



PROVINCIA DE JUJUY

MINISTERIO DE GOBIERNO Y JUSTICIA

DIRECCION PROVINCIAL DE PERSONAL

INSTITUTO PROVINCIAL DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA

**FORO REGIONAL REDMUNI 2010 "LA AGENDA LOCAL DEL
BICENTENARIO"**

**PONENCIA: EXPERIENCIA DE FORMACIÓN PARA LA
PLANIFICACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS
LOCALES EN EL CORREDOR REGIÓN PASO DE JAMA**

CIUDAD DE SALTA, 12-13 DE AGOSTO DE 2010

INDICE

	Pág.
1.- Resumen	3
2.- Introducción	3
3.- Programa de Fortalecimiento Institucional a Gobiernos Locales	4
4.- Planeamiento Estratégico	10
5.- Presupuesto Municipal	13
6.- Conclusiones	22
7.- Bibliografía	23

Experiencia de Formación para la Planificación y Administración de Recursos Locales en el Corredor Región Paso de Jama

Añazgo, Claudio Gustavo; Ayala, Norberto; Cazón, Liliana; Matas Alfredo
Instituto Provincial de la Administración Pública Jujuy

canazgo@jujuy.gov.ar / nayala@arnet.com.ar / lcazon@jujuy.gov.ar / amatas@trabajo.gov.ar

Mesa temática elegida: Políticas de desarrollo local e inclusión social

I- RESUMEN

El trabajo aborda una experiencia de formación de gerentes públicos locales en Herramientas Teórico/Prácticas para la Administración Municipal enmarcados dentro del Programa de Fortalecimiento a la Gestión Comunal implementado desde el Instituto Provincial de Administración Pública Jujuy (IPAP) y concebido en el marco de una red de trabajo multiactoral que involucra acciones de extensión universitaria e intervención de organismos competentes provinciales y ONGs.

II-INTRODUCCIÓN

En el marco del Programa de Fortalecimiento a la Gestión de Gobiernos Locales, el IPAP, dependiente de la Dirección Provincial de Personal; gesto durante el primer trimestre de este año un acuerdo institucional con gobiernos locales de la región Puna mas específicamente localidades circundantes a la Ruta Paso de Jama para la ejecución de un proceso de fortalecimiento institucional tendiente a potenciar a las administraciones regionales para liderar iniciativas o procesos de desarrollo legitimando el liderazgo institucional en estados periféricos.

La primer etapa de esta intervención (momento que es analizado en este trabajo) corresponde a la puesta en marcha de un Plan de Capacitación para Funcionarios y potenciales líderes políticos brindando herramientas de gestión vinculadas con la Planificación Estratégica Municipal y la formulación del Presupuesto Público Municipal.

La capacitación está relacionada con el funcionamiento institucional de los gobiernos locales, siendo los primeros en tomar parte de la actividad los municipios comprendidos en la zona de Quebrada y Puna.

Los objetivos de la propuesta formativa, tienen que ver con

- Promover en los participantes una actitud proactiva hacia la puesta en marcha de programas orientados al mejoramiento de la gestión municipal, la efectividad en la administración y la satisfacción de las necesidades y expectativas de los ciudadanos, haciéndole ver que ello sólo será posible mediante su efectiva participación y compromiso con los procesos de cambio.
- Dejar sentadas las bases y capacitar a los responsables en un programa de reforma de la administración financiera comprensible de una profunda reforma fiscal que posibilite de manera conjunta, con la modernización de los sistemas y estructura de la administración tributaria, lograr un incremento sustancial de la recaudación que permita la autosustentabilidad de la Gestión Municipal.
- Asimismo, desarrollar un nuevo modelo de gestión que en base al planeamiento estratégico, el presupuesto participativo y la calidad permitan satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos.

III PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL A GOBIERNOS LOCALES

Desde su creación, el IPAP Jujuy trabajó en la consolidación de un Modelo de Gestión que encuadre y facilite las acciones institucionales vinculadas con instancias de capacitación o colaboración técnica para la ejecución de diagnósticos / análisis o ejecución de reformas en las estructuras administrativas.

Principalmente y teniendo en cuenta la demanda/capacidad de cobertura, el accionar del IPAP Jujuy centro su trabajo en el diseño/organización/ejecución de actividades de Capacitación dentro de los cuales podemos diferenciar tres tipos de capacitaciones.

- 1. Las que incluyen temáticas comunes y mas recurrentes dentro de las organizaciones publicas de lo que se denomina Administración Central.*
- 2. Las diseñadas a demanda de las organizaciones con relativa autonomía de administración y gestión que además de las temáticas comunes incorporan objetivos específicos trazados desde sus conducciones.*
- 3. Las de organizaciones autarquicas con independencia para la organización, la gestión y la ejecución de acciones institucionales o políticas públicas.*

Cada una de las categorías de capacitaciones, contó con un desarrollo individual con avances y retrocesos de acuerdo a variables vinculadas con: el compromiso institucional de la institución demandante, las aplicaciones prácticas y la continuidad para programar más actividades independientemente de su conducción.

