

CA: .DO



PAVON, JOSE H.

"Creación y puesta en funcionamiento del órgano y sistemas de reforma administrativa en la provincia de San Luis."

- .- Macroanálisis de los sistemas administrativos.
- .- Diagnóstico de las necesidades de capacitación.

Mendoza, 1974.

0
N.311
P11c
II

MACRO ANALISIS DE LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS
DE LA PROVINCIA DE SAN LUIS

INDICE

	pág.
INTRODUCCION	1
I. DESARROLLO Y CRECIMIENTO	3
II. DESARROLLO VERTICAL	25
III. DESARROLLO HORIZONTAL	28
IV. DISTUNCIONES DE LA ORGANIZACION	30
V. ANALISIS DE LAS FUNCIONES MEDIO	33
VI. SISTEMA DE ADMINISTRACION DE PERSONAL	37
VII. SISTEMA DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA	42
VIII. SISTEMA DE ADMINSTRACION PRESUPUESTARIA	48
IX. SISTEMA DE ALMACENES, COMPRAS y SUMINISTROS	57
X. SISTEMA DE REGISTRACION CONTABLE	59
XI. SISTEMA DE COMPUTO DE DATOS	64
XII. SISTEMA DE PLANIFICACION Y CONTROL DE GESTION	66
ANEXO I	69
ANEXO II	76

INTRODUCCION

El macroanálisis de los sistemas administrativos de la provincia de San Luis, ha sido realizado en base a la información relevada en el terreno, tanto a través de cuestionarios entregados a las reparticiones como a entrevistas con funcionarios responsables de los distintos sectores. Por otra parte se ha utilizado la legislación provincial existente y los trabajos realizados anteriormente por el Consejo Federal de Inversiones.

El análisis de la estructura y funciones de la Administración Pública provincial se presenta a través de doce incisos que se refieren a:

1. Desarrollo y crecimiento: en donde se muestra el origen y la evolución de la organización.
2. Desarrollo vertical: en donde se analizan los problemas del desarrollo de la estructura en sentido jerárquico.
3. Desarrollo horizontal: trata de configurar el estado de achata_uamiento de la pirámide organizativa.
4. Disfunciones de la organización: está destinado a mostrar los principales inconvenientes que surgen del funcionamiento de la organización.
5. Análisis de las funciones medio: en donde se presenta el panorama general de las funciones de apoyo, cuyos principales sistemas se estudian en los puntos siguientes:

6. Sistema de Administración de Personal.
7. Sistema de Administración Tributaria.
8. Sistema de Administración Presupuestaria.
9. Sistema de Almacenes, Compras y Suministros.
10. Sistema de Registración Contable.
11. Sistema de Cómputo de Datos.
12. Sistema de Planificación y Control de Gestión.

I. DESARROLLO Y CRECIMIENTO

La estructura de la Administración Pública de la provincia de San Luis se encuentra fundamentada en la ley provincial N° 3323/ del 4 de setiembre de 1969, que establece la siguiente estructura del Estado Provincial:

Capítulo Primero

Art. 1° - El despacho de los negocios de la Provincia, que competen al Poder Ejecutivo, estará a cargo de cuatro Ministros Secretarios de Estado, asistidos por los correspondientes Subsecretarios de Estado, en las jurisdicciones que se determinan a continuación:

1) MINISTERIO DE GOBIERNO Y EDUCACION

Subsecretaría de Estado de Gobierno, Justicia y Culto.

Subsecretaría de Estado de Educación y Cultura.

2) MINISTERIO DE ECONOMIA

Subsecretaría de Estado de Hacienda.

Subsecretaría de Estado de Turismo, Industria y Minería.

Subsecretaría de Estado de Asuntos Agrarios.

3) MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL

Subsecretaría de Estado de Salud Pública.

Subsecretaría de Estado de Promoción y Asistencia de la Comunidad.

4) MINISTERIO DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS

Subsecretaría de Estado de Obras Públicas.

Subsecretaría de Estado de Servicios Públicos.

- Art. 2° - Funcionará, además, bajo la dependencia directa del Gobernador, con rango y categoría de Ministerio Secretaría del Estado, una SECRETARIA GENERAL DE LA GOBERNACION, con la misión y funciones determinadas en los Arts. 19°, 20° y 21°.
- Art. 3° - Funcionará también, como dependencia directa de la Gobernación, una ASESORIA DE DESARROLLO bajo la conducción y dirección de un Asesor de Desarrollo con rango de Ministro Secretario de Estado; y que tendrá la misión y funciones que se determinan en el Art. 22°.
- Art. 4° - El Gobernador de la Provincia será asistido en sus funciones por: los Ministros individualmente, en materia de las responsabilidades que esta Ley les asigna y dentro de su ámbito particular de competencia; por los Ministros y el Secretario General de la Gobernación en conjunto, constituyendo el GABINETE MINISTERIAL, al que se agregarán el Asesor de Desarrollo y Subsecretarios de Estado, cuando su presencia fuera necesaria o cuando así lo dispusiere el Gobernador.
- Art. 5° - El Gabinete Ministerial tiene como misión determinar las políticas del Estado Provincial y su planificación; analizar y coordinar la ejecución del Plan de

Gobierno a nivel de conducción sectorial. Se constituirá bajo la Presidencia del Gobernador, y se reunirá cada vez que éste lo determine por sí mismo o a solicitud de cualquiera de sus otros integrantes.

Capítulo Segundo

De los Ministros Secretarios de Estado

Art. 6° - La misión de los Ministros Secretarios de Estado será la siguiente:

- 1) Cumplir y hacer cumplir la Constitución Nacional, la Constitución de la Provincia, las Leyes, decretos y demás disposiciones subsidiarias.
- 2) Refrendar y legalizar con su firma los actos del Gobernador de la Provincia, en materia de su competencia.
- 3) Intervenir, dentro del GABINETE MINISTERIAL, en la determinación de los objetivos políticos de la Provincia y en la formulación de los planes sectoriales de gobierno.
- 4) Establecer las modalidades de ejecución que han de seguir las Subsecretarías y demás organismos Centralizados, Descentralizados o Autárquicos de su jurisdicción conforme al correspondiente plan sectorial de gobierno.

- 5) Coordinar y fiscalizar la correspondiente aplicación del plan de acción en las Subsecretarías de su dependencia y resolver los problemas de competencia entre ellas.
- 6) Intervenir en la elaboración de los proyectos y promulgación de las leyes y supervisar su ejecución sectorial.
- 7) Hacer cumplir las normas en materia de administración presupuestaria y contable; coordinar la elaboración de los presupuestos anuales del Ministerio a su cargo y elevarlos al Poder Ejecutivo.
- 8) Adoptar las medidas pertinentes para que el Poder Ejecutivo cumplimente las resoluciones que adopte el Poder Judicial en uso de sus atribuciones.
- 9) Representar al Estado Provincial en la celebración de contratos y demás actos jurídicos dentro de la esfera de su competencia.
- 10) Participar con el Poder Ejecutivo en la celebración y ejecución de los instrumentos de carácter interprovincial que la Provincia suscriba o a los cuales adhiera, cuando éstos afecten o se refieran a materias de su competencia.
- 11) Dictar dentro del régimen administrativo de su Ministerio medidas de orden, seguridad, disciplina y

economía, así como expedir instrucciones generales o particulares, con el objeto de produrar la mejor aplicación de las leyes, decretos y demás disposiciones subsidiarias.

- 12) Elevar al Poder Ejecutivo una memoria anual de las actividades cumplidas en su Ministerio y el estado de los negocios de su competencia.

De los Subsecretarios de Estado

Art. 7° - Los Subsecretarios de Estado tienen la misión esencial de ejecutar las políticas que hayan sido determinadas por el GABINETE MINISTERIAL, en la esfera de su jurisdicción sectorial y, en particular:

- 1) Participar de las reuniones del GABINETE MINISTERIAL en los casos previstos en el Art. 4° .
- 2) Cumplir y hacer cumplir las normas de administración presupuestaria y contable dentro de su jurisdicción, ejecutando y controlando los programas de gobierno que se le encomienden.
- 3) Administrar la Subsecretaría a su cargo; racionalizando y supervisando las funciones de los organismos dependientes, para asegurar su eficiente rendimiento en el logro de los objetivos establecidos en las políticas generales del gobierno y políticas particulares de su jurisdicción.

- 4) Fiscalizar y verificar la conducta, disciplina y capacidad del personal dependiente y ejercer según el orden jerárquico, las atribuciones que le correspondan con relación a los mismos.
- 5) Reunir antecedentes y proyectar las leyes, decretos y resoluciones, conforme a las directivas que reciba del Gobernador y del Ministro, para elevarlos a su consideración y aprobación.
- 6) Revisar y conformar los decretos y demás documentos emanados del Ministerio, verificando en su caso los fundamentos legales, antes de someterlos a la firma del Ministro y del Gobernador de la Provincia.
- 7) Estudiar los antecedentes y fundamentos de las resoluciones dadas y/o actos celebrados ad-referendum del Poder Ejecutivo por los organismos Descentralizados o Autárquicos de su dependencia y revisar el pertinente proyecto de decreto antes de ser elevado para su aprobación.
- 8) Recabar dictamen del Asesor Legal del Ministerio en los asuntos que, por su alcance y efectos, se lo considere necesario o conveniente o en aquellos que por disposición expresa de la Ley requieran el asesoramiento letrado.
- 9) Con el conocimiento del Ministro, dirigir, preparar y firmar las providencias de todos los expedientes del despacho hasta que se concluya el respectivo trámite.



- 10) Dictar las resoluciones de orden interno ~~que~~, por su naturaleza y efectos no deban ser resueltos por el Ministro o el Poder Ejecutivo.
- 11) Girar expedientes en trámite y solicitar informes a otros Ministerios a nivel de Subsecretario de Estado.
- 12) Disponer el pase de actuaciones a los Organos de Contabilidad y asesoramiento, cuando así corresponda con previo conocimiento del Ministro.
- 13) Remitir diariamente a la Secretaría General de la Gobernación el despacho que deba ser sometido a la firma del Gobernador.
- 14) Integrar las comisiones de estudio y coordinación Ministerial cuando así lo disponga el Poder Ejecutivo y suministrar toda la información que se le requiera, inherente a la función específica de la Asesoría de Desarrollo, por parte de esta.
- 15) Cumplir y hacer cumplir todas las medidas y directivas que disponga el Ministro en cuanto corresponda a su jurisdicción.

La competencia y funciones de cada uno de los Ministerios y Subsecretarías, está establecida en el Capítulo III de la citada Ley, que dice:

Capítulo Tercero

Competencia de la Secretaría

General de la Gobernación

Art. 19° - La Secretaría General de la Gobernación tendrá las siguientes funciones:

- a) Recepcionar y centralizar el Despacho del Poder Ejecutivo y toda otra documentación que deba ser suscripta por su titular y distribuir a los respectivos Ministerios la documentación suscripta por el Gobernador de la Provincia.
- b) Planificar y ejecutar el enlace y coordinación interministerial; y procesar y transmitir las comunicaciones, directivas e instrucciones confidenciales, reservadas y secretas del Gobernador.
- c) Proveer al Gobernador todo el asesoramiento que se le requiera sobre la Administración Pública y mantenerlo informado sobre todo lo relativo al cumplimiento de los planes de Gobierno.
- d) Proveerle la colaboración necesaria en todo lo relacionado con la gestión financiera, económica, contable y administrativa del Presupuesto de la Gobernación de la Provincia; y concurrir a determinar las políticas del Estado Provincial y su planificación, a través de su concurso al Gabinete Ministerial.

- e) Colaborar con los Ministerios y organismos dependientes del Poder Ejecutivo, en todo lo necesario para promover y efectivizar el ordenamiento y la transformación de la Administración Pública Provincial y el logro de los objetivos de Gobierno.
- f) Recepcionar, procesar y considerar con el Gobernador, la correspondencia oficial del Poder Ejecutivo y distribuir su respuesta. Organizar y dirigir el Registro de Leyes y Decretos de la Provincia. Proyectar los Decretos de promulgación de Leyes y registrar y numerar todas las Leyes, Decretos y documentos oficiales dirigiendo y controlando su edición, impresión y publicación, como así también el régimen funcional del Departamento Gráfico.
- g) Organizar y supervisar las Relaciones Públicas del Poder Ejecutivo. Orientar el régimen de Audiencias del Gobernador y programar sus giras. Supervisar y orientar las relaciones con la prensa y suministrar debidamente procesada, la información oficial. Supervisar todos los medios de difusión del Estado Provincial.
- h) Controlar las actividades administrativas de la Gobernación, como así también la de los agentes de la Administración Central y su régimen de prestación de servicios. Ejercer la supervisión directa de la Casa de Gobierno y todo otro asien-

to permanente o transitorio del Poder Ejecutivo como así también, sobre las actividades de Intendencia de la sede del Gobierno y su Mayordomía.

- i) Dirigir y controlar la movilidad oficial del Gabinete Ministerial, Subsecretarios de Estado y Funcionarios con ese rango; y supervisar y dirigir los suministros del Estado Provincial y su organismo específico.
- j) Controlar y orientar el trámite de todos los expedientes que se inicien por intermedio de la Mesa General de Entradas y supervisar su organización y funcionamiento. Dictar todas las resoluciones, directivas e instrucciones conducentes al eficiente desempeño de sus dependencias.

Art. 20° - El Secretario General de la Gobernación, es el responsable de la seguridad de la Casa de Gobierno y de toda otra sede del Poder Ejecutivo, para lo que ejerce la Jefatura de la Guardia y, en general, de todo personal de seguridad asignado a tales fines.

Art. 21° - La Secretaría General de la Gobernación ejercerá la conducción integral de la Casa de San Luis en la Capital Federal y atenderá el régimen administrativo de la Junta Provincial de Defensa Civil.

De la Asesoría de Desarrollo

Art. 22° - Son funciones de la Asesoría de Desarrollo:

- 1) Asesorar al Gobernador en temas atinentes al desarrollo, a su planificación, y a la ejecución coordinada de las obras provinciales.
- 2) Asesorar al Gobernador respecto a la prioridad y factibilidad socio-económica de los proyectos de inversiones vinculados a los planes de desarrollo de la provincia.
- 3) Programar la ejecución en la provincia de los planes de desarrollo y proponer los proyectos que se deban elaborar con tal fin.
- 4) Elaborar la planificación integral del desarrollo provincial; atendiendo a los planes y programas sectoriales de los Ministerios y sus organismos dependientes.
- 5) Controlar la forma de ejecución y consecución de las metas de los planes y programas de desarrollo.
- 6) Adecuar la planificación provincial a los planes regionales y nacionales, coordinando su posterior realización en el ámbito provincial.

Competencia del Ministerio de Gobierno y Educación

Art. 23° - Compete al Ministerio de Gobierno y Educación todo lo concerniente a la preservación y perfeccionamiento de las características socio-políticas de la Provincia para que concuerden y se integren armónicamente con las de la Nación, a través de la orientación, atención, perfeccionamiento y cuidado del orden jurídico e institucional; de la educación y la cultura, del desarrollo de los municipios y lo relativo a las relaciones con la Nación, Provincias, Culto religioso e instituciones públicas.

De la Subsecretaría de Estado de Gobierno, Justicia y Culto

Art. 24° - Compete a la Subsecretaría de Estado de Gobierno, Justicia y Culto, intervenir en los siguientes asuntos:

- a) REGIMEN POLITICO INSTITUCIONAL: Coordinación de la función política del Poder Ejecutivo; modernización de las Instituciones del Estado Provincial; asuntos de orden institucional; límites de la Provincia y organización de su división política interna.
- b) REGIMEN MUNICIPAL: Promoción del desarrollo integral y fortalecimiento institucional del municipio, tendiente a la normalización de su régimen en el ámbito Provincial; centralización y canalización de las relaciones del Poder Ejecutivo con las Comunas.

- c) REGIMEN DE SEGURIDAD Y CUSTODIA: Orden, prevención y seguridad de los habitantes e instituciones de la Provincia.
- d) REGIMEN DEL ESTADO CIVIL Y CAPACIDAD DE LAS PERSONAS: Aplicación de los regímenes legales vigentes en la materia, de la Nación y de la Provincia.
- e) REGIMEN LABORAL: Policía del Trabajo, de la higiene, de la seguridad, de la sanidad del mismo; y relaciones con las asociaciones profesionales obreras.
- f) REGIMEN DE SUPERINTENDENCIA DE LOCACIONES URBANAS Y RURALES: Ejercicio y ordenamiento de esta función de superintendencia, según las disposiciones de los ordenamientos legales de la Nación y de la Provincia.
- g) REGIMEN JUDICIAL: Relaciones y comunicación con el Poder Judicial. Régimen administrativo de los instrumentos jurídicos que no competan exclusivamente a aquel Poder. Ejecución de sanciones penales y superintendencia del sistema carcelario. Aplicación y ordenamiento del régimen legal del indulto, conmutación y rebajas de pena.
- h) REGIMEN JURIDICO GENERAL: Codificación actualización de la legislación general de la Provincia. Orientación y coordinación de toda la labor legislativa del Poder Ejecutivo. Asesoramiento jurídico de éste y representación y defensa en juicio de la Provincia. Regímenes legales de las

personas jurídicas, de los derechos reales y de los actos jurídicos pasados ante escribano público.

- 1) REGIMEN DE CULTO: Relaciones con la Iglesia Católica y los demás cultos.

De la Subsecretaría de Estado de Educación y Cultura

Art. 25° - Compete a la Subsecretaría de Estado de Educación y Cultura intervenir en los siguientes asuntos:

- a) REGIMEN EDUCACIONAL: Conducción integral de la política educacional. Adecuación y actualización de la legislación educativa. Planeamiento integral en el área de la educación. Coordinación y centralización entre los distintos organismos educativos de la Provincia; y de éstos con los de la Nación, municipales y privados.
- b) REGIMEN CULTURAL: Planeamiento y conducción de la política cultural. Adecuación de la legislación en la materia y su permanente actualización. Elaboración de planes y programas culturales que contribuyan a la formación humanística y social de la comunidad. Preservación y difusión del acervo histórico de la Provincia.

