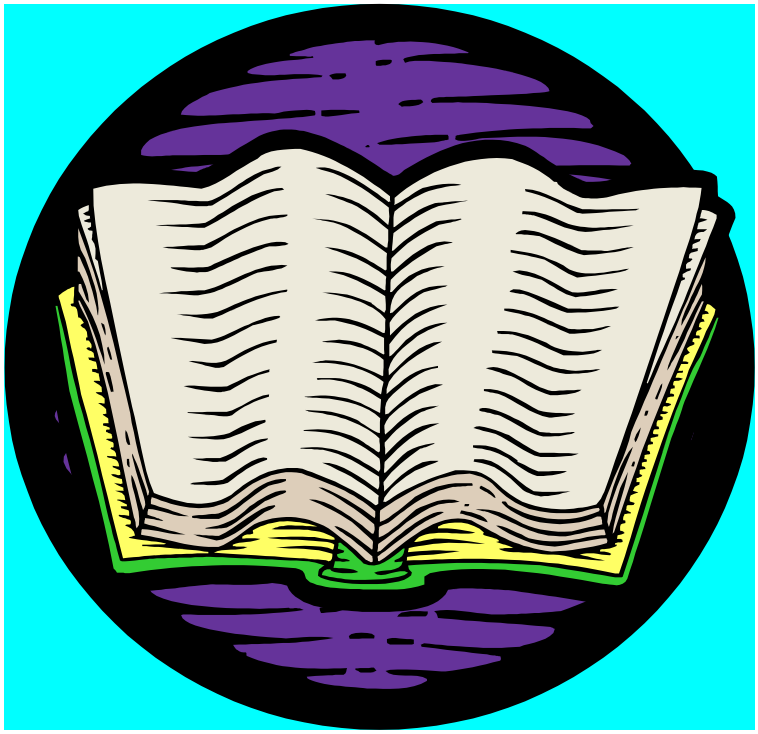
Universidad Nacional de Salta
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Contabilidad y Administración Pública

GUIA DE TEORIA



Aportes a la Teoría de Contabilidad Pública

Segunda edición Setiembre del 2006,

Introducción

(Copia de la presentación en las IIIª Jornadas Nacionales de J.T.P - Rosario de la Frontera Salta, 25 al 27 de marzo de 2004).

La asignatura que nos ocupa se dictaba en casi todas las Carreras de Contadores Públicos, y Licenciaturas con distintas denominaciones: En la mayoría de las Facultades se la denominaba "Contabilidad Pública", en otras "Contabilidad de las Haciendas Públicas", "Contabilidad III o IV", con el aditamento de Pública, o Contabilidades Especiales donde se englobaban Bancos, Seguros y Administración Pública. Los contenidos también diferían situación que conspiraba en la evaluación de los Programas para otorgar equivalencias.

Correspondió a la Cátedra de la Universidad Nacional del Sur, dirigida por el Catedrático Dr. ATILIO AISPURO, la iniciativa de reunir a los docentes involucrados en la enseñanza de temas relacionados en un Simposio Nacional de Profesores de Contabilidad Pública, es así como en la ciudad de Bahía Blanca en el año 1981, tuvo lugar la reunión, con la participación de tres referentes de Primer Nivel, que supieron guiarnos para llegar a conclusiones: los Doctores Cayetano A. Licciardo, Raúl A. Granoni y Eugenio Matocq, secundados por el entusiasmo de docentes de casi la totalidad del País.

Se procedió a definir como el objeto de la Contabilidad Pública, el estudio de la Hacienda Pública desde el punto de vista de su organización, gestión y control.

- ***Desde el punto de vista de la Organización***: La Contabilidad Pública se ocupa de las distintas funciones de la Hacienda Pública, de los órganos del Estado encargados de su cumplimiento y de las interrelaciones existentes entre los mismos.

