Gobierno del CHACO
Asesoría General de Gobierno

MFK

DICTAMEN N° 951

REF: AS E28-2024-34964-AE s/ Proy dec. Sistema Provincial de Becas.

MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO

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

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

De mi consideración:

Arriban las presentes actuaciones a esta Asesoría General de Gobierno a efectos de emitir opinión en relación al proyecto de decreto final (e-parte 31) que crea el SISTEMA PROVINCIAL DE BECAS con el objeto de organizar institucionalmente el sistema único centralizado de planes y programas sociales, (tendientes a mejorar las condiciones y habilidades laborales de los grupos con mayor grado de vulnerabilidad social, para su paulatina incorporación al mercado laboral registrado e independiente, mejor aprovechamiento de las capacidades operativas de los organismos estatales en la ejecución/aplicación/cumplimiento de las políticas públicas en la materia;) y que resulte comprensivo de los intereses de todas las jurisdicciones y entes descentralizados (ámbitos) en los que se desempeñen los beneficiarios.

El instrumento prevé la adecuación del PROGRAMA MÁS INCLUSIÓN -creado mediante el artículo 1° del Decreto Nº 1411/2020- por el "BECAS MÁS", como la prestación de naturaleza económica, establecida en función de una escala asociada al monto de las actuales percepciones otorgadas en virtud de programas vigentes en el ámbito de Ministerio de Desarrollo Humano, en tanto se cumplimenten con las corresponsabilidades según el caso de que existan, en virtud de las características de cada programa a implementar, que serán determinadas oportunamente por el organismo de aplicación y contralor.

Asimismo, se propicia la creación en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Humano, el Programa de becas "ÑACHEC" a reglamentarse en concordancia en los instrumentos legales pertinentes.

La medida propende la adecuación del PROGRAMA DE BECAS RENTA MÍNIMA PROGRESIVA - creado mediante el artículo 1° del De-

creto Nº 241/2020- por "BECAS ÑACHEC AYUDA SOCIAL " a reglamentarse en concordancia en los instrumentos legales pertinentes.

El SISTEMA PROVINCIAL DE BECAS se operativizará mediante la administración y gestión de dos tipos de becas: 1) Becas "Más", las cuales incluirán las denominadas: a) Más Desarrollo, b) Más Salud, c) Más Gobierno. 2) Becas "Ñachec": las que incluyen: a) Ñachec Ayuda Social (conforme lo establecido por el articulo 4°), b) Ñachec Colaboradores, y c) Ñachec Trabajo, estas dos últimas creadas por la presente, conforme Decreto N°384/24.

Se crea en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Humano las "Becas Ñachec Colaboradores" y "Ñachec Trabajo", como la prestación de naturaleza económica establecida en función de una escala asociada al monto de las actuales percepciones otorgadas en virtud de programas vigentes en el ámbito de Ministerio de Desarrollo Humano, en tanto se cumplimenten con las corresponsabilidades según el caso de que existan, en virtud de las características de cada programa a implementar, que serán determinadas oportunamente por el organismo de aplicación y contralor.

Será autoridad de aplicación del Sistema Provincial de Becas el Ministerio de Desarrollo Humano que dictará los actos administrativos que resulten necesarios para la transferencia y distribución de los titulares a las respectivas jurisdicciones.

Asimismo, se deja establecido que la autoridad de aplicación: "BECAS MAS" serán cada Jurisdicción y/o Ministerio, donde se generen las contraprestaciones: a) "Mas Desarrollo": Ministerio de Desarrollo Humano, b) "Mas Salud": Ministerio de Salud, c) "Mas Gobierno": Ministerio de Gobierno, Justicia y Derecho Humanos, todo ellos de la Provincia del Chaco; y de "BECAS ÑACHEC" será el Ministerio de Desarrollo Humano.

Dispóngase la vigencia de la prestación económica destinada a los beneficiarios hasta el 31 de diciembre de cada año, siendo facultad de la autoridad de aplicación evaluar cada caso para extender o no el beneficio; pudiendo dar de alta nuevos beneficiarios según fuere necesario y posible con relación a la normativa que rige la materia.

El referido proyecto establece la inembargabilidad de los montos de dinero percibidos en el marco del SISTEMA PROVINCIAL DE BECAS, en los términos y condiciones de la Ley Nacional N° 25.963 de inembargabilidad de sumas percibidas por pagos de prestaciones asistenciales, y demás normativa vigente en la materia.

Dispone que los programas pertenecientes al SISTEMA PROVINCIAL DE BECAS, se gestionará a través del Sistema Integral de Inclusión Social (SIIS) y de la Plataforma "Tu Gobierno Digital", en el marco de la agenda digital del gobierno, procurando y priorizando la transparencia, como eje principal de la gestión.

Se faculta a la Subsecretaría de Modernización del Estado dependiente de la Secretaría de Coordinación de Gabinete, para que en carácter de administrador del Sistema Integrado de Inclusión Social (SIIS) y de la Plataforma "Tu Gobierno Digital", a ampliar las funciones del mismo, a los fines de la optimización de la gestión y liquidación del programa.