Competencia del Ministerio de Economía

Art. 26° - Compete al Ministerio de Economía, lo concerniente a la administración del patrimonio y las finanzas del Estado Provincial. Todo lo conducente a preservar, orientar, desarrollar y asistir técnicamente

el esfuerzo productivo de la comunidad, asegurando la explotación racional de la riqueza y la conservación de los recursos naturales de la Provincia. La adecuación y coordinación de las medidas y los medios operacionales económico-financieros provinciales, a nivel nacional y regional.

De la Subsecretaría de Estado de Hacienda

Art. 27° - La Subsecretaría de Estado de Hacienda intervendrá en los siguientes asuntos:

- a) REGIMEN PATRIMONIAL: Registro y contralor de los bienes fiscales provinciales. Ejecución de leyes de expropiación y otras análogas. Incorporación y transferencia de dominio de los bienes fiscales.
- b) REGIMEN PRESUPUESTARIO: Elaboración del Presupuesto de la Administración Pública y el control de su gestión. Racionalización de las inversiones, superintendencia del Tesoro Provincial. Fiscalización y supervisión de todo el sistema administrativo estatal, cualquiera sea la naturaleza jurídica del ente.
- c) REGIMEN DE LA DEUDA PUBLICA: Emisión de empréstitos, títulos, letras de tesorería, bonos de cancelación de deudas y cualquier otra operación financiera.
- d) REGIMEN TRIBUTARIO FISCAL: Organización integral del sistema de percepción tributaria. Aplicación de la legislación impositiva.

- e) **REGIMEN FINANCIERO:** Dirección y contralor de la política financiera en las entidades oficiales del Estado. Contralor de las actividades financieras de entidades privadas, conforme al régimen legal vigente.
- f) **REGIMEN CATASTRAL:** Confección y actualización del Catastro urbano y rural de la Provincia en sus aspectos geográfico, jurídico y económico.

De la Subsecretaría de Estado de Turismo, Industria y Minería

Art. 28° - Compete a la Subsecretaría de Estado de Turismo, Industria y Minería:

- a) **REGIMEN DEL TURISMO:** Promoción integral, ordenamiento y contralor de las actividades componentes de esta industria y de toda otra subsidiaria que haga al desarrollo turístico de la Provincia, en cuanto no esté atribuida a otra jurisdicción.
- b) **REGIMEN DE LA ORGANIZACION INDUSTRIAL EN GENERAL:** Catastro general y supervisión de las actividades industriales y demás explotaciones. Diversificación y regulación de la estructura industrial de la Provincia.
- c) **REGIMEN DEL DESARROLLO INDUSTRIAL:** Promoción de la radicación de nuevas empresas; explotación y expansión de las existentes.
- d) **REGIMEN MINERO:** Prospección, registro, orientación, fomento y fiscalización de la riqueza minera y su racional explotación; y determinación

de zonas de reserva y su posterior régimen de concesión. Policía minero-metalúrgica y prestación de asesoramiento técnico y de organización empresarial en la materia.

- e) REGIMEN DEL COMERCIO: Orientación y contralor, según el orden legal vigente, de los procesos de comercialización, intermediación y distribución de artículos, productos, mercaderías, materias primas y servicios que estén destinados a satisfacer necesidades vitales de la población.
- f) REGIMEN ADMINISTRATIVO DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES DEL ESTADO.

De la Subsecretaría de Estado de Asuntos Agrarios

Art. 29° - Compete a la Subsecretaría de Estado de Asuntos Agrarios:

- a) REGIMEN DE LA PRODUCCION AGRARIA: Investigación experimentación, orientación y promoción de la producción agrícola, ganadera y forestal; ordenamiento del uso de las aguas públicas para la agricultura y la ganadería; orientación del crédito agrario; coordinación de los medios de transporte y comercialización de los productores del agro; policía sanitaria vegetal y animal. Desarrollo de economías zonales, auspiciando, apoyando y organizando las producciones frutícola, hortícola, apícola, tampera y granjera.

- b) REGIMEN DE LA TIERRA AGRARIA: Investigación, preservación y utilización racional de los suelos. Ordenamiento legal de la tierra agraria; administración, colonización y privatización de las tierras fiscales en zonas rurales.
- c) REGIMEN FORESTAL Y DE LA FAUNA: Protección de las especies forestales y su explotación racional. Preservación y fomento de la fauna, policía forestal, de la caza y de la pesca.

Competencia del Ministerio de Bienestar Social

Art. 30° - Compete al Ministerio de Bienestar Social todo lo concerniente a la política y acción asistencial del Estado en materia de salud integral de la población; protección y promoción de la institución familiar; erradicación de los estados de carencia o necesidad individuales o colectivos; y todo lo concerniente a la promoción de la acción comunitaria que permita satisfacer las necesidades y lograr el bienestar general.

De la Subsecretaría de Estado de Salud Pública

Art. 31° - Compete a la Subsecretaría de Estado de Salud Pública:

- a) REGIMEN INTEGRAL DE LA SALUD: Prevenir, proteger, recuperar y rehabilitar la salud física y mental del individuo y de la población. Conservación y mejoramiento de los factores que contribuyen a la salud integral y administración de los correspondientes establecimientos.

- b) REGIMEN DE FISCALIZACION: Contralor y funcionamiento de establecimientos e institutos médicos de carácter privado; del ejercicio de las profesiones del arte de curar; de la producción y/o comercio de drogas y productos medicinales o biológicos y todo otro elemento e instrumental médico.
- c) LEGISLACION SANITARIA: Perfeccionamiento y aplicación de la legislación sanitaria y de medicina social.

De la Subsecretaría de Estado de Promoción y Asistencia de la Comunidad

Art. 32º - Compete a la Subsecretaría de Estado de Promoción y Asistencia de la Comunidad:

- a) REGIMEN INTEGRAL DE PROMOCION DE LA COMUNIDAD: Asistencia, promoción y protección del núcleo familiar, propendiendo a su elevación moral, defensa de su integridad y elevación de su standard de vida. Todo lo relativo al desarrollo y organización de la acción social integral de la comunidad, como así también lo inherente a la asistencia, servicio social y preservación de los estados de carencia y desamparo individuales o colectivos; régimen de protección al menor, de las cooperativas y de los deportes.
- b) REGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL: Protección de los integrantes del cuerpo social de la Provincia, para lograr su tranquilidad y seguridad compatibles con la dignidad humana, particularmente de la población pasiva.



- c) REGIMEN DE LA VIVIENDA: Coordinación de los esfuerzos de la comunidad, desarrollando los mecanismos operacionales que permiten poner al alcance de todos los sectores de la población, los recursos y medios necesarios para tener acceso a la vivienda digna.

Competencia del Ministerio de Obras y Servicios Públicos

Art. 33° - Compete al Ministerio de Obras y Servicios Públicos lo concerniente a los aspectos técnicos relativos a planificación, ejecución y mantenimiento de las obras y servicios públicos y su coordinación e integración a nivel provincial, nacional y regional. Asistencia, orientación y promoción de consorcios vecinales o municipales para la construcción, mejoramiento o refacción de obras y servicios públicos.

De la Subsecretaría de Estado de Obras Públicas

Art. 34° - Compete a la Subsecretaría de Estado de Obras Públicas, intervenir en los siguientes asuntos:

- a) REGIMEN DE LA ARQUITECTURA ESTATAL: Estudio, proyecto, mantenimiento y ampliación de las obras públicas de arquitectura y urbanizaciones; y asesoramiento técnico a los organismos comunitarios. Ejecución de los planes oficiales de vivienda y su eventual mantenimiento, como así también asistencia técnica a las organizaciones intermedias en la materia.

- b) REGIMEN VIAL: Orientación y fiscalización de la política vial. Proyecto, construcción y conservación de la red caminera provincial y sus obras subsidiarias.
- c) REGIMEN DE LAS OBRAS HIDRAULICAS: Proyecto, construcción y mantenimiento de las obras de captación y conducción de aguas superficiales y subterráneas.

De la Subsecretaría de Estado de Servicios Públicos

Art. 35° - Compete a la Subsecretaría de Estado de Servicios Públicos, intervenir en los siguientes asuntos:

- a) REGIMEN ENERGETICO: Investigación, planificación, coordinación, supervisión, ejecución y mantenimiento del sistema energético provincial; fomento, orientación y asistencia de la acción privada, cooperativa y corporativa tendiente a lograr el autoabastecimiento energético.
- b) REGIMEN DEL AGUA: Aprovechamiento integral y distribución de las aguas superficiales y subterráneas para el uso público. Orientación y fiscalización del régimen de las aguas públicas y las de aprovechamiento privado. Promoción, fomento y asistencia técnica de la acción privada en el aprovechamiento de los recursos hídricos.
- c) REGIMEN DE TRANSPORTE: Fomento, orientación y contralor de los servicios públicos de transporte. Organización y funcionamiento de empresas estatales de transporte y contralor de servicios privados.

d) REGIMEN DE GEODESIA.

La representación gráfica de la estructura actual de cada Ministerio se muestra en el anexo I.

En cuanto a la forma y ritmo de crecimiento de la Administración Pública provincial, se puede señalar que no existe ni ha existido una planificación sistemática que lleve a un crecimiento orgánico y equilibrado.

Es así como a medida que las necesidades han hecho imprescindible la prestación de nuevos servicios, se han ido estructurando nuevas reparticiones, sin integrarse como parte de un organismo. Por el contrario, surgían como mera yuxtaposición desordenada al lado de otros organismos preexistentes.

La Ley de Ministerios, sólo reglamenta la organización hasta el segundo nivel de apertura (Sub-Secretaría). Leyes y decretos anteriores y posteriores a dicha Ley crean, modifican o suprimen reparticiones de distinta jerarquía e importancia, llegando a niveles mas bajos de estructuración.

II. DESARROLLO VERTICAL

Del análisis de la situación actual, no es posible distinguir precisa y objetivamente la importancia jerárquica de las distintas reparticiones que componen las Sub-Secretarías y Ministerios, ya que no se utiliza un mismo criterio para sistematizar la valoración de los niveles jerárquicos. Es así como en algunos organismos se clasifican las unidades diferenciando por ejemplo entre Dirección y Departamento, pero mas allá no se puede distinguir entre una División, una Sección o una Oficina.

Comparativamente no hay correspondencia entre los criterios de clasificación de un mismo Ministerio o de distintos Ministerios o Sub-Secretarías.

La primer consecuencia negativa de esta situación lo constituyen los conflictos permanentes en el proceso de escalafonamiento del personal, ya que la falta de un criterio uniforme de jerarquización de las unidades organizacionales implica diferencias injustas entre la situación escalafonaria de agentes que cumplen iguales funciones en distintas reparticiones.

Por otra parte se puede observar un aparente exceso de estructuración vertical, ya que existen gran cantidad de categorías en cada clase de personal. Este hecho puede ser explicado por la necesidad permanente de mejorar la situación económica de los agentes y funcionarios de la Administración Pública provincial, que lleva no a la modificación del sistema

remuneraciones como sería de esperar, sino a la multiplicación de cargos y niveles, sin tener prácticamente diferenciación de funciones o responsabilidades entre sí.

La multiplicación de cargos ha sido realizada sin conexión con un análisis funcional de la Administración Pública, y es desordenada e inorgánica. Se puede señalar la ausencia de un Manual de Cargos que sustente el perfil dotacional con que cuentan las distintas reparticiones, lo que agrava aún mas este proceso de excesiva estructuración vertical. Otra causa del crecimiento desequilibrado en sentido vertical los constituye la confusión existente entre actividades y atribuciones de un cargo, con funciones de una unidad organizacional.

En efecto, al no percibirse diferencias entre ambos conceptos, cada vez que es necesario asignar a algún agente la responsabilidad de encargarse de determinado asunto, en forma mas o menos permanente, o simplemente cuando surge la necesidad de dividir y asignar el trabajo de una unidad a nivel individual, pero con un poco mas de formalidad que el común de los casos, se crea, de hecho o de derecho una nueva unidad orgánica. Dicha unidad es prácticamente indiferenciada de la que le dio origen, pero jerárquicamente se expresa en un nivel distinto.

Para explicitar aún mas este problema, conviene destacar el hecho de que la confusión se observa tanto en relación a atribuciones de cargos operativos como de cargos directivos. En estos últimos es común observar que la reblamentación de atribuciones y responsabilidades se encuentra mezclada en gran parte de la legislación con las funciones y competencia

de la unidad orgánica a la que pertenecen. Así, por ejemplo en algunos casos se han considerado como distintas unidades organizacionales los cargos de Director y Sub-Director; Contador y Sub-Contador, etc, sin tener en cuenta que en realidad son solamente segundas jefaturas de una misma unidad.

III. DESARROLLO HORIZONTAL

La Ley de Ministerios de 1969 determina el primer y segundo nivel de apertura de la organización de la Administración Pública, aplicando el criterio de departamentalización según áreas funcionales.

Más abajo del nivel de Sub-Secretaría, y al alcanzarse el nivel de Dirección, no existe un documento general que indique en forma precisa el desarrollo organizativo de dichas unidades mayores. Hay, como ya se ha señalado, leyes y decretos diversos, sin conexión entre sí, que respaldan estas reparticiones de nivel inferior.

Es así como los Ministerios en realidad son una agrupación de reparticiones muchas de ellas preexistentes; otras creadas, modificadas o suprimidas en distintas gestiones ministeriales, sin conexión ni organicidad. En una palabra, las reparticiones que cumplen con las distintas funciones del Estado provincial no han surgido como parte de un todo más amplio (Ministerio o Sub-Secretaría) sino como entes individuales, que aparecen en distintos momentos y que son agrupados con otros en tal o cual Ministerio, según el criterio imperante en el momento o el poder o grado de influencia que se haya ejercido ante cada gestión ministerial.

De todo lo expuesto surge claramente que no se puede esperar con este tipo de organización un nivel de coordinación y funcionalidad adecuado que lleve a la Administración Pública a cumplir eficientemente con los objetivos por los cuales existe el Estado.

La mas grave y directa consecuencia de esta aparición y desaparición (a través de disposiciones legales de diversa índole) de reparticiones sin considerar las relaciones e incidencias en la organización ya establecida, es la generación de duplicidad de funciones; de conflictos de competencia; de dudas sobre lo que realmente es responsabilidad de cada organismo. En una palabra, la aparición de zonas o "tierra de nadie", que es grave en los casos de tratarse de funciones fines o básicas del Estado.

IV. DISFUNCIONES DE LA ORGANIZACION

La situación descrita en los puntos anteriores refleja las fallas de objetivización de la organización de la Administración Pública provincial, fallas que conducen a un fenómeno muy particular: la permanente inestabilidad organizacional.

Es de notar que el escaso grado de estabilidad de la estructura está relacionado fundamentalmente con dos problemas:

1. Falta de una metodología mínima para el análisis estructural.
2. Ausencia de una base jurídica general para la organización.

1. Falta de una metodología mínima para el análisis estructural

Es de hacer constar que la metodología mínima a seguir para la creación o modificación de un organismo debe cumplir las siguientes etapas:

- a. Fijación de objetivos.
- b. Fijación de políticas o normas generales de acción.
- c. Determinación de funciones o actividades a desempeñar.
- d. Agrupación y relación de actividades.

- e. Determinación de procedimientos a utilizar.
- f. Establecimiento de la dotación de personal necesario.
- g. Determinación de deberes, responsabilidades y atribuciones de la dotación de personal.

Cuando se sigue esta metodología es posible lograr un tipo de estructura organizacional simple, objetiva, estable y despersonalizada.

Del análisis de la situación actual de la Administración Pública de San Luis surge la comprobación de que no existe ni ha existido en la creación o modificación de repariciones un esquema de técnica administrativa que asegure los objetivos antes señalados.

Es claro que, para lograr la comprensión de esta metodología por parte de los agentes y funcionarios encargados del manejo de la Administración, se hace imprescindible como medida prioritaria, instrumentar el proceso de capacitación del empleado público. De esta forma se tratará de que todos los futuros protagonistas de cambios, modificaciones o creaciones de organismos, estén compenetrados de las técnicas a aplicar en dicho proceso.

2. Ausencia de una base jurídica general para la organización

Otro fenómeno relacionado con la inestabilidad de la estructura lo constituye la ausencia de una base jurídica mínima, que con un mínimo de formalidad fije de modo general las estructuras, dándoles coherencia y relativa

permanencia. Al no existir este instrumento legal, la estructura de la Administración Pública está sujeta a cambios arbitrarios que van anarquizando su funcionamiento.

Las modificaciones para no resultar disfuncionales han de hacerse teniendo en cuenta que cada organismo es una parte de un sistema total, y que al cambiar una parte se afecta directa o indirectamente la funcionalidad del todo.

V. ANALISIS DE LAS FUNCIONES MEDIO

El conjunto de actividades que se desarrollan en una organización pueden ser clasificadas según su naturaleza en:

- a. funciones fines
- b. funciones medio

Son funciones fines aquellas actividades que justifican la existencia de la organización. Es decir, son las que llevan directamente al cumplimiento de los objetivos para los cuales fue creada.

En la Administración Pública son funciones fines las siguientes:

- Administración de Justicia
- Seguridad y Policía
- Registro de las personas y la propiedad
- Educación
- Cultura
- Desarrollo, Fiscalización y Control de la Agricultura, Minería, Comercio e Industria.
- Promoción y Dirección del Turismo.
- Conservación y Renovación de Recursos Naturales.
- Promoción, Protección y Reparación de la Salud.
- Promoción, Asistencia y Desarrollo de la Comunidad
- Recreación y Deportes
- Administración de Recursos Hídricos

- Comunicaciones y Transporte
- Desarrollo de fuentes y sistemas de conducción energéticos.
- Proyección, construcción, conservación y mejora de Obras Públicas.

Son funciones medio aquellas que sirven de apoyo y facilitan la consecución de los objetivos que se ha fijado la organización.

