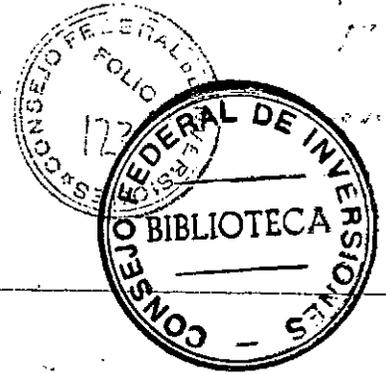


Instituto Torcuato Di Tella
Centro de Investigaciones en
Administración Pública

Virrey del Pino 3230
Buenos Aires, Argentina
Dirección Telefónica:
(Cable Address) Instella

15187



Tel. 73-2825

CATALOGADO

Buenos Aires, 22 de marzo de 1974.-

Señor Secretario General del
Consejo Federal de Inversiones
Lic. Alberto González Arzac
S / D

EXPEDIENTE N°	669.3
Agregado N°	1
20315	122 MAR 24 FECHA

0
N.311
I 24 dia
II

Ref.: "Diagnóstico de la situación
de la Dirección Provincial de
Vialidad de la Prov. de Catamarca
y diseño de un programa de refor
ma administrativa"

Obj.: Elevar Informe de Progreso N° 2.

De mi consideración:

Cumplo en elevar a Ud. el Informe de
Progreso N° 2 correspondiente al período 23.2.74 al 22.7.74.

Adjunto a dicho informe se acompaña la
certificación de la presencia en campaña de los integrantes
de nuestro equipo.

Sin otro particular saludo a Ud. muy
atentamente.

Jorge E. Roulet
Director

Visto Secretaría General
Pase Direccion Coordinación
Fecha:

MA

Instituto Torcuato Di Tella
Centro de Investigaciones en
Administración Pública

Virrey del Pino 3230
Buenos Aires, Argentina
Dirección Telegráfica:
(Cable Address) Instella



Tel. 73-2825

INFORME DE PROGRESO N° 2

(Correspondiente al período 23.2.74 al 22.3.74)

I. Introducción

Dando cumplimiento total a lo previsto en el cronograma de actividades, en este período se completó el punto 1.1.: "Estructura organizacional" y se dió comienzo al punto 2.: "El contexto económico-social en el que se desenvuelve la acción de la Dirección Provincial de Vialidad de la Prov. de Catamarca".

Ambos temas han sido desarrollados en la forma que se describe sucintamente más adelante.

Ganando tiempo sobre las previsiones, se dió comienzo, además, a las tareas de campo correspondientes al punto 1.3.: "Funcionamiento", lo que también queda consignado en el texto de este informe.

Ciertos refuerzos al equipo previsto inicialmente, que el análisis del material recogido en campaña podría hacer aparecer como necesarios, están siendo considerados en este momento por nuestra Dirección, así como la posibilidad de asociar a la discusión de los aspectos técnicos de nuestro trabajo a cierto número de profesionales de la Ingeniería actuantes en el medio catamarqueño.

Sobre estos temas volveremos en su oportunidad, tratándolos separadamente.

II. Presencia en campaña

En el período se registró la presencia en campaña de los siguientes integrantes del equipo, y durante los lapsos que se indican en cada caso:



Sr. Jorge Roulet (Director) del 13 al 20 de marzo inclusive.
Ing. José Golomb del 10 al 16 de marzo inclusive.
Dr. Raúl Basaldúa del 13 al 16 de marzo inclusive.

Adjunto al presente informe se halla la correspondiente certificación de dichas permanencias.

III. Estructura organizacional.

Cumplidos en la forma indicada en el Informe de Progreso N° 1, los puntos 1.1.1. y 1.1.2., se realizó la comparación prevista en el punto 1.1.3. discutiendo nuestros puntos de vista con algunos de los responsables de la Dirección Provincial de Vialidad.

Con respecto al punto 1.1.4. "Inventario crítico de las normas legales y disposiciones reglamentarias vigentes", la tarea realizada ha sido la siguiente:

a) Recopilación y análisis de la legislación vigente tanto en su parte sustantiva como en la que se refiere a normas de procedimiento y manejo de la Dirección Provincial de Vialidad.

b) Recopilación y análisis de normas generales de aplicación en la provincia y que deben ser cumplidas por la Dir. Prov. de Vialidad. En particular se revisó la forma y modo en que se ejerce el contralor del órgano por la Administración Central (vigencia y aplicación de la Ley de Obras Públicas y de la Ley de Contabilidad, control de gestión y de la ejecución presupuestaria, etc.)

c) Se completó el material referente a las normas de procedimiento y las formalidades que cumple el órgano en sus relaciones externas. en especial las contrataciones con empresas y convenios con particulares.