Dentro de la terminología para denominar la capacitación del IPAP, generalmente se mencionan y se contextualizan como procesos componentes de un programa integral diferenciado por la orientación y especificidad de sus objetivos siempre relacionados con la modernización en la gestión publica un modelo de construcción permanente, esto es instituciones publicas orientadas a satisfacer demandas ciudadanas, que cuenten con capacidad de respuesta inmediata, de calidad, con un plan de gestión definido y flexible.

El trabajo con las organizaciones autarquicas comenzó a abordarse a partir del ejercicio 2003 y se denomino Programa de Fortalecimiento Institucional de Gobiernos Locales, apuntando específicamente a la difusión y puesta en marcha de actividades para la gestión local en el contexto de las nuevas modalidades de gestión publica que incipientemente se implementan en toda Latinoamérica.

Como estrategia de intervención, se busco acuerdos con foros que nuclean a los gobiernos locales de la Provincia de Jujuy, para que actúen como nexos con las autoridades comunales y difundan las posibilidades que brinda el IPAP ya sea para la ejecución de capacitaciones a sus mandos intermedios o administrativos o para asesoramiento en el re/diseño de políticas publicas.

Entre las primeras actividades que se acordaron, estuvo la realización de una Jornada de Intercomunalidad en la Localidad de Purmamarca instancia informativa y constitutiva de una agenda orientada al desarrollo de las comunidades determinando pautas para la elaboración de un Programa piloto de Desarrollo Local Sustentable, con la participación activa de seis gobiernos comunales y la Facultad de Ciencias Económicas – UNJu; el Instituto de Altos Estudios sobre América Latina y la Universidad de Paris -Sorbona Nueva, Francia.

Como segundo antecedente importante podemos mencionar el desarrollo y fortalecimiento de competencias de gestión prioritarias para el mejoramiento funcionamiento de las áreas de mando o mando intermedio instancia en la cual la Facultad de Ciencias Económicas de la UNJu. tuvo a su cargo la tarea docente a través de un especialista en administración y gestión comunal; podemos mencionar la participación de los gobiernos de La Quiaca, Abra Pampa, Humahuaca, Tilcara, Palpalá y El Carmen. Además las Comisiones Municipales de Purmamarca, Volcán, Tumbaya y Barrancas, donde se busco la formulación y planteamiento de proyectos de mejora sobre aspectos vinculados al presupuesto municipal.

También se ejecutaron acciones de capacitación a requerimiento de los Municipios del Carmen, Perico, Libertador General San Martín, El Carmen y Palpalá sobre aspectos relacionados al Procedimiento Administrativo, Principios y herramientas de una gestión de calidad y Gestión de la Capacitación.

Como instancia de asesoramiento y colaboración técnica, surgio un proyecto de cooperación impulsado por el Instituto Provincial de la Administración Pública y el Instituto de Altos Estudios para América Latina, de la Universidad

de la Sorbona, Francia. Se tradujo en la unión de tres comisiones municipales que decidieron cooperar mutuamente para impulsar su desarrollo, en la prestación de algunos servicios plasmado en un acuerdo para la creación de una asociación, orientada a tratar en forma conjunta la gestión y tratamiento de residuos sólidos orgánicos e inorgánicos.

Programa de Fortalecimiento a Funcionarios de Gobiernos Locales Corredor Jama.

En diciembre de 2009, a demanda del Comisionado Municipal de Abdón Castro Tolay (Barrancas) se inicio la intervención del IPAP y el diseño de una estrategia que aborde la problemática de gestión surgida en las administraciones (Comisiones Municipales y Municipios ubicado en el sudoeste de la provincia de Jujuy y vinculados directa o indirectamente a ambos lados de la Ruta Nacional 52 en los Departamentos de Cochinoca, Rinconada y Susques) que integran el espacio socioeconómico y geopolítico al que denominamos Corredor Jama, surgido a partir de la funcionalidad otorgada al Paso Internacional que permite una vinculación carretera fluida en la región norte de Argentina y Chile y se constituye en un sector estratégico del Corredor Bioceánico que une a puertos del Atlántico con los del Pacífico.

Se establecieron acciones para ejecutar bajo dos propósitos marcados:

- 1) Potenciar las competencias de administración, gestión y planificación en los cuadros directivos y líderes locales y,
- 2) Facilitar herramientas técnicas y teóricas para el trabajo administrativo en los niveles intermedios y de base de las estructuras de personal municipal.

El diseño, tuvo como resultado la elaboración de dos líneas de capacitación que comenzaron a ejecutarse; la destinada a niveles intermedios con un recorrido temático de conceptos de a) Procedimientos Administrativos, b) Redacción y Comunicación Escrita en el Ámbito Público y c) Herramientas Informáticas.

La línea destinada a los cuadros directivos y líderes locales que es motivo del presente trabajo aborda como recorrido temático a: i) la Planificación Estratégica de la administración Municipal y; ii) la Elaboración de Presupuesto Publico de la Administración Municipal.

Diagnostico de las Administraciones Locales con densidad poblacional reducida.

