

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PAMPA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y JURIDICAS

Maestría en Gestión Empresaria

Tesis Final

**Planeamiento para el desarrollo e
implementación de un sistema de
información para mejorar el control y
optimizar la gestión en la Administración
Pública de la Provincia de La Pampa**

C.P.N. Mauro Pérez Vaquer

Director: C.P.N. Felipe Pizzuto
Co-Directora: Dra. Valeria M. Elizalde

Santa Rosa (La Pampa), Diciembre de 2011



ÍNDICE

Acerca de la estructura del trabajo	4
CAPÍTULO I: El planteo del problema	6
1. A propósito del concepto ‘administración pública’	6
2. Presentación del problema.....	8
3. Administración Pública Provincial: ¿islotos o mandala?	11
4. Una mirada prediagnóstica y nuestras hipótesis.....	13
5. Antecedentes argentinos de esfuerzos hacia la modernización estatal	16
CAPÍTULO II: Fundamentos conceptuales del problema y su abordaje	22
1. El enfoque de sistemas.....	22
1.1 La Visión Sistémica y el Pensamiento Sistémico	22
1.2 La Administración Pública como sistema	25
2. Enfoque de sistemas y planeamiento. La solución de problemas	28
3. Los Principios de la Planeación.....	31
4. Componentes claves del cambio	32
5. Cómo cerramos la brecha entre lo que se desea y lo que somos.....	35
6. ¿Sistema de información o sistema informático?.....	36
7. Interoperabilidad de las reparticiones públicas	38
CAPÍTULO III: Atreverse a mirar la borroso.....	41
1. Prediagnóstico general de los Recursos Humanos en la Administración Pública Provincial	45
2. Sistemas de información actuales para la gestión de los Recursos Humanos.....	53
CAPÍTULO IV: Murallas invisibles	60
1. Sistemas informáticos	61
2. Incumbencias de Organismos del Estado.....	64
3. Marco tecnológico	68
4. Análisis F.O.D.A. del Ce.Si.Da.....	70
5. Uso responsable de los recursos informáticos.....	72
6. Resguardo del dato	73
7. Prediagnóstico sobre sistemas de gestión de bienes patrimoniales del Estado.....	76
8. Prediagnóstico del sistema de compras.....	80
9. Prediagnóstico del ‘núcleo sistémico’	83
10. Prediagnóstico de los otros subsistemas	86
CAPÍTULO V: <i>Novum Organum</i>: La propuesta.....	89
1. Introducción	89
2. Etapas generales propuestas	92
3. Primer paso. La formación de la Junta Central	94
3.1 El sistema de información pretendido.....	96



3.2 Órgano rector	98
3.3 Estructuración de los subsistemas.....	100
4. Continuando por el centro	103
5. Hacia los subsistemas de gestión.....	111
Reflexiones finales.....	113
APÉNDICE I: El objeto de información.....	115
APÉNDICE II: Sobre el ‘núcleo sistémico’. El subsistema contable.....	126
APÉNDICE III: Sobre cómo agilizar las compras y gestión patrimonial.....	131
APÉNDICE IV: Nuestra propuesta normativa.....	139
BIBLIOGRAFÍA	199



Acerca de la estructura del trabajo

El presente trabajo de Tesis Final titulado *Planeamiento para el desarrollo e implementación de un sistema de información para mejorar el control y optimizar la gestión en la Administración Pública de la Provincia de La Pampa* se desarrolla a lo largo de cinco (5) Capítulos y cuatro (4) Apéndices, a través de los cuales se avanza desde la presentación del problema hasta los aportes concretos para su solución.

En el Capítulo I *El planteo del problema*, el lector se interioriza de qué trata el problema a abordar, el contexto empírico, los objetivos e hipótesis, las propuestas de desarrollo y solución.

El Capítulo II *Fundamentos conceptuales del problema y su abordaje* trata sobre las herramientas conceptuales que permiten hacer relevante el problema presentado; en otras palabras, se exponen los fundamentos conceptuales que lo sustentan.

Como no puede proponerse un cambio sin conocer eso que se quiere cambiar, se expone en el Capítulo III *Atreverse a mirar lo borroso* y IV *Murallas invisibles* el resultado del prediagnóstico (como etapa previa a un diagnóstico) de la situación actual, como instancia necesaria para sustentar la solución que se presenta en el capítulo final.

Por último en el Capítulo V *Novum Organum: La propuesta* se expone la solución desarrollada que sostenemos permite, en el marco conceptual que sustenta el trabajo y con los resultados validados en el proceso de contrastación empírica, avanzar desde la situación actual descrita y analizada hacia la pretendida.

Finalmente el trabajo se complementa con Apéndices específicos que hacen más rica la contribución. Así, el Apéndice I *El objeto de información* intenta contribuir con una metodología que facilite la aplicación de un principio básico (como se verá más adelante) cual es el de identificar datos únicos y comunes en



toda la organización, optimizando su incorporación y disposición en el sistema de información.

Por su parte, el Apéndice II *Sobre el 'núcleo sistémico'*. El subsistema *contable* propone las características de ese subsistema para que sea acorde al sistema de información pretendido (útil a la gestión y control), con pautas para avanzar en su desarrollo.

El Apéndice III *Sobre cómo agilizar las compras y la gestión patrimonial* aporta ideas concretas para lograr, con avances graduales, una mejor y oportuna provisión de los insumos para funcionar, así como la optimización del uso de los bienes patrimoniales del Estado.

Finalmente el Apéndice IV *Nuestra propuesta normativa* incorpora una norma legal que otorgaría el marco adecuado para el abordaje del planeamiento del cambio propuesto, dado que en el ámbito estatal la viabilidad de estas acciones sólo es posible bajo un nuevo enfoque de la legislación aplicable al sector público.



CAPÍTULO I

El planteo del problema

“La formulación de un problema, es más importante que su solución”

Albert Einstein

1. A propósito del concepto ‘administración pública’

Los seres humanos naturalmente son seres sociales, que se organizan en comunidades. La evolución del hombre como ser social dio nacimiento al Estado, que puede ser definido como “agrupación humana, fijada en un territorio determinado y en la que existe un orden social, político y jurídico orientado hacia el bien común, establecido y mantenido por una autoridad dotada de poderes de coerción” (Hauriou 1980)¹. En efecto, el Estado refiere una forma de vida social, organizada políticamente, que existe para proporcionar las condiciones necesarias para que pueda darse y subsistir la convivencia humana. Su fin es el bien común, esto es, la satisfacción de las aspiraciones e intereses colectivos y permanentes de la comunidad. Por ello se afirma, el Estado, en tanto forma de organización social soberana o autónoma, tiene el poder administrativo y de regulación sobre un determinado territorio. Asimismo, cuando se menciona el Estado de Derecho, se incluyen en él a las organizaciones resultantes de la ley y la división de poderes: el Ejecutivo es el Poder responsable de la administración, quien principalmente ejecuta las acciones para satisfacer las necesidades colectivas de la población.

La Administración Pública es la estructura o conjunto de reparticiones, recursos humanos, materiales, financieros, etc., a través de la cual se realizan

¹ Hauriou, Andre (1980). *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Barcelona, Ariel, p. 118.



actividades orientadas a satisfacer necesidades colectivas². En este trabajo y para el ámbito del Estado de la Provincia de La Pampa, se trata de nuestro objeto de estudio, donde realizamos el prediagnóstico y -sobre el arquetipo resultante- desarrollamos la propuesta de proceso de planeación del cambio.

Ahora bien, para decidir las acciones en función de la satisfacción de las necesidades se requiere de información; pero además, para llevarlas a cabo, de un adecuado funcionamiento de los andamiajes administrativos de modo tal que los mecanismos de coordinación de esfuerzos para cumplir los objetivos sociales estén articulados y en interacción.

Cabe señalar que la gestión adecuada de la Administración Pública presenta el mismo tipo de dificultades que en cualquier organización, pública o privada. En esa línea, la administración y su sistema de información tienen un papel central en

² Respecto al alcance conceptual del término Administración Pública hay posturas que la reservan al Poder Ejecutivo, dada su funcionalidad principal resultante de la división de Poderes. En su obra *Administración Pública*, Dimock M. y G. Dimock (1967) indican que “otro modo de comprender las relaciones que caracterizan a la administración pública es tener presente la división de poderes [...] el poder legislativo hace las leyes, el ejecutivo las lleva a cabo y las hace cumplir y el judicial conoce y falla en los conflictos [...] un 95 por ciento del gobierno está en el poder ejecutivo” (México, U.T.E.H.A., p. 4). Sin embargo, independientemente de esa matemática, según Bidart Campos (1963) en su obra *Derecho Constitucional* “una función específica a cada órgano no es rigurosa” y “lo que hoy se llama división de poderes no impide [...] una colaboración íntima y constante, una acción recíproca de un órgano sobre otro” (Buenos Aires, Ediar, Tomo I, p. 700-701). En esa línea encontramos el Anexo A – “Glosario” de la *Recomendación Técnica del Sector Público Nº 1 – Marco conceptual contable para la administración pública*, de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas (Entre Ríos, 2008), según el cual la Administración Pública es “el conjunto la entes jurídicos y/o administrativos que integran la administración central y descentralizada que tienen por finalidad cumplir con las políticas públicas fijadas por el gobierno de un Estado. Se excluyen los entes del sector empresarial del Estado”. Incluye así a los tres Poderes del Estado. De esta manera la Administración Pública es abarcativa de los diferentes poderes del Estado.

Asimismo la Administración Pública es una actividad administrativa permanente que se ocupa de la gestión de la *Hacienda Pública*, la cual es definida como “la coordinación económica activa de personas y de bienes económicos, establecida por los habitantes afincados en un territorio, con la finalidad de satisfacer las necesidades de orden colectivo o común que los individuos no podrían satisfacer aisladamente”. Los componentes que le dan vida son: a) ‘el sujeto’, que es colectivo y surge de la reunión de los habitantes del lugar; b) ‘el patrimonio del Estado’, que es la materia administrable; c) ‘la actividad’ (ejecutada por los órganos estatales) para satisfacer necesidades; d) ‘la finalidad específica’ que es satisfacer necesidades colectivas. Véase que el primer elemento involucra a toda la población. Se encuentra sugerente la lectura de la obra de Adolfo Atchabahián (1996) *Régimen jurídico de la gestión y del control en la hacienda pública*, en especial su Capítulo II titulado “Definición y Concepto de la Hacienda Pública” (Buenos Aires, Depalma, p. 23-30).

Por otro lado, vale la pena aclarar que el concepto ‘Sector Público’ (muy utilizado cuando se hace referencia al Estado) es más amplio que Administración Pública. Engloba al gobierno y a las empresas públicas, como un sector, para diferenciarlo del sector privado de la economía. El sector público, como el privado, produce bienes y servicios: aunque solo el público puede prestar ciertos servicios, asume otros que pueden ser prestados también por el sector privado, motivado por cuestiones de interés público. Sugerimos la lectura de la obra de José María Las Heras (2008) *Estado Eficiente. Administración Financiera Gubernamental. Un enfoque sistémico*, Capítulo I “Administración Financiera Gubernamental. Un enfoque Integral” (Buenos Aires, Buyatti, p. 3-50).



el desempeño organizacional. De esta manera, si no se concibe a la Administración Pública como una organización compleja en donde se presentan dificultades y que requiere entonces de una ágil administración que sustente y apoye la gestión, el alcanzar los objetivos públicos se dificulta. Entre los efectos de una gestión inadecuada en la administración del Estado, se destaca la ineficiencia, que aquí implica un exceso de aplicación de los recursos públicos (de los ciudadanos) y la ineficacia, ello es, la generación de respuestas poco efectivas a las necesidades de la sociedad civil, a quien el Estado debe servir y es la razón de su existencia.

2. Presentación del problema

En la Administración Pública de la Provincia de La Pampa (en adelante Administración Pública Provincial) se advierten dificultades de tipo administrativo que impiden satisfacer, en tiempo y forma, las demandas sociales, más allá de los esfuerzos humanos y materiales que se invierten a ese efecto. En general se observa un desperdicio de energías y recursos ligados al cumplimiento de objetivos públicos. Una causa importante de ello se explica por la carencia de un adecuado sistema de administración y de información que facilite las funciones tanto de los administradores o funcionarios como de los agentes que realizan las tareas operativas. Es decir, se observan dificultades tanto al momento de emprender las acciones para aplicar una decisión como también en los procesos decisorios respecto de qué acciones desarrollar como qué demandas sociales atender, puesto que ello requiere del apoyo de un adecuado sistema de información.

Ahora bien, dada la magnitud del sector en análisis, esto es, la Administración Pública de la Provincia de La Pampa, en cuanto a los recursos materiales y financieros que administra, la cantidad y diversidad de recursos humanos y el efecto de las acciones estatales sobre la Provincia en su conjunto; el lograr implementar un sistema de información administrativa que apoye la toma de decisiones y contribuya a articular los procesos administrativos de tipo operativo, es complejo y requiere de una adecuada planeación, dado que implica no solo



modificar estructuras organizacionales y sistemas informáticos, sino principalmente virar hacia un nuevo paradigma sobre el funcionamiento de la Administración Pública. En este contexto, en el presente trabajo, sostenemos que deben aplicarse herramientas de planeamiento, para posibilitar el cambio en el seno de su sistema administrativo y lograr que se transforme en el apoyo basal para una ágil gestión pública, atributo del que hoy carece.

En línea a lo indicado, los funcionarios públicos deben ser concebidos como verdaderos administradores, por lo que necesitan tanto información para la toma de decisiones como de controles que permitan medir los resultados obtenidos y a la vez posibiliten una retroalimentación que ayude a la mejora continua en su gestión³. Argüimos que un buen administrador en el Estado puede resolver los problemas a su cargo solo mediante la identificación de la universalidad de causas y los efectos de las posibles decisiones, propias y ajenas, esto es, debe aplicar una visión sistémica en su abordaje y en esa línea el sistema de información debe brindarle la que requiera para ayudarlo así a tener un panorama más amplio, ello es, no solo de un problema particular sino en todas sus aristas, es decir, de la situación problemática que enfrenta.

Lamentablemente los sistemas de información actuales que se utilizan en la Administración Pública Provincial no ayudan a detectar problemas a resolver, dada la dificultad de contar con información que sirva de materia prima para la elaboración de indicadores de gestión. Esta falta de información valiosa lleva a que el Estado actúe tratando de paliar las consecuencias negativas de la falta de acción oportuna, lo que sumado a la falta de organización en el andamiaje administrativo para desarrollar rápidamente las acciones cuando se quiere actuar, condicionan

³ En línea con el desarrollo de José María Las Heras (2008) en su obra *Estado Eficiente. Administración Financiera Gubernamental. Un Enfoque Sistémico* (Buenos Aires, Buyatti), pretendemos avanzar hacia una gestión pública donde las funciones se desempeñen con eficiencia, eficacia, economía, efectividad y ejecutividad.



enormemente la efectividad de las soluciones emprendidas; o bien si se brindan soluciones positivas, su costo seguramente es demasiado alto para el erario público⁴.

Hemos dicho que para gestionar adecuadamente se requiere de información. En teoría y en la práctica las decisiones se toman en diferentes niveles jerárquicos. De ahí que los funcionarios de los distintos niveles (que se clasifican entonces en distintas categorías de usuarios) requieren para su desempeño de información, la cual se presenta en distintas formas (estadística, estados de gestión presupuestaria, financiera, complementados a un tablero de comando, etc.) acorde el nivel de usuario y las necesidades.

En la Administración Pública Provincial los sistemas actuales no brindan tampoco información confiable, actualizada, ni integrada, que posibilite elegir entre alternativas y evaluar el impacto sobre la sociedad del efecto agregado de las grandes líneas de acción estatal. No fueron concebidos para generar información desagregada en componentes físicos y monetarios. Tampoco se ha pensado en la consolidación⁵ de todo acto de naturaleza económica, financiera o patrimonial en - entre otros- Estados Financieros que complementen la información actual (únicamente) de ejecución presupuestaria y sea útil a otros fines.

Es importante resaltar que, en general, los responsables no aducen inconvenientes vinculados al sistema de información actual, lo cual puede explicarse por la ausencia de una idea de lo que significa un sistema de información y las utilidades que puede aportar. Por ello en la Administración Pública se gestiona con naturalidad en un ámbito de falencias informativas de todo tipo. Solo cuando se les hace conocer a los responsables sobre la posibilidad de contar con sistemas de información del que obtendrían utilidades para mejorar su propia gestión, recién entonces les surge la necesidad y advierten una demanda insatisfecha, la que resulta difícil de establecer en relación con las funciones y procesos de cada sector en

⁴ Se trata de una presunción, dado que no se cuenta con sistemas para medir los costos de las actividades.

⁵ La información consolidada en grandes números permite, combinada con otros datos, procesarse en nueva información que coadyuva a la planificación estratégica en el Estado.



particular. Por ello, se verá, es clave difundir nuestra propuesta, para despertar así la necesidad que motorice el cambio.

3. Administración Pública Provincial: ¿islotes o mandala?

Un sistema de información que aporte las ventajas pretendidas requiere, desde la etapa misma del planeamiento para su desarrollo, de la fluida colaboración interadministrativa que permita integrar los sectores de la Administración Pública, muchos de los cuales desarrollaron sus propios sistemas aislados de información para satisfacer sus necesidades propias. Es que las acciones concretas que emanan del Estado son el resultado de la interacción conjunta y/o simultánea de sus reparticiones. Los datos e información que cada una de ellas capta o genera deben ser unidos y combinados en un sistema de información único que, entonces, será integrado e integrador de la totalidad de la organización. Es decir, hay que planear el desarrollo de un macrosistema⁶ de información gubernamental sobre la base de la consolidación e integración de otros sistemas generados para satisfacer necesidades puntuales de los sectores para los que fueron pensados. Debe planearse el cambio de manera gradual a fin de favorecer el desarrollo de soluciones para la gestión en distintos niveles, y según distintos tipos de usuarios, incluyendo la consolidación de la información y el uso compartido de datos comunes en toda la Administración Pública Provincial. De esta manera, la información resultante del procesamiento de datos para un sector puede ser insumo útil susceptible de procesarse con otros insumos -sean datos u otra información procesada-, en otras reparticiones o jurisdicciones que requieran de soluciones específicas para su gestión.

El *dato* es la materia prima de la información. Se indicó que en el ámbito de la Administración Pública Provincial los sistemas de información se han desarrollado para satisfacer necesidades o demandas aisladas y puntuales, sin

⁶ Término que utilizamos para definir el conjunto total de subsistemas integrados de información de la Administración Pública Provincial.



aplicar visión sistémica: esto es, sin prever la posibilidad de compartir datos comunes y básicos entre las distintas reparticiones.

En términos generales puede decirse que el dato no fue concebido como único y útil en más de un lugar, sino con el exclusivo propósito de ser procesado aisladamente en cada sistema creado. Por ello, puede observarse que un mismo dato existe más de una vez, casi tantas veces como sistemas creados, cuando en realidad debiera ser definido como la misma materia prima útil que se encuentre disponible, al mismo tiempo, para ser procesado en información y que sirva para la toma de decisiones en pos de la satisfacción de las necesidades detectadas en los distintos sectores (Salud, Educación, Seguridad, etc.)⁷.

Por lo dicho afirmamos que debemos lograr compartir el dato en cada lugar donde el mismo sea requerido para ser procesado, de acuerdo con las necesidades de salida particulares, y con ello, lograr la coordinación e interoperabilidad de los distintos sectores de la Administración Pública Provincial.

Claro es que nadie es el dueño exclusivo de los datos⁸ sino que cada sector aporta al macrosistema los datos que en ese lugar de origen se generan. Así, esa materia prima se ingresa una sola vez, en la base, donde nace o se lo recopila, con lo cual se evitan errores por duplicidad de carga y atrasos que imposibilitan tenerlo a tiempo para su transformación en la información útil, veraz y oportuna, en cada sector que lo requiera.

Resulta entonces que detectada la necesidad o demanda social y priorizada en orden de satisfacción, sólo basta decidir trabajar para la prestación del servicio público⁹. La escasa colaboración interadministrativa entre las distintas reparticiones,

⁷ Existe la concepción de que quien necesita la información debe hacerse cargo de los datos para procesarlos, es decir, no existe el concepto de 'dato en origen' sino que se lo duplica tantas veces como sectores necesitan transformarlo.

⁸ No debe descuidarse la reserva del dato en cuanto a su confidencialidad, ya que por cuestiones legales debe cuidarse en muchos casos que sea preservado para eventualmente no afectar la privacidad de un ciudadano.

⁹ Otro componente vital en este esquema es que los funcionarios y agentes públicos se desempeñen dentro un ámbito de claridad y simplicidad normativa, a fin de evitar superposiciones e incertidumbres sobre las competencias e incumbencias entre diferentes reparticiones en el Estado para posibilitar actuar con certeza en todas las decisiones en las que se aplican recursos públicos y/o se los controla. El abordaje de la temática vinculada a la consistencia y coherencia del marco normativo excede los alcances previstos para el presente estudio. La complejidad de la situación



que actúan como compartimentos estancos, presenta además otro problema, cual es la falta de coherencia y hasta incompatibilidad de las actividades propias de cada una de ellas cuando deberían complementarse unas con otras en un mismo proceso. En otras palabras, se carece de procedimientos administrativos que concreten procesos simples e integren los distintos sectores y permitan desarrollar las actividades que se concatenan en cada trabajo, posibilitando así llevar las decisiones a la acción concreta. Se repite la ausencia de un pensamiento sistémico en el seno de la Administración Pública Provincial y por ello se observan sectores que desarrollan sus propios procedimientos para sus propias actividades, sin tener en cuenta el impacto que estas decisiones organizativas puedan tener sobre otros sectores de la administración con los que forzosamente se vinculan. Por ello, la solución a un problema muchas veces da nacimiento a una serie de inconvenientes sobre otras reparticiones que, sin previa consulta, ven afectados sus propios procedimientos. La integración en clave sistémica de la Administración Pública –y por ende de su sistema administrativo- es también un principio básico para la definición de los procedimientos administrativos que permitan la mejora de la gestión operativa.

4. Una mirada prediagnóstica¹⁰ y nuestras hipótesis

En el contexto descripto caben plantearse interrogantes tales como: ¿Pueden las reparticiones crear procedimientos simples e integrados unos a otros, apoyándose mutuamente? ¿Están dispuestas a compartir los datos y la información entre sus sistemas, permitiendo que fluyan y estén a disposición de distintos usuarios?. Entendemos que se requiere de una unidad coordinadora con poder formal cuya función sea la de analizar y decidir entre alternativas para cumplir el

amerita desarrollos específicos. Sin embargo, como aporte para mejorar la administración, tema central para el avance de un aporte como se pretende con este trabajo, se propone en el Apéndice IV la normativa específica que, entre otros, recoge los principales temas aquí desarrollados (Ley de Administración y Control del Sector Público No Financiero de la Provincia de La Pampa).

¹⁰ En el Capítulo II desarrollamos sucintamente este concepto y su diferencia con “diagnóstico organizacional”.



objetivo de integración sistémica de la Administración Pública Provincial y desarrollar en esa línea un nuevo sistema de información administrativa. En resumen, podemos decir en una mirada prediagnóstica que el estado actual de la Administración Pública Provincial en términos sistémicos presenta las siguientes características:

- a) En la Administración Pública Provincial se carece de indicadores que posibiliten apoyar a los administradores en el seguimiento de necesidades sociales a lo largo del tiempo, ya que su sistema de información no contribuye a alertar en forma oportuna y veraz sobre las demandas sociales y su dimensión.
- b) Ante demandas concretas para soluciones puntuales o bien para proyectos de distinta envergadura para satisfacer las demandas del punto anterior, los procedimientos administrativos son ineficaces para llevar la decisión al plano de la acción y llegar así con soluciones adecuadas y a tiempo.
- c) Los funcionarios para detectar, priorizar y satisfacer necesidades, deben ser apoyados con información útil, la que se nutre de datos. No existen herramientas para la obtención de los mismos tal que sean suficientes y actualizados.
- d) La baja colaboración interadministrativa e interoperabilidad de los sistemas informáticos impide compartir datos para transformarlos en información de manera más segura y ágil y con ello tomar decisiones públicas con las que se logre dar respuesta eficiente y oportuna a las demandas sociales.
- e) Tampoco pueden cumplirse en tiempo y forma las acciones operativas rutinarias y repetitivas de la administración¹¹, consecuencia de la reiteración del ingreso de los mismos datos, sus procesamientos y la inadecuada coordinación en aquellos procedimientos que requieren la intervención de múltiples reparticiones.

¹¹ Compras de insumos, pagos a proveedores y contratistas, liquidaciones de haberes, etc.



- f) Cada sector que requiere información para su gestión individual, desarrolla sus propios sistemas individuales (aquí los llamamos subsistemas), separados del resto de la Administración, por lo que (entre otros inconvenientes) es incompleto y presenta falencias, principalmente porque muestran la información para puntualidades, careciendo entonces del enfoque global para el abordaje de situaciones problemáticas.

Por todo lo anterior, los esfuerzos y recursos estatales se pierden en los vericuetos de la Administración Pública.

El presente trabajo tiene como objetivo elaborar una propuesta de planeamiento del proceso de cambio para el desarrollo e implementación graduales de un moderno sistema administrativo y de información, concebido como un sistema integral e integrador de la Administración Pública Provincial, para mejorar su gestión y control y coadyuvar a brindar mejores servicios a la sociedad. Las hipótesis del presente estudio se consignan seguidamente:

1. Contar con subsistemas de gestión integrados a un sistema de administración financiera, conformando en conjunto un sistema de información administrativa, en la Administración Pública de la Provincia de La Pampa, mejora el control y posibilita la obtención de información para la toma de decisiones de gestión pública, para los distintos niveles de usuarios.
2. El desarrollo e implementación integrada de las soluciones para los distintos sectores, su consolidación en el sistema de administración financiera gubernamental e integración de todos ellos conformando así un sistema administrativo único de información orientado a facilitar el planeamiento, gestión y control, requiere un planeamiento adecuado.
3. El planeamiento basado en la integración en clave sistémica constituye una vía adecuada para iniciar el proceso de desarrollo de un verdadero sistema único de información y con ello una mejora efectiva en la atención de las demandas sociales y gestión operativa de la Administración Pública Provincial.



4. El proceso de cambio se motiva con una visión positiva futura de avanzar en la modernización y construcción de un Estado gestionado por administradores públicos atentos a las demandas de la ciudadanía.
5. La magnitud de los cambios propuestos, dados los amplios límites del sistema en análisis, son factibles en términos de un proceso gradual y en revisión constante; en un camino de mejora continua.

6. Antecedentes argentinos de esfuerzos hacia la modernización estatal

El presente trabajo toma como marco de referencia los esfuerzos que el Estado Argentino está realizando en el seno de su administración para mejorar su capacidad de gestión, en el marco de una amplia estrategia de modernización estatal¹². También, se tuvo en cuenta la situación de jurisdicciones provinciales respecto a sus sistemas administrativos de información.

Por otro lado, vale remarcar que a nivel nacional en la década de 1990 se produjo un viraje de enfoque pues se incorporan las premisas del pensamiento sistémico en el seno de la administración financiera y el control del Sector Público, lo cual fue respaldado con fuerza legal; allí la administración financiera es definida desde entonces, como un sistema¹³.

En la misma dirección, distintas jurisdicciones realizaron cambios en sus legislaciones con el objeto de aplicar una visión sistémica a su administración

¹² La página web de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación <http://www.jgm.gov.ar/paginas.dhtml?pagina=274> (consultada en Octubre de 2011) da a conocer a la sociedad el Proyecto de Modernización del Estado, de cuyo mensaje rescatamos: “mejorar la calidad del gobierno es una de las principales vías para generar las condiciones que posibiliten el desarrollo sustentable y equitativo” e “implica la realización de esfuerzos coordinados [...] a lo largo del tiempo. En este sentido, el diseño e implementación de una estrategia de modernización del Estado permite la consecución de un Estado ágil y dinámico, capaz de adaptarse a los cambios del contexto social para proveer adecuadamente bienes y servicios públicos de calidad a los ciudadanos [...]”. Como se ve, el concepto de modernización es más amplio que el alcance de este trabajo, el que se refiere a la mejora del sistema de administración.

¹³ La Nación Argentina a través de su Ley Nº 24.156/1992 *Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional* y sus modificatorias, en su artículo 2 define a la Administración Financiera como un conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado. En adelante toda vez que se mencione la citada Ley se hará referencia implícita a su normativa modificatoria y concomitante.



financiera¹⁴. Así el enfoque sistémico se ha limitado en la práctica a la administración financiera; la integración de los sistemas dentro de la Administración Pública quedan circunscriptos principalmente a los aspectos financieros del Estado, esto es en general aquellos que dependen de las carteras de Economía o Hacienda y Finanzas y agrupan –principalmente- a las reparticiones de Presupuesto, Contaduría, Tesorería y Crédito Público¹⁵.

Ilustración 1
Sistema de administración financiera



Elaboración propia

Desde una perspectiva sistémica básica, puede decirse que los sistemas que aparecen en el círculo central se interrelacionan entre sí, dando lugar al sistema de administración financiera (o de información financiera).

Teniendo en cuenta el sistema de administración graficado en la ilustración 1 que se limita a la integración de la información de tipo financiera y los aportes anteriores sobre la modernización estatal, pretendemos en el caso de la Provincia de

¹⁴ De las 24 (veinticuatro) Jurisdicciones (provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) solo 4 (cuatro) no cuentan con normas legales de administración financiera semejantes a la nacional: La Pampa, Mendoza, Salta y Santa Cruz. Sin embargo provincias como Mendoza cuentan con sistemas financieros integrados más avanzados que otras Jurisdicciones con normas legales cuya fuente principal ha sido la legislación nacional vigente.

¹⁵ Más allá de que en general, en distinto grado, acceden a estos sistemas (informáticos) para ejecutar operaciones y/u obtener información desde distintos sectores de la administración pública.



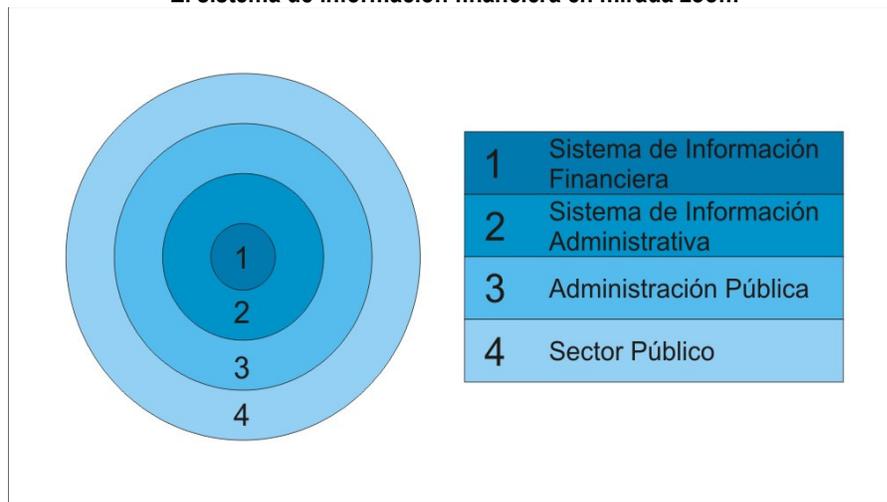
La Pampa, la configuración de un sistema de administración financiera como centro del macrosistema de administración de la totalidad de la hacienda pública y abarcativo de todo el Sector Público. Se pretende entonces integrar todo el sistema en estudio, esto es, la Administración Pública Provincial pese a su complejidad, y abordarlo como totalidad organizada cuya pauta relacional la convierte en un sistema flexible. Específicamente se apunta a diseñar un sistema de información que constituya un todo y que ponga en interrelación la administración financiera con los otros sistemas periféricos de gestión, a fin de apoyar a las soluciones puntuales que se intentan desde los distintos Ministerios, porque es allí donde se ejecutan las acciones concretas que afectan a la ciudadanía.

En los antecedentes observados vemos que si bien hay avances para una moderna gestión a partir del enfoque sistémico, en general este enfoque se ha limitado al campo de la administración financiera en el 'núcleo' conformado por los subsistemas indicados. Sostenemos desde una mirada sistémica que no se mejora la gestión general exclusivamente desde ese núcleo ya que los problemas son demasiado complejos como para ser solucionados únicamente desde la perspectiva que otorga ese centro. El verdadero enfoque sistémico debe ir más allá de ese sistema, por más que sea el corazón de la Administración Pública y donde todos los demás sectores se vinculan en una relación necesaria y forzosa, porque allí se administran los recursos y consolidan, tanto la ejecución presupuestaria (de la que todos dependen) como el registro de todas las operaciones, sean presupuestarias o no¹⁶. Así, pretendemos un sistema de información más amplio que el presentado en la ilustración 1, y que en relación a su alcance lo podemos graficar de la siguiente forma:

¹⁶ Se indica más adelante que en la Provincia de la Pampa utiliza el sistema de registro presupuestario (de gastos y recursos) por partida simple.



Ilustración
El sistema de información financiera en mirada zoom



Elaboración propia

Retomando los antecedentes sobre la modernización estatal que tomamos como marco de referencia; en la primera década de este siglo a nivel nacional se trazó un plan a largo plazo de modernización estatal del que se rescatan principalmente los lineamientos estratégicos plasmados en el Programa *Carta Compromiso con el Ciudadano: Marco Conceptual*¹⁷. En este trabajo se toman esos antecedentes de modernización estatal que, conjugados con los aportes teóricos de la Teoría General de Sistemas¹⁸, dan fundamento a la propuesta de planeación de un sistema que facilite la gestión y el control de la Administración Pública de la Provincia de La Pampa¹⁹.

En línea con lo anterior la concepción de una modernización del Estado merece una conceptualización aparte. Todo ideal que se persigue requiere de un planeamiento a largo plazo, lo cual implica un proceso gradual, en etapas. Se rescatan ciertas puntualizaciones expresadas en el acto de apertura del “II Seminario

¹⁷ Subsecretaría de Gestión Pública (2006). Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.

¹⁸ Principalmente se utilizan en este trabajo los aportes de R. Ackoff, E. Herrscher y en el campo del pensamiento sistémico aplicado a la Administración Pública, los de J. M. Las Heras; que se detallan en el apartado Bibliografía.

¹⁹ También rescata las disposiciones del Decreto PEN N° 378/2005 sobre *Aprobación de los lineamientos estratégicos para la puesta en marcha del Plan Nacional de Gobierno Electrónico y de los Planes Sectoriales de Gobierno*.



Internacional sobre Modernización del Estado”²⁰, que detallan qué debe necesariamente tenerse en cuenta para el avance de un proceso de modernización estatal, las cuales resultan aplicables a nuestro trabajo, a saber:

1. Es imposible avanzar sin un fuerte liderazgo político.
2. La estrategia de modernización debe concebir una implementación gradual y flexible, para permitir la adaptación organizacional a los cambios.
3. La introducción de herramientas administrativas modernas es condición necesaria pero no suficiente para lograr esa modernización.
4. La obligatoriedad en la aplicación, junto a la definición de un sistema adecuado de incentivos, imprime mayor eficiencia a la implementación.
5. La implementación de proyectos emblemáticos, estratégicos y de alto impacto permite conseguir el apoyo de los actores claves.
6. Una adecuada estrategia de difusión permite mitigar la resistencia al cambio y sumar nuevos actores.
7. La modernización estatal sólo puede ser concebida bajo la coordinación de un organismo con capacidades institucionales de coordinación y con políticas adecuadas al contexto específico.

En línea con lo indicado, el foco de estudio consiste en diseñar una propuesta para el desarrollo de un sistema de información integrado e integral donde los subsistemas de información que ofrezcan soluciones puntuales de gestión se complementen interactivamente e integren un sistema mayor de información gubernamental, para lo que necesariamente partimos (a partir del Capítulo III) con la identificación de los aspectos críticos que deben transformarse y de la definición de los procesos y el modo de realizarlos para promover la mejora continua del funcionamiento de la Administración Pública Provincial. Se entiende que la implementación de la propuesta coadyuva a la mejora en la gestión y control

²⁰ Palabras pronunciadas en el acto de apertura, a cargo del Lic. Christian Asinelli. El evento fue llevado a cabo por la Secretaría de la Gestión Pública dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina en el mes de Julio de 2007.



gubernamentales pues permite la generación de información valiosa para la toma de decisiones a distintos niveles, más macro para los usuarios de mayor jerarquía, lo cual ayuda a la gestión tanto a nivel operativo como estratégico.

En concreto planeamos brindar una vía de planear el cambio en el ámbito de la Administración Pública de la Provincia de La Pampa, que se pretende constituya un insumo y referencia válida para la toma de decisiones, así como para futuras líneas de investigación que aborden temáticas inherentes a la administración de la ‘cosa pública’ desde una mirada sistémica y de interoperabilidad.

Hemos expuesto la situación problemática, las hipótesis y el marco sobre el que se propone el modelo mencionado. Sólo queda por señalar que se espera hacer un aporte en el campo de la gestión de las organizaciones y sobre el uso concreto en el sector público de las herramientas de planeamiento.

Además, como aporte adicional, se adjunta una propuesta de norma legal específica, necesaria y coherente al resultado del desarrollo del trabajo.



CAPÍTULO II

Fundamentos conceptuales del problema y su abordaje

“Toda salida es una entrada a otra parte”

Tom Stoppard

1. El enfoque de sistemas

1.1 La Visión Sistémica y el Pensamiento Sistémico

Un sistema puede ser definido como “un conjunto de elementos interrelacionados con un objetivo común” (Herrscher 2003)²¹. Se trata de una entidad, o sea que lo identificamos con una identidad distinta del resto del universo, por lo que lo distinguimos de su entorno²². Ello es posible si le reconocemos una funcionalidad propia y originalidad respecto a ese entorno, respecto del cual puede apreciarse dependencia²³. Esta identificación implica contestaciones a las preguntas: ¿Qué hace el sistema?, ¿Qué produce?, ¿Cuáles son sus metas?.

El sistema se compone de numerosos elementos organizados en grupos (o subsistemas). Cada grupo tiene por lo general una estructura y una funcionalidad propia y constituye a su vez un sistema, cuyo entorno inmediato es el sistema del cual es parte. La complejidad tiene aspectos estructurales y otros funcionales. Por otra parte se manifiesta por interrelaciones en un mismo nivel entre subsistemas, que colaboran directamente o de un modo antagónico. Además existe una

²¹ Herrscher, Enrique G. (2003). *Pensamiento Sistémico. Caminar el cambio o cambiar el camino*. Buenos Aires, Granica, p. 40.

²² El entorno es el universo entero, pero solo es realmente significativa la parte con la cual mantiene intercambios de cierta importancia y de manera más o menos frecuente. En esa línea R. Ackoff (1983) en su obra *Planificación de la Empresa del Futuro* propone poner límite al ‘expansionismo’ que se produce al avanzar con la ‘síntesis’ (clave del pensamiento sistémico) para tratar de ‘comprender’ cada sistema a partir del abordaje del que lo contiene, puesto que de lo contrario (y en un extremo) llegaríamos al universo mismo. Por ello “la comprensión total de algo (por ejemplo el universo) es un ideal al que uno se puede aproximar continuamente, pero que nunca se alcanzará. [...] no hay necesidad de suponer la existencia de un todo final que, si se llegara a comprender, proporcionaría una respuesta final” (México, Noriega Editores, p. 32-34).

²³ Los sistemas son autónomos porque manejan leyes propias. Sería un error confundir el concepto con la noción de independencia, puesto que ésta (de ser absoluta) implicaría la ausencia de intercambios con el entorno, lo cual es un caso puramente teórico.



complejidad jerárquica, por lo cual niveles superiores de organización se constituyen a partir de las oposiciones en los niveles inferiores y las controlan²⁴.

Todo sistema complejo está compuesto por un conjunto de subsistemas en continua interacción. Como totalidad, tiene propiedades que no son la simple suma de las propiedades de los subsistemas que lo conforman; tiene una estructura determinada por las relaciones entre sus componentes, y no por sus elementos mismos. Ahora bien, dentro de un subsistema pueden identificarse algunas relaciones determinantes que, en cierto modo, ‘integran’ toda la complejidad de las relaciones internas dentro de ese subsistema.

Lo dicho nos permite definir jerarquías de subsistemas dentro de un sistema y definir nuevos niveles de análisis correspondientes a los niveles de organización dentro del sistema. De modo que la distinción de niveles e identificación de sistemas y subsistemas depende del tipo de preguntas que se hace el investigador y de los objetivos de investigación planteados.

Definimos como funcionamiento del sistema al conjunto de actividades del sistema como totalidad organizada. La función designa, entonces, la acción que ejerce un subsistema sobre el funcionamiento del sistema total. La articulación entre ambos conceptos implica una interacción entre el sistema y sus subsistemas. Pero el sistema, como totalidad, impone sus leyes a los subsistemas; es decir que el funcionamiento del sistema cumple asimismo una acción de organización sobre sus partes (la acción de la totalidad sobre sus partes) la cual se pone de manifiesto en los mecanismos homeostáticos que mantienen un sistema en estado estacionario; o bien en los procesos de reorganización que conducen a nuevas estructuras estabilizadas.

A partir de la visión sistémica –o, si quiere, de esta capacidad de concebir representaciones complejas– es posible llegar a una metodología ordenada para el

²⁴ Este concepto de coordinación en cada nivel y la integración entre los distintos niveles, que posibilita abarcar la totalidad del sistema (o macrosistema, o suprasistema) es aplicada como uno de los Principios de la Planeación desarrollados en este Capítulo (los Principios Holísticos de Integración y Coordinación).



estudio de los sistemas. Responde, en una primera aproximación, a la siguiente secuencia de preguntas: ¿Existe en el campo de la investigación una entidad claramente identificable dentro del entorno global? ¿O eventualmente varias? ¿Cuáles son sus límites? Estas preguntas llevan a definir el entorno significativo. Además, ¿De qué manera se diferencia el sistema de su entorno? ¿Cómo pueden definirse su funcionalidad y su originalidad propia? ¿Qué produce? ¿Cuál parece ser su funcionalidad? ¿Cuáles son las condiciones realmente básicas de la permanencia del sistema en el entorno? Algunas de estas condiciones son extrínsecas y otras intrínsecas. Pero ambas clases tienen finalmente que ver con el equilibrio del sistema con su entorno. ¿Cuáles son los límites de estas condiciones? ¿Existen otras condiciones limitativas de la actividad del sistema, ya sea efectiva, ya sea latentes? ¿Cuál es la organización interna del sistema? ¿Cuáles son sus estructuras y subestructuras? ¿Cuáles son sus funciones principales y subordinadas? ¿A qué función corresponde cada estructura? ¿Cuál es la escala de duración normal del sistema? ¿Cuáles son sus transformaciones? ¿A qué momento de su existencia ha llegado? ¿Cuáles son sus límites de variabilidad y de estabilidad? ¿En qué niveles y en qué plazos se manifiestan? ¿Tendrá el sistema transformaciones discontinuas? ¿En qué condiciones y de qué tipo?

En pocas palabras lo primero que debe hacerse es decidir qué sistema va a estudiarse y delimitar claramente cuál es su frontera. Después detectamos qué subsistemas contiene (los más importantes, los determinantes), para posteriormente hallar los elementos del sistema que poseen estas mismas características; luego vemos cuáles son las relaciones internas de estos elementos (variables que generan e influyen). Si consideramos las variables endógenas (las que se producen en el interior del propio sistema) no es menos importante tener en cuenta las exógenas (las de los sistemas colindantes) las que, de una u otra forma, interactúan con el sistema estudiado e influyen.



El pensamiento sistémico está orientado a examinar la interrelación de fuerzas que forman parte de un proceso común. Delimitado un sistema se observará que “todo tiene que ver con todo” (Herrscher 2003)²⁵, por ello las acciones o actos que se realizan o se pueden realizar en cualquiera de sus subsistemas, conducen a cambios profundos y o bien pueden producir, casi inevitablemente, algunas consecuencias no deseadas en otro sector del sistema. El arte del pensamiento sistémico consiste, entre otras cosas, en evaluar las consecuencias del acto que escogemos. No se puede modificar el sistema dividiéndolo en partes, sino que se debe mirar la totalidad. En consecuencia, no es posible practicar el pensamiento sistémico en forma individual, no porque la disciplina será dificultosa, sino porque en un sistema complejo los buenos resultados necesitan la mayor cantidad posible de perspectivas²⁶. Por naturaleza, el pensamiento sistémico señala interdependencias y la necesidad de colaboración²⁷.

1.2 La Administración Pública como sistema

En el Capítulo I se indicó que la Administración Pública Provincial funciona -de hecho- a través de compartimentos estancos, esto es, está organizada en sectores independientes que no se integran en el desarrollo de sus funciones, de modo que cada uno intenta cumplir objetivos aisladamente. La caracterización indicada de la Administración Pública de La Pampa se contrapone a la visión y pensamiento sistémico desarrollado en el punto anterior pues no se trata de una organización que coopera, según el desarrollo teórico de José M. Las Heras, quien considera que “la cooperación en una organización de distintos departamentos entre sí se hace más productiva que si cada uno actuara aisladamente. El propio Estado en cualquiera de sus niveles puede considerarse como un sistema compuesto de un grupo de

²⁵ op. cit., p. 44.

²⁶ Esto fundamenta el desarrollo que aquí se realiza en el punto 2 de este Capítulo, sobre el pensamiento sistémico para la solución de los problemas.

²⁷ En línea al Principio Participativo y la propuesta de gradualidad más adelante desarrollada, a medida que se avanza en el planeamiento operativo, puede ser necesaria la inclusión de nuevos miembros al equipo.



subsistemas” y agrega “surge así el concepto de sinergia que implica que un sistema es más que la suma de sus partes”. La ausencia de este enfoque se traduce “en esfuerzos no interrelacionados, en un verdadero caos administrativo imposibilitando el proceso racional de toma de decisiones. Además de caer en irracionales costos adicionales por repetición de trabajos y tareas” (2008)²⁸.

Vista como organización, y siguiendo a Las Heras (2008)²⁹, la Administración Pública es un sistema y como tal pertenece a uno mayor (según el autor: el sistema político institucional); además está compuesto de sistemas menores; unos conforman el sistema de Administración Financiera Gubernamental que se encarga de las finanzas públicas³⁰ y persigue la eficiente gestión de los recursos financieros del Estado para la satisfacción de las necesidades colectivas.

Pero también están los sistemas que ejecutan las acciones estatales, es decir, cumplen las distintas funciones para atender las demandas sociales (lo que implica solucionar problemas) y requieren gestionar recursos. En línea a lo aquí expresado, los sistemas se interrelacionan, influyen y son influidos los unos por los otros.

Como organización, la Administración Pública tiene sus particularidades que la diferencian de las organizaciones privadas, pues como hemos dicho su finalidad es satisfacer necesidades colectivas, el bien común. Asimismo, si bien no se persigue lucro ni la permanencia en el mercado, es importante también la optimización de recursos que son de la ciudadanía.

²⁸ Las Heras (2008), op. cit., p. 62-63.

²⁹ Ibídem, p. 30.

³⁰ Las Finanzas Públicas estudian la economía gubernamental, esto es, el efecto que las decisiones gubernamentales sobre gastos y recursos tienen en la economía: niveles de actividad, distribución del ingreso, niveles de precios, etc. (Cf. Las Heras 2008, op. cit., p. 37). Según Héctor B. Villegas (2007) en la obra *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario* “[...] las Finanzas Públicas en su concepción actual y genéricamente consideradas tienen por objeto examinar cómo el Estado obtiene sus ingresos o efectúa sus gastos” (ASTREA, Buenos Aires, p. 1). Horacio Nuñez Miñana (1994) en la obra *Finanzas Públicas* indica que “[...] las Finanzas Públicas estudian el proceso ingreso-gasto llevado a cabo por el Estado, generalmente expresado en términos monetarios, en cuanto permite determinar la forma en que el Estado logra los fines perseguidos y las consecuencias –deseadas o no deseadas- de dicho proceso”. Agrega que “en este proceso ingreso-gasto, no debe entenderse que uno de los componentes es más importante que el otro [...] las decisiones son simultáneas respecto a los dos lados del proceso, y no tiene sentido tratar aisladamente uno de ellos” (Macchi, Buenos Aires-Bogotá, p. 11-12).



En el Estado trabaja gente; se utilizan activos para operar; se prestan servicios y, en muchos casos, se venden bienes; se adquieren bienes y servicios en el mercado; se captan recursos en forma de empréstitos y se toman decisiones que afectan la vida y economía de todos los habitantes del territorio de la jurisdicción. En pocas palabras diremos que en sus acciones –incluso las operaciones internas de cualquier tipo- se transforman insumos (entradas) en productos o servicios (salidas) aplicando procesos, lo que se asemeja a un proceso productivo. Esta idea se refleja en el concepto “visión sistémica de la producción” estatal³¹.

En pocas palabras: la Administración Pública funciona con una estructura administrativa a través de la cual cumple sus objetivos de interés social y constituye una organización y como tal, un verdadero sistema que se compone de subsistemas. Dentro de ella encontramos a la Administración Financiera (que en el Capítulo anterior denominamos ‘núcleo sistémico’), que se ocupa de la obtención y aplicación de los recursos públicos, aspecto central dado que se requiere de dichos recursos para financiar las funciones con las que busca cumplir objetivos. Como se indicó entonces toda la Administración Pública está en contacto necesario y forzoso con el ‘núcleo sistémico’, allí definido.

Según conceptos anteriores, el caos administrativo imposibilita la acción Estatal. Sin un sistema administrativo adecuado (que incluye al financiero), como en cualquier organización el Estado no puede planear para satisfacer adecuadamente sus objetivos. Según José M. Las Heras:

[...] dentro de un marco sistémico, la planificación debe estar inseparablemente ligada a la administración, siendo ésta una constante de la totalidad de las fases del proceso decisional. La planificación no puede aislarse de la gestión administrativa en

³¹ Cf. la obra de Las Heras, J. M. (2008) *Estado Eficiente. Administración Financiera Gubernamental. Un enfoque sistémico*. Buenos Aires, Buyatti, Cap. I, p. 41 y ss., donde el autor detalla analogías y diferencias entre administración financiera pública y privada. Asimismo, ese autor define a la visión de la producción dentro del “Universo de los componentes sistémicos” (Capítulo II, p. 63 y ss.). Esta visión, además, la encontramos conceptualmente aplicada en el *Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. Aportes para una Gestión por Resultados. 2005. Estándares e Indicadores de Servicios*, de la Subsecretaría de Gestión Pública. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (2006), Buenos Aires.



organismos y procesos aislados, ni es posible limitarla a los más altos escalones de jerarquía. Causa del fracaso de la planificación es la creación de estructuras alejadas de los centros efectivos de decisión y ejecución. Sin duda que la planificación –si nos atenemos a una visión sistémica- está íntimamente relacionada con todos los aspectos de la administración [...] ³².

Por ello –se verá más adelante- nuestra propuesta trata sobre planear el desarrollo de un sistema de información administrativa que precisamente permita apoyar las funciones del Estado, las que a su vez requieren de planeación. En otras palabras, en línea al autor citado proponemos sobre la planeación del desarrollo del corazón de la Administración Pública Provincial, esto es, su sistema de administración e información.

2. Enfoque de sistemas y planeamiento. La solución de problemas

Si interpretamos que los problemas son independientes, buscaremos soluciones independientes ³³. En general en las organizaciones para solucionar problemas se desarrollan planes, que en línea al pensamiento sistémico, son conjuntos de soluciones: las organizaciones constituyen sistemas que contienen subsistemas que se relacionan además con otro mayor. En tal sentido Ackoff (1983) sostiene que las propiedades de un sistema, considerado como un todo, derivan de las interacciones de sus partes, no de sus acciones tomadas separadamente ³⁴. Así el autor consigna que el enfoque sistémico concibe al sistema considerado como parte de un todo integrador. Según el autor, el pensamiento sistémico trata de explicar un sistema a partir del que lo contiene, lo que se denomina síntesis. Explicar un objeto a partir de sus componentes (mirar hacia adentro) se denomina análisis y enfoca en la estructura, en el ‘cómo trabajan las cosas’. La síntesis se concentra en la función,

³² Las Heras (2008), op. cit., p. 33.

³³ Es dificultoso resolver los problemas que deben ser encarados en forma integral, lo que parece una “misión imposible”. En forma simultánea se requiere acción sobre la situación global y sus causas profundas y al mismo tiempo encarar en forma inmediata aspectos más puntuales, que deben solucionarse inmediatamente mientras se realizan los cambios de largo plazo (Ver Herrscher, E. (2008). *Planeamiento Sistémico. Un enfoque estratégico en la turbulencia*. Buenos Aires, Granica, p. 27)

³⁴ Ackoff, Russell L. (1983). *Planificación de la Empresa del Futuro*. México, Noriega Editores, p. 35.



es decir, ‘por qué operan las cosas’. Los enfoques citados se complementan. Este conceptos se relacionan además con la forma en que según el mismo autor se enfrentan los problemas: se resuelven (orientación reactiva, volver hacia atrás, a la situación de origen); se atenúan (orientación inactiva, con lo que no se erradican sus causas) o se disuelven, trabajando sobre la estructura, para eliminar la situación problemática: en este caso se aplica una orientación interactiva (que contempla las otras dos, tema basal en el enfoque sistémico para la solución de problemas).

