Gobierno del CHACO

DICTAMEN N° 292

REF.: E5-2026-7835-AE- PROYECTO DE DECRETO S/ CREACIÓN DEL PROGRAMA "ÑANDE"- MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO SOSTENIBLE.

DE: ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO
PROVINCIA DEL CHACO
DRA. MARÍA ALEJANDRA FERREYRA

A: FISCALÍA DE ESTADO
DR. ROBERTO ALEJANDRO HERLEIN
PROVINCIA DEL CHACO
SU DESPACHO

De mi consideración:

Acceden las presentes actuaciones a esta Asesoría General de Gobierno, en las que se requiere nuestra intervención, con relación al proyecto de decreto (e-parte 23) por el cual se propicia la creación en el ámbito del Ministerio de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible del "Programa ÑANDE", destinado a la reactivación y asistencia integral de la economía rural chaqueña, que como Anexo forma parte integrante (art. 1°).

La medida dispone que el Poder Ejecutivo Provincial, a través del Ministerio de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible, asignará los recursos necesarios para la ejecución del Programa, de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria, el nivel de ejecución del mismo y los aportes económicos para capacitación y desarrollo provenientes de fuentes de financiamiento externas. (Art 2°)

Asimismo, se designa como Autoridad de Aplicación al Ministro de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible, facultándose a designar al Coordinador Provincial del Programa, quien tendrá a su cargo la planificación, articulación, ejecución y evaluación de las acciones necesarias para el cumplimiento de sus objetivos, debiendo elevar informes periódicos a la Autoridad de Aplicación sobre el estado de ejecución del Programa (Art. 3°).

Se establece que el Ministro de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible como Autoridad de Aplicación, podrá celebrar convenios de colaboración con organismos públicos y/o privados, de carácter provincial, subnacional, nacional o internacional, incluyendo universidades, asociaciones y consorcios rurales. Asimismo, podrá gestionar fondos de garantía públicos y fondos fiduciarios constituidos o a constituirse y el acceso a fuentes de financiamiento complementarias, todo ello con

Gobierno del CHACO

el objeto de promover mecanismos de asistencia financiera para la capacitación, formación e inclusión social para facilitar la implementación del Programa (Art. 4)

Se faculta al Sr. Ministro de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible a llevar adelante todas las acciones necesarias que garanticen celeridad, eficiencia y eficacia en su ejecución para cumplir acabadamente con los objetivos del programa, debiendo adoptar y dictar todos los actos y las resoluciones pertinentes para el completo funcionamiento del Programa "ÑANDE"(Art. 5).

La erogación que demande el cumplimiento de lo dispuesto en los Artículos precedentes deberá imputarse a la jurisdicción 5- Ministerio de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible, de acuerdo a la naturaleza del gasto (Art. 6)

Se faculta a la Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria a realizar las readecuaciones presupuestarias que resulten pertinentes para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente instrumento legal.(Art. 7)

I.- ANTECEDENTES:

La actuación de referencia se originó a instancias del Ministro de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible quien adjuntó proyecto de decreto y solicitó la intervención de los organismos técnicos competentes (e-partes 1/2).

En e-parte 3 se incorpora proyecto de decreto definitivo.

En e-parte 4 interviene la Secretaría General del Ministerio de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible.

En e-parte 5 interviene la Unidad de Planificación Sectorial del aludido Ministerio, remitiendo lo actuado para la prosecución del trámite.

En e-parte 6 la Dirección de Administración del Ministerio efectuó algunas consideraciones.

En e-parte 8 obra Dictamen N° 054/26 de la Asesoría Legal del Ministerio de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible, entendiendo que resultaría procedente la medida proyectada. No obstante, sugiere tener en cuenta las consideraciones realizadas por la Dirección de Administración.

En e-parte 10 asume intervención Contaduría General de la Provincia, estimando que no existen consideraciones técnicas que formular al trámite que se promueve, siendo procedente el mismo.

Gobierno del CHACO

En e-parte 12 la Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria en conjunto con la Subsecretaría de Hacienda formulan sugerencias al instrumento.

En e-parte 16 toma una primera intervención este Órgano Asesor mediante Providencia N°205/26 girando en devolución atento las observaciones formuladas.