Si bien, la mayor parte del territorio Jujeño esta ocupado por la Región Puna y esta por sus características representa un espacio geográfico de difíciles condiciones para el desarrollo de espacios urbanos de una densidad media o alta¹, existen poblaciones de mucha antigüedad adaptadas a las condiciones adversas de habitabilidad a las que se les fueron incorporando prestaciones publicas de servicios básicos de educación, salud y seguridad.

Paralelo a esto la constitución de la provincia de Jujuy, promueve la descentralización administrativa del estado e incentiva la creación de administraciones locales para asegurar una representatividad alta y un contacto directo con las demandas ciudadanas.

Un importante grupo de administraciones comunales cuentan con rasgos comunes a partir de características similares:

- a) Ser una de las fuentes de empleo para evitar la migración hacia centros urbanos poblados.
- b) Contar con una planta no profesionalizada para la realización de tareas administrativas o de servicios
- c) Dificultades mas que pronunciadas para la accesibilidad y conectividad tecnológica.
- d) Planta de personal con déficit de formación escolar media o superior.
- e) Escasa o nula recaudación fiscal propia.
- f) Alta capacidad para cumplir y asumir multiplicidad de roles dentro de la estructura administrativa o directiva.

¹ ... “Observamos así una serie de características: elevada altura con su consiguiente escasez de oxígeno, falta de precipitaciones y casi nula red hidrográfica, pobrísima cubierta vegetal, singular dureza del clima, que explican la casi ausencia del hombre en el ámbito puneño, con algunas concentraciones donde el intercambio fronterizo y la explotación minera lo requiere”.
<http://www.dippec.jujuy.gov.ar/> Dirección Provincial de Estadística y Censos.

- g) Bajo grado de articulación con organismos públicos o privados para la ejecución de acciones institucionales que excedan lo protocolar.
- h) Alta comprensión de la sustentabilidad / impacto de actividades productivas no renovables respecto al medio ambiente.

IV-PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO

En el eje elaboración de planes estratégicos locales se desarrollo la técnica de trabajo participativo contemplando las siguientes etapas:

- 1er. MOMENTO: CONVOCATORIA. CONSTITUCIÓN DEL CONSEJO EJECUTIVO DEL P. E.
- 2do. MOMENTO: FORMACIÓN DEL EQUIPO TÉCNICO.
- 3er. MOMENTO: PREDIANÓSTICO. DEFINICIÓN DE LAS ÁREAS TEMÁTICAS O DE INTERVENCIÓN.
- 4to. MOMENTO: DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO DE CADA ÁREA.
- 5to. MOMENTO: DEFINICIÓN DEL OBJETIVO GENERAL DEL PLAN.
- 6to. MOMENTO: DEFINICIÓN DEL OBJETIVO GENERAL Y DE LA LÍNEA ESTRATÉGICA DE CADA ÁREA TEMÁTICA.
- 7mo. MOMENTO: ELABORACIÓN POR CADA ÁREA TEMÁTICA DE LOS PROYECTOS CONCRETOS DE DESARROLLO DE ACUERDO A LAS LÍNEAS ESTRATÉGICAS DEFINIDAS.
- 8vo. MOMENTO: PRESENTACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO.

Incluyendo los proyectos concretos a implementarse.

La primer y segunda etapa se consideraron establecidas por grupos de asistentes conformados por cinco integrantes cada uno. Al abordar la tercera etapa y del diagnóstico realizado mediante la técnica de torbellino de ideas con los participantes, surgen las siguientes áreas temáticas de sus jurisdicciones municipales seleccionadas y priorizadas por los asistentes:

1. SALUD: Planificación de una gestión de acciones de salud con la participación de los gobiernos locales
2. EDUCACION: Planes para la terminalidad primaria y secundaria.
3. INSTITUCIONALIDAD: constitución de un consorcio de desarrollo intercomunal para la gestión pública y productiva.

4. CULTURA E IDENTIDAD: abordaje y conexión con ONGs que aborden aspectos vinculados con la identidad y rasgos culturales como la alimentación.
5. DESARROLLO PRODUCTIVO: Indagar como potenciar el desarrollo de la actividad Turística (desarrollo sustentable de base comunitaria) y la Ganadería: Mejoramiento de razas de camélidos y aprovechamiento integral.
6. INFRAESTRUCTURA: determinar los bienes públicos que necesitan los gobiernos municipales involucrados que permitirán el desarrollo integral.

Dentro de las áreas referidas y en base a la técnica de diagnóstico FODA, se percibieron los problemas con base al desarrollo local considerando, entre otros los siguientes:

Debilidades más sentidas por áreas temáticas:

1. SALUD: falta de promotores de salud que lleguen a las zonas rurales
2. EDUCACION: inexistencia de alternativas para la terminalidad primaria y secundaria.
3. INSTITUCIONALIDAD: ausencia de equipos técnicos y de visión para el trabajo intermunicipal e interinstitucional
4. CULTURA E IDENTIDAD: percepción de la debilidad del sostenimiento de valores, creencias y costumbres ancestrales ante el avance de la globalización e internacionalización de la economía.
5. DESARROLLO PRODUCTIVO: carencia de infraestructura mínima (agua para riego y cría de animales), caminos, capacitación en manejo de negocios.
6. INFRAESTRUCTURA: demandas en materia de obras esenciales, agua potable, agua para riego y construcción y mantenimiento de caminos de acceso.