Asimismo en concordancia un conjunto de dos o más problemas interdependientes constituye un sistema; a ese tipo de sistemas se los denomina problemáticas. Una problemática, como cualquier sistema, tiene propiedades que no tiene ninguna de sus partes que se pierden cuando se consideran separadamente. Por ello “[...] la solución para una problemática depende de cómo interactúen las soluciones para las partes. Así un plan debe ser más que una agregación de soluciones independientes para las partes de una problemática global [...]” (Ackoff 1983)³⁵. Entonces, el sistema de soluciones es el plan y la acción para llevarlo a cabo es el planeamiento³⁶.

En lo que concierne la planeación también se incorporaron los desarrollos teóricos de R. Ackoff, entre otros. En principio Ackoff propone un tipo de planeamiento que denomina ‘interactivo’ y a través del cual se persiguen (no son posibles de alcanzar) ideales, ello es los fines que orientan las acciones hacia un futuro mejor. Por el contrario, según el autor, en la planeación estratégica –que también es de largo alcance- se seleccionan “medios, metas y objetivos [...] los ideales son dados o impuestos por una autoridad superior, aceptados por convenio o no formulados”³⁷.

³⁵ op. cit., p. 72.

³⁶ No es lo mismo planeamiento que plan: “uno es el proceso, el otro es el producto. Tal vez el producto sirva cada vez menos: los planes son efímeros. Apenas terminados, hay que cambiarlos. Pero el proceso de planificar, el conjunto de acciones, decisiones y consensos que llevaron a la elaboración de ese plan, en una palabra: el sistema de planeamiento sirve, tiene valor como actividad” (Cf. Herrscher (2003), op. cit., p. 96).

³⁷ op. cit., p. 86.



El planeamiento estratégico trata sobre el ‘qué hacer’ cuando se cuestiona las estructuras, cómo funcionan las cosas; mientras que el planeamiento operativo trata sobre el ‘cómo hacerlo’³⁸. En esta línea rescatamos los conceptos teóricos aportados principalmente por E. Herrscher, a partir de los cuales podemos afirmar que tanto en la teoría como en un medio real se entremezclan las conceptualizaciones de planeamiento, ya que las categorías y conceptos no son rígidos en este campo de estudio. Así este autor señala: “[...] si bien ratifico que hay dos tipos o etapas fundamentales de planeamiento, el operativo y el estratégico [...] todo está relacionado con todo, no hay categorías absolutas, los límites entre una cosa y otra son [...] difusos [...] nunca hubo un esfuerzo generalizado por profundizar en las diferencias entre lo operativo y lo estratégico. Más bien esas diferencias surgieron en la práctica [...]”³⁹.

Asimismo en general el término ‘planear’ se refiere más a los trazos, a los rasgos, a elaborar el plan; mientras que ‘planificar’ se relaciona más al dedicarse a los detalles para lograr los planes.

De modo general para solucionar problemas se planea, lo que requiere cambiar. La actitud que se tenga frente al tiempo y al cambio da lugar a distintas orientaciones⁴⁰, entre ellas la denominada interactiva sostiene que los problemas deben ser entendidos como una situación problemática y además es necesario saber

³⁸ Valiéndonos de conceptualizaciones de E. Herrscher (2007) en su obra *El Círculo Virtuoso. Cambiar-Planificar-Aprender-Cambiar* es importante aquí aclarar que no necesariamente el planeamiento estratégico está reservado al alto nivel y el operativo al bajo (ni el primero es de largo plazo y el segundo de corto). Como se indicó se trata en realidad de si pensamos en el ‘qué hacer’ o bien en el ‘cómo hacerlo’ y ello depende de la perspectiva desde donde miremos el sistema de que se trate. No dudamos que la Administración Pública como Organización es un sistema y lo podemos representar por un círculo que separa lo que está dentro de lo que está afuera (en el cual a su vez constituye un subsistema): si planificamos desde ‘adentro’, ubicados mentalmente en el interior del sistema, dando por sabido al sistema en sí, sus objetivos, su ubicación en el contexto, estamos en la etapa operativa. “Hablamos de planeamiento operativo [...] no cuando definimos adónde iríamos. En cambio para el planeamiento estratégico tenemos que salir, ver el sistema desde afuera: no damos nada por sentado, ni el sistema global en sí, ni sus objetivos, ni su ubicación en el contexto. Planeamiento estratégico es definir el rumbo, pero no el rumbo tuyo como parte del sistema sino el del sistema mismo” (Buenos Aires, Granica, p. 42-43).

³⁹ Herrscher (2007), op. cit., p. 41-42.

⁴⁰ Según R. Ackoff (1983) si se busca eliminar un problema volviendo a la situación de origen, es decir, hacia el pasado, a la situación anterior de la que no nos deberíamos haber desviado, es una orientación reactiva, o sea cambiar para corregir. Si estamos satisfechos con la situación actual y no queremos cambiar, la orientación es inactiva. Si solo nos parece que debemos pensar en el futuro y allí dirigirnos, sin suponer que podemos influir en él, la orientación es preactiva. La orientación interactiva tiene en cuenta las otras tres (Cf., op. cit, p. 72 y ss.).



realmente qué es lo que se quiere, cuáles son los fines y dentro de ellos, realiza los ideales. Pero para poder idealizar hay que ser creativo, por lo que se requiere fomentar el desarrollo humano, ya que solo así se contribuye a un desempeño futuro mejor que en el presente (porque aumenta la capacidad de aprender y adaptarse).

3. Los Principios de la Planeación

Entonces por lo indicado al final del punto anterior, hay que contribuir al desarrollo de las personas. Para ello debemos otorgarles las habilidades para mejorar en forma continua. Según R. Ackoff (1983)⁴¹ esto se puede resolver alentando y fomentando la participación en el diseño y la planeación de las organizaciones de las que forman parte. Así, influyen en los diseños y planes con sus preferencias e ideales. Es decir que la participación es clave⁴². Este es uno de los principios operativos de la planeación interactiva, siendo los restantes el principio de la continuidad y el principio holístico⁴³, los que constituyen herramientas conceptuales y metodológicas integradas en el presente trabajo.

1. **El Principio de la Participación:** el autor propone una estructura de diseño para asegurar la interacción de la planeación de los distintos niveles de la organización, bajo la premisa de que si los mismos integrantes del sistema participan en el planeamiento aumentan las posibilidades del éxito, ya que fomenta el compromiso, la cohesión social y así el desarrollo pretendido.
2. **El Principio de la Continuidad:** es necesario para dar orden a la planeación y asegurar el control de los avances de las etapas, dado que “[...] si no ponemos fechas a las distintas etapas de un plan, incluyendo los momentos

⁴¹ op. cit., p. 63.

⁴² El tipo de participación depende del tipo de organización, esto es, de las relaciones entre administradores y administrados. Se trata de una relación de poder respecto de los fines y de los medios, en la que podemos hablar de autocracia, donde solo decide una persona o grupo; o democracia, tanto en fines como en medios. Según el autor “los sistemas con fines y medios democráticos son los que más facilitan y alientan el desarrollo” (Ackoff, *Ibidem*, p. 70). Por ello propone la aplicación de la planeación interactiva como la más adecuada para el desarrollo, en la que el plazo es indefinido y la planeación de los ideales, como se indicó, es clave.

Medio puede ser definido como algo a través de lo cual se obtienen los resultados esperados; sin medios no se pueden cumplir los fines.

⁴³ Cf. Ackoff, *Ibidem*, p. 88-98.



en que necesitaremos los diferentes recursos, nos encaminamos derecho al fracaso [...]” (Herrscher 2007)⁴⁴. En la implementación por supuesto que habrá cambios y ajustes, lo que es normal y no significará necesariamente un fracaso ni debería ser entonces causa de discontinuidad⁴⁵.

3. **Los Principios Holísticos** incluyen el Principio de la Coordinación y el de la Integración. Según este último “mientras más partes y niveles de un sistema se planeen simultánea e interdependientemente, mejores serán los resultados” (Ackoff 1983)⁴⁶. El Principio de la Coordinación establece que “ninguna parte de la organización puede planearse con eficiencia si se planea independientemente de las demás unidades del mismo nivel. Así, todas ellas deben planearse simultánea e interdependientemente” (Ackoff 1983)⁴⁷.

El Principio de Coordinación se refiere al nivel y el de Integración a los distintos niveles: coordinamos a un mismo nivel e integramos los distintos niveles, lo cual refiere un abordaje sistémico de la totalidad de la organización en consideración.

4. Componentes claves del cambio

Si se idealiza la Organización en el futuro⁴⁸ podremos advertir que hay una brecha entre ese deseo y la situación actual. Cerrar esa brecha es lo que nos motiva a elaborar una propuesta de cambio. En primer lugar debe conocerse la firme

⁴⁴ op. cit., p. 25.

⁴⁵ No perdamos de vista que el beneficio más importante de la planeación no es plan en sí mismo, sino la acción de llevarla a cabo: “[...] lo esencial es el proceso de elaboración, de contacto humano de ida y vuelta, de negociación interna, de coordinación y compatibilización, en síntesis, de aprendizaje” y “todo proceso de planeamiento antes que nada es un proceso de aprendizaje” (E. Herrscher 2007, *Ibíd.*, p. 30-31). En el diseño del futuro deseado se establecen las principales especificaciones pretendidas, que al ser profundas y generales contribuyen a la continuidad del proceso.

⁴⁶ op. cit., p. 98.

⁴⁷ *Ibíd.*, p. 95.

⁴⁸ Según R. Ackoff si bien se trata de un diseño idealizado debe ser: técnicamente factible; operacionalmente viable; capaz de aprendizaje y adaptación (Cf. *Ibíd.*, p. 132).



decisión de avanzar hacia ese futuro, la que debe emanar de la máxima autoridad de la organización, lo que aúna los esfuerzos hacia una misma dirección⁴⁹.

Así se debe seleccionar una misión, que moviliza a los participantes hacia una visión positiva y futura, altamente deseada pero inalcanzable. Ello da coherencia a las partes como un todo e impulsa a la acción. Es la fuerza que incentiva a los participantes, les da un sentido de unión y coherencia, entienden así para qué están y hacia dónde van. Tal como afirma Ackoff “una misión es un propósito que integra los papeles múltiples que desempeña un sistema. Sin tal propósito general [...] carecerá de cohesión y capacidad de planear para sí mismo de manera integrada. Sin una misión general el sistema solo podrá planear independientemente para sus distintos papeles” (1983)⁵⁰.

En teoría ello impulsa el cambio, ese deseo conjunto de llevar a la organización hacia un diseño idealizado.

Ahora bien, motivaremos el cambio si la organización se transforma en un medio a través del cual los participantes logran sus objetivos y con ello su satisfacción personal, compatibilizando entonces objetivos personales con organizacionales⁵¹. Así se impulsa el desarrollo individual en coherencia con -y para lograr- el desarrollo de la organización, su sistema social. En ese sentido, Jashmid Gharajedagui como autor del prólogo de la obra *Pensamiento Sistémico. Caminar el Cambio o Cambiar el Camino*, de Herrscher, indica que en forma intencional se puede desarrollar un sistema social, mediante un proceso de aprendizaje colectivo donde los miembros comparten una visión apasionante del futuro; así sienten insatisfacción con el presente y sienten el impulso de perseguir propósitos desafiantes. La coincidencia de la imagen individual y la compartida es

⁴⁹ En nuestro caso y rescatando el marco empírico referenciado en el Capítulo I punto 5 “Antecedentes argentinos de esfuerzos hacia la modernización estatal” recordemos que se requiere de un fuerte liderazgo político para impulsar el cambio.

⁵⁰ Ackoff, op. cit., p. 135.

⁵¹ En efecto “Una organización es 1) un sistema con algún propósito, el cual 2) es parte de uno o más sistemas con algún propósito, y 3) en el cual alguna de sus partes (las personas, por ejemplo) tienen sus propios propósitos” (Ackoff, *ibidem*, p. 46). La clave es compatibilizar propósitos.



la que determinará la medida de la pertenencia a la comunidad y configura la cultura del grupo, la que entonces incorpora las experiencias de su gente, sus creencias, actitudes e ideales (Herrscher 2003)⁵². La dificultad se produce cuando precisamente debe cambiarse esa cultura ya que implica un desafío: solo los líderes pueden lograr la modificación de esa cultura y acoplar los propósitos de los participantes con los organizacionales.

Entonces el cambio solo será posible, como se indicó, logrando el apoyo de los participantes en un proceso de liderazgo. Se trata de un proceso de influencia, en el que el líder comunica sus ideas a los seguidores, éstos las aceptan y respaldan, facilitando así el proceso de cambio buscado. Los buenos seguidores aportan e influyen en el líder, quien no necesariamente es el jefe que ostenta el poder formal, sino quien realmente influye sobre los seguidores y los guía. La comunicación es clave porque es mediante la cual se transmite principalmente la misión (para que todos sepan en términos generales lo que se trata de lograr) y se motiva. En un proceso exitoso de liderazgo los seguidores sienten que deben actuar de manera benéfica para la organización a la que pertenecen y para ellos mismos, por lo que – en línea a lo desarrollado anteriormente- la conjunción de propósitos posibilitará el desarrollo mutuo. Desde la perspectiva de R. Lussier y C. Achua (2002) “[...] el liderazgo supone influir en los seguidores para generar el cambio en función del futuro deseado para la organización [...]”⁵³. Los líderes nacen con cierta capacidad de liderazgo, pero principalmente se trata de destrezas que se cultivan, se forman. Por ello, en la planeación debe preverse la formación de líderes y asimismo facilitar el proceso de influencia colaborando en la formación de seguidores.

Es evidente que en el proceso de cambio el recurso humano es crítico y se produce resistencia a cambiar. Las organizaciones son el resultado del desempeño de su gente, que tiene sus propósitos propios y como se indicó, el cambio es posible

⁵² op. cit., p. 22.

⁵³ Lussier, Robert N. y Christopher F. Achua (2002). *Liderazgo. Teoría. Aplicación. Desarrollo de habilidades*. México, Thomson – Learning, p. 8.



si logramos compatibilizarlos con los de la organización, por lo que se requiere comprender el comportamiento humano. En tal sentido G. Bholander y otros (2001) “[...] las personas poseen capacidades que impulsan el desempeño organizacional [...] y establecen la diferencia en el funcionamiento de una organización [...]”⁵⁴. De allí que deba contemplarse entonces que es necesario aplicar conocimientos sobre la gestión de estos recursos clave.

5. Cómo cerramos la brecha entre lo que se desea y lo que somos

Se indicó que a través del cambio nos movilizamos hacia lo que deseamos, perseguimos los fines⁵⁵, pero tenemos que pensar cómo lo hacemos. Debemos así planear los medios. Un medio es algo a través de lo que podemos alcanzar -o aproximarnos- a un resultado deseado; sin medios no pueden cumplirse los fines. La forma que utilizamos los medios depende de la política⁵⁶ y pueden ser entre otros, actos (acciones concretas), procesos, proyectos, o programas (sistemas de proyectos)⁵⁷. Por otro lado si no prevemos los recursos con los que realizaremos las acciones de nada sirve todo el esfuerzo realizado. Por ello, además de planear fines y medios, deben planearse los recursos a aplicar, tanto humanos, materiales y financieros.

Entonces mediante el planeamiento llevamos los planes a la acción, para cerrar la brecha. En la definición del pensador Herrscher un plan constituye una unidad con un objetivo final, compuesta por etapas o partes que tienen sus objetivos parciales. Según el autor no todos tienen la capacidad para “pensar en

⁵⁴ Bohlander, George, Scott Snell y Arthur Sherman (2001). *Administración de Recursos Humanos*. México, Thomson – Learning, p. 4.

⁵⁵ Siguiendo el pensamiento de Ackoff, los fines forman parte del planeamiento (pueden ser ideales, objetivos, metas) y de acuerdo a la organización, los participantes influyen en su elección en la planeación cuando se aplica el Principio de Participación; de ahí la importancia del desarrollo de recursos humanos creativos. Ello fomenta el compromiso laboral de los participantes. Se trataría de una organización democrática en los fines. También puede ser democrática en la elección de los medios.

⁵⁶ Según una de las definiciones del *Diccionario de la Real Academia Española* se define a política como: “Arte o traza con que se conduce un asunto o se emplean los medios para alcanzar un fin determinado.”

⁵⁷ Asimismo los fines son medios, ya que las metas son los medios para alcanzar los objetivos y éstos son los medios para perseguir los ideales.



etapas sin perder de vista el todo”⁵⁸. Así para cada etapa deben preverse los recursos a aplicar y los medios que se utilizarán. Recordemos que habrá ajustes, lo que es normal y debe apostarse a la continuidad (Principio de la Continuidad, desarrollado en el punto 3 de este Capítulo). Asimismo, las etapas permiten un aspecto básico en todo planeamiento, a saber el control de los avances y la posibilidad de efectuar las correcciones es decir, hacer la evaluación del proceso. Según el autor citado “Un buen plan tiene etapas claramente definidas y momentos precisos de control, para saber si se está avanzando correctamente a través de cada una de las etapas y no enterarse de los errores demasiado tarde. Para eso, cada etapa debe tener una fecha de inicio prevista, una fecha tentativa de terminación y un responsable; sin esos elementos no es un plan, es una expresión de deseos. [...] si no verificamos su cumplimiento [...] no sólo no habrá un plan sino que tampoco tendremos orden ni respecto por los plazos, ni disciplina de trabajo, ni nada” (Herrscher 2007)⁵⁹.

6. ¿Sistema de información o sistema informático?

Habíamos dicho que el sistema de administración de una organización es el que posibilita el desempeño organizacional, y el planeamiento de su subsistema de información en la Administración Pública Provincial es nuestro objeto de estudio. Ahora bien, un sistema administrativo para cumplir sus funciones requiere de información: contiene entonces al subsistema de información. Se lo denomina también sistema de información administrativa. La información es la resultante del procesamiento de datos. Los desarrollos informáticos contribuyen en esas funciones. Ahora bien, ¿Es lo mismo sistema de información que sistema informático?. Claro que no. Es un error usar el término como sinónimo. El sistema de información es un concepto más amplio que puede (o no) incluir dentro de sí a un sistema informático específico. Un sistema de información es un conjunto de elementos relacionados entre sí, que se encarga de procesar manual y/o

⁵⁸ Herrscher (2007), op. cit., p. 26.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 27-28.



automáticamente datos, en función de determinados objetivos. Incluye personas, datos, actividades y/o técnicas de trabajo y recursos materiales en general. Se puede informatizar, utilizando dispositivos y aplicaciones para simplificar sus tareas: así el sistema de información (o sistema de información administrativa) tiene su sistema informático⁶⁰. En la actualidad, cualquier organización recurre a las tecnologías de información y comunicaciones para agilizar tareas y procesos de su administración.

Resulta importante decir que recuperamos algunas conceptualizaciones de Ackoff respecto del grado en que las funciones de un sistema de información administrativa pueden ser computarizadas. En este sentido, hay que decir que no todo puede ser cuantificado, es decir, transformado en dato para incorporarlo al modelo. En efecto en un sistema no siempre puede contarse con todos los datos necesarios para las decisiones y para prever el procesamiento de manera tal que el sistema reporte todo lo que debe hacerse. No es posible dado el entorno cambiante, que no permite cuantificar todas las variables⁶¹. Además, la evolución de todo sistema como totalidad organizada compuesta por subsistemas están en constante interacción, donde se enlazan procesos que representan distintas escalas de espacio y tiempo.

Asimismo puesto que hablamos de información, ha de advertirse el significado que se refiere en el presente trabajo. Según Herrscher “información es dato que ayuda a decidir” (2003)⁶². Bajo dicho razonamiento, cierta información si deja de ser útil para un usuario en particular “se degradará otra vez a la categoría de dato” (2003)⁶³ aunque para otro usuario mantenga la categoría de información, dada su utilidad. En este trabajo se considera como información ‘la salida’ o resultado de un procesamiento de datos, más allá si la ‘entrada’ es la señal elemental (dato puro) o la resultante (información) de otro proceso.

⁶⁰ Conceptos extraídos de la web <http://www.alegsa.com.ar/Dic/>, consultada en Julio de 2011.

⁶¹ Asimismo en general los problemas de tipo estratégico son los más difícil de modelar, porque requieren creatividad, para lo que no puede estandarizarse la información a proveer; mientras que para los operacionales es más factible lograr que del sistema de información se obtenga la necesaria para solucionar problemas.

⁶² op. cit., p. 72.

⁶³ Ibídem, p. 73.



Por su parte Ackoff afirma que es fundamental que el sistema de información filtre, sintetice la información para evitar que el decisor reciba más datos de los que pueda absorber; asimismo sostiene que son los mismos administradores quienes suelen no tener claridad de la información que realmente necesitan, por lo que terminan inundados de datos sin saber manejarlos a sus efectos. De ahí que sea necesario que el administrador aprenda qué le es útil, tarea que no es sencilla y requiere de experimentación: “Sin tal aprendizaje, continuará pidiendo y recibiendo más información de la que necesita” (Ackoff 1983)⁶⁴. En este sentido el sistema de información no puede colaborar con la mejora de la gestión.

Un concepto clave en el estudio es el de ‘dato’, entendido como “una señal elemental expresada en un lenguaje que permite su interconexión con otras señales del mismo tipo, otorgándole un significado; Elemento de información, el cual, interrelacionado con otros permite plasmar modelos de una situación observada”⁶⁵. Asimismo ‘información’ se define como “conjunto organizado de datos que otorga un significado a un fragmento del universo, en función de un conocimiento preexistente”⁶⁶.

Hemos expuesto hasta aquí los fundamentos conceptuales que sustentan el problema, entre los que se destaca principalmente *el enfoque de sistemas* orientado al campo de nuestro estudio: la administración pública. En esa línea es menester desarrollar un concepto importante para la propuesta, cual es el de interoperabilidad entre las reparticiones públicas.

7. Interoperabilidad de las reparticiones públicas

Para que la Administración Pública como sistema funcione adecuadamente hoy en día se sostiene que debe lograrse la colaboración interadministrativa. Este

⁶⁴ op. cit., p. 177.

⁶⁵ François, Charles (1992). *Diccionario de Teoría General de Sistemas y Cibernética. Conceptos y Términos*. Buenos Aires, Editado por GESI Asociación Argentina de Teoría General de Sistemas y Cibernética, p. 61.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 93



trabajo se refiere a una propuesta de planeamiento para mejorar en la Administración Pública Provincial las funcionalidades del sistema de información administrativa. Se indicó que los sistemas de información incluyen los informáticos, de los que deriva el concepto de interoperabilidad, que se refiere a la propiedad de los sistemas informáticos que permite la circulación y simplificación de la información entre los organismos estatales, como clave para el éxito del gobierno electrónico⁶⁷. Esto último constituye un desafío propuesto por el Estado Nacional mediante el cual se pretende dotar de instrumentos y mecanismos tecnológicos a organismos de la Administración Pública Nacional para que realicen más eficientemente sus funciones. En ese ámbito se observan dificultades en el trabajo conjunto de los distintos organismos (problemas de interoperabilidad de las reparticiones públicas). Existen resistencias “que impiden o dificultan la colaboración interadministrativa; condición sine qua non para avanzar hacia la interoperabilidad, factor estratégico de éxito en implementaciones de Gobierno Electrónico”; además lo indicado “no es tarea sencilla, puesto que la colaboración entre organismos y distintos niveles de gobierno y la confianza mutua requerida está condicionada por diversos factores, como por ejemplo la estructura organizacional; los procesos de gestión y la cultura organizativa, que aún hoy, fomentan el trabajo en islas de servicios”⁶⁸.

La Administración Pública Provincial tiene así la ventaja de aprender de aquellos problemas y evitarlos con una adecuada planeación. Hemos considerado las experiencias nacionales en la materia para dar los pasos necesarios en nuestra

⁶⁷ Según el portal del Gobierno Nacional <http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal> (consultado en Mayo de 2011) el Gobierno Electrónico es el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) para redefinir la relación del gobierno con los ciudadanos, mejorar la gestión y los servicios, garantizar la transparencia y la participación y facilitar el acceso a la información pública, apoyando la integración y el desarrollo de los distintos sectores. El 27 de abril de 2005, a través del Decreto PEN N° 378/2005 se aprobaron los lineamientos estratégicos que han de regir el Plan Nacional de Gobierno Electrónico y los Planes Sectoriales para el uso intensivo de las TICs en los organismos de la Administración Pública Nacional.

⁶⁸ Lic. Elida Rodríguez, Directora de la Oficina Nacional de Tecnologías de la Información Dirección de Recursos Informáticos. Subsecretaría de Tecnologías de Gestión de la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (2008). *Interoperabilidad de la Información para el Gobierno Electrónico en la Administración Pública*. Buenos Aires, Publicación de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, p. 27-28.



modernización y evitar los inconvenientes que sabemos entonces que de lo contrario se producirán⁶⁹.

A modo de cierre para dar lugar al desarrollo del trabajo, consideramos pertinente destacar las ideas que adelantan el camino que hemos realizado:

- El marco conceptual expuesto constituye el horizonte de significación, un entramado cognitivo, que permite evidenciar la relevancia y el carácter sistemático del problema formulado y de las soluciones desplegadas en tanto productos de la praxis de la investigación científica. En esta línea, los componentes que dan cuerpo al marco conceptual, vinculan de modo efectivo y consistente, los *inputs* producidos y explicitados con los desarrollos y estudios científicos referenciados.
- La solución que proponemos al problema pone en juego interactivo el pasado/presente/futuro en una lógica dinámica de transformación cursiva continua.

La solución refiere al planeamiento del cambio y la planificación de las acciones para llevarlo a cabo en la Administración Pública Provincial.

Importa señalar que hablar del cambio supone una apuesta al futuro y no un pronóstico; y que incluye un análisis situacional (prediagnóstico) que nos permite identificar lo evidente invisibilizado o no detectado como punto de partida de situaciones problemáticas; y que es insumo indispensable que articulado con componentes de la situación futura deseada para la organización, permiten concebir el cambio como posibilidad real de lo imposible.

⁶⁹ En base al marco conceptual de este trabajo afirmamos que la aplicación de los Principios de la Planeación aquí desarrollados (en el punto 3 de este Capítulo, y principalmente los Principios Holísticos) evitarán estos inconvenientes.



CAPÍTULO III

Atreverse a mirar lo borroso

“[...] es mejor mirar antes de pisar, pensar antes de meter la mano, tratar de entender por qué pasan las cosas que pasan, antes de intentar cambiarlas”

Enrique G. Herrscher

Para poder planificar el cambio en el ámbito de la Administración Pública Provincial y hacia dónde se plantea, resulta necesario conocer sobre el estado actual de eso que se quiere cambiar que nos aporte insumos que permitan diseñar estrategias y operaciones efectivas para enfocarnos en el camino para alcanzar el futuro deseado.

Con tal premisa y teniendo en cuenta los objetivos del presente trabajo se efectuó un prediagnóstico general en la Administración Pública Provincial⁷⁰ con el propósito de componer un panorama de referencia que sirva de encuadre para el planeamiento del cambio en aquellos sectores que son objeto de nuestro estudio⁷¹.

⁷⁰ Receptamos los conceptos vertidos por Góngora Norberto (s/f), en su trabajo *Diagnóstico Organizacional*. Buenos Aires, Mimeo. En ese marco de referencia, el estado actual del sistema en análisis que aquí se presenta, es el resultado de un ‘prediagnóstico’; esto es “[...] una etapa previa al diagnóstico y en general es la que lo origina, surge de una situación o desempeño poco satisfactorio de la organización o parte de ella, según la interpretación de las autoridades de la organización de la entidad encargada de su control o coordinación.”. Vale aclarar que el autor de esta Tesis se desempeña en el ámbito de un órgano de control del Estado. *Es importante aclarar que estas interpretaciones fueron confirmadas con la metodología presentada en el Plan de Tesis, aprobado por el Consejo Directivo de la Facultad. Así, la principal metodología de observación fue la de entrevistas con actores clave de todos los niveles organizacionales.* En los próximos capítulos y siguiendo la línea desarrollada por el autor *aquí citado*, ingresaremos en la etapa de ‘diagnóstico organizacional’, cuando el lector observe que se “[...] profundiza el estudio de los elementos críticos o las vulnerabilidades detectadas en el prediagnóstico”; para posteriormente proponer la transformación de la organización, lo que encuadra en otra de las etapas del ‘desarrollo organizacional’ definidas por el autor citado, la denominada ‘planificación estratégica del cambio’.

⁷¹ El término ‘Sector’ en este trabajo es utilizado para identificar a una estructura, institución u organización particular, identificable en la Administración Pública Provincial, creada para cumplir determinadas competencias o fines, a cargo de un responsable. De esa manera se puede tratar de una ubicación, repartición, unidad de organización, Jurisdicción, etc. A manera de ejemplo pueden ser ‘Sectores’ en este trabajo: un hospital; un Departamento como Registro de Bienes Patrimoniales; Dirección de Auditoría Médica; Subsecretaría de Salud; Ministerio de Salud. Para dimensionar las divisiones posibles de la Administración Pública, incluyendo los organismos de la Constitución (Contaduría General, Tesorería General, Fiscalía de Estado, Fiscalía de Investigaciones Administrativas), se recurrió a la información de dos sistemas diferentes. Así se presenta la clasificación presupuestaria institucional, indicando para cada



El estudio situacional tuvo como objetivo identificar componentes comunes, críticos, presentes en toda la Administración Pública Provincial. En forma concomitante se llevó a cabo un análisis focalizado de esos sectores y actividades que, por su criticidad y/o especificidad, se perciben como diferentes en la totalidad, aunque interactuando. Tal manera de aplicar la metodología del prediagnóstico, en niveles de zoom, nos permitió obtener pruebas validadas que evaluadas en relación con los objetivos del trabajo, poseen un significativo potencial heurístico, en tanto dan pie a realizar inferencias abductivas-analógicas⁷².

Jurisdicción las cantidades de Unidades de Organización presupuestarias. Este dato se obtuvo del sistema de contabilidad presupuestaria.

Además, para 'Jurisdicción' se indican las cantidades de ubicaciones que surgen de las tablas del sistema de liquidación de sueldos: se refieren a escuelas, hospitales, comisarías, etc., es decir ubicaciones donde trabajan los agentes. 'S/D' significa 'sin datos' y se trata de aquellas Jurisdicciones que cuentan con otros sistemas de liquidaciones de sueldos, por lo que el dato no estuvo disponible en la consulta.

Jurisdicción	UO	Ubicación
GOBERNACION	9	17
MIN. DE GOBIERNO Y JUSTICIA	9	204
MIN. DE BIENESTAR SOCIAL	10	188
MIN. DE CULTURA Y EDUCACION	13	806
MINISTERIO DE LA PRODUCCION	23	84
MIN. DE HACIENDA Y FINANZAS	6	20
SECRETARIA GRAL. DE LA GOBERNACION	8	65
FISCALIA DE ESTADO	2	3
TRIBUNAL DE CUENTAS	1	S/D
ASESORIA LETRADA DE GOBIERNO	1	10
ENTE PROVINCIAL DEL RIO COLORADO	1	4
DIR. PROVINCIAL DE VIALIDAD	1	S/D
INST.PROV.AUTARQUICO DE VIVIENDA	1	24
CONTADURIA GENERAL	3	7
TESORERIA GENERAL	1	2
MIN. DE OBRAS Y SERV. PUBLICOS	11	40
FISCALIA DE INVESTIGACIONES ADM.	1	1
SECRETARIA DE ASUNTOS MUNICIPALES	4	10
SECRETARIA DE RECURSOS HIDRICOS	3	2
SECRETARIA DE DERECHOS HUMANOS	1	1
SECRET. DE DESARROLLO ESTRATEGICO	1	3
MINISTERIO DE SALUD	18	160
SECRETARIA DE TURISMO	1	6
Total 23 Jurisdicciones	129	1.657

⁷² El sistema como totalidad tiene propiedades que no son la suma de las propiedades de sus elementos componentes o subsistemas (los que, a su vez, tienen su propia estructura con elementos o subsistemas) y, además, el sistema tiene



El razonamiento abductivo supone que dada la existencia de atributos (cualidades o propiedades) semejantes en el todo y en las partes, se pueden generalizar las evidencias obtenidas en la contrastación empírica. Así el resultado del prediagnóstico en un sector de la Administración Pública Provincial da lugar a inferencias empíricas validadas y pueden imputarse a otros elementos (subsistemas) del mismo sistema u otros sistemas análogos.

Previo al desarrollo y análisis de los resultados obtenidos del prediagnóstico resulta pertinente explicitar lo que consideramos hipótesis de partida que enmarcan el análisis en la realidad objetiva:

- 1) En la organización, en general, sus participantes internos (agentes y funcionarios) muestran un escaso conocimiento de la misión y destino organizacional. El pobre desempeño en la prestación de servicios y realización de tareas y procesos⁷³, tanto internos como hacia la comunidad, resulta en gran medida, de la falta de percepción de una fuerza orientativa y en una dirección única.
- 2) Se observa, en general, una desarticulación y una desfase en las actividades técnico-administrativas y/o ejecutivas, y también, en los procesos de esa naturaleza, principalmente cuando se vinculan diversos sectores de la Administración Pública Provincial. Además resulta evidente la falta de corpus único y coordinado de principios, normas y procedimientos⁷⁴ que permitan regular, sobre la base del orden y homogeneización, hasta –incluso– las implementaciones operativas, para la ejecución de las acciones orientadas

una estructura determinada compuesta por relaciones entre sus elementos o subsistemas. Dichas relaciones constituyen interacciones dinámicas pero hay algunas relaciones que son determinantes y que ‘integran’ el entramado de las relaciones que ocurren en cada subsistema.

⁷³ Conceptualizando términos según el *Diccionario de la Real Academia Española*, en este trabajo entendemos que el conjunto de ‘operaciones’ configura una ‘actividad’. Si las ‘operaciones’ se presentan en fases sucesivas, configuran un ‘proceso’; y cuando definimos un método de ejecución tenemos un ‘procedimiento’. Un conjunto de ‘procedimientos’ y la habilidad y pericia para aplicarlos se define como una ‘técnica’, mientras que el conjunto de ‘técnicas’ pueden agruparse en una ‘tecnología’. Una ‘tarea’ implica realizar un trabajo en un cierto tiempo, para lo que se ejecutarán actividades e incluso procesos y procedimientos.

⁷⁴ Se conceptualizan según definición del *Diccionario de la Real Academia Española*:

- Principio: Base, origen, razón fundamental sobre la cual se procede discutiendo en cualquier materia.
- Norma: Regla que se debe seguir o a que se deben ajustar las conductas, tareas, actividades.
- Procedimiento: Método de ejecutar algunas cosas.



al cumplimiento de metas y objetivos⁷⁵. Entendemos que esta situación es la consecuencia de la escasa colaboración interadministrativa entre los distintos sectores de la Administración Pública Provincial.

De las dos inferencias generales señaladas pueden advertirse referencias observables en el desempeño de los recursos humanos; la organización funcional y los procedimientos administrativos adoptados; y la multiplicidad de tecnologías – muchas incompatibles entre sí- implementadas en distintos sectores, entre otras. A continuación se expone el desarrollo de tales referencias:

a) Sobre la base del marco teórico según el cual la organización misma es el resultado del desempeño de su gente se realizó un prediagnóstico sobre los recursos humanos que se desempeñan en la Administración Pública Provincial, que se presenta a continuación.

b) Respecto a la segunda inferencia relativa a los procedimientos críticos, en el Capítulo IV, se continúa con el resultado del relevamiento de actividades y procesos clasificados como ‘críticos’, por su efectos en la organización, los que pueden ser ‘comunes’ porque se presentan en la Administración en general o ‘particulares’, dado que no tienen ese alcance⁷⁶.

⁷⁵ Surge evidente, dentro del marco conceptual de referencia, que la segunda observación (falta de articulación de actividades y procesos) está imbricada con la primera (conocimiento sobre la misión y destino organizacional).

⁷⁶ Como se indicó al inicio del Capítulo, para el primer grupo (el de las actividades ‘críticas’ y ‘comunes’ que se presentan en toda la organización) es en donde es factible generalizar el resultado del prediagnóstico, por analogía.



Los Recursos Humanos en la Administración Pública Provincial

“Dicen que soy héroe, yo débil, tímido, casi insignificante, si siendo como soy hice lo que hice, imagínense lo que pueden hacer todos ustedes juntos”

Mahatma Gandhi

1. Prediagnóstico general de los Recursos Humanos en la Administración Pública Provincial

Este prediagnóstico se realiza sobre la base teórica de que son los Recursos Humanos quienes poseen las capacidades que impulsan el desempeño organizacional y las organizaciones exitosas son las que tienen aptitudes para reunir personas para que alcancen un objetivo común. Se requiere de gente con habilidades y motivación para solucionar problemas y obtener resultados⁷⁷, uniéndolas en un deseo conjunto de mejora hacia una visión compartida, sincronizando los objetivos individuales con los del grupo. Así unidos en un mismo camino, es posible la mejora de los servicios prestados, el desempeño organizacional conjunto y la satisfacción individual. Se basa además en que el comportamiento humano es consecuencia de la cultura del grupo social. El término ‘cultura’ para este trabajo recepta la conceptualización de Jashmid Gharajedagui⁷⁸, según la cual es la “imagen compartida” de los miembros de un grupo humano, siendo el resultado de la conjunción de creencias, experiencias, actitudes e ideales. Según palabras del autor: “Es el fundamental producto y reflejo de su historia y manifestación de su identidad. El ser humano crea su cultura y su cultura lo crea a él”⁷⁹.

⁷⁷ El trabajo se basa en las premisas que inician la obra de Bohlander, Snell, Sherman (2001). *Administración de Recursos Humanos*. México, Thomson Learning.

⁷⁸ CEO de INTERACT. Conceptualizaciones textuales extraídas del Prólogo de la obra de Enrique G. Herrscher (2003). *Pensamiento Sistémico. Caminar el Cambio o cambiar el Camino*. Buenos Aires, Granica.

⁷⁹ Herrscher (2003), op. cit., p. 22



Del análisis y evaluación del resultado del prediagnóstico aplicado a los recursos humanos se detectaron los rasgos característicos de su desempeño. Asimismo se determinó el tipo de prácticas y políticas vinculadas a tales recursos.

Desde la perspectiva técnica referenciada, lo primero que se observa es que en lugar de 'gestión de recursos humanos', predomina un conjunto de prácticas para administrar personal, desarrolladas por reparticiones aisladas, con mínima integración con sectores importantes para la ejecución rápida de procesos que los involucran.

En general toda acción en relación con el personal deriva de la aplicación de una norma legal o reglamentaria; es decir, constituyen actividades netamente operativas vinculadas a derechos y obligaciones de los agentes.

La ausencia de una visión compartida que sincronice objetivos individuales con grupales obstaculiza la presencia y desarrollo de verdaderos líderes que influyan sobre seguidores, y éstos sobre aquellos, piezas importantes del cambio para lograr objetivos organizacionales. En la Administración Pública Provincial predominan jefes con poder formal otorgado por autoridad, lo que sin dudas no es lo mismo que aludir a líderes naturales. Si bien los líderes no nacen, se hacen, por el marco de ausencia de un proyecto futuro y positivo, no se encuentran antecedentes de formación de líderes que comuniquen ideas, ni que motiven a seguidores que las acepten y respalden, uniendo así esfuerzos en el mismo camino⁸⁰.

No se observan políticas a partir de las cuales se defina el tipo de habilidades generales pretendidas para los agentes; se diseñen los puestos o cargos y los perfiles o capacidades necesarios para su adecuado desempeño. Tampoco hay políticas de ingreso; capacitación permanente; ni acciones de evaluación del desempeño y/o recompensación por logros; así como el trabajo en equipo⁸¹. En pocas palabras no

⁸⁰ Se rescatan las ideas sobre el tema de la obra de los autores Lussier, R. y C. Achua (2002). *Liderazgo*. México, Thomson Learning.

⁸¹ Idalberto Chiavenato (1995) en su obra *Administración de Recursos Humanos* propone el abordaje de la administración de los recursos humanos como un proceso y que consta de subsistemas interdependientes (México,



se observa una política de administración de los recursos humanos que contemple sus particularidades como recurso central del desempeño organizacional. Por otro lado, como característica cultural y posiblemente como consecuencia de la falta de estabilidad en el puesto de los funcionarios responsables de las Unidades de Organización, se percibe desconfianza entre agentes y funcionarios, lo que dificulta un adecuado trabajo conjunto en pos de un objetivo común. En términos generales el agente considera que el funcionario sólo ocupa un puesto que implica una muy alta remuneración pero no perciben como contrapartida un esfuerzo equivalente.

Por su parte, entre los funcionarios responsables de llevar adelante la gestión de las Unidades de Organización existe la creencia de que la legislación general que rige las relaciones laborales⁸² en la Administración Pública Provincial no es

McGraw-Hill, p. 114-115). Estos subsistemas desarrollan distintas actividades, entre las cuales consideramos como esenciales y no se han observado en este diagnóstico, a saber:

- Descripción y análisis de cargos: la descripción de cargos “es un proceso que consiste en enumerar las tareas o atribuciones que conforman un cargo y que lo diferencian de los demás cargos”, detallando qué hace el ocupante, cuándo lo hace, cómo lo hace y por qué lo hace. Está orientada “hacia el contenido de los cargos, es decir, hacia los aspectos intrínsecos de los cargos”. El análisis de los cargos “pretende estudiar y determinar todos los requisitos, las responsabilidades comprendidas y las condiciones que el cargo exige, para poder desempeñarlo de manera adecuada” y sirve de base para comparar el puesto con el perfil individual de los candidatos o postulantes (Ibídem, p. 239,240)

- Reclutamiento y la selección: son dos fases de un mismo proceso. El primero es positivo y de invitación, buscando entradas, candidatos a ingresar a la organización; la segunda es restrictiva, de filtro; “es un conjunto de procedimientos orientado a atraer candidatos potencialmente calificados y capaces de ocupar cargos dentro de la organización [...] el objetivo inmediato es atraer candidatos de entre los cuales se seleccionarán los futuros integrantes de la organización”. Evita así buscar candidatos “sin dirección precisa”. La Selección consiste en “escoger entre los candidatos reclutados a los más adecuados, para ocupar los cargos existentes [...]” para lo que se basan en las especificaciones del cargo (Ibídem, p. 185, 166, 167)

- Evaluación del desempeño: “es una sistemática apreciación del desempeño del potencial de desarrollo del individuo en el cargo [...] para estimular o juzgar el valor, la excelencia, las cualidades de alguna persona [Asimismo] es un medio a través del cual es posible localizar problemas de supervisión de personal, de integración del empleado a la organización o al cargo que ocupa en la actualidad, de desacuerdos, de desaprovechamiento de empleados con potencial más elevado que el requerido por el cargo, de motivación” (Ibídem, p. 261, 262).

- Capacitación y desarrollo personal: la capacitación (o entrenamiento) pretende un adecuado desempeño en el cargo, es un “proceso educacional a corto plazo” donde las personas “aprenden conocimientos, aptitudes y habilidades en función de objetivos definidos” mientras que el desarrollo tiene como propósito la educación, preparar a la persona para el ambiente dentro y fuera del trabajo (Ibídem, p. 415, 416, 414).

⁸² Las relaciones laborales entre los agentes de la Administración Pública Provincial y el Estado empleador están reguladas en el marco de una legislación provincial propia. El ‘centro’ de la legislación provincial (como al sector privado lo es la Ley Nacional Nº 20.744/1974 *Ley de Contrato de Trabajo* y sus modificatorias) es la Ley Provincial Nº 643/1974 *Estatuto para los Agentes de la Administración Pública Provincial* y sus modificatorias. Siempre en el ámbito de la Provincia de La Pampa, para aquellos sectores con características particulares -dadas las actividades que desarrollan- como Salud, Educación, Seguridad, etc. existen normas específicas que intentan contemplar las condiciones laborales propias, acorde con las necesidades de los agentes y de las prestaciones de aquellos servicios. Así nos encontramos con el *Estatuto del Trabajador de la Educación* (Ley Provincial Nº 1.124/1988 y sus modificatorias); en el sector salud con la Ley Provincial Nº 1.279/1991 *Ley de Carrera Sanitaria* y sus modificatorias; la N.J.F. Nº 1.034/1980 *Régimen para el Personal Policía* y sus modificatorias. También hay normativa de menor alcance -en cuanto a la cantidad de agentes



adecuada para la prestación de los servicios. En tal sentido entienden que los problemas vinculados a la administración de los recursos humanos a su cargo son los siguientes:

- La falta de personal calificado y comprometido.
- La necesidad de regulaciones para ciertas actividades a fin de favorecer las prestaciones de servicios en ciertos lugares y/o momentos en que sean requeridos.
- La estabilidad del empleo público fomenta poco compromiso laboral en muchos agentes de la Administración.
- La ausencia de sistemas de premios y castigos no puede recompensar o sancionar conductas o desempeños.
- Las escalas salariales no contemplan retribuciones justas según responsabilidades, jerarquías, formación, etc.
- Los regímenes de concursos permiten ocupar cargos de mayor jerarquía a personal sin la preparación adecuada para resolver problemas y quienes una vez que acceden a las categorías más altas disminuyen la intensidad de trabajo, interpretando que el haber llegado es un premio o un derecho adquirido por la antigüedad en la administración, sin mayor responsabilidad de contraprestación.
- La incorporación de gran cantidad de ex planes de empleo perjudica la gestión, ya que en general se trata de agentes de baja calificación y luego de su pase a planta oponen resistencia a cumplir el tipo de tareas anteriores al otorgamiento de mayor estabilidad.

involucrados-, referidas en general al reconocimiento salarial por mayores tiempos de prestación y responsabilidades/riesgos vinculados a ciertas actividades. Para ejemplificar damos el caso de aquellos que prestan servicios para la reinserción y sociabilización de adolescentes en conflicto con la ley (Ley Provincial Nº 2.116/2004 *Creando en el ámbito de la Subsecretaría de Política Social del Ministerio de Bienestar Social, el Instituto Provincial de Educación y Sociabilización de Adolescentes (I.P.E.S.A.)*). Ante el vacío de las normas específicas, se aplican las que emanan de la Ley Nº 643/1974 y sus modificatorias. Asimismo, en la práctica, ante situaciones no contempladas en la norma general indicada, se aplican normas generales del Derecho Laboral, receptando los tratamientos específicos aplicables en la legislación nacional. En adelante de repetir alguna de las leyes citadas, se hará referencia implícita a su normativa modificatoria y concomitante.



Lo indicado es un resumen de la percepción de los responsables.

Las capacitaciones son escasas y en general cuando se ofrecen no despiertan alto interés de participación. Este fenómeno puede asociarse a la falta de aplicación de un concepto de mejora continua o aprendizaje con vistas al desarrollo de los recursos humanos, lo que requiere un adecuado planeamiento. No obstante se identificaron capacitaciones pero aisladas y separadas en el tiempo por lo que agregan poco valor concreto al desempeño humano. Vale decir, tales acciones no se integran a un marco más amplio para el desarrollo individual y grupal y no están coordinadas bajo un eje rector. Así, en general estas capacitaciones aisladas no aportan ya que, siendo positivas, su efecto pronto se diluye por la rutina; todo sigue igual que antes y sin perspectivas de mejoría. Desde esta perspectiva tales propuestas de capacitación a los recursos humanos aparecen como expresión de deseos, de buena voluntad pero que dadas las características que revisten genera más decepción que resultados positivos. Además, como en cualquier organización, la capacitación permanente con vistas al desarrollo del agente para dotarlo de las habilidades y destrezas que permitan la mejora de su desempeño, son más efectivas si el mismo posee un determinado perfil, acorde al puesto que ocupa. De allí la importancia de la definición de los requisitos y especificaciones del puesto (análisis y diseño del puesto), previo al ingreso de los recursos humanos y que sirva como base para determinar el perfil de los candidatos a desempeñar el puesto en cuestión.

Como consecuencia de los cambios económicos de la última década del siglo pasado y en particular en vísperas de la crisis económica y social en que desencadenó el proceso⁸³, se produjo una importante incorporación de recursos humanos sin un marco previsto de modificación de la planta, es decir sin prever las

⁸³ En aquel entonces muchos ciudadanos afectados por la falta de generación de puestos de trabajo en el sector privado, fueron contenidos desde el Estado en un intento de paliar su situación de vulnerabilidad y mantener la paz social. La sociedad en su conjunto compartió la decisión de incrementar los subsidios públicos a este fin social y asistencial, principalmente porque estuvo acompañada de la exigencia de una contraprestación de los beneficiarios que condicionaba el mantenimiento del subsidio. Sin embargo, en la mayoría de los casos la reactivación económica no los reinsertó al mercado laboral privado y la contraprestación originó el reclamo de 'relación laboral encubierta', exigiendo así el ingreso a la planta estatal.



funciones y destinos a asignar a los agentes y sin tener en cuenta las necesidades concretas de personal.

El ánimo generalizado entre los recursos humanos es de frustración y disconformismo.

Se observa el resentimiento en la prestación de los servicios públicos por las demandas constantes de trabajadores en mejora de sus condiciones laborales y salariales. Se perciben en ciertos sectores en particular, serios problemas de representatividad de los trabajadores, dada la multiplicidad de representantes para el mismo sector y falta de uniformidad de los problemas que plantean⁸⁴; y en la parte empleadora, los negociadores no se encuentran formados especialmente para la resolución de estos conflictos que son complejos⁸⁵. Todo ello origina dificultades al momento de las negociaciones. Se observa así que los acuerdos giran en torno a mejoras económicas para los agentes, transformándose éstas en la herramienta común para la solución de conflictos⁸⁶. Se observa que en general todos los reclamos giran alrededor de incrementos y compensaciones en salarios, disminución de tiempos en las prestaciones de servicios y creación de más cargos. La problemática siempre se interpreta económica, dado que todas las alternativas de solución repercuten en el presupuesto.

En resumen, el otorgamiento de nuevos conceptos que incrementan salarios en general no contribuyen a soluciones efectivas. Las escalas salariales y los criterios originales para remunerar el trabajo, que intentaban contemplar las situaciones especiales de prestación, se han desvirtuado con los adicionales y

⁸⁴ Se observa que los voceros de los trabajadores a veces están legitimados en esa función solo desde el punto de vista formal. Ello se demuestra en que los planteos que presentan al empleador (el Estado) no siempre cubren las expectativas de las 'bases' (los trabajadores representados). Esto se percibe como un problema de comunicación entre ellos y falta de práctica democrática donde los mismos agentes asuman la forma representativa del sistema adoptado. Así, planteado un reclamo, se trabaja en su solución pero al mismo tiempo existen otros problemas no transmitidos, por lo que la situación de conflicto es permanente y no se encuentran soluciones de fondo.

⁸⁵ La importancia del problema amerita la formación de negociadores del Estado con las habilidades de aplicación de herramientas de gestión de recursos humanos para la solución de conflictos.

⁸⁶ Se recurre así al estímulo económico como herramienta de motivación, lo que no garantiza mejoras sostenibles en el desempeño. Prueba de ello es que luego de otorgar los conceptos que incrementan la retribución, los reclamos cesan solo temporáneamente y reaparecen en el corto plazo. Además se dificultan aún más las tareas de liquidación de haberes, dada la técnica manual y rudimentaria de incorporación de los datos al sistema de sueldos.



conceptos nuevos y generan incongruencias entre distintos agentes de la Administración, incluso para quienes pertenecen a un mismo ‘convenio’⁸⁷. Tales situaciones, a su vez, son las que justifican nuevos reclamos, incluso de agentes que ahora se ven afectados por el efecto de decisiones pensadas para satisfacer aquellas demandas en las que no participaron.

Se identificaron antecedentes de trabajos para agilizar los llamados a licitación pública o privada; las compras del Estado (mediante compras electrónicas); la liquidación de viáticos; el registro de bienes patrimoniales; las liquidaciones de haberes; etc., todos iniciados con el objeto de facilitar procesos administrativos y requirieron importantes esfuerzos individuales o grupales en cierto grupo de agentes y sin embargo, en cada uno se observa un punto en que no se puede continuar, dado que se requiere de la participación y colaboración de otros agentes o sectores que se resisten a hacerlo⁸⁸. Sin embargo, parecería que a nadie le importan los avances conseguidos, tomando casi con naturalidad el fracaso: se desperdicia así la energía invertida y fomenta sin quererlo una actitud negativa de la gente. Asimismo, se percibe que algunas veces existe resistencia al cambio de las prácticas tradicionales, dado que los participantes temen que la mejora los margine del sistema. De encuadrar las innovaciones en un adecuado planeamiento no debería temerse al cambio siempre que, en forma previa esas personas involucradas hayan sido o estén convencidos que es lo más positivo para su bienestar y para la totalidad. Hay otros factores que afectan el desempeño y motivación de los agentes: lugar físico y espacio individual (no solo edilicio, sino un simple escritorio y silla);

⁸⁷ El término ‘convenio’ se lo utiliza para diferenciar a trabajadores que pertenecen a distintos sectores como Salud, Educación, Seguridad, Administración, etc., que contemplan situaciones particulares de retribución en función de las características de las funciones previstas y/o asignadas para la prestación de servicios. Existen once (11) ‘convenios’, que agruparon -al mes de Julio de 2011- según el sistema de liquidación de haberes, 32.694 cargos (no agentes, ya que un agente puede ocupar más de un cargo, como en Educación, donde los cargos son turnos u horas).