Por último se faculta la Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria a efectuar las transferencias proporcionales de créditos presupuestarios desde la Jurisdicción 28, Programa 14-REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO; Actividades Específicas 01- RENTA MÍNIMA PROGRESIVA y 03 - BECAS MÁS INCLUSIÓN en Partida 513- BECAS de la Fuente 10- Rentas Generales hacia cada una de las Jurisdicciones a las que serán transferidos los beneficiarios para su debida administración y gestión conforme la naturaleza del gasto y la inversión social conforme Anexo I.

I.ANTECEDENTES.

Del análisis de las actuaciones surge que se inician a instancias del Ministerio de Desarrollo Humano incorporando proyecto de decreto iniacial (e-parte 1/2).

A su vez, se observa la intervención de las siguientes áreas.

La Unidad de Planificación Sectorial del Ministerio incorpora reporte SAFyC (e-parte 4) y elabora informe (e-parte 5) donde formula observaciones al proyecto de e-parte 2.

En e-parte 7 interviene la Unidad de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Desarrollo Humano compartiendo las observaciones de la Unidad de Planificación Sectorial, no obstante expresa: "....*Que examinadas las constancias que obran en la actuación electrónica (e-partes 1 y concordantes), en consonancia con la ley de Ministerios N°3969.A –artículo 16-y las competencias y Facultades que se asignan a esta cartera, y Decreto -979/20, de estructura orgánica; como también los Programas aprobados por instrumento reglamentario y legal idóneo, resulta que el proyecto que se propicia* ***se enmarca en líneas generales en las disposiciones del ordenamiento jurídico vigente*** *en cuanto los fines y objetivos que se persiguen, en lo que hace al debido procedimiento en cuanto que se lleven*

adelante las diligencias necesarias a través del dictado de los actos administrativos de cumplimiento ineludible, y en adecuada implementación a las directrices y a los lineamientos y paradigmas de la gestión de gobierno, deben intervenir todas las unidades administrativas de competencia."

En e-parte 12, se expide la Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria expresando: "...*Del análisis de lo dispuesto por el artículo mencionado, y en el marco de las competencias asignadas a esta Dirección General como órgano Rector del Sistema Presupuestario, no surgen objeciones técnicas que formular respecto de la medida que se propicia. Sin embargo, es necesario resaltar que en el proyecto en cuestión, no figura el Anexo I aludido en el artículo 11°. Se remite para la continuidad del trámite correspondiente.*"

En e-parte 13 se incorpora el visto bueno de Contaduría General como organismo constitucional encargado del control interno y registro de la gestión económica, financiera y patrimonial del sector público provincial, sin consideraciones técnicas.

En e-parte 14, la Subsecretaría de Hacienda se pronuncia: "...*considerando que la competencia propia de esta Subsecretaria recae estrictamente al solo hecho de verificar la existencia de factibilidad presupuestaria y financiera, prosiga para la continuidad del debido trámite, bajo el marco de la normativa vigente...*"

Asimismo, se observa que han tomado intervención en la presente las distintas jurisdicciones comprometidas. Así, intervino la Asesoría Legal del Ministerio de Gobierno, Justicia, Trabajo y Derechos Humanos (e-parte 19) sin observaciones, el Sr. Ministro dando el visto bueno a la medida (e-parte 21) y la Dirección de Administración (e-parte 36) con el visto bueno y sin observaciones al Proyecto.

A su vez, en el ámbito del Ministerio de Salud se dio participación al servicio jurídico permanente que se expide sin observaciones (e-partes 23 y 40), el Sr. Ministro toma intervención y aval (e-parte 25) y la Dirección de Administración (e-parte 42), sin observaciones técnicas.

Resta mencionar que en la jurisdicción que promueve la presente, -Ministerio de Desarrollo Humano- se elaboró el proyecto de decreto final (e-parte 31) y Anexo I, que fue debidamente suscripto por la actual Ministra en funciones y que la Dirección de Administración se pronunció en e-parte 33 sin observaciones al respecto.

Ante el requerimiento de esta Asesoría General de Gobierno (Providencia N°1045/24-e-parte 47) se expide nuevamente la Unidad de

Planificación Sectorial agregando reporte de SAFyC (e-parte 48), e informe de factibilidad presupuestaria (e-parte 51) donde se expresa que : *"...atento a que el Proyecto de Decreto que gira como e-Parte 31 (treinta y uno) se encuentra con las CONSIDERACIONES Y MODIFICACIONES QUE CORRESPONDEN, resulta necesario RATIFICAR lo indicado en lo atinente a la imputación y factibilidad presupuestaria en la intervención de esta Instancia EN INFORME 009/2024 que obra en e-Parte 05 (cinco)..."*

Finalmente, la Sra Ministra de Desarrollo Humano deriva la actuación para prosecución del trámite (e-parte 53).

II. ANÁLISIS DE LA MEDIDA.

Cabe señalar 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).