- ***Desde el punto de vista de la Gestión,*** la Contabilidad Pública se ocupa de la significación de los elementos integrantes del Presupuesto y el seguimiento de las etapas relativas a su ejecución, del régimen de contrataciones y de la incidencia de los contratos y variaciones patrimoniales en la situación de la Hacienda Pública

- ***Desde el punto de vista del Control*** la Contabilidad Pública se ocupa de la comparación entre la predeterminación de funciones y su cumplimiento, de la especie y grado de la responsabilidad de los agentes que tienen a su cargo la gestión y de los órganos que las verifican y juzgan

Luego de ponerse en el tapete la denominación de la asignatura y teniendo en cuenta que la materia sujeta a estudio es la Hacienda Pública, por lo que podría denominarse con propiedad. "Contabilidad de la Hacienda Pública", pero que en la mayoría de los Planes de Estudios figuraba como: Contabilidad Pública; el Simposio recomendó en el segundo punto de las conclusiones "la necesidad de recuperar la denominación de "Contabilidad Pública", en todas las asignaturas que tengan como objeto el definido precedentemente.

La conclusión 3ª Recomienda en virtud de la preponderante intervención del Estado en las relaciones económico-sociales características del mundo moderno, y atendiendo a la formación integral del graduado universitario, que todas las carreras que se cursan en las Facultades de

Ciencias Económicas comprendan el estudio del Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, Finanzas Públicas y Contabilidad Pública.

En la actualidad, siguiendo la orientación positivista que sostiene que la Universidad debe limitarse a formar el Profesional que el Sector Privado necesita, a pesar de lo que disponen los Estatutos de la mayoría de las Universidades Nacionales, Privadas, confesionales y no confecionales, los planes de estudio cambiaron la orientación y utilitariamente tiende a formar a un profesional, que para llegar a ser eficiente debe renunciar a sus valores como personas humanas. Aceptando ser contabilizado como "un recurso humano" substituible por un manual de instrucciones o por un 'disket', un docente puede sustituirse con un 'Vídeo' y el alumno dotado de un "control remoto" cursa su carrera. El Estado, los Derechos Humanos y la ética se encuentran ausentes en los programas. La relación docente-alumno y la de discípulo – maestro, se convierte en una utopía y la Universidad pasa a convertirse en una fábrica de frustrados. Pero con Títulos rimbombantes, que lo habitan a toda actividad, pero no los forman en ninguna.

Criterio este que no fue, ni será compartido por quién subscribe la presente, seguiré apostando a la formación integral del hombre, que sepa de Derecho, de Economía, de Finanzas y de Contabilidad, pero asentados esos conocimientos en la Ética que debe servir a la convivencia de la humanidad.

En las Primeras Jornadas Nacionales para Jefes de Trabajos Prácticos, el Dr. Cayetano Licciardo nos decía: 'Cuando estamos enseñando Contabilidad Pública, no estamos en el vano propósito de formar una persona para dirigir los negocios públicos; como tampoco la aptitud para controlarlos (esto es una especialización), sino que estamos formando una persona apta, para que cuando en su vida profesional le toque actuar, tanto en los negocios privados como en los públicos, sepa ponderar, abrir juicio acerca de la cuestión que trata o por lo menos saber donde acudir'

Continúa Licciardo diciendo: La Contabilidad Pública no se enseña para que mañana un egresado pueda ocupar un cargo de Contador o de Director de Administración en una dependencia oficial. La asignatura debe formar parte de los planes de estudio, para que cuando el Contador se desempeñe como funcionario público, como ejecutivo o conductor de una empresa privada, como asesor o tantas otras manifestaciones del ejercicio profesional, sepa en que saber riguroso, en qué fundamentos, y con qué criterios de carácter general, tiene que apoyar sus juicios, en orden a los movimientos de riqueza que administra la Hacienda, tanto privada como pública'

Los Fascículos que elaboramos los integrantes de la Cátedra de la UNSa, son contenidos bá-sicos para iniciar el estudio de la temática que tratan, y sirven de sostén para la elaboración de Trabajos Prácticos. No se tratan de una elaboración corporativa, que chocaría con el principio fundamental de todo saber universitario: **La Libertad de Cátedra**, es por ello que en cada Fascículo se indican los autores. No pretendemos suplir la Bibliografía que se indican en los respectivos Programas, ni los criterios, ni las novedades que se producen a diario en una Asignatura que por referirse al hacer cotidiano de la vida en relación de los hombres, es tan viva y cambiante, como lo es la causa eficiente de la prospectiva: el hombre, con sus creaciones propias, la capacidad para distinguir lo bueno de lo malo y la libertad para obrar responsablemente conforme a su voluntad. Es tan solo un aporte de doctrina para apoyar los Trabajos Prácticos de la Asignatura sin entrar a tratar el problema fundamental, si deben hacerse trabajos prácticos o buscarse otros caminos para ayudar al alumno a lograr una mejor formación humana