⁸⁸ Se trata de un problema absolutamente sistémico, al que se refiere Herrscher (2003) en su obra *Pensamiento Sistémico. Caminar el cambio o cambiar el camino*. En palabras del autor: “[...] ‘la sogá se estira’ a lo largo de todo margen de mejoras que pueda realizar cada sector actuando por sí solo, pero inexorablemente se llega a un límite a partir del cual las mejoras requieren que trabajen todos juntos. Si no lo hacen, si cada uno defiende su territorio, si aún con la mejor intención cada uno se preocupa sólo por lograr lo óptimo en su sector, el avance se detiene, pues no hay más ‘soga individual’ [...]” (Buenos Aires, Granica, p. 39).



elementos o herramientas individuales para su trabajo como computadoras e impresoras; y aspectos organizativos como la disposición y acceso a documentación y la coordinación de procesos con otras áreas.

Se detectó una situación que consideramos clave desde la perspectiva asumida, a saber: la definición política de puestos de nivel operativo y/o que implican manejo de conocimientos específicos o técnicos y el criterio político de designación de quienes los ocupan. Así se ven afectados por el sistema constitucional de renovación periódica de funcionarios. Por ello deberían ser ocupados por funcionarios de carrera o agentes, dado que en ambos casos contarían con mayor estabilidad y no se perderían las destrezas adquiridas, lo que consideramos conveniente para la mejor gestión operativa.

Cabe agregar que existe una línea de pensamiento casi unánime en el seno de la Administración Pública Provincial que sostiene que las técnicas de gestión sólo están reservadas al sector privado, lo que se percibe como un inconveniente para el planeamiento del cambio. Si bien las organizaciones públicas presentan particularidades propias pues no hay accionistas o dueños de capital, no buscan el lucro ni permanecer en el mercado aplicando estrategias para fidelizar clientes, presentan problemas de gestión que bien podrían ser encarados aplicando aquellas técnicas. Lo que se advierte como necesario es la optimización de recursos públicos que son de la ciudadanía.

La ausencia de una política de administración de recursos humanos es una de las causas principales de la prestación deficitaria de los servicios públicos en La Pampa y, además, este hecho conlleva otras consecuencias, entre ellas:

- Se erogan recursos financieros para remunerar trabajo que no es útil.
- Muchos agentes no se consideran valorados por sus capacidades y se genera un clima de apatía.
- La existencia de agentes sin tareas asignadas que perciben remuneraciones de la misma cuantía que quienes prestan servicios útiles, en general produce el



efecto ‘contagio’ entre los mejores recursos humanos, por la pérdida de motivación de prestar servicios y no ser reconocidos de manera diferenciada.

- Tensiones internas permanentes por la falta de personal en ciertas ubicaciones, particularmente en ciertos tipos de servicios, lo que ocasiona problemas por sobrecarga de trabajo a los otros agentes de las ubicaciones afectadas y reclamos de los usuarios de los servicios públicos, por las notorias falencias en las prestaciones.
- Tales problemas llevan a reclamos salariales y como parte de una forma de atención a la demanda, la decisión de crear nuevos cargos para mejorar las prestaciones de servicios.
- Incremento de la ejecución presupuestaria dado el uso corriente de recurrir a la terciarización en el sector privado, contando en realidad con recursos humanos que podrían evitar estas erogaciones.

Ahora bien y para avanzar en una adecuada administración de estos recursos resulta fundamental establecer los sistemas de información con los que cuenta la Administración Pública Provincial. Entendemos que los sistemas de información son los que permitirían un manejo adecuado de la información que contribuirá a mejorar ciertos aspectos de la gestión de los recursos humanos, dada la magnitud de miles de personas que se desempeñan en la Administración Pública a lo largo y ancho de la Provincia, en diferentes tareas, sectores y especialidades⁸⁹. Por ello, avanzamos en evaluar el tipo de sistemas de información que se han aplicado.

2. Sistemas de información actuales para la gestión de los Recursos Humanos

Como ya lo adelantamos en el Capítulo I, en general, solo cuando se les hace conocer a los responsables de la gestión sobre la posibilidad de contar con sistemas

⁸⁹ En Julio del año 2011 se liquidaron –como se indicó- 32.694 cargos en los distintos ‘convenios’, para lo que se procesaron 26 tipos de liquidaciones (10 de tipo ‘general’ y 16 de tipo ‘complementaria’) que arrojaron 68.507 retribuciones calculadas (cada una implica un recibo de sueldos), para un total de 22.467 personas.



de información -en este caso sobre los recursos humanos- y las utilidades que se obtendrían para su propia gestión, despierta en ellos la necesidad de contar con información útil. Concluimos que recién ahí, en muchos casos, advierten sobre la carencia administrativa que, ‘invisible’ a sus ojos, es puesta así en evidencia.

La excepción se observa en el área que hemos definido en el Capítulo I como ‘núcleo sistémico’⁹⁰. En este sector se requiere de información vinculada a los recursos humanos en lo que tiene que ver con las actividades que realizan y otros datos para así confeccionar el presupuesto, prever los recursos para financiar los salarios, liquidar y pagar. Interviene en toda decisión de tipo salarial, las que tienen alto impacto en el equilibrio presupuestario general, función de la que es el principal responsable.

¿Qué tipo de sistemas existen en la actualidad y en dónde?. No se cuenta con un sistema de información integrado sobre los recursos humanos de la Administración Pública Provincial⁹¹. Existe una Dirección General de Personal que trata sobre la mayoría de los agentes de la Administración Pública Provincial y de la que depende el Servicio Médico Oficial, en donde se lleva el registro de las enfermedades y debería, además, realizar controles y seguimientos.

Además de la Dirección General de Personal, existen otras reparticiones creadas para algunos ‘convenios’: la más importante es la Dirección General de Personal Docente. En esas reparticiones para la administración de personal (en adelante ‘reparticiones de personal’) de la Administración Pública se realizan todas las actividades que tienen que ver con la apertura del legajo individual y registro de las novedades sobre la situación del agente, respecto a su formación, estado de salud, sanciones, inasistencias, etc. Sin embargo, la carga de los datos de los agentes

⁹⁰ Compuesta por las Jurisdicciones y Unidades de Organización donde repercuten todas las actividades de la Administración Pública: Ministerio de Hacienda y Finanzas y sus Unidades de Organización, Tesorería General y Contaduría General.

⁹¹ En el próximo Capítulo se desarrolla la observación sobre un problema basal que muestra una realidad invertida en la que los sistemas de información (además de separados y desintegrados) están condicionados por sistemas informáticos incompatibles entre sí.



al momento de su alta, se realiza en un sistema de información (uno en cada 'repartición de personal') que carece de integración con:

- el resto de las 'reparticiones de personal';
- el sistema del Servicio Médico Oficial;
- el sistema presupuestario de cargos;
- los sistemas de liquidaciones de sueldos;

Asimismo, cuando se producen novedades respecto del agente, como por ejemplo su estado de salud, la obtención de un título, etc., no se actualiza el sistema informático utilizado para el alta, sino que solamente y según el caso, se incorpora el papel a la carpeta que le da forma física al legajo. De esta manera, se carece de información que surja del procesamiento de los datos de los sistemas de personal. Cabe preguntarse, entonces, ¿cómo se obtiene la información sobre cantidades de agentes según 'convenio' (salud, seguridad, administrativos, etc.), ubicaciones, remuneraciones, conceptos liquidados, etc.? Lamentablemente los distintos sistemas ofrecen una información parcial respecto de lo que se requiere.

Ahora bien, la respuesta más abarcativa y de mayor alcance la encontramos en el procesamiento de los datos que se cuentan en el sistema de liquidación de sueldos. Sin embargo este sistema no está integrado a los de las 'reparticiones de personal' o lugares de origen donde deberían registrarse las novedades⁹².

Además, ante la necesidad de información que se sepa disponible en el sistema de sueldos, difícilmente pueda obtenerse en forma oportuna. En muchos casos no se dispone de rutinas de procesamiento de datos para su rescate y transformación en información útil, lo que obliga a configurar procesos ante cada pedido. Ello atenta contra la oportunidad de la información, porque el trabajo lo

⁹² Para ilustrar esta situación: por ejemplo, podemos saber a cuántos agentes se les liquida el título universitario para luego inferir la cantidad de profesionales de la Administración Pública Provincial. Como la información proviene del sistema de liquidaciones y en el cual lo importante es la existencia del título para incorporarlo a la retribución, no se tiene información sobre qué profesión desempeña, en consecuencia, se desconoce con cuántos abogados, contadores, arquitectos, ingenieros, médicos, enfermeros profesionales, etc., cuenta la Administración. De la misma manera, si a un profesional no se le liquida el título, por ejemplo en el Ministerio de Cultura y Educación en el caso de los docentes, para estos reportes se trata de un agente sin ese título.



deben realizar agentes afectados a tareas impostergables como las liquidaciones de haberes. Asimismo no es sencillo ni rápido procesar los datos de la manera adecuada para obtener la información que realmente satisfaga la necesidad del requirente. Así, un responsable de una Unidad de Organización no cuenta con información básica sobre sus recursos humanos y si la requiere debe solicitarla a otro sector, ya que no están previstas formas de acceso a sistemas de consultas. En este marco nos preguntamos ¿se solucionaría el inconveniente liberando estos accesos? No, dada la pluralidad de sistemas y la disponibilidad de agentes con conocimientos de cada uno de los distintos sistemas informáticos (e incluso sus lenguajes de programación y/o base de datos) para obtener a partir de la extracción de datos, los reportes requeridos.

De modo general, puede advertirse que ante la necesidad de información puede solo obtenerse un listado de personas con ciertos datos⁹³.

Cuando se requiere de información para la que necesariamente debe recurrirse a datos que existen en más de un sistema de informático, se presenta un grave problema consecuencia de la configuración independiente de las aplicaciones

⁹³ Si en una unidad de organización se requiere información sobre los recursos humanos a su cargo puede obtener el detalle analítico de datos y luego aplicar filtros a fin de contar con información más sintética, pudiendo disponer, entre otros datos:

- individualización del agente: nombre y apellido, documento, afiliado y número de legajo.
- 'convenio' al que pertenece (administración; salud; educación, etc.).
- La Jurisdicción y unidad de organización presupuestaria donde se ejecuta la erogación de su retribución (revista).
- La ubicación real de desempeño de tareas, según el sistema.
- Si interesa la edad, se puede obtener el dato de la fecha de nacimiento.
- El título, pero solo indica 'sin título', 'secundario', 'universitario 5 años', etc.
- La categoría según el 'convenio' al que pertenece. En el caso de los funcionarios, en muchos casos se indica el cargo del funcionario equivalente para la liquidación del sueldo, sin referenciar el cargo que realmente tiene asignado. Además, se agrega la 'rama' prevista en el 'convenio'. De tal manera, resulta que el dato es muy general. Ilustremos. Para el 'personal de la Ley 643', se indicará 'administrativo general', 'mantenimiento y producción', 'servicios generales'. No es posible así conocer la función que cada uno cumple. Por ejemplo para Contaduría General: si el agente es jefe, habilitado, se desempeña en un depósito o en el Despacho, Habilitación o Ajustes y Liquidaciones. Por ello, la 'rama' no es útil a los efectos de ayudar a la gestión. Las falencias afectan a sectores como Salud, por ejemplo. Se indicó que se puede acceder, sobre cada agente, respecto a la Jurisdicción y unidad de organización presupuestaria así como la ubicación en la que trabaja, por ejemplo un hospital. Sin embargo, no se tiene ningún tipo de dato del sector específico de prestación dentro del establecimiento asistencial. Así, no se puede saber con cuántas personas se cuenta en enfermería, en laboratorio, en guardia, en depósito de medicamentos, etc. Tampoco –recordemos- conocer la cantidad de médicos, bioquímicos, farmacéuticos o enfermeros profesionales existen pues todos son agentes genéricos con título universitario.



y la inexistente interoperabilidad de las reparticiones públicas. En efecto es difícil ‘unir’ las bases de datos a partir de la falta de coincidencia del nombre de los campos que contienen los registros⁹⁴.

Otro inconveniente vinculado a los sistemas de información y los recursos humanos es que, cuando se encuentran informatizados⁹⁵, como todas las novedades relacionadas a los mismos son de carga manual, y a su vez la novedad no se ingresa en su origen, los datos de las bases no se encuentran actualizados. Por ejemplo para las liquidaciones de sueldos esta modalidad actual de ingreso de las novedades es la que explica el enorme retraso en el pago a ciertos agentes de la administración⁹⁶ y el cumplimiento en término de los aportes y contribuciones sociales. Además se observan con frecuencia desfases entre los conceptos liquidados y los que realmente corresponde al agente, ya que se producen novedades que no llegan a tiempo

⁹⁴ Un ejemplo de esta situación se presenta si se quiere información sobre las enfermedades del agente y combinarla con la del sistema de sueldos. Se debe solicitar el rescate de datos acumulados en las cargas que efectúa el Servicio Médico Oficial, en donde se tramitan todas las licencias de los agentes. Allí, quizás después de varios días se obtengan los datos, para los años en que se hayan solicitado. En primer lugar hay que ‘unir’ los años de la base del Servicio Médico, pero nos encontramos con algunos problemas: el mismo número de ubicación de trabajo o de localidad es utilizado en diferentes ubicaciones o localidades, a lo largo de los años. De modo que, unida la información, la localidad o ubicación aparecerá a lo largo del tiempo con distintos códigos, con lo que parecen lugares diferentes. Podríamos encontrarnos con agentes con enfermedades que inician o finalizan en fechas imposibles, ya que los sistemas no emiten alertas por errores de tipeo. Dada la falta de aprovechamiento de los datos, nos encontramos con una proporción altísima de enfermedades ‘sin clasificar’ por su incompleto ingreso al sistema. Evidentemente los agentes perciben como innecesaria la carga completa por la ausencia de un destino útil a los datos, con lo cual solo cumplen el trámite de carga sin control. Si se trata de un docente, puede parecer que enfermó muchas veces, pero se trata de la misma enfermedad en cada cargo escolar. Es que los datos se encuentran por ‘cargo’, no por persona. Cada turno en una escuela es un cargo, o cada agrupación de horas cátedra es otro, más allá que el agente sea el mismo. Si se quisiera tener otros datos como por ejemplo el resto de las licencias gozadas, familiares a cargo, capacitaciones realizadas, sanciones aplicadas, historial de lugares de trabajo, etc., no sería posible.

Superadas todas esas dificultades para remediar los problemas de coherencia de datos provenientes de un mismo sistema (el del Servicio Médico), y si aún la información que obtendríamos es oportuna, debemos trabajar para acoplarla a la base de datos del otro sistema (el de sueldos). Así, por ejemplo debemos determinar cuál ‘ubicación del agente’ es la válida, si la proveniente del sistema de sueldos o del Servicio Médico, ya que los códigos que se utilizan en los sistemas son diferentes.

⁹⁵ No todos los datos referidos a los agentes se encuentran ingresados a sistemas informáticos. Así, parte de los sistemas de información se materializan en el tradicional archivo en papel. Aquí la dificultad se presenta en el acceso oportuno a los datos, no solo por las cantidades de archivos sino por las precarias técnicas para facilitar el rescate de datos.

⁹⁶ Los perjudicados son principalmente quienes cumplen suplencias (Educación y Salud) así como quienes ingresan a la Administración o se les otorgan nuevos adicionales en sus retribuciones. Todas estas novedades solo ingresan al sistema en la repartición encargada de las liquidaciones de sueldos, cuando recibe la notificación del acto administrativo respectivo. En tal sentido, cabe precisar que hay tres tiempos que retrasan el pago: 1) el que demora la generación del acto administrativo, que transcurre entre el lugar de origen de la novedad y el sector ‘empleador’ responsable; 2) la generación y remisión formal de la unidad de organización responsable de la novedad al sector liquidador y 3) la carga manual en el sector que liquida los sueldos.



(ejemplo: renunciaciones, inasistencias, subrogaciones, defunciones, etc.), por lo que se calculan y abonan liquidaciones con errores que posteriormente deben ser corregidos⁹⁷.

Es evidente que la obtención de información sobre los recursos humanos en la Administración Pública Provincial es demasiado compleja. Se puede apreciar claramente que los sistemas no están integrados, que la información que se puede lograr no es veraz ni oportuna y su calidad no es confiable ya que no hay seguridad sobre la pertinencia de los datos procesados⁹⁸.

Se requiere de información útil a las necesidades propias de gestión de cada sector. Así para el 'núcleo sistémico' será consolidada y sintética, a grandes números, por convenios, sectores, determinadas situaciones o clasificaciones; que principalmente resuma la información más analítica de los distintos sistemas de información configurados para las necesidades de gestión a otro nivel de usuarios, sintetizada a distintos grados según se la requiera para que sea útil.

Para cerrar esta primera parte del prediagnóstico, centrado en el recurso humano, valen algunas aclaraciones. Consideramos importante presentar de forma diferenciada el prediagnóstico sobre el recurso más valioso en cualquier organización –el humano- ya que sólo es a través del cual cualquier proceso de cambio puede implementarse. Si bien este trabajo no tiene por objeto un tema de gestión de los recursos humanos en la organización no se puede dejar de resaltar su fundamental importancia.

En el Capítulo IV que sigue a continuación nos dedicamos a desarrollar el prediagnóstico de otros aspectos importantes a considerar si pretendemos un exitoso

⁹⁷ Como consecuencia de ello, en muchos casos a) se convoca al personal desvinculado (o sus derechohabientes) para recuperar sumas erróneamente abonadas; b) se imputa responsabilidad a los 'data entry', que no contaron con tiempo de carga de todos los datos recibidos a las fechas de corte de las liquidaciones; c) se insume tiempo valioso en la atención de múltiples reclamos, entre otros inconvenientes.

⁹⁸ Asimismo, para lograr información, se requiere en muchos casos de autorización de otros sectores para proporcionar datos, por lo que se depende de su voluntad y disponibilidad de tiempo para realizar esa tarea. Una vez obtenidos, el paso siguiente es filtrarlos, corregirlos y procesarlos en información útil, lo cual supone además que en la unidad demandante de información exista personal capacitado en el manejo de utilitarios para efectuar la tarea lo que en general no sucede.



planeamiento. La importancia otorgada radica en su alta criticidad observada sobre el desempeño organizacional.



CAPÍTULO IV

Murallas invisibles

“Lo importante no es lo que sucede sino como lo interpretamos”

Lair Ribeiro

Tal cual anticipamos en este capítulo continuamos con la exposición de los resultados del prediagnóstico.

Recordemos que nuestra propuesta tiene por objeto contribuir al planeamiento del cambio para implementar un sistema de información a fin de mejorar la gestión y control de la Administración Pública Provincial, en el marco de la modernización del Estado.

Los sistemas informáticos se encuentran dentro de los sistemas de información, con el objeto de automatizar y así agilizar y simplificar operaciones, mediante el desarrollo de aplicaciones (software), y que requieren además de elementos físicos (hardware). Por ello en este capítulo, en primer lugar, desarrollamos el estado situacional en materia de sistemas informáticos, para lo que se realiza un análisis de distintos aspectos que los explican y condicionan.

Por otro lado, además, se detectan operaciones que consideramos críticas (esto es: fundamentales, basales) en el ámbito de la Administración Pública Provincial y que son sobre las que debe apuntarse con especial atención en el planeamiento del cambio organizacional para la mejora de la gestión y control. Esto se desarrolla a partir del segundo punto del presente capítulo.



1. Sistemas informáticos⁹⁹

Antes de arribar sobre lo informático, para un sistema concreto entendido como un conjunto interrelacionado de elementos para un determinado fin, en primer lugar se deberían definir los sistemas de información que éste requiere en función de sus necesidades y recién en segunda instancia –ahora sí- los sistemas informáticos que podrían simplificar sus operaciones¹⁰⁰. Sin embargo, esto parece invertido en la Administración Pública Provincial, donde se observa que los sistemas de información parecen estar condicionados por la configuración de los procesos y la tecnología aplicada en el desarrollo de sus sistemas informáticos¹⁰¹.

La ausencia de enfoque sistémico impidió visualizar procesos complejos que unen en fases distintas operaciones y que vinculan además múltiples sectores. Al prevalecer esta perspectiva de visión zoom parcial de una totalidad mayor, ante cada necesidad de agilizar un determinado proceso se han aplicado herramientas tecnológicas para crear sistemas informáticos independientes, lo que ha disgregado y desarticulado definitivamente los procesos mayores de los que estos en realidad forman parte, desuniendo así las distintas operaciones necesarias para desarrollar actividades que permitan cumplir tareas y así objetivos.

Visto como una cadena, se visualiza una concentración en la mejora de un eslabón independiente, olvidándonos que para que la cadena exista debemos tener en cuenta que se une con otros eslabones. Un conjunto de eslabones no es una cadena e individualmente no tienen utilidad. En lugar de reforzar eslabones para tener una cadena más fuerte, la aplicación de tecnología se ha concentrado en

⁹⁹ Es necesario advertir que se observará en este desarrollo la total ausencia de términos técnicos en materia informática, los que se evitan intencionalmente para no perder el enfoque del presente trabajo.

¹⁰⁰ En el Capítulo II se desarrolló sobre la diferencia entre sistema informático y sistema de información. Recordemos que el primero incluye personas, datos, actividades y/o técnicas de trabajo y recursos materiales en general y puede (o no) incluir dentro de sí a un sistema informático, es decir, puede informatizarse.

¹⁰¹ Siguiendo a Ch. François (1992) se observa el inconveniente establecido en la definición de 'Sistema para la informática': "[...] la definición de sistema en informática es más simple y más restrictiva que la que se usa en la Teoría General de Sistemas. Pre-adapta nuestra visión del sistema a las necesidades de la computación, lo que tiene la ventaja de poder calcular funciones, efectos, egresos, etc..., y el inconveniente de eliminar todo lo que no se deja modelizar en forma de funciones de transiciones" (Cf., op. cit., p. 165).



reforzar eslabones creando individualidades de distinto tipo que ahora no encajan entre sí.

Así principalmente donde se incorporó tecnología se produce una reducción que lleva a imaginar gráficamente la relación uno a uno entre sistema de información-sistema informático. Se perdió el concepto de sistema de información como real contenedor del informático y esa configuración informática y la nula interoperabilidad transformaron a las reparticiones de la Administración Pública, en muchos casos, en un conjunto de sistemas individuales separados y aislados que atienden solo a sus fines internos sin observar uno mayor. En efecto, basándonos en la definiciones de conceptos propios de la teoría general de sistemas, desarrollados en el marco conceptual que sustenta el trabajo, podemos afirmar que se observa, en la Administración Pública Provincial, la existencia de ‘sistemas concretos’ con muy escasa ‘conexidad’, la que no alcanza los niveles mínimos para darle coherencia al sistema al que pertenece (la Administración Pública). Además es pobre e inadecuada la integración en un sistema mayor (el ‘sistema integrado’: la Administración Pública en su conjunto)¹⁰².

Esto se transforma en un condicionante que dificulta el proceso de cambio hacia la integración sistémica propuesta para la modernización del Estado.

Visto ese prediagnóstico donde predominan sistemas separados; y recordando que sistema puede ser definido como “un conjunto de elementos

¹⁰² Los conceptos que a continuación se precisan corresponden a la obra de Ch. François (1992) *Diccionario de Teoría General...* en términos textuales:

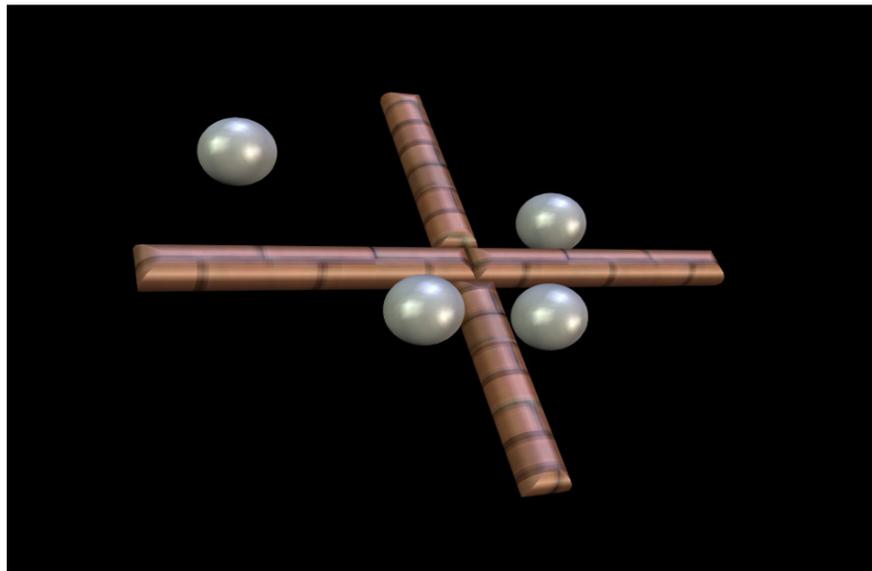
- Sistema concreto: Transcribe una definición de M. Bunge, “(1) Una cosa compuesta de partes que no son mutuamente independientes; que, por el contrario, se encuentran interconectadas” y agrega “todo sistema tiene propiedades emergentes, es decir, propiedades que no poseen sus componentes” (p. 166).
- Sistema integrado: “Sistema compuesto por elementos y subsistemas muy fuertemente interconectados, con procesos y funciones interdependientes de manera permanente y estrecha [...] no puede superar la destrucción de alguno de sus subsistemas críticos, ni tampoco la ruptura de las interdependencias entre los subsistemas [...] ningún sistema es totalmente integrado. Es necesario un cierto grado de limitación de su conexidad interna máxima posible, para que pueda seguir teniendo adaptabilidad” (p. 169)
- Conexidad: “Grado de interconexión entre los elementos y entre los subsistemas del sistema” y agrega “Un mínimo de conexidad es necesario para asegurar la coherencia del sistema, pero un exceso de conexidad tiende a reducir y, eventualmente, a destruir su adaptabilidad [...]” (p. 54).
- Adaptabilidad: “Capacidad de un sistema de controlar sus ingresos o los efectos de éstos, a fin de adecuarlos a sus necesidades. [...] La adaptabilidad implica un potencial de cambio, la adaptación es un estado” (p. 23).



interrelacionados con un objetivo común” (Herrscher 2003)¹⁰³; entonces ¿puede considerarse a la Administración Pública Provincial un sistema?. Afirmamos que sí, y nos basamos en el aporte teórico de ese mismo autor, para lo que adaptamos ejemplificaciones que utiliza con un estilo único en su obra *Pensamiento Sistémico. Caminar el Cambio o Cambiar el Camino*¹⁰⁴. Tratando de imitar su didáctica y modificando su redacción: si observamos que nada tiene que ver con nada, que falta un hilo conductor, que cada uno vive en su propia nube y no se percibe un objetivo común, entonces lo observado es un mero conjunto de recursos humanos y materiales; pero si en realidad suceden cosas que se relacionan unas con otras, entonces es un sistema, y no deja de serlo porque sea pobre la articulación. Con ese criterio entonces, para cualquier caso, en lugar de decir ‘es un sistema’ deberíamos decir que ‘lo consideramos un sistema’ porque percibimos que tiene o debería tener características de sistema.

En el siguiente gráfico se representa la falta de conexión de los sistemas de información entre sí, siendo independientes, estancos.

Ilustración 3
Los sistemas de información en la actualidad



Elaboración propia

¹⁰³ op. cit., p. 40.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 41-42.



Luego de la observación principal anterior, se indican a continuación distintos aspectos que condicionan y explican la situación general de la Administración Pública Provincial respecto de los sistemas informáticos.

2. Incumbencias de Organismos del Estado

Según la Ley Provincial N° 1.666/1995 *de Ministerios* -y sus modificatorias¹⁰⁵- en su artículo 20 inc. 14) establece que es incumbencia del Ministerio de Hacienda y Finanzas: “intervenir en todo lo atinente al ámbito informático de la Hacienda Pública Provincial”. Por ello, cualquier decisión de inversión en software o hardware requiere la intervención de ese Ministerio a través del Centro de Sistematización de Datos (Ce.Si.Da.). Dicho Centro, dependiente de la Subsecretaría de Hacienda y Finanzas, desarrolla sistemas informáticos a pedido de las distintas reparticiones de la Administración Pública.

Los sistemas informáticos (en adelante también los llamaremos aplicaciones o soluciones) desarrollados a lo largo del tiempo para atender a quienes han demandado la agilización de operaciones mediante la aplicación de tecnología, son independientes entre sí. Por ello, es que no integran o comparten los datos e información que producen. Vale decir, un sistema informático en particular no es útil para otros, sino sólo para el sector para el que fue configurado; de ahí que los mismos datos son frecuentemente ingresados en distintos sistemas informáticos. Si se los quiere integrar, la tarea es complicada porque no se han usado lenguajes compatibles en las configuraciones y/o las codificaciones no son uniformes. Más grave aún es la falta de planificación a futuro que impide, en muchos casos, efectuar modificaciones en los actuales sistemas informáticos para incorporar nuevas utilidades/tipos de usuarios según sus necesidades/operaciones.

¹⁰⁵ En adelante toda vez que se mencione la citada Ley se hará referencia implícita a su normativa modificatoria y concomitante.



Por otro lado, en general los sectores que requieren el desarrollo de aplicaciones solo efectúan el pedido y se resisten a colaborar con el personal del Centro en el seguimiento de la configuración. Por ello, el producto finalmente obtenido no es utilizado plenamente porque no resulta lo útil como se pretendía, pues no hubo un trabajo colaborativo que permita un feedback de retroalimentación para el logro de una solución informática adecuada. También se observa que hay sectores que demandan soluciones informáticas sin tener en claro el destino o utilidad de la información que requieren ni el origen de los datos a procesar. Es difícil lograr una aplicación si no se tiene claro para qué se la necesita y por qué. Esto último muestra así casos de falta de claridad sobre gestión operativa, falencia que no puede ser solucionada con sistemas informáticos, sino que se trata de causales diversas, dinámicas y articuladas.

La definición, configuración e implementación de sistemas informáticos se ven seriamente afectadas por la renovación constante de funcionarios, lo que atenta con el planeamiento a largo plazo que involucre más de una gestión gubernamental.

Sin embargo se advierte hoy en día que desde el Centro se realiza un esfuerzo en que al configurar aplicaciones se prevean necesidades de sectores distintos que puedan estar relacionados. Si bien cuentan con personal comprometido y capacitado, las necesidades y requerimientos superan la posibilidad de generación de respuestas pues los mismos agentes que deben desarrollar tareas operativas y de mantenimiento de los sistemas son quienes configuran las aplicaciones nuevas. Cada vez que desarrolla una aplicación disminuye a futuro el tiempo disponible de su personal, ya que quedan afectados no solo al mantenimiento normal de los sistemas creados, sino a la solución de constantes problemas que expresan los usuarios que no adquieren las destrezas para la operatividad, en algunos casos atribuido a la falta de compromiso laboral, aunque se carece de planes permanentes de formación de usuarios.

Un problema importante en cuanto al software es la terciarización a que ciertos sectores recurren para el desarrollo de aplicaciones, incumpliendo con lo



previsto en la Ley N° 1.666/95. Las razones que se esgrimen para justificar esta práctica son:

- No se está dispuesto a esperar que el Centro disponga de tiempo para desarrollar la aplicación.
- Se desconoce (en las dos acepciones de la palabra) la normativa que obliga a la intervención indicada.
- Se realiza el desarrollo para evitar compartir datos e información con otros sectores¹⁰⁶.
- Hay funcionarios que tienen mayor confianza en terceros privados en cuanto a su capacidad para el desarrollo de soluciones informáticas.

Por otra parte se advierte que existen problemas de competencias en el ámbito de las comunicaciones, por la superposición de funciones entre el Ce.Si.Da. y la Dirección de Comunicaciones perteneciente a otro Ministerio¹⁰⁷. El avance de las tecnologías de información sin la adaptación normativa y de órganos en la Administración Pública Provincial provoca conflictos de incumbencias entre el Centro de Sistematización de Datos, por sus facultades según el artículo 20 inc. 14) de la mencionada Ley y la Dirección de Comunicaciones, por lo establecido en el inc. 13) del artículo 20 bis de la misma norma. Esta tensión pone en evidencia que las nuevas tecnologías informáticas incluyen a las comunicaciones, lo que no se manifestaba con la intensidad actual al momento de sancionar la ley. Desde una perspectiva general y actual puede afirmarse que la informática ya no se ocupa

¹⁰⁶ En particular con el Ministerio de Hacienda y Finanzas, del que depende el Centro, dado que como la función principal de ese Ministerio es la de programación de la ejecución financiera y ejecución del Presupuesto (Ley N° 1.666/95, artículo 20, inc. 1), se teme sufrir recortes presupuestarios en la asignación de recursos.

¹⁰⁷ Según la Ley N° 1.666/95 artículo 20 bis inc.13) es incumbencia del Ministerio de Obras y Servicios Públicos: "supervisar el funcionamiento del Centro de Comunicaciones 'La Pampa'" (artículo incorporado por artículo 33 de la Ley 2.150/05). Así, la Dirección de Comunicaciones, dependiente de la Dirección General de Obras Públicas, del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, tiene asignadas como funciones: "Área a cargo de intervenir en todo lo relacionado con el empleo, mantenimiento y funcionamiento de sistemas, aparatos o mecanismos de telecomunicaciones operados por organismos oficiales provinciales o de propiedad de estos. Intervenir y asesorar en todo lo relativo a estudios, proyectos, instalaciones y acciones de fomento de las telecomunicaciones. Impartir instrucciones sobre el empleo y normas de funcionamiento de los sistemas de telecomunicaciones operados por los organismos provinciales a fin de lograr la uniformidad de normas de aplicación e intervenir en todo lo relativo a la integración de las telecomunicaciones oficiales provinciales al servicio nacional e internacional" (Disponible en <http://www.lapampa.gov.ar/ministerio-de-obras-y-servicios-publicos/3905.html>. Consultado en Junio/Julio de 2011).



únicamente de la instalación de una computadora aislada y/o la programación de un aplicativo para una necesidad sino que ha integrado en su ámbito las tecnologías de la información (TIC's)¹⁰⁸. A su vez las TIC's implican nuevas prácticas tales como integración de datos, uso de la información, desarrollo y uso de comunicaciones de voz y otros tipos que deben ser definidas bajo una misma política; centralizadas en una unidad ejecutora con incumbencias acordes a esta nueva realidad. En la Administración Pública Provincial sucede, paradójicamente, que existen dos áreas que toman decisiones tecnológicas, las que en general, son diferentes, cuando no incompatibles; situación que produce problemas operativos y erogaciones financieras innecesarias.

Es función del Ministerio de Hacienda y Finanzas, según el artículo 20 inc. 11) de la Ley N° 1.666/95: “tender al permanente mejoramiento y modernización de la Administración Pública Provincial, coordinando y controlando la política de racionalización”. En cualquier caso se requiere del trabajo conjunto de distintos sectores, comenzando con un análisis de la situación problemática que invita a la idea de mejorar y modernizar. Pero ello pone en evidencia la forma de operar y aplicar recursos.

Así, en general, los distintos sectores temen que este análisis ocasione una justificación de recortes presupuestarios y ello se manifiesta en su reticencia a prestar la colaboración necesaria para que el Ministerio de Hacienda y Finanzas pueda cumplir adecuadamente aquella función¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Se trata de un conjunto de tecnologías para gestionar información (almacenar, recuperar, enviar y recibir entre distintos lugares, procesar y elaborar informes). Entre otros incluye a internet de banda ancha; teléfonos móviles de última generación; televisión de alta definición; códigos de barras; bandas magnéticas para tarjetas; cámaras digitales; etc. Estas tecnologías revolucionaron la vida y la gestión de las organizaciones. Conceptos extraídos de <http://www.serviciostic.com> (consulta en Agosto de 2011). A nivel nacional encontramos un importante antecedente normativo en el Decreto PEN N° 378/2005 que regula el uso de la TIC's en parte del Sector Público Nacional (alcanza a los sectores enumerados en los incisos a) y c) del artículo 8 de la Ley N° 24.156/92 *Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional*).

¹⁰⁹ Predomina el paradigma mental según el cual el Ministerio indicado sólo recorta gastos en pos de obtener el superávit de las cuentas públicas. Asimismo las prioridades del Ministerio indicado están vinculadas casi exclusivamente al cuidado de la ejecución de los recursos y gastos, delicada función que absorbe el tiempo disponible y deja escaso margen para atender al mejoramiento y modernización de la gestión pública.



3. Marco tecnológico

Las tecnologías aplicadas tanto en software como hardware no escapan a la misma problemática que se ha señalado en la exposición del prediagnóstico general, a saber, los sistemas y las decisiones tecnológicas no son coherentes por lo que no hay una clara definición de un marco estratégico para su desarrollo¹¹⁰. De ahí se comprende la inexistente integración de subsistemas de apoyo a soluciones operativas ya fuere entre sí y/o con otros sistemas que los contengan y que tengan otros propósitos de gestión y/o control. Este rasgo basal se presenta, para nuestro estudio, en una evidente referencia empírica de la ausencia de interoperabilidad en las reparticiones de la Administración Pública Provincial.

La aplicación de procedimientos para ejecutar procesos, principalmente cuando involucra más de una oficina administrativa, encuentra dificultades por la variedad de tecnologías aplicadas tanto en software como hardware. Por ello sostenemos que es necesario, entonces, aunar criterios de inversión en tecnologías compatibles con los objetivos perseguidos.

Para ilustrar la situación enunciada tomamos un ejemplo. Al nivel operativo en su escala más baja, dentro de una misma oficina hay computadoras que no tienen capacidad para que ciertos aplicativos puedan ser instalados, por lo que el trabajo de ese agente no puede ser compartido con otros agentes, que utiliza aplicativos diferentes para el mismo tipo de manejo de datos. Por ejemplo no es posible aplicar un mismo sistema de mensajería electrónica interna ni correo electrónico, ni tampoco son compatibles los puertos de salida de la información, lo que multiplica los problemas cuando no todos están vinculados por red.

El caso, quizás, más destacado de falta de coherencia en las inversiones tecnológicas se manifiesta por la existencia de un servidor de datos separado del Poder Ejecutivo para el Ministerio de Cultura y Educación. Allí existen tres sectores

¹¹⁰ En materia de hardware es clara la inobservancia de una política estricta sobre tipo de tecnología a aplicar en materia de redes, servidores y terminales individuales.



separados que desarrollan tareas de informática, que no responden a una misma estructura jerárquica y no coordinan suficientemente sus acciones entre sí¹¹¹. En este servidor opera un sistema informático para ese Ministerio que no se integra con el sistema de liquidaciones, de designaciones, contable, de estadísticas de la matrícula, del Servicio Médico Oficial, solo por nombrar otros sistemas existentes en la actualidad¹¹².

La falta de una política integral de adquisición, mantenimiento y reemplazo del hardware se manifiesta con criticidad en la compra de equipos en las distintas Unidades de Organización que recurren a realizar sus propias compras. Esta práctica otorga mayor agilidad al trámite, pero puede resultar que se adquieran equipos de distinto tipo que implican mantenimientos diferentes¹¹³, lo que presenta dificultades a futuro.

En pocas palabras en materia de software ya se ha indicado que no se observa que los sistemas informáticos (adquiridos e implementados o de desarrollo propio) sean flexibles para su integración.

¹¹¹ Existe un sector informático que debería actuar, por Resolución Ministerial Nº 799/00, como Coordinador General del Area Informática en todo el Ministerio de Cultura y Educación. Sin embargo, el órgano rector del sistema debería ser el Ce.Si.Da., por la aplicación de la Ley Nº 1.666/95. La coordinación en realidad no se cumple y existen en ese Ministerio, además de la Coordinación indicada, otras reparticiones como el Centro de Informática y Comunicaciones Educativas (C.I.C.E.); Programa de Reforma de la Gestión Administrativa del Sistema Educativo (P.R.E.G.R.A.S.E) y Ce.Pro.De. (Centro de Procesamiento de Datos de Educación). La norma contempla además “*Otras Dependencias (donde hay informáticos)*”.

¹¹² Supongamos que se quiere conocer los cargos de los docentes de un establecimiento (maestro de grado, especial, coordinador, etc); los cargos que realmente se liquidan (efecto de las suplencias); causas de las suplencias; la cantidad de cursos del establecimiento y la matrícula de alumnos. Deberíamos recurrir a los datos de distintos sectores del Poder Ejecutivo. En primer lugar, en algunos casos solicitarlos por escrito y esperar la autorización. Una vez obtenidos, nos encontraremos con que los códigos de establecimiento utilizados en la carga de los alumnos, es diferente del que se utiliza en otros sistemas, por lo que no podremos vincular los datos pretendidos. Tampoco coinciden las denominaciones del lugar, por lo que se tardaría un tiempo importante en vincular las bases. Ahora bien si quisiéramos unir la matrícula de una unidad escolar con los datos de consumos de insumos provistos por la Cuenta Especial de Suministros: tampoco coincide la identificación de la ubicación. Además, en caso que ante la solicitud del artículo no existía stock, se lo habilita a adquirirlo en otra contratación, la que no queda registrada en el consumo. Tampoco es posible, para las ubicaciones, conocer sobre sus consumos en unidades monetarias, ya que se ejecuta el gasto en la unidad organización presupuestaria, que aglutina a todas las ubicaciones. Existen infinitudes de ejemplos sobre información básica para la gestión que no es posible de obtener.

¹¹³ Esta práctica origina otros inconvenientes: el costo unitario de las compras es más alto, al no fomentar la competencia ni aprovechar descuentos. Se observa principalmente en las compras de equipos para impresión, donde además la diversidad impide la reposición unificada de los cartuchos o toners, y se dificultan también los controles de uso racional y disposición final de los residuos generados (los cartuchos y toners pueden ser encuadrados como residuos tecnológicos, de alta contaminación ambiental, que requieren un manejo adecuado para evitar consecuencias negativas sobre la salud y el medio ambiente).



4. Análisis F.O.D.A. del Ce.Si.Da.

La posición competitiva del Ce.Si.Da. para integrarse a un proyecto de cambio como el que en este trabajo se propone, exponiendo sus actuales fortalezas y debilidades (que son de carácter interno) y las oportunidades y amenazas (de carácter externo) que interactúan con ésta unidad de organización¹¹⁴:

Fortalezas	Debilidades
<ol style="list-style-type: none">1. Ley 1.666/95. Artículo 20 inc. 14). Incumbencia legal en materia informática.2. Experiencia en desarrollo de proyectos tecnológicos.3. Dominio adecuado de múltiples áreas tecnológicas.4. Infraestructura de comunicaciones extensa y variada.5. Experiencia en gestión y prestación de servicios.6. Importante nivel de compromiso por parte de los recursos humanos.	<ol style="list-style-type: none">1. Ausencia del plan concreto e integral en materia de tecnologías de la información y comunicaciones.2. Configuración heterogénea de sistemas, con bases y lenguajes diferentes.3. Métodos y técnicas heterogéneas y no suficientemente efectivos en la gestión y el desarrollo de proyectos.4. Ausencia de estándares técnicos y de gestión.5. Manual de funciones y procedimientos.6. Desequilibrio entre disponibilidad de recursos humanos y demanda de servicios.7. Ejercicio de autoridad desde el nivel superior hacia el nivel medio y de éste con el nivel inferior.8. Necesidad de formación en gestión de mandos altos y medios.9. Desmembramiento edilicio de la organización.

¹¹⁴ Se toma como base un análisis F.O.D.A. efectuado por el propio Ce.Si.Da. en el año 2008.



Oportunidades	Amenazas
<ol style="list-style-type: none">1. Confianza desde la conducción política del Ministerio de Hacienda y Finanzas.2. Contaduría General, el mayor usuario de los sistemas, apuesta firmemente al Centro como órgano rector de la organización e innovación tecnológica de la Administración Pública Provincial.3. Tendencia mundial hacia la utilización de los servicios provistos por las tecnologías de la información y comunicaciones y recomendaciones emitidas por organizaciones de la administración pública que aconsejan su aplicación.4. Asistencia a capacitaciones, cursos, congresos, etc.5. Asignación de representatividad estatal en actividades pertinentes, nacionales y/o federales.6. El cambio de paradigma, que tiende a los sistemas WEB y el servicio orientado al ciudadano.7. Permanente solicitud de colaboración de distintos organismos, internos y externos.	<ol style="list-style-type: none">1. Desconfianza en altos niveles de otros Ministerios de la Administración Central sobre las políticas de seguridad informática y capacidad de soluciones del Centro.2. La sistematización en la Administración Pública responde a demandas sectoriales sin integración sistémica y no a un plan de modernización del Estado.3. Ausencia de una decisión del máximo nivel respecto al sector informático general.4. Falta de precisión en priorización de proyectos.5. Desbordante demanda laboral de mantenimiento, y por proyectos, en distintas etapas.6. Falta de claridad sobre necesidades de información de los sectores solicitantes de soluciones informáticas y escaso compromiso y seguimiento durante desarrollo de los productos.7. Descentralizaciones de compras de software y hardware.8. Indefiniciones sobre responsabilidades en la infraestructura y servicios de comunicaciones dentro de la órbita del Poder Ejecutivo. Superposición por artículo 20 bis. inc. 13) Ley 1.666/95.9. Asignación insuficiente de cargos.10. Dependencia organizacional (Ministerio de Hacienda y Finanzas).



Hasta aquí hemos mencionado las causales centrales respecto del problema y los objetivos del presente estudio, referidas a la Administración Pública Provincial y la efectiva existencia de adecuadas tecnologías de la información y comunicaciones y de políticas para la materia; lo cual hemos identificado como crítico y central en la gestión estatal.

Como se indicó, las causas son varias. Sin embargo, contar con adecuado software y hardware es parte de una política global que debe necesariamente contemplar principios y normas básicas para garantizar el cuidado de los recursos invertidos, lo cual obliga además a regular su uso a fin de proteger los equipos, el sistema integrado de información y los datos allí contenidos.

5. Uso responsable de los recursos informáticos

Si bien el cuidado de los equipos, sistemas, información y datos es fundamental más allá del grado de desarrollo o avance de las tecnologías de la información y comunicaciones, en la Administración Pública de la Provincia se verifica la ausencia de normas que establezcan límites a los usuarios en materia informática, tengan o no acceso vía red a algún sistema informático en particular, lo que expone al Estado en una situación no menos que vulnerable. Se trate de software o hardware, la seguridad depende en gran medida del uso responsable de los agentes que los disponen¹¹⁵.

Los correos electrónicos, el acceso a internet y la posibilidad de ingresar archivos contaminados que afecten computadoras y sistemas vía los puertos de acceso son riesgos que sin dudas hay que tener en cuenta para encontrar equilibrio entre seguridad y desarrollo normal de tareas¹¹⁶.

¹¹⁵ Un caso extremo es el Contaduría General, en donde por cuestiones de seguridad informática los equipos nuevos quedan prácticamente inutilizados: se les restringen los puertos USB, las lectoras y grabadoras de CD, los accesos a internet son muy limitados, cuando no nulos. Sin embargo, ciertas computadoras tienen acceso a correos privados, potenciales transmisores de virus. Todas las limitaciones que dificultan el trabajo por un lado resultan inútiles ante los pocos casos de uso irresponsable, por otro.

¹¹⁶ Los accesos a internet son limitados, lo que dificulta el trabajo del agente, o bien carecen de todo límite, lo que pone en riesgo los equipos y sistemas.



Es de destacar que no existen procedimientos claros para altas de usuarios con accesos a sistemas, asignación de correos electrónicos y sus bajas. En efecto no se encuentran antecedentes sobre la existencia de algún tipo de manual o instructivo donde se establezcan con claridad normas regulatorias de aplicación.

La falta de criterio uniforme lleva a que las reparticiones apliquen medidas diferentes.

En caso que un agente haya hecho un uso no aconsejado de los recursos confiados es poco lo que se puede hacer, aunque debieran tramitarse las sanciones previstas en la norma de régimen disciplinario contenida en la Ley Provincial N° 643/74 *Estatuto para los Agentes de la Administración Pública Provincial*. No obstante, la inexistencia de prácticas o normas expresas sobre el uso que puede hacerse o no de los recursos confiados, complica el tratamiento de la situación y el objetivo no es sancionar, sino prevenir.

Debe avanzarse en normas regulatorias en materia de seguridad informática, reglamentando el uso responsable de los recursos confiados al agente, equilibrando al mismo tiempo los derechos del usuario; el cuidado de los recursos informáticos y la información; las limitaciones al uso y la disponibilidad de las herramientas informáticas para facilitar el trabajo en la Administración. Al mismo tiempo, que aseguren la protección de datos, lo que se desarrolla en el punto 6.

Sin dudas esta carencia y sus efectos impactan en la dinámica organizacional en todo nivel.

Hasta aquí hemos expuesto resultados del prediagnóstico sobre temas que condicionan un buen desempeño en materia de sistemas informáticos. El punto que sigue es crítico y –salvo el primer punto- de alcance conceptual a los sistemas de información, independientemente de su informatización.

6. Resguardo del dato



La materia prima de cualquier sistema de información es el dato, por lo que es importante indagar sobre la acepción del mismo en el seno de la Administración Pública Provincial.

El significado del término 'resguardo' asignado en el título de este apartado refiere tres conceptos respecto del dato:

- a) protección para evitar la pérdida;
- b) definición de la existencia de un tutor o dueño;
- c) protección de la privacidad del ciudadano.

Precisemos el contenido expresado en cada viñeta para profundizar la referencia conceptual aludida.

a) Protección para evitar la pérdida del dato: respecto de su cuidado para protegerlo de eventuales pérdidas la Administración Pública Provincial carece de una política de resguardo de datos e información (backups o copias de seguridad). Más allá de lo que sostiene el Centro, a saber que cada sector o agente es el responsable, éstos en general no tienen conocimiento de esa política. Asimismo, se observa desconfianza, por parte de los agentes de distintos sectores sobre los accesos a la información de sus terminales que son las que contienen datos o información, según los propios usuarios de tipo 'confidencial'. De ahí que tal tipo de datos o información no sean cargadas en memorias compartidas.

Los sistemas mencionados evidencian algunas de las dificultades que acarrea la ausencia de políticas de protección de los datos y seguridad de acceso.

b) Definición de la existencia de un tutor o dueño de los datos: los sistemas de información procesan datos. Se advierte que los datos y la información obtenida son allí atesorados, ya que se consideran sus dueños con potestad sobre ellos, de modo tal que dicha creencia es una causa de la multiplicidad



de sistemas de información no integrados ni pensados para compartir datos e información¹¹⁷.

Cada sector del Estado debe cumplir las funciones que justifican su existencia¹¹⁸, por lo que los datos y la información deberían fluir libremente (con las limitaciones que comentaremos en unas líneas más adelante) a ese fin. Naturalmente, deben preverse políticas de niveles de acceso según sector y jerarquía, sin embargo es particularmente significativo advertir que en general se cuenta con los datos -si bien diseminados- pero su obtención es difícil porque están virtualmente vedados.

c) Protección de la privacidad del ciudadano: No existen prácticas concretas para asegurar la protección de los datos personales, que pueden afectar al ciudadano del que se trata. Quienes trabajan en el procesamiento de datos en la Administración Pública tampoco se encuentran protegidos por políticas al respecto y por ende son, eventualmente, responsables por el mal uso, entrega o puesta a disposición de datos personales que podrían afectar la integridad de cualquier sujeto. Sin dudas, semejante vacancia legal afecta y pone en riesgo la gestión pública. En efecto, se advirtió que dado un requerimiento concreto de datos las acciones vinculadas al pedido buscan la definición de autoridad que se expida. La carencia de orden jurídico, deja expuesto el problema.

Sin embargo, la protección de los datos personales es una garantía constitucional de la Nación Argentina; recordemos que el Hábeas Data fue incorporado en la reforma constitucional del año 1994, en su artículo 43¹¹⁹.

¹¹⁷ Por ejemplo si se requieren datos referidos a agentes cuyas liquidaciones administra el Centro (recordemos que hay otros sistemas no integrados importantes, como los de Dirección General de Personal Docente), la autorización de la entrega le compete a Contaduría General como 'administradora' de los sistemas. Se acostumbra a esta formalidad, quizás sustentada en que el Departamento de Ajustes y Liquidaciones depende de Contaduría General, aunque el Ce.Si.Da. que es quien procesa y mantiene el sistema, depende de otra Jurisdicción.

¹¹⁸ La mayoría de las Unidades de Organización no tienen asignados 'manuales de misiones y funciones', por lo que sus funciones están expresadas en la Ley de Ministerios en términos de incumbencias de la Jurisdicción a la que pertenecen.

