualmente declaraciones juradas, si bien el plazo de presentación ha debido ser prorrogado, especialmente en zonas inundadas. Se estima posible procesar las declaraciones juradas a partir de junio, estableciendo plazos de pago en agosto o setiembre, previniéndose dos cuotas a vencer ambas en el ejercicio.

Hasta el cambio de sistema, se contaba con 120.000 empadronados sobre un estimado de 160 a 170 mil propiedades. Contribuyentes activos eran el 80% o sea unos 96.000. -

Algunas dificultades que se han presentado, como también las zonas de emergencia que no tributarán el impuesto este año, hace que se estime difícil alcanzar el cálculo de recursos.

El Apoyo del Catastro

Una de las dificultades con que choca la administración del impuesto inmobiliario y que lo mantenía en niveles ínfimos de recaudación (4,2 millones en 1973), es no contar con el apoyo de un catastro adecuado. La Dirección General de Catastro está radicada en la órbita del Ministerio de Obras Públicas, lo que la aleja de los fines fiscales.

Se estima necesario hacer más efectiva la vinculación Rentas-Catastro, para lo cual una de las medidas iniciales debería ser incorporar a la Dirección General de Catastro al área de la Subsecretaría de Hacienda. Otro aspecto a estudiar es la vinculación del Registro de la Propiedad, dependiente en la actualidad del Ministerio de Gobierno, con los organismos antes mencionados.

La Participación del Banco de la Provincia

La recaudación de impuestos se efectúa a través del Banco de la Provincia, que deposita por decenas el producto obtenido, comunicando a la Dirección General de Rentas los conceptos y montos de ingresos y duplicados de boletas. Los depósitos se hacen generalmente a los 5 días de vencida la decena cuando se trata de Casa Central, y con unos 10 a 12 días de retraso en lo que hace a las sucursales.

El Banco, que es oficial, cobra a la Provincia por este servicio el 2,5% del monto recaudado, produciendo con ello una fuerte exacción al ya menguado producto de la imposición provincial.

Las Receptorías

A más del servicio bancario, la D. G. R. mantiene receptorías dedicadas a la venta de valores fiscales (estampillas de actuación, control de ganadería, etc.) Las receptorías están situadas en lugares donde no existen sucursales bancarias, pero también coexisten en otras localidades con el Banco de la Provincia.

Este sistema constituye un problema para la Dirección General de Rentas cuyas principales características pueden señalarse en las siguientes: a) excesivo número de receptorías, instaladas aún en lugares donde no se justifica su existencia; b) las receptorías están a cargo de personal ajeno a la repartición, retribuido con sumas fijas de monto ínfimo (174 a 433 pesos) más una comisión sobre valores vendidos; este personal carece muchas veces de idoneidad y no se dedica personalmente a atender su gestión; c) dificultades de instalar un sistema ágil de rendición y sobre todo controlarlo, por falta de medios, lo que ha originado un alarmante número de casos de desfalcos, agravado por la lenidad en la punición; d) escaso rendimiento económico del sistema, sobre todo si se estructurara una auditoría más o menos permanente.

Se estima que debiera estudiarse el reemplazo de las receptorías por otro sistema que comprenda la utilización al máximo de la red bancaria oficial y privada y, donde ésta ^{no} llegue, habilitar algún número mínimo de bocas de expendio a través de Entes oficiales

El Cobro Compulsivo

Una cuestión que afecta el rendimiento de la D.G.R. y que además deteriora su imagen frente al contribuyente, es la poca eficacia del cobro compulsivo de impuestos y recargos adecuados, así como de las cuotas vencidas. La gestión judicial está radicada en la Procuración del Tesoro, lo que aleja la gestión del interés fiscal representado por la D.G. de Rentas. A tal punto se produce este desencuentro, que chocan a menudo la facultad que acuerda el Código Fiscal a la D.G.R. para acordar plazos de pago, con los plazos que se convienen en los juicios, superponiéndose éstos con aquellos.

Es de anotar, como acotación marginal, que en la liquidación del Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes no interviene la D.G.R. sino la Procuración del Tesoro, a la que se le da parte en los juicios sucesorios; la repartición no ve siquiera los expedientes.

Se estima conveniente estudiar la posibilidad de constituir un organismo de procuración fiscal en la propia Dirección General de Rentas, a los solos fines del cobro compulsivo de las deudas por impuestos y a cargo de procuradores que trabajen sólo por los honorarios que originan los juicios ganados por la Provincia.