Cr.. Gustavo E. Wierna
Profesor Titular Emérito
Universidad Nacional de Salta

FASCICULO 1

.Docente: Gustavo E. Wierna

El Sector Público

Dada la estrechez del concepto de Sector Público que le asigna el artículo l8° de la Ley de Administración Financiera N° 24.156, es necesario primero comenzar por entender que es un Sector, porque lo común es que sea entendido como una parte de un todo.

El Diccionario de la Real Academia nos brinda las siguientes acepciones
|1 Porción del círculo comprendida entre un arco y los dos radios que pasan por sus extremidades, (este un concepto geométrico, que no nos dice nada por sí solo cuando aplicamos, este concepto en una representación circular o esférica, nos permite comparar, cualidades o cantidades)
|2 Como segundo significado se refiere a los escaños del hemisferio parlamentario donde se sientan los individuos de un mismo partido o ideología (en este concepto aparecen los hombres agrupados por una misma ideología. Pero las ideologías que los puede unir, también los puede separar y enfrentar. (El peligro de las ideologías radica en que muchas veces los hombres pierden su libertad individual y asumen las decisiones que le impone n las mayorías, a pesar de no compartirlas en su totalidad.
|3 Esta acepción nos dice que es parte de un todo, que puede ser una colectividad o una comunidad de ideales que presenta caracteres particulares, dándonos como ejemplo. "Los obreros del sector metalúrgico, el sector agropecuario, el sector empresarial, etc..

En resumen entendemos por Sector separaciones, y conforme la Ley existe un Sector Público que sería un término polar o contrario a lo que denomina Sector Privado. Esto requiere que para entender el uno debemos entender el otro que es su opuesto o contrario. Por lo general, en lo que se refiere a las vivencias de los hombres en comunidad, no tiene mucho sentido porque las leyes de la naturaleza, de la biología, la Ley Natural y la Divina no los separan- Tampoco las leyes dictadas por los hombres que crean los denominados Sectores, que basados en la igualdad de los hombres frente la ley y, en la justicia social los une de forma tal que existen, no por ser opuestos sino por ser complementarios.

Nunca como en este siglo, la vida y la existencia han sido tema de tanta reflexión e indagación angustiosa, y nunca tampoco, tanto como hoy, el hombre ha experimentado el vértigo de la muerte. Como reverso de una civilización hedonista y frívola, en franca corrupción generalizada, el control de la natalidad, el aborto, la amenaza nuclear y el terrorismo metódico parecen indicar una '*conversio ad morte'* de la humanidad entera. Dentro de este marco trágico, y como signo de desorientación, muchos se preguntan por 'el sentido de la vida´ y otros llegan a dudar que la vida 'tenga sentido'. ¿Cómo se puede entender o comprender la vida, cuando previamente se ha desacralizado la realidad, se ha vaciado de contenido real el pensamiento, se ha perdido la luz de la inteligibilidad del ser y se ha establecido un paralelismo irreducible entre el ser y el valer?. A Francisco de Quevedo , a Maquiavelo y algunos hasta en la Biblia la encuentran el concepto del ser y del valer en una expresión que se transformó en refrán popular: **'Dime cuanto tienes y te diré cuanto vales'**

Preguntarse por el sentido de la vida es, en rigor, querer averiguar la estructura inteligente de la vida, en general y de la vida humana en particular, tanto como acto o modo de ser del hombre, sobre todo del conjunto de los actos humanos considerados como un proceso total seres humanos. La razón de los hombres, natural e iluminada por la Fe, la recibe como herencia de un patrimonio de sabiduría a través de la Tradición, entendida ésta es su doble =concepto y función, como recta razón histórica y como regla próxima a la Fe. Puede así afirmarse que aquello que le confiere 'sentido' a la vida humana es su destino. [(1)]

Por extensión Aristóteles llama vida a ciertos modos típicos de vivir, vinculadas con determinadas potencias vitales, a saber: vida sensible, vida práctica, vida contemplativa. [(2)]