Siguiendo a Bonales y considerando los antecedentes trabajados con los Municipios en el taller y su contexto regional, nacional y internacional, se puede considerar que los cambios que se han producido en la economía en la última década en el marco del proceso de estabilización y apertura, junto con el impacto de la internacionalización y la globalización abren un espacio de

reflexión sobre los desafíos que enfrenta el país en materia de sus relaciones económicas y sociales, de sus ventajas competitivas y de su inserción externa.

Parecería entonces que la Globalización esta actuando como una fuerza centrífuga que acentúa el problema de las disparidades interregionales en los niveles de ingreso.

En esta nueva dinámica globalizadora, parece ser que el crecimiento tiende a beneficiar acumulativamente a las economías de mayor desarrollo, en detrimento de las más atrasadas. Las diversas evidencias revelan que si bien hasta los años ochentas se produjeron un largo ciclo de convergencia al interior de un grupo numeroso de países, recientemente se ha observado en casi todas las latitudes un proceso de polarización. Estas disparidades están aumentadas tanto entre países, como al interior de los mismos.

Luego de las transformaciones de los 90 que apuntaron básicamente a la incorporación de los procesos de globalización, privatización y descentralización, políticas que tuvieron impactos negativos por la rapidez de su implementación y la ausencia de participación multiactoral, encontraron a los Municipios no preparados para afrontar los cambios que se avecinaban, ya que estaban situados en el desarrollo del sistema ABL (atender demandas en materia de alumbrado, barrido y limpieza), siendo que luego de esa situación debieron hacerse cargo de funciones impensadas hasta el momento y propias de otros niveles de gobierno (nacional y/o provincial) tal es el caso del tema empleo, desarrollo productivo, salud, educación, seguridad, entre otros. En ese marco, el desarrollo local se constituye como una respuesta satisfactoria a las demandas la comunidad con una mirada interinstitucional y de fortalecimiento de las capacidades locales.

De esta manera lo local se sitúa como el espacio de articulación (de procesos, territorios y municipios) y de lucha (de los actores locales) para preservar lo comunitario y encontrar opciones de desarrollo desde lo local, para aprovechar las oportunidades de la globalización, pero también para prevenir efectos adversos dentro del territorio. De ahí entonces, la falsa disyuntiva entre integrarse o aislarse, pues lo esencial es buscar alternativas al desarrollo local

dentro de la globalización. Aunque la relación de complementación se plantea como la aparente vía para conciliar las contradicciones que encierra la relación entre lo global y lo local, ello se plantea difícil en aquellos espacios locales con débiles capacidades institucionales, económicas y políticas, pues lo fundamental es precisamente tratar de generar dichas capacidades a partir de la articulación de un proceso de desarrollo local. Sin embargo, cualquier intento de aprovechamiento de las ventajas potenciales, tanto de la localidad como de aquellas que ofrece la globalización, estará en función de la construcción de las condiciones institucionales y políticas que faciliten este tránsito y en el apuntalamiento de las fortalezas locales del territorio para responder a las nuevas dinámicas internacionales.

Partiendo de la noción de desarrollo local que incluye como elementos principales, un proceso, un territorio y unos actores, para el caso de Jujuy se tendría que el impulso al desarrollo local surge como una necesidad ante los evidentes desequilibrios intra e interregionales y del modelo centralizado de las políticas nacionales.

V-PRESUPUESTO PÚBLICO MUNICIPAL

V-1) Breves antecedentes

El presupuesto público tiene íntima relación con el desarrollo de los principios democráticos, con la idea de la soberanía popular, con los sistemas representativos de gobierno y con la facultad legislativa de establecer los tributos.

En los Estados antiguos el monarca consideraba patrimonio propio el tesoro público y la soberanía del príncipe tenía fundamento divino, en consecuencia, el pueblo no participaba en la fijación de los tributos y de los gastos públicos. El monarca imponía los tributos que deseaba, y gastaba por los importes y conceptos que sólo el decidía. Los primeros antecedentes de la institución presupuestaria aparecen en Inglaterra con la Carta Magna de 1215 y las revoluciones de 1648 y 1688. Una de las normas de esa Carta -bajo el reinado de Juan Sin Tierra- establecía que el Rey no podía imponer tributos sin autorización del Consejo de Nobles (especie de parlamento nacional,

compuesto por barones y el clero). Por lo tanto la facultad de fijar impuestos no correspondía al rey sino a la nobleza que debía pagarlos. Durante el siglo XIX el hecho de aprobar los presupuestos por el Parlamento se transformó en rutina.

Ha transcurrido mucho tiempo para que la institución presupuestaria se incorpore a las Cartas Constitucionales, esta posibilidad toma auge a partir del movimiento de constitucionalización alentado después del congreso de Viena de 1815.