Corresponde señalar que en este momento se encuentra a estudio del Poder Ejecutivo Provincial un anteproyecto de Ley Orgánica modificatoria de la Ley 1684/59. También ha sido elevado un anteproyecto de ley modificatoria del régimen que regula los pavimentos urbanos (Ley 2363). Dichos proyectos de reformas fueron examinados por el Asesor Jurídico del equipo CIAP y el Sr. Asesor Jurídico de la Dir. Prov. de Vialidad.



Asimismo se prestó atención especial a la parte de recursos de la Dir.Prov.de Vialidad con lo que fue necesario revisar las normas en materia de contribución de mejoras, su procedencia y percepción, como así también el procedimiento administrativo previa la instancia judicial en los casos de expropiaciones.

Otro instrumento analizado fue la nueva Ley de Obras Públicas (2370) a fin de verificar los cambios que deberán operarse en los procedimientos usuales para su adecuación a este nuevo instrumento. A través de las entrevistas se detectaron aquellos aspectos que requieren ajuste, ya sea porque pese a estar instrumentados legalmente nunca se cumplieron o porque su situación dio lugar a situaciones conflictivas.

IV. El contexto económico-social en el que se desenvuelve la acción de la Dirección Provincial de Vialidad de la Provincia de Catamarca.

En campaña, y en sede, se ha iniciado el tratamiento de los temas incluidos en este punto.

Para ello se han realizado entrevistas con responsables de la Subsecretaría de Obras Públicas, y de la ex Asesoría de Desarrollo.

Igualmente se están estudiando documentos y estudios sobre el tema, y se ha comenzado a actualizar la información estadística de que disponíamos.

En este área la tarea está por ahora orientada a explorar la articulación entre los programas y proyectos de desarrollo socio-económico provinciales, y la definición de prioridades en materia de obras viales.

La existencia o inexistencia de esta articulación, así como sus modalidades, serán analizadas críticamente en el pasado y en la actualidad, a fin de justificar algunas conclusiones centrales del diagnóstico.

V. Funcionamiento

Racionalización administrativa en el área de la Subsecretaría de Obras Públicas de la Provincia de Catamarca se diagramó la red



operativa de la Dir.Prov.de Vialidad. Dichas redes relevadas hace cinco años en forma expeditiva han sido revisadas con más detalle, elaborándose un nuevo conjunto de redes que completa y actualiza las anteriores, registrando los cambios producidos en este lapso.

En la última permanencia en campaña fueron relevadas las actividades de los departamentos de la Dir.Prov. de Vialidad a través de entrevistas con sus responsables directos. Dicho relevamiento volcado en diagramas del tipo CPM dio lugar a la ejecución de las siguientes redes:

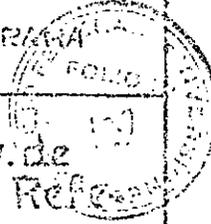
1. Secuencia de actividades para la ejecución de proyectos.
2. Secuencia de actividades para la ejecución de obras.
3. Secuencia de actividades para conservación.
4. Secuencia de actividades para los trabajos de taller.
5. Secuencia de actividades en el área contable.

Por otro lado se recogió parte de los materiales que habían sido dejados en la Dirección Provincial de Vialidad para su actualización. Tenemos en nuestro poder los correspondientes a los departamentos Contable y Mecánico, quedando pendiente por parte del Departamento Construcciones la actualización del esquema de distribución de plantas y edificios y de asignaciones funcionales de los locales y/o dependencias de la Dirección Provincial de Vialidad.

Se confeccionó además una "hoja de ruta" para el seguimiento de expedientes manejados por la Secretaría General.

CONTRATO C.F.I./Dir.Prov. de VIALIDAD-CATAMARCA / CIAP-ITDT

REFERENCIA : DIAGNOSTICO DE LA SITUACION DE LA UPV Y DISEÑO DE UN PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA PARA DICHA REPARTICION.



Certificado por la permanencia del equipo CIAP-ITDT en la prov. de Catamarca por trabajos de campo correspondientes al contrato de Referencia.