Pero para poder vivir y realizarse como persona, el hombre necesita de la ayuda, comprensión e inserción en una Comunidad social, porqué no debe olvidar nunca que el hombre es el ser social por excelencia y ello le llevó a organizar una Comunidad que le permita su realización, partiendo de la familia en la cual los medios le son propios, pasó a una organización donde necesitó de bienes y servicios que sean comunes a las distintas familias, para ello tuvo que crear normas de relación entre sus semejantes que protejan sus derechos y sus libertades y así fueron constituyendo las diversas instituciones que por ser de todos los que forman la comunidad decidieron llamarlas Públicas, para diferenciarlas de privadas, pero sin renunciar a su soberanía, es decir al derecho de decidir su constitución, administración y control

Esto lo podemos graficar de la siguiente forma:



Existe un Planeta, que es la materia que produce la energía y los bienes comunes que permiten la vida de los seres: orgánicos y micro orgánicos: animales y vegetales. Es atribución (porque es un derecho que lleva aparejada una obligación) del hombre él usarlas y preservarlas para las generaciones futuras.

Es la totalidad del 'hábitat' (tomado el término como el conjunto de condiciones geofísicas en las que puede desarrollarse la vida animal y vegetal), donde pueden darse las condiciones de existencias de pueblos, los cuales por medio de sus representantes proceden a la creación e identificación de los espacios en los cuales se asentarán y desarrollarán los hombres.

Así podemos decir que la familia como célula básica de vida en sociedad, al tomar contacto con otras familias unidas por lazos de sangre, de amistad y de vecindad han dado forma a un pueblo.

Es por ello es que en el Preámbulo de la Carta Magna Nacional, leemos: "Nos los representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección del de las provincias que la componen...", reconocemos así en la Constitución

---

[(1)] LAMAS, Félix A. El Orden Social - Ed. Instituto Santo Tomás de Aquino Bs. As. 1985
[(2)] ARISTÓTELES – ETICA A NICOMACO - Ed. Bilingüe de M. Araujo y J. Maras - Madrid 1970

que antes que la Nación, ha existido el Pueblo, que se organizó en Provincias y que estas decidieron establecer una Nación que adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal.

Por ese motivo la Constitución Nacional dispone que cada Provincia dictará una Constitución bajo el sistema representativo republicano de acuerdo con los principios y garantías de la Constitución Nacional, y como requisitos mínimos le impone: que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria.

Cumpliendo ese mandato las Provincias que integran la Nación Argentina procedieron al dictado de sus Constituciones. La vigente en la Provincia de Salta en su artículo 170 considera con categoría de Municipio "***a una comunidad natural, que asentada sobre un territorio unida por relaciones de vecindad y arraigo, tiende a la búsqueda del bien común local***. Y dispone que los Municipios gocen de autonomía política, económica, financiera y adminis-trativa", agregando que para constituir un Municipio se requiere que esa comunidad se encuentre integrada por una población permanente de mil quinientos habitantes y que los Municipios existentes a la fecha de sanción continúan revistiendo el carácter de tales. Los límites territoriales de los municipios son fijados por Ley de la Provincia.

Esto nos indica que en la República Argentina reconoce su integración en tres Organizaciones Estatales; los Municipios, las Provincias y la Nación, donde existen Patrimonios Públicos pertenecientes a distintos Estados y Patrimonios de personas físicas y jurídicas de Derecho Privado, todas ellas regidas por normas dictadas por los representantes del pueblo. De allí que la voluntad de los hombres, es el motor que confiere el dinamismo de los los gobiernos para la satisfacción de las necesidades públicas.

Cuando hablamos del Sector Público Nacional en la Ley 24.156, debemos entender que la misma fue dictada para la Administración Nacional, Las Provincias dictan sus Cartas Constitucionales cumpliendo el sistema federal y sujetas a lo que dispone el artículo 5° de Constitución Nacional, por tratarse de una facultad propia del pueblo que le confiere identidad y que no fue delegada al Gobierno Federal. Por ello el Sector Público Nacional se encuentra formado por la Hacienda Central, sus órganos desconcentrados y los organismos descen-tralizados. Y el Sector Público Argentino resulta integrado por la suma de los Sectores Nacional, Provinciales y Municipales. Que conviven con lo que podemos individualizar como Sector Privado, formado por los patrimonios de las personas físicas y jurídicas, que gozan del derecho de propiedad privada, de la protección y de ka regulación de sus actividades por los Estados en los cuales se encuentran ubicados.