Aunque existen algunos claros en el cumplimiento actual de las funciones medio, en su mayoría están presentes de una u otra forma. El principal problema no es su desconocimiento o ausencia, sino su confusión con las funciones fines y su escaso grado de desarrollo.

En general, las funciones medio no se hallan reunidas en sistemas consistentes a través de toda la Administración Pública, no pudiendo distinguirse cuándo dichas funciones sirven al gobierno como un todo y cuándo sirven sectorialmente a un Ministerio o Subsecretaría.

Del análisis de la información relevada se detectan las siguientes funciones medio:

- Funciones de personal, Mesa de entradas, Archivo, Impresión oficial, Difusión, Relaciones Públicas en la Secretaría General de la Gobernación.
- Funciones de asesoramiento jurídico, y recopilación legislativa en el Ministerio de Gobierno.

- Funciones de compras, suministros, presupuesto, contabilidad general, tesorería y cómputos en el Ministerio de Economía.
- Funciones asistenciales al personal en el Ministerio de Bienestar Social.
- Funciones de edificios públicos en el Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

Como se ha señalado mas arriba, la no distinción entre funciones fines y funciones medio trae aparejada una serie de consecuencias negativas para la funcionalidad de la Administración Pública, tales como:

- a- Es difícil para las reparticiones que contienen tal mezcla asignar recursos a las distintas finalidades según criterios objetivos y racionales. En algunos casos las funciones fines quedan postergadas por falta de recursos.
- b- Es común observar que los agentes de tales organismos confunden los objetivos, llegando a producirse lo que se conoce como "transferencia de fines".
- c- Existen fallas en la coordinación de las funciones medio comunes a distintos Ministerios.
- d- Cuando en un Ministerio funciona un organismo de apoyo a todo el gobierno, sucede que éste da prioridad a la atención del sector en donde se encuentra ubicado, en detrimento de los demás sectores.
- e- Cuando un organismo cumple con funciones medio para todo el gobierno suele darse una interferencia en la marcha de los demás, convirtiéndose de algún modo en "reguladores" o "puentes" en el suministro de información.

f- En general se producen resistencias y conflictos entre distintos organismos cuando están mezclados y confundidas las funciones medio.

Se analizarán a continuación los principales sistemas de apoyo a las funciones fines del Estado.

VI. SISTEMA DE ADMINISTRACION DE PERSONAL

Para realizar el análisis de este sector se construyó un cuestionario, el que fue contestado durante una entrevista por el Director de la Dirección de Personal, dependiente de la Secretaría General de la Gobernación, en base a las siguientes preguntas:

1. Existe un Estatuto de Personal?
2. Existe un reglamento del Estatuto?
3. Existe un escalafón fijo para las distintas carreras o se fija por presupuesto?
4. Que funciones cumple la Dirección de Personal en lo relativo a:
 - Registros y Estadísticas
 - Análisis de cargos
 - Reclutamiento y Selección
 - Entrenamiento y capacitación
 - Calificación de personal
 - Evaluación de Cargos
 - Régimen disciplinario
 - Remuneraciones
 - Licencias
5. Que información se produce en la Dirección y quien la utiliza?
6. Que programación se realiza en materia de personal?

De acuerdo a las respuestas del anterior cuestionario y del análisis de la función Personal tal como se da en las di

tintas reparticiones se puede señalar que el sistema de Administración de Personal se cumple en forma fragmentaria y dispersa. Las funciones que se realizan a nivel central se encuentran ubicadas en la Dirección de Personal que depende de la Secretaría General de la Gobernación, la que no cuenta con una definición legal o formal de su organización interna.

En la actualidad ha sido aprobado el Estatuto y Escalafón del Empleado Público, pero no existen aún las actividades para cumplir con dicho instrumento legal.

Las funciones que se cumplen en la Dirección de Personal se reducen a aquellas de registro, estadística y certificación como son las siguientes:

- Tramitación central y fiscalización de las asignaciones familiares de los agentes de la Administración Pública.
- Confección y conservación de legajos personales.
- Expedición de constancias y certificaciones de servicios.
- Tramitación e información sobre solicitudes de licencia que efectúe el personal.
- Fiscalización de la asistencia diaria de los agentes públicos.
- Tramitación de lo concerniente a seguro de vida obligatorio y colectivo.

De lo analizado se desprende que las principales funciones de un sistema de Administración de Personal no se cumplen. Dichas funciones pueden ser clasificadas como sigue:

a- Funciones de obtención de personal:

- Reclutamiento
- Selección
- Colocación

b- Funciones de desarrollo de personal:

- Entrenamiento y capacitación
- Promoción y traslado
- Evaluación de méritos

c- Funciones de amntención del personal:

- Sistemas de remuneraciones-Evaluación de cargos.
- Beneficios y prestaciones
- Régimen disciplinario.

Junto a estas funciones completan el sistema dos herramientas básicas que son:

- Análisis de cargos
- Evaluación de cargos

Por otra parte es necesario integrar una serie de registros y estadísticas que apoyan a las funciones operativas

Cabe señalar que no se han efectuado análisis de cargos, ni se ha aplicado un sistema adecuado para la evaluación y clasificación de los cargos, de modo que todo el sistema carece de la base de información mínima para funcionar adecuadamente. Es de notar que las funciones de obtención y desarroll

son las mas deficientes, ya que se cumplen según criterios netamente subjetivos y variables para cada sector.

Por otra parte las funciones de entrenamiento y capacitación no están estructuradas formalmente, y sólo ha habido intentos esporádicos de su realización.

En lo que se refiere a los métodos de registración cabe señalar que no existen registros centrales que permitan obtener información actualizada sobre la dotación de personal (cantidad y situación de revista). En cambio se observa la duplicación de registros en distintos Ministerios, tal el caso de la Dirección General de Planificación y Ejecución Presupuestaria que mantiene un registro de la dotación de personal de toda la Administración a los efectos de poder contar con la información necesaria para la elaboración y control del presupuesto, paralelamente a los que lleva la Dirección de Personal

Al no existir ni Análisis de Cargos ni Manual de Cargos la creación de cargos se hace indiscriminadamente por ley de presupuesto, no obedeciendo a reales necesidades del servicio sino a disponibilidad o no de recursos.

Puesto que es prioritario para el buen funcionamiento de todo el sistema de Administración de Personal la función de desarrollo de personal, se considera de vital importancia iniciar el proceso de capacitación permanente de la planta de personal, a fin de contar con los recursos humanos que permitan obtener una administración ágil, eficiente y objetiva. Como me

dida complementaria ha de encararse el análisis de los cargos de la planta permanente a fin de contar con el Manual de Cargos y poder estructurar un adecuado sistema de Evaluación de Cargos.

En lo que respecta a la utilización de la información producida por el servicio central de Personal cabe señalar que:

1. Las constancias y certificaciones de servicio solicitadas por el interesado a los fines de obtener crédito en los distintos organismos oficiales o particulares; para la iniciación de trámite jubilatorio o para acreditar antigüedad.
2. La información referente a seguro de vida es utilizada por Contaduría General para realizar los descuentos correspondientes y la Daja de Ahorro y Seguro para abonar los beneficios que correspondieran.
3. Los antecedentes de empleados sirven a los Ministerios y Subsecretarías y reparticiones según corresponda como información básica para las promociones o aplicación de sanciones.
4. Los informes referentes a asignaciones familiares sirven a Contaduría General y a las Contadurías de las reparticiones descentralizadas para efectuar las liquidaciones pertinentes.

En general se puede afirmar que no existe la programación en materia de personal. Como se ha dicho en párrafos anteriores la creación, supresión y transformación de cargos se basa no en un sistema de planificación de necesidades de personal sino en la existencia o no de recursos financieros.

VII. SISTEMA DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA

Para obtener información sobre la situación de este sector se utilizó el siguiente cuestionario, que fue enviado a las reparticiones responsables:

1. Que unidad organizacional es la responsable de las funciones de recaudación fiscal?
2. Que porcentaje sobre el total del cálculo de recursos representan las recursos provinciales? Indicar la evolución de los últimos 3 años, considerando lo realmente ingresado.
3. Centraliza la Dirección General de rentas toda la información sobre los distintos ingresos por impuestos?
4. Se utilizan en la Dirección General de Rentas sistemas de información cruzada con organismos públicos o privados?
5. Como se instrumenta el asesoramiento al contribuyente?
6. Que porcentaje de declaraciones juradas o de volumen de información se controla internamente? Factores que se consideran.
7. Indicar si existen o no planes de fiscalización (alcances de los mismos; grado de cumplimentación y objetivo preciso alcanzado).
8. La conversión de la deuda atrasada a juicio de apremio, es automática?
9. Se realizan trámites extrajudiciales para obtener el cobro de los impuestos?
10. Cumple la Dirección General de Rentas funciones de un organismo catastral y si no las cumple cuál es la relación con las unidades que las cumplen?

11. Que estudios técnico fiscales se han realizado para el mejoramiento del sistema tributario?
12. Cómo se realiza el control sobre convenios multilaterales?
13. Cuál es el grado de utilización del sistema bancario?
14. Cuál es el grado de mecanización de la Administración Tributaria?
15. Que control ejerce la unidad central sobre las delegaciones?

El organismo encargado de la Administración Tributaria es la Dirección General de Rentas la que se estructura en los siguientes Departamentos:

- Delegación Mercedes
- Departamento Técnico Impositivo, con las siguientes divisiones:
 - Fiscalización
 - Impuestos Varios
 - Automotores
 - Inmobiliario
 - Impuesto a las Actividades Lucrativas
 - Sellos y Tasas de Servicios
- Secretaría General
- Procuración Fiscal
- Contaduría, con las siguientes divisiones:
 - Caja
 - Valores y archivo
 - Contable
 - Cuentas Corrientes

Los recursos provinciales, dentro del total de recursos han representado en los últimos 3 años los siguientes porcentajes:

1971	10,6 %
1972	8,6 %
1973	7,1 %

La totalidad de la información de los ingresos es centralizada por la Dirección General de Rentas, no contándose actualmente con cifras sobre el grado de evasión fiscal.

La Dirección General de Rentas, utiliza con las Municipalidades, Dirección General Impositiva, aunque no en forma sistemática, y en forma permanente con la Dirección de Industria y Comercio, intercambio de información destinada a la determinación de la capacidad tributaria de los distintos contribuyentes potenciales.

Por otra parte, se extrae información de las reparticiones públicas nacionales, provinciales y municipales sobre la adquisición de productos y la realización de obras.

El asesoramiento al contribuyente, salvo el directo que se realiza en la Dirección no existe instrumentado en ningún tipo de sistema que sea permanente y masivo. En cuanto a la información al público del régimen legal y sus modificaciones, sólo se hace la impresión de ejemplares de la ley para su venta.

En lo que respecta al volumen de información que se controla internamente, debe considerarse que, a pesar de que

la Dirección General de Rentas tiene prevista una oficina de Verificación interna, este trabajo no se realizó aún en forma masiva, aunque está programado hacerlo para la totalidad de los contribuyentes del Impuesto a las Actividades Lucrativas. En la actualidad, está en marcha un programa de fiscalización dirigido a los contribuyentes que tributen de acuerdo a las normas del Convenio Multilateral.

El sistema de apremios no es automático. Se conmina administrativamente la deuda y en caso de no ser regularizada la situación, se libran certificados de apremio por la sección correspondiente al tributo adeudado, el que es remitido al Departamento de Procuración Fiscal. El juicio es promovido por los Procuradores Fiscales, pidiéndose el embargo preventivo sobre algún bien del deudor.

El proceso se continúa luego en la forma establecida por el Código Fiscal.

La Dirección General de Rentas tiene unidades receptoras del cobro de impuestos, las que reciben el pago, remitiendo la documentación a la unidad central donde es contabilizada y archivada.

La mencionada Dirección, no cumple funciones catastrales; solo utiliza la información suministrada por la Dirección de Geodesia y Catastro.

El sistema bancario, es utilizado en forma parcial, ya que sólo se perciben a través de él los siguientes tributos:

- Impuesto Inmobiliario

- Impuesto a las Actividades Lucrativas
- Impuesto sobre Automotores.

Esta limitación en el uso del sistema bancario está íntimamente relacionada con el grado de mecanización existente. Hasta la fecha sólo han sido procesados mecánicamente los tres tributos indicados anteriormente, encontrándose una serie de inconvenientes como consecuencia de fallas en la información de base. Resulta de imperiosa necesidad la mecanización de todo el proceso de recaudación, a los efectos de permitir un efectivo control del mismo y una ágil y eficaz acción intimatoria.

La Dirección General de Rentas, de acuerdo a lo establecido por la Ley de Contabilidad, debe efectuar por lo menos tres arqueos anuales a las receptorías y delegaciones. Normalmente dichos controles no se llevan a cabo por falta de medios necesarios, especialmente personal de fiscalización.

En general, los impuestos de mayor volumen de recaudación son:

- Impuestos a las Actividades Lucrativas
- Impuestos de Sellos
- Impuesto Inmobiliario

El conjunto de estos tres impuestos representó el 72,7 % de la recaudación total del año 1973, siendo el rendimiento individual con respecto al total como sigue:

Impuesto a las Actividades Lucrativas	31,3 %
Impuesto de Sellos	19,3 %
Impuesto Inmobiliario	22,1 %

En lo que se refiere al control sobre el Convenio Multilateral, es de destacar que el mismo se realiza mediante la extracción de información de los legajos de contribuyentes que tributan de acuerdo con las normas del Convenio, en las reparticiones de Rentas de las otras provincias, y en las reparticiones públicas que contratan realizaciones de obras y servicios para ser ejecutadas en esta jurisdicción.

El Consejo Federal de Inversiones ha efectuado estudios técnicos para mejoramiento del sistema tributario, en los años 1967 y 1973, estando este último a consideración y análisis de la Dirección General de Rentas.

En resumen se puede señalar que el Sistema de Administración Tributaria está en vías de modernización, pero todavía arrastra problemas tales como el escaso grado de control sobre la evasión fiscal y la percepción de los ingresos; la modernización parcial del procesamiento de los tributos que impide un uso intensivo del sistema bancario y el limitado asesoramiento a los contribuyentes.

VIII. SISTEMA DE ADMINISTRACION PRESUPUESTARIA

Con respecto al análisis de este sistema se efectuó en base al relevamiento de información obtenido del temario que se detalla a continuación, y a la consulta del trabajo que sobre Diagnóstico previo al Presupuesto por Programa realizó en 1973 el Contador Carlos Checura.

Temario

- 1) Cuál es la estructura vigente para el sistema de Administración Presupuestaria?
- 2) Cuál es el ciclo presupuestario (etapas, contenido de cada una y fecha desde su gestación hasta la aprobación definitiva de la cuenta del ejercicio).
- 3) Que medios formales se utilizan para capitalizar los errores detectados y analizados durante la programación del Presupuesto del ejercicio anterior a fin de mejorar la programación presupuestaria del año siguiente.
- 4) Que directivas explícitas e implícitas se han recibido del orden nacional en los últimos 3 años. Cuáles de ellas han tenido real incidencia en la programación presupuestaria?
- 5) Como se inicia el proceso de programación:
 - Plan anual provincial
 - Directivas nacionales y provinciales
 - Consultas a organismos internos
- 6) Cuáles son los pasos de modernización presupuestaria mas relevantes alcanzados en los últimos 5 años?

- 7) Se realiza un Presupuesto de Caja? Se concreta en un cuadro de Fuentes y Usos?
- 8) Cuáles son las características que presente el proceso de aprobación del Proyecto Presupuestario?

Del análisis de la información relevada surge que las principales funciones del sistema de Administración Presupuestaria se encuentran a cargo de la Dirección de Planificación y Ejecución Presupuestaria, que son:

- Estudio y análisis de normas para la elaboración del Presupuesto Provincial.
- Confección de la información sobre ejecución presupuestaria de recursos y erogaciones.
- Confección de la información sobre endeudamiento y situación del Tesoro.
- Control de la planta de personal para informar al Ministerio de Economía.
- Efectuar ajustes presupuestarios.

Según lo informado por el contador Carlos Checure, la Dirección de Planificación y Ejecución Presupuestaria "no cuenta con una definición formal de su estructura ni funcionan en la actualidad subdivisiones o Departamentos."

"Se ha contemplado via ley de presupuesto la creación de cargos de Jefes de Departamento para Programación Presupuestaria y para Análisis y Evaluación, los cuales, de ser cubier-

tos y de serles asignadas responsabilidades acordes con su denominación, pueden constituir el primer paso hacia una organización que permita al servicio cumplir con su papel dentro del proceso de modernización presupuestaria."

Con respecto al ciclo presupuestario es necesario diferenciar dos situaciones:

- a. legal
- b. operativa

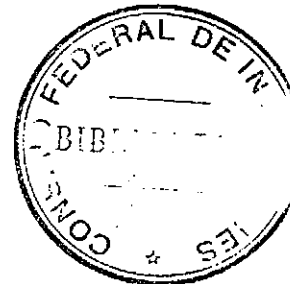
Desde el punto de vista legal lo único que se encuentra legislado es la fecha de presentación del Presupuesto y de la Cuenta de Inversiones a la Legislatura, según lo establecido en la Constitución Provincial en el art. 55 punto 8 que dice: "En el caso de que el Poder Ejecutivo no remita el Proyecto de Presupuesto antes del 31 de agosto y la Legislatura considere necesario modificar el que rige, procederá a hacerlo, tomando éste por base."

En lo relativo a la Cuenta de Inversiones el punto 12 del mismo art. señala que son atribuciones del Poder Legislativo: "aprobar, observar o rechazar anualmente las Cuentas de Inversión, las que deberá remitir el Poder Ejecutivo antes del 31 de julio de cada año, y abarcarán el movimiento administrativo hasta el 31 de diciembre del anterior."

Desde el punto de vista operativo el procedimiento seguido es el siguiente:

1. Gastos

- 1.1. En el mes de agosto se fijan las pautas mediante la realización de reuniones con el Subsecretario de Hacienda



da y/o Ministro de Economía, quienes transmiten a la Dirección de Planificación y Ejecución Presupuestaria los objetivos y políticas del Gobierno Provincial dentro de los cuales deberá efectuarse la Programación Presupuestaria.