En orden a ello, en e-parte 19 la Subsecretaría de Coordinación del Ministerio agrega informe técnico sobre las finalidades de la medida adoptada indicando que: "*...se informa que la medida propiciada responde a finalidades de interés público, social, productivo y territorial, orientadas al fortalecimiento integral de pequeños productores rurales, demás actores de la economía familiar y territorial de la Provincia del Chaco. Y En tal sentido, se logra llevar adelante acciones vinculadas a asistencia técnica, capacitación acompañamiento territorial para sectores que históricamente presentan limitaciones estructurales vinculadas a la baja escala productiva, insuficiente capitalización, dificultades de acceso al financiamiento, informalidad y vulnerabilidad socioeconómica. Las medidas contempladas poseen además una clara finalidad educativa y formativa, en tanto prevén acciones de capacitación, asistencia técnica, fortalecimiento organizacional y transferencia de conocimientos destinados a mejorar prácticas productivas, administrativas y comerciales, promoviendo procesos progresivos de formalización, inclusión y autonomía económica de los beneficiarios. En consecuencia, se concluye que las medidas impulsadas mediante el Programa "ÑANDE" poseen una finalidad predominantemente social, educativa, inclusiva y de desarrollo humano, orientada a garantizar oportunidades de recuperación y fortalecimiento productivo y desarrollo local en el ámbito de la Provincia del Chaco. Por ello, desde el punto de vista técnico, social y territorial, se considera debidamente fundada y justificada la implementación de la medida propiciada.*"

En e-parte 21 se expidió nuevamente la Unidad de Planificación Sectorial.

En e-parte 23 se agrega nuevo proyecto readecuado y se eleva a consideración.

En e-parte 25 obra nuevo informe conjunto de la Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria y la Subsecretaría de Hacienda efectuando los análisis correspondientes al ámbito de su competencia verificando que en el nuevo proyecto se han subsanado las observaciones anteriormente efectuadas, remitiendo para continuidad del trámite.

Gobierno del CHACO

II.- ANÁLISIS DE LA MEDIDA:

Cabe destacar que el asesoramiento solicitado se limitará al estudio de las cuestiones estrictamente jurídicas, no tratará aspectos técnicos ni económicos, ni de oportunidad, merito o conveniencia, por ser materias ajenas a la competencia de este Órgano Asesor (en coincidencia con Dictámenes de la PTN 204:47 y 159; 207:578 y 251:541, entre otros).

Al respecto en el ámbito nacional se ha dicho que: *"La competencia de la Procuración del Tesoro de la Nación se limita a los aspectos estrictamente jurídicos de los temas que se someten a su consulta y en consecuencia, no se expide sobre cuestiones técnicas, económicas o de oportunidad, mérito o conveniencia, ni tampoco sobre la equidad o inequidad de las fórmulas contractuales (conf. Dict. 231:36; 241:312). "Excede la esfera de atribuciones de la Procuración del Tesoro abrir juicio sobre las cuestiones de carácter técnico-económico que otorgan fundamentos a los proyectos que se ponen a su consideración, máxime si han sido objeto de análisis por las oficinas técnicas con competencia específica (conf. Dict. 244:466; 244:468; 244:854).*

Tampoco corresponde a esta Asesoría expedirse sobre las circunstancias que originaron el presente trámite dado que su ponderación se halla reservada a la autoridad llamada a resolver, de conformidad con la pacífica y reiterada doctrina de la Procuración del Tesoro (v. Dictámenes 239:17; 241:115; 247:38 y 247:116, entre otros). En este caso, la Autoridad Ministerial que ha impulsado el trámite con sus áreas técnicas pertinentes.

- Ahora bien, es preciso señalar que el proyecto de decreto traído a análisis (e-parte 23), propende la creación, en el ámbito del Ministerio de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible del Programa "ÑANDE", destinado a la reactivación y asistencia integral de la economía rural chaqueña.

El aludido Programa tiene como objetivo general promover la reactivación, el fortalecimiento productivo y la asistencia integral de los pequeños productores rurales y actores de la economía territorial de la Provincia del Chaco, mediante herramientas ágiles de intervención directa. Está dirigido a pequeños productores rurales, ladrilleros, emprendedores rurales y otros actores de la economía familiar y territorial con arraigo en el ámbito rural.

También establece objetivos específicos, líneas de acción (apoyo productivo directo, recuperación productiva, asistencia técnica, fortalecimiento

Gobierno del CHACO

comercial, asistencia familiar, capacitación y fortalecimiento comunitario), así como el esquema operativo, la coordinación, los criterios de selección y registro de beneficiarios, los mecanismos de transparencia, control y trazabilidad, y las acciones de capacitación y desarrollo local, seguimiento y evaluación.