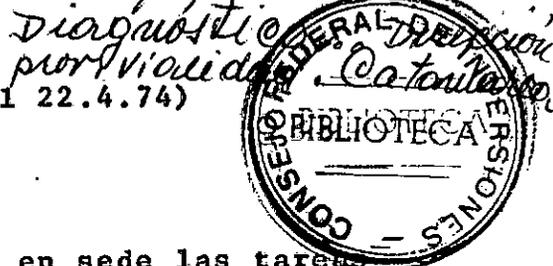
MIEMBROS DEL EQUIPO	CARGO	PERIODO DE PERMANENCIA
Ing. JOSE COLCUB	TECNICO CONTABLE : O Y M	Del 10 - 16 Marzo 1974
DR. RAUL BALSALUA	ASISOR LEGAL	Del 13 - 16 " "
Ing. E. ROULET	DIRECTOR	Del 13 - 20 " "

CERTIFICA

LIC. EVA L. J. DE BACIOS
NOMBRE ACLARADO

Eva L. J. de Bacios
FIRMA

19 / 3 / 74
FECHA



I. Introducción:

Durante este período fueron realizadas en sede las tareas correspondientes al punto 1.2. Recursos, confeccionando la metodología necesaria para su análisis en la DPV y se avanzó en el punto 1.3. Funcionamiento, tal como había sido previsto en el cronograma de actividades. Asimismo se halla en elaboración un conjunto de hipótesis sobre las características de inserción de la DPV en el contexto económico-social de la provincia de Catamarca (Punto 2. de la metodología).

Como se verá a continuación la manera en que se encaró el análisis del área "Recursos" permitirá suministrar una importante información complementaria al estudio del modo de inserción de la DPV en la provincia.

Reseñamos a continuación los criterios y guías metodológicas para el análisis de los recursos en la DPV.

II. Análisis de recursos

1. Análisis de los recursos financieros

El análisis del sistema financiero de la DPV que nos proponemos realizar pretende los siguientes objetivos:

Objetivos convencionales

- a) Determinar la fluidez que tiene el recurso financiero para movilizar los recursos reales (trabajo, insumos, equipos, instalaciones, etc.)
- b) Verificar el grado en que se utiliza el flujo financiero en la DPV para generar información para la toma de decisiones.
- c) Constatar, hasta donde la información con que se cuente lo permita, la eficiencia que tuvo la DPV en los últimos diez años en la utilización de los recursos que dispuso, en función de los objetivos explícitos e implícitos que debía cumplir.

Objetivo no convencional

- a) Conocer las relaciones del organismo con los demás entes que integran la estructura en la cual se encuentra inserta.

Sin pretender reducir los problemas de la institución a cuestiones puramente económicas, lo que contradice radicalmente nuestro enfoque, creemos que el estudio de la DPV desde la óptica económica ayudará a desentrañar numerosos interrogantes que son de interés en otros campos del presente estudio como el jurídico, el político, el ingenieril, etc. En efecto, el carácter monetario de la economía moderna implica que las relaciones más significativas de instituciones como las que estudiamos se establezcan a través del dinero, de tal manera que el análisis de los movimientos de dinero permiten desentrañar situaciones de muy variada índole.

El movimiento de dinero tiene sentido en instituciones de la naturaleza que estudiamos, en la medida que éste es capaz de movilizar recursos reales que se integran en un determinado proceso de producción, construcción y conservación de obras viales en nuestro caso. En la misma línea, los registros del movimiento de dinero deberían reflejar nítidamente el recurso afectado y su aplicación en la elaboración del producto. Es decir, el análisis financiero debería permitir conocer el movimiento de recursos reales.

Sin embargo, hasta ahora en forma implícita y no explícita, la sociedad ha venido aceptando que este tipo de instituciones cumplan además de la función de producción, funciones de captación de ingresos de origen extraregional, de absorción de mano de obra, de redistribución social de ingresos, etc., que en la práctica pasan a ser de tanta importancia como la función de producción.

Iniciamos este estudio con un conocimiento previo de la DPV, que nos sugiere que las funciones no explicitadas han sido de tanta importancia como la de construir y conservar caminos y, en consecuencia, más que una racionalidad institucional en el uso de los recursos, que se vincula con la función de produc-

ción, debemos determinar el grado de racionalidad social de utilización de estos recursos, considerando todas las funciones como complementarias.

La posibilidad de conseguir este objetivo está determinada por la calidad y nivel de desagregación del registro contable que generalmente aparece desvinculado del movimiento real, en los sistemas contables tradicionales.