- 1.2. En setiembre la Dirección General de Planificación y Ejecución Presupuestaria elabora el Manual de Instrucciones (una copia del mismo se adjunta en el anexo N° 2), donde se describen las normas que deben tenerse en cuenta en la elaboración del Presupuesto.
- 1.3. Posteriormente la antedicha Dirección efectúa con los Directores y encargados de Presupuesto de los distintos Ministerios y reparticiones, reuniones explicativas sobre las normas del Manual de Instrucciones.
- 1.4. Cada repartición elabora el Proyecto Presupuestario de su jurisdicción y lo eleva para conocimiento y aprobación al Subsecretario y Ministro del área.
- 1.5. Los Ministerios envían el Proyecto correspondiente a su área a la Dirección General de Planificación y Ejecución Presupuestaria.
- 1.6. La citada Dirección recibe e inicia el análisis de los Proyectos por jurisdicción. Dicho análisis consiste en la revisión de la información recibida en los formularios cumplimentados por los organismos, con el objeto

de verificar si se han respetado las normas del Manual de Instrucciones. A continuación se detallan aspectos de dicha revisión:

- a) Listado de personal: planta permanente, personal temporario y trabajos públicos (Planillas 1, 2 y 3 del Manual). Se controla con los registros de personal y estructura de cargos que lleva la Dirección
- b) Creación de cargos: planta permanente, personal temporario y trabajos públicos (Planillas 4, 5 y 6). Se realiza el cálculo del costo y se analiza la factibilidad del pedido.
- c) Jerarquización de cargos (Planilla 7). Se analiza la jerarquización de la dotación de personal solicitado por cada organismo.
- d) Transferencias (Planilla 8). Se controla que en la información de los dos organismos (en el que se encuentra adscrito y del que viene la adscripción) coincidan en el pedido de transferencia.

Las solicitudes de creación, jerarquización y transferencia son elevadas a consideración del Ministro de Economía para su aprobación.

- e) Planes de trabajo (Planilla 9). Se utiliza para verificar si los créditos solicitados por los organismos son concordantes con los planes previstos.
- f) Inversión física (bienes de capital) (Planilla 10). Se verifica los precios unitarios de los bienes solicitados y se compara la cantidad de bienes existentes con el pedido para el año que se presupuesta.

- g) Inversión física (Trabajos públicos con recursos afectados)(Planilla 11). Se controla si las obras que figuran tienen realmente financiación, mediante el análisis de la documentación respectiva.
- h) Inversión física (Trabajos públicos con recursos no afectados)(Planilla 12). Se controla que la descripción de las obras y los montos asignados coincidan con la Planilla de Planes.
- i) Créditos Presupuestarios: (Planilla 13). Es el formulario más importante ya que resume todas las planillas anteriores y el análisis que se realiza del mismo consiste en verificar que las sumas de las planillas coincidan con el resumen. Se controla el crédito vigente y ejecutado a la fecha de entrega del formulario y se valoriza la solicitud de incremento.

- 1.7. La Dirección confecciona las planillas resumen y de análisis destinadas a ir valorizando los pedidos en función de la capacidad financiera de la Provincia. Esta etapa se realiza en consulta permanente con el Ministro de Economía.
- 1.8. Se definen los montos de los créditos a incluir en el Proyecto de Presupuesto procediéndose a confeccionar el mismo con las siguientes clasificaciones:
 - a) Finalidad y funciones
 - b) Institucional
 - c) Económica
 - d) Por objeto del gasto

- 1.9. Se envía la información para su procesamiento a la Dirección General de Sistematización y Cómputo de Datos.
- 1.10. Se compagina el Proyecto en la Dirección General de Planificación y Ejecución Presupuestaria.
- 1.11. El Ministro de Economía eleva el Proyecto al Gobernador, quien a su vez lo eleva a la Honorable Cámara de Diputados.

2. Recursos

- 2.1. En el mes de setiembre el gobierno nacional envía a la Provincia la información sobre los recursos provenientes de:
 - a) Coparticipación federal
 - b) Coparticipación vial
 - c) Fondo de desarrollo regional
- 2.2. La Dirección General de Rentas estima los recursos provinciales a recaudar en el año siguiente. El Ministro de Economía aprueba dicho cálculo.
- 2.3. Los recursos con afectación especial, como ya se hizo constar, son informados por las reparticiones en la planilla 11 del Manual de Instrucciones.
- 2.4. La Dirección General de Planificación y Ejecución Presupuestaria procede a consolidar la información obteniéndose de esta forma el total de recursos disponibles.

2.5. Conjuntamente con el cálculo de gastos se envía la estimación de recursos a la Dirección General de Sistemización y Cómputo de Datos para su procesamiento. De allí se siguen los pasos explicados para Gastos.

El sistema no cuenta con mecanismos formales que permitan ir perfeccionando la programación presupuestaria año a año. Sólo se efectúa una valoración de lo programado de acuerdo con la experiencia de los funcionarios de la Dirección General de Planificación y Ejecución Presupuestaria. Tampoco existe entre el proceso de Planificación (Plan Trienal) y el de Presupuestación coordinación alguna, ya que ambos se confeccionan sin lazos de contacto, en forma paralela.

Las principales etapas en el proceso de modernización presupuestaria llevadas a cabo pueden resumirse en las siguientes:

- a) Inclusión de las clasificaciones económicas, por finalidades y funcionales.
- b) Sistemización de normas y formularios para la confección del Presupuesto.
- c) Instrumentación de la Ley complementaria del Presupuesto.
- d) Mecanización del proceso de elaboración del Presupuesto.
- e) Sistemización de las remuneraciones teniendo en cuenta las categorías de personal.
- f) Confección trimestral del informe sobre: Ejecución del Gasto; Situación del Tesoro; Movimiento de la Planta de personal y Recaudación de Ingresos.

El sistema actual de Administración Presupuestaria puede considerarse hasta cierto punto apto para la elaboración de

un presupuesto tradicional, pero no para trabajar sobre las otras etapas del proceso presupuestario, a saber:

- La administración de la ejecución
- La evaluación

La mecánica actual de trabajo ha impedido que resulte de utilidad la idea de la propia Dirección de solicitar a las reparticiones información sobre los planes anuales de labor. Este fracaso se debe a que no existe un sistema de planificación que permita una elaboración racional de los planes de los distintos organismos y que arroje como resultado un proceso eficiente de elaboración del proyecto presupuestario.

La falta de capacitación detectada en general, para toda la Administración Pública, se refleja mas palpablemente en este sector. Resulta pues, indispensable la preparación de personal en distintas reparticiones en materia de planificación, elaboración y control presupuestarios, de modo de poder generar un proceso coordinado en lo que se refiere al manejo de los recursos financieros dela provincia.

Por otra parte, es preciso iniciar la modernización del sistema presupuestario, con el fin de llegar a la aplicación del Presupuesto por Programas en un corto plazo.

IX. SISTEMA DE ALMACENES, COMPRAS Y SUMINISTROS

La ley de Contabilidad en su cap. 4, que legisla sobre el régimen de los contratos y licitaciones, no establece sin embargo qué dependencia será la encargada de la función de compras y suministros, sino que se limita a determinar los mecanismos de autorización y aprobación de las compras.

En julio de 1972 por decreto N° 668-E (SH) se crea una comisión para que "Proceda a proyectar un nuevo sistema en lo que se refiere al régimen de los contratos y licitaciones del Estado, como así también organizar las dependencias encargadas de las funciones mencionadas".

En vistas de que no se llegó a concretar esta iniciativa, en marzo de 1973 se dicta el decreto N° 582-E (SH) que establece la Oficina de Compras y Suministros como el organismo que centralizará las compras y licitaciones de todos los organismos del Estado (Centralizados y Descentralizados). De hecho la centralización total dispuesta por la mencionada norma legal no llegó a operarse, existiendo conseso en las reparticiones de que sólo debían centralizarse las compras realizadas a través de los mecanismos de concurso de precios y licitación pública y privada, mas no las realizadas a través de compra directa. Además, cabe señalar que la repartición aún no ha sido estructurada ni delimitadas sus funciones.

Según lo recomendado por el cont. Checure, la "provincia cuenta con el Manual de Compras y Suministros preparado

por el Consejo Federal de Inversiones, de modo que corresponde aconsejar su lectura e intentar su aplicación gradual, modificando a su vez la legislación vigente para adecuarla a los requerimientos de un sistema orgánico no el que en dicho documento procura lograrse. Como primera prioridad corresponde dilucidar el problema de la descentralización que crea la ley N° 3350 afectando a este sistema tanto como al contable."

"A partir de allí y hasta lograr la aplicación del Manual la Oficina deberá ir dictando normas para el funcionamiento del sistema. Son importantes sobre todo, las que hacen al Registro de Proveedores y al Control de Calidad."

"El personal actual resulta insuficiente y no está capacitado para cumplir con las funciones que asignamos a una Oficina de Compras y Suministros. La de comprar es, una función importante del Estado, y pensamos que deberán implementarse cursos de capacitación de esta disciplina y poner en marcha con el personal así preparado, el nuevo sistema."

X. SISTEMA DE REGISTRACION CONTABLE

La ley de Contabilidad N° 1831, t.o.1048/70 en su cap. 6, determina como organismo central del sistema de registraci3n contable, a la Contaduría General, dependiente de la Subsecretaría de Hacienda del Ministerio de Economía.

Según la informaci3n relevada dicha repartici3n cumple con las siguientes funciones:

- Contabilizaci3n del presupuesto
- Fiscalizaci3n de las rendiciones de cuentas de los responsables del manejo de fondos públlicos.
- Liquidaci3n de haberes del personal de la Administraci3n Central, y de alquileres.
- Certificaci3n de servicios
- Fiscalizaci3n patrimonial
- Auditoría de las reparticiones.

Como unidades sectoriales del sistema de registraci3n contable, la ley N° 3350/70 creó la Direcci3n de Contabilidad y Administraci3n, en cada Ministerio y Secretaría General de la Gobernaci3n.

Según la informaci3n recibida, y habiendo respondido únicamente las Direcciones de Contabilidad y Administraci3n del Ministerio de Bienestar Social y del Ministerio de Obras y Servicios Públlicos, se pueden enunciar las siguientes funciones que cumplen dichas Direcciones:

- Administración y contabilización del presupuesto asignado a la unidad.
- Fiscalización de las rendiciones de cuentas de los sub-responsables.
- Elaboración de rendiciones de cuentas para ser presentadas ante la Contaduría General.
- Intervención en el proceso de compra y pago.
- Preparación del proyecto anual del presupuesto de gastos del sector.

Cabe señalar que no existe para estos organismos un criterio único de asignación de funciones. Es así como la Dirección de Contabilidad y Administración del Ministerio de Bienestar Social cumple además con las siguientes funciones fines:

- Control de ejecución de obras
- Distribución de ropas, calzado y víveres a persona de menores recursos.
- Fiscalización de comedores escolares
- Fiscalización de Lotería y Casinos.

En otros casos, estas Direcciones no tienen un ámbito de jurisdicción amplio para todo un Ministerio como sucede en el Ministerio de Obras y Servicios Públicos, en que apoya solamente a un sector del Ministerio.

A los efectos de dar cumplimiento a las disposiciones legales, la Contaduría General ha procedido a implementar el sistema financiero que comprende:

- Contabilidad del Presupuesto
- Movimiento de Fondos y Valores

De acuerdo al informe de Checura, la contabilidad del presupuesto se lleva a cabo en los Departamentos de Imputaciones y Contable, mediante procesos normales.

"El Departamento Imputaciones registra dos de las etapas en que el sistema empleado divide al proceso. La llamada Imputación Preventiva, efectuada en base a las solicitudes de las reparticiones, ya sea de provisión de elementos o de fondos, y la llamada Imputación Definitiva, llevada a cabo una vez que se ha confeccionado la Orden de Pago, en cuyo formulario aparece la del Contador General para que se cumpla este paso."

"Dentro del Departamento Contable, se lleva a cabo el registro de los ingresos, de acuerdo a los informes producidos por Tesorería General, imputándolos a los ítems previstos en el presupuesto."

"En materia de gastos este Departamento es el encargado de confeccionar y registrar la emisión de órdenes de pago para verificar montos y controlar las operaciones numéricas, fundamentalmente las contenidas en los certificados de obras". La emisión de órdenes de pago se registran en un libro especial con auxiliares para gastos y sueldos. Las operaciones registradas diariamente se mayorizan luego en folios abiertos para cada una de las partidas presupuestarias.

"Dentro de las tareas auxiliares de registración cabe destacar la utilización de un libro de garantías para lici-

taciones a través del cual es elevado el control de los depósitos, que por este concepto, recibe la provincia, y de su posterior devolución." La contabilidad del Movimiento de Fondos y Valores se lleva a cabo en el Departamento Contable en base a la información suministrada por Tesorería General y duplicando prácticamente las registraciones de ésta última.

En el Departamento Responsables se registran los cargos a los responsables del manejo de los fondos públicos en el momento de la entrega de éstos y se practican los descargos con la aprobación de las rendiciones de cuentas que son revisadas en el Departamento y girados al Tribunal de Cuentas, o con la devolución de fondos en los casos que así corresponda.

No se hallan implementados los sistemas ni se llevan registros orgánicos de la Contabilidad Patrimonial, en sus dos aspectos: Bienes del Estado y Deuda Pública.

"Se puede señalar que dado que no se ha modificado la ley de Contabilidad, la creación de las Direcciones de Contabilidad y Administración viene a resultar un parche dentro de una estructura en funcionamiento y como tal no puede dar resultados efectivos. Consideramos conveniente analizar las razones que motivaron la sanción de la ley N° 3350 para dilucidar si el hecho de que Contaduría General se transformara en el cuello de botella del proceso, se debía a que el volumen de registraciones superaba lo manejable por esta repartición, o si la causa radicaba en lo complejo de los procedimientos empleados, que pudieran ser modificados o reemplazados."

En lo que hace a la organización interna, la misma responde a las necesidades actuales y deberá ser revisada en lo estructural y funcional para adecuarla a nuevos requerimientos.

Con respecto a la registración, cabe destacar que la contabilidad del presupuesto no verifica la ejecución del mismo. El sistema utilizado se basa, en la realidad, en el movimiento de fondos de la Tesorería a las reparticiones y sólo se imputan como compromisos aquellas adjudicaciones de concursos o licitaciones que requieren, por su monto, del dictado de un instrumento legal por parte de los Ministerios o Poder Ejecutivo. En la práctica todas las adquisiciones se están realizando a través de los fondos permanentes y las cajas chicas, de modo que, en los hechos la contabilidad no refleja ni el compromiso, ni la obligación, ni siquiera el ordenado pagar, ya que las órdenes se libran a nombre de las reparticiones y para responder a los fondos ya utilizados.

Se hace imperiosa, entonces la revisión de este sistema a fin de que la contabilidad del presupuesto cumpla con los objetivos para los cuales se ha instituido.

Con respecto a la contabilidad de Responsables, hay superposición entre las Direcciones de Contabilidad y Administración y la Contaduría General, en cuanto a la revisión de dichos documentos.

Sobre los registros de Bienes del Estado y Deuda Pública ya se ha señalado la carencia de los mismos, a pesar de las disposiciones legales en vigencia.

XI. SISTEMA DE COMPUTO DE DATOS

El organismo encargado de cumplir con las funciones de sistematización y cómputo de datos es la Dirección de Sistematización y Cómputo de Datos, creada por ley anual de presupuesto, caso típico de creación de organismo en donde no se detallan funciones ni se especifica nada respecto a estructura organizativa.

La Dirección elevó con fecha 27-2-73 a consideración del Ministro de Economía un proyecto de Manual de Organización para la repartición. Dicho manual contiene la descripción de los cargos y la determinación de áreas de responsabilidad, determinando los siguientes sectores que componen la unidad:

- Análisis y Programación
- Procesamiento de Datos
- Organización y Métodos

El Centro de Cómputos cuenta con una unidad central de procesamiento apta para la multiprogramación, con una capacidad de 50 K de memoria, y con unidades de apoyo que permiten un aprovechamiento satisfactorio de dicha capacidad.

La Dirección ha incorporado los siguientes sistemas para su procesamiento:

- Liquidación de sueldos
- Cobro del Impuesto Inmobiliario
- Cobro del Impuesto Actividades Lucrativas
- Cobro del Impuesto Automotores

De acuerdo a lo concluido por Checura "se advierte en la actualidad un elevadísimo porcentaje de la capacidad del equipo desaprovechada. Aparte de ello, los procesos incorporados no lo han sido en base a los procedimientos mas aptos ya que los problemas planteados no han sido analizados en profundidad y, por lo tanto, los programas elaborados no contemplan la totalidad de las variables comunes y carecen de flexibilidad.

"La utilización económica del equipo exige la introducción de nuevos sistemas y la Administración Pública también necesita introducirlos, no obstante, debe tratarse que los sistemas que se incorporen lo hagan en base a un análisis correcto y con programas adecuados. Y esto podrá lograrse cuando se alcancen la organización básica, y cuando los recursos humanos estén técnicamente capacitados para cumplir eficazmente con todos los pasos del proceso."

XII. SISTEMA DE PLANIFICACION Y CONTROL DE GESTION

Por Ley N° 3323 de 1969 se crea la Asesoría de Desarrollo, asignándole las siguientes funciones:

- Asesorar al Gobernador en temas atinentes al desarrollo, a su planificación y a la ejecución coordinada de las obras provinciales.
- Asesorar al Gobernador respecto a la prioridad y factibilidad socio-económica de los proyectos de inversiones vinculados a los planes de desarrollo de la provincia.
- Programar la ejecución en la provincia de los planes de desarrollo y proponer los proyectos que se deban elaborar con tal fin.
- Elaborar la planificación integral del desarrollo provincial, atendiendo a los planes y programas sectoriales de los Ministerios y sus organismos dependientes.
- Controlar la forma de ejecución y consecución de las metas de los planes y programas de desarrollo.
- Adecuar la planificación provincial a los planes regionales y nacionales, coordinando su posterior realización en el ámbito provincial.