La Leyes de Moratoria y Condonación

Se ha podido apreciar también como un factor de desprestigio de la imagen de la D.G.R. las frecuentes leyes de condonación de multas, que se han venido produciendo casi todos los años. La Ley 4018 (año 1973) llegó a incluir en la condonación de recargos y multas a los contribuyentes intimados y en juicio.

Los Recursos Humanos

La dotación es de 150 personas en planta permanente, sin contar los receptores que no forman parte de la planta. De dicho número, integran el Cuerpo de Inspección 22 empleados, si bien menos de la mitad se hallaría en condiciones de realizar su función con eficacia.

En toda la repartición se cuenta con dos contadores y

un abogado como únicos profesionales; del personal de verificación un 40% tiene título secundario. En cuanto al nivel de los receptores, ofrece las deficiencias apuntadas.

Falta, más que número, calidad técnica en el personal; sin embargo la utilización intensiva de los servicios de la computadora ha permitido ir paliando estas necesidades.

El número de la planta queda afectado, según lo manifestado, por el alto grado de ausentismo, que si bien se ha reducido en los últimos tiempos, supera aún el 15%.

El Equipamiento

Son muy marcadas las deficiencias de equipo con que cuenta la D.G.R. . En materia de máquinas cuenta con 1 Divisuma, 6 máquinas sumadoras manuales, 8 máquinas de escribir (la mitad obsoletas); además cuenta con 2 vehículos, uno de los cuales no podría salir de la capital.

En cuanto al local en que funciona, es inadecuado para el número de personas que trabajan en él y para los contribuyentes: está en un 2º piso sin ascensor.

Entre las necesidades manifestadas con más urgencia se cuentan: papel para formularios, vehículos para auditar las receptorías y efectuar inspecciones; un local adecuado, máquinas de calcular y de escribir.