El procedimiento que pretendemos implementar para alcanzar los objetivos propuestos consiste en el estudio detallado del proceso presupuestario, con el concurso permanente de los agentes públicos involucrados en cada una de sus etapas: formulación, discusión y aprobación, ejecución, ajustes, contabilización y análisis.

Creemos que este es el camino correcto, en cuanto el presupuesto es la expresión financiera de los recursos reales que deben movilizarse en un período de tiempo, para dar cumplimiento a los objetivos y metas contenidos en los programas de acción de una institución.

En esta primera etapa del diagnóstico, además del estudio detallado de las normas que rigen el proceso presupuestario en la DPV, nos abocaremos, a través de aproximaciones sucesivas, al examen de la situación real que impera en la materia. Esto último lo pretendemos desarrollar mediante cuestionarios o guías metodológicas que partiendo de lo general vayan paulatinamente descendiendo a lo específico. Estos cuestionarios, que conocerán previamente los funcionarios competentes, serán complementados con entrevistas y reuniones con los agentes en el terreno.

Con esta metodología de trabajo, pretendemos forzar a los cuadros técnicos y de dirección de la DPV a compenetrarse sistemáticamente del aparato financiero del organismo, con el propósito de que descubran sus anomalías e insuficiencias y generen e implementen sus soluciones.

El cuestionario que se anexa corresponde a una primera aproximación al problema, cuya respuesta generará algunos otros sobre etapas específicas del proceso presupuestario.

2. Análisis de los Recursos materiales

Formando parte del estudio comparativo de la gestión llevada a cabo por la DPV entre los años 1969/74 se analizaron los Recursos Materiales disponibles por la repartición en ambos extremos de la serie.

La naturaleza de la información utilizable a esos fines, se clasificó en dos tipos:

1. Inventario General

2. Equipamiento de las Secciones del Departamento Mecánico

Al iniciar el presente contrato, se contaba con los datos correspondientes al año 1969, producto del trabajo realizado por CIAP/ITDT para el área de la Subsecretaría de Obras Públicas. Como esos datos fueron de suma utilidad, se solicitó recientemente a los responsables de la DPV (Febrero 1974) la actualización completa, siguiendo los mismos lineamientos y estructura informativa. Este material obra en nuestro poder y está siendo objeto de análisis detallados.

La elección del Dpto. Mecánico como área particular de observación en materia de Recursos Materiales se debe al fuerte peso relativo que su inventario tiene respecto a la repartición en su conjunto. A ello se agrega que el Dto. Mecánico, como productor de bienes y servicios para la DPV y para terceros: elementos varios, reparación de vehículos y equipos, etc., ofrece la posibilidad de armar un sistema de indicadores perfectamente mensurable que sirva al diagnóstico de ese área específica, no sólo para evaluar la evolución habida en el lapso de los cinco años considerados, sino, también, para su uso institucional, este último tipo de información (que ya poseemos) se refiere a: Resumen de Costos de Mantenimiento (Repuestos y Mano de Obra) y Producción de Elementos (por cada Sección del Departamento).

3. Análisis de los recursos humanos

El análisis de los recursos en este área tiene los siguientes objetivos:

a) Determinar el grado de correspondencia entre la estructura de personal vigente y los objetivos explícitos e implícitos de la institución.

b) Determinar el desarrollo y uso en la institución de las técnicas de administración de personal.

c) Determinar el nivel en que es aprovechada por la institución la oferta potencial de recursos humanos de la provincia.

Para cumplimentar los objetivos propuestos hemos elaborado una guía metodológica que se anexa a continuación:

1. ¿Existe en la DPV alguna dependencia, grupo de agentes o agente que tenga como misión específica atender con una visión integral los problemas de administración de personal de la institución? ¿Cuál?
2. Además del "Estatuto del personal civil", ¿Existe alguna norma o conjunto de normas que regulen las relaciones del personal con la DPV? ¿Cuáles son esas normas?
3. ¿Cómo se resuelve la incorporación de personal a la DPV? ¿Se elabora algún programa de contrataciones en función de objetivos de producción y/o sociales, o se resuelve su incorporación con otros criterios? ¿Cuáles?
4. ¿Cuál es el grado de conocimiento de la DPV de la oferta potencial de trabajo en la provincia y de las características profesionales de la misma?
5. ¿Existe algún mecanismo preestablecido para ofrecer trabajo de tal manera que se garantice el conocimiento de esa oferta y la incorporación del trabajador, sin otro criterio de discriminación que la idoneidad para desempeñar el cargo?
6. ¿Quién hace la selección de los postulantes a un trabajo? ¿Existen criterios de evaluación previamente establecidos?
7. ¿Existen limitaciones a la incorporación de trabajadores en la cantidad y calidad deseada? ¿Cómo se categorizarían dichas limitaciones?