¹¹⁹ Vale aclarar que como consecuencia de la reforma constitucional indicada, se sancionó la Ley Nacional Nº 25.326/00 de Protección de Datos Personales que legisla sobre este tema. Esta ley es de orden público, es decir, rige en todo el país sin necesitar ratificación legislativa provincial. La Ley indicada, en su artículo 44 solicita ratificación legislativa de las



El prediagnóstico aquí realizado y expuesto en estos desarrollos engloba los principales aspectos que tienen que ver con los sistemas informáticos, como parte de los sistemas de información actuales de la Administración Pública Provincial. Como se indicó en la introducción de este capítulo, además consideramos necesario indagar sobre actividades críticas para la ágil gestión organizacional. Es lo que desarrollamos en los próximos 2 (dos) apartados.

7. Prediagnóstico sobre sistemas de gestión de bienes patrimoniales del Estado

Hasta aquí hemos desarrollado dos grandes componentes críticos que condicionan la posibilidad de contar con una Administración Pública ágil como se pretende: los recursos humanos y los sistemas informáticos. En este apartado analizamos otros componentes críticos que también integran la propuesta de este trabajo. En especial nos referimos a la situación actual de cómo el Estado gestiona y controla sus bienes de uso. En ésta línea, sostenemos que una adecuada gestión de los bienes de uso es importante en cualquier organización.

En la Administración Pública Provincial el control patrimonial de los bienes de la Hacienda Pública¹²⁰ es, en general, anacrónico y la principal razón no radica en la legislación (pese a que es muy antigua) sino en la desorientación de los agentes de la repartición que tiene que operar como rector del sistema: el Departamento Registro General de Bienes Patrimoniales, perteneciente a Contaduría General.

Como hemos señalado para otros aspectos analizados, en este caso lo que sucede es que desconocen las tareas y funciones que deben cumplir y qué se espera de ellos y de su repartición; lo peor es que no saben si su trabajo es de registro o de

provincias, pero solo para aplicar en cada una de ellas las normas allí establecidas de carácter exclusivo a la jurisdicción nacional. Sin embargo, la ausencia de ciertas decisiones en la Administración Pública de la Provincia dificultan hacerla operativa.

¹²⁰ Recordemos que el concepto de Hacienda Pública fue definido en el Capítulo I (Cf. ut. supra n. 2, p. 7). Precisamente uno de sus elementos es el patrimonio del Estado.



control legal y ello no es un detalle menor, pues la diferencia entre uno y otro es determinante del tipo de operaciones a ejecutar, es decir, si orientadas al control legal o al registro de cada bien¹²¹, toda vez que pretendamos una ágil intervención de esta repartición en los trámites que correspondan.

En general, puede observarse que los agentes no consideran que su trabajo constituye un apoyo de doble sentido, por un lado, a la mejora de la gestión interna y, por otro, al órgano de control externo, responsable del control de legalidad.

Así los datos de bienes se encuentran concentrados en un solo registro, que se localiza en la repartición indicada, de difícil acceso: en efecto para todo el Poder Ejecutivo la información sobre los registros patrimoniales surge de un procesamiento de datos rescatados por un agente de Contaduría General -que no pertenece a ese Departamento- que posee acceso a la base informática de datos. No hay otros agentes con acceso a la información; todos dependen de un único agente. Como sucede en otros sectores de la Administración Pública, el sistema no se integra con otros.

El registro incluye también la información sobre los bienes de los otros Poderes del Estado, los cuales a su vez poseen sus propias normas y sistemas de información, con lo que las cargas (manuales) se duplican.

En términos generales muchas respuestas satisfactorias a problemas concretos no son incompatibles con la legislación vigente¹²², pero resultan poco

¹²¹ La orientación 'legal' implica otorgar prioridad a la verificación del cumplimiento de las normativas vigentes que regulan todos los aspectos vinculados a los bienes patrimoniales (si se cumplen las normas en cada distinto tipo de alta, baja, transferencia, etc.); mientras que una orientación de 'registro' implica dar prioridad a mantener la información actualizada de los bienes y su situación (donde se encuentran, estado, responsables a cargo, etc.). La orientación 'legal' entra en conflicto de superposición de incumbencias con el órgano de control legal de las actividades del Estado: el Tribunal de Cuentas.

¹²² La principal norma es el Decreto-Acuerdo N° 13/74 *Reglamento de Bienes Patrimoniales* y sus modificatorias, que pretende ser de carácter general y unificador de la gestión del patrimonio del Estado Provincial. El propósito (según el Considerando de la norma) es el de constituirse en un instrumento para cumplir las disposiciones legales; permitir la mejor utilización de los bienes; evaluar si son suficientes para prestar los servicios públicos con la debida eficacia y si están afectados con vistas a obtener la mayor utilidad posible; delimitar responsabilidades de los encargados de administrarlos y conservarlos; entre otros. Se observa de la legislación es superadora, principalmente si tenemos en cuenta que data de varias décadas.



apropiadas hoy día para atender distintas situaciones, lo que afecta la puesta en marcha de soluciones prácticas y concretas.

El sistema de información se basa en un sistema informático de los bienes patrimoniales que es totalmente obsoleto y sólo existe en el ámbito del Departamento indicado. La mayoría de sus procesos son de tipo monousuario lo que no permite el trabajo colaborativo con otras terminales en la carga de datos correspondiente. Por su parte, los criterios de clasificación e inventariado son inútiles para la información de gestión, pues tales operaciones solo se ejecutan para cumplimentar un requisito legal. Las tareas de registro no tienen destino productivo, ya que en la práctica resulta casi imposible establecer cantidades concretas de ciertos tipos de bienes, sea por repartición, responsable patrimonial, unidad de organización o en total.

Si indagamos sobre los datos cargados en el sistema encontramos que la ‘descripción’ de cada bien no es estándar sino libre, lo cual obstaculiza el agrupamiento de bienes pues co-existen distintos tipos de leyendas usadas a lo largo del tiempo. Así, la información que pueda obtenerse del procesamiento de datos disponibles presenta importantes falencias¹²³.

¹²³ Por ejemplo si nos enfocamos sobre los equipos informáticos y se rescatan los datos cargados al sistema: obtenidos los datos de los bienes inventariables de la ‘Cuenta 418’ (La ‘cuenta’ y la ‘especie’ sirven para identificar, grupalmente, el tipo de bienes. Se trata de una clasificación de los bienes inventariables. La cuenta 418 es en donde se agrupan los equipos informáticos), podemos disponer (datos a Septiembre de 2010):

- Número de inventario;
- Responsable patrimonial;
- Cuenta;
- Especie;
- Situación;
- Número de expediente de la compra;
- Fecha del expediente;
- Fecha de recepción;
- Fecha de alta;
- Jurisdicción;
- Unidad de organización;
- Descripción;
- Marca;
- Número de fabricación;
- En caso de sumario administrativo:
 - Número de sumario;
 - Fecha del sumario;
 - Fecha reg. del sumario;



Si bien se trata de bienes de una importancia significativa se carece de un registro de los edificios públicos (escuelas, hospitales, edificios administrativos, etc.) así como de las inversiones en infraestructura para prestar servicios públicos (gasoductos, acueductos, redes eléctricas, etc.).

Nos encontramos con ‘bienes’ ingresados como activo provincial, es decir los que incrementan su patrimonio pero que, en realidad, son solo insumos, en muchas ocasiones de valor irrisorio en el mercado. De este modo se da un exceso de datos cuyo procesamiento es inviable (por ejemplo placas de video, teclados, parlantes, etc.). Se utiliza un criterio de inventariado consistente en el ‘monto’ del bien. Es lo que origina problemas como el siguiente: ciertos bienes, en general de tipo informático, disminuyen su valor por el avance tecnológico. Por ello, los mismos ‘activos’ que en un momento se dieron de alta, por la causa indicada dejan de superar la ‘barrera’ para su registro patrimonial. De esta manera los primeros quedan y los nuevos no se ingresan como patrimonio. En consecuencia, no existe certeza de que el registro muestre los totales de esos bienes¹²⁴.

El efecto de la inflación hace que muchos bienes que originalmente no se ingresaban como bienes patrimoniales, a partir de un determinado momento se

- Valor.

La ‘Descripción’ cambia de criterio, como se indicó en general. La ‘Marca’ y el ‘Número de fabricación’ en general no se completa. El ‘Valor’ es el histórico.

A manera de ejemplo: la prueba de que los datos no coinciden con la realidad es que existen, según estos listados, computadoras en uso incorporadas en el año 1978. El criterio de inventariado no se mantuvo a lo largo del tiempo, por lo que existen, en el ejemplo, monitores diferenciados como bienes distintos e independientes del equipo del que formaban parte (CPU). Sin embargo, excluyendo los equipos ingresados cargados directamente como una unidad completa (lo que demuestra la falta de criterio), no hay coincidencia entre los distintos componentes para el armado del resto de los equipos completos: concretamente no coincide, por lejos, el número de monitores con las CPU, lo cual no es lógico y demuestra la falta de consistencia de los datos del sistema.

Asimismo, existe ‘software’ aún activado, cuando el criterio actual es no ingresarlo como bien patrimonial. En total suman 23.872 registros activos, que incluyen a los tres Poderes y Entes Autárquicos o Descentralizados.

Se ha verificado que existen entradas reales de equipos informáticos que no se registran en el sistema: es el caso de equipos entregados directamente en la ejecución de planes de Nación para los que no se ha realizado el trámite de alta patrimonial. El problema que esto genera es que no se identifican responsables de su guarda y así, al estar ‘fuera del sistema’, en caso de desperfectos es imposible lograr su reparación.

¹²⁴ Además se advierten casos de bienes que existen pero no se han registrado. No se realizaron los trámites correspondientes desde las distintas Unidades de Organización. En general, se trata de ingresos no originados por compras y la burocracia e incertidumbre de si al intentar regularizar se manifestaría una irregularidad de consecuencias inciertas, lleva a la opción de usar los equipos sin registro patrimonial, lo que implica que no pueden aplicarse los circuitos normales de contrataciones en caso de necesidad de reparación o mantenimiento. Alternativamente la otra opción es no utilizarlos, lo cual es gravísimo por la utilidad pública de equipos que deberían destinarse a fines útiles y se encuentran inutilizados.



comienzan a registrar como tales por la falta de actualización del límite que define lo inventariable o no. Es evidente que el criterio de altas como bienes durables demuestra falencias.

Sostenemos que los principales problemas detectados son solucionables incluso en el marco de la legislación vigente lo que, por cierto, constituye un gran desafío. Por lo dicho y analizado podemos concluir que en general la falta de soluciones está vinculada al desconocimiento de normas y procesos, al pobre o inexistente asesoramiento del camino a seguir ante cada situación, a la falta de manejo de la normativa y su aplicación en sentido práctico.

De la evaluación de los desarrollos de los componentes críticos realizada podemos afirmar que tal generalización resulta pertinente para el proceso de gestión de bienes patrimoniales en el Estado y también a la puesta en práctica del régimen de contrataciones de bienes y servicios a través del cual, nada menos, se adquieren los bienes y servicios con los que el Estado realiza sus actividades. En efecto, en ambos casos, se pretende que cada trámite encuadre bajo una cobertura legal puntual, al límite de una redacción de artículos en leyes y decretos que contemplen tipos de situaciones particulares en sentido literal. De lo contrario, se interpreta que la legislación no contempla los problemas. Esto puede resumirse en el paradigma mental arraigado en el sector público que dice: ‘todo lo no autorizado expresamente no está permitido’¹²⁵.

8. Prediagnóstico del sistema de compras

Como hemos anticipado en forma precedente, el sistema a través del cual se adquieren los bienes y servicios a terceros necesarios para asegurar el funcionamiento de las Unidades de Organización conforma uno de los componentes identificados como críticos en el éxito del cambio que proponemos y desarrollamos

¹²⁵ José M. Las Heras (2008) hace una “aproximación a los aspectos jurídicos de gobierno”. A partir de allí podemos concluir que el paradigma mental indicado encuadra en lo que en esa obra se define como ‘vinculación positiva’ de la administración a la ley, y se trata de una visión legalista estricta que “propicia que la totalidad de la actividad administrativa debe ser sometida a una norma legal previa” (Cf., op. cit., p.45).



más adelante. Al igual que en la gestión de los bienes patrimoniales, aquí nos encontramos que los recursos humanos -en este caso que se desempeñan en el Departamento de Compras y Suministros- tampoco tienen conocimiento de cuáles son las prioridades de sus acciones, es decir, de cuál es el valor agregado que generan sus actividades¹²⁶.

Del prediagnóstico surge que, en muchos casos, la gestión de compras se inicia cuando la entrega debe ser concretada, pero sin la antelación suficiente, lo que impide la aplicación de los procedimientos de contratación¹²⁷.

En general, los propios funcionarios son quienes tramitan las compras, buscando asesoramiento sobre los pasos a seguir para materializarlas, dado que los agentes no se capacitan y carecen de conocimientos básicos de las normas y prácticas aplicables. Los errores así se repiten y los funcionarios, que deberían preocuparse por gestionar según lo que les corresponde, también deben ocuparse de estos trámites. El problema se agrava con los cambios de funcionarios ya que los agentes no se interiorizan sobre los procedimientos vigentes.

La legislación y las prácticas son criticadas pero poco conocidas. A partir de una reglamentación reciente¹²⁸, las normas de contratación se encuadran conceptualmente en los principios que rigen las contrataciones públicas, aspecto que la reglamentación anterior no contemplaba suficientemente. Sin embargo, para que los encuadres se apliquen correctamente se requiere manejo del tema y de los

¹²⁶ La legislación aplicable para las contrataciones corresponde a la década de 1970 que introdujo reformas sobre esos aspectos en la Ley Nº 3/1954 *Ley de Contabilidad y Organización de Contaduría General y Tesorería General de la Provincia* y sus modificatorias. Los críticos del sistema fundamentan sus quejas en que las normas y procedimientos actuales son obsoletos y están pensados para otra administración pública. En aquellos años la Administración Provincial era muy reducida no solo por población mucho menor en la Provincia, sino también porque importantes funciones del Estado eran realizadas en gran parte por el Estado Nacional. Para la salud y educación (dos funciones públicas básicas del Estado), hospitales y muchas escuelas en aquel momento pertenecían a jurisdicción nacional. A principios de los años 1990 fueron transferidos a las provincias.

¹²⁷ Más allá de la modalidad de contratación aplicable según la ley (licitación pública, privada, directa en sus diferentes niveles), en general se recurre constantemente a compras directas menores fraccionando así una mayor por la que debería haberse recurrido a licitación, lo que se denomina 'desdoblamiento de compras'.

¹²⁸ Decreto Provincial Nº 2.321/2010 *Decreto de Montos*, el que establece niveles para las modalidades de contratación y los funcionarios que autorizan y aprueban y adjudican. Además, autoriza excepciones a las normas generales para casos concretos que allí se justifican. Asimismo, introduce otras normas por las que se agilizan los procesos de contratación.



principios básicos, pues, de lo contrario, persiste la sensación de que la mayoría de las necesidades a satisfacer no cuentan con posibilidad de contratación.

Sin embargo el sistema actual correctamente aplicado contempla satisfacer la diversidad de necesidades mediante la combinación de distintos sistemas de contratación. Pero dados los hechos indicados se recurre a las compras directas. Con este procedimiento se evitan ciertos controles y los procesos licitatorios, pero su efecto sociocultural es profundo pues se instala en el imaginario colectivo como si fuera la única posibilidad de hacerse de los bienes y servicios. De ahí que las demoras en los trámites transforman necesidades habituales en necesidades de satisfacción urgente, sea porque se inician en forma tardía (se confunde así urgencia con imprevisión) o por demoras injustificables en los expedientes en distintas reparticiones.

Para la mayor parte de las compras de suministros toma intervención, como se indicó, el Departamento de Compras y Suministros. Este sector clave -porque la ley obliga a su intervención- opera la mayoría de las veces como un escollo burocrático, cuyas demoras llevan a contratar en forma directa –en el lugar de origen- dado que los tiempos que insume impiden, incluso con la adecuada previsión del organismo contratante, lograr la entrega de los bienes en tiempo y forma. Una de las tareas principales a su cargo es la de mantener un Registro de Proveedores ágil, que disponga de potenciales oferentes con capacidad técnica, económica y financiera para proveer insumos. Pues, la evidencia obtenida muestra que no cumple los objetivos indicados, los cuales además, son desconocidos para los agentes que allí se desempeñan.

Ahora bien ¿para qué es importante un Registro de Proveedores?. Ante una necesidad concreta, el propio Estado sabe a qué proveedores puede ir a buscar para adquirir bienes y servicios, para proveerse así en forma rápida y segura y a mejor precio, a partir de la comparación de ofertas.

Las normas establecen que las contrataciones por licitación –salvo excepciones puntuales- se realizan con oferentes inscriptos. Se advierte que en el



seno de la Administración no se ha realizado un análisis acerca de los principios sobre los que debe estructurarse dicho Registro: ¿debe ser amplio o restrictivo?. En la práctica, lo cierto es que no hay criterio alguno.

Los procedimientos operativos de contrataciones básicamente son iguales hace décadas y no se han incorporado los beneficios de avances tecnológicos a lo que se suma la falta de aplicación de la legislación de fondo.

9. Prediagnóstico del ‘núcleo sistémico’

Recordemos que el ‘núcleo sistémico’ está compuesto por los sectores de la Administración Pública Provincial en donde repercuten todas las actividades realizadas en el resto de la Administración, para las cuales hay presupuesto, lo que las coloca en interacción necesaria con ese ‘núcleo’¹²⁹. En dichos sectores se administran los recursos financieros, se autoriza a gastarlos, se pagan las obligaciones y se practica el registro de todas estas operaciones. Este registro es el que permite conocer dónde se aplican los fondos del Estado y es la única herramienta para evaluar la gestión del Poder Administrador (el Poder Ejecutivo)¹³⁰.

Los créditos presupuestarios, que son las autorizaciones para gastar en cada repartición, se distribuyen y constituyen el tope máximo que pueden gastar, ejecutar, en cada unidad de organización. Para la ejecución del presupuesto asignado, las Unidades de Organización tienen accesos en línea a sus partidas en el sistema informático¹³¹. Pero en general ese crédito no se pone a disposición para que sea ejecutado si se quiere todo junto de una sola vez, sino que en función de la situación del Tesoro y/o la evolución esperada de los recursos con los que se

¹²⁹ Recordemos que este ‘núcleo sistémico’ está compuesto por la Dirección General de Presupuesto; Dirección de Crédito Público (ambas dependientes de Subsecretaría de Hacienda y Finanzas); Contaduría General y Tesorería General.

¹³⁰ El registro de la ejecución se denomina ‘Cuenta de Inversión’ y es elaborada por la Contaduría General y remitida al Poder Legislativo. Allí ese Poder analiza si el Ejecutivo cumplió con lo ordenado en la Ley de Presupuesto. Controla así en forma política, externamente, la aplicación de los recursos públicos según lo previamente autorizado. El Presupuesto es ex ante, la ‘Cuenta de Inversión’ es ex post. La mejora de la gestión de este trabajo apunta a la gestión interna del funcionario administrador a quien se le confían recursos, no la indicada en este comentario, que es un control político y externo.

¹³¹ La partida es la designación del concepto de gasto, y en unidades monetarias tiene el tope indicado.



financian los gastos, se autoriza paulatinamente el uso del crédito, práctica que refiere un principio conservador. Así se lo administra a lo largo del ejercicio anual, lo que se denomina habilitación del crédito¹³².

En el sistema informático, las Unidades de Organización acceden a la información básica necesaria para la administración de sus créditos; en todo momento pueden verificar su saldo disponible (habilitado) para financiar actividades. Ahora bien, en caso de insuficiencia de un crédito, es decir cuando el saldo de la partida no alcanza para realizar algún gasto, las Unidades de Organización pueden solicitar lo que se denomina 'reestructura' presupuestaria a la Dirección General de Presupuesto, a fin de reforzar las partidas cuyo saldo les es insuficiente. La adecuada integración informática permite que cuando desde el Ministerio de Hacienda y Finanzas se habilita un crédito, la información a la unidad de organización sea inmediata.

Si bien la integración básica de los sistemas informáticos aquí es aceptable, no escapan a la problemática desarrollada en el punto específico del prediagnóstico de este Capítulo. Asimismo, en cualquier solución informática que se quiera implementar para mejorar la gestión de cierto sector, es poco probable (por limitaciones de los distintos lenguajes de programación) que sea posible una ágil integración entre sistemas. En opinión del Centro el pretender esas utilidades del sistema de administración financiera actual, incluso acotadas, justifica su reemplazo¹³³. La visión actual es la de un sistema estrictamente financiero, con información anual y sólo del presupuesto, a la que los sectores ejecutores acceden restringidamente a sus partidas. Esta observación es neurálgica y determinante para la propuesta del próximo Capítulo.

¹³² Se observan ciertos casos en que la gestión de la habilitación de los créditos presupuestarios produce algunas dificultades en la programación de las compras. Así, la insuficiente habilitación dificulta iniciar contrataciones que requieren afectar, o sea reservar, el crédito al nacimiento del trámite. Ello obliga a la unidad de organización interesada a recurrir a contrataciones directas de menor cuantía (pero que de esta manera se multiplican a medida que se habilitan los créditos a lo largo del ejercicio).

¹³³ Como se desarrollará en la propuesta, una aplicación informática para la gestión local que integre datos al sistema de administración financiera, debe ser avalada previamente, con base legal, por el principio de centralización normativa y descentralización de las operaciones (que deriva del principio holístico desarrollado en el Capítulo II).



Por su parte la ley establece que para comprometer y usar un crédito, previamente debe verificarse la existencia de saldo para poder afectar a ese destino¹³⁴. Las afectaciones preventivas son reservas de crédito que decide la unidad de organización que quiere gastar. Tales solicitudes se realizan a la Contaduría General, donde se contabilizan, actualizado así inmediatamente los saldos disponibles.

Observamos que se conforma un 'núcleo sistémico' porque los sectores actúan integradamente y además dado que intervienen en todas las actividades de la Administración Pública, ordenan las interacciones en la totalidad estatal.

Los pasos sucintamente descriptos posibilitan una ejecución presupuestaria ordenada y el cuidado de las cuentas públicas. En efecto, con esta dinámica la posibilidad de afectar créditos no habilitados, y por ende sin recursos previstos para su financiamiento, así como la de avanzar en compromisos jurídicos ante terceros sin la previa reserva de los créditos a afectar que aseguren los pagos, son inviables. Las técnicas de presupuestación no utilizan presupuestos por programas: ello implica que no existen programas de acción cuantificados y con cupos monetarios asignados. De este modo, las Unidades de Organización tienen partidas que pueden ejecutar en la medida que individualmente el gasto encuadre en el ámbito de sus incumbencias legales.

Sin embargo, en esta dinámica integrada se detectaron fallas en la información que dificultan la gestión en el ámbito de sus incumbencias respectivas, a saber:

- Dificultad de obtener información consolidada sobre la ejecución de recursos y gastos, en estados unificados, sin depender de procesos internos manuales, coordinados entre Tesorería General y Contaduría General. En una palabra la información no es oportuna ni totalmente confiable si se la requiere con urgencia.

¹³⁴ Ley Nº 3/54 *Ley de Contabilidad y Organización de Contaduría General y Tesorería General de la Provincia* y sus modificatorias, artículo 10.



- Disponibilidad acotada de información; esto es, sólo se cuenta con información de ejecución presupuestaria. Como cada presupuesto es anual, desde el 1° de enero al 31 de diciembre, los estados presupuestarios no contienen la información de la situación del Tesoro (saldos en cuentas bancarias), saldos de deudas y créditos, bienes patrimoniales, etc.
- Carencia de información en términos físicos que complementen y justifiquen los montos requeridos de créditos presupuestarios¹³⁵.

En esta línea resulta que del análisis del presupuesto y su posterior ejecución poco elemento de juicio puede obtenerse acerca de cuáles fueron los objetivos concretos del Estado y su estado de concreción efectiva, puesto que no se plasman en planes de acción que aparezcan incluidos en el presupuesto.

Si como hemos señalado el Ministerio de Hacienda y Finanzas es el responsable de administrar los recursos y gastos para asegurar el financiamiento de las actividades del Estado, la carencia de información para esta gestión hace difícil cumplir los objetivos sin correr riesgos, como por ejemplo restringir financiamientos por conclusiones erróneas originadas en las carencias de los sistemas de información con los que se cuenta o bien puede suceder que se definan erróneamente las fuentes de recursos que financian las actividades del Estado.

Entendemos que las características únicas de este núcleo lo posicionan como el cerebro desde donde deben trazarse los lineamientos de la integración sistémica de la totalidad de la Administración Pública, ya que es desde donde puede observarse con mayor amplitud la totalidad de la organización estatal.

10. Prediagnóstico de los otros subsistemas

Definimos como sectores de vacancia a aquellos que ejecutan las acciones estatales que afectan a la sociedad. Utilizamos el término vacancia dado que para

¹³⁵ Los créditos del presupuesto son estrictamente monetarios. La formulación y evaluación del presupuesto se dificulta porque se carece de la expresión en cantidades y valores que respalden la cuantía total del gasto previsto (crédito presupuestario).



sus acciones requieren de información. Se trata de los sectores a través de los cuales la autoridad superior lleva sus decisiones al campo concreto de la acción. Asimismo, cada uno de esos sectores, como cualquier sistema, puede planear estratégicamente, cuando se plantea objetivos que implican modificar su estructura, es decir, se cuestiona de qué manera se hacen las cosas¹³⁶. Sea en el campo estratégico u operativo, tienen importantes inconvenientes que no escapan a la generalidad de este prediagnóstico.

El único sistema de información común a todas estas áreas es el presupuestario y -como se indicó en el punto anterior- ingresan al solo efecto de administrar sus propios créditos presupuestarios. No cuentan con acceso a reportes para toma de decisiones aunque, sin embargo, si lo tuvieran, el sólo registro presupuestario - estrictamente monetario y con escasa apertura para entender de qué se trata el gasto- no es suficiente para satisfacer los requerimientos de información y gestión locales, de allí las vacancias de información que indicamos. Así, como se ha observado en otros puntos, al pretender soluciones, estos sectores recurren a aplicaciones informáticas locales que requieren carga de datos para ese sistema puntual y no comparten los mismos con otros (ni el presupuestario ni de otros sistemas de su misma jerarquía).

En lo relevante, en todos estos sectores los problemas son los mismos que los ya expuestos en el prediagnóstico general, los que se omiten para evitar reiteraciones que no aporten nuevos elementos de juicio en relación con los objetivos de nuestro estudio.

Por abducción analógica puede ser generalizable a la totalidad de la Administración Pública Provincial. Las causales relacionadas y expuestas aparecen

¹³⁶ En línea al aporte de E. Herrscher (2007) si bien hay “una fuerte afinidad entre planeamiento estratégico y nivel superior, y planeamiento operativo y niveles medio e inferior, por la simple razón de que es la alta dirección la que naturalmente indica el rumbo, y la que tiene la capacidad para salir fuera del sistema y desde allí observarlo como un todo [...]”, el autor sostiene que la diferencia no radica allí sino que “[...] la distinción depende, en rigor, de qué sistema estamos hablando” (Cf., op. cit., p. 42-45). Ya hemos indicado que tenemos pensamiento estratégico si salimos del sistema y vemos el problema desde afuera, desde otro punto de vista, independientemente del nivel jerárquico del subsistema dentro de la organización.



como los obstáculos centrales en relación con la proyección de un cambio estructural y específicamente orientado a la planificación del desarrollo de un sistema de información integrado que pretende tener el alcance a la totalidad indicada.



CAPÍTULO V

Novum Organum: La propuesta

“La continuidad implica necesariamente la alteración, el desplazamiento más o menos considerable de las relaciones”

Ferninand de Saussure

1. Introducción

En Capítulos anteriores se indicó que en la Administración Pública Provincial no están dadas las condiciones para planear ni tampoco gestionar, tanto a nivel operativo como estratégico. Asimismo ante una necesidad social, existe el riesgo de decidir acciones inadecuadas para satisfacerla y, además, la acción concreta es difícil de materializar por dificultades administrativas a nivel operativo.

Lo anterior parece un problema a solucionar. Sin embargo, con el sustento del marco de referencia desarrollado, lo asumimos con un enfoque integral, abordando así una situación problemática. En efecto, en línea al desarrollo del Capítulo II, punto 2 *Enfoque de sistemas y planeamiento. La solución de problemas* afirmamos que para superar la situación angustiante de la Administración Pública Provincial conviene pensar sobre las distintas interrelaciones que se imbrincan, para abordar así la situación observada. El prediagnóstico se realizó sobre los elementos que entendemos son críticos y deben arribarse como parte de una solución integral que se verá, serán contemplados en el planeamiento. Así, siguiendo el marco de referencia (Ackoff 1983)¹³⁷, intentamos abordar la situación problemática complementando tanto el análisis (hacia adentro)

¹³⁷ op. cit., p. 30-33.



como la síntesis (teniendo en cuenta el afuera), de los distintos componentes de los subsistemas, para *conocer* y *comprender* al mismo tiempo.

Con la mirada en la Administración Pública en su conjunto, al iniciar el trabajo de prediagnóstico, y sobre la base del conocimiento general de las distintas aristas que influyen en la gestión organizacional buscamos ‘comprender’ y luego se abordaron los elementos considerados críticos desde nuestro punto de vista¹³⁸, para ‘conocer’, complementando ambos enfoques: nos detuvimos en el prediagnóstico del subsistema de recursos humanos; subsistema de compras y contrataciones; subsistema de gestión patrimonial; subsistema de información, subsistemas financieros, etc. Asimismo, la situación actual de cada uno de ellos es la resultante de una conjunción de problemas, o sea, en sí mismos representan situaciones problemáticas que se entremezclan entre sí.

En conclusión: diagnosticamos el estado de situación de los elementos que consideramos que son los que explican la situación problemática y sobre los que debería planificarse para lograr coordinarlos prolijamente y así cambiar la organización que los engloba: la Administración Pública Provincial.

Lo indicado encuadra en un concepto importante y da sustento a nuestro trabajo: aplicamos la metodología de ‘análisis de sistemas’ que “consiste en definir los límites del sistema para modelizar; en identificar los elementos; en determinar las interrelaciones que las integran en un todo organizado [...]” (François 1992)¹³⁹. Así, respecto a los ‘límites’, nos remitimos aquí al inicio del Capítulo I sobre la conceptualización de la Administración Pública; respecto al ‘modelo’ trabajamos

¹³⁸ Es interesante el detalle ‘desde nuestro punto de vista’, para lo que rescatamos palabras de E. Herrscher (2003) quien afirma “nosotros mismos también somos ‘contextuales’”: llevamos a cuestas nuestras experiencias, nuestros prejuicios, nuestro bagaje profesional. Por ello, más allá que se trate de aplicar un enfoque sistémico y apoyarse en antecedentes y marco teórico, el abordaje del prediagnóstico y las soluciones propuestas están impregnadas inevitablemente por la subjetividad de las preferencias, valores y formación de quien realiza el trabajo (op. cit., p. 115).

¹³⁹ op. cit., p. 25.



sobre la base de un arquetipo¹⁴⁰; y los ‘elementos’ son los identificados y anteriormente indicados.

Tal como se preveía en el marco de referencia desarrollado en el Capítulo II; formulada la situación problemática y realizado el prediagnóstico, nos encontramos con una brecha respecto al futuro ideal que nos imaginamos. ¿Cuál es ese futuro?: en nuestro planeamiento el ‘ideal’ es una administración pública ágil que aporte a la modernización del Estado, puesto al servicio del ciudadano. Esto último es lo que en forma de acción impregna la ‘misión’¹⁴¹. El ‘objetivo’ -como medio a través del cual se persigue el ideal de contar con una administración pública ágil- es un sistema de información administrativa como el que se propone. En efecto, en línea con R. Ackof (1983)¹⁴² y más allá de que no hay “categorías absolutas” (Herrscher 2007)¹⁴³ la nuestra encuadra mejor en una planeación clasificada como de tipo estratégica, dado que se refiere al ‘qué hacer’, en el marco de ideales dados.

En resumen: suponemos en este trabajo la existencia de una ‘misión’ que encamina los esfuerzos hacia la modernización del Estado; el ‘ideal’ con el que se aporta en esa dirección positiva y futura es contar con una administración pública ágil y el ‘objetivo’ es colaborar concretamente con un sistema de información administrativo integrado. Esto último es el ‘qué hacer’ que nos ocupa.

Ahora bien, ¿cómo lo hacemos?: en esta propuesta se establecen los lineamientos del planeamiento operativo para ir acercándonos a nuestro objetivo. Aquí entonces, se intenta avanzar a lo concreto, facilitar el camino y ‘bajar el plan a la realidad’, partiendo de la situación actual.

¹⁴⁰ Arquetipo: modelo que combina las características generales de una familia de sistemas. Cualquier sistema concreto que pertenece a la familia tiene, en este caso, alguna de las propiedades del modelo, pero no todas (Ch. François, op. cit., p. 26).

¹⁴¹ En la publicación de la Subsecretaría de la Gestión Pública dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (2006) *Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. Aportes para una gestión por resultados. 2005. Estándares e Indicadores de Servicios* se indica que la misión “es una declaración de objetivos duraderos que distinguen a una organización de otras similares. Es una declaración de creencias de gestión [...]” y la visión “es un conjunto de ideas que esboza un estado futuro deseado [...] señala el rumbo para lograr ese futuro esperado” (Buenos Aires, p. 8-9).

¹⁴² op. cit., p. 86.

¹⁴³ op. cit., p. 41.



2. Etapas generales propuestas

Se proponen etapas del planeamiento¹⁴⁴. Recordemos que en línea a R. Ackoff (1983)¹⁴⁵ en una planificación estratégica el objetivo (en nuestro caso tener un sistema de información administrativa integrado) no se alcanza al final del período del planeamiento, sino que se trata de un medio para perseguir el ideal (una administración pública ágil). Se avanza así en un proceso permanente de mejora continua. Apostamos así a la gradualidad del proceso¹⁴⁶, en congruencia al aporte de José M. Las Heras (2008)¹⁴⁷, dado que el cambio es muy profundo y, principalmente, creemos es lo más conveniente dada la observación -expresada en el prediagnóstico- sobre recursos humanos desmotivados y afectados -en muchos casos- por frustraciones de proyectos anhelados, iniciados y no concretados en el pasado. Asimismo señalamos dos condiciones previas para que el proyecto sea viable:

Liderazgo. En primer lugar y como clave para que el proceso sea posible, se requiere liderazgo. Antes que nada, damos por sentada la decisión política de emprender el camino. Para que los agentes y funcionarios –solo a través de los cuales el proceso es posible¹⁴⁸-, se motiven con los propósitos organizacionales

¹⁴⁴ De acuerdo al marco conceptual desarrollado podemos afirmar que todo sistema influye sobre otros y es influido por los que contiene, al igual que sus componentes (por lo que se trata de un enfoque dinámico), se deduce que de estas fases surgirán ajustes, sea de fines ó medios, dentro del marco que otorga las especificaciones del diseño, que está imaginado para perseguir la visión y los ideales (fines de nivel superior). Esto es coherente con los principios de la planificación y se trata además de una dinámica necesaria para la mejora continua.

¹⁴⁵ op. cit., p. 131.

¹⁴⁶ Se recepta el aporte teórico sobre los conceptos de reingeniería y mejora continua desarrollados por José María Las Heras (2009) en su obra *De Resultados en el Estado*. En el primer caso, se trata del rediseño integral para mejorar las actividades y productividad en la organización. Se justifica cuando los sistemas operantes son muy deficientes y debería rediseñarse todo de nuevo, causando gran impacto. En cambio la mejora continua trata de una estrategia de cambios pequeños e incrementales, que se evidencian a corto plazo y ofrece menos resistencia al cambio. Esta última es de menor impacto inicial pero más sostenible, aunque la reingeniería de ser exitosa, demuestra –según el autor- mejoras espectaculares (Buenos Aires, Buyatti, p. 79-84).

¹⁴⁷ op. cit., p. 120-121.

¹⁴⁸ Recordemos la cita a los autores Bohlander, Snell, Sherman (2001) del Capítulo II: “las personas poseen capacidades que impulsan el desempeño organizacional” (op. cit., p.4). Así, también en línea a los aportes Lussier y Achua (2002) en la obra *Liderazgo*, apostando al desarrollo aumentamos sus capacidades, pero aquello es posible en un proceso de influencia del líder, que apoye y estimule a la persona al cambio y le haga sentir un beneficio, coherente al beneficio organizacional.



porque sienten que son coherentes con los propios, esa decisión política debe estar acompañada a máximo nivel, por un claro liderazgo¹⁴⁹.

Base legal. Bajo la premisa que para toda actuación es conveniente la simplicidad y claridad normativa que la regula, se requiere entonces un marco legal coherente. Se lograría mediante la compilación de normas provinciales en textos ordenados de legislación; sumado a la modificación y/o creación de las normas que establezcan incumbencias para la actuación de órganos clave, denominados órganos rectores¹⁵⁰, con base legal para garantizar el funcionamiento de sistemas críticos y evitar así inconvenientes de superposiciones que dificultan la gestión: los sistemas de administración (administración financiera; compras y gestión de bienes; recursos humanos; sistemas de información) y de control, debiendo estar todos integrados. Por ello se adjunta como aporte de este trabajo, en el Apéndice IV, un proyecto de Ley de Administración y Control del Sector Público no Financiero de la Provincia de la Pampa, que brinda el sustento legal para aplicar nuestra propuesta.

Estando claro el objetivo pretendido y en marcha las modificaciones legales en esa línea, podemos pensar en los primeros pasos. Receptamos principalmente los aportes de R. Ackoff¹⁵¹, utilizando sus ideas de un sistema de Juntas para aplicar el Principio Participativo (1983)¹⁵². Ahora bien, antes de continuar, consideramos oportuno responder a la pregunta: ¿es posible condicionar el planeamiento a la participación de los recursos humanos? ¿Todos estarán dispuestos a participar?

¹⁴⁹ Esta conceptualización se encuadra en la referencia empírica del Capítulo I, último párrafo de “Antecedentes argentinos de esfuerzos hacia la modernización estatal”.

¹⁵⁰ El antecedente del término se encuentra en la legislación nacional (Ley Nº 24.156/92) para designar al órgano responsable de cada sistema. El mismo ha sido incorporado al lenguaje técnico habitual de los temas de administración financiera gubernamental.

¹⁵¹ El Principio Participativo en la planeación se desarrolló en el Capítulo II. Se pretende de esa forma lograr compromiso de los recursos humanos, coherencia y mayor probabilidad de abordaje sistémico a las situaciones problemáticas. En esa línea se suma José María Las Heras (2009) quien expresa: “Planificar estratégicamente, para lograr mayor eficiencia, es una responsabilidad que incluye al agente más bajo de la orgánica estatal” (op. cit., p. 73). Si bien el norteamericano Ackoff propone Juntas de Planeación, en esta propuesta e inspirados en ese modelo, consideramos factible un sistema de Juntas aunque más simplificado, en un principio limitado a los niveles superiores para ir gradualmente avanzando hacia abajo, dada la envergadura de la organización en conjunto y al mismo tiempo las importantes limitaciones en cuanto a los recursos humanos motivados y capacitados en la administración pública, lo que se revertirá en el avance gradual de la implementación.

¹⁵² op. cit., p. 89-93.



¿Podremos lograrlo?. En línea a R. Biasca¹⁵³ podemos decir que existen dos grupos de recursos humanos. Por un lado individuos y grupos motivados, responsables, con suficiente conocimiento y experiencia para desarrollar nuevos procedimientos, que pueden oponerse al cambio si no son convocados: para estos casos el cambio participativo parece el más apropiado y es más efectivo si intervienen líderes con poder personal. La ventaja en este caso es que el cambio es un proceso que tiende a permanecer, pero el proceso es lento. Por otro lado hay individuos y grupos menos ambiciosos que no desean nuevas responsabilidades, salvo que se los obligue: la acción allí se logra con el cambio autoritario o en forma imperativa, que requiere líderes con poder formal y apoyo de superiores, es inmediato pero para ser mantenido necesita de líderes fuertes, genera hostilidad y resistencia. Dado que nuestra propuesta es gradual y se apuesta a la mejora continua, proponemos el cambio participativo pero la motivación y el desarrollo no es inmediato. Así, sabemos deberá coexistir en algunos casos con el segundo enfoque. En palabras del autor “los cambios no son totalmente participativos o autoritarios; puede presentarse una mezcla de ambos enfoques. La elección del más apropiado dependerá de la resistencia que pueda encontrarse en la empresa donde se lo intente”¹⁵⁴.

Hecha la aclaración, proponemos entonces la implementación gradual.

3. Primer paso. La formación de la Junta Central

Desde el máximo nivel debe conformarse un grupo identificable que pregone la misión y el ideal, estimule a la organización sobre sus ventajas a largo plazo, dando el sentido de acción para avanzar en el cambio pretendido. Aquí la llamamos Junta Central. Debería conformarse con los máximos responsables sectoriales o funcionales, esto es, Ministros y Secretarios de Estado, o bien otros funcionarios de

¹⁵³ Biasca, Rodolfo (2004). *Resultados. La Acción. De las ideas a los hechos concretos*. El autor desarrolla su obra enfocada a “la empresa que necesita cambiar para mantener o mejorar su competitividad” (Buenos Aires, Granica, p. 33). Sin embargo, se rescatan estos aportes concretos dado que, entendemos, son aplicables a cualquier organización y así a la administración pública.

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 98.



alto rango que representen las funciones claves. Esto está en línea al enfoque sistémico de nuestro marco de referencia y es acorde a las palabras de Las Heras “la interdisciplinariedad será el mecanismo para lograr razonablemente resultados financieros y de gestión” (2008)¹⁵⁵. Con la figura de la Junta propuesta también –o principalmente- se comunicará el mensaje de la decisión política buscando la representación a través de un grupo que transmita la clara intención, la seriedad, responsabilidad y compromiso para llevarla a cabo: la adecuada difusión del proyecto desde las máximas autoridades, es clave para el éxito¹⁵⁶. Deben compartir profundamente el proyecto y entre ellos, dado el aporte de nuestra propuesta, se va a destacar el miembro del que depende el sistema de administración financiera y el órgano coordinador que proponemos para la integración sistémica. Ello porque el núcleo del sistema de información pretendido es el sistema de administración financiera gubernamental¹⁵⁷. Recordemos que en nuestra propuesta como objetivo proponemos un sistema de información administrativa, en línea a la misión de modernizar al Estado, indicada como premisa.

Pero para continuar nos preguntamos: ¿qué características concretas tiene el sistema que se pretende? ¿Quién debería ser el coordinador para el desarrollo del sistema de información? ¿Cómo debería estructurarse el sistema? Procedemos a responder esas tres preguntas.

¹⁵⁵ op. cit., p. 61.

¹⁵⁶ Recordemos que “una adecuada estrategia de difusión permite mitigar la resistencia al cambio y sumar nuevos actores”, lo que se señaló en el marco empírico de referencia, en “Antecedentes argentinos de esfuerzos hacia la modernización estatal”, Capítulo I.

¹⁵⁷ La propuesta de esa Junta excede la planificación estratégica de nuestra propuesta, ya que si bien es básica para avanzar en la modernización estatal, se trata de una parte de un plan mayor de acciones en ese sentido. La composición propuesta de esa Junta permitirá contar con los distintos puntos de vista de las problemáticas y abordar con enfoque sistémico en el planeamiento de las soluciones. De lo contrario, se tratarán de solucionar los problemas desde perspectivas sesgadas, subjetivas y particulares.

El hecho que se destaque el miembro de Hacienda y Finanzas se explica por el papel central del núcleo donde consolida la información (en su parte) financiera: esto no debería generar resistencia de los otros miembros si el proyecto es adecuadamente entendido/transmitido, dado que, por el contrario, se pretende un sistema para mejorar la gestión pública y superar la actual óptica casi estrictamente económico-financiera para tomar las decisiones de acción estatal. Recordemos que en realidad esta visión sesgada actual no garantiza que las acciones periféricas se realicen precisamente con la eficacia y eficiencia que una adecuada aplicación de escasos recursos públicos merece.



3.1 El sistema de información pretendido

Pretendemos un sistema de información, altamente informatizado, que facilite las acciones de los participantes de la Administración Pública Provincial, tanto internos (agentes y funcionarios) como externos (proveedores, contratistas, emprendedores, personas jurídicas, ciudadanía en general)¹⁵⁸. Cabe aclarar que se entiende que la apropiación de la tecnología no resuelve por sí misma y no genera una modernización de la gestión pública si no es acompañada por cambios sustanciales en los procesos con que los servicios son resueltos y en la actitud con que los organismos deben plantearlos; y que, por lo tanto, la capacidad de cada repartición para trabajar integradamente con las demás, en el marco de amplia colaboración interadministrativa es mucho más que un intercambio de datos. Entendemos por el resultado del prediagnóstico que la problemática a solucionar no trata, en efecto, de un problema informático, sino de profundos cambios organizacionales y culturales.

El sistema de información debe brindar información útil según el usuario. Para los internos y en línea con Las Heras, debe cubrir necesidades que “varían en sentido vertical con relación a la ubicación de cada usuario” (2008)¹⁵⁹, siendo la información sintética y global a mayor nivel jerárquico y detallada para el responsable de un área específica. Además, siguiendo al autor, en todos los casos debe reunir los requisitos de calidad, cantidad, oportunidad y pertinencia. Así el acceso al sistema, datos e información está condicionada al nivel y funciones del usuario.

¹⁵⁸ Ello está en línea con el marco empírico de referencia del Capítulo I, “Antecedentes argentinos de esfuerzos hacia la modernización estatal”. Así, el presente aporte debe considerarse como tal en el marco de un cambio más amplio. Asimismo si bien esta propuesta apunta al apoyo a la gestión, o sea, a usuarios internos, servirán como base para facilitar utilidades a los usuarios externos, ya que las operaciones para los mismos serán más simplificadas y aprovechando las cargas únicas por las que se vinculan al sistema. Esto se verá claramente en la propuesta de agilización de los procesos de compras del Estado.

¹⁵⁹ op. cit., p. 73.



Pero la característica distintiva y sobre lo que se profundizará, tiene que ver con que se trata de un mismo sistema de información, que integra tanto la administración financiera como las necesidades particulares de gestión de los subsistemas exteriores a ese 'núcleo sistémico' (este núcleo es donde está la administración financiera). Así en nuestra pretensión se valoriza la gestión de estos subsistemas ya que son clave, porque en definitiva es a través de los cuales se concretan las acciones de gobierno y entonces se modifica la realidad social¹⁶⁰. Esta propuesta se encuadra en los aportes de Hansen y Mowen¹⁶¹ que propone la adopción de “un enfoque de sistemas para visualizar las transacciones que ingresen a la contabilidad” (p. 10), lo que implica configurar el sistema contable con “bases de datos relacionales”, conceptos basales en este trabajo que receptamos de esos autores y aplicamos concretamente –lo veremos más adelante- en la planificación del sistema contable de la administración financiera gubernamental. El sistema contable con bases de datos relacionales se caracteriza por conservar los datos y la

¹⁶⁰ Para profundizar sobre esa característica distintiva, y que en nuestro plan es basal, vale precisar que si bien distintas Jurisdicciones del país (consultas telefónicas y entrevistas personales a funcionarios clave de San Juan, Chubut, Río Negro, Salta, Nación) cuentan con 'sistemas integrados', esta integración (imprescindible y valiosa, no podemos negarlo) se refiere al ámbito de lo que nosotros definimos como 'núcleo sistémico'. Esto es, el dato -que en general tiende a ingresarse por única vez- es estrictamente monetario y la operación concreta es típica y necesaria para el cumplimiento de una actividad administrativa que debe registrarse en el sistema de administración financiera. En general trata del registro único de una operación que afecta al presupuesto (en alguna etapa del gasto); que se ingresa en origen (esto es en el servicio administrativo del Ministerio, por ejemplo) y repercute en el sistema de administración que integra subsistemas financieros (por ejemplo registra en el presupuesto y simultáneamente en la contabilidad). Sin embargo el lugar de origen no cuenta con herramientas de gestión para sus tareas operativas ni tampoco cuentan con información útil, complementada a la presupuestaria o contable, que sea respaldo fiel, correlato indubitable de la financiera.

Para cerrar con un ejemplo sobre el sistema que pretendemos: supongamos un Ministerio como el de la Producción que otorga créditos y se pretende poder consultar sobre los desembolsados, saldos, reembolsos, sectores de la economía beneficiados, distribución geográfica, temporal, etc., sea a nivel individual como consolidado. Para que la información de esta aplicación cumpla con los requisitos de la información, todo esto debe estar absolutamente integrado al sistema de información financiera. Se observa en otras Jurisdicciones que si se pretende una utilidad como la indicada, se tiende al desarrollo de otra aplicación local paralela sin integración con el sistema financiero. La información así generada no es confiable, ni la local ni la del sistema de administración financiera, puesto que es posible la falta de coincidencia de los saldos entre esos sistemas: ello puede ocurrir por diferencias temporales de registro y/o por errores en uno u otro.

La información financiera solo es flexible y con algún grado de utilidad según la apertura de los clasificadores presupuestarios y sus convertidores contables, que si bien tiene mucho que aportar a la gestión, las consideramos insuficientes y asimismo, no siempre están disponibles más allá del 'núcleo sistémico'.

¹⁶¹ Hansen, Don R. y Maryanne M. Mowen (1996). *Administración de Costos. Contabilidad y Control*. México, Thomson Editores.



información que no se requiera para los estrictos registros contables, quedando así disponibles para su utilidad donde y cuando sea conveniente. Así, en palabras de los autores:

[...] toda la información pertinente a una transacción se ingresa al sistema, que toma la forma de una base de datos. Ahora, varios usuarios pueden extraer lo que precisan a fin de preparar con exactitud lo que desean. La información no se pierde, continúa disponible para otros usuarios con diferentes necesidades [...]

La información financiera (presupuestaria y contable) es insuficiente, aunque muy necesaria, para una adecuada gestión en los distintos niveles y funciones estatales. Así el sistema que se propone como solución a los problemas de la gestión administrativa estatal parte de una concepción realmente integradora de la administración pública. ¿Pero quién debería coordinar todo esto?

3.2 Órgano rector

Se evidencia como necesaria la coordinación por una autoridad jerárquica; y tomamos como antecedente lo expresado en el Capítulo I, respecto a la necesidad de *coordinar* el proceso a través de un organismo con capacidad institucional para ello¹⁶². ¿Por qué decimos coordinar?: porque tomamos otra vez como referencia los principios del planeamiento de R. Ackoff, en el que el principal es el de *participación*, lo cual también está en línea con los aportes de José M. Las Heras (2009)¹⁶³. Si pretendemos desarrollar a los recursos humanos contribuyendo así al desarrollo de la organización a la que pertenecen (beneficio mutuo) y la estrategia es la visión sistémica de solución de problemas (situación problemática), se deben identificar las interrelaciones entre sectores. En línea a R. Ackoff (1983)¹⁶⁴ necesitamos la participación de todos esos sectores, a través de su gente, e

¹⁶² Esta conceptualización se encuadra en el marco empírico de referencia en "Antecedentes argentinos de esfuerzos hacia la modernización estatal", del Capítulo I.

¹⁶³ op. cit., p. 73.

¹⁶⁴ op. cit., p. 93-98.



intervienen entonces los distintos niveles (Principio Holístico), y se requiere que sea permanente (Principio de la Continuidad), porque la mejora continua propuesta mantiene a la organización en un planeamiento (participativo) constante. En efecto, debemos buscar la forma de *coordinar* aportes, receptar las ideas creativas de quienes realmente conocen y sufren problemas, ya que tienen necesidades de gestión de todo tipo, que los limitan. Esto es preferible a imponer decisiones unilaterales. Pero la jerarquía es imprescindible dado que entendemos posibilita dar el orden necesario y decidir entre opciones y aportes, para poder así concretar.

Ahora bien, ¿dónde debería ubicarse este órgano en el organigrama estatal?: dado que el núcleo donde consolida toda la información de los sistemas útiles para la gestión local será el sistema de administración financiera y se trata de un sistema de información altamente informatizado, se considera conveniente que quien lidere el desarrollo e implementación del sistema sea el Ce.Si.Da.. Asimismo se propone siga manteniendo su ubicación dentro del ámbito del Ministerio de Hacienda y Finanzas, dado que éste a su vez coordina los subsistemas de administración financiera, que son donde consolida nuestro sistema pretendido. Además, por experiencias de desarrollos anteriores se percibe que cuenta entre su personal con agentes con una perspectiva más global que el resto de los agentes estatales y conocimientos técnicos respecto a posibilidades de incorporar adelantos de las tecnologías de la información y comunicaciones, y de qué manera hacerlo¹⁶⁵.