La Asesoría de Desarrollo funciona en base a dos Direcciones: Dirección General de Planes y Programas y Dirección de Estadística y Censos.

A esto hay que agregar dos departamentos que, de acuerdo a su denominación aparecen como organismos de control físico, pero que, en la práctica son ejecutores de obras que presupuestariamente han sido trasladadas del área de Obras Públicas a la Asesoría de Desarrollo.

Se puede detectar otro organismo de este sistema en el ámbito del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, en el que se ha creado la Dirección de Coordinación y Control de Trabajos Públicos, con las siguientes funciones:

- Gestionar y redistribuir los fondos provinciales destinados a la obra pública.
- Gestionar la efectivización de los créditos nacionales para abonar certificaciones.
- Supervisar, controlar, verificar las liquidaciones para el reconocimiento de las variaciones de costos.
- Estudio y elaboración de normas dentro de la ley de Obras Públicas para perfeccionar el sistema de liquidaciones y certificaciones.
- Efectuar cotizaciones para establecer las variaciones de transporte y materiales.
- Elaborar, previo estudio, resoluciones referentes a variación de jornales y cargas sociales.
- Atender los asuntos puestos a consideración del Consejo Provincial de Obras Públicas, por intermedio de la Secretaría correspondiente.

- Atender los asuntos relacionados con el Registro de Contratistas, mediante la correspondiente Secretaría.
- Establecer mecanismos de control de gestión para lograr una estructura de decisión y control de la ejecución de los planes y programas de obras y servicios.

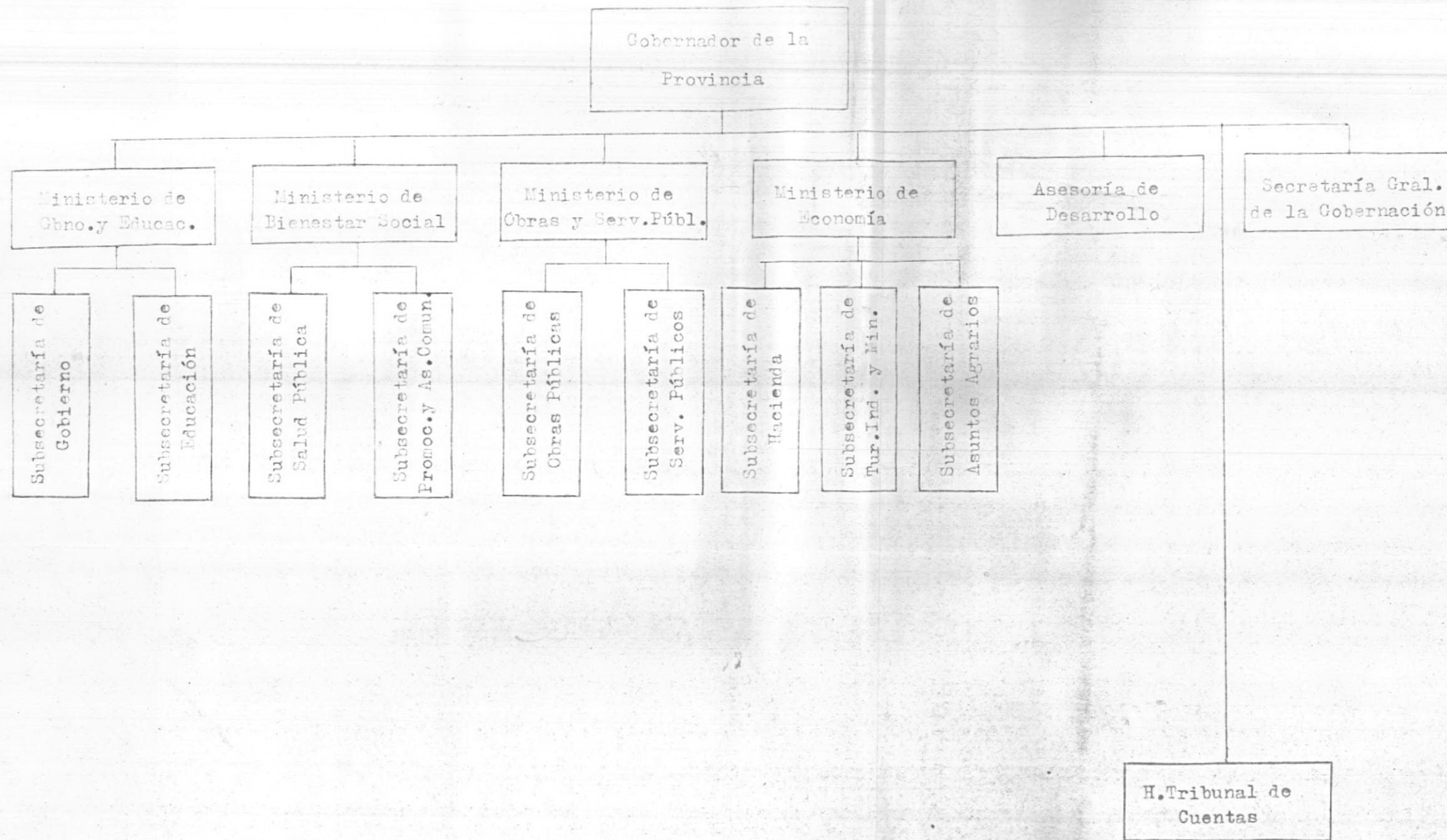
Finalmente, encontramos en el Ministerio de Bienestar Social otra unidad encargada de planificación. Se trata de la Dirección General de Programación Sanitaria, dependiendo de la Sub-Secretaría de Salud Pública, con las siguientes funciones:

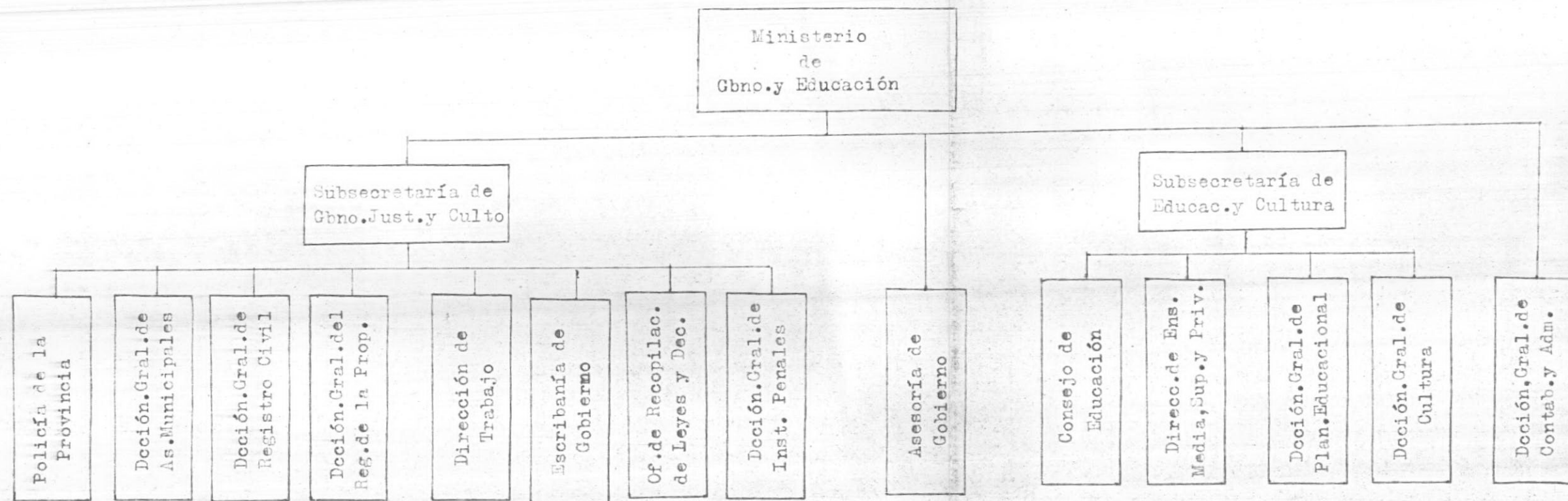
- Confeccionar los programas a ejecutar por el sector.
- Planificar los servicios de apoyo.
- Supervisar la ejecución de programas.
- Coordinar las tareas del sector de la Dirección General de Administración Hospitalaria.

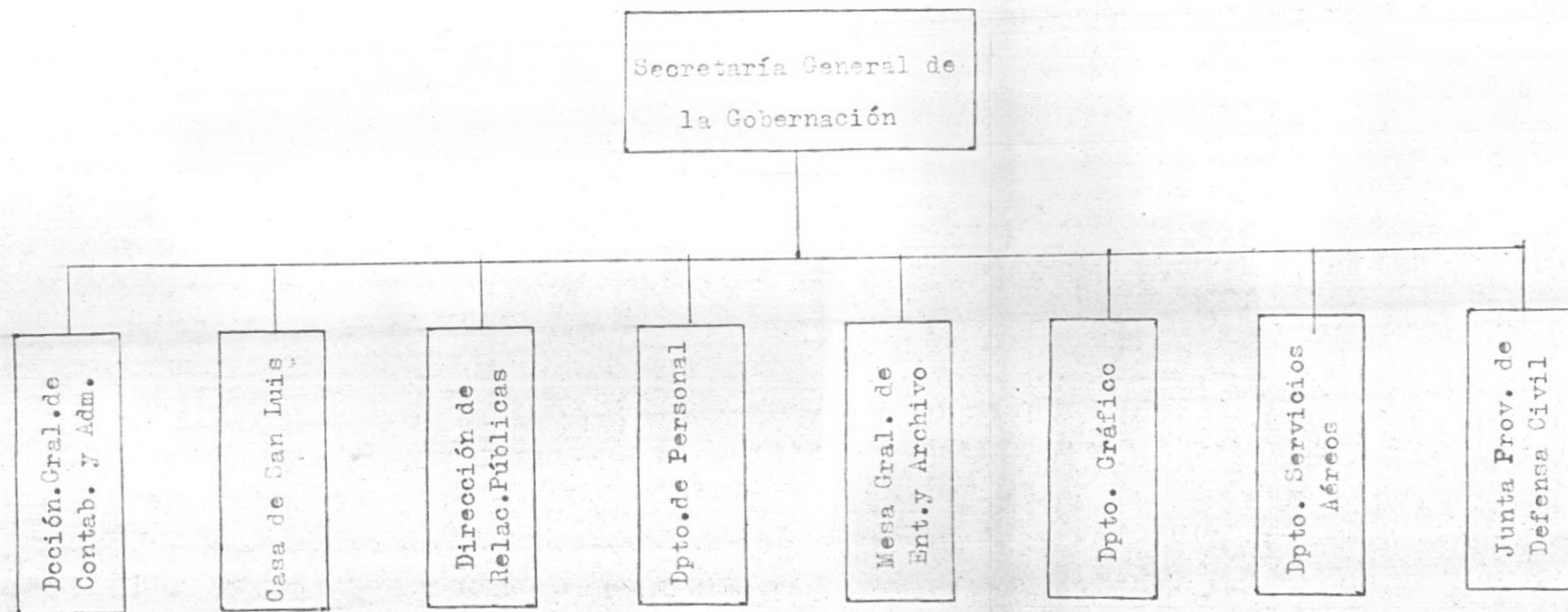
Cabe citar subsidiariamente a la Dirección de Planificación y Ejecución Presupuestaria, del Ministerio de Economía, que mediante la información que solicita a las distintas reparticiones (planes anuales de labor) trata de estructurar su tarea específica de presupuestación según pautas mínimas de planificación.

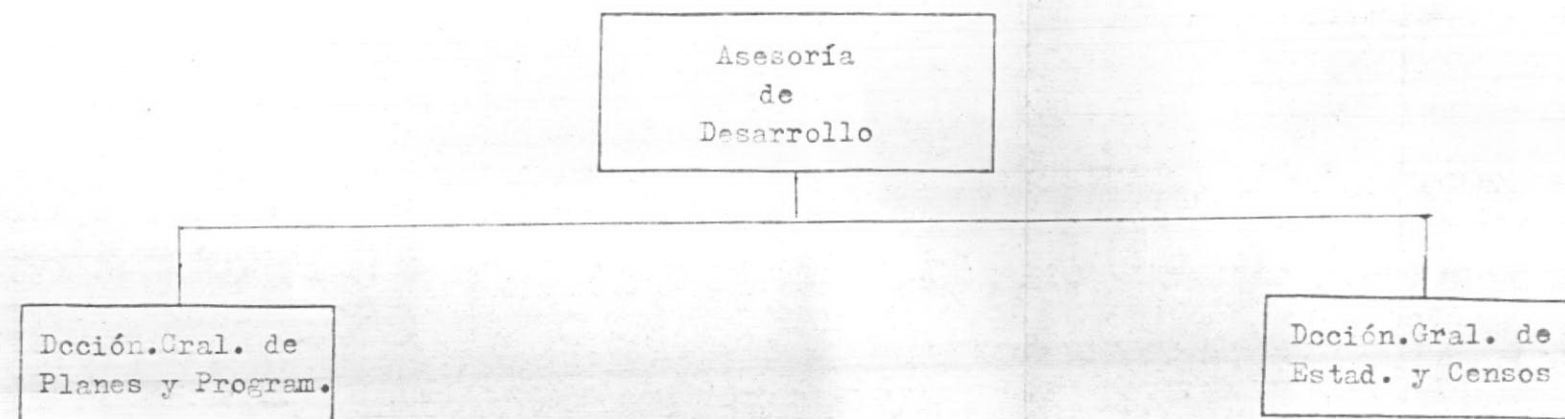
En síntesis, el sistema de Planificación y Control de Gestión, no se encuentra plenamente integrado, ya que funciona sólo en parte y en unidades dispersas, con escasa conexión entre sí.