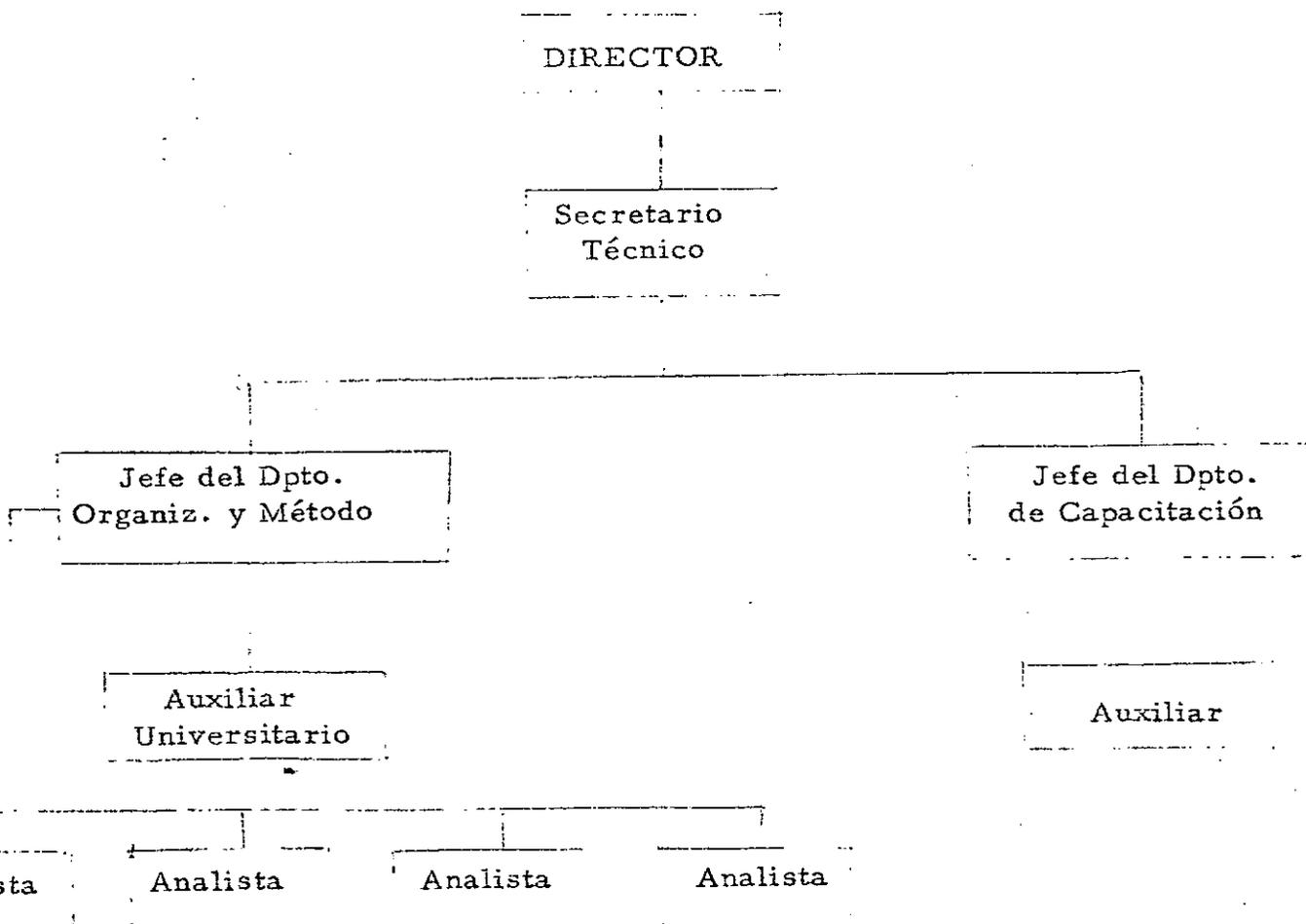
DIRECCION DE ADMINISTRACION DEL DESARROLLO

Por Ley Provincial Nº 4059 se modifica la ley de Ministerios dejando sin efecto la Asesoría de Desarrollo como Secretaría de Estado y la Dirección General de Administración del Desarrollo que la integra hasta ese momento (diciembre de 1973) pasa a depender de la Subsecretaría de Hacienda, del Ministerio de Economía.

Las funciones que le fueron asignadas como área integrante de la Asesoría de Desarrollo son todas aquellas vinculadas con la implementación y administración del sistema, promoción de programas y proyectos y la asistencia y cooperación a instituciones públicas y/o privadas que realicen esfuerzos para lograr el desarrollo de la Provincia.

Organización.

La estructura que corresponde a la Dirección General de Administración del Desarrollo es la que figura a continuación:



En la actualidad se encuentra vacante la Jefatura del Dpto. de Organización y Métodos y uno de los cuatro analistas se halla adscripto a Tesorería de la Provincia, es decir el personal de la Dirección está sensiblemente disminuida considerando también que el secretario técnico se encuentra en licencia por enfermedad por tiempo indefinido.

Funciones

Las funciones de la Dirección General de Administración del Desarrollo corresponden a los enunciados anteriormente y se manifiestan a través de los inherentes a los departamentos de Organización y Métodos y Capacitación.

El Depto. de Organización y Métodos tiene como funciones las de propiciar la reestructuración total de la Administración Pública Provincial y proponer normas para lograr una adecuación jurídico-administrativa acorde con la nueva estructura; efectuar los estudios e investigaciones necesarias para prestar asesoramiento sobre cuestiones de organización o administración, que formulen los distintos organismos de la administración provincial.

El Depto. de Capacitación tiene entre sus funciones las de realizar investigaciones sobre la correspondencia entre los conocimientos de los agentes de la Administración Pública Provincial y los exigidos por los puestos de los que son titulares y determinar posibles defectos; proponer planes de capacitación que tiendan a satisfacer las necesidades detectadas; realizar por sí o por terceros o en colaboración, toda acción de capacitación tendiente al cumplimiento de los planes aprobados; mantener relaciones con centros de capacitación, tanto públicos como privados o mixtos, municipales, provinciales, nacionales e internacionales; actuar como órgano de difusión, información y tramitación de las becas que se ofrezcan.

Situación Actual

La Dirección General de Administración del Desarrollo se encuentra en estos momentos en la tarea de analizar la macroestructura de la administración provincial en vistas a su posterior adecuación según las necesidades del plan de gobierno. También tiene en elaboración un estudio sobre las micro-estructuras de la administración provincial y en especial aquellos referidos al Ministerio de Economía también en vistas a un reordenamiento orgánico funcional.

La Dirección General de Administración del Desarrollo elaboró el PAC 74 (Plan Anual de Capacitación) en donde se incluyen Cursos de Formación Administrativa y Cursos de Especialidades a dictarse para el personal de la Administración provincial durante el transcurso del presente año.