Para el éxito del proceso éste órgano rector debe aplicar un enfoque sistémico en la solución de problemas y ampliar su incumbencia para no solo

¹⁶⁵ Legalmente el Ministerio de Hacienda y Finanzas está habilitado por la Ley Nº 1.666/95 artículo 20 inc.) 11 para tender a la modernización del Estado. Asimismo, en la propuesta de Ley de Administración y Control que se propone en el Apéndice IV, se dedica un capítulo completo a éste órgano rector, en sintonía con esta propuesta. Recordemos que en el análisis F.O.D.A. del Centro, presentado en el Capítulo IV, se grafica como Amenaza la dependencia organizacional del Ministerio de Hacienda y Finanzas. Sin embargo, consideramos que de aplicar los principios de nuestra propuesta, se transformaría en una ubicación jerárquica ventajosa para la organización estatal. Asimismo consideramos valioso en la gestión del Centro el aporte de 'Métrica Versión 3', que sistematiza las actividades del ciclo de vida del software y aporta una metodología para la planificación, desarrollo y mantenimiento de sistemas. Es promovida por el Ministerio de Relaciones Públicas de España. Puede obtenerse abundante información en <http://administracionelectronica.gob.es> (consulta efectuada en Julio de 2011). Esta propuesta es resultado del prediagnóstico del Centro y así la valoración subjetiva de su estado, más allá de que su situación dista de ser óptima.



intervenir en lo que respecta a los sistemas informáticos, sino al diseño de los sistemas de información en conjunto y de los procesos y procedimientos para una moderna gestión administrativa. Además debe asumir la incumbencia de las comunicaciones en el Estado, hoy en manos de otro Ministerio, lo que fue desarrollado en el prediagnóstico del Capítulo IV¹⁶⁶.

Continuamos para responder la última pregunta que nos queda pendiente.

3.3 Estructuración de los subsistemas

Por lo indicado respecto al sistema pretendido ('el qué' de nuestro trabajo) debemos imaginarnos una estructura dinámica y flexible en la cual los subsistemas se relacionan entre sí, compartiendo los datos y la información, ingresados y procesados una sola vez en la totalidad del macrosistema. Los hechos que, transformados en datos, tienen efecto económico y/o financiero deben ingresarse - en los que sea posible- desde la acción operativa que lo genera, e impactar, esto es, registrarse, simultáneamente en los diferentes sistemas de administración financiera. Respecto a la información financiera y su utilidad se rescatan los aportes de Las Heras quien señala, en relación a la importancia de la información gubernamental:

[...] la necesidad de definir en todo el ámbito de la administración pública, sistemas de información con una perspectiva amplia, estratégica, que permita la captura, procesamiento, consolidación y agregación de la información a fin de obtener estados de gestión presupuestaria, financiera, contable y estadística, coherentes y aptos para la toma de decisiones y formulación adecuada de políticas [y agrega que] los sistemas de control deben integrarse con los sistemas de administración financiera. En virtud del enfoque sistémico ambos se retroalimentan. En tanto los sistemas de administración plantean objetivos, demandan insumos y tecnologías, los sistemas de control -que también tienen objetivos, insumos y tecnologías- miden sus logros [...] ¹⁶⁷.

¹⁶⁶ Lo indicado en este párrafo está previsto de solucionar dentro de la legislación que se propone como Apéndice IV.

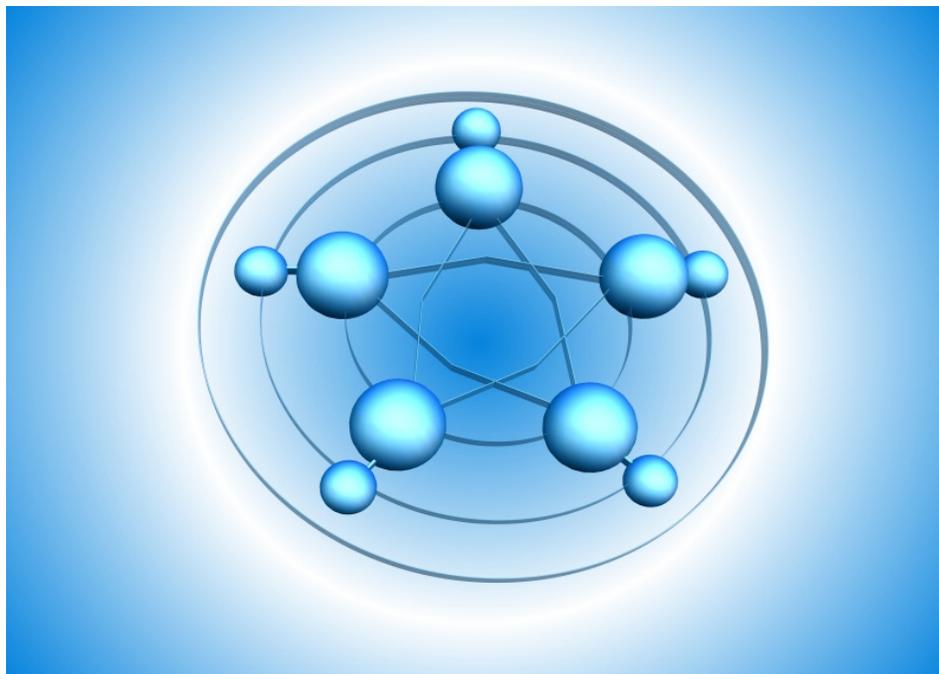
¹⁶⁷ Las Heras (2008), op. cit., p. 74.



Debe entonces aplicarse la inteligencia de relacionar las aplicaciones operativas con, en lo que corresponda, los registros en el ‘núcleo sistémico’ y compartir las bases de datos entre los distintos subsistemas del macrosistema.

Así, los subsistemas de gestión se ‘cruzan’ entre sí¹⁶⁸ y en lo que origina impacto financiero, consolida en el núcleo. La representación del sistema de la propuesta sería la siguiente:

Ilustración 4
Representación del sistema integrado



Elaboración propia¹⁶⁹

¹⁶⁸ Ejemplos de la utilidad de integración de los sistemas: 1) En los créditos del Ministerio de la Producción, cada amortización de capital y pago de intereses, debe actualizar no solo la tesorería, el presupuesto de recursos y la contabilidad, sino la información que permita el seguimiento del deudor, todo al mismo tiempo, siendo la totalidad de los saldos individuales el respaldo contable del saldo de la cuenta de créditos, lo que muestra claramente una herramienta de gestión interna y para el control; 2) El ingreso de un agente a la Administración Pública, debería inhabilitarlo en forma automática –según normas legales de la Provincia- a ofertar bienes y servicios a la Unidad de Organización donde ingresa; 3) Un embargo judicial sobre un acreedor o agente del Estado debería alertar a los sistemas de pagos antes de desembolsar fondos; 4) Una habilitación industrial de una empresa debería actualizar el rubro donde encuadra la actividad en el Registro de Proveedores.

Salvo el primer ejemplo, se trata de hechos que no afectan a la administración financiera, pero es vital que impacten en el sistema de información en todos aquellos lugares donde sea necesario, para facilitar la gestión administrativa. De allí que debe preverse el cruce de estos datos en las aplicaciones operativas para gestionar ágilmente y sin errores. Esto no se logra integrando únicamente al sistema financiero.

¹⁶⁹ Se observa que se trata de un ‘Mandala’, que es un símbolo de totalidad, unión, integración, ‘el absoluto’.



Nótese la diferencia con la Ilustración 3 respecto al sistema de información actual. Se evoluciona de compartimentos aislados, separados y estancos, de difícil coordinación, a un sistema integrado con subsistemas vinculados con un sentido de totalidad. El 'núcleo sistémico' está representado por las esferas mayores (subsistemas de contabilidad, presupuesto, tesorería, financiamiento público e ingresos públicos) siendo las más pequeñas los subsistemas de gestión específica, donde se acciona, se llega a la gente y afecta al medio. Se puede apreciar que cualquiera de los subsistemas, a través de las líneas -que representan caminos, comunicación e integración- se vinculan con cualquiera de todos los otros. El segundo círculo representa la unión entre los subsistemas de gestión operativa que permite compartir todos los datos comunes que requiera (e información) sin que ello esté condicionado a la intervención del sistema de administración financiera ni se trate de registros presupuestarios o contables de algún tipo. De la misma manera, a través de las líneas con las que se unen al 'núcleo sistémico' (el sistema de administración financiera) desde la periferia a la base puede obtenerse información financiera para los fines que correspondan y por supuesto, desde ese centro puede llegarse hasta los subsistemas de gestión que respaldan, en cantidades y valores, todos los registros financieros y además, acceder a todos los datos e información que -según accesos- se requiera -sea analítica o consolidada sintéticamente- para satisfacer sus propias necesidades de gestión. Recordemos que los accesos dependen de las necesidades de información (nos remitimos al segundo párrafo del punto 3.1 de este capítulo) y debe evitarse el exceso de información para que sea útil (Ackoff 1983)¹⁷⁰.

Este sistema soñado se propone inspirado en evitar los inconvenientes de escasa interoperabilidad entre las reparticiones públicas que sufre la Administración

¹⁷⁰ op. cit., p. 172-177.



Pública Nacional, por lo que aquella problemática nos sirve de aporte importante en nuestro trabajo¹⁷¹.

Es claro que nuestra propuesta fomenta que se ejecuten tareas en origen, por lo que debe planificarse la coordinación al mismo nivel y la integración de los distintos niveles (Principio Holístico). Respecto a la administración financiera y la realización de sus operaciones en forma descentralizada, según José M. Las Heras (2008)¹⁷², este principio es que le “da consistencia al paradigma del pensamiento sistémico aplicable a la administración moderna –con fuerza legal según Ley 24156- de centralización normativa y ejecución descentralizada”¹⁷³. Ahora bien, es conveniente en el Estado que una norma legal avale ese principio. La razón es que en la medida que se realicen operaciones en origen que impacten en el sistema de administración financiera, la aplicación para la mejora de la gestión será útil si se cuenta con el marco legal que regule una integración como la pretendida¹⁷⁴.

4. Continuando por el centro

Conformada la Junta Central y conocido el sistema pretendido, esto es, cómo se estructurará a grandes líneas y quién coordinará, inmediatamente se debería recurrir al apoyo de profesionales externos especialistas en administración de

¹⁷¹ Precisamente en esa Jurisdicción existe integración sistémica en su sistema de administración financiera, con base legal en la Ley Nº 24.156/92. A nivel central funciona el S.I.D.I.F. (Sistema Integrado de Información Financiera), y localmente los S.L.U. (S.I.D.I.F. Local Unificado), que consolidan la información de tipo financiero (presupuestaria, contable, etc.) en el central. Sus problemas de interoperabilidad tienen que ver con el desarrollo no sistémico de aplicativos de gestión, que así no se entienden para compartir datos y operar coordinadamente. Están intentando avanzar en ese camino.

¹⁷² op. cit., p. 58.

¹⁷³ La ley citada por el autor corresponde a la Administración Financiera de la Nación Argentina.

¹⁷⁴ La propuesta del Apéndice incorpora el principio de centralización normativa y ejecución descentralizada. Su aplicación en un ejemplo: si el desembolso pero también la cobranza de los créditos está descentralizada, para que la información de gestión sea útil y los controles simples, cada ingreso por cobranza debe impactar automáticamente a los subsistemas de tesorería, presupuesto y contabilidad y además, fundamentalmente, se debe prever que esa es la base de la incorporación de los recursos en el sistema de administración financiera, en lugar de hacerlo centralizadamente la Tesorería General. De lo contrario, el sistema operativo de gestión ingresaría fondos de una cobranza y el total de ingresos de ese sistema de gestión no coincidirá con los recursos ejecutados en el presupuesto (porque si bien ingresó el dinero a la cuenta corriente la ejecución, o sea contabilización del recurso en el presupuesto es en otro lugar y momento, porque está centralizado). Entonces la facilidad operativa es incompleta si no se complementa con un sustento legal. En el ejemplo tampoco coincidirán los saldos individuales de los créditos con los contables del activo del rubro créditos, si se sigue centralizando la incorporación del recurso presupuestario. Para ello, deberían ejecutarse trabajos de conciliación, lo que requiere de esfuerzos.



recursos humanos, para la aplicación de técnicas de liderazgo y motivación necesarias para implementar el cambio, ello en línea al marco de referencia del trabajo y dada la carencia de especialistas en la materia que se desempeñen en la Administración Pública Provincial. Asimismo deberían considerarse ciertas pautas para la incorporación de niveles inferiores a la Junta Central, por sector funcional¹⁷⁵.

Dijimos que vamos a proponer un sistema de información (objetivo) en el marco de un ideal (administración ágil) detrás de una misión (modernización del Estado). Así, primero debería apuntarse a la formación de recursos humanos clave en el órgano rector que coordinará y en el ‘núcleo sistémico’ (administración financiera: presupuesto, contabilidad, tesorería, financiamiento público e ingresos públicos). Todo ello bajo la supervisión principal del responsable que los representa en la Junta Central del punto anterior (como se indicó: el Ministro de Hacienda y Finanzas u otro de alto rango) para asegurarse que se transmita adecuadamente el sentido de la acción, se entiende y comparte el destino, para mantener el rumbo pretendido¹⁷⁶: es claro que primero debe definirse sobre el nuevo sistema de

¹⁷⁵ Incorporación de niveles inferiores por sector: por cada sector de nivel central, se incorporarán paulatinamente los distintos niveles hasta completar la jerarquía, comenzando por la designación del representante del nivel siguiente, por la máxima autoridad que representa en la Junta Central. Cada representante es a quien primero se le transmiten los objetivos y luego se continúa con los recursos humanos de las reparticiones representadas. La incorporación de niveles y jerarquías será diagramada a lo largo de la implementación del sistema de información integrado, luego del desarrollo e implementación básica del nuevo sistema de administración financiera, y se definirá por la necesidad y conveniencia que considere el órgano rector del subsistema de información al ir aplicando las reglas de administración de los ‘objetos de información’, propuestas en el Apéndice I. Así se incorporarán paulatinamente los distintos sectores, hasta llegar a los más operativos de la administración.

Con la ayuda de los especialistas en administración de recursos humanos, se debería trabajar para incentivar la pertenencia, participación, motivación de los recursos humanos, transmitir y compartir la misión, ideal y objetivo a todos los agentes, convenciéndolos de que a través de la organización lograrán sus propios objetivos. Pero esto debe ser coherente y debe estar en función de los sectores a los que pertenecen y la planificación de incorporación de los mismos al sistema de información. En esa línea y para que no se perciba que se trata de teorías sin aplicación, debe realizarse la capacitación específica en cada subsistema donde los agentes se desempeñen para responder y satisfacer la inquietud que se despertará en cada uno de ellos, quienes se preguntarán: soy útil, ¿pero qué tengo que hacer distinto? ¿Cómo hacerlo? ¿Para qué y quién? Entendemos que la planificación de la implementación gradual es central y así se debe evitar adelantar perspectivas de mejoras a sectores sin poder luego aportarles resultados concretos, aunque mínimos, a corto plazo, lo que llevaría al riesgo de decepcionar a los recursos humanos a quienes primero estimule el proceso de cambio. De la misma manera se debe ser cuidadoso con las comunicaciones, para evitar transmitir incertidumbre.

¹⁷⁶ De esta manera y en lo que se refiere a nuestro objetivo, todos los integrantes de primer nivel (o Junta Central) no tendrán el mismo peso, lo que dependerá de la incorporación futura de sus funciones en la integración sistémica. Dada su función, el Ministro de Hacienda y Finanzas tendrá un peso mayor en la totalidad del proceso, pero como se indicó



información financiera, porque es con el que se relacionarán las otras aplicaciones del sistema de información pretendido.

Las funciones de varios de los organismos que actualmente componen el 'núcleo sistémico' serán profundamente modificadas y se trata de un cambio conceptual mucho más profundo que la implementación de un sistema de información. Primero entonces debe apuntarse a generar las capacidades en los recursos humanos para adaptarse al nuevo papel que se espera de la organización a la que pertenecen, que exigirá nuevas formas de trabajar y pensar e implica un trabajo arduo porque afectará la cultura organizacional, principalmente en cuanto al enfoque sobre la concepción del concepto de control (tema central en estos subsistemas), ya que apuntamos a apoyar con herramientas no solo al control legal, sino a generar los mecanismos para el apoyo al control de gestión y la retroalimentación. Es que se propone un nuevo rol del 'núcleo sistémico' en la gestión pública.

Luego, se debe continuar con la capacitación más específica según cada subsistema. Aquí se requiere liderazgo que conjugue conocimientos técnicos, experiencia y la aceptación y apertura a los nuevos enfoques. El cambio más profundo apunta a la capacitación para el desarrollo e implementación, en el subsistema contable, de una contabilidad por partida doble¹⁷⁷. Esto no quiere decir que nos limitamos a proponer como solución a la gestión estatal la generación de estados contables, y que ese sea el objetivo del desarrollo del sistema de información. En efecto, la contabilidad es útil pero se trata solo de una herramienta más y se propone se aplique el método de la partida doble como método básico de control por la simple coherencia de que todo hecho de naturaleza económica,

en el Punto 6 del Capítulo I, se busca lograr configurar un sistema que facilite y apoye la gestión de la periferia, lo que debe remarcar para evitar enfrentamientos o recelos a nivel jerárquico ministerial.

¹⁷⁷ Siguiendo a Las Heras, J. M. (2008) en los componentes del sistema de administración financiera útil para tomar decisiones, se deben aplicar tecnologías adecuadas con el principio de economía de esfuerzos. Así en palabras del autor "cada sistema utiliza variados instrumentos o herramientas. A modo de ejemplos el 'sistema contable' emplea el método de la partida doble; el 'sistema de presupuesto', la técnica del presupuesto por programas; y el 'sistema de tesorería' la herramienta de la cuenta bancaria única" (Cf., op. cit., p. 72-73). Para este trabajo es clave el método de la partida doble porque se lo postula como necesario para la integración sistémica pretendida.



financiera y patrimonial tiene una contrapartida inmediata, quedando ambas registradas por el necesario balanceo de que trata el método. Según Las Heras “La contabilidad –bajo los principios de la partida doble- constituye desde su creación por Luca Pacioli un verdadero sistema” (2008)¹⁷⁸. Lo importante es rescatar ese método porque posibilita la relación de los subsistemas financieros y de gestión, ya que éstos consolidarán en la contabilidad, bajo la uniformidad de la unidad de medida que es la expresión monetaria (lo que ayudará para el control, principalmente legal). En el futuro el sistema total pretendido será útil como soñamos -y diferenciaría nuestra administración pública- porque servirá a la gestión, control y toma de decisiones y lo hará más allá de la sola información financiera de un sistema de administración financiera. Nuestra propuesta concibe a la contabilidad como el soporte, la base, donde se integrarán las aplicaciones puntuales de gestión, que compartirán datos e información, y consolidarán en el centro solo si modifican el patrimonio estatal¹⁷⁹, compartiendo el resto de los datos e información.

Dado entonces que si bien la contabilidad es basal para el proyecto, aquí se trazan solo esas líneas conceptuales. Sin embargo, respecto a las características pretendidas del subsistema contable, desarrollamos una propuesta que se adjunta en Apéndice II y anexamos como aporte en línea con los objetivos concretos de mejorar la gestión estatal y apoyar el control.

Para la capacitación en las especialidades de los subsistemas será útil y muy importante el contacto con otras jurisdicciones para nutrirse de sus experiencias en proyectos de reemplazos de sistemas financieros, y esto debe realizarse con la participación activa de nuestros referentes de los subsistemas financieros actuales y

¹⁷⁸ op. cit., p. 321.

¹⁷⁹ Es importante resaltar que no es objetivo de esta propuesta el desarrollo de un sistema de contabilidad útil para terceros usuarios de estados contables, los que deberían confeccionarse bajo normas uniformes de medición y exposición a efectos de que sean entendibles y comparables a los fines de esos usuarios externos. Este trabajo se limita al propósito principal de aplicar la partida doble como sistema perfecto de control interno e integrar coherentemente el efecto monetario de las actividades de gestión que modifiquen el patrimonio público, por lo que allí convergen los sistemas de gestión particulares que se desarrollen a lo largo del tiempo. Se intenta crear un sistema para el apoyo de usuarios internos, por lo que la generación de estados contables confeccionados de acuerdo a normas contables que regulen la materia no es de interés en este proyecto en particular. Eso implica que el propósito es la utilidad interna y ello es la base de configuración del sistema.



además de los especialistas en sistemas de información e informática del órgano coordinador, dado que será necesario el reemplazo del sistema actual¹⁸⁰. Las experiencias de otras jurisdicciones son valiosas, más allá de las diferentes realidades¹⁸¹.

Es evidente que no todos los recursos humanos de cada subsistema tendrán la misma participación y lugar en las nuevas estructuras (decimos ‘nuevas’ por el cambio profundo de incumbencias y funciones) y que las destrezas que se requerirán en muchos serán diferentes a las actuales; y de ahí la importancia central de la capacitación. Esto generará incertidumbre sobre pérdida de beneficios o dificultades para el desempeño que conllevará a la resistencia al cambio, para lo que el desarrollo de los líderes y la aplicación de técnicas en recursos humanos para el manejo de los conflictos va a ser muy valiosa. La ayuda de los especialistas en recursos humanos va a ser importante, principalmente porque se trata de la primera vez que se intenta bajar el proyecto desde el máximo nivel, la Junta Central. Se irán reemplazando los jefes con poder formal a cargo de las principales tareas (que normalmente se organizan en jefaturas o departamentos) de los órganos involucrados. Esto no será traumático ya que se trata de un proceso de implementación gradual: la gradualidad es clave para atenuar la resistencia al cambio. La participación que se promueve implica valorar la experiencia de los agentes, propiciando así un estímulo para que aporten lo suyo a un proyecto conjunto, lo que también contribuirá a la disminución de las tensiones, naturales y esperadas, consecuencia de su resistencia. Tampoco podrá evitarse que se distingan

¹⁸⁰ Recordemos que en el prediagnóstico (Capítulo IV) se indicó que dada la antigüedad del sistema actual, el lenguaje de programación utilizado, los cambios necesarios en caso de incorporar la partida doble contable y las utilidades pretendidas de integración para la gestión local, se recomienda el desarrollo total de un nuevo sistema de administración financiera.

¹⁸¹ Recomendamos la participación activa en asociaciones que agrupan a las distintas Jurisdicciones del país, como lugar de encuentro donde la Provincia pueda compartir sus problemáticas y nutrirse de otras experiencias, utilizar esos ámbitos inter-judiccionales en busca de soluciones y como parte del proceso de desarrollo personal de los recursos humanos y las reparticiones donde se desempeñan. Para el ‘núcleo sistémico’ en particular sería de gran aporte la participación en la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (A.S.A.P.) <http://www.asap.org.ar/> y en la Asociación Argentina de Contadores Generales de la República Argentina <http://www.acgra.com.ar/>



nuevos líderes y surjan candidatos naturales con mejores condiciones de encabezar la implementación de los cambios en ese proceso de administración financiera integrada a la gestión; lo que difícilmente sea compartido por todos. Surgirán conflictos de ese tipo con los que deberá lidiarse permanentemente.

Se habrá configurando entonces un 'futuro ideal' a este nivel y en estos sectores de la Administración. Aplicaremos una nueva planeación como parte de nuestra planeación, para contar con el sistema de administración financiera. Así se evaluará y propondrá sobre opciones, que implicarán plazos para resultados y la inversión de recursos, lo que será aprobado por la máxima autoridad que recepte la propuesta en la Junta Central. Nos acercamos entonces a etapas cada vez más concretas de implementación de los cambios para tener un sistema de información en línea a la modernización estatal. Solo llegando a estas etapas se empieza a vislumbrar el cambio concreto fuera de lo que hasta ahora parecían intenciones y teoría y es la forma a través de las cuales puedan solucionarse los problemas de los elementos críticos indicados en el prediagnóstico¹⁸².

Lo indicado se encuadra en la aplicación de los principios de la planeación, desarrollados en el marco conceptual de referencia. Debe asegurarse el seguimiento para la continuidad del proceso y en el camino, el desarrollo de las habilidades de los participantes permitirá que los obstáculos sean cada vez más factibles de superar. A través de la participación y el Principio Holístico, el sistema que se implemente será consensuado entre los participantes, tanto por las utilidades que va a brindar como la forma que se van a implementar las soluciones.

¹⁸² La planeación irá cerrando las 'brechas' a niveles cada vez más operativos y posibilitará solucionar los problemas detectados en el prediagnóstico, que impiden operar. Así a niveles más bajos se realizará también un prediagnóstico, ahora más detallado, de los elementos críticos para conocer el punto de partida y planificar hacia el objetivo, lo que obligará a superar las dificultades operativas en los puestos de trabajo, consecuencia de la falta de previsión y coordinación que explica la situación actual (por ejemplo para que el agente pueda usar su computadora, contar con acceso a internet, correo electrónico, imprimir, compartir un archivo, etc.). Si bien parece un detalle excesivo del trabajo, se trata de un problema que dificulta la aplicación concreta de cualquier solución, dado que de lo contrario las 'grandes respuestas' o 'amplios cambios' serán inaplicables en el campo real. Esto solo se logra fomentando la participación en el planeamiento.



Recordemos que para los sistemas de información en general y los informáticos en particular, el dato es central. Independientemente de los plazos que se estimen y de los recursos de los que se disponga, debemos abordar puntualmente este tema y prever una estrategia de organización y acción para su incorporación al sistema que se desarrolle.

El dato: es claro que el dato es central en este sistema. Por ello, para que la propuesta sea factible, debe darse respuesta a lo desarrollado en el Capítulo IV punto 6 sobre resguardo del dato, esto es: políticas de respaldo (copias de seguridad), y el ordenamiento normativo respecto a que el 'dueño' es la Administración Pública Provincial y no un sector en particular de la misma, lo que también debe ser previsto dentro de un adecuado marco legal para proteger la privacidad del ciudadano¹⁸³.

Se indicó que es clave la implementación de procesos de ingresos de datos en origen, es decir, lo más próximo posible a la fuente generadora. Así cada dato ingresará al sistema de manera oportuna y además, es fundamental que lo haga una sola vez¹⁸⁴ lo que es más económico que su continua carga donde sea requerido. Esto redundará no solo en la optimización de los tiempos de ingreso sino en la confiabilidad de que se trata de datos correctos y pertinentes (o sea que se corresponden con la fuente). El dato ingresado es la materia prima disponible para las distintas operaciones, de modo de favorecer a la efficientización de los procesos de generación y disposición de la información.

Sin embargo hemos advertido que la Administración Pública Provincial no puede generar un sistema de información con usuarios que ingresen datos en todos los lugares, más allá del alcance físico de las reparticiones de la Administración misma. En este sentido consideramos que el límite del sistema para este modelo está

¹⁸³ Nos remitimos al desarrollo del Capítulo IV y la propuesta del Apéndice IV.

En el mismo sentido que el aquí expresado respecto a la necesidad de protección de datos en el marco de legislación que tiene por objeto la modernización estatal, encontramos como antecedente importante a los artículos 5 y 6 del Decreto Nacional N° 378/2005.

¹⁸⁴ Entre otros, este criterio se indica en la obra de Gonnet, María Cristina y Américo José Demaría (2010). *Ley 12.150 de Administración, Eficiencia y Control de la Provincia de Santa Fe. Análisis y Comentarios*. Buenos Aires, Buyatti., p. 23.



dato, en un principio, por el alcance físico de las reparticiones de la propia Administración Pública Provincial; es decir, hasta allí pueden ingresarse datos. En otras palabras, por limitaciones de conectividad a la red informática, disponibilidad de hardware, servicios técnicos, recursos humanos capacitados, etc., no todo el sistema podrá estar informatizado. Entonces, debe preverse la integración gradual y la coexistencia del ingreso en línea y origen con el que se efectúe desde los puntos más cercanos o convenientes a esos lugares¹⁸⁵.

Los datos acumulados no servirán de nada. En efecto, el dato puede ser útil así como ingresa o por el resultado de su procesamiento con otros datos. Aquí, la tarea de coordinación del órgano rector, aplicando el Principio de Participación, es un punto clave del planeamiento propuesto.

¿Pero cómo podríamos coordinar el uso de los datos entre las distintas reparticiones aprovechando la carga única y los procesos intermedios?: Para la gestión de los datos y la información, proponemos la utilización de lo que denominamos *objeto de información*, el que está inspirado -más allá de las profundas diferencias de las disciplinas en cuestión- en la aplicación del concepto de 'objeto de costos', propio de la Contabilidad de Costos¹⁸⁶.

La codificación estándar y universal de los datos de clave: siendo estándares se identifican en el sistema de información de la misma manera, facilitando la interoperabilidad de las reparticiones públicas y la universalidad permite la integración, 'unir' el nuestro a sistemas externos en el futuro. Asimismo es

¹⁸⁵ Además no puede perderse de vista la optimización de los recursos humanos y físicos, ya que la instalación de equipos en pequeñas localidades que generen pocas novedades obliga a tomar decisiones de inversión, cuando siempre debe estar presente la relación estimada de costo-beneficio.

¹⁸⁶ Según Hansen y Mowen (1996) "La contabilidad de costos es un híbrido entre la contabilidad financiera y la contabilidad administrativa. Ofrece información sobre la forma en que se pueden utilizar los costos en una compañía con fines internos y externos". A través de técnicas específicas determina costos de 'objetos de costos'. Según los autores "un objeto de costos es cualquier cosa, como productos, departamentos, proyectos, actividades y demás, para las cuales se miden y se asignan los costos; por ejemplo, si se desea determinar cuánto cuesta producir un barco, el objeto de costos es la nave [...]" (Cf., op. cit., p. 2, 36-37); entonces su creación tiene que ver con los propósitos; los costos son asignados a los objetos respectivos. Se receptan estos conceptos y se aplican por analogía a este trabajo: cuando nos referimos al 'seguimiento del dato para asignarlo al objeto de información', hacemos analogía con la atribución directa (asignación fácil y exacta) de un costo al objeto de costos. En nuestro caso la información es el fin, como el costo es al objeto, y de allí que es la unidad sobre la que acumulamos datos (como los costos se acumulan en el objeto de costos).



fundamental observar el Principio Participativo para la identificación de los objetos de información y sus datos constitutivos. Sobre este aspecto central al sistema de gestión y control propuesto se incorpora a la presente y como parte integrante de la misma, el Apéndice I, donde se profundiza este concepto en la praxis socio-institucional.

5. Hacia los subsistemas de gestión

En la primera etapa y luego en cada uno de los avances que se realicen al incorporar utilidades para la gestión particular de los sectores funcionales, debe preverse en el diseño del sistema:

- Respecto al sistema de administración: que es la base del control, tanto legal como el de gestión de los propios agentes y funcionarios¹⁸⁷.
- Respecto a toda operación: que puede producir un efecto patrimonial, por lo que debe ser registrada automáticamente en el sistema de administración financiera; que es susceptible de ser controlada; y que el dato que requiere debe ser encontrado en el sistema y si hay que ingresarlo, ponerlo entonces a disposición para otros fines.

Asimismo, se trata de un proceso en donde los participantes se desarrollarán a lo largo del tiempo. Como parte de ese desarrollo debe tratarse que vayan logrando las destrezas necesarias para la definición de qué tipo de información requieren sus subsistemas para satisfacer necesidades de gestión de todo tipo, dado que el exceso perjudicará a los usuarios, así como el defecto. Como indica R. Ackoff (1983): “La información que los administradores requieren para manejar los problemas, es la que les permite desempeñarse mejor que sin ella. Para identificar tal información se requiere de experimentación [por ello deben] aprender qué [se]

¹⁸⁷ Ello está relacionado a que en nuestra propuesta del Apéndice IV se establece claramente que los sistemas de administración son la base para los de control, lo que se propone en la legislación de los distintos subsistemas de la norma legal propuesta y específicamente en un Capítulo destinado al sistema de control.



necesita. Sin tal aprendizaje, continuará pidiendo y recibiendo más información de la que necesita”¹⁸⁸.

Es clave fomentar sobre las ventajas de un sistema de información como el desarrollado para despertar las necesidades que surgen a partir de la visibilización de las carencias de información y su impacto sobre la gestión. Y asimismo promover la participación de los actores y sectores e integración de esta periferia.

El órgano de control externo de la Administración Pública es un participante importante en el diseño del sistema de administración financiera y de cada uno de los subsistemas de gestión, ya que es a través del sistema de administración integrado que efectuará gran parte de su control legal. Asimismo, los representantes del ‘núcleo sistémico’, principalmente del subsistema de contabilidad y de presupuesto, deben participar activamente en la integración de los subsistemas de gestión, a los efectos de asegurarse la adecuada consolidación del aspecto económico y/o financiero de la operaciones en el sistema de administración financiera, y que los subsistemas de gestión actuarán de respaldo de esos registros consolidados¹⁸⁹.

El modelo que se propone para la implementación de un sistema de información para mejorar la gestión y el control estatal, aplicable para todos los sectores de la Administración Pública, requiere de las premisas indicadas en este trabajo y debe complementarse, con ágiles procedimientos de compras de bienes y servicios a terceros y de gestión de los bienes patrimoniales. Estas actividades constituyen subsistemas que, con sus particularidades, se deben integrar a la configuración del sistema de información. Entonces, como parte de la propuesta y en coherencia con los desarrollos aquí presentados, se adjunta en Apéndice III el

¹⁸⁸ op. cit., p. 177.

¹⁸⁹ Al efecto la norma propuesta en su artículo 71 inc. e) prevé que el subsistema contable apunta a un triple propósito: “Su configuración estará orientada al triple propósito de contar con un sistema de información útil para: 1) elaborar estados contables y la cuenta de inversión; 2) apoyar a los funcionarios y agentes en la optimización de la gestión estatal, para lo que –entre otras aplicaciones- debe posibilitar la determinación de los costos de las operaciones públicas y 3) facilitar las actividades de control.” Por ello es necesario la participación permanente en el planeamiento del sistema administrativo integrado.



planeamiento para contribuir a la mejora de esas actividades neurálgicas de la administración.

Reflexiones finales

El problema formulado en este trabajo (Capítulo I) trata sobre una Administración Pública que presenta importantes dificultades para gestionar. Se realizó un prediagnóstico (Capítulo III y IV) con el objetivo de identificar todos aquellos elementos críticos para la gestión estatal y que deben abordarse con un adecuado planeamiento, y así nos apoyamos en antecedentes útiles y el marco de referencia (Capítulo II), para lo que se realizó la propuesta de un plan y su implementación (en el Capítulo V), para aportar así a la mejora anhelada. No es tarea fácil pensar qué hacer y menos aún cómo llevar adelante un plan que implica modificar profundamente la organización más importante de la provincia: nada menos que su Administración Pública. No lograremos la modernización Estatal sin un sistema de administración con la agilidad suficiente que permita crear y también llevar las ideas a la acción: es basal la necesidad de un sistema de información y el abordaje de las actividades absolutamente críticas para el desenvolvimiento de las funciones del Estado. Ahora bien, a diferencia de una organización privada, en el Estado se requiere de normas legales que habiliten este camino.

Nuestra propuesta permitirá, en el ámbito de la Administración Pública Provincial mejorar la aplicación de los recursos públicos para la satisfacción de necesidades colectivas.

El camino no es sencillo; se requiere fuerza, coherencia y liderazgo. Esta es una propuesta para iniciarlo. El Estado no es una organización con amenazas de competidores que lo pueden hacer desaparecer del mercado, por lo que siendo ineficaz e ineficiente, igual va a seguir existiendo. Posiblemente entonces el cambio será lento. Ante el riesgo del fracaso de grandes proyectos, priorizamos la gradualidad con resultados a corto plazo, para estimular adherentes a partir de los primeros resultados positivos y concretos.



El desarrollo personal en el proceso participativo fomentará un círculo virtuoso donde los mismos recursos humanos, en línea a las destrezas adquiridas, estarán cada vez en mejores condiciones de superar las dificultades que se presenten, aportando su creatividad para sus propias soluciones.

La participación, continuidad e integración organizacional con la guía de líderes y el apoyo de especialistas en gestión de recursos humanos garantizan el desarrollo mutuo de la organización y sus participantes internos, a partir de la coherencia de propósitos individuales e institucionales.

Al iniciar el camino, lo importante será la comunicación, para fomentar la confianza de que se mantendrá la voluntad política de transitar -con paciencia- el camino del destino común, dando certeza al por qué de tanto esfuerzo, más allá de las modificaciones y que en algunos casos sea necesario trazarlo de nuevo, por algún obstáculo que impida continuar con el marcado original: lo importante será ir adquiriendo las habilidades para que esas dificultades nos permitan tender puentes y cavar túneles, a través de los cuales se pueda llegar donde se quiera estar.

El grano de arena que se pretende aportar y la intención del modelo que se propone, se refiere entonces a uno de los requisitos para una buena gestión organizacional y un estado moderno, al que todos anhelamos, formamos parte y nos veremos beneficiados.

Como cierre final del presente desarrollo nada mejor que evocar el pensamiento de San Juan de la Cruz que, trasladado a nuestro estudio, refiere a la inevitabilidad de atreverse a cambiar aunque haya 'pérdidas' porque habrá 'ganancias' en otros planos; y porque apostar al cambio instala la posibilidad de un futuro anhelado. En su propia voz:

*Nada es eterno. De todas las situaciones se sale de una forma u otra y se ganan cosas, aunque sean sutiles.
Esta certeza es un faro para atravesar la noche.*

Mauro G. Pérez Vaquer
DNI: 22.936.305



APÉNDICES



APÉNDICE I

El objeto de información

1. Introducción

De acuerdo a lo desarrollado en el trabajo, si tenemos en cuenta las siguientes premisas de partida:

- Para procesar la información se requieren datos.
- Los sectores deben interactuar en sus procedimientos para agilizar la actuación administrativa, en un marco de colaboración interadministrativa.
- Las acciones de las reparticiones se ven afectadas por las consecuencias de sus propias decisiones y por los efectos de sucesos del entorno (enfoque sistémico).

Es necesario efectuar los pasos siguientes:

- a) Identificar los datos estratégicos sobre los que se debe estructurar el sistema de información; aquellos atraviesan transversalmente la Administración Pública Provincial porque son requeridos, incluso al mismo tiempo, como materia prima de la información demandada en diferentes reparticiones del sistema, con disímiles finalidades.
- b) Definir el tipo de procedimientos administrativos básicos que se utilizan en toda la Administración Pública Provincial para llevar adelante las decisiones con las que se trata de satisfacer necesidades¹⁹⁰.
- c) Delimitar los sectores diferenciados de la Administración Pública Provincial
 - i) los que generan los datos principales definidos en el punto a);
 - ii) los que requieren información para la gestión;
 - iii) donde se consolida la información

¹⁹⁰ Nos remitimos al Apéndice III, que trata respecto a la mejora de las contrataciones públicas y gestión de los bienes patrimoniales.



de las acciones de cualquier sector del Estado dado que producen modificaciones (cualitativas o cuantitativas) sobre el patrimonio estatal¹⁹¹.

Es para el inciso a) anterior que propusimos la utilización del ‘objeto de información’ para la gestión de los datos y la información del sistema, inspirados principalmente en el ‘objeto de costos’ (propio de la Contabilidad de Costos) y para evitar los inconvenientes de baja interoperabilidad, de acuerdo a lo indicado en Capítulo V.

Este concepto, sobre el que tratamos en este Apéndice, lo utilizamos para identificar cualquier individualidad susceptible de ser distinguida de otras individualidades, sobre la que pueda adjudicarse un conjunto ilimitado de datos y agruparse en categorías junto a otros objetos. Constituye una unidad de información que sirve de base para tomar decisiones. Es todo aquel ente independiente susceptible de acumular datos y que constituye una unidad de información en sí mismo. Puede tratarse de una persona, un inmueble, cualquier bien de uso mueble, una localidad, una región geográfica, etc.

Nuestro objetivo es buscar la forma de definir los objetos de información por única vez y que sean utilizados por distintos usuarios en el sistema, y evitar duplicarlos (o repetir parcialmente su contenido) en el sistema de información. Debemos entonces proponer la definición o criterio de armado de un objeto de información.

Para un programador informático se trata de un concepto muy básico, porque lo verá similar a las ‘tablas’ que se definen en todo sistema informático. Sin embargo, es claro que los sistemas informáticos vigentes cuentan con ‘tablas’ que se repiten en sus contenidos, en sistemas distintos y conceptualmente no se ha aplicado el enfoque sistémico en los desarrollos, que origina el problema de la interoperabilidad de las reparticiones públicas, que aquí intentamos evitar.

¹⁹¹ Complementamos este Apéndice con el Apéndice II, respecto al desarrollo del subsistema contable.



Tratamos así de crear un concepto simple de ser comprendido y percibido por los participantes de la planeación, para poder transmitirles el concepto de pensamiento sistémico e importancia del dato único y al mismo tiempo detectar sus vacancias (necesidades de información) y cómo se vinculan al sistema, para así diseñar el campo de datos, relaciones y flujos para que ahora sí los programadores cuenten con el universo de datos y hagan lo suyo, creando las ‘tablas’ para sus programas, que sean únicas para todo el sistema pretendido. Nuestro aporte es identificar los datos para sus sistemas, su trabajo es “calcular funciones, efectos, egresos, etc... modelizar en forma de transiciones” (François 1992)¹⁹². En concreto, aquí proponemos la forma de apoyar a los programadores para que, a través de la planeación participativa, no repitan los problemas actuales que se evidencian en sistemas estancos e incompatibles.

Hecha la aclaración, establecimos 5 (cinco) reglas respecto a los objetos de información, a saber:

Regla de la identificación: El reconocimiento de un tipo de objeto de información es en función de la importancia que el mismo tiene para agrupar datos y servir a los fines del sistema de información. Recordemos que se trata de la unidad independiente sobre la que se toman decisiones o permite ser utilizada en combinación con otras para esos fines.

Regla de la codificación: Una vez identificado un objeto de información, es indispensable que la denominación elegida lo diferencie indubitablemente, por lo que debe ser única, irrepetible y en la medida de lo posible, coincida con las denominaciones adoptadas por otros sistemas externos, para facilitar así la universalización e integración con el entorno.

¹⁹² op. cit., p. 165.



Regla de la asignación: se trata de que todas las novedades, que se deben simbolizar en forma de dato¹⁹³, que estén relacionadas con un objeto definido deben ser direccionadas al mismo, para ‘nutrir’ de datos al objeto.

Regla de la ampliación e integración: la incorporación de objetos de información será gradual y se irá produciendo sobre la base de las reglas anteriores. Sin la ampliación e integración de objetos de información el sistema carece de utilidad.

Regla del común denominador: El dato analítico¹⁹⁴ que se repite en distintos objetos de información, es el que permite identificar a los múltiples objetos de información que lo contienen para así ser invocado, tomar otros datos útiles allí contenidos y generar la información requerida. Así el dato analítico permite vincular a todos los objetos que contienen un dato de interés, a través del cual se vinculan.

El requisito en cuanto a la búsqueda de universalidad para la denominación de un ‘objeto de información’ debe aplicarse en la denominación de cada tipo de dato, por más que éste sea analítico. Si no es así, se imposibilita direccionar todos los datos hacia un objeto con la total certeza de que cada dato, por su tipo, se direcciona al destino correcto. Esto es importante principalmente porque en muchos casos los datos de un determinado tipo provienen de distintas fuentes. En efecto es necesario para el adecuado funcionamiento del sistema la catalogación o titulación con criterio universal, por lo que debe estar concentrada en el órgano rector del sistema de información, evitando de esta manera que en la regla de la asignación se presenten conflictos.

Consideramos necesarias estas reglas a observar en la incorporación de los objetos de información, para lograr un sistema integrado y que contenga y ponga a

¹⁹³ Recordemos la definición de dato como “señal elemental expresada en un lenguaje, que permite su interconexión con otras señales del mismo tipo, otorgándole un significado” (Cf. Ch. François, op. cit., p. 61).

¹⁹⁴ Aquel sin procesamiento de ningún tipo, para diferenciarlo de aquel que, siendo información por contar con procesamiento previo, es un insumo útil en el proceso de elaboración de otra información para otros fines.



disposición de todos los usuarios los datos y la información que requieran para satisfacer sus necesidades concretas.

2. La persona como ‘objeto de información’

Las acciones estatales, sea en forma mediata o inmediata, están dirigidas a personas. Incluso las decisiones para la satisfacción de necesidades clasificadas como de tipo colectivo terminan afectando a personas individuales, sean físicas o jurídicas. La persona genera una serie de datos por los que se la individualiza, distingue y caracteriza; se trata en definitiva, de un ente individual con información propia.

Desde el punto de vista de un sistema de información, cada sujeto puede ser concebido como un objeto de información que genera una cantidad incalculable de datos. Por su parte el Estado, que tiene la misión de satisfacer las necesidades colectivas de la ciudadanía, tiene en cuenta que tales necesidades surgen de la agrupación de sujetos individuales. Aquí aplicamos la regla de la identificación.

¿Dónde se generan datos que nutren a los sujetos?: En cualquier lugar en donde se relacionen o establezca algún vínculo. Por ello, los datos provienen de escuelas, centros de salud, entidades financieras, asociaciones de cualquier tipo, empresas, cámaras empresariales o de actividad, organismos de previsión social, organismos de recaudación, de registro (licencias de conducir, de bienes registrables, de proveedores, etc.); toda persona nace, estudia, se enferma, tiene familia, ingresos, participa en grupos, es autorizada o habilitada para realizar ciertas actividades, etc.

Según nuestro Código Civil, Libro Primero. De las Personas¹⁹⁵, las personas pueden adquirir derechos y contraer obligaciones y ser de ‘existencia visible’ o

¹⁹⁵ El Código Civil fue sancionado por la Ley Nacional N° 340, el 25 de setiembre de 1869, para regir a partir del 1º de enero de 1871.



físicas y 'de existencia ideal' o jurídicas. Son únicas e irrepetibles¹⁹⁶. Existe una identificación única nacional para las personas: la Clave Unica de Identificación Laboral o Tributaria¹⁹⁷ (C.U.I.L. ó C.U.I.T.) que, en el caso de las físicas contiene su Documento Nacional de Identidad. Es una identificación indiscutible, irrepetible y única. Aquí aplicamos la regla de la codificación.

Así todo dato vinculado a una persona¹⁹⁸ que se ingrese al sistema de información desde la fuente de origen donde se genera -o por la integración con otros sistemas externos que apliquen ese criterio de codificación-, es de esperar que se direcciona al conjunto de datos vinculados a ese sujeto, por lo que puede acumular enorme cantidad de datos 'crudos', es decir, tal como se presentan, sin procesar o relacionar con otros. El objeto de información almacena los datos en ese estado para que estén disponibles para ser combinados entre sí y/o con los datos de otros sujetos y tipos de objetos de información, para generar información útil a distintos usuarios, según sus necesidades y permisos. Aquí aplicamos la regla de la asignación.

Como las funciones del Estado tienen alcance, como mínimo, a toda la ciudadanía de su jurisdicción, el sistema de información debe contar con los datos de todos ellos. Sin embargo, necesariamente la incorporación de los sujetos al

¹⁹⁶ En línea a lo expresado por Tomás Melendo en la conferencia dictada el 04/06/1993, con el título '¿Qué es un hombre?', en las *II Jornadas de Bioética: Controversias bioéticas en situaciones límite*, Universidad de Oviedo, s/ ed., quien expresa que "Cada uno es cada uno", "todo ser humano resulta único e irrepetible", "cada persona constituye una singularidad irreiterable"; afirmamos que en las de existencia visible y desde el punto de vista humano, la persona es irrepetible por sus características de Ser único en la sociedad, no solo por cuestiones biológicas sino fundamentalmente porque cada persona se perfila única como resultado de su interacción con el medio ambiente en el que se desarrolla. Esta conjunción biológica y social es irrepetible por lo que de ninguna manera podría esperarse de encontrar dos seres iguales -integralmente hablando- ni en el presente, pasado o futuro. En cambio "se usa la expresión *persona jurídica*, como opuesta a la persona natural, es decir, al individuo, para mostrar que ellas no existen sino como un fin jurídico [...]" (*Código Civil de la República Argentina* (2003). Buenos Aires, Errepar).

¹⁹⁷ Por Ley Nacional Nº 23.495/87 se ordenó un re-empadronamiento general de contribuyentes y se facultó (artículo 55) a la Dirección General Impositiva (D.G.I.) para que cree un código único que los represente. Así por Resolución Nº 2.700/87 (D.G.I.) se dispone cómo efectuar el ordenado re-empadronamiento y entre sus Considerandos se menciona que ha decidido implantar un código único tributario que tenga como componente esencial el número del documento cívico asignado por el Registro Nacional de las Personas y Número de Cuenta otorgado por la Dirección Nacional de Recaudación Previsional, según se trate de personas físicas o jurídicas respectivamente.

¹⁹⁸ Las personas jurídicas contienen como dato a las físicas a través de las cuales pueden actuar, funcionar. A su vez los sujetos tienen como dato a las jurídicas donde se desempeñan. De este modo se muestra cómo los datos se cruzan o combinan entre objetos y que de esa combinación surge otro dato útil para algún usuario (información).



sistema de información debe ser gradual. Por ello, en una primera etapa de la planificación se propone identificar y nutrir a las personas (objetos de información) identificadas en forma cercana y dentro de los límites de la Administración Pública Provincial: la etapa inicial involucra a sus agentes estatales.

La ampliación del universo del sistema de información debe estar también planificado. Por ello, en una segunda etapa, se incorporarán sus familias, siendo cada uno de los integrantes objetos de información en sí mismos y al mismo tiempo dato del sujeto ingresado en la primera etapa (el agente estatal).

El paso siguiente es ampliar los sujetos persona a través de sectores funcionales de la Administración Pública, por ejemplo, sector Educación. Al hacerlo se identificarán los sujetos vinculados al sistema educativo provincial que no son familiares directos de un agente y por lo que no ingresaron en la etapa 2, y por no ser agentes, no ingresaron por la etapa 1: en este ejemplo serían principalmente los alumnos que no son familiares de un agente estatal.

La identidad, central en este objeto, implica la participación de la Dirección General del Registro Civil y de la Dirección General de Superintendencia de Personas Jurídicas y Registro Público de Comercio. En línea a esta propuesta (más allá de las etapas necesarias para llegar a esta situación ideal) es que al tratarse del mismo sistema, el nacimiento del objeto de información 'persona' se produce en esas dependencias. A través de la intervención de otras dependencias (Direcciones de Personal, reparticiones de los sectores funcionales como educación, salud, seguridad, etc.) se acumulan cada vez más datos en cada persona identificada.

En la ampliación de sectores (en el ejemplo educación) no solo se identificarán más personas, sino que a todas las ingresadas en las etapas anteriores (primera y segunda: agentes y sus familiares) se le asignarán todos los datos que se generen y tengan que ver con la función anexada¹⁹⁹.

¹⁹⁹ En el ejemplo si se trata de un alumno, el dato sobre su retención escolar. Si la escuela ingresa el presentismo en forma diaria al sistema y surge que el alumno no concurre al establecimiento, entre otras utilidades: ese dato impacta automáticamente 1) en la pérdida del derecho de su padre o tutor al cobro de la asignación familiar por escolaridad; 2)



Al incorporar salud, seguridad, entre otros, se conforma todo un universo de datos alrededor de los sujetos. Aplicamos la regla de la ampliación e integración.

Queda muy claro que nuestra propuesta de integración va mucho más allá que la integración sistémica de los sistemas de administración financiera y de ahí que es un valioso aporte a la gestión estatal.

Del desarrollo anterior se observa que el sujeto es la célula central en el sistema de información propuesto, por lo que se trata entonces del primer objeto de información definido. Para este objeto, en la regla de la ampliación e integración ¿hasta dónde debemos planificar la incorporación de sujetos al sistema de información?: Los límites del sistema están dados por el alcance de la Administración Pública Provincial y son los sujetos dentro de esos límites a los cuales más interesa nutrir de datos (regla de la asignación) para tomar así las mejores decisiones. Sin embargo, gracias a la regla de la codificación adoptada, se pueden incorporar al sistema de información cualquier sujeto del país, sea persona física o jurídica, para propósitos específicos²⁰⁰. Se observa así lo fundamental de la regla de la codificación.

Utilizando esta configuración para todos los objetos de información, podrían tomarse las mejores decisiones porque se podrían conocer distintas combinaciones de información y los beneficios de controles automáticos del propio sistema, ya no solo invocando a los objetos personas, sino a otros²⁰¹. Recordemos que el ‘objeto de

en la matrícula escolar del establecimiento para evaluar la suficiencia de docentes asignados en la planta funcional; 3) la posibilidad de otorgar subsidios si están condicionados a la escolaridad, etc. En el último ejemplo: se trata no solo que el Ministerio de Bienestar Social pueda cotejar esa información, sino que directamente a través de la C.U.I.T. del padre, madre o tutor, no se pueda tramitar (si así lo exige la norma de creación del beneficio). Así el sistema contribuye a la gestión pero al mismo tiempo al control, generando retroalimentación.

²⁰⁰ Por ejemplo encontrar un proveedor de un bien que interesa al Estado accediendo a otras bases de datos que lo identifiquen por C.U.I.T., por lo que dependemos lamentablemente del criterio de codificación adoptado en otros sistemas.