8. Previamente a asumir el cargo o durante su desempeño, ¿existe algún tipo de formación o entrenamiento sistemático del agente?
9. ¿Existe algún período de prueba durante el cual el trabajador sea sometido a un examen de sus condiciones para el desempeño del cargo?
10. ¿Qué régimen de contrataciones existe para las distintas categorías funcionales de trabajadores?
11. ¿Cuál es el régimen de promoción para las distintas categorías funcionales de trabajadores?
12. ¿Cuáles son los cargos que componen cada categoría funcional de trabajadores?
13. ¿Están definidos los requisitos para desempeñar un cargo y las funciones que le son inherentes?
14. ¿Cuáles son los criterios para la ubicación de los cargos dentro de la estructura jerárquica y de remuneración?
15. ¿Qué elementos objetivos se consideran para resolver el ascenso de un agente?
16. ¿Quién propone y quién resuelve el ascenso?
17. ¿Qué criterios se consideran para proceder al traslado físico (de un lugar a otro) o funcional (de una categoría funcional a otra o de un cargo a otro) de un agente? Igualmente determinar cómo se generan los trasposos de agentes de una institución a otra.
18. ¿Quién propone y quién resuelve el traslado o trasposo?
19. ¿Existe algún sistema de calificación periódica del personal?
20. ¿Cuál es la operatoria para proceder a la calificación del personal y qué factores se evalúan?
21. ¿Qué efectos produce sobre el agente el régimen de calificaciones?

22. Describir para cada categoría funcional de trabajadores el régimen de remuneraciones existente, con especificación detallada de cada elemento que compone la remuneración total y las deducciones que determinan el ingreso neto.
23. Enumerar los factores que más frecuentemente determinan el cese o baja de un agente en cada categoría funcional de trabajadores.
24. ¿Existe algún registro cantral de los agentes que prestan servicios en la DPV? ¿Qué datos contiene?
25. ¿Cuáles son los documentos relativos a personal que se tramitan en la DPV?
26. ¿Existe algún control sobre el cumplimiento de horario y la asistencia del personal? ¿Cuál?
27. ¿Cuáles son las pérdidas de horas trabajadas por incumplimiento horario y ausentismo en cada categoría funcional de trabajadores?
28. ¿Cuáles son las principales causas del incumplimiento horario y cuáles las del ausentismo?
29. ¿Se hacen deducciones a las remuneraciones por causa de ausentismo e incumplimiento horario?
30. ¿Existe algún estímulo moral o material al funcionario?
31. ¿Son frecuentes los conflictos laborales en la DPV? ¿Cuáles han sido los principales motivos de conflicto? ¿Cuáles sus soluciones?
32. ¿Existe en la DPV, ya sea de responsabilidad del servicio o de los propios trabajadores, algún sistema de bienestar del personal? Si existe ¿Qué beneficios otorga?
33. ¿Existe en la DPV servicio de seguridad e higiene del trabajo? si existe ¿qué funciones cumple?
34. ¿Son frecuentes los accidentes del trabajo en la DPV? ¿Existe información respecto a las horas de trabajo perdidas por accidentes? ¿Cuántas horas como promedio mensual?

35. ¿Se han detectado en la DPV lugares de trabajo que expongan al trabajador a riesgos de accidentes o enfermedades profesionales? ¿Qué medidas se han tomado?
36. ¿Cuál es el régimen jubilatorio de los agentes de la DPV?

El cuestionario que se presenta a continuación tiene el propósito de introducir y orientar la investigación que el equipo del CIAP está desarrollando en la Dir. Provincial de Vialidad, específicamente en el área financiera de la institución. No pretende agotar el tema por cuanto de su contestación surgirán evidentemente nuevas preguntas.