- Marco Legal.

-En orden a ello, en primer lugar, corresponde señalar que la medida propiciada encuentra fundamento jurídico en las atribuciones conferidas al Sr. Gobernador **en el artículo 141° de la Constitución Provincial en su carácter de mandatario legal de la Provincia y Jefe de la Administración** mediante el cual programa y dirige las políticas encaminadas al desarrollo armónico de la economía, la paz, el equilibrio social y el crecimiento de la riqueza con equidad en su distribución y oportunidades laborales.

-En segundo lugar, el proyecto se enmarca en las competencias asignadas por la **Ley de Ministerios N° 3969-A** a los funcionarios del Poder Ejecutivo responsables de las distintas carteras ministeriales.

El Artículo 4° de la citada Ley expresa: "*Las funciones de los Ministros serán: a) Como integrantes del Gabinete Provincial: ... 2. Intervenir en la asignación de prioridades, en la aprobación de planes, programas y proyectos relativos a la gestión de gobierno y en la evaluación de sus resultados... b) En materia de su competencia específica: ... 3. Elaborar, ejecutar y monitorear los planes, programas y proyectos aprobados por el Poder Ejecutivo...*" y 7. "*Intervenir, conjuntamente con las áreas técnicas que correspondan, en la celebración de contratos en representación del Estado Provincial, conforme con la legislación vigente*". En este sentido, la celebración de convenios con los distintos entes dentro y fuera de la Administración, así como las medidas proyectadas en el presente responden facultades otorgadas y reconocidas por la norma citada.

A su vez, la medida se enmarca en las facultades de delegación dispuesta en la Ley de Ministerios en el Art. 14: "*El Gobernador podrá efectuar delegación de competencia en el Vicegobernador, los Ministros y Secretarios de Gobierno, de acuerdo con los que determine en forma expresa y taxativa por decreto. En todos los casos mantendrá su facultad de avocación*".

Por su parte, el artículo 17 de la mencionada norma fija la competencia específica del Ministro expresando que: "*Son funciones del Ministerio de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible, sin que ello implique limitar el área de su competencia, asistir al Gobernador en lo atinente al desarrollo sostenible de la Provincia y en particular: ... **f) Entender en la elaboración de planes, programas** y proyectos relacionados con la promoción, protección y financiamiento de las micro,*

Gobierno del CHACO

pequeñas y medianas empresas radicadas en la Provincia; ***g) Promover la integración primaria, industrial y comercial de los sectores económicos al servicio del mejoramiento de la competitividad sistémica de la economía provincial****, promocionando acciones que permitan propiciar mecanismos conducentes a la integración de las cadenas de valor, incluyendo la gestión y generación de líneas de financiamiento crediticio y* ***aportes no reintegrables****, la radicación de emprendimientos, el apoyo a los productores locales y la industrialización de la producción primaria provincial... al) Ejercer todas las demás funciones que le fueran encomendadas por el Gobernador...".*

- Áreas competentes.

Analizadas las constancias de la actuación se verifica las intervenciones de las áreas técnicas y jurídicas competentes: de la Secretaría General (e-parte 4), de la Unidad de Planificación Sectorial (e-parte 5), de la Dirección de Administración (e-parte 6), de la Asesoría Legal (e-parte 8), todas del Ministerio de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible; de Contaduría General de la Provincia (e-parte 10); de la Subsecretaría de Hacienda y de la Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria (e-parte 25) dependientes del Ministerio de Hacienda y Finanzas, quienes sucesivamente se pronunciaron en forma favorable sobre la medida proyectada, propiciando la continuidad del procedimiento.

Al respecto, la Procuración del Tesoro de la Nación sostuvo que: "La ponderación de los temas debe efectuarse conforme a los informes de los especialistas de la materia de que se trata..."[1]. "**Los informes técnicos merecen plena fe,** siempre que sean suficientemente serios y razonables, no adolezcan de arbitrariedad aparente y no aparezcan elementos de juicio que destruyan su valor (v. Dictámenes 233:525 y 293:21)[2].

Al respecto, debe observarse que la implementación de medidas como las detalladas en el proyecto adjunto, deben responder a atribuciones de la autoridad, teniendo en cuenta razones de oportunidad, mérito y conveniencia a los fines de satisfacer adecuadamente los intereses generales de los destinatarios de dichas políticas.