Lo anterior se desprende de los derechos y garantías que establece la Constitución Nacional. Podemos remarcar el concepto del artículo 19 de la C.N, que dice: "Las acciones privadas que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios y exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe.

Esto rige también para las personas de existencia ideal, por cuanto si la finalidad no es lícita, no pueden las autoridades con competencia para ello autorizar su funcionamiento y si lo hacen al margen de la Ley comete el delito de asociación ilícita, de lo cual deben ser juzgadas las personas físicas que las gobiernan y deciden en nombre de ellas, porque solamente los hombres tienen capacidad para diferenciar el bien del mal, para obrar en consecuencia. De forma tal que una persona jurídica no es punible con un delito de privación de la libertad (eso le corresponde a sus gestores) a ella se la puede inhibir mediante el retiro de la personería jurídica o penalidades económicas o financieras destinadas a reparar daños sociales.

El artículo 75 de la Constitución Nacional en su inciso 12 faculta al Congreso Nacional a dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal, de minería y del Trabajo y Seguridad Social, y en su inciso 32 a hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes y tos los otros concedidos por la presente Constitución Argentina.

El Congreso no puede conceder al Ejecutivo nacional, ni las Legislaturas provinciales a los gobernadores de provincias, facultades extraordinarias, ni la suma del poder público, ni otorgarles sumisiones o supremacías por las que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de gobierno o persona alguna. Por el recto ordenamiento jurídico entendemos que las Cartas Orgánicas que algunas Provincias autorizan a dictar a sus Municipios aunque en las mismas no lo digan en forma expresa no puede el Concejo Deliberante delegar sus funciones similares a las establecidas para el Congreso y las Legislaturas en el Ejecutivo municipal.

Sin embargo el artículo 76 de la Constitución Nacional prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases que la delegación que el Congreso establezca, aparte de sonado caso de delegación de facultades efectuadas al Presidente y éste al Ministro de Economía. El problema de las sucesivas delegaciones legislativas fue tratado 'in extenso' por tratadistas internaciones , como Duverger, De Maestre, Rousseau, y nacionales (Bielsa, Matoc, Atchabahian , Licciardo y Lea Cortes de Trejo, entre otros), por la inclusión en las Leyes de Presupuesto de un artículo repetido en leyes nacionales y provinciales por las cuales facultan al Poder Ejecutivo a transferir, modificar y a veces derogar mediante reestructuración el Mandato de Hacer dado por los representantes el Pueblo mediante el Presupuesto, en medidas que significan una peligrosa, declinación de funciones de responsabilidades de los Cuerpos Legislativos que permiten al Ejecutivo disfrazar realidades y ocultar a los represented del pueblo y por ende el pueblo mismo manejos que opacan la trasparencia que merecen tener el manejo de los bienes públicos.

En la vocación humana existen dos dimensiones: una común y otra particular. La primera de ellas es la más excelente y fundamento del valor de la segunda, porque el bien común prevalece sobre el bien particular y es fuente y principio de ordenación de éste. En función de esto, toda la vida humana adquiere significación y estructura. El cauce que ordena y el camino recto del obrar humano son los valores. Ellos, además de constituir el núcleo fundamental del destino individual, son la condición que vuelve posible la vida social. El orden social es la conveniente disposición de las partes de un todo según el fin que ese todo persigue. Es la disposición de las conductas de las partes. Dentro del todo social se incluyen los diversos planos en que la vida social se desarrolla: familias, municipios, corporaciones profesionales, económicas, educativas y deportivas, el Estado y sus dependencias funcionales... todos están ordenados entre sí. [(3)]