01. ¿Existen normas que regulen en forma específica la formulación del presupuesto de la DPV, al margen de las que contempla la Ley de Contabilidad? Especifique cuales son.
02. ¿Qué unidad es la encargada de la formulación del proyecto de presupuesto en la DPV?
03. Describa la operatoria de la formulación presupuestaria, es decir, todos los pasos que van desde la obtención de los datos primarios hasta la estructuración del proyecto de presupuesto.
04. ¿Qué criterios se emplean para la asignación de recursos para:
 - . pago de remuneraciones
 - . adquisición de bienes y servicios no personales
 - . adquisición de equipos
 - . construcciones
 - . conservación de caminos
 - . nuevas obras viales
05. ¿Con qué recursos financieros cuenta regularmente la DPV?
06. ¿Se integran todos los recursos financieros en el proyecto de presupuesto?
07. ¿Existen recursos financieros que se manejen al margen del presupuesto?
08. ¿Existen recursos financieros con destinación específica?
09. Haga una clasificación o más (desde distintos puntos de vista) de los recursos financieros que maneja la institución.
10. ¿Cómo se clasifican los gastos en el proyecto de presupuesto?
11. ¿El proyecto de presupuesto debe presentarse siempre equilibrado entre ingresos y gastos?

12. Describa la operatoria que va desde la presentación del proyecto de presupuesto hasta la aprobación de su texto definitivo.
13. ¿Son frecuentes las modificaciones al proyecto?
14. ¿Qué criterios priman para introducir modificaciones?
15. ¿En qué fecha aproximadamente queda aprobado el presupuesto?
16. ¿Existe alguna posibilidad de ejecutar el presupuesto mientras se encuentra en trámite el proyecto, una vez fenecido el ejercicio presupuestario anterior? ¿Sobre qué rubros específicamente?
17. ¿Mediante qué instrumentos se dispone de los fondos aprobados en el presupuesto?
18. ¿Se efectúa la ejecución del presupuesto sobre la base de un presupuesto de caja?
19. ¿Sobre qué base se ejecuta si no hay presupuesto de caja?
20. ¿Cuáles son los motivos más frecuentes de suplementación del presupuesto?
21. ¿Con qué criterio se suplementan los distintos rubros o ítems de gastos?
22. ¿Están permitidos los traspasos de fondos? ¿Con qué limitantes en términos de tiempo, monto y motivo de gasto?
23. ¿Mediante qué instrumentos se autorizan los traspasos de fondos?
24. ¿Cuál es la operatoria de los traspasos de fondos?
25. ¿Qué tratamiento presupuestario tienen los ingresos por cobrar y los gastos por pagar?
26. ¿Cuándo se cierra el ejercicio presupuestario?
27. ¿Existe normalmente alguna discrepancia entre la fecha efectiva de cierre y la que señalan las normas que rigen la ejecución? ¿por qué?
28. ¿Qué tipo de contabilidad se lleva respecto de los fondos que capta y ejecuta la DPV (de caja, de compromisos, presupuestaria, administrativa, etc.)?
29. ¿En cuál o cuáles organismos reside la responsabilidad por cada tipo de contabilidad?

30. ¿Qué tiempo de retraso tiene cada tipo de contabilidad respecto del movimiento diario?
31. ¿Qué tipo de informes contables y con qué frecuencia se elaboran?
32. ¿Tienen alguna importancia estos informes para tomar decisiones o sólo para los efectos del control legal?
33. ¿Se realizan periódicamente auditorías respecto del movimiento de fondos? ¿Quién las hace? ¿Con qué frecuencia? ¿Son internas o externas a la DPV?
34. ¿Cree que el sistema de administración financiera vigente en la DPV cumple con el propósito de permitir una visualización inmediata de los recursos reales que moviliza ese organismo y el estado de avance de las metas u objetivos a cumplir? Si no es así, explique brevemente por qué.
35. ¿Visualiza problemas relacionados con la administración financiera que incidan en un encarecimiento o atraso en la ejecución de obras? Indique cuáles y si tiene algunas proposiciones para superarlos.
36. ¿Cree que el sistema de administración financiera vigente, sobre todo el que tiene relación con el registro del movimiento de fondos, permite utilizarlo para la toma de decisiones?
37. Al formular el proyecto de presupuesto ¿Se analiza previamente el resultado de la gestión anterior y el desarrollo del presupuesto vigente? ¿Qué forma reviste ese análisis?
38. ¿Qué ocurre con los saldos sin invertir al cierre del ejercicio presupuestario?
- . ¿Existen posibilidades de manejar fondos en forma de rendir cuenta posteriormente de ellos?
 - . ¿Los fondos que capta la DPV se depositan en cuenta corriente, se mantienen en efectivo o se depositan en Tesorería Provincial?
39. Si se depositan en cuenta corriente ¿Cuáles cuentas existen?