²⁰¹ Supongamos el análisis de una enfermedad crónica. La misma persona, definida como objeto de información en esta propuesta, puede ser asistida en distintos establecimientos asistenciales. En un nivel de aplicación del sistema de información, el nutrir así al objeto permite ayudar al tratamiento del paciente al contar con su historia clínica. Desde el punto de vista sintético, a otro nivel de aplicación de los beneficios del sistema información (toma de decisiones de política sanitaria), sería interesante la información originada y consolidada del total de las personas que sufren la dolencia.

En el ejemplo, una vez detectadas las zonas donde la enfermedad es más importante (a partir del dato de residencia del paciente), puede para esas zonas evaluarse la cuantía de recursos financieros aplicados en campañas de prevención.



información' es cualquier individualidad susceptible de ser distinguida de otras individualidades, sobre la que pueda adjudicarse un conjunto ilimitado de otros datos y agruparse en categorías junto a otros objetos, constituyendo una unidad de información sobre la que pueden tomarse decisiones: un automóvil, un tomógrafo computado, una escuela, un hospital, una posta sanitaria, una comisaría, un nivel educativo, una unidad de organización, una Jurisdicción, un Poder del Estado. Pueden entonces existir tantos objetos como propósitos existan de contar con información individualizada. Por ello es necesario prever que cada subsistema de información permita la identificación, seguimiento y asignación de todos los otros datos con los que aquél se nutre e individualiza y que esté disponible para todas las reparticiones que lo necesiten, como información en sí mismo o como materia prima de otro objeto de información, de la misma u otra repartición.

3. Los límites del sistema de información y su ampliación en el futuro

Solo con datos de la Administración Pública se mejorará enormemente la gestión de la información, aunque un volumen importantísimo de datos para los mismos objetos definidos, se generan fuera del alcance de la misma.

Deberá planificarse -en una segunda etapa- receptar la entrada de otros datos provenientes de sistemas externos con los que pueda integrarse y complementarse: algunos de ellos están fuera del alcance de la influencia del poder administrador. Así en algunos casos se puede intentar acordar y en otros imponer la utilización de los criterios propuestos en nuestro modelo. Los datos externos podrán alimentar a las bases del sistema de información de la Administración. Esto es lo que realmente

Necesariamente en cada gasto de ese tipo debe haberse indicado e ingresado al sistema el lugar adonde iba destinada la erogación. Así se combina información de distintos objetos, por la sola posibilidad que utilizan codificaciones universales y comunes, y todas las ubicaciones del sistema de información ingresan los datos bajo ese criterio, los cuales se asignan en el sistema hacia objetos que, gracias a los 'comunes denominadores' pueden vincularse entre sí. Se ve claramente en el ejemplo que en la información sintética intervienen como mínimo áreas vinculadas a la educación, la salud, presupuestarias, contable y de tesorería: todas convergen a nutrir a objetos de información con datos que actúan como comunes denominadores, lo que permite sintetizar, según lo buscado. Para las enfermedades se debería utilizar la codificación internacional de enfermedades, que a su vez responde a una agrupación en 'patologías'. Para los establecimientos educativos se debería utilizar el código único con que a cada uno se lo identifica en Nación. La región, de acuerdo a la división territorial política vigente, que es estable en el tiempo.



justifica, sin lugar a dudas, la búsqueda de una codificación universal para todos los datos y objetos, en la medida de lo posible. De lo contrario, la integración con sistemas externos sería más compleja o inviable.



APÉNDICE II

Sobre el ‘núcleo sistémico’. El subsistema contable

Como se indicó en este trabajo, en el ‘núcleo sistémico’ se toman las decisiones financieras, se controlan y habilitan los recursos para la ejecución presupuestaria, se recaudan y administran los fondos, los bienes patrimoniales y las compras del Estado. Todo ello se plasma de alguna manera en registros contables.

Para este modelo se parte de la base que la contabilidad tradicional no es útil para la gestión de las organizaciones. La uniformidad de criterios de medición y exposición sirve a terceros, porque les brinda mayor certeza sobre tomar decisiones en base a información preparada bajo bases estándares de aplicación obligatoria, lo que la hace comparable. Pero para mejorar la gestión interna, que es nuestro propósito, esa información no es útil. Recordemos que para el sistema propuesto tomamos como marco conceptual de referencia la propuesta de contar con un sistema contable con ‘bases de datos relacionales’ que bajo un enfoque sistémico proponen los autores Hansen y Mowen (1996) en la obra *Administración de Costos. Contabilidad y Control*.

Además –siendo este punto fundamental- el Estado Provincial, a diferencia de las organizaciones privadas con o sin fines de lucro, es autónomo, y no está obligado a realizar estados contables aplicando normas para que terceros usuarios de esos estados los analicen y tomen decisiones. Sin embargo, existe una tendencia a que la Administración Pública de todos los niveles estatales, genere estados bajo normas internacionales de contabilidad, que permitan el análisis y comparabilidad de la información que exponen²⁰². El tipo de registro contable que se utiliza

²⁰² En este sentido existe normativa emanada de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas, a través de las Recomendaciones Técnicas Nº 1 *Marco Conceptual Contable para la Administración Pública* (2008) y Nº 2 *Presentación de Estado Contable de Ejecución Presupuestaria* (2010).



actualmente está lejano a la posibilidad de aplicar recomendaciones técnicas sobre la contabilidad en el sector público, si se decidiera hacerlo. Antes que eso, se debe avanzar en implementar lo básico que es la partida doble, lo cual no es sencillo dado que hay quienes objetan de su utilidad en la administración pública. Difícilmente la Administración Pública Provincial esté en condiciones de debatir sobre la utilidad o no de aplicar normas contables para valuar y exponer estados contables, cuando carece de la posibilidad de armar balances de sumas y saldos. Proponemos la configuración de un sistema útil para la gestión y que posibilite a futuro avanzar en una u otra dirección respecto a la adopción o no de normas sobre valuación y exposición estados contables. Rescatamos los aportes de Las Heras (2008)²⁰³ quien afirma respecto a la contabilidad por partida doble:

[...] Por su flexibilidad y adaptabilidad sus bondades informativas son ilimitadas en la medida que esté adecuadamente diseñada conforme a las características de la organización en que se aplique. A pesar de ello su uso no ha sido integral –ni menos integrado- en la administración estadual- ante dichas bondades cabe preguntarse las razones de la no aplicación integral del sistema de la partida doble en la gestión estatal, exacerbada por la resistencia de algunos sectores de la administración en su utilización a pesar de su probada efectividad [...].

En esta etapa el objetivo del modelo que se propone es el de contar con registros contables pero que sean útiles a la gestión estatal, de la manera que más convenga a sus fines, sin ningún tipo de ataduras, limitaciones o imposiciones externas²⁰⁴.

Para resumir el objetivo, reproducimos un Considerando de la R.T. 1 que establece “e) que para la profesión contable argentina resulta ventajoso lograr una información contable consistente, homogénea y comparable entre los gobiernos nacional, provincial y municipal, correspondiendo formular y recomendar un marco conceptual contable específico para la Administración Pública”.

Se trata de contribuir precisamente a la uniformidad de criterios en el sector público de los distintos niveles de gobierno, en línea a la tendencia internacional que tiene como referencias al Fondo Monetario Internacional (F.M.I.) y la Federación Internacional de Contadores (I.F.A.C.), que se indican como antecedentes en las normas indicadas.

²⁰³ op. cit., p. 322.

²⁰⁴ Cabe aclarar que en la Provincia de La Pampa no se confeccionan estados contables bajo la tradicional partida doble, sino que se aplican ‘ramas’ contables independientes (Ley de Contabilidad N° 3/53 y sus modificatorias, artículo 39) a saber: de presupuesto; de recursos; patrimonial (se refiere a bienes de uso); de responsables. La tendencia es la



Cabe preguntarse: ¿los sistemas que brindan soluciones concretas a necesidades puntuales tienen que configurarse para satisfacer las necesidades contables, condicionando así la contabilidad el alcance de las utilidades del sistema?. Sería un profundo error que se verifica a veces en el ámbito de organizaciones privadas que se ven limitadas a obtener desde sus sistemas de información la necesaria para la gestión, puesto que su configuración apunta solo a facilitar la preparación de estados contables. Aquí el objetivo es registrar las operaciones y mediante el concepto de ‘bases de datos relacionales’ compartir el dato donde sea útil para distintos fines. Lo más importante es la operación: la configuración del procedimiento o mecanismo de registro debe ser lo suficientemente inteligente para que la operación se realice, se registre y de ese registro pueda generarse una base de datos útil para distintos propósitos simultáneos: entre otros confeccionar los estados contables, conocer en cualquier momento la información sobre la situación del tesoro, cuentas por cobrar y pagar, con su detalle analítico que permita como respaldo de los saldos agilizar –para el último ejemplo- la gestión de pagos y cobranzas.

Para la gestión interna más que estados contables nos interesa un sistema ágil que permita consolidar la información para su generación global y sintética, en cualquier momento, y con la coherencia del control sistémico por excelencia que es

confección de estados contables (que requieren aplicar el método de la partida doble) y además unificar criterios que tienden a una estandarización internacional para los distintos niveles de gobierno. Hay quienes esperan que a futuro sea condición de organismos internacionales de crédito la preparación de las cuentas bajo esas normas, como condición para el financiamiento y lo fundamentan en que se trata entonces de una herramienta que facilita el análisis de las cuentas públicas por usuarios externos.

En el Apéndice IV se propone una *Ley de Administración y Control del Sector Público no Financiero de la Provincia de La Pampa* que contempla la partida doble en el subsistema de contabilidad. En la propuesta no se restringe pero tampoco se establece sobre adherir a normas contables para el Sector Público, pero se pueden aplicar, en la medida que el órgano rector del subsistema contable, la Contaduría General, las adopte. Hay quienes están en contra de esa adopción bajo el sustento de autonomía provincial consagrada por la Constitución Nacional. Asimismo, los Consejos Profesionales de Ciencias Económicas, organismos a través de los cuales se pondrían en vigencia las Resoluciones Técnicas (hasta ahora son Recomendaciones Técnicas) obligatorias para el Sector Público, no tienen la jerarquía legal para ordenar a los Estados provinciales qué hacer; es más, en realidad estos Consejos existen por la delegación de cada Provincia, en sus Jurisdicciones, del poder de policía en la administración de la matrícula profesional. Por ello, nunca podría un Estado provincial sumirse a las disposiciones de un organismo subsidiario creado por el mismo Estado para otros fines.

Se encuentra sugerente la lectura de la obra de Gonnet M. C. y A. J. Demaría (2010). *Ley 12.510 de Administración, Eficiencia y Control de la provincia de Santa Fe. Análisis y Cometarios*. Buenos Aires, Buyatti, p. 154-162.



la partida doble, teniendo presente que se trata de una herramienta más de apoyo para los administradores.

En este modelo, la misma base de datos que consolida en la contabilidad, es la que contiene la información para la gestión, en cantidades y valores, y puede ser invocada por objeto de información (nivel educativo, social, zona geográfica, que permite distintas combinaciones entre sí).

No es razonable que la información contable que permite acumular resultados en períodos sea limitante para la de gestión a otros fines, cuando esos períodos exceden los ejercicios financieros²⁰⁵ y de la misma manera no es razonable contar solo con el registro de la ejecución presupuestaria como contabilidad. Son diferentes y se complementan. En ese sentido, se rescata el aporte del Cr. Felipe L. Pizzuto²⁰⁶:

[...] las transacciones de gastos corrientes y recursos corrientes [...] nos demuestran el ahorro; siendo el presupuesto de naturaleza sólo financiera, si se computaran, además de lo anterior, gastos e ingresos no financieros [...] nos encontraríamos ante la posibilidad de verificar la evolución (aumento o disminución) del patrimonio del sector público (por comparación entre los valores del patrimonio neto inicial y los valores al cierre). Esto es posible a partir de la implementación de un sistema basado en los principios de la partida doble, el que se configura con cuentas patrimoniales y de resultados y que a partir de un inventario inicial registra las transacciones de un período dado, y que permite la elaboración de un stock o balance de cierre [...] ²⁰⁷.

²⁰⁵ Un sistema así configurado permitirá optimizar recursos públicos. Solo a manera de ejemplo, podrían vincularse datos de los establecimientos educativos (objeto de información), relacionando sus metros cuadrados con el costo de los insumos o materiales de limpieza para así presupuestar (la mano de obra podría considerarse factor fijo, si es que igual se retribuye a los recursos humanos afectados a ese trabajo, limpien o no, o sea, si es un costo fijo no evitable). La ejecución posterior con los objetos definidos en este modelo permitirá realizar el seguimiento a distintos niveles de consolidación, invocando todos los objetos de información que se entrecrucen para obtener los montos aplicados a esta necesidad, respaldando el registro contable. Además debería obtenerse información por ejemplo por establecimiento, por localidad, zona, por nivel educativo, el indicador por alumno, etc. Se mejora la presupuestación, se respalda el registro contable y se genera información para la gestión.

²⁰⁶ Palabras pronunciadas en su exposición en el "XXI Simposio de Profesores de Contabilidad Pública". El evento fue llevado a cabo en Formosa en el mes de Octubre de 2004.

²⁰⁷ El documento aporta un punto de vista muy interesante respecto al tratamiento de los estados contables de la cuenta de inversión del ejercicio.



Lo importante entonces es tener claro que pretendemos un sistema que, si es adecuadamente configurado, tendrá la suficiente flexibilidad para adaptarse a las variadas necesidades según los avances en las etapas de implementación.



APÉNDICE III

Sobre cómo agilizar las compras y gestión patrimonial

1. Cómo agilizar las compras de bienes y servicios en la Administración Pública Provincial

En el Capítulo IV se desarrolló el prediagnóstico de la situación actual del sistema de contrataciones en la Administración Pública Provincial. Aquí se propone un camino a seguir para alcanzar el sistema de compras electrónicas en la Administración Pública y se trata de una estrategia articulada con lo expuesto en el Capítulo I, para mostrar gradualmente resultados con impacto, que demuestren que los cambios son posibles.

El sistema implementado bien podría agilizar las contrataciones, aunque para el éxito deben realizarse los cambios en armonía con la superación de otras dificultades detectadas en el prediagnóstico y será posible en las etapas cada vez más concretas de la planeación participativa. Esta metodología de gestión de compras se integra al sistema de información propuesto en este trabajo, como parte del cual se trabajará este sistema que tiene como propósito no solo agilizar compras sino además optimizar la gestión de consumos y en combinación con el subsistema contable, posibilitar la determinación de costos en el futuro. Todo ello depende del adecuado planeamiento del diseño, tanto en sus aspectos estratégicos como operativos ('el qué' y 'el cómo'). Como todo el modelo esta propuesta se encuentra condicionada a la mejora de los recursos humanos y los inconvenientes planteados respecto a la materia informática. Además, como ya hemos indicado, la tecnología en sí misma no solucionará los problemas, ya que en las contrataciones se produce una conjunción de problemas relacionados, claramente una situación problemática. Asimismo, este tema merece la propuesta de un órgano rector de las contrataciones, lo que se propone en la norma del Apéndice IV.



Si bien no se referenció en el prediagnóstico del Capítulo IV para no distraer en la idea allí expuesta, muchos de los insumos que se consumen en la Administración Pública son adquiridos centralizadamente para ser ‘revendidos’ internamente a las reparticiones públicas que los requieren. Bajo este modelo se propone la implementación hasta alcanzar el sistema de compras electrónicas para la totalidad de las modalidades de contratación pública. El sector que centraliza estas compras y reventas internas recibe el nombre de ‘Cuenta Especial de Suministros’ y actúa dentro de la Contaduría General, en el Departamento Compras y Suministros.

La aplicación gradual, en etapas, es conveniente dada la uniformidad requerida de inversiones tecnológicas; los recursos humanos tienen desconfianza, principalmente por proyectos frustrados en el pasado, de poner energías en algo nuevo e incierto. Las etapas son posibles partiendo de la tecnología actual y en general, compatibles a las destrezas de los recursos humanos. Los primeros pasos permitirán que se noten beneficios palpables a corto plazo, que mejoren la calidad del trabajo y la sensación de bienestar de los participantes, para que sientan así que los cambios son posibles. Esto haría viable avanzar superando las principales debilidades y amenazas actuales de toda la administración: es una estrategia concreta para incentivar a los recursos humanos a emprender el camino, sin hacerlo de manera brusca para que quienes están involucrados tengan la posibilidad de adaptación, participación, se sumen al proyecto y apoyen el proceso. Esta gradualidad permitirá ir ‘ganando’ la confianza, y cada nuevo paso en el cambio va a ser más sencillo. Lo importante es que en primer lugar quienes lideren este proceso sepan el objetivo final que los guía, que es principalmente el implementar las compras electrónicas en el Estado. En el camino, se deben ir generando, en etapas, soluciones concretas hasta llegar a ese objetivo.

En forma tentativa, se presenta un planeamiento para aplicar el sistema en pasos. Cada uno implica un gran esfuerzo, para el que deben analizarse distintas



alternativas en función de posibilidades a aplicar. La intención es lograr, con cada etapa:

Etapa 1: Para las compras es fundamental el catálogo que identifica los bienes. Para nuestro sistema es básico, dado que cada artículo estará integrado al sistema de administración financiera, vinculado a una cuenta contable y una partida presupuestaria. Se propone definir un nuevo catálogo completo de bienes, tanto de suministros como de bienes patrimoniales.

Pensando a largo plazo y para etapas futuras: la mejor opción es adoptar el catálogo de la administración pública nacional²⁰⁸, que a su vez es convertible con el de Naciones Unidas²⁰⁹, permitiendo cumplir los objetivos de integración con otros sistemas. Proponemos entonces la adopción del catálogo nacional de bienes y servicios y fomentar la misma decisión en otras jurisdicciones, a través de órganos en los que la provincia participe²¹⁰. Lograr la estandarización de la forma de denominación de los productos del catálogo con las otras jurisdicciones, permitirá rastrear productos en el mercado local, nacional o internacional, buscando proveedores que venden a otros Estados cada producto o servicio, posibilitando encontrar mejores ofertas (también se integrarán de esa manera los Registros de Proveedores Provinciales y Nacional). Si la integración continúa con la adopción del mismo código de productos estandarizados por parte del sector privado, la integración y beneficios podrían ser aún mayores.

Etapa 2: Cargar con el nuevo catálogo las existencias (stock) de los bienes de la Cuenta Especial de Suministros, únicamente. Manualmente, en esta etapa, se adicionarán los ingresos de cada bien al stock cada vez que se producen.

²⁰⁸ Puede ser posible mediante Convenio con la Oficina Nacional de Contrataciones, dependiente de la Secretaría de Gestión Pública. Jefatura de Gabinete de la Nación. Lo ofrecen en forma gratuita y tienen un grupo de especialistas de catalogación que lo mantienen actualizado. Cuenta en la actualidad con 130.000 artículos a los que se podría acceder. En unos pocos segundos con ágiles buscadores puede encontrarse el artículo específico que se requiere adquirir.

²⁰⁹ Vale aclarar que las otras provincias cuentan con catálogos propios, al igual que La Pampa en la actualidad.

²¹⁰ Al igual que lo propuesto para el sistema de administración financiera, proponemos la participación activa en la Red Federal de Contrataciones Gubernamentales <http://www.redfederaldecontrataciones.net/>



Etapa 3: Implementar un sistema de ventas internas a las distintas reparticiones de los bienes de la Cuenta Especial de Suministros. Cada repartición verificará por sistema la existencia del ítem. Lo reservará y tramitará electrónicamente la compra. Debe preverse la integración presupuestaria, la generación de reservas de stock, el que se actualizará con la entrega. Debe preverse la información estadística de los consumos en cantidades y valores, de cada unidad de organización y con posibilidad de agregación o desagregación de esa información por ubicación que efectúa el consumo concreto (una escuela, un hospital, un ministerio). Esto no solo contribuirá a la mejora de la gestión de los lugares responsables de consumos, sino la gestión global del presupuesto.

Es el primer paso concreto a la gestión de consumos y la compra electrónica, un antecedente importante en el camino propuesto.

Etapa 4: Para todo esto se requiere ampliar la base de datos de proveedores dispuestos a vender al Estado. Así debe contemplarse el cambio y modernización del Registro de Proveedores, aplicando herramientas de altas en el Registro vía internet y repensando los requisitos que hoy se exigen. Existen modelos ágiles para integrar con la Administración Pública Nacional, bajo la base de criterios internacionales de estandarización de rubros de actividades en las que los proveedores se inscriben (siguiendo la línea estratégica expresada en el paso 1). Esto no es otra cosa que el camino propuesto para el sistema de información pretendido.

Etapa 5: El Registro de Proveedores local debe estar integrado con otros registros que condicionan la habilitación de los posibles oferentes interesados²¹¹. Se trata de la aplicación concreta de integración entre subsistemas del sistema de administración integrado, que es el objetivo de este trabajo.

²¹¹ Integración del Registro de Proveedores con el Registro de Deudores Alimentarios (Registro Civil); de Cumplimiento Fiscal (Dirección General de Rentas); la Superintendencia de Personas Jurídicas y Registro Público de Comercio, etc., y - al utilizar una codificación universal- podría integrarse a futuro con los Registros de Proveedores de otras Jurisdicciones, posibilitando al sector privado inscripto en La Pampa ser conocido e invitado por otras Jurisdicciones, según los rubros económicos (también estándares) en los que cada proveedor se encuentre inscripto.



Etapa 6: Cuando la unidad de organización requiera bienes para los que no hay stock: realizar la compra directa -como en la actualidad cuando se presenta ese caso-, pero en forma electrónica, utilizando para los artículos el mismo catálogo y previendo también la actualización de los consumos del punto 3.

Etapa 7: Comenzar a aplicar las compras electrónicas a proveedores de los bienes que se destinan al stock de la Cuenta de Suministros, desde donde se venderán electrónicamente a las reparticiones internas que los soliciten (ya en marcha por la implementación realizada en etapa 3).

Etapa 8: Las Unidades de Organización que requieren bienes no administrados en la Cuenta de Suministros: que puedan tramitar electrónicamente la compra cuando se trata de una compra directa.

Etapa 9: Aplicar las compras electrónicas para todos los bienes y servicios del Estado en las modalidades de licitación pública y privada, complementando la compra directa electrónica ya implementada en etapas anteriores.

Notesé que no se propone una modalidad o tipo concreto de contratación electrónica, ya que en este momento del cambio propuesto es solo un detalle que se irá definiendo y modelando a medida que se avance en las etapas propuestas. Así podrá aplicarse la licitación tradicional pero en forma electrónica; la subasta pública; compras con mantenimiento del stock en manos del proveedor y entrega directa hasta el tope licitado a medida que se va consumiendo, etc.

Continuamos con la propuesta para mejorar la gestión de los bienes patrimoniales.

2. Cómo mejorar la gestión de bienes patrimoniales

Toda repartición estatal necesita el uso de activos que no se desgastan en su primer uso, universalmente conocidos como bienes de uso; aunque normalmente en



el ámbito de la Administración Pública se los identifica bajo la denominación de bienes patrimoniales.

Planteada la propuesta de estructura de un sistema de información y de mejora del sistema de compras, es sencillo exponer en la misma línea las ideas para mejorar la gestión de los bienes patrimoniales.

Hay 3 (tres) momentos o etapas claves que deben ser considerados para la gestión de los bienes, que conforman su ciclo: altas; uso y mantenimiento durante su vida útil; y baja.

Para cada uno de esos momentos o ciclos debe entonces tenerse en cuenta que se requiere de información y procesos que agilicen la gestión.

El alta del bien no es por causa única, sino que existen distintas posibilidades de ingreso al patrimonio estatal: compra, donación, incautación, entrega como obligación incluida en un pliego de licitación de obra pública, etc. De la misma manera, existen distintas causales de baja del patrimonio estatal: declaración de bien como rezago, venta, donación, extravío, etc.

Durante su vida útil se producen distintos hechos, algunos de los cuales i) deben registrarse en la contabilidad porque afectan el patrimonio estatal y principalmente, de aquí la utilidad del sistema que se propone; ii) deben transformarse en datos que, si se los administra de manera inteligente, ayudan enormemente a la gestión. Otros hechos también deben ser incluidos en el sistema de información aunque no generen registración contable²¹².

La mayor parte de las altas se originan en compras²¹³. En la propuesta del punto anterior, simplemente se debe contemplar que cuando se trata de un bien del catálogo de bienes que la Administración Provincial los ha clasificado como bien patrimonial, se da nacimiento a un objeto de información. Recordemos que en el

²¹² Ejemplo: cambio de responsable de cada bien patrimonial.

²¹³ Si el origen del ingreso no es una compra, utilizando el mismo sistema de información, simplemente se debería indicar el tipo de ingreso de que se trate. En ambos casos estos hechos deben, cuando corresponda, estar integrados y afectar en forma automática al presupuesto (en la etapa presupuestaria que corresponda) y a la contabilidad patrimonial.



Capítulo IV se había indicado que era necesario adoptar un criterio de clasificación de bienes como patrimoniales no por su monto, sino por su tipo. Para esta propuesta se considera ese criterio como adoptado.

Una vez que se produce un ingreso, cualquiera sea la causa, en el lugar de origen (recordemos que un principio del modelo es que el dato se ingresa lo más próximo a su origen), debería tomar intervención un órgano rector en la materia para toda la Administración Pública Provincial²¹⁴. Ese órgano debe intervenir activamente en la planeación participativa para facilitar la configuración del sistema que permita identificar los datos básicos que cada uno de estos objetos debe contener, para permitir gestionarlos tanto individualmente como en forma colectiva y en interacción con otros datos y objetos de información²¹⁵. Así, el objeto de información deberá contener el tipo de datos necesarios para gestionar ágilmente las transferencias, los seguros, mantenimientos, reparaciones, consumos, agentes o funcionarios responsables de su cuidado, control de la ubicación física, etc. Esta propuesta posibilitará contar con la información que permita un uso adecuado de los bienes, evitando por ejemplo comprar bienes estando ociosos otros activos del mismo tipo pero en otro lugar físico; optimizar las erogaciones que originan; imputar responsabilidades; tomar decisiones sobre conveniencia de si comprar o alquilar, entre otros²¹⁶.

Con la integración entre esta utilidad de gestión, el subsistema de presupuesto y el subsistema de contabilidad; el objeto de información dispondrá del costo de adquisición (o valuación de ingreso en su caso). Aquí un tema concreto respecto a la aplicación de normas contables y que tiene que ver con amortizar los bienes de uso. ¿Es justificable este esfuerzo en la Administración Pública? Para este

²¹⁴ En la norma legal del Apéndice IV se propone la creación de un órgano rector, que recoge los principios de esta propuesta y es quien tiene a cargo la coordinación para la gestión tanto de las contrataciones de bienes y servicios a terceros como de bienes patrimoniales.

²¹⁵ En todos los casos, los datos de los objetos de información son los que permitirán actuar como 'común denominador' de los objetos donde se presenten, permitiendo así identificar, invocar, combinar y agrupar los objetos de la información.

²¹⁶ El mismo criterio de actualizar objetos de información se debe aplicar también para las bajas de los bienes.



modelo, se lo considera sin sentido absoluto. Solo sería válido si existieran casos de prestación de servicios públicos divisibles para los que se cobre tasa a partir del costo. Así en todo caso solo sería conveniente la amortización del bien para recuperar su costo a través del precio, previendo su reposición luego de un adecuado manejo financiero (ello implicaría además no utilizar el criterio de costo histórico sino de mercado). Recordemos que en este trabajo se sostiene para esta etapa inicial –y se propone- una contabilidad a los fines útiles de la Administración, para su gestión y el control.



APÉNDICE IV

Nuestra propuesta normativa

Como lo adelantamos, la propuesta contiene el marco legal en línea al aporte que se pretende realizar. La gestión estatal no mejorará solo porque una ley lo establezca pero otorga el marco necesario de certeza respecto a la estructura organizacional elegida, hacia la que se avanzará en un proceso gradual. Esa estructura fundamenta las incumbencias institucionales básicas de cada organismo: cada uno conoce entonces claramente su rol asignado y lo que el resto de la organización espera de él.

Se presenta una propuesta de norma legal para el Sector Público no Financiero de la Provincia de La Pampa, la cual contiene la estructura de funcionamiento adecuada y se incluyen normas concretas tendientes a solucionar problemas identificados en este trabajo, algunos de los cuales dependen de un ordenamiento jurídico y otros, en su mayoría, de configuración de estructuras en el Estado y clara definición de sus funciones e incumbencias: es la base sobre la cual, con la certeza de esa solidez, se podrá trabajar seriamente en el desarrollo y mejora continua de la organización pública.

La inspiración de la ley –como toda norma- está impregnada por la subjetividad y preferencias de quien la confecciona. En esta propuesta entonces se norma a partir de nuestro punto de vista –apoyado en las bases conceptuales que fundamentan el trabajo- sobre cuál debería ser la estructura legal del Estado para garantizar la aplicación de un modelo como el propuesto y lograr una sustancial mejora de la gestión pública.

Muchas de las normas contenidas no se indicaron como problemas en este trabajo pero como tienen que ver con la administración financiera, se las incluye, ya que deberían formar parte del mismo cuerpo. En ese sentido, se contempla así en el articulado la solución de muchos de los problemas concretos de la gestión actual,



que si bien encuadran en la generalidad de la problemática de este trabajo, se presentan como situaciones puntuales que -se consideró- merecieron un intento de solución específico.

Este aporte concreto tiene en cuenta los problemas reales verificados en la práctica, la legislación actual e idiosincrasia provincial, así como legislación de otras jurisdicciones²¹⁷, por lo que se espera pueda ser el punto de partida para una discusión interdisciplinaria y constructiva.

²¹⁷ Sus fuentes principales son la Ley Provincial Nº 12.510/06 de la Provincia de Santa Fe, Ley Provincial Nº 3/53 y 1.388/96 de la Provincia de La Pampa y Ley Nacional Nº 24.156/92, detalladas en la Bibliografía. *Asimismo, supone la aprobación del proyecto de modificación del Decreto-Ley Nº 513/69, confeccionado recientemente por el Presidente del Tribunal de Cuentas de la Provincia, Mg. José Sappa.*



LEY DE ADMINISTRACION Y CONTROL DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO DE LA PROVINCIA DE LA PAMPA

TITULO I: DISPOSICIONES GENERALES.....	142
TÍTULO II: SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN	146
SUBTITULO I: SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA	146
CAPÍTULO I – SUBSISTEMA DE PRESUPUESTO	146
CAPITULO II - SUBSISTEMA DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO	154
CAPÍTULO III – SUBSISTEMA DE TESORERÍA.....	159
CAPITULO IV- SUBSISTEMA DE CONTABILIDAD	163
CAPÍTULO V - SUBSISTEMA DE INGRESOS PÚBLICOS	171
SUBTÍTULO II: SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS	174
CAPITULO I – SUBSISTEMA DE CONTRATACIONES Y GESTIÓN DE BIENES Y SERVICIOS.....	174
CAPÍTULO II - SUBSISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS.....	186
CAPÍTULO III: SUBSISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS INFORMÁTICOS	191
TITULO III: SISTEMA DE CONTROL	193
CAPITULO I: SUBSISTEMA DE CONTROL INTERNO.....	193
CAPITULO II: SUBSISTEMA DE CONTROL EXTERNO	196
TITULO IV: DISPOSICIONES GENERALES Y TRANSITORIAS	198



LEY DE ADMINISTRACION Y CONTROL DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO DE LA PROVINCIA DE LA PAMPA

TÍTULO I - DISPOSICIONES GENERALES

(Artículos 1 al 11)

ARTICULO 1: La presente ley rige los actos, hechos y operaciones relacionados con la Administración y Control de la Hacienda del Sector Público Provincial No Financiero de la Provincia de La Pampa.

ARTICULO 2: La Administración de la Hacienda Pública comprende el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos que hacen posible la coordinación de recursos humanos, financieros y bienes económicos aplicados al cumplimiento de los objetivos del Estado.

ARTICULO 3: El Control en el Sector Público Provincial No Financiero comprende:

- a) La supervisión integral de los actos u operaciones que afecten el patrimonio de la hacienda pública;
- b) El régimen de responsabilidad, basado en la obligación de los funcionarios de:
 1. rendir cuentas de su gestión, y
 2. lograr los resultados esperados.

El sistema de control externo a cargo del Tribunal de Cuentas, efectuará el control -en lo que se refiere a la legalidad del acto- previsto en el punto b.1) y el control del punto a), para el que se apoyará en los sistemas de administración de la presente ley.

El control del punto b.2) lo efectúa i) externamente el Poder Legislativo en su análisis de la Cuenta de Inversión; ii) internamente los propios funcionarios, sobre la marcha de la gestión a su cargo.

ARTICULO 4: Comprende el Sector Público Provincial No Financiero:

A) Administración Pública Provincial

1. Poder Legislativo
2. Poder Ejecutivo
 - 2.1 Administración Central
 - Gobernación de la Provincia
 - Ministerios
 - Secretarías de Estado
 - 2.2 Administración Descentralizada
 - Organismos Descentralizados
 - Organismos o Entes Autárquicos



3. Poder Judicial
4. Otros Organismos de la Constitución Provincial
 - Fiscalía de Estado
 - Tribunal de Cuentas
 - Contaduría General
 - Tesorería General
 - Fiscalía de Investigaciones Administrativas

B) Empresas o sociedades con participación del Estado en su capital, organizadas como Sociedades del Estado, de economía mixta, sociedades comerciales o cualquier otro tipo según la legislación aplicable que regule su constitución como persona jurídica y funcionamiento.

Queda reservada a la Legislatura la decisión de descentralizar la Administración Pública Provincial, cuando el Organismo a crear tenga personería jurídica propia bajo la forma de ente autárquico, sea hacienda conexas de erogación o producción.

El clasificador presupuestario del artículo 15 contendrá la identificación institucional que permita individualizar cada Jurisdicción y Unidad de Organización, la que podrá tener variaciones en la medida que responda globalmente a la apertura aquí enunciada.

Cada uno de los indicados en la 'Administración Pública Provincial' serán individualizados como Jurisdicción presupuestaria, excepto los Organismos Descentralizados comprendidos en la clasificación A.2.2., los que se individualizarán como Unidades de Organización de la Jurisdicción de la Administración Central a la que pertenecen.

El Sector Público definido en este artículo es conceptualmente más amplio que el alcance presupuestario previsto en las normas de la presente ley, dado que el presupuesto se prevé y ejecuta en las Jurisdicciones y Unidades de Organización de la 'Administración Pública Provincial', excepto lo establecido en el artículo 20.

Las normas de la presente Ley no son de aplicación al Instituto de Seguridad Social normado por la NJF N° 1170 y sus modificatorias, el que no integra el Sector Público no Financiero.

ARTICULO 5: Los órganos rectores de los sistemas previstos en la presente ley actuarán respecto a los componentes enunciados del Sector Público aquí definido, en el ámbito de sus competencias, previendo mecanismos para cumplir los objetivos generales de la ley y particulares como órgano rector, para lo que aplicarán las técnicas más convenientes dada la diferencia jurídica y organizativa de los componentes comprendidos en el Sector Público Provincial No Financiero, individualizados en A y B del artículo 4 anterior.

Las personas jurídicas del inciso B del artículo 4, se rigen por las normas legales aplicables a la forma jurídica de su creación, tanto en lo que respecta a su administración y control, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior.

ARTICULO 6: La Administración de la Hacienda del Sector Público Provincial No



Financiero está compuesta por los siguientes sistemas:

- A) Sistema de Administración Financiera, compuesto por los Subsistemas:
 - 1. Presupuesto
 - 2. Tesorería
 - 3. Financiamiento Público
 - 4. Contabilidad
 - 5. Ingresos Públicos
- B) Sistemas de Administración de Bienes y Servicios. Compuesto por los Subsistemas:
 - 1. Contrataciones y gestión de bienes y servicios.
 - 2. Administración de Recursos Humanos.
 - 3. Administración de Recursos Informáticos.

Los sistemas están a cargo de Unidades Rectoras y se integran entre sí y con el subsistema de control externo, actuando para ello bajo la coordinación establecida en el artículo 7.

ARTICULO 7: El Ministerio de Hacienda y Finanzas es el responsable de la coordinación, supervisión y mantenimiento de los sistemas y subsistemas contemplados en el Artículo 6 y 8 A) de esta ley, a los efectos de asegurar su integración sistémica, sin que ello implique supremacía jerárquica ni limitación de las incumbencias otorgadas a órganos constitucionales, aquí definidos como Rectores de subsistemas.

ARTICULO 8: El sistema de Control de la Hacienda del Sector Público Provincial No Financiero está compuesto por:

- A) Subsistema de control interno.
- B) Subsistema de control externo.

ARTICULO 9: A los efectos de un eficiente y eficaz control y administración de la Hacienda Pública, todos los sistemas y subsistemas se articularán entre sí, conformando uno mayor e interactuarán para el cumplimiento de los objetivos propios y de aquél.

ARTICULO 10: Bajo el principio de la centralización normativa y descentralización operativa, en cada una de las Jurisdicciones podrá funcionar un Servicio Administrativo-Financiero cuya organización, competencia y unidades dependientes serán establecidas por la reglamentación de esta ley. Dicho Servicio mantendrá relación directa y funcional con las Unidades Rectoras Centrales de los respectivos subsistemas, por medio de la máxima autoridad del mencionado Servicio y será responsable de cumplimentar con la descentralización operativa de los subsistemas normados. Cuando las características del organismo así lo requieran se podrá crear más de un Servicio Administrativo-Financiero en una determinada Jurisdicción o Unidad de Organización.

ARTICULO 11: El ejercicio económico-financiero del Sector Público Provincial No



Financiero comienza el 1° de enero y finaliza 31 de diciembre de cada año.



TÍTULO II - SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN

(Artículos 12 al 153)

SUBTÍTULO I - SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

(Artículos 12 al 109)

CAPÍTULO I - SUBSISTEMA DE PRESUPUESTO

(Artículos 12 al 41)

SECCIÓN I - Definición del Subsistema

ARTICULO 12: El presente capítulo establece los principios, órganos, normas y procedimientos que regirán el proceso presupuestario del Sector Público No Financiero.

SECCIÓN II - Normas Técnicas Comunes

ARTICULO 13: El Presupuesto es único y universal y comprende la totalidad de recursos y gastos ordinarios, extraordinarios y especiales de la Administración Pública Provincial, así como las operaciones de financiamiento, previstas para el ejercicio financiero.

ARTICULO 14: Los presupuestos de recursos contendrán la enumeración de los montos estimados en el ejercicio de los distintos rubros de ingresos corrientes y de capital y otras fuentes de financiamiento.

Las denominaciones de los diferentes rubros de recursos deberán ser lo suficientemente específicas como para identificar las respectivas fuentes.

Se consideran como recursos del ejercicio todos aquellos que se prevén recaudar durante el período en cualquier organismo, oficina o agencia autorizados a percibirlos, en nombre de aquella, con independencia de la fecha en que se origine la obligación de pago o la liquidación.

Para casos específicos el Poder Ejecutivo podrá reglamentar otro criterio para el cálculo del presupuesto de ingresos, según el tipo de recursos que se perciban.

ARTICULO 15: En los presupuestos de gastos se utilizarán las técnicas más adecuadas para demostrar el cumplimiento de las políticas, planes de acción y producción de bienes y servicios, así como la incidencia económica y financiera de la ejecución de los gastos y la vinculación de los mismos con sus fuentes de financiamiento.

La reglamentación establecerá las técnicas de programación presupuestaria y los clasificadores de gastos y recursos que serán utilizados.



ARTICULO 16: Las operaciones de financiamiento comprenden todas las fuentes y aplicaciones financieras que se originen durante el ejercicio financiero.

ARTICULO 17: Cuando en el presupuesto se incluyan créditos para contratar obras o servicios, o adquirir bienes, cuyo plazo de ejecución exceda al ejercicio financiero, se deben incluir en los mismos información sobre los recursos invertidos en años anteriores, los que se invertirán en el futuro y sobre el monto total del gasto, así como los respectivos cronogramas de ejecución física.

La aprobación legislativa del presupuesto que contenga esta información implica la autorización expresa para contratar hasta su monto total, de acuerdo a las normas legales y procedimientos vigentes.

ARTICULO 18: Todo acto administrativo en el ámbito de la Administración Pública Provincial en un ejercicio corriente, que implique disponer de partidas de ejercicios futuros, deberá contar con la intervención de la Subsecretaría de Hacienda del Ministerio de Hacienda y Finanzas, a efectos de otorgar la factibilidad financiera necesaria para su ejecución. Al inicio del nuevo ejercicio estos créditos se afectarán en forma inmediata para asegurar el financiamiento del gasto, salvo que a esa fecha ya se encuentre en etapa de compromiso jurídico, en cuyo caso se comprometerá el saldo que corresponda, de acuerdo al artículo 94.

ARTICULO 19: Las erogaciones a atender con fondos provenientes de cuentas especiales o recursos con afectación específica, reintegrables o no, o propios de Organismos Descentralizados, deberán ajustarse en cuanto a su monto y oportunidad a las cifras realmente recaudadas.

ARTICULO 20: Facúltase al Poder Ejecutivo a incorporar al régimen presupuestario a las personas jurídicas comprendidas en el inciso B del artículo 4 de esta ley, siendo obligatorio en caso que reciban asistencia financiera del Tesoro. Las técnicas y formas de presentación de los presupuestos de estas entidades atenderán a su organización jurídica, características y tipo de actividades que desarrollen.

ARTICULO 21: Cuando por los casos previstos en este Título se creen nuevas partidas presupuestarias, la Contaduría General de la Provincia lo informará detalladamente en la Cuenta de Inversión del ejercicio.

SECCIÓN III - Organización y Competencias

ARTICULO 22: La Dirección General de Presupuesto es la Unidad Rectora Central del



Subsistema 'Presupuesto' de la Hacienda del Sector Público Provincial No Financiero, y está a cargo de un Director General y un Subdirector.

ARTICULO 23: La Dirección General de Presupuesto tiene las siguientes competencias:

- a) Participar en la formulación de las pautas presupuestarias basadas en la política financiera que elabore el Poder Ejecutivo;
- b) Dictar las normas técnicas para la formulación, programación de la ejecución, modificaciones y evaluación de los presupuestos, en forma conjunta con los demás órganos creados por la presente ley cuando corresponda;
- c) Dictar las normas técnicas para la formulación y evaluación de los presupuestos de las personas jurídicas comprendidas en el inciso B del artículo 4 de esta ley, en el marco de lo establecido en el artículo 20;
- d) Analizar los anteproyectos de presupuesto y proponer los ajustes que considere necesarios;
- e) Preparar el proyecto de ley del presupuesto general y fundamentar su contenido;
- f) Formular la programación de la ejecución presupuestaria en forma conjunta con la Tesorería General;
- g) Intervenir en las modificaciones al presupuesto, mediante el análisis y evaluación de la ejecución y del avance físico;
- h) Evaluar la ejecución de los presupuestos, aplicando las normas y criterios establecidos por esta ley, su reglamentación y las normas técnicas respectivas;
- i) Asesorar, en materia presupuestaria, a todos los organismos del sector público regidos por esta ley y difundir los criterios básicos para compatibilizar el sistema presupuestario de los Municipios y Comisiones de Fomento;
- j) Las demás que le confiera la presente ley y su reglamentación.

SECCIÓN IV - Estructura de la Ley de Presupuesto

ARTICULO 24: El Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos comprende a las Jurisdicciones y Unidades de Organización que integran la Administración Provincial y debe contener la totalidad de los ingresos y gastos previstos para el ejercicio, así como las operaciones de financiamiento. Estos conceptos deben figurar por separado y por sus montos íntegros, sin compensaciones entre sí.

Además, el proyecto de Ley de Presupuesto debe especificar, en distintos Anexos:

- a) Presupuesto de recursos estimados de la administración central y de cada uno de los organismos o entes autárquicos, clasificados por rubros;
- b) Presupuestos de gastos de cada Jurisdicción de la Administración Pública Provincial, autorizados para realizar durante el ejercicio financiero;
- c) Financiamiento neto estimado de la administración central y de cada uno de los organismos o entes autárquicos. Los aportes no reintegrables y el uso del crédito deben discriminar lo destinado a financiar obras públicas del resto, con indicación



- del destino;
- d) Créditos presupuestarios asignados a cada uno de los proyectos de inversión que se prevén ejecutar;
 - e) Resultados de las cuentas corriente y de capital para la administración central, para cada organismos o ente autárquico y para el total de la Administración Pública Provincial.
 - f) El número de cargos de la planta de personal y horas cátedra de la administración central y de cada uno de los organismos o entes autárquicos, diferenciados por escalafón.

El reglamento establecerá, en forma detallada, otras informaciones a ser presentadas a la Legislatura Provincial.

ARTICULO 25: El presupuesto debe adoptar la estructura concordante con el clasificador de recursos y erogaciones adoptado, que demuestre como mínimo el cumplimiento de las funciones del Estado, políticas, planes, programas de acción y producción de bienes y servicios de los Organismos de la Hacienda Pública, así como la incidencia económica de los gastos y la vinculación con sus fuentes de financiamiento.

ARTICULO 26: La Jurisdicción Gobernación de la Provincia contendrá una partida global - crédito adicional- que el Poder Ejecutivo podrá destinar -por Decreto- a reforzar cualquiera de las Unidades de Organización del presupuesto. De la utilización del crédito adicional puede originarse la creación de nuevas partidas, según lo establecido en el último párrafo del artículo 35.

ARTICULO 27: No se podrá destinar el producto de ningún rubro de ingresos con el fin de atender específicamente el pago de determinados gastos, con excepción de:

- a) Los provenientes de operaciones de crédito público;
- b) Los provenientes de donaciones, herencias o legados a favor del Estado Provincial, con destino específico;
- c) Los aportes no reintegrables que por leyes especiales tengan afectación específica;
- d) Los que por Ley se destinen a fines específicos constituyendo cuentas especiales.

ARTICULO 28: La Ley de Presupuesto no puede contener disposiciones de carácter permanente, reformar o derogar Leyes vigentes; crear, modificar o suprimir tributos u otros ingresos; ni cambiar la organización o estructura de la administración cuyas actividades deben ser fijadas por leyes específicas.

SECCIÓN V - Formulación y Aprobación

ARTICULO 29: El Poder Ejecutivo presentará al Poder Legislativo el proyecto de presupuesto en la fecha que determina la Constitución Provincial, aprobado en acuerdo de



Ministros, acompañado de un mensaje que contenga una relación de los objetivos que se propone alcanzar y las explicaciones de la metodología utilizada para las estimaciones de recursos y para la determinación de las autorizaciones para gastar, así como las demás informaciones y elementos de juicio que estime oportunos.

ARTICULO 30: Presentado el proyecto de Presupuesto General a la Legislatura, cualquier modificación que se considere indispensable introducir desde la fecha de remisión y antes de su sanción, motivará un pronunciamiento expreso del Poder Ejecutivo, que será comunicado, acompañando los elementos de juicio que permitan apreciar las situaciones que la fundamentan.

ARTICULO 31: Si al inicio del ejercicio financiero no se encontrare aprobado el presupuesto general, regirá el que estuvo en vigencia el año anterior, con los siguientes ajustes que deberá introducir el Poder Ejecutivo Provincial:

1. En los presupuestos de recursos:
 - a) Eliminará los rubros de recursos que no puedan ser recaudados nuevamente;
 - b) Suprimirá los ingresos provenientes de operaciones de crédito público autorizadas, en la cuantía en que fueron utilizadas;
 - c) Excluirá los excedentes de ejercicios anteriores correspondientes al ejercicio financiero anterior, en el caso que el presupuesto que se está ejecutando hubiera previsto su utilización;
 - d) Estimaré cada uno de los rubros de recursos para el nuevo ejercicio;
 - e) Incluirá los recursos provenientes de operaciones de crédito público en ejecución, cuya percepción se prevea ocurrirá en el ejercicio.
2. En los presupuestos de gastos:
 - a) Eliminará los créditos presupuestarios que no deban repetirse por haberse cumplido los fines para los cuales fueron previstos;
 - b) Incluirá los créditos presupuestarios indispensables para el servicio de la deuda y las cuotas que se deban aportar en virtud de compromisos derivados de la ejecución de Convenios;
 - c) Incluirá los créditos presupuestarios indispensables para asegurar la continuidad y eficiencia de los servicios;
 - d) Adaptará los objetivos y las cuantificaciones en unidades físicas de los bienes y servicios a producir por cada entidad, a los recursos y créditos presupuestarios que resulten de los ajustes anteriores.

ARTICULO 32: El presupuesto aprobado por el Poder Legislativo o puesto en vigencia por el artículo anterior se publicará en el portal oficial de internet del Gobierno de la Provincia de La Pampa.



SECCIÓN VI - Normas sobre Modificaciones Presupuestarias

ARTICULO 33: Toda ley que autorice gastos no previstos en la Ley de Presupuesto deberá contar con el financiamiento respectivo, incorporándose al presupuesto vigente tanto los recursos como los créditos presupuestarios.

ARTICULO 34: Facúltase al Poder Ejecutivo a:

- a) Realizar la distribución analítica de los créditos del presupuesto sancionado, cuando por razones de conveniencia conceptual se haya optado por una estructura sintética en la presentación del proyecto de ley;
- b) Disponer reestructuraciones presupuestarias dentro del monto que se fije en la Ley de Presupuesto anual como total de Erogaciones del Presupuesto General de la Administración Pública Provincial, no pudiendo transferir créditos de erogaciones de capital a erogaciones corrientes, excepto las que resulten necesarias para atender la política salarial o el financiamiento de los casos previstos en el artículo 35 incisos b) y c) e inciso a) cuando se trate de gastos imprevistos que demande el cumplimiento de las leyes electorales de la Provincia;
- c) Modificar el Presupuesto General de Gastos, incrementando el Cálculo de Recursos cuando la evolución de los mismos indique que serán superiores a su estimación original dentro del ejercicio, sin alterar el balance financiero preventivo.
- d) Incorporar al Presupuesto General, recursos y/o financiamiento, reintegrables o no, acordados a la Provincia, incorporando las partidas específicas necesarias o incrementando las ya previstas, siempre que no altere el balance financiero preventivo.
- e) Incorporar al Presupuesto General los remanentes de ejercicios anteriores no utilizados de recursos afectados a erogaciones específicas, incrementando los créditos necesarios para tal fin, sin modificar el balance financiero preventivo.
- f) Transferir cargos entre Jurisdicciones o reestructurar dentro de las mismas, con la sola limitación de no incrementar los totales por escalafón previstos en los cuadros de cargos que, como Anexo, integren la Ley de Presupuesto.
La limitación dispuesta no operará cuando se trate de transferencia de cargos a los escalafones policial, docente o salud provenientes de cualquiera de los restantes.

ARTICULO 35: Cuando por sus finalidades no existen créditos previstos en la Ley de Presupuesto, el Poder Ejecutivo podrá autorizar la apertura de créditos en los casos siguientes:

- a) Para solventar erogaciones extraordinarias e imprevistas que deban satisfacer las autoridades respectivas;
- b) En caso de epidemias, inundaciones y otros acontecimientos que hicieran indispensable el socorro inmediato del gobierno provincial;
- c) Para el cumplimiento de sentencias judiciales firmes;



d) Para el pago de los intereses por el uso del crédito a corto plazo.

Los créditos abiertos de conformidad con las disposiciones del presente artículo quedarán incorporados al presupuesto general y su financiamiento podrá provenir de la reestructura de la partida 'Crédito Adicional' o bien mediante la incorporación de otra fuente de financiamiento, sin modificar el balance financiero preventivo.

ARTICULO 36: Cuando para mejoras en la prestación de los servicios se unifiquen o desdoblen Unidades de Organización, el Poder Ejecutivo, atendiendo a la finalidad original, redistribuirá los créditos presupuestarios pertinentes, siempre que no se originen mayores erogaciones en el conjunto total de los créditos alcanzados por la medida. Si el importe total de dichos créditos presupuestarios resultare excedido, el Poder Ejecutivo procederá a efectuar las reestructuras presupuestarias necesarias, privilegiando la reestructura por compensación contra el uso del Crédito Adicional, o bien mediante la incorporación de créditos con fuentes de financiamiento previstas, a fin de no modificar el balance financiero preventivo.

ARTICULO 37: Cuando para mejorar la gestión de la ejecución presupuestaria sea conveniente la apertura de un crédito presupuestario en otro u otros con mayor detalle, se autoriza al Ministerio de Hacienda y Finanzas a desdoblar las partidas y los créditos presupuestarios originales, redistribuyendo éstos últimos de manera tal que no se supere el total del crédito de la partida que se desdobla. Esta apertura se realiza solo en cuanto a su especificidad y los nuevos deben mantener la misma clasificación institucional, fuente de financiamiento, económica, por finalidad, objeto del gasto y otras clasificaciones que se incorporen a futuro.