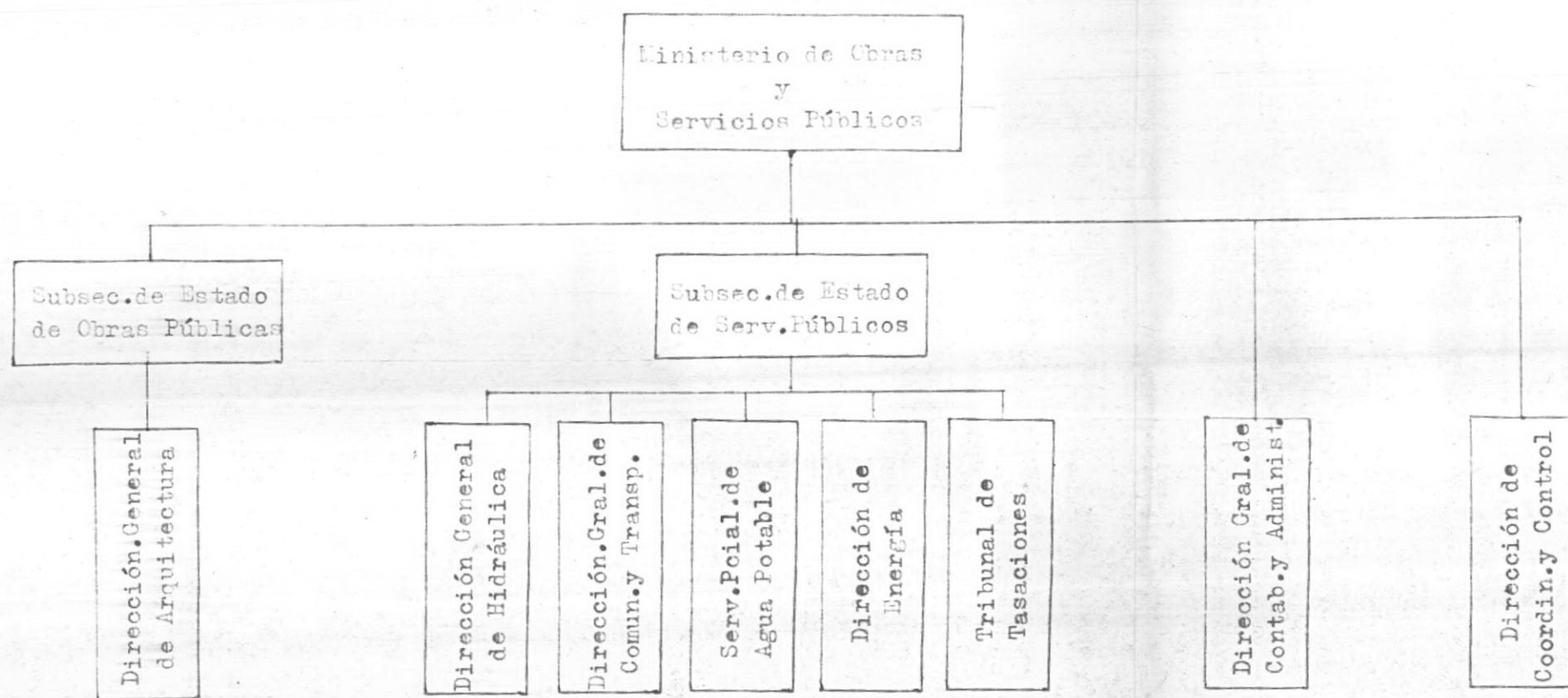
ANEXO I

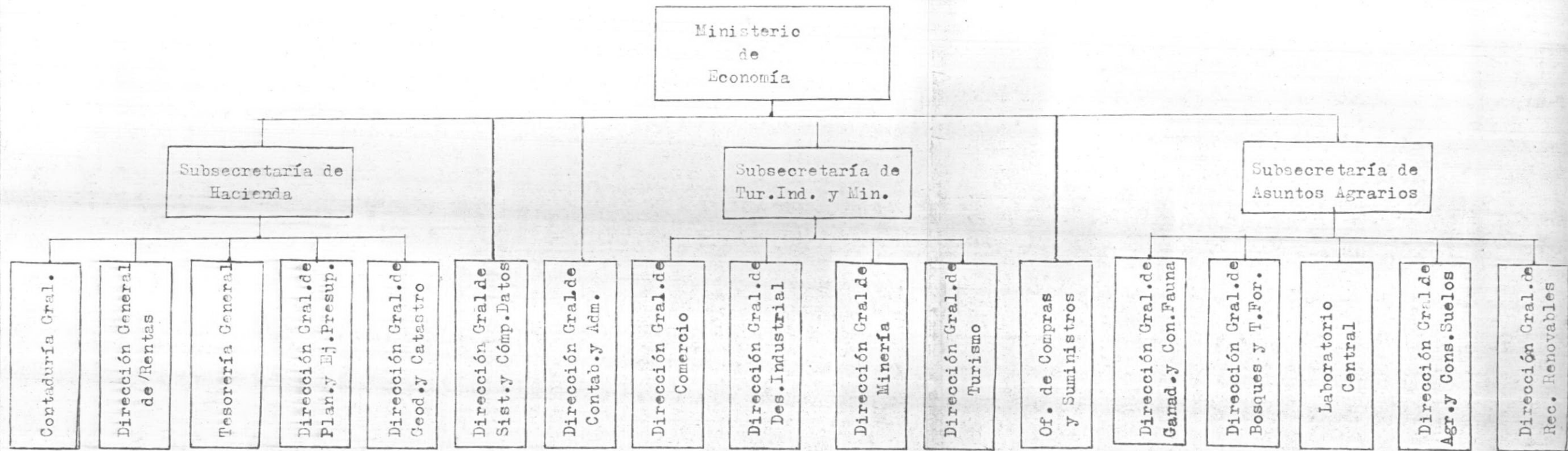


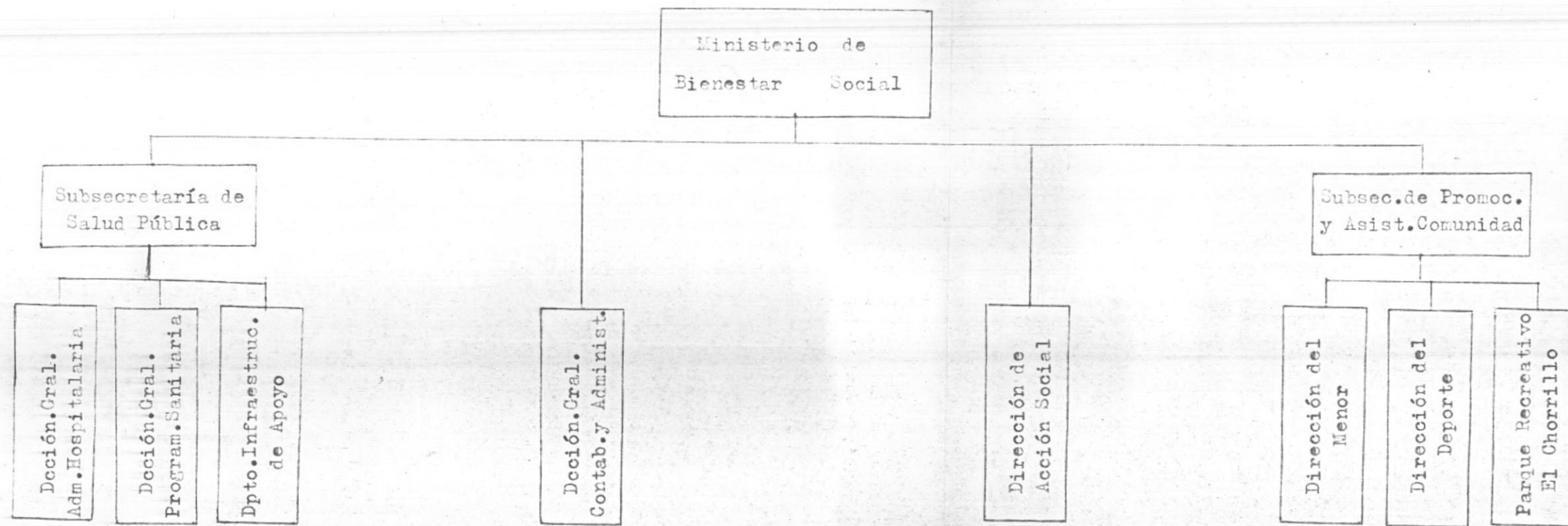














ANEXO II

QUE ES PRESUPUESTO

Señalemos que el Estado no se conforma ya con las funciones de conservación del orden y administración, sino que se preocupa además de las actividades económicas y sociales. Es por eso que al Estado le cabe la responsabilidad de la satisfacción de las necesidades colectivas, que se deben sumar a las funciones tradicionales, por lo tanto sus decisiones tendrán una profunda influencia en la estabilidad socio-económica de la Provincia. La actividad del Estado, orientada de esta manera, lleva consigo la necesidad de que el gobierno cuente con medios que le permitan conocer mejor los efectos sociales y económicos que se derivan de su actuación y que permitan desarrollarse y lograr así una mayor eficacia de la acción Estatal, contando para ello con un programa anual de la actividad gubernamental que se ve reflejada en el Presupuesto.

El Presupuesto tiene que ser concebido como un instrumento de Gobierno donde se vea reflejada la mayor parte de sus acciones; pero de nada serviría una formulación presupuestaria técnica y eficientemente realizada, sino se adoptan las decisiones y medidas con la intención de convertirla en hechos. Esto nos lleva a afirmar que Presupuesto es un proceso de PREVISION, EJECUCION Y EVALUACION de resultados donde es imprescindible que la información se realice en forma completa y detallada con el fin de cumplir las etapas propuestas.

Los presupuestos de todas las instituciones del sector público, deben ser elaborados, aprobados, ejecutados y evaluados con plena sujeción a la política presupuestaria única que define y adoptan las Autoridades Superiores. Por ello cada organismo de la Administración Pública debe tener presente que:

- 1 - No es, sino una parte, de todo el sector público.
- 2 - Los recursos que requiere y utiliza se desprenden del total de medios de que dispone el Sector Público, por lo tanto deben sujetarse a las prioridades establecidas por los niveles políticos.
- 3 - Debe someterse, con absoluto sentido de cooperación a los métodos, procedimientos y esquemas diseñados y adoptados por la dependencia encargada de los aspectos técnicos del proceso presupuestario, proporcionando todas las informaciones que ella solicite, en la forma y oportunidad que se requiera.

No debe olvidarse que el proceso presupuestario debe ser llevado a cabo por toda la Administración Pública, lo que significa que todos los organismos y dependencias administrativas deben intervenir activamente en la elaboración, ejecución y evaluación presupuestaria.

En la elaboración del Presupuesto se debe actuar con honestidad y precisión para que los objetivos sean posibles de alcanzar y altamente complementarios entre sí. Además el cálculo y utilización de los recursos deben someterse

terse por un lado, a los objetivos seleccionados y por otro a las reales disponibilidades que se proveen para el período presupuestario.

Esto tiende a evitar que las unidades administrativas planteen sus requerimientos con cierta exageración o que amplíen sustancialmente el volumen de los bienes que deben producir o servicios que deben prestar, resultando que los requerimientos sobrepasen significativamente la disponibilidad de recursos. Ante esta realidad los responsables de adoptar el anteproyecto se ven obligados a sugerir o efectuar "podas", tarea que lamentablemente se debe realizar con extrema precipitación por falta de tiempo. Conocemos los resultados negativos de una medida de este tipo. De aquí la importancia de esta consideración.

El documento presupuestario debe expresarse en forma ordenada y clara, de manera que todas las etapas del proceso, puedan ser llevadas a cabo con la mayor eficacia.

Debe tenerse en cuenta el principio presupuestario de especificación que se refiere básicamente al aspecto financiero del presupuesto y significa que en materia de ingresos deben señalarse con precisión las fuentes que los originan y en el caso de erogaciones las características de los bienes y servicios que deben adquirirse. Por lo expuesto, se ve la necesidad de tratar que el número y denominación de los conceptos de ingresos y gastos sean de uso común en todos los organismos públicos.

Se ha tratado que el período presupuestario no sea tan amplio que imposibilite la previsión con cierto grado de minuciosidad, ni tan breve que impida la realización de los objetivos propuestos. La solución adoptada en nuestro país es considerar al período presupuestario de duración anual. Período que es utilizado por la mayoría de las unidades productoras privadas a través de los cuales se obtienen los principales recursos para el financiamiento público.

Lo expuesto sobre periodicidad del presupuesto no implica que se preconicen cortes en el tiempo, de tal suerte que cada presupuesto no tenga relación con los que le antecedieron y con los venideros.

Solo por razones prácticas se divide la vida perenne del Estado en ejercicios anuales, pero cada uno de ellos debe ser proyectado, aprobado, ejecutado y evaluado tanto en función de las tendencias históricas como en términos de la acción futura.

No puede existir un divorcio entre la previsión y ejecución presupuestaria, naturalmente que las limitaciones humanas para conocer con anticipación el futuro y los cambios que se van operando continuamente en la realidad, hacen que surjan desajustes, pero mediante una evaluación efectuada de manera eficiente y oportuna permite detectar y contribuir a la corrección a tiempo de las desviaciones indeseables entre la formulación y la ejecución. Por ello se hace

// incapie en el principio de flexibilidad mediante la eliminación de los factores // que obstaculizan una fluida realización de la etapa de ejecución, dotando a los // niveles administrativos del poder suficiente para modificar los medios en prove- cho de los fines prioritarios del Estado.

Tradicionalmente la concepción liberal exigía como imprescindible la igualdad entre ingresos y gastos, pero dicho equilibrio resultaba solo formal ya que generalmente existía una sobrevaluación de los recursos o una sub-va- luación de las erogaciones.

Actualmente no es indispensable que año tras año se produzcan // la igualdad ni que se tienda a alcanzarla. Pero lo que sí debemos evitar es el // déficit crónico y agudo.

En determinadas circunstancias puede ser aceptable una política de gasto pro-déficit, es decir que intencionalmente se promueve el gasto en nive- les que sobrepasen las disponibilidades de recursos, siempre que sea utilizado co- mo herramienta de desarrollo.

El sector público ejecuta una cantidad de operaciones de ingre- sos y gastos para desarrollar sus actividades, de modo que para estudiarlas y es- tablecer su significado es necesario ordenarlas, darle forma; con lo cual logra- mos conocer el alcance y sentido de la actividad gubernamental, es decir podemos ver el papel que le corresponde al Estado en la Economía como un todo.

Las cuentas presupuestarias deben ordenarse con vista a facili- tar la formulación, ejecución y contabilización de los planes gubernamentales, pa- ra lo cual deben ser lo suficientemente flexibles y numerosas.

La estructura del presupuesto provincial contiene las siguientes clasificaciones:

I - CLASIFICACION SEGUN EL CARACTER: Agrupa en forma global los grandes rubros ins- titucionales, de acuerdo al financiamiento se dividen en:

a - ADMINISTRACION CENTRAL

b - ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y CUENTAS ESPECI- LES

II - CLASIFICACION INSTITUCIONAL: Refleja las unidades institucionales del Gobier- no que ejecutarán el Presupuesto y consta de dos niveles que son:

a - JURISDICCION: este nivel se instituye para ca- da uno de los Poderes estableci- dos por la Constitución, el Tribo- nal de Cuentas y dentro del Po- der Ejecutivo para cada uno de los Ministerios.

b - UNIDAD DE ORGAN.: son aquellas unidades insti- tucionales fundamentales que co- ponen una Jurisdicción.

///

///

- 4 -

III - CLASIFICACION POR FINALIDAD: Con esta clasificación se trata de reflejar los campos de actuación del sector público en la economía, mostrando la participación que ésta tiene en los distintos sectores económicos y sociales. Podemos desagregar en dos grupos, según su finalidad: abarca en forma general un determinado sector y por función: identifica específicamente el destino del gasto. Las finalidades y funciones que se incluyen en el Presupuesto de la Provincia son las siguientes:

CLASIFICACION POR FINALIDADES Y FUNCIONES

1 - ADMINISTRACION GENERAL

01-Conducción ejecutiva
10-Administración Fiscal
20-Control Fiscal
30-Legislación
40-Justicia

60-Culto
70-Apoyo a gobiernos locales
90-Administración Gral.s/Discriminar

3 - SEGURIDAD

01-Policía Interior
30-Reclusión y corrección
90-Seguridad sin discriminar

4 - SANIDAD

01-Salud Pública
10-Servicios sanitarios
90-Sanidad sin discriminar

5 - CULTURA Y EDUCACION

01-Cultura
10-Educación elemental
20-Educación media y técnica
30-Educación superior y universit.
90-Cultura y educación s/discriminar

6 - DESARROLLO DE LA ECONOMIA

01-Suelo, riego, desagüe y drenaje
05-Agricultura, ganadería y recursos naturales no minerales
10-Energía y combustibles
20-Canteras y minas(excepto combustibles)
30-Industrias
35-Turismo
40-Transportes
45-Infraestructura vial
50-Comunicaciones
60-Comercio y almacenaje
70-Seguros y finanzas
90-Desarrollo de la Economía sin discriminar

7 - BIENESTAR SOCIAL

01-Seguridad social
10-Vivienda
20-Asistencia Social
30-Información y esparcimiento
90-Bienestar social s/discriminar

8 - DEUDA PUBLICA

01-Deuda Pública

9 - GASTOS A CLASIFICAR

01-A clasificar por distribución

///

CLASIFICACION ECONOMICA: Esta clasificación muestra la parte de los gastos que se destinan a las operaciones corrientes del Gobierno y la parte de los gastos que se destinan a la creación de bienes de capital que incrementan el patrimonio de la Provincia.

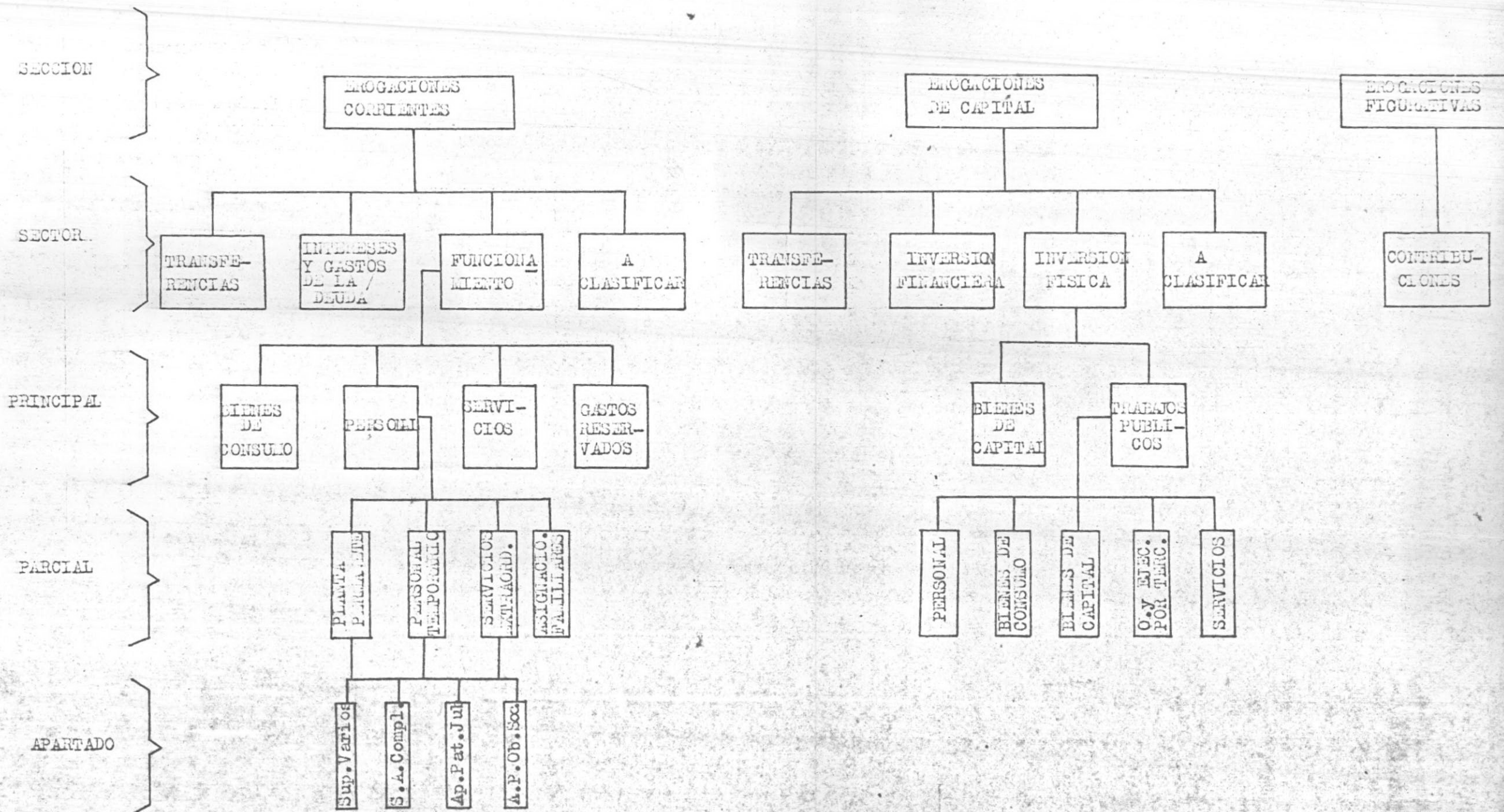
Se divide en dos grandes secciones.-

- a - EROGACIONES CORRIENTES: Comprende los gastos en Bienes y Servicios que se consumen en las actividades del Estado, para el cumplimiento de sus funciones, incluidos los intereses y gastos de la Deuda Pública y las Transferencias Corrientes.
- b - EROGACIONES DE CAPITAL: Incluye los gastos en bienes materiales, inmateriales, financieros, amortización de la deuda pública, etc., que contribuyen a aumentar el patrimonio del Estado.-

Bibliografía:

1. GONZALO MARTNER, Planificación y Presupuesto por Programa.-
2. CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES; Manual de Elaboración del Presupuesto por Programa.-

ANALISIS Y DETALLE DE LA CLASIFICACION ECONOMICA Y POR OBJETO



CONSIDERACIONES GENERALES

Es nuestro deseo que en la elaboración del Presupuesto participen todos los niveles de la Administración, por lo cual solicitamos que estas instrucciones sean leídas, analizadas e interpretadas con detenimiento por todos, en especial por aquellas personas que tendrán a su cargo la realización del Presupuesto de su área. Con esto lograremos que la información que se refleje en los formularios resulte lo más homogénea posible.