El hombre, como ser social, necesita de un 'hábitat '[(*)] que le brinde las posibilidades de realizarse como persona en un clima de orden y de legalidad, conforme a la moral y a las leyes, que establecen los límites para que todos puedan éticamente ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones, en la búsqueda de su felicidad individual y del bien de la comunidad. Porque "la Ética, tanto la individual, como la social y la política, lejos de ser ciega al hecho del error moral, del mal, del vicio y del desorden en general, lo presupone y encuentra en la tarea de su rectificación su propio cometido, como implicación necesaria de su objeto formal. En otras palabras, el objeto de la Ética no es la contemplación de la virtud de los hombres buenos, sino el discernimiento del fin humano verdadero y de la verdad práctica que, como regla o camino, rectifica y dirige la vida de los hombres hacia la consecución de su destino." [(4)]

[(3)] LAMAS, Félix Adolfo; "Ensayo sobre El Orden Social"; Buenos Aires; 1985; pág. 35

[(*)] '**hábitat**': Se encuentra utilizado como espacio que pose un conjunto de condiciones de orden biológico, físico y de libertad, que permiten la vida en comunidad.

[(4)] LAMAS, F.A.; op.cit.; pág.; 289

En resumen no son Sectores Opuestos, sino Complementarios que deben guardar la relación armónica que le indiquen las leyes. para constituir el Orden Social

El Orden Social se asienta en un trípode formado por tres principios: que los sostienen: el bien común, la solidaridad y la subsidiariedad.

El bien común

En el radiomensaje del 11 de junio de 1941, S.S. Pío XII señalaba que el bien común reside tanto en el efectivo disfrute de los derechos como en el fiel cumplimiento de los deberes, por esto el Estado promoverá los derechos del ciudadano y facilitará el cumplimiento de sus deberes. Años después, Juan XXIII, en su encíclica *Mater et Megistra* define al bien común como "el conjunto de condiciones sociales que permiten y facilitan, en los seres humanos, el integral desarrollo de la persona", y en la Encíclica *Pacem in terra* señala la comple-mentariedad entre el bien común de cada Estado y el bien común universal, donde el primero se concibe y promueve como un elemento integrante del segundo.

El bien común no es el resultado de la suma de los derechos particulares y privados, ni tampoco lo que sirve a los intereses de uno o de unos pocos frente al bienestar común. Es el clima social que favorece el desarrollo de la personalidad, el conjunto de acciones del poder público a fin de que sean reconocidos, respetados, armonizados, definidos y promovidos tanto el ejercicio de los derechos como el cumplimiento de los deberes por parte de los ciudadanos y los cuerpos intermedios.

Felice Cocco, en su escrito referente al Estado, nos dice que «las exigencias del bien común en el plano mundial, de los que cada uno de los Estados participa, son: evitar toda forma de concurrencia desleal entre las economías de varios países; favorecer la colaboración entre las economías nacionales mediante convenios eficaces; cooperar con el desarrollo económico de las comunidades políticas económicamente menos adelantadas, y promover el progreso social, el orden, la seguridad y la paz universal. El bien común, en cuanto a fin de la sociedad política, exige que concurran a su logro todos los ciudadanos y las entidades intermedias. Su importancia se pone de manifiesto no sólo porque constituye la razón de ser de la comunidad política, de los poderes públicos, del derecho de mirar por uno mismo y darse un ordenamiento jurídico, sino también porque representa el elemento discriminador entre los ordenamientos absolutistas, totalitarios y democráticos. Es más, aún entre los democráticos, evidencia la autenticidad de los mismos en las realidades concretas. La realización de la igualdad en la participación del bien común no se verifica si faltan las estructuras adecuadas. [(5)]

Santo Tomás de Aquino, en la *Summa contra los Gentiles*, nos dice que el bien particular se ordena al bien común como a un fin, pues él 'ser' de la parte es 'ser' del todo: por eso el bien de la nación es preferible al bien individual.

Partiendo de esa cita, el Dr. Félix A. Lamas, en su libro: *Ensayo sobre el Orden Social*, nos dice: "Un signo de la crisis política de nuestro tiempo es el vacío de legitimidad que afecta al Estado y a la Comunidad Internacional. El poder político carece hoy de justificación racional e histórica, por ello no ha podido generar el pacífico consenso que, fundado en la tradición, torna legítimo en concreto el ejercicio de la autoridad"

[(5)] IBIMEN, pág 338

El poder, como toda actividad humana, está ordenado a un fin como a su íntima causa, razón o principio. De la verdad o la bondad de dicho fin-principio procede la legitimidad (rectitud o justificación) del ejercicio del poder político. De la desordenación al fin verdadero y de la dirección hacia un bien aparente (falso fin) deriva, por lo tanto, la injusticia del poder, es decir, su descalificación como fuente de obligación para los súbditos. La primera verdad política, pues, es la verdad acerca del fin del Estado, que es a la vez la verdad acerca del primer principio de legitimidad del poder y de su ejercicio. Tal fin no es otro que el ***bien común temporal.*** Este es la última causa de justificación, no sólo del Estado sino también de la ley y del Derecho positivo, y aún de la misma moral natural.