ARTICULO 38: Dada la habilitación de los créditos en función de los recursos esperados, prevista en el artículo 40 a), facúltase al Poder Ejecutivo a reglamentar la delegación en autoridad competente hasta el rango de Subsecretario, de la decisión de efectuar modificaciones presupuestarias compensadas entre los créditos asignados en las Unidades de Organización a su cargo, dentro de límites razonables para facilitar una ágil gestión y con las limitaciones del artículo 34 inc. b).

SECCIÓN VII - Programación y evaluación de la ejecución presupuestaria

ARTICULO 39: A los fines de garantizar una correcta ejecución de los presupuestos y de compatibilizar los resultados esperados con los recursos que se prevé disponer, todas las Jurisdicciones y Unidades de Organización deben programar, para cada ejercicio, la ejecución financiera y física (entendida esta última como la de objetivos y metas), cuando así correspondiere, de los presupuestos, siguiendo las normas que fijará la reglamentación y las disposiciones complementarias y procedimientos que dicten las Unidades Rectoras Centrales de los subsistemas presupuestario y de tesorería.



ARTICULO 40: Facúltase al Ministerio de Hacienda y Finanzas a:

- a) Habilitar gradualmente los créditos previstos en el Presupuesto General de Gastos para cada ejercicio, con el fin de propender al equilibrio periódico entre los ingresos y egresos del Tesoro Provincial;
- b) Ante la falta de ingresos de los recursos citados en el artículo 19, podrá disponer anticipos transitorios de Rentas Generales, cuando especiales necesidades así lo requieran y conforme las posibilidades del Tesoro Provincial;

La habilitación del inciso a) podrá realizarse con cupos futuros mensuales, cuando las necesidades de ejecución requieran de contrataciones con cronogramas previstos de desembolsos o compromisos.

ARTICULO 41: El Órgano Rector del Subsistema de Presupuesto evaluará -en forma periódica durante el ejercicio y al cierre del mismo- la ejecución presupuestaria, sobre los aspectos relevantes que ayuden a mejorar las previsiones presupuestarias futuras.

Además, con el objeto de propiciar la mejora continua de la gestión de la unidades ejecutoras, en base a la información que señala el párrafo anterior y la que suministre el sistema de Contabilidad, además de otras que se consideren pertinentes, realizará un análisis crítico de los resultados financieros y físicos, cuando así correspondiere; interpretará las variaciones operadas con respecto a lo programado; procurará determinar sus causas y preparará informes con recomendaciones para las autoridades superiores y los responsables de los organismos afectados.



CAPITULO II - SUBSISTEMA DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO

(Artículos 42 al 58)

SECCIÓN I - Definición del Subsistema

ARTICULO 42: Se entiende como Subsistema de 'Financiamiento Público' al conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos que regulan las acciones y operaciones tendientes a la obtención y cancelación de financiamiento, incluido el proceso previo de evaluación y dictamen de factibilidad para la concreción y aplicación de las operaciones que generen endeudamiento público.

SECCIÓN II - Normas Técnicas Comunes

ARTICULO 43: La deuda pública, cualquiera sea el origen previsto en el artículo siguiente, solo puede estar destinada al financiamiento previsto en el artículo 46 de la Constitución Provincial y en todos los casos se autorizarán bajo la modalidad establecida en su artículo 45.

Cuando se trate de consolidación, conversión y renegociación de deudas, la deuda original debe encuadrar en el destino constitucional indicado.

Los avales, fianzas y garantías cuyo vencimiento supere el período del ejercicio financiero, solo pueden otorgarse en la medida que tengan por objeto respaldar la realización de actividades autorizadas en la norma Constitucional indicada.

ARTICULO 44: El endeudamiento que resulte de operaciones de crédito público se denomina deuda pública provincial y puede originarse en:

- a) La emisión y colocación de títulos, bonos u obligaciones de largo y mediano plazo, constitutivos de un empréstito;
- b) La emisión y colocación de letras de Tesorería y la emisión de pagarés u otros medios sucedáneos de pago, cuyo vencimiento supere el ejercicio financiero;
- c) La contratación de préstamos con instituciones financieras nacionales, extranjeras o internacionales; u otras instituciones u organismos que tengan facultad para realizar estas operaciones;
- d) La contratación de obras, servicios o bienes cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de más de un ejercicio financiero posterior al vigente; siempre y cuando los conceptos que se financien se hayan devengado anteriormente y documentado a través de los medios de pago o financiamiento que se establecen en los incisos a), b), o c) del presente artículo;
- e) El otorgamiento de avales, fianzas y garantías, cuyo vencimiento supere el período del ejercicio financiero;
- f) La consolidación, conversión y renegociación de deudas;



No se considera deuda pública provincial:

- a) La deuda del Tesoro, entendida ésta como las obligaciones devengadas y no pagadas durante el ejercicio;
- b) La emisión de letras, pagarés u otros medios sucedáneos de pago cuando se cancelen dentro del ejercicio.

ARTICULO 45: La deuda pública provincial se clasifica en directa e indirecta, interna y externa:

- Deuda pública directa es aquella asumida por la administración pública provincial en calidad de deudor principal.
- Deuda pública indirecta es la constituida por cualquiera de las personas jurídicas incluidas en el inciso B del artículo 4, pero que cuenta con aval, fianza o garantía otorgado según lo indicado en el artículo 43.
- Deuda pública interna es aquella contraída con personas físicas o jurídicas residentes o domiciliadas en la República Argentina y cuyo pago es exigible dentro del territorio nacional.
- Deuda pública externa es aquella contraída con otro Estado u organismo internacional o con cualquier otra persona física o jurídica sin residencia ni domicilio en la República Argentina y cuyo pago puede ser exigible fuera de su territorio.

El endeudamiento asumido en forma directa por cualquiera de las personas jurídicas incluidas en el inciso B del artículo 4 no se rige por las normas de esta ley y en caso de incumplimiento responderán hasta su límite patrimonial, según las normas legales aplicables a su tipo. Rigen las normas de esta ley en caso aval, fianza o garantía por parte de la Administración Pública Provincial.

Cuando el Estado se garantice a sí mismo en los términos del artículo 49 la deuda pública es directa, dado el destino de esa garantía y el titular de la deuda principal.

ARTICULO 46: Solo el Ministerio de Hacienda y Finanzas, con autorización del Poder Ejecutivo, podrá dar inicio a trámites o gestiones de las operaciones de crédito público que, de ser aprobadas como exige esta ley, impliquen o puedan implicar endeudamiento provincial.

ARTICULO 47: No puede formalizarse ninguna operación de crédito público que no esté contemplada en la Ley de Presupuesto del año respectivo o en una ley específica, salvo el caso establecido en el Artículo 50.

La Ley Anual de Presupuesto o la ley específica –aprobada en ambos casos con las mayorías previstas en el artículo 45 de la Constitución- debe indicar como mínimo las siguientes características de las operaciones de crédito público autorizadas:

- Tipo de deuda, discriminando en directa o indirecta, interna o externa;
- Monto máximo autorizado para la operación;



- Plazo mínimo de amortización;
- Destino del financiamiento.

El Poder Ejecutivo puede efectuar modificaciones a las características detalladas en la Ley de Presupuesto a los efectos de adecuarlas a las condiciones imperantes en los mercados o mejorar las condiciones de la deuda pública. Dichas modificaciones deben ser realizadas ad referendum del Poder Legislativo.

ARTICULO 48: Se faculta al Ministerio de Hacienda y Finanzas a reglamentar lo necesario para contemplar características y condiciones no previstas en esta ley para las operaciones de crédito público.

ARTICULO 49: En Cesiones en Garantía de recursos propios o provenientes del Régimen de Coparticipación Federal Ley N° 23.548 o el que en el futuro lo reemplace, cuando el Estado se garantice a sí mismo, se requiere como parte de la operación de endeudamiento directo, la aprobación legislativa con las mayorías previstas en el artículo 45 de la Constitución Provincial, independientemente de si el otorgamiento de la garantía no es simultáneo a la autorización del endeudamiento.

ARTICULO 50: El Poder Ejecutivo puede realizar operaciones de crédito público para reestructurar la deuda pública mediante su consolidación, conversión o renegociación, en la medida que ello genere un mejoramiento de los montos, plazos o intereses de las operaciones originales y no implique un incremento del monto adeudado. La mejora debe demostrarse aplicando herramientas de cálculo financiero, para las que debe justificarse las premisas sobre las que se basa el análisis técnico de cálculo.

ARTICULO 51: Las operaciones de crédito público realizadas en contravención a las normas dispuestas en la presente ley son nulas y sin efecto, sin perjuicio de la responsabilidad personal de quienes las realicen.

ARTICULO 52: Los créditos presupuestarios necesarios para atender el servicio de la deuda deben preverse en la jurisdicción del Ministerio de Hacienda y Finanzas, en la Unidad de Organización Dirección de Financiamiento Público, salvo cuando resulte más adecuado otro criterio por intervenir recursos especiales, según lo establecido en el artículo 58.

ARTICULO 53: Los 'Servicios' previstos al final del artículo 45 de la Constitución Provincial se refieren al total de las amortizaciones del capital –original y sus actualizaciones-, intereses, comisiones y todo otro cargo proveniente de las operaciones el crédito originadas en el marco del artículo 44 de esta ley.

La 'renta ordinaria anual' establecida en la norma constitucional indicada comprende el



conjunto de los recursos recaudados, excluidos los de afectación específica y cuentas especiales, los de capital y provenientes del financiamiento, de la Administración Pública Provincial.

El límite del 25% es anual y se aplica relacionando los conceptos del primer párrafo previstos para los próximos 5 (cinco) años con los del segundo. Los 'Servicios' incluyen el total estimado por las operaciones de crédito público vigentes más las estimaciones correspondientes a los nuevos financiamientos del proyecto de ley. La 'renta ordinaria anual' se refiere a la real recaudada según la última cuenta de inversión presentada a la Legislatura, independientemente de su aprobación y se mantiene estática en el período de proyección, salvo que se prevea su disminución futura.

En caso de endeudamiento cuyos servicios prevean sean atendidos con recursos de cuentas especiales, el límite del 25% solo se aplicará sobre los recursos totales anuales de que se trate y en la medida que el plazo de la operación sea inferior a la vigencia legal estimada del recurso, en caso de corresponder.

ARTICULO 54: La financiación de los créditos para atender gastos originados por catástrofes, calamidades públicas u otras necesidades excepcionales o imposterables del Estado, calificadas por ley, puede realizarse, en el marco del artículo 35 mediante la utilización de los recursos disponibles en el momento que se los requiera. Puede posteriormente tramitarse la operación de crédito público para el recupero de los recursos así aplicados, destinando el producido a las finalidades desafectadas para la atención de la urgencia.

SECCIÓN III - Organización y Competencias

ARTICULO 55: La Dirección de Financiamiento Público es la Unidad Rectora Central del Subsistema de 'Financiamiento Público' de la hacienda del Sector Público Provincial No Financiero.

ARTICULO 56: La Unidad Rectora Central tiene las siguientes competencias:

- a) Participar administrativamente en la elaboración de las políticas de financiamiento del gasto público en base a técnicas de crédito público, endeudamiento u otras;
- b) Dictaminar la factibilidad de las operaciones de endeudamiento cierto (títulos, bonos, préstamos, empréstitos), cuya exigibilidad exceda el ejercicio financiero en el que se generan;
- c) Dictaminar la factibilidad de las operaciones de endeudamiento potencial (fianzas, avales y garantías);
- d) Dictaminar la factibilidad de la consolidación, novación y compensación de la totalidad de los pasivos;
- e) Participar en los procedimientos de emisión, colocación y rescate de empréstitos;
- f) Participar en la negociación, contratación y amortización de préstamos;



- g) Supervisar que los medios de financiamiento obtenidos mediante operaciones de créditos, se apliquen a los fines específicos;
- h) Mantener un registro actualizado del estado del crédito público, debidamente integrado al subsistema de contabilidad, donde se asienten las operaciones de financiamiento indirecto y las cesiones de derechos del Estado frente a terceros, incluida la coparticipación federal y de recursos propios;
- i) Supervisar el cumplimiento de las obligaciones asumidas, principalmente cuando no ordena los pagos, en los posibles casos del artículo 58 y de las personas jurídicas del inciso B del artículo 4 cuando cuentan con aval, fianza o garantía otorgado de acuerdo a la presente ley;
- j) Intervenir en todo lo referido a aportes no reintegrables para ser ejecutados por el Poder Ejecutivo Provincial y los organismos o entes autárquicos;
- k) Efectuar las estimaciones y proyecciones presupuestarias del servicio de la deuda pública y ordenar su cumplimiento;
- l) Todas las demás que le asigne la reglamentación.

ARTICULO 57: En cumplimiento de lo previsto en el inciso j) del artículo anterior, la Dirección de Financiamiento Público tomará conocimiento, asesorará a las distintas Jurisdicciones y establecerá los procedimientos -en conjunto con los Subsistemas de Contabilidad y Tesorería- sobre las gestiones administrativas internas respecto a esos recursos, en particular para:

- Asegurar el cumplimiento de los principios de unicidad y universalidad presupuestaria y de los pasos legales de las tramitaciones correspondientes para la habilitación del financiamiento;
- Facilitar las actividades de gestión de las unidades ejecutoras de los convenios o programas de que se trate y el control interno y externo.

ARTICULO 58: Para la aplicación del artículo 52, cuando se trate de servicios de la deuda en los que deban aplicarse para su cumplimiento, total o parcialmente, el producido de recursos especiales percibidos en otras jurisdicciones, la Dirección de Financiamiento Público establecerá -con la colaboración de los Subsistemas de Contabilidad, Presupuesto y Tesorería- procedimientos operativos ágiles que aseguren la disponibilidad de los fondos y créditos presupuestarios para la oportuna cancelación y adecuado registro en el subsistema contable.



CAPÍTULO III – SUBSISTEMA DE TESORERÍA

(Artículos 59 al 69)

SECCIÓN I - Definición del Subsistema

ARTICULO 59: Se entiende como Subsistema de 'Tesorería' al conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos por medio de los cuales se llevan a cabo los procesos de recaudación, planificación y ejecución de ingresos y efectivización de pagos que conforman el flujo financiero de la Administración Pública Provincial. Comprende asimismo la tenencia y custodia de las disponibilidades que resulten.

SECCIÓN II - Normas Técnicas Comunes

ARTICULO 60: Facúltase al Poder Ejecutivo a efectuar pagos correspondientes a juicios a través de planes de financiación y a emitir letras –con el límite aquí establecido- a la orden, transferibles, por un plazo de hasta trescientos sesenta y cinco días, renovables, por los montos necesarios dentro del límite fijado en la Ley de Presupuesto.

Las letras con la finalidad expresada en el párrafo anterior, serán emitidas exclusivamente para cumplir la obligación de pago de aportes y contribuciones previsionales, establecidos en el artículo 34 inc. b) y c) de la Norma Jurídica de Facto N° 1170 correspondiente a los empleados públicos de la Administración Pública Provincial, excepto la Policía de la Provincia y en casos de renovación, para cubrir el monto de los intereses. En los meses en que corresponda aplicar estas disposiciones, la Tesorería General de la Provincia efectuará el pago de aportes y contribuciones mediante entrega de letras en forma directa al Instituto de Seguridad Social.

Las letras que se emitan para la finalidad aquí establecida, devengarán un interés utilizando la tasa promedio de los últimos tres meses anteriores a la emisión que obtengan los depósitos a plazo fijo del Instituto de Seguridad Social, con fondos del Sistema de Previsión Social, por el período desde la emisión hasta el rescate, en operaciones realizadas en el Banco de La Pampa.

Fíjase en dos (2) nóminas salariales mensuales de los agentes incluidos en el segundo párrafo, el límite a que se refiere el primer párrafo, correspondiente al último mes liquidado, excluido el Sueldo Anual Complementario.

ARTICULO 61: La Tesorería General de la Provincia, previa intervención de la Contaduría General de la Provincia, puede autorizar en Unidades de Organización de la Administración Pública Provincial, el uso de cajas chicas, con el régimen y los límites que establezca la reglamentación.

A estos efectos, los servicios administrativo-financieros pueden entregar los fondos necesarios con carácter de anticipo, formulando el cargo correspondiente a sus receptores



conforme la reglamentación que establezca la Tesorería General.

ARTICULO 62: Los procedimientos que se diseñen para la administración de fondos en la Administración Pública Provincial, según el artículo 68, deben propender a: a) minimizar la inmovilización de recursos financieros en los servicios administrativo-financieros; b) asegurar la simplicidad de los controles internos; y c) permitir una adecuada registración contable.

Los distintos subsistemas del sistema integrado de administración financiera aportarán todo lo que sea necesario, en el ámbito de sus incumbencias, para el cumplimiento de estos objetivos.

ARTICULO 63: Créanse los siguientes registros, para toda la Administración Pública Provincial, que serán administrados por la Tesorería General de la Provincia:

1. Registro de Cesiones de Créditos;
2. Registro de Embargos Judiciales y Cuotas Alimentarias.

La Tesorería General coordinará la implementación de los sistemas y procedimientos adecuados para que todos los servicios administrativo-financieros de la Administración Pública Provincial operen de manera tal que se asegure el cumplimiento instantáneo y simultáneo de las cesiones y órdenes judiciales notificadas.

ARTICULO 64: Créase el Padrón de Cuentas Corrientes Oficiales de toda la Administración Pública Provincial, que será administrado por la Tesorería General de la Provincia.

Tesorería General de la Provincia podrá disponer el cierre de cuentas bancarias oficiales administradas por el Poder Ejecutivo Provincial y sus organismos o entes autárquicos, cuando verifique que se mantienen fondos sin utilización por un tiempo que considere excesivo. En estos casos se procederá a notificar y posteriormente a disponer el cierre de esas cuentas bancarias oficiales y transferir los fondos a Tesorería General, tomando los recaudos necesarios para asegurar la discriminación de los recursos con afectación o especiales, y los depósitos con aplicación.

ARTICULO 65: Cuando los acreedores no hicieron efectivo el embolso de su acreencia, transcurridos en los plazos y con la metodología que establezca la Tesorería General en conjunto con el subsistema contable, se efectuarán las transferencias de los fondos a la Cuenta de Depósitos con Aplicación, manteniéndose allí reservados por el transcurso de dos años. Sin perjuicio de ello, el acreedor puede reclamar su derecho en los plazos normales de la prescripción de sus créditos.

Debe establecerse claramente el procedimiento a aplicar según: a) se trate de rentas generales, recursos específicos o cuentas especiales; b) los ajustes presupuestarios y contables que corresponda efectuar; c) tipo de acreedor y d) si se trata de liquidaciones efectuadas por servicios administrativo-financieros de la administración central del Poder



Ejecutivo Provincial, de sus organismos autárquicos o descentralizados o de los otros Poderes del Estado.

Se autoriza a la inversión transitoria de estos saldos para minimizar las consecuencias negativas de su inmovilización.

ARTICULO 66: No podrán abrirse cuentas al margen del presupuesto con excepción de las 'Cuentas de Terceros' que registrarán los ingresos y egresos por depósitos, pagos o devoluciones en los que la hacienda pública actúa como agente de retención, intermediario o depositario.

SECCIÓN III - Organización y Competencias

ARTICULO 67: La Tesorería General de la Provincia es la Unidad Rectora Central del Subsistema de Tesorería de la Administración Pública Provincial y está a cargo de un Tesorero General y un Subtesorero General.

ARTICULO 68: La Tesorería General de la Provincia tiene las siguientes competencias:

- a) Normalizar los procedimientos de la administración de fondos de la Administración Pública Provincial, implementando un sistema de registración de cargos y descargos que deban formularse a los responsables y a sí mismo, de acuerdo a lo establecido en la presente ley;
- b) Centralizar la recaudación de los recursos de la administración central y distribuirlos en los servicios administrativo-financieros para que éstos efectúen el pago de las obligaciones a su cargo;
- c) Elaborar conjuntamente con la Dirección General de Presupuesto la programación de la ejecución del presupuesto de la Administración Pública Provincial;
- d) Programar el flujo de fondos y elaborar el presupuesto de caja de la Administración Pública Provincial;
- e) Emitir letras a corto plazo, en las condiciones previstas en el Artículo 60 de esta ley;
- f) Ejercer la supervisión técnica de las tesorerías de los servicios administrativo-financieros de la administración central y de los entes autárquicos y descentralizados, sus registros y los movimientos bancarios de sus cuentas;
- g) Custodiar los títulos, fondos y valores;
- h) En caso de situaciones de estrechez financiera, evaluar alternativas de cancelación de obligaciones para proponer al Ministerio de Hacienda y Finanzas;
- i) Proponer al Ministerio de Hacienda y Finanzas alternativas para la realización de inversiones temporarias y de largo plazo de fondos excedentes, de acuerdo a las previsiones resultantes del flujo de fondos programado;
- j) Normar sobre las condiciones de titularidad y uso de las cuentas bancarias oficiales, autorizar la apertura de las mismas, revisar la validez y uso de las existentes, y



- ordenar su cierre cuando corresponda;
- k) Normar sobre las formas de pago a los distintos tipos de acreedores –incluso agentes de la Administración Pública Provincial-, mediante la utilización de medios que aseguren que los fondos son destinados a los titulares de la acreencia; el cumplimiento de las normas impositivas aplicables y la ágil y adecuada gestión de las liquidaciones de pagos;
 - l) Establecer en conjunto con el subsistema contable procedimientos que aseguren la correcta contabilización de los movimientos y existencias de fondos y valores;
 - m) Controlar la emisión, distribución e inutilización de los valores fiscales;
 - n) Todas las demás funciones que en el marco de la presente ley le adjudique la reglamentación.

ARTICULO 69: La Tesorería General está facultada a retener de la coparticipación de impuestos, a las Municipalidades, Comisiones de Fomento y Entidades Autárquicas, las sumas que le correspondan al Instituto de Seguridad Social en concepto de aportes y contribuciones jubilatorias, de obra social y primas de seguros obligatorios para las personas comprendidas en el régimen de la Ley Nº 1166 debiendo depositarlas a nombre de éste dentro de los dos (2) días hábiles de retenidas.

A efectos de hacer operativa la facultad a que se refiere el párrafo anterior el Servicio de Previsión Social, el Servicio Médico Previsional y la Dirección de Seguros determinarán mensualmente los importes a deducir por la Tesorería General de la Provincia en base a las constancias existentes y a las que se refiere el artículo 18 de la Norma Jurídica de Facto Nº. 1170.



CAPITULO IV- SUBSISTEMA DE CONTABILIDAD

(Artículos 70 al 101)

SECCIÓN I - Definición del Subsistema

ARTICULO 70: Se entiende como Subsistema de 'Contabilidad' al conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos técnicos utilizados para recopilar, valorar, procesar y exponer los hechos y actos económicos y financieros que afecten o puedan afectar el patrimonio de la hacienda pública.

Las entidades del artículo 4º inciso B aplicarán las normas contables aplicables a tu tipo jurídico.

SECCIÓN II - Normas Técnicas Comunes

ARTICULO 71: El sistema de contabilidad gubernamental tendrá las siguientes características generales:

- a) Será común, único, uniforme y aplicable a todos los organismos alcanzados;
- b) Su método de registración contable deberá basarse en el principio de la partida doble;
- c) Deberá exponer, como mínimo, la ejecución presupuestaria, los movimientos y la situación del tesoro y la situación, composición y variaciones del patrimonio, permitiendo integrar esas informaciones entre sí;
- d) Estará basado en principios y normas de contabilidad y aceptación general, aplicables en el sector público según los criterios del órgano rector;
- e) Su configuración estará orientada al triple propósito de contar con un sistema de información útil para: 1) elaborar estados contables y la cuenta de inversión; 2) apoyar a los funcionarios y agentes en la optimización de la gestión estatal, para lo que –entre otras aplicaciones- debe posibilitar la determinación de los costos de las operaciones públicas y 3) facilitar las actividades de control.

ARTICULO 72: Dada la autonomía de la Provincia de La Pampa según las normas emanadas de la Constitución de la Nación Argentina, los criterios contables, normas de medición, preparación y exposición de estados contables, se deben sustentar en las características propias de la Provincia, sus necesidades de apoyo al control de la hacienda pública y la generación de información útil para la gestión estatal.

ARTICULO 73: Todo acto o hecho económico o financiero deberá estar debidamente registrado y documentado.

Por medios informáticos se podrán generar comprobantes, procesar y transmitir documentos e informaciones y producir los libros Diario, Mayor y demás auxiliares. Podrá



acreditarse la veracidad de la instrumentación de la transacción pertinente y de la información registrada a través de la presentación de los archivos digitalizados o procesada por medios informáticos. Contaduría General supervisará y establecerá los requisitos de seguridad y control del sistema.

SECCIÓN III - Organización y Competencias

ARTICULO 74: La Contaduría General de la Provincia es la Unidad Rectora Central del Subsistema 'Contabilidad'.

La función principal del Subsistema es la de implementar los mecanismos y controles que tiendan a asegurar el encuadre del gasto al crédito presupuestario autorizado por la ley de presupuesto, leyes especiales por la que se incorporan gastos o en los casos previstos en esta Ley; y la generación de registros contables que expongan el efecto en la hacienda pública de todo hecho o acto de naturaleza económica, financiera y patrimonial.

ARTICULO 75.- La Contaduría funcionará bajo la dirección del Contador General de la Provincia, designado conforme al artículo 105 de la Constitución Provincial. Es responsable de toda omisión o falta cometida en el desempeño del cargo y de la estricta aplicación de la presente Ley, en la parte que le compete. En caso de ausencia o impedimento, será reemplazado legalmente por el Subcontador General.

El Subcontador podrá compartir con el Contador General la atención del despacho diario, la dirección administrativa y la contaduría, de acuerdo con la reglamentación interna, sin que esto signifique subrogar al Contador General en las atribuciones específicas que la ley le acuerde a éste.

El Contador General, podrá delegar mediante Resolución fundada y bajo su exclusiva responsabilidad, las funciones que le otorga la presente Ley.

En caso de ausencia y/o vacancia del Subcontador, será reemplazado por el Director de Contabilidad y Administración de la Contaduría General, en carácter de subrogante, con todos los deberes y atribuciones del cargo en ejercicio.

ARTICULO 76: Para el cumplimiento de lo establecido en el segundo párrafo del artículo 74, la Contaduría General de la Provincia tiene las siguientes competencias:

- a) Determinar las reglas a aplicarse para la apropiación de los gastos a cada ejercicio financiero atendiendo preferentemente a las directivas que faciliten su liquidación oportuna y correcta financiación y las etapas presupuestarias del gasto definidas en la presente ley;
- b) Establecer la metodología contable a aplicar y la periodicidad, estructura y características de los estados contables que deba producir la hacienda del Sector Público Provincial No Financiero, contemplando la naturaleza jurídica de cada ente, teniendo en cuenta lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 70;



- c) Verificar que los sistemas contables que prescribe cumplan con el triple propósito enunciado en el artículo 71 inciso e) y su desarrollo, operación e implantación contemple las características operativas y naturaleza jurídica de cada caso;
- d) Entender en la aplicación e interpretación de las normas relativas a la ejecución del presupuesto en lo que se refiera a la clasificación de erogaciones y recursos y etapas de registración presupuestaria;
- e) Asesorar y asistir en la aplicación de las normas y metodologías que dicte;
- f) Consolidar e integrar la contabilidad de conformidad a lo dispuesto en la presente ley y la ley de presupuesto, coordinando con los servicios de administración financiera las actividades para que se proceda al registro contable de las transacciones con incidencia económica, financiera o patrimonial;
- g) Coordinar con los restantes subsistemas la información que debe ser suministrada para incorporar al Subsistema de Contabilidad;
- h) Realizar las operaciones de ajuste y cierre necesarias para producir anualmente los estados contables;
- i) Dictar las normas y modelo para la preparación de la Cuenta de Inversión;
- j) Elaborar anualmente la Cuenta de Inversión del Ejercicio, según se establece en la Sección V;
- k) Administrar el sistema de información financiera, que permita conocer la gestión de caja, financiera y patrimonial;
- l) Entender en la compilación, análisis y evaluación de la información económica y financiera de la hacienda pública;
- m) Intervenir en la apertura de nuevas partidas presupuestarias en los casos previstos en esta ley;
- n) Regir el archivo general de los documentos que respaldan los registros contables, estableciendo los criterios de conservación y seguridad de los mismos, en el marco de lo establecido en el artículo 73 y en coordinación con la Secretaría General de la Gobernación;
- o) Todas las demás que le asigna esta ley y la reglamentación.

ARTICULO 77: Las normas y resoluciones que dicte la Contaduría General de la Provincia, en virtud de las facultades que le confiere esta ley como órgano rector del sistema de contabilidad gubernamental, tendrá carácter obligatorio para todos los organismos de la Administración Pública Provincial y -en lo que sea de aplicación- a las personas jurídicas del inciso B del Artículo 4.

En la administración central y organismos o entes autárquicos del Poder Ejecutivo Provincial, así como los organismos de la Constitución, la Contaduría General realizará los controles que estime necesarios en cumplimiento de las funciones asignadas en el segundo párrafo del artículo 74. En los otros Poderes estas actividades de control son realizadas por los organismos de Contabilidad y/o Auditoría, según su organización, con el apoyo de la Contaduría General.



ARTICULO 78: Para asegurar el correcto registro de los hechos u operaciones Contaduría General, en el ámbito de la administración central y organismos o entes autárquicos del Poder Ejecutivo Provincial, así como los organismos de la Constitución, establecerá los mecanismos para observar aquellas tramitaciones donde se omiten comprobantes o los que se acompañen resultan ineficaces; y se trata exclusivamente de aquellos a partir de los cuales se configura la etapa del devengado presupuestario a favor de terceros, otorgándoles su derecho al cobro. Esta responsabilidad se refiere a la acreditación de ese derecho, no a la legalidad de la tramitación, lo que es incumbencia del órgano de Control Externo. Esto, sin perjuicio de la actuación prevista en el artículo 155, en caso de que en presuma omisión a normas legales o reglamentarias.

Para las tramitaciones de las contrataciones previstas en el artículo 127 inciso C) 5 este control puede ser posterior al pago, ordenando -de corresponder- los ajustes pertinentes.

Asimismo, establecerá los mecanismos para asegurar la validez de los compromisos jurídicos al cierre del ejercicio, para lo que no es de aplicación la excepción del artículo anterior.

Se faculta a la Contaduría General a solicitar a cualquier agente o tercero la información que considere pertinente para el cumplimiento de estas funciones.

Esta norma es de aplicación para los otros Poderes del Estado y rige lo establecido al final del artículo anterior.

ARTICULO 79: La Contaduría General de la Provincia organizará y mantendrá un sistema permanente de compensación de deudas intergubernamentales, que permita reducir al mínimo posible los débitos y créditos existentes entre las Jurisdicciones de la Administración Pública Provincial.

SECCIÓN IV - Normas para la Ejecución Presupuestaria y Cierre de Cuentas para la Administración Provincial

ARTICULO 80: Los créditos del presupuesto de gastos, constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar. Todos los créditos de la ley de presupuesto son autorizaciones legales conferidas al Poder Ejecutivo para gastar, cuya utilización no podrá realizarse sin que éste lo disponga de acuerdo con la presente ley. No podrán comprometerse gastos no autorizados, invertirse sumas votadas para otros fines que los determinados ni comprometer suma alguna que no tuviese crédito disponible dentro de la pertinente partida del presupuesto. Toda autorización para gastar y/o asignación o crédito votado enunciado en forma general, se entenderá que comprende los gastos adicionales afines.

En el ejercicio se podrá contraer obligaciones por las que se disponen de créditos de presupuestos futuros, de acuerdo a la metodología prevista en el artículo 18.



ARTICULO 81: El resultado financiero de la ejecución presupuestaria de un ejercicio, se determina al cierre del mismo, por diferencia entre los recursos efectivamente recaudados y los gastos devengados durante su vigencia.

ARTICULO 82: Los estados de ejecución presupuestaria de gastos deben exponer las transacciones programadas en sus etapas de afectación preventiva, compromiso jurídico, devengado y pagado.

La reglamentación establecerá los casos en que puedan registrarse –todas o algunas etapas– en forma simultánea.

ARTICULO 83: A los fines de la presente ley se consideran gastos del ejercicio todos aquellos créditos que se devenguen en el período, se traduzcan o no en salidas efectivas de dinero. Se considera gastado un crédito y por lo tanto ejecutado el presupuesto de dicho concepto cuando queda afectado definitivamente al devengarse el gasto.

ARTICULO 84: No podrán asumirse compromisos sin la previa afectación preventiva de los fondos, la que solo es posible efectuar en la medida que existan saldos disponibles de créditos presupuestarios.

La afectación preventiva del crédito presupuestario se realiza en razón de un concepto o necesidad determinada y por un monto estimado, el que será determinado o determinable en la etapa de compromiso jurídico.

ARTICULO 85: En materia de ejecución del presupuesto de gastos, el compromiso jurídico implica:

1. El origen de una relación jurídica con terceros, que dará lugar en el futuro a una eventual salida de fondos, una vez cumplida la etapa de devengamiento del gasto;
2. La aprobación, por parte de un funcionario competente, de la aplicación de recursos por un concepto, importe determinado o determinable, según las normas del Código Civil, y la tramitación administrativa cumplida;
3. La identificación del sujeto con el que se establece la relación jurídica, así como la especie, cantidad de los bienes o servicios a recibir o en su caso, el concepto del gasto sin contraprestación.

ARTICULO 86: En materia de ejecución del presupuesto de gastos, el devengado implica:

1. La afectación definitiva de los créditos presupuestarios producida por una modificación cuantitativa o cualitativa en la composición del patrimonio, de la respectiva jurisdicción o unidad de organización.
2. El surgimiento de una obligación de pago por la recepción en conformidad de bienes, obras o servicios oportunamente contratados o, por haberse cumplido los requisitos administrativos dispuestos para los casos de gastos sin contraprestación;
3. La liquidación del gasto y la simultánea emisión de la respectiva orden de pago.



ARTICULO 87: El pago refleja la cancelación de las obligaciones asumidas con terceros.

ARTICULO 88: Los estados de ejecución presupuestaria de los recursos deben exponer las transacciones programadas en sus etapas del devengado y recaudado, de acuerdo a lo que disponga la reglamentación.

ARTICULO 89: En materia de ejecución del cálculo de recursos, el devengado es cuando por una norma legal o relación jurídica se establece un derecho de cobro a favor de la administración provincial y simultáneamente una obligación de pago por parte de personas físicas o jurídicas.

ARTICULO 90: Se produce la percepción o recaudación de recursos en el momento en que los fondos se ponen a disposición de una oficina recaudadora, de un agente del Tesoro o de cualquier funcionario facultado a recibirlos.

ARTICULO 91: El presupuesto de recursos se considerará ejecutado en el momento en que se perciben o recaudan los mismos.

ARTICULO 92: Las cuentas del presupuesto de recursos y gastos deben cerrarse el 31 de diciembre de cada año. Después de esa fecha los recursos que se recauden se consideran del presupuesto vigente, con independencia de la fecha en la cual se originó la obligación de pago

o liquidación de los mismos.

Con posterioridad al 31 de diciembre no pueden asumirse compromisos ni devengarse gastos con cargo al ejercicio que se cierra en esa fecha.

ARTICULO 93: Los créditos afectados preventivamente pero no comprometidos al cierre, caducan. La unidad de organización titular de esos créditos, en la medida que se trate de gastos encuadrados en finalidades para las que cuenten con créditos presupuestarios en el nuevo ejercicio, pueden afectarlos preventivamente para continuar la respectiva tramitación.

ARTICULO 94: Los gastos en etapa de compromiso jurídico, no devengados al 31 de diciembre, se afectarán al ejercicio siguiente, comprometiendo los créditos disponibles para el nuevo ejercicio.

Tratándose de gastos que se financien con rentas generales, si como efecto de la apropiación indicada los créditos del nuevo ejercicio se ven disminuidos o son insuficientes, de manera tal que a criterio del Poder Ejecutivo condicionan el desenvolvimiento de la unidad de organización donde se imputan, podrá disponer la reestructura de la partida Crédito Adicional, para financiar esos compromisos jurídicos no



devengados. En forma alternativa o complementaria –de ser financieramente posible- a lo normado en el párrafo anterior, se autoriza al Poder Ejecutivo a reforzar los créditos respectivos del nuevo ejercicio, mediante la incorporación de recursos de ejercicios anteriores, sin alterar el balance financiero respectivo.

ARTICULO 95: Los gastos devengados durante el ejercicio que no se hubieran cancelado durante el mismo, se llevarán a una cuenta Deuda Flotante. La cancelación posterior de las obligaciones se imputará a la cuenta Deuda Flotante del ejercicio pertinente.

Las cuentas de Deuda Flotante, se llevarán separadas y por ejercicio, con registros de respaldo del saldo que permitan individualizar obligación y acreedor.

ARTICULO 96: Los créditos presupuestarios de las contrataciones de compras de bienes y servicios en etapa de compromiso jurídico al cierre de ejercicio, cuyos precios son determinables, se ajustarán a esa fecha de acuerdo a la base prevista en el contrato para la determinación del precio, incrementando o disminuyendo los créditos comprometidos al cierre.

Al momento de la liquidación del pago, se ajustará definitivamente el crédito presupuestario, según las normas reglamentarias sobre pagos y la obligación asumida en el contrato con el acreedor.

ARTICULO 97: El Poder Ejecutivo puede declarar, una vez agotados los medios para lograr su cobro y previo dictamen de la Fiscalía de Estado, la incobrabilidad de los créditos a su favor, excepto los de naturaleza tributaria, que se rigen por las normas del Código Fiscal.

La declaración de incobrable no implica la extinción de los derechos del Estado Provincial, ni de la responsabilidad en que pudiera incurrir el funcionario o empleado recaudador o cobrador si tal situación le fuera imputable.

Se autoriza al Poder Ejecutivo a reglamentar procedimientos para facilitar la gestión de cobro de ciertos créditos sin la intervención de la Fiscalía de Estado, los que podrán incluir facultades de remisión para evitar esfuerzos en recuperos que resulten antieconómicos para la administración. La Fiscalía deberá actuar a solicitud del organismo responsable del recupero cuando, según los procedimientos establecidos, así lo requiera.

ARTICULO 98: Las deudas de la hacienda de la Administración Pública Provincial que se encuentren en estado de prescripción no podrán reclamarse administrativamente y deben darse de baja de los registros contables.

SECCIÓN V - Cuenta de Inversión

ARTICULO 99: La Cuenta de Inversión será remitida por la Contaduría General de la Provincia, por conducto del Ministerio de Hacienda y Finanzas, al Tribunal de Cuentas



antes del 31 de mayo siguiente, para que adjunte la documentación indicada en el artículo 165. La Cuenta de Inversión del ejercicio será devuelta al Ministerio indicado antes del 31 de julio, para su elevación al Poder Legislativo antes del 30 de septiembre, a efectos de cumplimentar lo dispuesto por el artículo 81 inciso 6) de la Constitución de la Provincia. Al momento de la elevación, será publicada en el portal oficial de internet del Gobierno de la Provincia de La Pampa.

ARTICULO 100: La Contaduría General cerrará sus libros en la fecha indicada en el artículo 92 y preparará la cuenta de inversión conteniendo:

- a) Un informe sintético sobre las variaciones patrimoniales producidas durante el ejercicio como resultado de la ejecución del presupuesto general y por otras causas;
- b) Los recursos calculados por cada concepto y lo que se hubiese recaudado;
- c) Lo autorizado por cada crédito del Presupuesto y sus modificaciones, el compromiso jurídico y el devengado;
- d) La cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento de la Administración Pública Provincial;
- e) La situación del Tesoro de la Administración Pública Provincial, desagregados por ente;
- f) La situación de la deuda pública de la Administración Pública Provincial, clasificada según esta ley y desagregada título y préstamo;
- g) El saldo de deuda flotante al que se refiere el artículo 95, del ejercicio y la correspondiente a ejercicios anteriores, discriminada en grandes rubros;
- h) El estado de resultados del sistema de cargos y descargos de responsables establecido en el artículo 68 inciso a)
- i) Un análisis técnico sobre la ejecución presupuestaria y cuadros comparativos de la evolución sufrida en los últimos años en los grandes rubros y resultados.

ARTICULO 101: Las Cuentas de Inversión que fueran remitidas por el Poder Ejecutivo y sobre las cuales el Poder Legislativo no se hubiese pronunciado dentro de los dos períodos de sesiones ordinarias consecutivos incluyendo el de su presentación, se considerarán aprobadas.



CAPÍTULO V - SUBSISTEMA DE INGRESOS PÚBLICOS

(Artículos 102 al 109)

SECCIÓN I: Definición del Subsistema

ARTICULO 102: El Subsistema 'Ingresos Públicos' comprende el conjunto de órganos, normas y procedimientos que regulan la información, administración y percepción del conjunto de ingresos tributarios y no tributarios con incidencia económica o financiera en el presupuesto de la Administración Pública Provincial.

SECCION II - Normas Técnicas Comunes

ARTICULO 103: Los recursos del Estado serán recaudados por el Organismo Recaudador de la Provincia, de conformidad a las normas del Código Fiscal y de la Ley Impositiva Anual.

Aquellos tributos, tasas o contribuciones cuya recaudación esté sujeta a un régimen especial, serán percibidos por los organismos autorizados por la autoridad competente, en el tiempo y forma que determinen las leyes y reglamentos específicos.

ARTICULO 104: La percepción de los recursos se efectuará por intermedio del Agente Financiero de la Provincia o de las oficinas recaudadoras que el Poder Ejecutivo autorice al efecto.

ARTICULO 105: En la Ley Impositiva Anual se fijarán los precios a aplicar a las ventas de bienes o prestaciones de los servicios a terceros que efectúen las distintas jurisdicciones. No obstante, se autoriza al Poder Ejecutivo a establecer dichos precios o las bases o criterios para que en forma constante sean determinados o determinables, pudiendo delegar la determinación del precio a nivel del responsable de la Jurisdicción, por razones de agilidad administrativa. Esto incluye el establecimiento de precios mínimos cuando se adopte como metodología permanente de venta a la subasta o remate público, según lo previsto en el segundo párrafo del artículo 124.

ARTICULO 106: La Dirección General de Rentas ordenará a la Tesorería General la retención a Municipalidades y Comisiones de Fomento sobre los montos en concepto de coparticipación de impuestos de:

- a) Los importes de deudas que las mismas mantengan con el Tesoro Provincial o con cualquier ente de la hacienda pública provincial, cuando fueran exigibles y no hubieren sido cancelados;
- b) Los importes originados en repetición a contribuyentes, en los casos de impuestos que coparticipan automáticamente.



ARTICULO 107: El Poder Ejecutivo Provincial reglamentará los criterios y metodología de determinación de los índices de coparticipación de las Municipalidades o Comisiones de Fomento.

SECCION III - Organización y Competencias

ARTICULO 108: La 'Dirección General de Rentas' es la Unidad Rectora Central del Subsistema 'Ingresos Públicos' y está a cargo de un Director General y un Subdirector General.

ARTICULO 109: La Unidad Rectora Central del Subsistema tiene las siguientes competencias:

- a) Proponer metodologías orientadas a la concreción de políticas para la obtención de fuentes de ingresos y/u optimizar las existentes;
- b) Participar en lo concerniente a la legislación sobre los recursos provinciales, propiciando y coordinando modalidades uniformes de tributación y recaudación;
- c) Realizar los estudios, análisis y relevamientos pertinentes de la evolución de los distintos tipos de recursos e ingresos públicos;
- d) Participar en los organismos interjurisdiccionales responsables de las relaciones fiscales entre provincias y con el gobierno nacional y realizar los estudios pertinentes;
- e) Analizar y evaluar las normas de regulación del régimen impositivo provincial y de administración tributaria, los procedimientos generales utilizados y los resultados obtenidos en las recaudaciones provinciales;
- f) Investigar la incidencia económica-financiera del sistema tributario sobre los grupos sociales, regiones, sectores productivos, etc.;
- g) Evaluar la incidencia sobre las finanzas provinciales de los regímenes de incentivo fiscal, promociones y exenciones, emergencia y desastre económico y cualquier otra situación que modifique la expectativa de recaudación prevista;
- h) Entender en todo lo concerniente a la legislación sobre coparticipación de impuestos a Municipalidades o Comisiones de Fomento y cualquier otra que tenga incidencia económica o financiera para la Administración Pública Provincial;
- i) Supervisar las operaciones de transferencias de fondos a municipios y comunas provenientes de la coparticipación impositiva;
- j) Intervenir en las cuestiones objeto de controversia en temas económicos, financieros y/o impositivos entre la Provincia y los Municipalidades o Comisiones de Fomento;
- k) Participar en los convenios de compensación de créditos y deudas entre la Provincia y los Municipalidades o Comisiones de Fomento;



- l) Participar en aquellas operaciones en que la provincia deba prestar cualquier forma de garantía;
- m) Participar en la aplicación de políticas y planes de asistencia financiera provincial, nacional o internacional;
- n) Todas las demás que le asigne la reglamentación.



SUBTITULO II - SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

(Artículos 110 al 153)

CAPITULO I – SUBSISTEMA DE CONTRATACIONES Y GESTIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

(Artículos 110 al 135)

SECCIÓN I – Definición

ARTICULO 110: El subsistema ‘Contrataciones y Gestión de Bienes y Servicios’ comprende el conjunto de principios, órganos, normas y procedimiento destinados a la Gestión de los Bienes muebles e inmuebles del patrimonio del Estado y al Régimen de Contrataciones que regirá la Administración Pública Provincial.

Este subsistema está destinado a lograr la optimización en la incorporación, mantenimiento y adquisición o contratación de bienes, obras y servicios de terceros, para el patrimonio estatal o que se requiera consumir para cumplir las finalidades por las que las reparticiones de la Administración Pública Provincial han sido creadas.

La gestión de bienes está destinada a regular, en la Administración Pública Provincial, la incorporación, mantenimiento, registración, identificación, control y baja de los bienes muebles e inmuebles de su propiedad.

El régimen de contrataciones es el conjunto de principios, normas y procedimientos destinados a cubrir las necesidades de la Administración Pública Provincial en materia de provisión de bienes, obras y servicios de terceros, utilizando la mejor tecnología, el momento oportuno y el costo más racional.

Las contrataciones de obras públicas se rigen por su ley específica, aplicando la presente solo en forma supletoria.

SECCIÓN II - Organización y Competencias

ARTICULO 111: El Poder Ejecutivo establecerá la Unidad de Organización que actuará como Unidad Rectora Central del subsistema ‘Contrataciones y Gestión de Bienes y Servicios’ de la hacienda de la Administración Pública Provincial.

ARTICULO 112: El Órgano Rector del subsistema ‘Contrataciones y Gestión de Bienes y Servicios’ tiene las siguientes competencias:

1. En materia de gestión de bienes:
 - a) Proponer y aplicar las políticas y normas sobre la administración de bienes de la hacienda pública;
 - b) Confeccionar los nomencladores y clasificadores de los bienes;



- c) Asesorar en la implementación y realizar el seguimiento para asegurar el adecuado funcionamiento de los sistemas de gestión de stocks para los bienes consumibles;
- d) Asesorar a las distintas reparticiones de la Administración Pública Provincial para mejorar el control de sus bienes y consumos;
- e) Diseñar un sistema de información en concordancia con pautas definidas conjuntamente con el órgano rector del Subsistema Contable;
- f) Intervenir en los recuentos y valuación de inventario de bienes consumibles acumulados en depósitos, según procedimientos y metodologías acordadas con el órgano rector del Subsistema Contable;
- g) Implementar un sistema de verificaciones físicas y realizar los controles necesarios para la adecuada protección de los bienes, en un marco de razonabilidad según principios de economía y relevancia;
- h) Proponer se declaren innecesarios ciertos bienes participando en su venta, donación o cesión gratuita si aquella no fuere procedente;
- i) Proponer la asignación o reasignación de bienes vacantes o sin afectación específica;
- j) Proponer el mejor destino a aquellos bienes que según la legislación nacional y/o provincial sean clasificados como residuos tecnológicos o en general se consideren peligrosos para la salud y/o el medio ambiente;
- k) Definir, juntamente con órgano rector del Subsistema Contable, pautas referidas a valuaciones, amortizaciones, devaluos, revaluos, actualizaciones, etc., de los bienes patrimoniales, cuando ese órgano rector lo considere necesario y conveniente para la confección de los estados contables y/o su consideración para la determinación de costos de bienes producidos o servicios prestados por el Estado;
- l) Proponer e implementar eventuales aseguramientos de bienes;
- m) Organizar un Registro Unico de Bienes Patrimoniales, coordinando su accionar con los organismos correspondientes del Poder Legislativo y Judicial, para que se cuente en todo momento con la información actualizada y adecuadamente clasificada de tipo de bienes en existencia, lugar donde se encuentran, responsables a cargo, movimientos internos por transferencias, donaciones a terceros y en general toda la información sobre el historial de esos bienes.
- n) Coordinar con el órgano rector del subsistema contable la acumulación de la información que tenga el doble propósito de 1) respaldar los registros contables y 2) apoyo a la gestión para optimizar los gastos de mantenimiento, conservación y reparación de todos los bienes registrables.
- o) Efectuar el saneamiento y perfeccionamiento dominial, catastral y registral de los títulos inmobiliarios estatales y requerir al organismo técnico competente las acciones judiciales necesarias para la preservación del patrimonio inmobiliario estatal e intervenir en la constitución, transferencia, modificación o extinción de otros derechos reales o personales.



- p) Establecer procedimientos para la mejora de la gestión, valiéndose de las nuevas tecnologías de la información y comunicaciones.
2. En materia de contrataciones:
- a) Proponer políticas y procedimientos y dictar las normas necesarias para la implementación y funcionamiento del sistema, incorporando de manera constante los avances tecnológicos que tiendan a mejorar la eficiencia, transparencia y concurrencia en las contrataciones;
 - b) Administrar un sistema de información que permita la elaboración de políticas, programación y gestión de las contrataciones;
 - c) Controlar la aplicación de las normas vigentes en la materia;
 - d) Mantener actualizado el Registro Unico de Proveedores de la Administración Pública Provincial para la provisión de bienes muebles y servicios;
 - e) Aprobar modelos de pliegos o pliegos tipo de licitación y resolver los recursos que se presenten contra los mismos;
 - f) Colaborar con el tribunal de Cuentas, controlando selectivamente las contrataciones que se realicen por procedimientos distintos a la licitación pública o privada, para evitar el desdoblamiento de compras;
 - g) Elaborar y actualizar un sistema de precios de referencia para mejorar la gestión de compras de los organismos contratantes;
 - h) Proponer la modificación de los valores para las distintas modalidades de contratación y niveles de autorización, aprobación y adjudicación, en el marco del artículo 131;
 - i) Intervenir en las controversias derivadas de las contrataciones, que se susciten durante el trámite o con posterioridad a la misma y en la resolución de las impugnaciones;
 - j) Aplicar penalidades por incumplimiento de contratos y órdenes de provisión;
 - k) Coordinar su accionar con los organismos correspondientes del Poder Legislativo y Judicial, para contar con información discriminada y consolidada de contrataciones tanto en cuanto a bienes y servicios como a proveedores contratados, independientemente de la modalidad de contratación, a los efectos de desarrollar y mantener el sistema estadístico de contrataciones del Estado en su conjunto;
 - l) Asesorar a las distintas reparticiones de la Administración Pública Provincial para mejorar su gestión de compras;
 - m) Todas las demás facultades necesarias para el cumplimiento de su función.

SECCIÓN III - Normas Técnicas Comunes aplicables a la Gestión de Bienes

ARTICULO 113: Todos los bienes existentes y los que la hacienda pública incorpore a título oneroso o gratuito, integran el activo provincial. Este principio se aplica tanto a los bienes muebles destinados a uso o consumo como inmuebles.



ARTICULO 114: A los efectos de esta ley se consideran bienes patrimoniales a los muebles destinados a uso y los inmuebles, y conforman el patrimonio provincial sin perjuicio de la afectación temporaria o definitiva que se asigne a una jurisdicción o entidad en particular.

ARTICULO 115: El Órgano Rector establecerá los criterios para clasificar a un bien como de uso, para lo que corresponde ineludiblemente su inventariado patrimonial. Asimismo, establecerá el criterio para el inventariado temporario de bienes inmuebles construidos o adquiridos por el Estado para ser destinados en el futuro a terceros, a título gratuito u oneroso, y de las instalaciones como acueductos, oleoductos, gasoductos y redes eléctricas. En todos los casos el objetivo es asegurar su identificación y seguimiento, así como poder vincular a los mismos toda la información sobre los costos que su uso o mantenimiento le ocasiona al Estado. Para ello coordinará con el Órgano Rector del Subsistema Contable la configuración de los sistemas y procedimientos para generar de manera integrada información útil para la gestión interna; control interno y externo y para el registro presupuestario y contable de manera simultánea.

ARTICULO 116: El inventariado indicado en el primer párrafo del artículo anterior, es aplicable a las empresas y servicios concesionados respecto de los bienes patrimoniales de dominio del Estado, para los que debe preverse su adecuado registro e identificación.