En la República Argentina el Acta del 25 de mayo de 1810 estableció en el artículo 9º que la Primera Junta de Gobierno no podía establecer gravámenes sin consultar con el Cabildo. El primer presupuesto Público se formuló en 1822; cuando el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Martín Rodríguez envió a la junta de representantes la rendición de cuentas del año 1821 y el presupuesto para el ejercicio 1822.-

V-2) Actividad Financiera del Estado

El Estado moderno, para satisfacer las necesidades públicas, debe recurrir a los diversos factores de la economía privada por medio de un procedimiento indirecto, que consiste en que el Estado obtiene todos aquellos bienes o servicios necesarios para cumplir con sus fines, mediante contraprestaciones, retribuciones o pagos provenientes de los sujetos económicos. Es decir, el Estado tiene que realizar erogaciones que sólo puede pagar si cuenta con recursos, gran parte de los cuales los obtiene mediante el ejercicio de su poder de imperio. Para el Estado la concreción de las erogaciones y la obtención de los recursos, representa una actividad especial: es la actividad financiera.

En consecuencia la actividad financiera del Estado es el conjunto de operaciones que tienen por objeto la obtención de los recursos y la realización de los gastos públicos necesarios para satisfacer las necesidades públicas y, en general, el interés público.

La actividad financiera presenta las siguientes características:

- Está constituida por tres momentos: 1) la estimación de los recursos y determinación de los gastos públicos, se materializa en un presupuesto; 2) obtención de los recursos públicos, esto implica una decisión con respecto a cómo, cuándo y de dónde obtenerlos, como también un análisis sobre cuáles serán las consecuencias o efectos sobre la economía y el orden social; y 3) los gastos en bienes y servicios públicos -aplicación de los recursos- también implica un análisis sobre los efectos que ella producirá en la economía y en el orden social.

- Reconoce como único sujeto activo al Estado, es decir, el ente público que representa a la sociedad jurídicamente organizada, comprendiendo, al Estado: nacional, provincial y municipal. Dado que la actividad financiera es exclusiva del Estado, aquélla no puede ser atribuida a ningún otro sujeto. La actividad financiera se caracteriza por reconocer como sujeto excluyente a un ente dotado con poder de coacción o poder de imperio.

Entonces, la actividad financiera del Estado, se caracteriza principalmente por la planificación o cálculo de los recursos como de los gastos públicos. Justamente esa referida planificación de la actividad financiera del Estado se denomina: "presupuesto público", el cual se distingue de cualquier actividad gubernamental: sean estas políticas, sociales o económicas.

V-3) Concepto de Presupuesto Público

Considerando la doctrina financiera, en la concepción tradicional, podemos considerar al Presupuesto Público como:

"El acto administrativo-legislativo por cuyo conducto, en correspondencia a cierto lapso y con fuerza de ley, se fijan preventivamente los conceptos y, con relación a éstos, los importes de los gastos que el poder administrador podrá o deberá poner a cargo del tesoro público, y se compara el monto global de ellos con el del producido presunto de los recursos a realizar en el período, por dicho poder, con destino al mismo tesoro, recursos que, a su vez y a los efectos de fundar tal comparación, son señalados y valuados por ramos"². El concepto explicitado permite determinar los caracteres específicos del

² Bayetto, Juan, Temas de Contabilidad Pública, fascículo II, ediciones de la Facultad de Ciencias Económicas, Buenos Aires, 1959, páginas 11 y 12.

presupuesto: a) es un acto administrativo legislativo, con fuerza de ley. Tiene el carácter de administrativo por cuanto en su formulación y ejecución interviene en forma activa el Poder Administrador o Ejecutivo; acto legislativo en cuanto emana de un pronunciamiento expreso (Ley) del Congreso; b) es una autorización conferida por el Poder Legislativo al Poder Ejecutivo para realizar gastos por cuenta y orden del Estado; c) respecto a los gastos: es limitativo de los conceptos y montos a gastar, el presupuesto constituye una limitación cuantitativa y cualitativa de los gastos a efectuar durante el ejercicio financiero. Esto no significa que el Poder Ejecutivo, está obligado a gastar el total de los créditos previstos, se trata de autorizaciones de máxima y no obligaciones para gastar; d) en cuanto a los recursos: reviste una estimación, es decir, un cálculo del rendimiento probable de los distintos ingresos del Estado, dirigida a lograr el equilibrio financiero; e) es un acto periódico, tiene un lapso de vigencia y ejecución. Denominado ejercicio financiero. La duración en nuestro país es anual.

En la concepción moderna del Presupuesto Público podemos visualizarlo como uno de los principales instrumentos del plan de Gobierno:

“El Presupuesto Público es uno de los principales instrumentos del plan operativo anual (POA), en el cual se asignan recursos financieros para el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas por el Gobierno, a ser cumplidas por determinada entidad u organismo público”³.

El presupuesto público moderno constituye un instrumento que le permite al Estado, cumplir con la producción de bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades de la comunidad de conformidad con el rol asignado al Estado en la Economía. Tiene dos elementos fundamentales: a) uno relacionado con los objetivos y resultados esperados y b) el otro con la programación y asignación de los recursos necesarios para el cumplimiento de dichos objetivos. Esta relación, objetivos versus recursos, es la que le da sentido al presupuesto, de lo contrario, sólo sería un listado de compras del gobierno a realizar en un ejercicio financiero.