En el pasado, el elemento principal de la sociedad política era la autoridad. Hoy, en cambio, lo es el bien común, puesto que la sociedad política tiene el derecho y él deber de facilitar a los ciudadanos y a los grupos por ellos formados las condiciones generales sin las cuales no podrían prosperar ni desarrollarse. El bien común favorece el desarrollo de la personalidad, y exige un conjunto de atenciones por parte del poder público a fin de que «sea reconocido, respetado, armonizado, defendido y promovido» el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes de los ciudadanos. [(6)]

Santo Tomás de Aquino en *'In Politicorum'* se refiere al *bien común político* diciendo que es aquel bien al cual está ordenada la comunidad política. Es el más excelente (*principalissimun*) entre los bienes humanos. [(7)]

La vida social plena se debe alcanzar partiendo de la célula viva de la sociedad, la familia, y atravesando las asociaciones formadas por los hombres y las comunidades políticas, ya que todas tienen como móvil y justificación de su existencia, la búsqueda del bien común.

Partiendo de la premisa que el Estado es una realidad práctico-social, que materialmente es vida humana inscripta en un territorio geográfico, y de la noción de bien común temporal o político, Félix Adolfo Lamas estructura el bien común temporal o político según el siguiente esquema:

a) *Suficiencia material:* Es el nivel elemental que debe ser alcanzado por la vida política. No es el más importante, pero sí el mínimo necesario para una buena vida. Comprende la integridad del ámbito geográfico (patrimonio territorial, marítimo y aéreo), el orden poblacional, el económico, y el bienestar físico.

b) *Orden ético – jurídico:* Este es el núcleo del contenido del bien común temporal. Consiste en el imperio de la ley, en la vigencia social de un mínimo de virtud, de la justicia en sus tres formas y de la posibilidad de brindar a los individuos una vida plena de virtud. Se incluyen en este punto la rectitud del ejercicio de la autoridad y el orden de las magistraturas, ordenando hacia el bien colectivo todas las partes que componen la sociedad.

c) *Orden cultural – científico:* Es el ápice [(*)] del contenido del bien común. Comprende la política educativa, particularmente en los niveles superiores, y la promoción de las ciencias y los saberes a través de la Universidad y demás ins-titutos de docencia, científicos y de investigación.

d) *Orden religioso:* El Estado, aún ubicado en el tiempo mundanal, no puede dejar de dar gloria a Dios, tributándole un culto público verdadero. Es éste un deber religioso al que nadie -ni hombre individual ni grupo social- puede sustraerse. El Estado tiene una dimensión religiosa que se refleja

---

[(6)] COCCO, Felice; "Estado"; Enciclopedia de Teología Moral; Madrid; 1980; pág. 337
[(7)] SANTO TOMAS; citado por Félix Lamas; op. cit.; pág. 242
[(*)] ÁPICE: se encuentra utilizado como extremo superior o más alto de alguna cosa.

en su propio fin, aunque esto no significa que el Estado pierda su soberanía, ni que se subordine a alguna iglesia en materias políticas y temporales.

El bien común se encuentra en una esfera más elevada que la paz social, ya que ésta puede darse de dos modos:

***Imperfecta**:* sólo suficiente para que el grupo político realice y conserve su unidad.

***Perfecta**:* cuando se asegura el bien común realizado.

En consecuencia, no puede haber paz duradera si ella se enfrenta con el bien común. [8]

Cuando cualquiera de los asuntos del pueblo se encuentra «mal atendido» se produce el estallido social en forma de protesta, paro, huelga o, para usar términos de moda, "*escraches*" a políticos o funcionarios. Es este el primer aviso que el pueblo envía a sus mandatarios.