En las planillas del N° 4 al N° 8 correspondiente a PERSONAL, deberán volcarse todas las modificaciones que se deseen realizar para el próximo año. Por lo tanto no será tenido en cuenta todo lo solicitado por otra vía.

Las planillas de este Manual de Instrucciones no deben ser llenadas, sólo serán utilizadas para consulta; a tal efecto se adjuntan planillas similares que deberán ser debidamente cumplimentadas.

Ruego a Ud., hacer llegar a este trabajo a su Subsecretaría, Secretaría General, Asesoría de Desarrollo o Ministerio, según corresponda, antes del día de noviembre del corriente año.

LISTADO DE PERSONAL TEMPORARIO
(CONTRATADO, JORNALIZADO Y MENSUALIZADO)

JURISDICCION:

UNIDAD DE ORGANIZACION:

APELLIDO Y NOMBRE	DECRETO DE ENCASILLAMIENTO O DESIGNACION	CATEGORIA	REMUNERACION MENSUAL VIGENTE	TIEMPO DE DURACION DEL CONTRATO	OBSERVACIONES
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
PERSONAL MENSUALIZADO					
.....					
.....					
PERSONAL JORNALIZADO					
.....					
.....					
PERSONAL CONTRATADO					
.....					
.....					

Fecha:

Firma:

PERSONAL TEMPORARIO Y/O CONTRATADO

1 — Apellido y Nombres:
Completos.

2 — Decreto de Encasillamiento o Designación:
Ultimo decreto por el cual se le ha designado la
categoría en la cual revista en la actualidad.

3 — Categoría:
Debe ser la fijada por el decreto que se mencio-
ne en la columna 2.

4 — Remuneración Mensual Vigente:
Para el Personal Mensualizado se indicará la re-
tribución mensual. Para el Personal Jornalizado
se consignará el jornal diario y
Para Personal Contratado se colocará el monto
mensual total a liquidar.

5 — Tiempo de Duración del Contrato:
(Esta columna será llenada exclusivamente quan-
do exista personal contratado). Se indicará la fe-
cha de vencimiento del contrato.

6 — Observaciones:
En esta columna puede mencionar cualquier dato
que considere importante destacar.

**PROYECTO DE PRESUPUESTO 1974
CREACIONES DE CARGOS
PERSONAL TEMPORARIO**

JURISDICCION:
UNIDAD DE ORGANIZACION:

CATEGORIA SOLICITADA	CANTIDAD DE CARGOS		REMUNERACION ACTUAL	JUSTIFICACION
	1973	1974		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<div>Fecha:</div> <div>Firma:</div>				

- 1 — Categoría Solicitada:
Deberá indicar con claridad la denominación del cargo solicitado.
- 2 — Cantidad de Cargos 1973:
En esta columna se hará constar la cantidad de cargos de la categoría solicitada.

- 3 — Cantidad de Cargos 1974:
Deberá consignar la cantidad de cargos a incrementar en el Presupuesto 1974.
- 4 — Remuneración:
Se consignará de acuerdo a los montos establecidos en las leyes de Remuneraciones vigentes a la fecha.

- 5 — Justificación:
Se dará una concreta y breve explicación sobre los motivos que se tuvieron en cuenta para lo solicitado, debiendo estar en un todo de acuerdo con los planes fijados para el próximo año.

PLANES DE TRABAJO PARA 1974

Es necesario seleccionar los objetivos del Gobierno, ya que siempre se presentan innumerables alternativas, sobre las que se habrá de resolver de acuerdo con la prioridad que tengan en un momento dado. No existen reglas prácticas de aplicación fría, lógica, matemática, para su determinación, por lo tanto el elemento subjetivo pasa a desempeñar un papel importante.

Sin embargo siempre debemos tener presente que todos y cada uno de los objetivos que se adopten deben constituir un aporte para el proceso de desarrollo económico y social de la Provincia.

De aquí la importancia de expresar claramente los objetivos concretos adoptados, teniendo en cuenta los recursos humanos, materiales y otros servicios que requieren dichos objetivos y que finalmente son traducidos en los créditos presupuestarios necesarios.-

PLANILLA DE INVERSION FISICA

a) Bienes de Capital

---JURISDICCION:

UNIDAD DE ORGANIZACION:

Nº DE ORDEN	ESPECIFICACION	EXISTENCIA A LA FECHA	PROYECTO PARA EL AÑO 1974	PRECIO UNITARIO	PAGO DIFERIDO	OBSERVACIONES
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
						Fecha: Firma:

Fecha:

Firma:

a) —Bienes de Capital

En esta planilla no se pide un inventario detallado, para llenar este formulario, sólo se completará la información cuando sea relacionada con el bien que se solicita.

1 — Número de Orden:
Se enumerará correlativamente:

2 — Especificación:
Deberá indicarse claramente el bien que se desea adquirir, tratando de identificarlo lo más específicamente posible.

3 — Existencia a la fecha:

Se registrará solamente la cantidad de unidades que estén en funcionamiento, del bien que se desea adquirir.

4 — Proyecto:
Se indicará la CANTIDAD de elementos que
se desean incorporar para el cumplimiento
de los planes.

5 — Precio Unitario: La estimación del precio debe ser actual y lo más aproximadamente posible.

6 — Pago Diferido:

En la columna (2) se colocará el número de Decreto que autorizó el pago diferido, y en la columna (6) se deberá consignar el importe que se abonará durante el año 1974, debiendo hacer constar en la columna (7) la/s fecha/s de vencimiento en ese año.

7 — Observaciones:

En esta columna se destacará todo lo que se considere de importancia; además se detallarán las unidades que por su estado deben pasar a considerarse como material en desuso o rezero.

1) Con Recursos Afectados

Fecha:

Firma:

- 1 --- Denominación de los Proyectos:
Se indicará en todos los casos, la financiación de cada proyecto u obra, tales como Coparticipación Vial, Plan de Viviendas PEVEP, Aportes SNAP, FIT, etc.
Con respecto a la afectación FIT se hará notar claramente que corresponde a FIT no invertido en los años anteriores a 1974 (en este caso especificar por año) o al año 1974.
- 2 --- Obras:
Cuando son obras de continuación se indicará con una "C" y cuando son obras nuevas con una "N".
- 3 --- Proyecto Presupuesto 1974:
Proyecto de Presupuesto: monto previsto a incluir en el presupuesto 1974.

4 — Ejercicio 1973:
Inversiones Reales previstas: incremento estimado del activo fijo del Estado - solo se colocarán importes cuando existan diferencias con las cifras consignadas en la columna (3) y debida exclusivamente a alguno de los siguientes motivos: A) Créditos de proveedores o contratistas; en este caso se colocarán aquellas inversiones que efectúe el adjudicatario y que se abonarán con cargo a otro, en otros periodos; B) Adelanto a Proveedores: cuando las cifras presupuestarias superen a la inversión real en un ejercicio dado y siempre que no correspondan al pago de créditos anteriores.

5 — Ejercicios Anteriores:
Inversiones realizadas hasta 1972. Es lo ejecutado desde la iniciación de la obra hasta diciembre de 1972.

- 6 --- Inversión Autorizada 1973:
Indicar el crédito presupuestario vigente a la fecha, es decir, lo presupuestado más las modificaciones.
- 7 --- Ejercicios Futuros:
Inversión prevista realizar a diciembre de 1973.
- 8 --- Ejercicios Futuros:
Inversión estimada 1975; Erogaciones que se preveen realizar durante el año 1975.
- 9 --- Ejercicios Futuros:
Inversión estimada a partir de 1976; Erogaciones que se preveen realizar en varios ejercicios.
- 10 --- Año de Iniciación y Terminación Física de la Obra:
Si la duración de la Obra es más de dos años, deberá indicar la fecha en años, de lo contrario, será en meses.

CREDITOS PRESUPUESTARIOS

JURISDICCION:
UNIDAD DE ORGANIZACION:

CONCEPTO	CREDITO VIGENTE A LA FECHA	EJECUTADO A LA FECHA	PROYECTO PARA EL AÑO 1974	% DE INCREMENTO
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
02--BIENES DE CONSUMO Alimentos y Productos Agropec. Prod. de la Minería, Petr. y s/deriv. Textiles y Confecciones Maderas, Corchos y sus Manuf. Papel, Cartón e Impresos Productos Químicos y Medicinales Explosivos y Municiones Cueros, Plásticos, Caucho y s/Manuf. Piedras, Vidrios y Cerámica Metales Comunes y sus Manuf. Elementos y útiles diversos OTROS: DETALLAR				
04--SERVICIOS Electricidad, Gas y Agua Transporte y Almacenaje Pasajes Comunicaciones Honorarios y Retrib. a Terceros Publicidad y Propaganda Seguros y Comisiones Alquileres Impuestos, Derechos y Tasas Viático y Movilidad Cortesía y Homenajes Premio y Condecoraciones Gastos Judiciales Multas e Indemnizaciones Misiones, Estudios e Investigaciones OTROS: DETALLAR				
03--BIENES DE CAPITAL Maquinarias y Herramientas Mobiliario Medios de Transporte Aparatos e Instrumentos Elementos de Seguridad Colec. y elemen. de Bibl. y Museo Instalaciones Semovientes Inmuebles Pagos Diferidos OTROS: DETALLAR				
09--TRABAJOS PUBLICOS Personal Bienes de Consumo Bienes de Capital Servicios --TRANSFERENCIAS --INVERSION FINANCIERA --OTROS Detallar				

Cuando se están por establecer las cifras de este formulario, se debe tener en cuenta que las mismas deberán ser el resultado aproximado en algunos casos y exacto en otro de lo que se viene consignando en los formularios anteriores.

1 -- Conceptos:
Deberá respetar el detalle de las partidas consignadas, en caso que alguna de las necesidades de la Repartición no encuadre dentro de las partidas mencionadas, se colocará en otros: que deberá ir

2 -- Crédito Vigente a la fecha:
Se colocará el monto total a nivel de Partida Principal. Para la determinación del monto, se tomará de las Partidas asignadas en el Presupuesto 1973, y se agregará las modificaciones (Ampliaciones o Disminuciones) efectuadas durante el ejercicio, hasta la fecha indicada.

3 -- Ejecutado:
Se tendrá en cuenta lo gastado y registrado en imputaciones pri-

4 -- Proyecto para el Año 1974:
Se desagregará el pedido de créditos para el año 1973, a nivel Parcial y Principal de acuerdo a lo que se requiere en la presente planilla. Para llenar esta columna, se aconseja consultar el Nombrador de Gastos.

5 -- Porcentaje de Incremento:
Se establecerá dividiendo el monto de la Partida Principal (4) y el monto del CREDITO VIGENTE A LA FECHA (2)

Fecha:

Firma:

15136



DIAGNOSTICO DE LAS NECESIDADES DE CAPACITACION
EN LA ADMINISTRACION PUBLICA DE LA PROVINCIA
DE SAN LUIS

I. Introducción

Se entiende a la capacitación como un proceso continuo, totalizador y permanente que tiende a lograr el desarrollo de los Recursos Humanos y obtener una Administración Pública dinámica, eficiente, equilibrada y al servicio del desarrollo nacional y regional.

La capacitación es también una entre otras formas de educación. Es un proceso de aprendizaje que establece hábitos de pensamiento y de comportamiento. Debe ser identificada como parte vital de todo sistema de Administración de Personal, sin la cual no se puede esperar resultados eficientes del manejo de los recursos Humanos ni la prestación de los servicios de la Administración Pública acordes con los objetivos para los cuales existe.

Es evidente que el contexto social que rodea a la Administración Pública condiciona inicialmente el grado de capacitación de sus Recursos Humanos, pero no lo es menos, que ésta no puede ni debe permanecer pasiva frente a un problema de esta índole; de allí que poder diagnosticar integralmente las fallas y carencias en materia de capacitación de los agentes públicos sea el objetivo a que apunta este trabajo.

Una vez detectados los problemas existentes, será posible elegir una estrategia, una forma institucional y un grupo humano encargado de poner en práctica las diversas fases del proceso de desarrollo de dichos recursos humanos.

II. Diagnóstico de las necesidades de capacitación en la Administración Pública de la provincia de San Luis

Para realizar el diagnóstico de las necesidades de capacitación de los recursos humanos empleados en el sector público de la provincia, se ha seguido la siguiente metodología:

1. Análisis de la composición actual del empleo público según categorías administrativas y nivel de escolaridad.
2. Análisis de las necesidades de capacitación específicas de los agentes, clasificados en 3 categorías:
 - a. - agentes que tienen personal bajo su cargo
 - b. - agentes que realizan tareas operativas
 - c. - agentes que realizan tareas técnicas
3. Evaluación y conclusiones.

1. Composición actual del empleo público

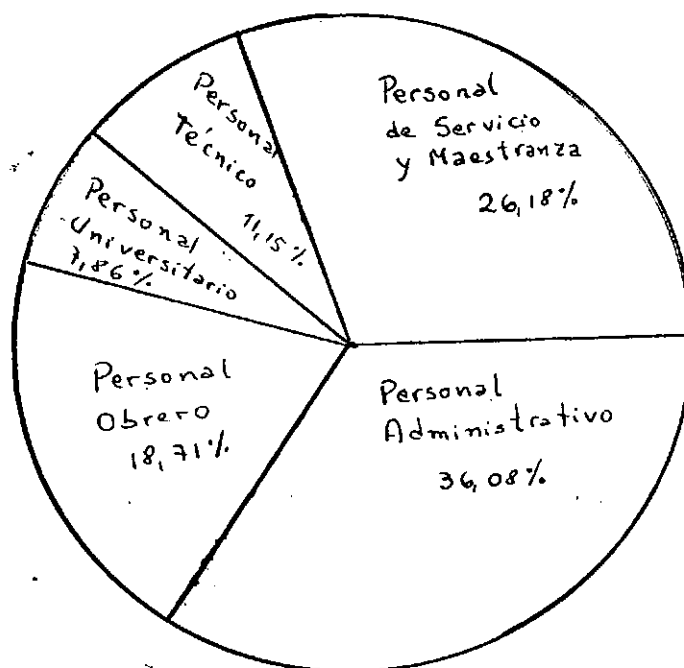
Para efectuar este análisis se ha tomado como base los datos del Padrón Electoral de Empleados Públicos, del año 1972, el que ha sido revisado por el personal de la Dirección de Administración y Ejecución Presupuestaria de la provincia.

Según dicho padrón, la composición del empleo público por categorías administrativas es la siguiente:

Personal Administrativo	36,08%
Personal Obrero	18,71%
Personal de Servicio y Maestr.	26,18%

Personal Técnico	11,15%
Personal Universitario	7,86%

Gráficamente esto se puede representar de la siguiente forma:



Esta composición varía según cada Ministerio, dada la naturaleza del trabajo que en ellos se desarrolla; así por ejemplo el personal Administrativo varía desde un 87,94% en el Ministerio de Gobierno y Educación, hasta un 18,23% en el de Obras y Servicios Públicos; en cambio el personal Obrero es de un 43,08% en éste y cero en el primero.

En el Ministerio de Gobierno y Educación la composición del empleo público según categorías administrativas es como sigue:

Personal Administrativo	87,94%
Personal Obrero	- - - -
Personal de Servicio y Maestr.	8,52%

Personal Técnico	2,64%
Personal Universitario	0,88%

En el Ministerio de Economía es:

Personal Administrativo	62,58%
Personal Obrero	21,40%
Personal de Servicio y Maestr.	8,63%
Personal Técnico	2,15%
Personal Universitario	5,21%

En el Ministerio de Obras y Servicios Públicos la situación es la siguiente:

Personal Administrativo	18,23%
Personal Obrero	43,08%
Personal de Servicio y Maestr.	29,52%
Personal Técnico	4,61%
Personal Universitario	1,49%

En el Ministerio de Bienestar Social es:

Personal Administrativo	27,11%
Personal Obrero	1,95%
Personal de Servicio y Maestr.	33,37%
Personal Técnico	20,98%
Personal Universitario	16,56%

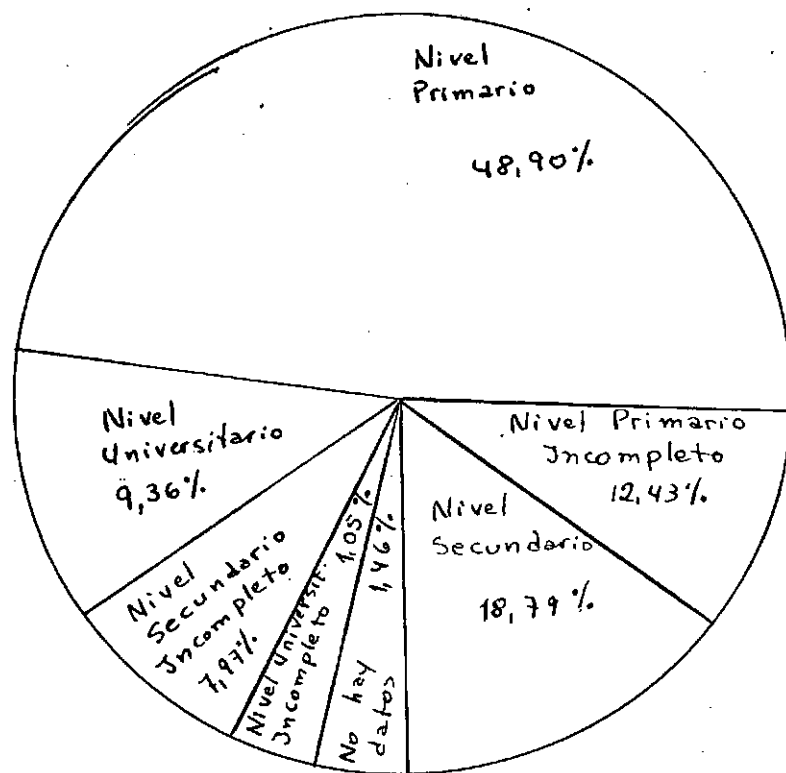
Finalmente en la Gobernación y Secretaría General de la Gobernación, la situación es la siguiente:

Personal Administrativo	53,80%
Personal Obrero	2,53%
Personal de Servicio y Maestr.	22,84%
Personal Técnico	8,27%
Personal Universitario	2,53%

Por otra parte es necesario analizar la composición el empleo público en función del nivel de escolaridad alcanzado por sus agentes. En este caso podemos observar la siguiente distribución:

Personal con nivel primario incompleto	12,43%
Personal con nivel primario	48,90%
Personal con nivel secundario incompleto	7,97%
Personal con nivel secundario	18,79%
Personal con nivel universitario incompleto	1,05%
Personal con nivel universitario	9,36%
No existen datos registrados	1,46%

Graficamente esto puede representarse así:



Estos datos revelan la gran proporción de empleados que solamente han llegado a un nivel primario de escolaridad, casi un 50% lo que sumado a los que no han completado dicho ciclo arroja una cifra del 60% aproximadamente.