ARTICULO 117: La administración de los bienes patrimoniales estará bajo la responsabilidad de las jurisdicciones y unidades de organización que los tengan asignados o los hayan adquirido para su uso, debiendo prever en sus presupuestos los créditos para atender los gastos de conservación necesarios para su mantenimiento. También son responsables de la guarda y consumo de los bienes consumibles en las actividades necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

ARTICULO 118: Los bienes deben destinarse al uso o consumo para el que fueron adquiridos. Toda transferencia posterior o cambio de destino deberá formalizarse mediante acto administrativo en las condiciones que establezca la reglamentación.

ARTICULO 119: Las autoridades máximas de cada Poder, podrán autorizar la permuta de bienes muebles que se encuentren asignados a su Jurisdicción o entregar los mismos en compensación de pago de otros para similar uso, en las condiciones que establezca la reglamentación, pudiendo delegar a funcionarios de rango inferior según los niveles de la contratación de los nuevos bienes.

ARTICULO 120: El Poder Ejecutivo establecerá un Reglamento de Bienes Patrimoniales, bajo las normas y principios de esta ley, que contemple, entre otros:

- Criterio de clasificación de bienes para ser incluidos en el inventario;



- Altas y bajas por todo concepto;
- Movimientos de bienes dentro del Estado;
- Régimen de responsabilidad;
- Facultades y obligaciones en la actuación del órgano rector;
- Régimen de información;
- Procedimientos de controles y verificación;
- Procedimientos para la disposición de bienes que, almacenados, se transformen en peligrosos para la salud o el medio ambiente;
- Criterios de clasificación y procedimientos para el manejo de bienes en desuso y rezago;
- Otros aspectos que se considere necesario reglamentar para la adecuada aplicación de esta ley.

SECCIÓN IV - Normas Técnicas comunes aplicables al Régimen de Contrataciones

ARTICULO 121: El régimen de contrataciones regulará todos los procesos de adquisición de bienes y servicios de terceros que la Administración Pública Provincial adquiera para su consumo o uso. Incluye asimismo las contrataciones por ventas y concesiones.

Quedan excluidos los siguientes contratos, los que se regirán por sus respectivas normas:

- a) Los de empleo público;
- b) Las compras menores por Caja Chica;
- c) Las comisiones de servicios y reintegro de gastos en ocasión de servicio para agentes de la administración pública u otros casos especiales para los que normas legales prevean su otorgamiento;
- d) Los que se financien con recursos provenientes de convenios, que se celebren con el Estado Nacional, estados extranjeros, entidades de derecho público internacional, o con instituciones multilaterales de crédito, en la medida que los mismos prevean normas propias de contratación, situación que debe ser confirmada con la intervención del Órgano Rector del subsistema 'Contrataciones y Gestión de Bienes y Servicios'. Son aplicables las facultades de fiscalización que la presente ley confiere a los Organismos de Control, los que adoptarán mecanismos acordes a las características de ejecución particulares, para asegurar el cumplimiento del convenio pero en un ámbito de control provincial. Previa a la aprobación legislativa y en forma posterior a la intervención indicada en este inciso, el órgano de control externo intervendrá también en las tramitaciones indicando taxativamente la metodología a aplicar para su control;
- e) Los que celebren las empresas, sociedades y organismos del Estado Provincial incluidos en el inciso B del artículo 4.

ARTICULO 122: Las contrataciones deben ajustarse a las siguientes premisas:



- a) Maximización del poder de compra del Estado para optimizar la aplicación de recursos públicos;
- b) Razonabilidad para cumplir con el interés público comprometido;
- c) Promoción de la concurrencia y competencia de ofertas, salvo imposibilidad encuadrada en las excepciones al principio general, que surgen de esta misma ley y su reglamentación;
- d) Publicidad del requerimiento a contratar en la forma y por los medios más convenientes, acordes con un principio de economía en función de la significación y la modalidad de contratación aplicable. Para esto deben usufructuarse los beneficios de las nuevas tecnologías de información y comunicaciones;
- e) Igualdad de posibilidades para los interesados oferentes con el objeto de promover la competencia;
- f) Flexibilidad y transparencia en los procedimientos;
- g) Las compras de bienes y servicios resultan de la previsión y planificación del desempeño organizacional, salvo excepciones justificadas y encuadradas en esta ley;

El desdoblamiento de compras establecido en el artículo 129 implica la no aplicación de las premisas aquí establecidas.

La dificultad de medición y evaluación objetiva de las premisas de este artículo en cada tramitación particular de contratación, hace compleja la aplicación efectiva del control de legalidad del órgano de Control Externo, tanto en las etapas de control previo –si corresponde– como posterior, salvo en lo que de acuerdo a normas reglamentarias, complementarias o esta misma ley, sea de indubitable y objetiva aplicación. Si a lo largo del tiempo y en ejercicio de sus funciones, el accionar del agente o funcionario público puede hacer presumir al tribunal de Cuentas –directamente o por aplicación del Título III de esta Ley– la violación de este artículo y el consecuente perjuicio económico al Estado, accionará de acuerdo a sus facultades y obligaciones.

El subsistema rector de este Capítulo, apoyará con su control interno al órgano de control externo para el cumplimiento de sus funciones. Además, sus tareas de control interno apuntan a un accionar que promueva la mejora continua, en busca de alcanzar las premisas aquí enunciadas, para lo que generará mecanismos de detección, corrección y mejoramiento del desempeño público.

ARTICULO 123: El Poder Ejecutivo establecerá para toda la Administración Pública Provincial, un Reglamento de Contrataciones, bajo las normas y principios de esta ley, que contemple, entre otros:

- Requisitos y formalidades para las distintas modalidades de contratación previstas en la presente ley;
- Pliegos de bases y condiciones;
- Publicidad y difusión;
- Garantías;



- Sobre recepción de los bienes;
- De los pagos;
- Régimen sancionatorio;
- Locación de inmuebles;
- Registro Único de Proveedores;
- Incompatibilidades de contratación;
- Concesiones;
- Otros aspectos que se considere necesario reglamentar para la adecuada aplicación de esta ley.

La reglamentación del Registro Único de Proveedores tendrá por objetivo principal el fomentar la participación de oferentes confiables, a quienes se pueda recurrir para la oportuna satisfacción de las necesidades de adquisición de bienes y servicios.

Para todos los temas a reglamentar debe tenerse presente que se articularán los medios más convenientes para maximizar la concurrencias de los proveedores en general y pampeanos en particular, apoyando también a los de menor tamaño económico, sin perder de vista el objetivo de maximizar la eficiencia y economicidad en la aplicación de los recursos del Estado y la ejecutividad en los tiempos de adquisición.

Pueden incorporarse normas por las que se condicione la vigencia de la inscripción, participación, adjudicación y/o liquidaciones de pagos a proveedores en situación de incumplimiento fiscal con el fisco provincial, en la medida que se estime no afecten el interés de la libre concurrencia.

SUBSECCION IV-I Modalidades de contratación

ARTICULO 124: Cuando se considere conveniente a los objetivos del Estado, los titulares de los poderes públicos provinciales autorizarán la subasta o remate público, previa fijación del precio máximo o mínimo para la operación de compra o venta respectivamente.

Este sistema puede ser aplicado en una contratación en particular o bien como metodología para tramitar cierto tipo de necesidad de compra o venta a través del tiempo. Los titulares de los poderes públicos podrán establecer los funcionarios que fijarán los precios máximos indicados en el caso de compras y para el precio mínimo de venta rige el artículo 105 segundo párrafo.

ARTICULO 125: Se faculta al Órgano Rector del subsistema 'Contrataciones y Gestión de Bienes y Servicios' a aplicar las nuevas tecnologías de información y comunicaciones para tramitar las distintas modalidades de compras y ventas autorizadas por esta ley, mediante sistemas que contribuyan a la agilidad administrativa y aseguren y optimicen la aplicación de los principios, normas y premisas aquí previstas.



SUBSECCION IV-I-I De las Compras

ARTICULO 126: Toda contratación en que la Provincia adquiera bienes, servicios o actúe como locatario, se regirá por las disposiciones de la presente ley y por regla general se realizará previa licitación pública.

ARTICULO 127: Podrán exceptuarse a la regla general del artículo anterior:

- a) Se realice en subasta o remate público, tal lo previsto en el artículo 124;
- b) Licitación privada, cuando el valor estimado de la operación no exceda el importe que establezca en el Decreto de Montos según el artículo 131. El importe de la preadjudicación no puede superar en un veinticinco (25%) por ciento el máximo señalado.
- c) Las contrataciones que se especifican seguidamente y que podrán efectuarse en forma directa cuando:

1. Urgencias o emergencias originadas en circunstancias imprevisibles plenamente justificadas. La urgencia debe responder a circunstancias objetivas y no es posible la realización de otro procedimiento en tiempo oportuno. Encuadran en este inciso aquellas contrataciones por necesidades que no pudieron preverse o, habiendo sido previstas, no pudieron evitarse o bien la cuantía de la contratación es incierta y se determina en un plazo demasiado cercano a la ejecución del contrato, que impide aplicar el principio general de contratación. Todas las razones deben ser claramente aducidas en las actuaciones.

Las urgencias o emergencias previstas en este inciso no requieren control previo del órgano de control externo, en la medida que esté en juego la salud o en caso de epidemia o catástrofe, asumiendo el funcionario responsable la responsabilidad plena en el juicio de cuentas. El Poder Ejecutivo podrá establecer montos y niveles de funcionarios que autoricen, aprueben o adjudiquen la excepción de este párrafo.

2. Cuando la licitación pública haya resultado desierta por ausencia de ofertas ajustadas al pliego respectivo, siempre que rijan, para la contratación directa, exactamente las mismas condiciones y cláusulas que las exigidas en la licitación desierta.

Tratándose de licitación privada, corresponde esta excepción en la medida que por los tiempos disponibles no sea factible un nuevo proceso.

Las contrataciones que tengan por objeto prestaciones o entregas periódicas y/o donde sea posible particionar el total por el que se realizó el llamado, se contratará de forma directa bajo este inciso solo para cubrir el período estimado de una nueva tramitación de licitación. En caso de contratación por el total deberá ser justificado al Tribunal de Cuentas en la etapa de control previo.

3. La operación se realice con reparticiones públicas nacionales, provinciales, municipales o entidades en que dichos Estados tengan participación mayoritaria en su administración o capital. En este caso la contratación especificará la prohibición



del oferente de cumplir su contrato vía subcontratación de un tercero.

4. Se trate de operaciones que promuevan la producción artesanal y artística pampeana a través del sistema de mercado artesanal.
5. Por razones de simpleza y agilidad administrativa, en la medida que la operación no exceda el tope de la reglamentación. Para esto se pueden establecer distintos niveles de compra directa, propendiendo en la medida de lo posible o conveniente a la comparación de ofertas, equilibrando la mayor concurrencia con el objetivo de la necesidad de simpleza administrativa en este tipo de contrataciones.
6. Exclusividad comprobada del oferente y carencia de bienes o servicios sustitutos. Cuando la contratación se fundamente en esta disposición debe quedar documentada en el expediente la demostración de tal exclusividad y las razones de la conveniencia de esta modalidad. La marca no constituye de por sí causal de exclusividad, salvo que no haya sustitutos convenientes.
7. Obras de arte, científicas, técnicas o artísticas cuya ejecución deba confiarse a empresas, artistas, profesionales o técnicos especializados de reconocida capacidad, lo que debe acreditarse para fundar la eventual contratación que satisfaga la necesidad aducida en el trámite. Las contrataciones respectivas deben establecer la responsabilidad propia y exclusiva del contratado, quién, en todos los casos, actuará sin relación de dependencia con el Estado Provincial;
8. Cuando exista notoria escasez de los bienes a adquirir y no hubiera sustitutos convenientes;
9. De bienes cuyos precios sean determinados por el Estado;
10. De semillas, plantas o semovientes por selección, circunstancia que deberá ser acreditada en cada caso por el organismo técnico competente;
11. De periódicos, diarios, revistas, libros o publicaciones en general, incluso cuando se trate de servicios prestados en internet;
12. De la publicidad oficial, según se reglamente;
13. Para aquellas reparaciones de equipos, maquinarias o motores excluidas las de mantenimiento, que por su naturaleza exija el desarme, traslado, o examen previo como condición imprescindible y resultare más oneroso en caso de adoptarse otro procedimiento de contratación. Si se cuenta con talleres propios u otros del propio Estado que sean accesibles, debe justificarse la razón que impida la reparación en el mismo;
14. Se trate de contratar servicios artísticos, técnicos u operativos en forma transitoria para la Dirección General de Radio y Televisión de acuerdo a las modalidades y particularidades propias de su operatoria. El Poder Ejecutivo reglamentará las condiciones a las que deberán ajustarse las contrataciones mencionadas, sobre la base que en ningún caso la contratación de estos servicios generará relación de empleo de público;
15. Se contrataren servicios de profesionales de la salud ajenos al sistema, que tengan por único objeto la realización de guardias activas, con las limitaciones



establecidas en el inciso i) del artículo 4 de la Ley N°. 1420.

16. Cuando las materias y las cosas por su naturaleza particular o por la especialidad del empleo a que se destinan deban comprarse o elegirse en los lugares mismos de su producción, distante del asiento de las autoridades o cuando deban entregarse sin intermediarios por los productores mismos.

17. Cumplimiento de sentencias judiciales, cuando no se disponga de tiempo suficiente para aplicar otra metodología de contratación.

El órgano máximo de cada Poder reglamentará y especificará otras condiciones y requisitos particulares a las modalidades de contratación estableciendo, si lo estima conveniente, límites a los montos de las contrataciones directas autorizadas por lo que, de ser superadas, solo tramiten con su exclusiva autorización y/o aprobación o adjudicación.

ARTICULO 128: Previa intervención de la Dirección General de Contrataciones y Gestión de Bienes, el Poder Ejecutivo podrá encuadrar tipos de necesidades de contrataciones bajo la modalidad de contratación directa, siempre que se trate de conceptos por los cuales no es factible o conveniente técnica, económica y/u operativamente aplicar el principio general de contratación y no encuadran en las excepciones previstas.

Los organismos contratantes que consideren que se encuentran en dificultades que imposibilitan aplicar la regla general y las excepciones previstas, fundamentarán su solicitud dirigiendo el trámite a la Dirección General indicada, quien emitirá opinión. En su caso, la Jurisdicción de origen tramitará el Decreto del Poder Ejecutivo Provincial, quien podrá establecer límites de monto para la aplicación de la modalidad de compra directa, de acuerdo a lo establecido en el último párrafo del artículo anterior.

Este procedimiento solo es viable cuando aplicando los mismos criterios por los que se establecen excepciones en la presente ley, se demuestra la imposibilidad de aplicar el principio general aquí consagrado, y se debe privilegiar la celeridad en el suministro, no afectar un interés público, o bien no es posible o conveniente económicamente una selección pública sobre productos o servicios que tendrán un precio incierto final.

ARTICULO 129: No se podrá fraccionar una contratación con la finalidad de eludir la aplicación de las modalidades de contratación que privilegian la comparación de ofertas, de manera de no alcanzar individualmente los montos máximos fijados por la reglamentación según el artículo 131.

Se presumirá que existe desdoblamiento cuando se efectúe otra contratación para adquirir bienes o servicios que se correspondan al mismo objeto contractual, superando entre ambas el máximo indicado en el párrafo anterior.

La existencia de desdoblamiento es una presunción que admite prueba en contrario. Ante tal circunstancia el organismo contratante como, responsable de la contratación, justificará su accionar, argumentando sobre el alcance del objeto contractual en cuestión.

ARTICULO 130: Para llamados a licitación pública en los que el monto estimado sea



inferior al nivel mínimo a partir del cual debe aplicarse obligatoriamente esa modalidad, se requiere el autorizado del Señor Gobernador sobre el proyecto de Resolución Ministerial o de Secretaría de Estado que autoriza el llamado, pudiendo delegar además, en los funcionarios indicados, la adjudicación o aprobación de la licitación. Los demás poderes podrán adherir a este procedimiento, cuando lo crean conveniente para la agilidad de su gestión de contrataciones.

ARTICULO 131: Los titulares de los poderes públicos provinciales determinarán las modalidades de contratación aplicables según límites de montos y, dentro de ellos, los distintos niveles de funcionarios que autorizarán y aprobarán o adjudicarán, en sus respectivas jurisdicciones.

ARTICULO 132: Cuando se contrate en forma directa, bajo fundamentos encuadrados en las excepciones autorizadas, los funcionarios que autorizan y aprueban o adjudican se determinan ubicando el monto por el que se tramite la contratación en el nivel de funcionarios que corresponda, según los límites de montos del artículo anterior, independientemente de la modalidad establecida para ese nivel.

ARTICULO 133: Se prohíbe satisfacer necesidades públicas a cargo de la Administración Pública Provincial mediante la contratación de bienes y servicios por parte de terceros, cualquiera fuera su forma jurídica de organización, que recibieron subsidios o aportes no reintegrables por parte del mismo Estado, salvo que se demuestre que no se trata de actividades vinculadas.

SUBSECCION IV-I-II De las Ventas

ARTICULO 134: La regla general del artículo 126 se aplica también para las ventas de bienes, prestaciones de servicios o locaciones en las que el estado sea parte, excepto:

1. Se realice en subasta o remate público, tal lo previsto en el artículo 124;
2. Sea necesario tramitar por contratación directa, cuando se configuren las excepciones previstas en el artículo 127 incisos c) 1 a 4 -en lo que sea de aplicación- o cuando se trate:
 - a) De bienes perecederos que deban enajenarse en forma inmediata o que provengan de organismos cuya producción persiga fines de experimentación o de fomento;
 - b) De publicaciones que edite la Administración Pública Provincial, directamente o por intermedio de consignatarios, en la forma y recaudos que reglamentariamente se establezcan;
 - c) De bienes que, según el artículo 119, se incluyan como parte de pago en la adquisición de otros de naturaleza análoga cuando, por razón de su estado o necesidad de uso, previo dictamen de organismo técnico competente, se considere conveniente a los intereses del Estado Provincial;



- d) De productos destinados a la satisfacción de necesidades de orden sanitario siempre que la misma se efectúe directamente a consumidores o usuarios.
- e) De obras de software desarrolladas en el ámbito de la Administración Pública Provincial, debidamente registrada.
- f) De bienes considerados peligrosos para la salud humana o el medio ambiente, según lo establecido en el artículo 112 inc. j)

ARTICULO 135: Cuando en forma normal, ordinaria y en cumplimiento de sus funciones, las reparticiones públicas de la Administración Pública Provincial efectúen operaciones de ventas de bienes, locaciones o prestaciones de servicios a terceros, el Poder Ejecutivo reglamentará en forma especial la o las metodologías de contrataciones aplicables en forma continua, que puede incluir la subasta o remate público establecida en el artículo 124. Para la fijación del precio rige lo establecido en el artículo 105 de esta ley.



CAPÍTULO II - SUBSISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

(Artículos 136 al 149)

SECCIÓN I - Definición

ARTICULO 136: El Subsistema de 'Recursos Humanos' comprende al conjunto de órganos, normas y procedimientos dirigidas a promover, organizar y coordinar la administración de las plantas permanentes y temporarias de agentes que revistan en los distintos escalafones o regímenes laborales.

SECCIÓN II - Organización y Competencias

ARTICULO 137: El Poder Ejecutivo establecerá la Unidad de Organización que actuará como Unidad Rectora Central del Subsistema 'Recursos Humanos'.

Dicha Unidad Rectora tendrá autoridad funcional sobre todas las reparticiones del Poder Ejecutivo y sus entes autárquicos en la aplicación de lo normado en esta ley, en cualquier cuestión vinculada a la administración de personal, liquidaciones y pagos de haberes y cualquier otro concepto relacionado a sus incumbencias, independientemente de la dependencia jerárquica de cada una. Así, todas las reparticiones que intervienen en la gestión de personal están obligadas a responder y colaborar ante las solicitudes de la autoridad a cargo de este Subsistema y cumplir sus instrucciones.

ARTICULO 138: La Unidad Rectora Central del Subsistema 'Recursos Humanos' actuará en el ámbito del Poder Ejecutivo y sus entes autárquicos y descentralizados, con las siguientes competencias:

- a) Asesorar en la formulación de los aspectos organizativos, jurídicos y financieros de las normativas que signifiquen crear, modificar, unificar o derogar regímenes estatutarios o escalafonarios de personal, y entender en la interpretación de la legislación vigente;
- b) Realizar la proyección financiera de todas las retribuciones, sean permanentes o especiales, generales o particulares, ordinarias o extraordinarias;
- c) Coordinar y administrar un Sistema Integral de Recursos Humanos, conformando un legajo único en donde conste toda la información del agente, con sus datos personales, familiares, y todas las novedades relacionadas a su o sus puestos de trabajo a lo largo de su historia laboral, incluso si se desempeñare bajo diferentes escalafones;
- d) Intervenir en el establecimiento de los procedimientos para la liquidación de haberes del personal, controlar su cumplimiento y las liquidaciones resultantes;
- e) Coordinar la configuración de un sistema que permita conocer en forma inmediata y permanente el número de cargos ocupados y vacantes de planta permanente y



- temporaria, su desagregación institucional, por sectores, categorías y niveles, compatibilizándola con las plantas autorizadas por el Presupuesto;
- f) Coordinar la definición de plantas funcionales de distintas ubicaciones para así optimizar los recursos humanos y financieros;
 - g) Participar en la formulación de la política presupuestaria en lo pertinente a recursos humanos y asistir a la Dirección General de Presupuesto en la formulación del presupuesto de costos en personal y plantas de personal para toda la Administración Pública Provincial;
 - h) Realizar el seguimiento sobre la aplicación de las medidas salariales aprobadas proponiendo las modificaciones que resulten necesarias;
 - i) Mantener información actualizada de ocupación y salarios y sobre dotación de estructuras y personal contratado;
 - j) Asesorar en el análisis, interpretación y reglamentación de las normas jurídicas que regulan la relación del Estado con sus agentes;
 - k) Entender en la definición de las estructuras jerárquico funcional de las Jurisdicciones y Entes del Poder Ejecutivo;
 - l) Participar en la formulación e implementación normativa y evaluar el impacto organizacional de las retribuciones de cualquier tipo que se instituyan;
 - m) Asistir técnicamente en los aspectos jurídicos de negociaciones salariales y evaluar el impacto de las alternativas;
 - n) Entender en el régimen de pasantías de acuerdo a la normativa vigente;
 - o) Administrar la serie estadística de evolución del empleo público;
 - p) Coordinar mecanismos con el Subsistema de Administración de Bienes y Servicios a fin de minimizar la contratación de servicios a terceros, generando la información necesaria para privilegiar el uso de los recursos humanos disponibles en el Estado;
 - q) Mantener actualizada la información sobre los costos laborales de los distintos convenios;
 - r) Establecer en coordinación con el Subsistema Contable y de Tesorería, el adecuado seguimiento y cumplimiento de los embargos y cuotas alimentarias que afectan los haberes;
 - s) Diseñar sistemas y procedimientos de cruce de datos con bases internas o externas para asegurar la correcta liquidación de beneficios sociales, según la normativa vigente;
 - t) Estudiar, diseñar y proponer políticas de protección de la salud y seguridad laboral, que beneficien a los trabajadores y disminuyan el ausentismo por esas causas;
 - u) Diseñar políticas de administración de recursos humanos que incluyan entre otros, los criterios de reclutamiento, selección, capacitación y evaluación del desempeño, tendientes al permanente desarrollo y motivación de los trabajadores;
 - v) Todas las demás que le asigne la reglamentación.

ARTICULO 139: El legajo previsto en el inciso c) del artículo contendrá los siguientes



datos y accesos a bases de datos, de manera de conocer, para cada agente, entre otros: alta de cada cargo, ascensos, accidentes y enfermedades laborales o inculpables, ubicaciones de trabajo, evaluaciones de desempeño, concursos, medidas disciplinarias, capacitación adquirida, traslados, subrogaciones, licencias, baja, viáticos liquidados, liquidaciones efectuadas (retribuciones por concepto, adicionales, horas extras, estímulos, descuentos legales y contribuciones patronales, etc.).

Cuando corresponda, debe poder obtenerse la información sobre el funcionario responsable y el acto administrativo que dispuso sobre los conceptos enumerados a título enunciativo en el párrafo anterior.

Asimismo, los datos individuales indicados, deben integrarse en distintos niveles, sintéticos y analíticos, en la configuración de un sistema que permita obtener información para la gestión interna, mediante la acumulación de datos en objetos de interés definidos por usuarios autorizados y que sirvan de base para la toma de decisiones.

La misma base de datos debe configurarse para el propósito de mejorar los controles internos, coordinado con el Subsistema Contable y de Tesorería, para asegurar correctas imputaciones, liquidaciones y pagos a los agentes titulares de las acreencias o sus derechohabientes.

ARTICULO 140: Los sistemas previstos en el inciso e) y lo establecido en el f) del artículo 138 deben establecerse de manera tal que ciertos adicionales o bonificaciones sean acordes a las plantas funcionales, y su otorgamiento estará limitando a los topes previstos para las plantas funcionales que deben corresponderse con los incorporados al Presupuesto.

ARTICULO 141: El Subsistema de 'Recursos Humanos' debe estar orientado al control interno y apoyo a la gestión estatal, para lo que la Unidad Rectora está autorizada a requerir la información a los agentes, funcionarios y terceros que considere necesaria. Por ello, participará en el desarrollo o adquisición de los sistemas informáticos que involucren la gestión de recursos humanos, los que deben tender a facilitar el control interno, y se configurarán de manera tal de evitar liquidaciones de haberes, otorgamiento de beneficios o cualquier concepto en general, cuando existen limitaciones o incompatibilidades legales o propias de su naturaleza.

ARTICULO 142: Todos los sistemas de información previstos deben estar a disposición del órgano de Control Externo para facilitar las tareas necesarias para el cumplimiento de su control de legalidad. Asimismo, el citado órgano podrá solicitar la información que considere conveniente para la verificación del adecuado funcionamiento del sistema de control interno aquí previsto.

SECCIÓN III - Normas técnicas comunes

ARTICULO 143: Para tomar posesión en un cargo que dependa de los Poderes Ejecutivo,



Legislativo o Judicial, es indispensable que haya sido dictado, previamente, el decreto de designación o acto equivalente emitido por la autoridad a quien compete hacerlo. Los haberes se devengarán a partir de la fecha de la toma de posesión, no pudiendo liquidarse hasta tanto se haya cumplido con esta exigencia.

ARTICULO 144: En el caso del Poder Ejecutivo, para ciertas funciones concretas y limitadas, en función de la naturaleza y características de los servicios que se prestan y por ser esenciales para el interés público, puede reglamentarse la delegación, para los cargos - definidos de manera específica- que se clasifiquen como 'relevantes' para cada convenio, para los que debe privilegiarse la celeridad en la designación de suplentes en ese puesto y no interrumpir así el servicio crítico. El Presupuesto debe prever las erogaciones por los costos de esas suplencias temporarias.

ARTICULO 145: No podrá designarse personal de planta o temporario que no cuente con cargo previsto en la ley de presupuesto aprobada para ese ejercicio financiero. Toda estructura organizativa que se apruebe debe contar con financiamiento previsto para gastos en personal en la ley de presupuesto vigente. Los incrementos de retribuciones y otros conceptos de cualquier tipo, así como la creación o modificación de existentes, deben estar acompañados de los ajustes presupuestarios pertinentes a fin de asegurar su financiamiento.

ARTICULO 146: Al inicio del ejercicio se debe registrar la afectación del crédito anual por el total de cargos ocupados de planta y temporarios, hasta el límite del crédito aprobado por la ley de Presupuesto. Las liquidaciones de haberes que se practiquen, en el ámbito de la Administración Provincial, deben tener en cuenta que el crédito se encuentre afectado en los términos del párrafo precedente y las modificaciones que durante el transcurso del ejercicio se produzcan.

ARTICULO 147: Las promociones, adicionales, estímulos o cualquier otro concepto a favor de los agentes, que dependan de una decisión dado su alcance particular, cualquiera fuese el motivo o autoridad competente que lo disponga, tienen efecto a partir del dictado del acto emitido por la autoridad a quien le compete hacerlo y de la toma de posesión o inicio de la prestación en su caso, no pudiendo efectuarse reconocimientos con carácter retroactivo. Será responsable el funcionario de responder con su patrimonio al agente designado en esas condiciones, en la medida que éste proceda al reclamo. Cada uno de estos actos solo es válido en la medida que los conceptos indicados tengan cupo según la organización funcional y consecuente crédito presupuestario para el resto del ejercicio. Las modificaciones que se produzcan en estos conceptos entre la fecha que se remite el



presupuesto a la Legislatura y el inicio del ejercicio, siempre que se trate de actos que disponen la continuidad del concepto más allá del 31 de diciembre del año de otorgamiento, deberán incluirse el 1° de enero, efectuando las reestructuras presupuestarias que aseguren su previsión financiera.

ARTICULO 148: Los organismos pagadores no pueden admitir pedidos de contabilización de sueldos que se aparten de las liquidaciones confeccionadas por la repartición responsable.

Sólo pueden realizarse liquidaciones complementarias de haberes en el caso que sean de carácter general o sectorial por convenios, reservándose, en cambio, toda liquidación parcial o individual para su inclusión en la próxima liquidación general mensual.

ARTICULO 149: Ningún organismo del Estado podrá efectuar certificaciones o reconocimientos de servicios, excluyéndose de obligaciones laborales y/o de seguridad social, tales como los enunciados seguidamente:

1. Transformación de servicios prestados como comunes en diferenciales o especiales, al solo efecto de ser considerado a los fines previsionales y para antigüedad;
2. Cambio de los cargos o situaciones en función de los cuales se realizaron los respectivos aportes, para ser considerado a los fines previsionales, exclusivamente;
3. Reconocimiento de servicios como prestados en el sector público provincial, cuando los mismos han pertenecido a un ámbito previsional distinto del Servicio de Previsión Social del Instituto de Seguridad Social, al solo efecto previsional.



CAPÍTULO III - SUBSISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS INFORMÁTICOS

(Artículos 150 al 153)

SECCIÓN I – Definición

ARTICULO 150: El subsistema ‘Administración de Recursos Informáticos’ comprende el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos que regulan la adquisición, desarrollo y utilización de tecnologías informáticas para la producción y la conservación de la información, realización de procedimientos administrativos y mejora de las comunicaciones en el Sector Público Provincial No Financiero.

SECCIÓN II - Organización y Competencias

ARTICULO 151: El subsistema actuará en el ámbito del Poder Ejecutivo Provincial y estará a cargo de una Unidad Rectora Central, coordinando con los otros poderes para asegurar políticas y criterios uniformes en todo el Sector Público Provincial No Financiero. Para el ejercicio de sus funciones, tendrá las siguientes competencias:

- a) Participar en el diseño de la política informática, lo que incluye las tecnologías de la información y comunicaciones, del sector público provincial no financiero;
- b) Para los requerimientos de software necesarios para la atención de las distintas necesidades, determinará la conveniencia de desarrollo propio o adquisición a terceros, por lo que en cualquier caso de contratación debe intervenir en forma previa;
- c) Intervenir en forma previa a la compra de cualquier tipo de hardware o dispositivo físico relacionado con las tecnologías de la información y comunicaciones, aprobando las especificaciones técnicas que resulten necesarias;
- d) En las adquisiciones contempladas en los incisos b) y c) intervenir en la recepción de conformidad de los bienes o servicios;
- e) Dictar las normas y procedimientos para garantizar la seguridad e inviolabilidad de datos e información, asegurando accesos a distintos niveles de información solo a los autorizados por funcionario competente;
- f) Asistir a las Unidades de Organización en todo requerimiento que sea de su incumbencia;
- g) Trabajar coordinadamente con los subsistemas de administración para asegurar el desarrollo y mantenimiento de los sistemas de información necesarios para cumplir las funciones previstas en esta ley para cada uno de ellos;
- h) Intervenir en el desarrollo o adquisición de soluciones informáticas para satisfacer las necesidades de gestión de las diferentes Unidades de Organización, que se integren entre sí y a los subsistemas de administración y control;



- i) Proponer el dictado de normas que reglamenten el uso responsable por parte de funcionarios y agentes de los recursos informáticos puestos a su disposición;
- j) Programar la capacitación de los usuarios en forma permanente;
- k) Realizar trabajos a terceros, conforme las normas de contratación previstas en esta ley y en tanto no resientan sus funciones específicas;
- l) Administrar la página oficial de la Provincia en internet, propendiendo a que sea un medio útil de información, concreción de trámites y vínculo con la comunidad en general y proveedores, contratistas, contribuyentes, agentes, etc. en particular.

ARTICULO 152: Todo organismo o repartición que considere conveniente el desarrollo de un sitio propio en internet, requiere la intervención previa del órgano rector de este subsistema, para asegurar el encuadre en los lineamientos adoptados para el uso de la herramienta y los vínculos con el portal oficial del Estado.

ARTICULO 153: El desarrollo de los sistemas tenderá a captar los datos lo más cercano posible a la fuente de su generación, ingresándolos una única vez al sistema de información, para desde allí derivarlo como la materia prima necesaria en todas las aplicaciones donde se lo requiera.

Tanto el dato en su definición analítica como en su expresión más sintética consecuencia de sus múltiples procesamientos por los sistemas de información -según las utilidades configuradas para la satisfacción de múltiples necesidades-, pertenece al Estado Provincial. Los funcionarios o agentes accederán a los datos según autorizaciones, de acuerdo a lo que sea necesario para el desarrollo de sus funciones; y los ciudadanos a la información que sea de interés público, atendiendo en todos los casos a restricciones legales y la protección de la privacidad del ciudadano individual.



TITULO III - SISTEMA DE CONTROL

(Artículos 154 al 170)

CAPITULO I - SUBSISTEMA DE CONTROL INTERNO

(Artículos 154 al 161)

ARTICULO 154: Cada Órgano Rector de los subsistemas de Administración detallados en el artículo 6° estructurarán las actividades previstas en la presente Ley, de manera tal que su desarrollo prevea la mejora continua del control interno donde sean aplicables, con el propósito de:

- a) Colaborar con la optimización de la gestión interna, dirigida a la consecución de los fines de las reparticiones públicas;
- b) Asegurar la veracidad de las registraciones contables del subsistema de contabilidad;
- c) Apoyar al control de legalidad del subsistema de control externo.

Las reparticiones públicas colaborarán y responderán a lo que establezcan los Órganos Rectores, para asegurar el desarrollo y aplicación de las normas y procedimientos necesarios para el control aquí regulado. Estos Órganos Rectores, a su vez, trabajarán en forma integrada a estos propósitos bajo la supervisión del Coordinador previsto en el artículo 7°.

ARTICULO 155: Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 157 -cuando sea de aplicación- todo agente o funcionario, independientemente del lugar donde se desempeñe, cuando estime que un acto, hecho, práctica o procedimiento ocasione o pueda ocasionar perjuicio al patrimonio público, lo comunicará a través de su superior al responsable de la Jurisdicción correspondiente, quien accionará si lo considera pertinente.

Asimismo, todas estas observaciones estarán disponibles para el Tribunal de Cuentas, quien procederá a actuar si corresponde de acuerdo a su competencia legal.

Cuando la presunción trata de déficit, fraudes o malversaciones, producidos en la Administración Pública Provincial y entidades del artículo 4 inciso B, la comunicación a través del superior es inmediata y al Tribunal de Cuentas.

ARTICULO 156: Los sistemas de información deberán estar abiertos al Tribunal de Cuentas, bajo los principios de resguardo de la información establecidos en las normas que regulan el subsistema de recursos informáticos.

ARTICULO 157: Aquellos funcionarios o agentes públicos que intervengan, en el ejercicio de las funciones que tienen asignadas, en actuaciones de trámites para los que no corresponda o ya se haya superado la etapa de Control Previo del Capítulo II del Decreto-Ley 513/69, incluso en los casos previstos en su artículo 7, compartirán, en forma solidaria,



la responsabilidad con quienes dispongan tales actos, cuando en los mismos se transgredan normas legales o reglamentarias. Se liberarán de tal responsabilidad si comunican la observación, en forma escrita, al responsable del trámite. Esta comunicación suspende la ejecución del trámite.

ARTICULO 158: Producida la observación según el artículo anterior, el responsable puede insistir, bajo su sola responsabilidad. El trámite sigue suspendido y se debe proceder a remitirlo a:

- a) Contaduría General si el conflicto trata sobre la disposición de créditos presupuestarios, la que debe resolver en 48 (cuarenta y ocho) horas;
- b) Relatoría Fiscal del Tribunal de Cuentas para los otros casos, la que en 72 (setenta y dos) horas resolverá sobre la observación, pudiendo disponer ampliación del plazo en caso de considerar que requiere de otros antecedentes para decidir. La decisión se comunicará en forma inmediata al responsable del trámite para que si fue desestimada continúe la ejecución y en caso de ser compartida, el trámite sólo podrá continuar bajo la insistencia del titular del poder público de que se trate, quien asume la responsabilidad junto con quienes refrenden el acto.

Si en el caso del inciso b) se había configurado la relación jurídica con el tercero y luego de 15 (quince) días el trámite no es insistido por el titular del poder público, se remitirán al Tribunal de Cuentas quien:

- 1) Si los efectos del acto se encuentran pendientes y se ha comprobado perjuicio patrimonial al Estado, proveniente de trámites ilegítimos, le dará intervención al Fiscal de Estado para que accione judicialmente la nulidad del trámite;
- 2) Si los efectos del acto se estuvieren cumpliendo o se hubieren cumplido, sustanciará juicio de responsabilidad contra quienes corresponda en la forma indicada en el Capítulo IV del Decreto-Ley 513/69.

ARTICULO 159: Cuando los trámites suspendidos según lo establecido en este capítulo impiden la liquidación de pagos, afectando a terceros en el derecho al cobro de sus acreencias; se encuentra en trámite el juicio de responsabilidad; y además, según el Tribunal de Cuentas los terceros son ajenos a la irregularidad administrativa que origina la suspensión, debe efectuarse el pago para evitar un mayor perjuicio económico el Estado, titular de la obligación.

ARTICULO 160: Los agentes y funcionarios que incurrieran en mora injustificada en los trámites de las observaciones serán personalmente responsables de los perjuicios resultantes.

En su caso, el Estado puede repetir contra los patrimonios por los intereses liquidados a favor de los terceros afectados por la demora de las liquidaciones, previo juicio de responsabilidad contra quienes corresponda en la forma indicada en el Capítulo IV del Decreto-Ley 513/69.



ARTICULO 161: La solidaridad prevista en el artículo 157 se aplica atendiendo al alcance de las funciones del ejecutor de la tarea. Bajo este concepto, a título enunciativo, son solidariamente responsables con quienes dispongan los actos: quienes gestionen contrataciones, por el encuadre legal de las mismas; quienes pagan, por el destino de los fondos e importe de la liquidación; quienes imputan, por el encuadre según el clasificador de erogaciones y gastos y la registración en la etapa presupuestaria correspondiente. Esta responsabilidad en lugar de ser solidaria será principal en la parte del acto que depende totalmente de su actuación.



CAPITULO II - SUBSISTEMA DE CONTROL EXTERNO

(Artículos 162 al 170)

ARTICULO 162: El Control Externo a cargo del Tribunal de Cuentas -creado por el Decreto-Ley N° 513/69 y sus modificatorias- actuará en interacción constante con los sistemas de Administración de la presente ley.

ARTICULO 163: Los Controladores Fiscales podrán cumplir sus funciones actuando en las reparticiones objeto del control, en la medida que el Tribunal lo considere conveniente para la agilidad de las actuaciones.

ARTICULO 164: A pedido de la Jurisdicción que corresponda y para ciertas Unidades de Organización, el Tribunal de Cuentas puede autorizar para cierto tipo de trámites específicos, no aplicar el Control Previo previsto en el artículo 2° del Decreto-Ley N° 513/69. En todos los casos, el funcionario responsable asume la total responsabilidad del trámite y en forma solidaria quienes intervengan en el mismo solo por la parte que sea de aplicación a sus funciones, según lo normado en los artículos 157 y 161. Asimismo, puede autorizar el Control Previo en trámites exceptuados de su aplicación.

ARTICULO 165: El Tribunal de Cuentas llevará el registro de rendiciones de cargos y descargos del total de las tramitaciones de cada responsable de cobrar o disponer créditos presupuestarios, además de los cargos y descargos de los responsables de los pagos, quienes solo deben responder por la exactitud de los mismos. Asimismo, verificará el sistema de cargos y descargos responsabilidad de la Tesorería General, según el artículo 68 inciso a).

Las observaciones pendientes de conclusión por cargos al 31 de diciembre de cada año serán incorporadas en la Cuenta de Inversión al informe que -según el artículo 99 de esta Ley- se remitan a la Legislatura. Además se incluirá un compendio de las observaciones formuladas durante el ejercicio, los actos de insistencia de los titulares de los poderes públicos y toda otra información que estime conveniente sobre su gestión.

ARTICULO 166: Son responsables de rendir cuenta documentada o comprobable ante el Tribunal de Cuentas de la Provincia, de la manera que éste lo disponga, toda entidad, funcionario, empleado o persona a quien se haya confiado el cometido de recaudar, percibir, transferir, invertir, pagar, administrar o custodiar fondos, valores, derechos contra terceros, especies y bienes de la provincia, por cuenta de la misma o bajo la responsabilidad de ésta, así como quienes sin estar expresa y legalmente autorizados para ello tomen injerencia en tales cometidos.



La responsabilidad de los agentes encargados de la recaudación de las rentas públicas o de la gestión de un crédito del Estado se extiende, salvo que justificaren que no hubo negligencia de su parte, a:

- a) las sumas que dejaren de cobrar, salvo que justificaren que no hubo negligencia de su parte;
- b) las entregas indebidas de pertenencias del Estado o la pérdida o sustracción de las mismas.

Los funcionarios que disponen de créditos presupuestarios son responsables por la legalidad de los trámites por los que se dispone su inversión. El control del encuadre del gasto en la partida presupuestaria es incumbencia específica de la Contaduría General de la Provincia.

ARTICULO 167: Los gastos de representación, de cortesía, de retribución de servicios, de comisiones especiales a cumplir fuera de la provincia y los gastos reservados no se hallan sujetos a rendición documentada de cuentas en cuanto a su inversión.

También se incluyen en este régimen los gastos eventuales que se asignen a la gobernación, Legislatura Provincial y ministerios de la Provincia. Los mismos no estarán sujetos a rendición documentada pero su utilización deberá realizarse en el conocimiento y autorización pertinente del Ministerio del ramo y hasta los montos consignados en la Ley de Presupuesto. Exceptuase de esta disposición a los organismos o dependencias, cuyas leyes o decretos de creación, los faculta a disponer de los fondos que para su funcionamiento les acuerda la Ley de presupuesto.

ARTICULO 168: El Tribunal de Cuentas establecerá un sistema de multas a los responsables por los atrasos de rendiciones de cuentas, contestación de observaciones formuladas y por cargos determinados según los procedimientos del Juicio de Cuentas establecido en el Capítulo III del Decreto Ley 513/69 y sus modificatorias. En este último caso, de corresponder, se lo imputará restando del monto que se determine en caso de resolver contra el agente o funcionario en el Juicio de Responsabilidad establecido en el Capítulo IV del Decreto-Ley citado.

ARTICULO 169: El Tribunal de Cuentas está facultado para solicitar a cualquier tercero la información que considere pertinente para el cumplimiento de sus funciones, cuando los mismos intervengan en actividades realizadas por las reparticiones públicas alcanzadas por el control externo.

ARTICULO 170: El Poder Legislativo organizará el control de la gestión del Tribunal de Cuentas con las mismas formalidades que la presente ley le establece a este Organismo para el cumplimiento de sus funciones y de conformidad a las normas reglamentarias que emanan del propio Tribunal de Cuentas con alcance al Sector Público no Financiero.



TITULO IV - DISPOSICIONES GENERALES Y TRANSITORIAS

(Artículos 171 al 177)

ARTICULO 171: Cuando las Unidades Rectoras Centrales y el Órgano Coordinador del artículo 7º se expidan haciendo uso de su potestad normativa dichas normas serán de aplicación para toda la hacienda pública.

ARTICULO 172: En todo proyecto de ley del Poder Ejecutivo que afecte al Tesoro o patrimonio de la Provincia, o decreto que afecte la composición o contenido del presupuesto, tendrá intervención el Ministerio de Hacienda y Finanzas, sin perjuicio de los demás Ministerios que correspondiere.

ARTICULO 173: Facúltase al Ministerio de Hacienda y Finanzas a instrumentar e implementar gradualmente los términos y funcionalidades previstas para cada uno de los subsistemas de administración de la presente ley, a los efectos de asegurar la coherente integración sistémica del Sector Público No Financiero.

El Ministerio indicado deberá proponer al Poder Ejecutivo la adecuación gradual a la estructura orgánico-funcional, para asignar a las reparticiones que al momento de sancionarse esta ley cumplen funciones equivalentes o similares a las que se crean. Puede disponerse que cada Unidad Rectora Central pueda ejercer las competencias de más de un subsistema conforme a razones de oportunidad y eficiencia.

ARTICULO 174: Invítase a las Municipalidades adherir a la presente ley, en lo que sea de aplicación.

ARTICULO 175: Deróguese la Ley de Contabilidad Nº 3 y sus modificatorias; el inc. 9 del artículo 20 y el inc. 13 del artículo 20 bis de la Ley de Ministerios Nº 1.666.

ARTICULO 176: Reemplácese el inc. 14 del artículo 20 de la Ley de Ministerios Nº 1.666 por el siguiente: 'intervenir en todo lo atiente al ámbito informático y de comunicaciones de la Hacienda Pública Provincial'.

ARTICULO 177: Reemplácese el último párrafo del artículo 2 del Decreto-Ley Nº 513/69 por el siguiente: 'Las contrataciones indicadas en el artículo 127 inciso c) subinciso 4; subinciso 5 y en el artículo 134 inciso 2) subinciso d) de la Ley de Administración y Control del Sector Público No Financiero, quedan exceptuadas de la intervención prevista en el presente artículo'.



BIBLIOGRAFÍA

Estudios

- Ackoff, Russell L. (1983). *Planificación de la Empresa del Futuro*. México, Noriega Editores.
- Atchabahián, Adolfo (1996). *Régimen jurídico de la gestión y del control en la hacienda pública*. Buenos Aires, Depalma.
- Biasca, Rodolfo (2004). *Resultados. La Acción. De las ideas a los hechos concretos*. Buenos Aires, Granica.
- Bohlander, George, Scott Snell y Arthur Sherman (2001). *Administración de Recursos Humanos*. México, Thomson - Learning.
- Campos, Bidart (1963). *Derecho Constitucional*. Buenos Aires, Editorial Ediar.
- Cassagne, Ezequiel. *Sobre el concepto de sector público nacional contenido en la Ley N° 24.156 (su aplicación en ciertos casos puntuales)*.
Disponible: http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/E_Cassagne.pdf
- Chiavenato, Idalberto (1995). *Administración de Recursos Humanos*. México, McGraw-Hill.
- Dimock, M. y G. Dimock (1967). *Administración Pública*. México, Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana (U.T.E.H.A.).
- Dirección de Recursos Informáticos. Subsecretaría de Tecnologías de Gestión de la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (2008). *Interoperabilidad de la Información para el Gobierno Electrónico en la Administración Pública*. Buenos Aires, Publicación de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas. Centro de Estudios Científicos y Técnicos (2008). *Recomendación Técnica del Sector Público N°. 1. Marco Conceptual para la Administración Pública*. Paraná.
- François, Charles (1992). *Diccionario de Teoría General de Sistemas y Cibernética. Conceptos y Términos*. Buenos Aires, Editado por GESI Asociación Argentina de Teoría General de Sistemas y Cibernética.
- García, Rolando (2006). *Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Barcelona, Gedisa.
- Góngora, Norberto (s/f). *Diagnóstico Organizacional*. Buenos Aires, Mimeo.
- Gonnet, María Cristina y Américo José Demaría (2010). *Ley 12.150 de Administración, Eficiencia y Control de la Provincia de Santa Fe. Análisis y Comentarios*. Buenos Aires, Buyatti.
- Hauriou, Andre (1980). *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Barcelona, Ariel.
- Hansen, Don R. y Maryanne M. Mowen (1996). *Administración de Costos. Contabilidad y Control*. México, Thomson Editores.



Halliburton Eduardo, *Programa Carta Compromiso con el Ciudadano: Marco Conceptual* (2005). Subsecretaría de la Gestión Pública. Jefatura de Gabinete de Ministros.

Disponible: http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/carta_compromiso/paginas/documentos.htm#marco

Herrscher, Enrique G. (2003). *Pensamiento Sistémico. Caminar el cambio o cambiar el camino*. Buenos Aires, Granica.

- - - -. (2007). *El Círculo Virtuoso. Cambiar-Planificar-Aprender-Cambiar*. Buenos Aires, Granica.

- - - -. (2008). *Planeamiento Sistémico. Un enfoque estratégico en la turbulencia*. Buenos Aires, Granica.

Las Heras, José María (2008). *Estado Eficiente. Administración Financiera Gubernamental. Un enfoque sistémico*. Buenos Aires, Buyatti.

- - - -. (2009). *De Resultados en el Estado. Un Enfoque al Ciudadano*. Buenos Aires, Buyatti.

Lesniewier, Guillermo. Subsecretaría de Presupuesto de la Nación. *Sistema de Contabilidad Gubernamental*, Buenos Aires.

Disponible en <http://capacitacion.mecon.gov.ar/manuales.php>

Lussier, Robert N. y Christopher F. Achua, (2002). *Liderazgo. Teoría. Aplicación. Desarrollo de habilidades*. México, Thomson - Learning.

Nuñez Miñana, Horacio (1994). *Finanzas Públicas. Buenos Aires-Bogotá, Macchi. Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados y Normas Generales de Contabilidad para el Sector Público Nacional*. Ministerio de Economía de la Nación.

Disponible: <http://capacitacion.mecon.gov.ar/manuales.php>

Subsecretaría de la Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros Presidencia de la Nación (2006). *Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. Aportes para una Gestión por Resultados. 2005. Estándares e Indicadores de Servicios*. Buenos Aires.

Senge, Peter M. (2007). *La quinta disciplina*. Granica, Buenos Aires.

Villegas, Héctor B. (2007). *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*. Buenos Aires, Editorial ASTREA.

Rodríguez Ulloa, Ricardo (1994). *La Sistémica, los Sistemas Blandos y los sistemas de información*. Lima, Biblioteca Universitaria, N° 23, Universidad del Pacífico.

Normativa

Código Civil de la República Argentina (2003). Buenos Aires, Errepar.

Ley Nacional N° 12.961/47 - *Modifica la organización y competencia de la Contaduría General de la Nación*, B.O. 2 de Abril de 1947.

Decreto-Ley Nacional N° 23.354/57 – *Ley de Contabilidad y Organización del Tribunal de Cuentas de la Nación y de la Contaduría General de la Nación*. B.O. 8 de Enero de 1957. Ratificada por Ley Nacional N° 14.467/58, B.O. 19 de Septiembre de 1958.



- Ley Nacional N° 23.495/87 – *Régimen de regularización impositiva para personas físicas, sucesiones indivisas y sujetos comprendidos en los artículos 63 y 48 de la ley de impuesto a las ganancias*, B.O. 11 de Marzo de 1987.
- Ley Nacional N° 24.156/92 - *Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional*, B.O. 29 de Octubre de 1992.
- Ley Nacional N° 25.326/00 – *Ley de protección de los datos personales*, B.O. 02 de Noviembre de 2000.
- Decreto PEN N° 378/05 - *Aprobación de los lineamientos estratégicos para la puesta en marcha del Plan Nacional de Gobierno Electrónico y de los Planes Sectoriales de Gobierno*, Poder Ejecutivo Nacional, B.O. 28 de Abril de 2005.
- Resolución General D.G.I. N° 2.700/87. Dirección General Impositiva. B.O. D.G.I. 14 de Mayo de 1987.
- Constitución de La Pampa. Sancionada en el año 1994.
- Ley Provincial N° 3/53 - *Ley de Contabilidad y Organización de Contaduría General y Tesorería General de la Provincia*, Provincia de La Pampa, B.O. 30 de Julio de 1953.
- Ley Provincial N° 1.388/96 - *Ley Complementaria Permanente de Presupuesto*, Provincia de La Pampa, B.O. 11 de Octubre de 1996.
- Ley Provincial N° 1.666/95 - *Ley de Ministerios*, Provincia de La Pampa, B.O. 7 de Diciembre de 1995.
- Ley Provincial N° 12.510/06 - *Ley de Administración, Eficiencia y Control del Estado*, Provincia de Santa Fe, B.O. 2 de Enero de 2006.
- Decreto-Acuerdo N° 13/74 – *Reglamento de Bienes Patrimoniales*, Provincia de La Pampa, B.O. 18 de Enero de 1974.
- Decreto N° 635/89 – *Aprobando el T.O. del Decreto-Ley N° 513/69 y sus modificaciones*, Provincia de La Pampa, B.O. 14 de Abril de 1989.
- Decreto N° 2.120/10 – *Decreto de Montos*, Provincia de La Pampa, B.O. 1 de Octubre de 2010.