Cursos de Formación Administrativa

- I. Dactilografía
- II. Auxiliares Administrativos
- III. Secretariado Administrativo
- VI. Supervisión

Cursos de Especialidades

- V. Relaciones Públicas
- VI. Relaciones Humanas
- VII. Información Contable

Dado ese programa de trabajo los recursos humanos de la Dirección resultan insuficientes y en especial si se espera que cumpla con la misión que se le encomendara.

Sería recomendable que el análisis de reorganización administrativa que tiene a su cargo esta Dirección se haga teniendo en cuenta las necesidades provenientes de la implantación de presupuesto por programas y de acuerdo a las recomendaciones que para ello se presentan en este informe al tratar en particular cada una de las reparticiones intervinientes en el proceso.

La Dirección de Administración para el Desarrollo puede participar activamente en esta tarea y también a esos efectos colaborar a través de su Departamento pertinente, en la capacitación interna y extensiva que a funcionarios y empleados de la administración pública provincial debe realizarse a los efectos de interiorizarse en la técnica de programación presupuestaria para contar con resultados positivos en su implementación.

DIRECCION GENERAL DE CONTROL DE GESTION

Cuando el 26 de septiembre de 1967 se crea la Asesoría de Desarrollo por decreto N° 1775 se le asignan funciones como así también las áreas que le competen.

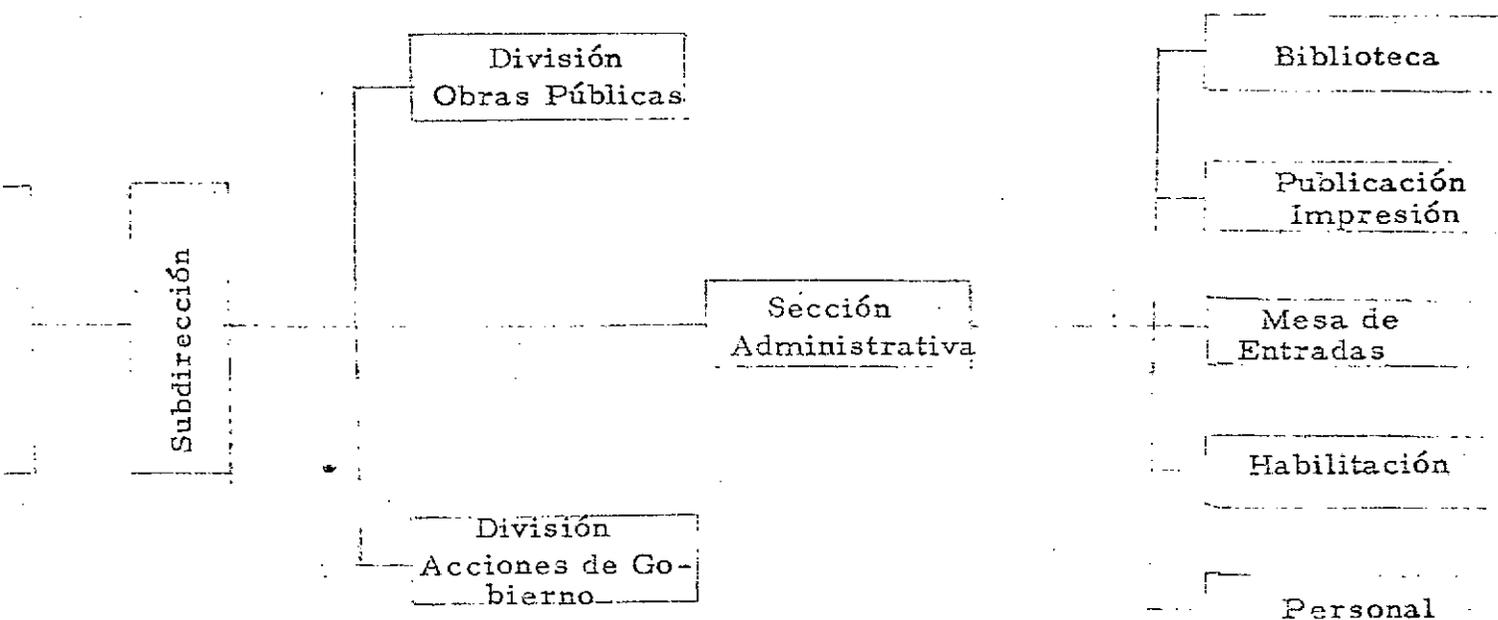
En el mismo se determinan que las funciones del Area de Control que la integra sean las de realizar un control interno y externo de la ejecución de los planes y la conveniente activación para que estos se cumplan y un análisis periódico, estableciendo las desviaciones del plan y sus causas.