³ SIMAFAL 2000, Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina, página 30.

La programación y formulación del presupuesto público constituye un elemento fundamental de la gestión pública, que le permite a la dirección superior del gobierno o de una institución pública:

- estar informado de los resultados previstos
- conocer la cuantía de sus recursos en cualquier momento
- adoptar medidas correctivas en función de la evaluación
- reprogramar los objetivos no alcanzados

También me parece pertinente la siguiente consideración: “El Presupuesto es un medio para prever y decidir la producción que se va a realizar en un período determinado, así como para asignar formalmente los recursos que esa producción exige en la praxis de una institución. Este carácter práctico concreto del presupuesto implica que debe concebirse como un sistema que se materializa por etapas: formulación, discusión y sanción, ejecución, control y evaluación”⁴.

En esta concepción, el presupuesto debe cumplir con los siguientes requisitos básicos:

- Debe expresar la red de producción donde cada producto es condicionado y, a la vez, condiciona a otros productos de la red, existiendo así unas determinadas relaciones de coherencia entre las diversas producciones que se presupuestan.
- Debe ser agregable y desagregable en centros de producción, donde el producto de cada centro debe ser excluyente de cualquier otro producto, de cualquier otro centro de producción de su mismo ámbito. De otra forma, el total de asignación de recursos que expresa el nivel del gasto presupuestario no tendrá significado y encerraría duplicaciones y confusiones.
- Las relaciones entre los recursos asignados y los productos resultantes de esa asignación deben ser perfectamente definidas, no puede haber dudas sobre el producto que se persigue con determinada asignación de recursos y un mismo recurso o parte fraccionable del mismo no puede ser requisito presupuestario de dos o más productos.

⁴ Matus, Carlos; Makon. Marcos; Arrieché, Víctor: Bases Teóricas del Presupuesto por Programas, junio/94, página 33.

- La asignación de recursos para obtener productos, que directamente requieren los objetivos de las políticas -productos terminales- exige también de la asignación de recursos para lograr otros productos que permitan o apoyen la producción de los productos terminales - productos intermedios-. De manera que, una parte de la producción expresada en el presupuesto es un requisito directo de las políticas y otra parte sólo es un requisito indirecto de las mismas.

En síntesis, el Presupuesto Público como resultado de un sistema de producción y como mecanismo de asignación de recursos debe tener una coherencia interna y externa: a) La coherencia interna se materializa debido a que la cantidad de productos de cada centro de gestión productiva requiere insumos físicos y financieros bien precisos, en función de una determinada tecnología de producción y, a la vez los productos de todos los centros de producción guardan entre sí relaciones de condicionamiento, a veces predominantemente cuantitativas o cualitativas, y b) La coherencia externa se visualiza a través de la relación entre los productos terminales y los objetivos de las políticas a que dichos productos terminales contribuyen.

V-4) Diagnóstico de la Gestión Municipal

Realizar un diagnóstico de los municipios de la Provincia y conocer su realidad, resulta fundamental para poder efectuar el análisis que se pretende con este trabajo. Para realizar este diagnóstico se tuvo como referencia los criterios del modelo EFQM de Excelencia y la Gestión de Calidad, y el criterio FODA tratando de determinar las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades.

Según la guía de “Auto Evaluación para la Administración Pública del Ministerio de la Presidencia de Madrid”: El modelo EFQM, es al mismo tiempo un instrumento de auto evaluación y de gestión. Sirve tanto para conocer en que posición se encuentra una organización, como para orientar su gestión de acuerdo con los principios de gestión de calidad”. En base a esta guía se efectuó el diagnóstico municipal, focalizado en el área de gestión administrativo contable y procesos de generación de información.

<p>Debilidades:</p> <p><u>En cuanto al Liderazgo:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Muchos directivos carecen de capacitación suficiente en cuanto a herramientas básicas de gestión, a la par de un desinterés por el desarrollo de estos instrumentos. <p><u>En cuanto a Política y Estrategia</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - No existe una planificación, a largo plazo, basada en temas de gestión como ser urbanismo, economía y gestión administrativa. - La gestión no esta orientada a la satisfacción de las necesidades y preferencias de los ciudadanos, sino muchas veces al clientelismo y soluciones coyunturales urgentes. - La administración es en base a demandas concretas, reclamos y por lo general urgencias. No se caracteriza por ser reactiva en el sentido de adelantarse o prever las necesidades. - Falta de cultura presupuestaria, el presupuesto no se confecciona en tiempo oportuno, la técnica es tradicional incremental y no se utilizan herramientas de evaluación de la gestión. <p><u>En cuanto a las personas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Escaso desarrollo de la función de motivación de los recursos humanos mediante planes de formación y capacitación acorde a las necesidades de la organización. - No se evalúa el rendimiento de las personas, además de la dificultad que existe de medir esto en las administraciones públicas. - No se prioriza la importancia de atención al publico ni existe una concientización hacia los empleados que realizan esta tarea. <p><u>En cuanto a alianzas y recursos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Poca capacidad asociativa o predisposición de colaboración entre los distintos municipios para la prestación de servicios públicos comunes, que 	<p>Amenazas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Constitucionalmente la elección del comisionado por parte del consejo comunal es anual esto genera: <ol style="list-style-type: none"> 1- Inexistencia de una planificación de largo plazo. 2- Inestabilidad institucional debido a que en muchos casos la elección del comisionado por parte de los miembros del consejo no necesariamente es el más votado. - Excesiva dependencia financiera sobre todo de las comisiones municipales de la zona puna y valle de otros niveles de gobierno como ser el Provincial y de transferencias Nacionales. - Escasa obtención de recursos propios - Rigidez de normas que regulan la carrera administrativa, fijan la retribución.
--	---