Tiene dicho el máximo organismo asesor del Poder Ejecutivo Nacional que: "La conveniencia de dictar el acto administrativo que se propone atañe al ejercicio de atribuciones de prudencia política, propias de la autoridad competente para resolver, que excede el marco de la incumbencia exclusivamente jurídica de la Procuración del Tesoro" (conf. Dictámenes 241:427).

[1] PTN. Dictámenes 169:199.
[2] PTN. Dictámenes 327:147.

Gobierno del CHACO

Siguiendo esta línea de pensamiento, en lo público, el Estado debe brindar el ejemplo a la sociedad, que exige niveles de claridad y eficiencia en su gestión, seleccionando los procedimientos y gestiones que sean más acordes para lograrlo. **En este sentido, la jurisdicción a intervenir deberá respetar las pautas determinadas por la ley 1092-A**, y lo establecido en el artículo 2° de la norma que establece: "...f) Establecer como responsabilidad propia de la administración superior de cada jurisdicción y entidad del Sector Público Provincial, la implantación en forma gradual y el mantenimiento de:... 2) Un eficiente y eficaz sistema propio de control de legalidad, financiero y de gestión sobre sus operaciones, compatibles con las normas constitucionales y legales vigentes al respecto; 3) Procedimientos adecuados que aseguren la conducción económica y eficiente de las actividades institucionales que le sean inherentes...". **g) Asignar las responsabilidades administrativas generadas por la gestión financiera o patrimonial, en grado compatible con la participación con cada uno de ellos en el proceso decisional o administrativo, a los titulares de: 1)Las oficinas de servicios administrativos de la jurisdicción o entidad.2) Las áreas o niveles superiores a las que tales oficinas pertenecen orgánicamente o de las que dependen jerárquicamente.3)Las áreas internas de dichas oficinas responsables de la operación de los sistemas de administración financiera.**

Todo lo cual deberá tener presente la máxima autoridad jurisdiccional –como autoridad de aplicación y responsable de la ejecución del programa- al momento de su implementación.

Por último, cabe señalar como antecedentes de similar metodología el Decreto N°112/25 (Dictamen N°990/24 AGG) y Decreto N°1188/24 (Dictamen N°471/24 AGG).

III.- CONCLUSIÓN:

Atento a lo expuesto, corresponde manifestar que la opinión aquí vertida, excluye lo atinente a los aspectos técnicos u operativos de la medida detallada en el presente proyecto, o lo que refieren a su viabilidad económica financiera y/o discrecionalidad de la misma, en la cual ya han intervenido las áreas técnicas competentes, expresándonos sí en el sentido del marco normativo aplicable y específicamente sobre la competencia del Sr. Gobernador respecto del acto proyectado y la delegación de facultades en la cartera ministerial implicada, todo ello conforme el art. 141 de la Constitución Provincial y los términos de la Ley de Ministerios N°3969-A.

Consecuentemente, con la intervención de la Contaduría General de la Provincia como organismo constitucional encargado del control interno y registro de la gestión económica, financiera y patrimonial del sector público

Gobierno del CHACO

provincial (e-parte 10) así como del órgano rector del Sistema Presupuestario de la Administración Pública Provincial (e-parte 25), quienes se expidieron sin observaciones a la continuidad de la medida.

Sin perjuicio de ello corresponde observar que, previo a la suscripción del instrumento, deberán incorporarse los avales de los Sres. Ministros de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible y el de Hacienda y Finanzas, a la medida propiciada.

Asimismo, corresponde que la Subsecretaría Legal y Técnica –en base a sus competencias- verifique, controle y corrija la adecuada redacción y metodología del proyecto en trato, en función a las pautas determinadas por el Decreto N°482/22 y su anexo.

Por lo expuesto, a los fines del control de legalidad administrativa se remite la actuación a Fiscalía de Estado, en un todo de acuerdo al art. 172 de la Constitución Provincial y a las facultades conferidas a la misma por Ley N° 1940-A.

Finalmente, es dable señalar el carácter no vinculante de los dictámenes emitidos por esta instancia en virtud del art. 13 de la Ley N° 2108-A, que dispone: *"Los dictámenes, vistas, informes legales u opiniones jurídicas que emita la Asesoría General de Gobierno, no son vinculantes para la repartición u organismo requirente…".*

Atentamente.

ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO.

Dra. MARIA ALEJANDRA FERREYRA
Asesora General de Gobierno
PROVINCIA DEL CHACO

22 MAY 2026