Dentro de las responsabilidades, deberes y atribuciones del Director estaban las de implantar un sistema de información y control para verificar el cumplimiento de los planes, establecen las desviaciones de los planes; y determinar sus causas; proponer los ajustes cuando las circunstancias lo aconsejen, e indicar las medidas correctivas necesarias.

La actual Dirección General de Control de Gestión fue creada el 30 de diciembre de 1971, mediante Ley Provincial N° 3729 y con dependencia del Ministerio de Economía y para lo cual se puso énfasis en el control e información sistemática de las Obras, Proyectos y Programas que se ejecuten en la provincia y que era necesario mantener informado al P.E. y a sus unidades ejecutoras.

Organización:

La estructura de la Dirección General de Control de Gestión es la siguiente:



En la actualidad la Dirección se encuentra integrada solamente por cuatro personas : Director, Subdirector, un personal técnico y 1 personal de servicios.

Funciones

Las funciones y objetivos generales que son asignadas a la Dirección General de Control y Gestión en su Manual de Organización y Funciones pueden sintetizarse en:

1. Centralizar la información del Sector Público relativa a los avances logrados en materia de Proyectos y Programas de Gobierno que se realicen en la Provincia, ya sean ejecutados por Organismos Centralizados, Descentralizados y Empresas del Estado.
2. Informar del estado de ejecución de Proyectos y Programas provinciales al P.E. y Unidades Ejecutoras, mediante reportes especialmente preparados, donde se explicitarán las causas de variaciones con respecto a lo programado en forma mensual o como se estime necesario.
3. Evaluar los avances presentados, sugiriendo medidas de conexión en un todo de acuerdo con la Unidad responsable, procurando anular los factores perturbadores de las ejecuciones.
4. Controlar el estado de avance de las obras que organismos nacionales realicen en la Provincia.

Tareas Realizadas

La Dirección General de Control de Gestión elaboró un Manual en el cual además de definir conceptualmente los elementos del control, analiza la implementación de un sistema de control en la provincia. Es decir la finalidad de dicho manual fue la de contar con un instrumento que reuniera las instrucciones, normas y formularios producidos por el Sistema de Control a implantarse y la mecánica de su funcionamiento.

Una vez elaborado dicho Manual, conforme a sus posibilidades de realización la Dirección hizo una selección tentativa de obras públicas a controlar.

Estas obras, que ascienden a un número de 33, son analizadas en cuanto a su fecha de iniciación y finalización de cada una de sus etapas, programación de la inversión a realizar durante su ejecución física, montos certificados de obra mensuales, y acumulados, mayores costos, adicionales de obras, etc.

Además la Dirección General de Control de Gestión realiza el seguimiento de tiempo de ejecución de 83 proyectos realizados en la Dirección de Hidráulica.

También realizó un informe de la Renta provincial, discriminada por tributo haciéndole un análisis comparativo entre un mismo período del año 72 con el año 73, aunque dicho informe no ha sido muy representativo ya que no se contaba con la programación de los recursos por parte de la Dirección de Rentas.

Situación Actual

La Dirección General de Control de Gestión cuenta con un reducido número de recursos humanos para el adecuado cumplimiento de sus funciones específicas.

Una medida positiva en este sentido sería no solo incrementar la planta de personal sino también capacitarla.

DIRECCION GENERAL DE COMPRAS Y SUMINISTROS

El régimen de contrataciones de la Provincia está establecido en el Decreto Acuerdo serie B N° 1 del 22-1-74. El instrumento reglamenta en parte la Ley de Contabilidad en cuanto a los montos de la contratación para determinar el procedimiento administrativo de la gestión y los niveles de autorización correspondientes. Por otra parte establece el procedimiento de la contratación mediante licitación pública. Abarca a toda la Administración, excluyendo las contrataciones de obras públicas y los que se atienden con la partida presupuestaria de Personal. A través del Decreto Acuerdo se establece, finalmente, el papel de la D.G. de Compras y Suministros y se reglamenta el Registro de Proveedores.