<p>pueden ser ventajosos a nivel de economía de escala.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Escasa participación ciudadana en la implementación y evaluación de la calidad de los servicios públicos locales. - Recursos financieros sumamente comprometidos por el costo de la planta en personal, y deudas municipales - Escasa implementación de tecnología para la gestión administrativa., motivada no solo por la carencia de recursos financieros sino por la falta de capacitación y desinterés y compromiso. <p><u>En cuanto a los procesos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - La gestión es burocrática y jerarquizada, los directivos no manifiestan una orientación a la gestión por procesos o resultados. - Informalidad en las contrataciones de personal y en adquisiciones de bienes y servicios. No se respetan las normas de la ley de Administración Financiera. - Debilidad de los procesos del que hacen a la gestión administrativa contable, tanto en las registraciones como en la documentación interna de respaldo - Tendencia al incumplimiento de las obligaciones económicas con proveedores, lo que ocasiona mayores costos por el crecimiento de la deuda que desembocan en juicios en contra del estado municipal - Tendencia al incumplimiento de obligaciones de información asumidas con organismos de control y de responsabilidades legales de publicidad de actos. <p>Fortalezas:</p> <p>En cuanto al liderazgo, existe fuerte presencia de líderes políticos que cuentan con apoyo en la gestión.</p> <p>Se manifiesta una tendencia a la cultura</p>	<p>Oportunidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El Programa de Fortalecimiento y Saneamiento Municipal, Ley 5435. - La necesidad financiera de los municipios hace que se preocupen por cumplir los requerimientos de información solicitados por
---	--

<p>asociativa especialmente de tipo político para la consecución de determinados objetivos financieros, sobre todo en comisiones municipales. Operan asociados como ser el Foro de Municipios y la Asociación de Municipios.</p>	<p>la Provincia -La Ley de Responsabilidad Fiscal.</p>
--	--

V-5) Comparación de Habitantes con Planta de Personal

Los municipios de la Provincia de Jujuy son sesenta y están clasificados por Municipalidades y Comisiones Municipales como se expresó anteriormente. Para este análisis y como para los siguientes puntos se considera la división de la superficie de la Provincia de Jujuy por zonas geográficas, tenemos 4 zonas:

Puna: representa la mayor proporción del territorio, es una altísima meseta cuya altura media es superior a los 3.500 m, de clima y paisaje desértico donde se encuentran salares y salinas, de pobrísima cubierta vegetal y casi nula red hidrográfica. Esto explica la poca presencia del hombre en esta zona. Excepto en explotaciones mineras.

Quebrada: Es un extenso valle montañoso que corre de norte a sur, con modestas extensiones cultivables. Ha funcionado como vía de interacción longitudinal vinculando territorios y culturas, ha sido el escenario de gran parte de desarrollos culturales desde épocas remotas. Es una zona de gran atractivo turístico. Declarada recientemente patrimonio natural y cultural de la humanidad por la UNESCO

Valle: Por su altura media 1.100m, goza de un clima mas moderado, templado en invierno y cálido en verano. Alberga a la capital de la Provincia y es donde se concentra la mayor cantidad de habitantes.

Ramal: Son montañas bajas, y presenta una densa y selvática cubierta vegetal. Es de clima subtropical. Ha sido masivamente explotado para abrir campos a los cultivos.

El análisis de este punto se realiza considerando los habitantes según el censo poblacional 2001 y la planta declarada por los municipios a diciembre del 2005. Se determinó un ratio H-P que muestra la cantidad de habitantes por empleado público. Se estableció un promedio para cada zona geográfica que permite comparar esta media con el mismo ratio de cada uno de los municipios. De

esta forma se determinan los principales desvíos. Otra finalidad es poder tener información homogénea para comparar este ratio medio entre las distintas zonas geográficas entre sí.