En orden a ello, resulta pertinente aclarar que en cumplimiento del mandato normativo, a los fines de resultar clarificante en cuanto a los términos del presente, corresponde manifestar que la opinión aquí vertida excluye lo atinente a los aspectos técnicos del presente proyecto, o lo que refieren a su viabilidad económica financiera y/o discrecionalidad de la misma, la cual repetimos queda reservada a la decisión del poder administrador en definitiva, expresándonos sólo en el sentido del marco normativo aplicable y su eventual viabilidad en el contexto de interpretación jurídica que pueda darse en el análisis que se efectúa.

Al respecto en el ámbito nacional se ha dicho: *"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 ha-

lla 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, corresponde señalar que a través del Decreto 241/2020 se creó el programa Renta Mínima Progresiva (RPM) con la implementación de un Plan de Orientación de la Formación Profesional e Inserción Laboral, y que por Decreto 1411/2020 se creó en el ámbito del entonces Ministerio de Desarrollo Social, el Programa "Más Inclusión" como una prestación de naturaleza económica en tanto se cumplimenten con las corresponsabilidades determinadas por el organismo.

A su vez, por el Decreto N° 384/2024 se creó en el ámbito del actual Ministerio de Desarrollo Humano, el Plan Provincial Ñachec, que tiene como objetivo la superación definitiva de la pobreza y la generación del empleo como mecanismo apto para ello, que comprende un periodo de mediano plazo, abarcando del año 2024 a 2027 para su implementación por el Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia del Chaco, con el fin de lograr prestaciones sociales más equitativas.

Del análisis de la presente se desprende que tiene como objetivo establecer un Sistema Provincial de Becas, en el cual cada jurisdicción deberá coordinar y articular sus acciones para la implementación y aplicación de dicho sistema, en sus respectivos ámbitos, donde efectivamente presten los beneficiarios, asumiendo las responsabilidades inherentes a su ejecución. Así como propicia la creación de un nuevo Programa denominado "Ñachec" así como las Becas Ñachec Colaboradores y Ñachec Trabajo"

En orden ello, corresponde indicar que la medida propiciada mediante el proyecto de decreto adjunto se encuentra enmarcada en las competencias asignadas por la Ley 3969-A a los diferentes Ministros, entre ellas, la de 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 (art. 4°inc a, ap 2). Y específicamente al Ministerio de Desarrollo Humano encargado de diseñar, ejecutar y monitorear programas tendientes a contribuir al desarrollo humano de todos los habitantes con especial énfasis y prioridad a los sectores vulnerables y minorías, elaborando y supervisando planes y programas relativos a la integración de los distintos actores en el desarrollo de la economía social; y cualquier otro sector que sea encomendado por el Poder Ejecutivo, entre otras acciones (Artículo 16).

A su vez, conforme las constancias de la actuación se verifica que se han expedido las áreas administrativas correspondientes de las distintas jurisdicciones, sin formular observaciones a la medida.

Por su parte, la Unidad de Planificación Sectorial del Ministerio de Desarrollo Humano entiende (e-partes 48/51) que en el nuevo proyecto y su anexo, fueron subsanadas las observaciones que había formulado anteriormente (que habían sido compartidas por el servicio jurídico del Ministerio de Desarrollo Humano), ratificando la imputación y factibilidad presupuestaria de la medida proyectada.

En este contexto se destaca que los informes y certificados adjuntos merecen plena fe, siempre que sean suficientes, serios, precisos y razonables, no adolezcan de arbitrariedad aparente y no aparezcan elementos de juicio que destruyan su valor (Dictámenes PTN 207:343; 252:349; 253:167; 272:102).

No obstante lo expresado, es dable indicar que, 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, es por ello que la Ley n º 1092-A de Administración Financiera en su artículo 2 º inciso a) establece: "El objetivo de esta Ley es el desarrollo de un modelo administrativo fundado en la aplicación de los siguientes criterios básicos: a) Garantizar los principios de regularidad de la -administración Financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos".

En orden a ello, esta instancia entiende que la implementación de políticas, deben responder a atribuciones de la más alta autoridad, no obstante deben observarse razones de oportunidad, mérito y conveniencia a los fines de satisfacer adecuadamente los intereses generales de los destinatarios de dichas políticas. Así, se ha dicho 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. Dict. 241:427).

III. CONCLUSIÓN.

Atento 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, la cual repetimos, queda reservada a la decisión del poder administrador en definitiva, expresándonos si en el sentido

MFK

del marco normativo aplicable y su eventual viabilidad en el contexto de interpretación jurídica que pueda darse en el análisis que se efectúa.

Consecuentemente, analizada las normas vigentes y con la intervención del organismo constitucional encargado del control interno y registro de la gestión económica, financiera y patrimonial del sector público provincial Contaduría General de la Provincia y del órgano rector del Sistema Presupuestario (Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria), corresponde sean remitidas las actuaciones para su prosecución.

Sin perjuicio de ello, se entiende pertinente remitir a Fiscalía de Estado, de acuerdo a las facultades conferidas a la misma por Ley 1940-A, en el ejercicio del control de legalidad pertinente.

Finalmente, resulta oportuno recodar lo dispuesto por el art. 13 de la Ley 2108-A respecto del carácter emitido por esta instancia, que dice: *"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.

ASESOR GENERAL DE GOBIERNO

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

07 NOV. 2024