Ambito de Actuación

La D.G. de Compras y Suministros interviene actualmente en las licitaciones que solicitan las reparticiones de la Administración Central (Poder Ejecutivo) a excepción de Policía y Bienestar Social que tienen sus propios organismos de compra. En 1973 ha realizado 57 licitaciones públicas y 2 privadas. Aún no se ha asumido la gestión de las licitaciones de Policía y Bienestar Social tal como lo dispone el Decreto-Acuerdo, suponiéndose que el incremento del trabajo de la Repartición puede ser muy significativo y traer problemas en su diligenciamiento. Las Reparticiones descentralizadas y los otros poderes continuarán con sus propias oficinas de compras e inclusive mantienen otros registros de proveedores.

Gestión de la Dirección General de Compras y Suministros

El proceso de licitación se inicia con la solicitud del bien por parte de la respectiva repartición. Cumplida la afectación presupuestaria y autorización, el expediente pasa a la D.G. de Compras y Suministros que, en base a un pliego general existente y el pliego particular de especificaciones que ésta prepara, produce el llamado a licitación y las publicaciones consiguientes. Allí se abren también las propuestas que pasan a estudio de una comisión, integrado según el Decreto-Acuerdo por el Director de la Repartición

solicitante y el Director de Compras y Suministros (dos miembros), la que aconseja la adjudicación. Con ello termina la gestión de la repartición analizada, que ignora el trámite posterior de la gestión (adjudicación, orden de compra, recepción, liquidación y pago) salvo en los casos de incumplimiento de las entregas en que el expediente vuelve para la sanción del proveedor.

Frecuencia de las Licitaciones

Actualmente se opera en función de cada uno de los pedidos, lo que hace que se repitan licitaciones de un mismo artículo para distintas reparticiones.

El Decreto-Acuerdo prevé que las licitaciones se agrupen por tipo de bien a adquirir, para lo cual deben formularse programas de licitaciones trimestrales, semestrales y anuales. El cumplimiento de esta norma ahorrará trabajo y gastos a la repartición, y probablemente mejorará las condiciones de compra del Estado. Sin embargo no se ha implementado todavía este procedimiento ni hay una catalogación de bienes.

Criterios Técnicos y Análisis y Control

No contando la D.G. de Compras y Suministros con funcionarios técnicos que intervengan en el análisis de las propuestas, la Comisión de Adjudicación debe recurrir al criterio de la repartición solicitante o a técnicos de otras reparticiones de la Administración, lo que limita su participación a aspectos formales y al análisis de precios.

Por otra parte, la D.G. de Compras y Suministros no interviene en el control de la recepción, sea en cuanto a cantidad, sea en cuanto a calidad, lo que torna vulnerable al proceso.

Recursos Humanos

Si bien la repartición está suficientemente dotada para las actuales funciones, debe señalarse que el incremento de trabajo dentro del sistema vigente significará algunos problemas que podrían solucionarse mediante una mejor organización de las licitaciones. Pero si se considerara que la Dirección de Compras y Suministros debiera intervenir más activamente en aspectos

técnicos de las ofertas y especialmente en el control de cantidad y calidad en las recepciones, la dotación actual debiera ser mejorada en cuanto a número y en cuanto a especialización.

Conclusiones

La D.G. de Compras y Suministros cumple un papel de mero tramitador de las licitaciones y aún ello dentro de un área restringida. No programa ni centraliza las compras, no puede aportar criterios técnicos de calidad y no interviene en el control de la recepción. En estos aspectos, sin embargo, es mucho lo que puede aportar al mejoramiento de los procesos de aprovisionamiento de insumos de la Administración. Por de pronto, el Decreto-Acuerdo N° 1, si bien no amplía demasiado el campo de actuación de la Repartición, le plantea nuevos requerimientos que deberá afrontar a la brevedad y que le exigirán una adecuación inmediata tanto en las funciones que cumple como en los procedimientos que lleva a cabo.

DIRECCION GENERAL DEL PERSONAL DE LA

ADMINISTRACION PUBLICA

La Dirección General de Personal organismo dependiente de la Gobernación a través de su Secretaría General, mantiene estrecha relación con todos y cada una de las unidades organizacionales, de la Administración Pública Provincial ejerciendo el contralor y fiscalización de su personal.