Comisiones Municipales:

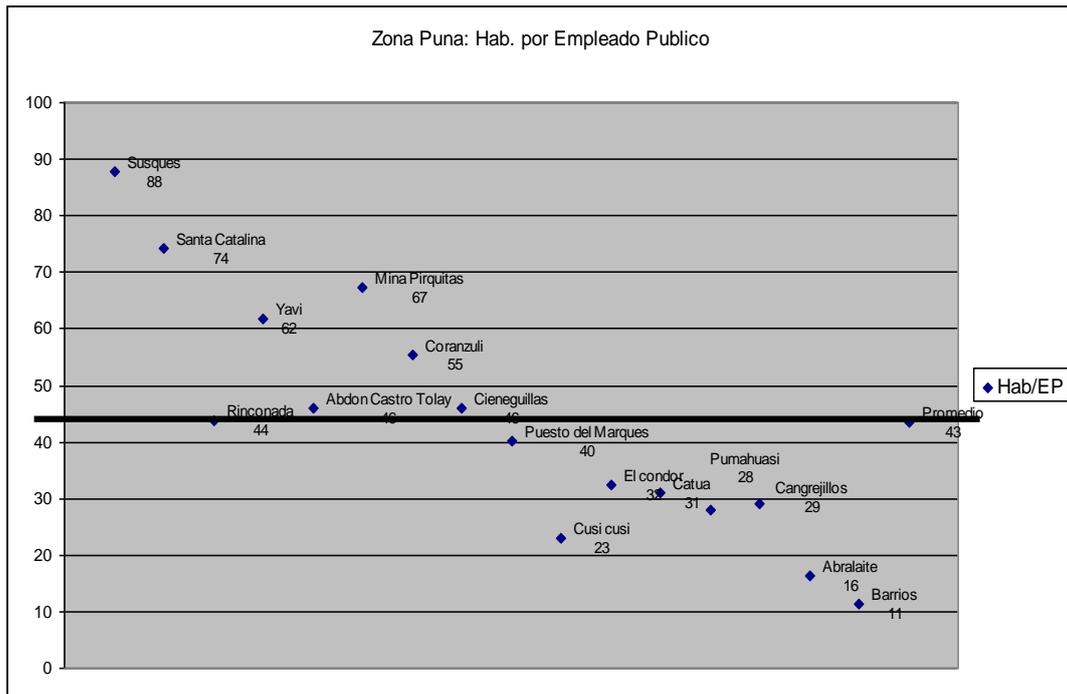
El ratio promedio H-P (habitantes por empleado público) de las cuatros zonas es:

Zona Puna:	43	Zona Valle:	92
Zona Quebrada:	52	Zona Ramal:	34

Se observa que el promedio de habitantes, por empleado público, en la zona ramal es el más bajo, significando esto que existe una menor proporción de habitantes por empleados públicos con respecto a otras zonas. Existen 34 habitantes por empleado público, mientras que en la zona valle, existen 92 habitantes por empleado publico.

Comisiones Municipales de la zona de la Puna:

Com. Municipales	Habitantes Censo 2001	Planta Dic.2005	Hab-EP
Susques	2.021	23	88
Santa Catalina	1.487	20	74
Rinconada	1.357	31	44
Yavi	1.296	21	62
Abdon Castro Tolay	1.289	28	46
Mina Pirquitas	943	14	67
Coranzulí	942	17	55
Cieneguillas	917	20	46
Puesto del Marques	883	22	40
Cusi cusi	737	32	23
El cóndor	649	20	32
Catua	618	20	31
Pumahuasi	561	20	28
Cangrejillos	467	16	29
Abraite	308	19	16
Barrios	264	23	11
Promedio			43
Total	14.739	346	



Existe bastante dispersión entre municipios con similar cantidad de habitantes con respecto al promedio.

VI-Conclusiones

Tendiendo en cuenta que la capacitación se encuentra en curso y que se desarrollaron dos clases de las 8 programadas (al tiempo del presente trabajo), se pueden inferir las siguientes conclusiones preliminares:

- Existen altos niveles de comprensión y de identificación de los procesos de desarrollo local como estrategia superadora de su situación actual;
- Los Municipios carecen de un equipo técnico que acompañe su proceso de desarrollo tanto en su propuesta como posterior implementación;
- Existe un alto nivel de necesidad de cooperación y articulación intermunicipal y con los otros niveles de gobierno (provincial y nacional) para apoyar y fortalecer los procesos de desarrollo local;

VII-BIBLIGRAFIA

- **IPAP** - Documento del Programa de Fortalecimiento a los Gobiernos Locales.-
- **Bonales Valencia, Joel** XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008 - Documento Libre.-
- **Babino, Luis G.:** “A diez años de la reforma de la Administración Financiera Gubernamental en la Argentina”. Análisis y reflexiones. Revista Internacional de Presupuesto Público, Nº 53.
- **Burijovich, Jacina:** “La Reinención del Estado Cordobés: una Reingeniería de la Ciudadanía”. Revista Administración Pública y Sociedad, Nº 14.
- **Ferrer, Guillermo:** “Estrategia de Acción para el Desarrollo Local”. Revista Administración Pública y Sociedad, Nº 12.
- **García Delgado, Daniel:** “Estado-Nación y Globalización”- Grupo Editor Ariel-
- **Ley Nº 4958:** Administración Financiera y Sistemas de Control para la Provincia de Jujuy
- **Ley Nº 5427:**”Régimen Provincial y Municipal de Responsabilidad Fiscal”
- **Ley Nº 5435:** “De Fortalecimiento y Saneamiento Municipal”
- **Ministerio de Hacienda de la Provincia de Jujuy:** “Documento Desafíos de la Implementación de la Ley Provincial de Responsabilidad Fiscal”