Por otra parte, solamente existe un 10% de profesionales universitarios, lo que equivale a un profesional cada 10 empleados en la Administración Pública. Es relativamente baja la cifra de empleados con nivel secundario (19% aproximadamente), nivel que se podría esperar como mínimo en una Administración Pública moderna.

Sin embargo estas cifras varían notablemente según se trate de un Ministerio u otro. Así, el nivel de escolaridad primaria es del 55% en Obras y Servicios y solamente un 30% en Economía.

En cambio los profesionales universitarios alcanzan un máximo en Bienestar Social con un 19% en tanto que en Obras y Servicios Públicos solamente llegan al 2%. Se percibe claramente la relación entre profesionales universitarios y total de empleados en función de las tareas que se desarrollan en cada sector. Así para la Gobernación y Secretaría General de la Gobernación hay un universitario cada 36 empleados; en el Ministerio de Gobierno uno cada 31; en el de Economía uno cada 18; en el de Obras y Servicios Públicos uno cada 43 y en el de Bienestar Social uno cada 5.

La composición detallada del empleo público según nivel de escolaridad alcanzado es la siguiente por Ministerios:

1. Ministerio de Gobierno y Educación

Nivel primario incompleto	2, 61%
Nivel primario	51, 16%
Nivel secundario incompleto	13, 37%
Nivel secundario	27, 03%
Nivel universitario incompleto	2, 61%
Nivel universitario	3, 19%

2. Ministerio de Economía

Nivel primario incompleto	17, 98%
Nivel primario	29, 90%
Nivel secundario incompleto	16, 20%
Nivel secundario	28, 57%

Nivel universitario incompleto	1, 58%
Nivel universitario	5, 64%
3. <u>Ministerio de Obras y Servicios Públicos</u>	
Nivel primario incompleto	22, 56%
Nivel primario	54, 71%
Nivel secundario incompleto	5, 25%
Nivel secundario	9, 93%
Nivel universitario incompleto	0, 85%
Nivel universitario	2, 34%
No existen datos registrados	4, 86%
4. <u>Ministerio de Bienestar Social</u>	
Nivel primario incompleto	3, 99%
Nivel primario	52, 39%
Nivel secundario incompleto	4, 66%
Nivel secundario	19, 41%
Nivel universitario incompleto	0, 61%
Nivel universitario	18, 91%
5. <u>Gobernación y Secretaría General de la Gobernación</u>	
Nivel primario incompleto	11, 05%
Nivel primario	30, 87%
Nivel secundario incompleto	20, 27%
Nivel secundario	33, 17%

Nivel universitario incompleto 1,84%

Nivel universitario 2,76%

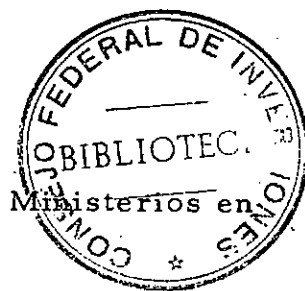
Por otra parte es preciso analizar el nivel de escolaridad alcanzado por cada categoría administrativa, para obtener una impresión más acabada de los problemas de capacitación.

Así, la situación es la siguiente:

Categoría	Primario incompl.	Primario	Secundario incompl.	Secundario	Univer- sitario incompl.	Univer- sitario
Administ.	2,20%	37,15%	17,72%	39,07%	2,77%	1,42%
Obrero	51,00%	45,36%	3,22%	0,40%	--	--
Servicio y Maestr.	10,16%	82,46%	3,45%	3,82%	0,09	--
Técnico	0,47%	54,50%	2,84%	27,96%	0,71%	8,53%
Univers.						100,00%

Es evidente la gran proporción de empleados administrativos que no han llegado al ciclo secundario (un 60% aproximadamente), y también en el caso del personal técnico se da una proporción similar.

En el personal obrero, la mitad no ha completado aún el ciclo primario, de donde surge la urgente necesidad de capacitación básica para estos agentes.



Estas cifras varían según los distintos Ministerios en la siguiente forma:

1. Gobernación y Secretaría General de la Gobernación

Categoría	Primario incompl.	Primario	Secundario incompl.	Secundario	Univer- sitario incompl.	Univer- sitario
Administr.	2,94%	25,49%	24,50%	45,09%	0,98%	0,98%
Obrero	37,50%	62,50%	--	--	--	--
Servicio y Maestr.	30,64%	51,61%	17,74%	--	--	--
Técnico	--	8,82%	23,52%	61,76%	5,88%	--
Univers.	--	--	--	--	--	100,00

De este cuadro surge que una gran proporción de personal obrero y de servicio no han completado siquiera la escolaridad primaria (un 37 y un 30% respectivamente), en tanto que un 24% de los Administrativos y los técnicos se hallan en igual situación con respecto al nivel secundario.

Es en estos dos sectores donde deberá dirigirse el esfuerzo principal de capacitación en una primera etapa, a fin de adecuar a sus agentes al nivel de escolaridad más apropiado a sus funciones.

2. Ministerio de Bienestar Social

Categoría	Primario	Primario	Secundario	Secundario	Univer-	Univer-
	incompl.	incompl.	incompl.	incompl.	sitario	sitario
Administr.	1,23%	33,58%	14,32%	46,66%	1,97%	2,22%
Obreros	--	100,00%	--	--	--	--
Servicio y Maestr.	11,02%	79,27%	3,23%	6,27%	0,19%	--
Técnicos	--	72,07%	--	20,77%	0,32%	6,81%
Univers.	--	--	--	--	--	100,00%

En el caso de este Ministerio, aparece como sector prioritario para los esfuerzos de capacitación, el de empleados técnicos, que por sus funciones deberían contar en gran proporción con un nivel secundario, en tanto que la mayoría (72%) solamente alcanzan un nivel primario.

3. Ministerio de Obras y Servicios Públicos

Categoría	Primario incompl.	Primario	Secundario incompl.	Secundario	Univer- sitario incompl.	Univer- sitario
Administr.	2,80%	43,20%	15,60%	32,80%	4,00%	1,60%
Obrero	49,91%	46,86%	3,21%	--	--	--
Servicio y Maestr.	3,69%	93,59%	0,73%	1,97%	--	--
Técnico	3,38%	8,47%	5,08%	67,79%	--	15,25%
Univers.	--	--	--	--	--	100,00%

En este Ministerio, la proporción de empleados Administrativos que no han llegado a un nivel secundario (60%) es bastante elevada en comparación con otros sectores, y existe además, un porcentaje si bien pequeño no por ello menos significativo de personal Técnico que no ha completado siquiera el ciclo primario (3,38%). Por otra parte es también alto el porcentaje de obreros que será necesario capacitar para que completen el ciclo primario al menos (casi el 50%).

4. Ministerio de Economía

Categoría	Primario incompl.	Primario	Secundario incompl.	Secundario	Univer- sitario incompl.	Univer- sitario
Administr.	3,34%	31,47%	23,11%	39,55%	2,22%	0,27%
Obrero	70,68%	22,41%	4,31%	2,58%	--	--
Servicio y Maestr.	26,00	70,00	4,00	--	--	--
Técnico	--	--	--	75,00	--	25,00%
Univers.	--	--	--	--	--	100,00%

En Economía, los sectores prioritarios deben ser el personal Administrativo, ya que un 60% no han llegado al nivel secundario, y el sector Obrero, del que el 70% no ha completado la escolaridad primaria.

5. Ministerio de Gobierno y Educación

Categorías	Primario incompl.	Primario	Secundario incompl.	Secundario	Univer- sitario incompl.	Univer- sitario
Administr.	1,38%	48,09%	15,22%	31,14%	2,42%	1,73%
Obrero	--	--	--	--	--	--
Técnico	--	--	11,11%	55,55%	--	33,33%
Servicio y Maestr.	14,28%	71,42%	14,28%	--	--	--
Univers.	--	--	--	--	--	100,00

Nuevamente el problema principal aparece situado en el sector Administrativo, en tanto que el sector Técnico goza del más alto porcentaje de universitario de todo el Gobierno (33%).

2. Análisis de las necesidades específicas de capacitación según 3 categorías de agentes públicos

Para realizar este análisis se hizo una encuesta a una muestra de 20 reparticiones del Gobierno provincial, solicitándoles informaran sobre las áreas o materias en que había más necesidad de capacitación, en forma separada para 3 categorías de agentes.

1. Agentes que tienen personal bajo su cargo.

Se entiende por agentes que tienen personal bajo su cargo, aquellos que ejercen funciones de supervisión en cualquier nivel,

entendiéndose por personal bajo su cargo cuando tienen más de 2 personas a sus órdenes.

2. Agentes que realizan tareas meramente operativas.

Se consideran dentro de esta categoría todos los empleados que no teniendo personal bajo su cargo, se ocupan de tareas en que no es necesario el conocimiento de técnicas especiales, seno tan solo el manejo de habilidades generales de oficina y servicio.

3. Agentes que realizan tareas técnicas.

Se incluyen dentro de esta categoría todos aquellos empleados que realizan tareas en que se requieren conocimientos técnicos específicos de cada sector o Ministerio.

Los resultados de la encuesta señalan como las áreas de conocimientos más necesarias en cada estrato a las siguientes:

1. Agentes que tienen personal bajo su cargo

Administración General (Planificación, Organización, Dirección y Control)

Administración de Personal (procesos de obtención, desarrollo, mantención y utilización de los recursos humanos)

Técnicas de Organización y Métodos (Procesos, formularios, archivos, distribución de tareas, distribución de oficinas)

Administración Presupuestaria (Mecánica de los distintos tipos de presupuestos con énfasis en Presupuesto por Programas)

Relaciones Humanas (Nociones de comportamiento organizacional, mando, comunicaciones, liderazgo, grupos)

Relaciones Públicas (Técnicas específicas de trato con el público; creación de una imagen del servicio; comunicaciones)

Sistema de Abastecimiento e Insumos (Legislación y técnica sobre sistemas de compras y suministros)

Legislación Laboral (Normas de derecho positivo que afecten las relaciones del empleo público)

Derecho Administrativo (Normas de derecho positivo que regulan la operación de la Administración Pública)

Procesamiento de Datos (Sistemas, equipos y técnicas especiales de registración)

Control de Gestión (Distintas técnicas para evaluar la ejecución administrativa)

Contabilidad Pública (Etapas del proceso de registración de la contabilidad del Estado, normas legales)

2. Agentes que realizan tareas operativas

Mecanografía

Taquigrafía

Redacción

Manejo de máquinas de calcular

Reconstrucción Administrativa (Nociones sobre las estrategias para el cambio de estructuras)

Contabilidad Pública

Procesamiento de Datos

Técnicas de Organización y Métodos

Sistemas de Abastecimiento e Insumos

Administración General

Administración de Personal

3. Agentes que realizan tareas técnicas

Administración Presupuestaria

Contabilidad Pública

Técnicas de Organización y Métodos

Derechos Administrativo

Legislación Laboral

Control de Gestión

Costos (distintos sistemas para la toma de decisiones)

Técnicas específicas de cada sector (cada Ministerio tiene problemas especiales que dependen de la naturaleza de las tareas que en él se desarrollan. Así por ejemplo, en Obras y Servicios Públicos, se menciona la necesidad de capacitar a los empleados en los distintos tipos de controles de ejecución de obra pública)

III. Evaluación y conclusiones

Del análisis de la situación actual de la capacitación de los recursos humanos en la Administración Público de San Luis y de las necesidades en la encuesta, surge que las necesidades del sector Público en materia educativa y de la capacitación son diversas y amplias como para que se dejen librados a la mera casualidad o se realicen de manera improvisada. Por ello el Gobierno tiene que encontrar las formas de responder adecuadamente, pero en forma integral a estos problemas.

Estas formas institucionales han de ir acompañadas de un alto grado de participación, cooperación y motivación para salvar algunos obstáculos que se presentarían tanto a nivel individual como a nivel organizacional.

a) obstáculo o barreras psicológicas, a nivel de individuos, siendo los principales la frustración y el miedo, aunque difieren en los distintos niveles de la jerarquía administrativa. La capacitación implica cambios en la gente y en su trabajo. A no ser que se entiendan estos cambios como beneficiosos al individuo y a la organización, las inseguridades con que están asociados pueden levantar o fortificar las citadas barreras psicológicas.

b) obstáculos o barreras organizacionales. Estos obstáculos no necesariamente se levantan en contra de la capacitación, pero si obstaculizan el desarrollo del proceso como un todo.

Los esfuerzos de capacitación a veces se ven obstaculizados por exclusivismo departamental. Si las subdivisiones administrativas del Gobierno tienen un estrecho punto de vista de sus funciones, la capacitación tiende a ser usada en forma estrecha y restringida, lo que hace difícil que otras unidades con problemas similares cooperen en los esfuerzos en conjunto. Este problema se agrava cuando los recursos financieros se asignan solo a algunos departamentos aunque con la condición de una acción conjunta. Ello podría superarse si existiese un ente central que recibiera la asignación de fondos y coordinara los esfuerzos de capacitación para todo el Estado.

Otro obstáculo que se observa es la rivalidad que a veces existe entre distintos grupos profesionales, los que pueden tener una gran conciencia de la capacitación con respecto a su propia disciplina en empleo, pero se resisten a ser incorporados a los programas de capacitación que incluyan a empleados no profesionales.

En la observación del comportamiento y relaciones de los organismos estatales de la provincia, se aprecia que padecen de falta de coordinación, comunicación, planificación y control. Sus acciones, son en muchos casos superpuestas, contradictorias, inconexas. En diversos organismos se distinguen actividades altamente onerosas, con amplio rango de reiteración y frecuentemente con deficiente funcionamiento. Es de notar, además la existencia de instituciones que constituyen verdaderos "enclaves" desarrollados dentro de un contexto relativamente "subdesarrollado" del resto de la Administración. Los organismos más atrasados, desconocen las actividades que desarrollan los más adelantados y aún carecen de los medios humanos para alcanzarlos rápidamente. Es en este panorama que aparece preponderante el papel de la capacitación.

Si reconocemos que la comunicación resulta una condición ineludible para la realización de actividades armónicas y coordinadas, visualizaremos un primer objetivo de la capacitación: hacer común el lenguaje, es decir conocimientos y estructura cognoscitiva de quienes se interrelacionan en una tarea común.

En segundo término ha de aportar a cada agente público una clara conciencia de su rol dentro del contexto total de la Administración provincial y nacional y además proporcionarles los medios para desarrollar sus actividades en forma eficiente, y acorde con los objetivos de cada sector.

Hasta la fecha, la capacitación y adiestramiento de los recursos humanos del Sector Público no ha obedecido a un plan integral

sino que se han realizado cursos aislados con el propósito de lograr un aumento en la eficiencia de la acción gubernamental o la superación de obstáculos más o menos concretos, pero siempre parciales.

Surge como conclusión la necesidad de estructurar un sistema de capacitación permanente, como parte de la Administración de Personal y por lo tanto unido al resto de los Sistemas Administrativos, que pueda brindar una acción de conjunto en materia educativa, y superar los obstáculos anteriormente citados.

Entendemos que existe interdependencia entre los planes del Gobierno y la capacitación de los recursos humanos encargados de llevarlos a cabo, por ello es de vital importancia su integración, bajo la forma de sistema, en un organismo central que brinde sus servicios en forma permanente y coordinada.

Los objetivos concretos a lograr por este sistema central de capacitación han de ser:

a. - Desarrollar la capacidad, aptitudes de la persona que se desempeña en la Administración Pública, con el objeto de adecuar su comportamiento a las necesidades de la organización y a las aspiraciones individuales.

b. - Aumento de la eficacia y eficiencia de la estructura de la Administración Pública al contar con recursos humanos capacitados en forma orgánica y sistemática.

c. - Coordinación efectiva e integración del sector Público a través de la comunicación de sus agentes, eliminando las barreras artificiales que impiden que los funcionarios participen del estudio y

solución de los problemas sectoriales y generales de la Administración Pública.

d.- Desarrollar modelos propios de capacitación y adiestramiento consustanciados con el contexto social, económico y político en que se desarrolla la Administración Pública.

e. - Adecuación e integración del sistema de capacitación con el resto de los sistemas de Administración de Personal y Administrativos en general.

Estos objetivos podrían cumplirse a través de la organización y puesta en funcionamiento de una Escuela de Capacitación para la Administración Pública la que debería contar con los recursos financieros, materiales y humanos suficientes como para encarar tan ambiciosos fines.