Entre las funciones que le competen y que efectivamente realiza se encuentra la de intervenir preferentemente y confeccionar informes correspondientes al ingreso a la Administración Pública sobre la base de normas existentes; promociones de personal; en la cobertura de cargos vacantes; certificación del personal en condiciones de jubilarse.

La actuación de la Dirección General de Personal se extiende a otras actividades.

Lleva el legajo actualizado e individual para todos los agentes de la Administración Pública Provincial con todos los antecedentes necesarios.

Tienen a su cargo el Registro de Aspirantes a la Administración pública con los datos necesarios de cada candidato.

Prepara las fichas de calificación Anual y proporciona las novedades que cada uno registra durante ese período.

Interviene en los concursos de selección y hasta hace poco intervenía también con una comisión de 4 sumariantes en la práctica de sumarios administrativos. Actualmente es Fiscalía de Estado la que interviene en sumarios y hay una persona encargada de sumarios en cada repartición.

Controla al personal de la administración pública por medio de planillas de firmas de parte diario o relojes electricos realizando inspecciones semanales, quincenales, etc. para verificar en las distintas oficinas el cumplimiento de asistencia y horario.

Otorga distintos tipos de licencias reglamentarias.

Expide las certificaciones oficiales sobre servicios nacionales, provinciales, municipales para diferentes trámites, como por ejemplo para la Caja Nacional de Ahorro Postal y distintos Bancos Oficiales, Privados e Instituciones de diversa índole.

Informa a todas las oficinas públicas ya sean centralizadas, descentralizadas, municipales u otros organismos nacionales sobre las disposiciones que se dictan referente a personal ya sea existentes o nuevos que la sustituyan, aclaren o contemplen casos no previstos,

Asesora al personal de la Administración Pública Provincial sobre la interpretación de las distintas disposiciones reglamentarias y las tramitaciones correctas a seguir en las diferentes cuestiones que se le presentan.

Otorga franquicias y licencias por estudioa los efectos de permitir que el personal se capacite en los diferentes centros de enseñanza.

La intervención de la Dirección de Personal es previa a la liquidación de planillas de sueldos por cuanto envía mensualmente a Contaduría General e Instituto de Previsión Social de la Provincia, planilla con los empleados cuyos sueldos deben sufrir descuentos por faltas sin justificar, inasistencias indebidas, exceso en las licencias, suspensiones, licencia por salud sin justificar, uso indebido de licencias, licencias sin goce de sueldo, etc.

Contaduría interviene en la determinación del salario familiar y en los descuentos correspondientes a créditos de la Caja Nacional de Ahorro Postal, Banco Hipotecario, Nacional, y des cuentos por seguros.

Dado que la Dirección de Personal lleva a su cargo el legajo actualizado de todos los agentes de la administración pública y que además informa y expide certificaciones a los diferentes organismos bancarios y financieros tanto nacionales como provinciales las actuales tareas encomendadas a Contaduría en la elaboración de la planilla de sueldos podría pasar a manos de la Dirección de Personal.

Por lo expuesto precedentemente se considera recomendable la centralización de normas, planes, coordinación, conducción, supervisión y control. Ello no quita, y de hecho fue manifestado por las autoridades de la dirección que, se estudien proyectos de desconcentración, delegación o distribución buscando obtener con la división del trabajo mejores resultados y asignar a cada una la responsabilidad que le corresponda teniendo especial cuidado en determinar en que grado se hará esa delegación de autoridad de acuerdo a la realidad de la Provincia.

Una modificación igualmente importante sería la de realizar la liquidación de sueldos por computadora, sistema que fue estudiado por el ICCI conjuntamente con la Dirección de Personal pero que aún no fue implementado.

Tuvieron a su cargo el presente trabajo de análisis en la Administración de la Provincia de Santiago del Estero la Lic. Norma Battaglini y el Sr. Germán H. Ojeda, quienes se distribuyeron las tareas de investigación e informe de la siguiente manera:

Lic. Battaglini: Dirección de Planificación, Dirección de Administración para el Desarrollo; Dirección de Control de Gestión; Dirección de Personal.

Sr. Ojeda: Dirección de Presupuesto; Contaduría General; Tesorería General; Dirección de Rentas; Dirección de Producción; Dirección de Compras y Suministros.

El trabajo se realizó mediante una permanencia en la Provincia desde el 25 de marzo hasta el 9 de abril de 1974.

Buenos Aires, 30 de abril de 1974.