Existen pautas indicativas que el Gobierno debe tener en cuenta para medir las exigencias del bien común. Ellas se encuentran al alcance de los hombres que ejercen el poder político y, con los medios actuales de comunicación, también son accesibles al pueblo. Podemos considerar, de modo enunciativo, las siguientes:

❖ **Ocupación digna al mayor número de trabajadores:**

En el Génesis leemos, a continuación de la Creación, el mandato Divino de "Con el sudor de tu rostro comerás el pan, hasta que vuelvas al suelo, pues de él fuiste tomado". Porque eres polvo y al polvo tornarás" (Gn. 3.19).

El hombre ya cambió la faz de la tierra mediante el trabajo físico y el intelectual. Precisamente, por ir unido el trabajo indisolublemente a una realidad en continuo cambio, podemos decir que es una realidad mudable y dinámica.

La relación entre el trabajo y la libertad fue una constante en la humanidad, y el flagelo de la desocupación siempre estuvo presente en la vida de los hombres

.

El avance de las ciencias y las técnicas trae consigo nuevas formas de trabajo, modificando las aptitudes necesarias para ejercerlo.

Es misión de la sociedad políticamente organizada proveer a todos los habitantes un trabajo digno, logrado conforme a sus idoneidades, asegurando un salario justo, acceso a la salud y a una vejez asistida por un régimen previsional.

Son noticias diarias el índice de desocupación, las manifestaciones sociales en demanda de trabajo o de pago de retribuciones, la existencia de trabajos en negro o transitorios 'a prueba' para eludir el pago de antigüedad.

La poca estabilidad de los trabajadores, testimonios de personas que a los 50 años son viejos para iniciarse en un nuevo trabajo y jóvenes para jubilarse, produciéndose la «obsolescencia del hombre», por el mero hecho del paso del tiempo y no por la idoneidad. Esto trae consigo el aumento de los niveles de pobreza. Se establecen regímenes jubilatorios, y se proclama la protección de la niñez y de la ancianidad. Pero los sistemas crediticios establecen que el hombre a los sesenta y cinco años es insolvente, es excluido por la edad, y desprotegido cuando su salud más lo necesita.

[8] LAMAS, Félix; op. cit.; pág. 245

La tecnificación de los procesos de producción trae consigo la merma del trabajo humano y la desaparición de los artesanos, acentuando la desigualdad en la distribución de la riqueza. La existencia de grandes empresas, formadas por grupos económicos y financieros que carecen de 'rostro humano' y por lo tanto de sentimientos, rompió la relación de «propietario - empleado», sustituyéndola por otra que podemos denominar «gerente - empleado». Ambos se encuentran ligados a una misma naturaleza, pero el gerente, para aumentar rendimiento, tiene un mandato del capital sobre la vida y la hacienda del subalterno, dando lugar a una nueva forma de esclavitud. Si bien esto permite superar problemas de distribución y comercialización, arroja como resultado la desaparición de la pequeña y mediana empresa que no posee esa capacidad financiera y técnica.

❖ **Inexistencia de categorías privilegiadas:**

Las normas constitucionales de casi todos los Estados consagran la igualdad de los hombres frente a las leyes. En la nuestra, el artículo 16 declara que no se admiten prerrogativas de sangre o de nacimiento, que no existen fueros personales, ni títulos de nobleza, que todos son admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad.

Tristemente, ya no es una sorpresa encontrar privilegios jubilatorios, remuneraciones diferentes por igual trabajo, descubrir la presencia de castas privilegiadas por el dinero, por la política partidista, por pertenecer a los medios de comunicación o por haberse coronado como ídolo en la publicidad. También debiera sorprendernos que, mediante normas positivas, el Pueblo quede marginado del control de la Hacienda Pública, que sus representantes den prioridad al bien particular o sectorial sobre el común; que debamos elegir candidatos impuestos sin siquiera poder votar en contra del sistema, porque las leyes electorales no computan los votos en blanco ni las abstenciones, que son votos negativos. En esta "partidocracia", el Pueblo se convierte en él «***botín de la guerra***» que se disputa mediante promesas mediáticas, nunca cumplidas.

Cuando el pueblo llegue a poseer valores solidarios, su accionar se apoye en las virtudes y en el amor humano. Tenga participación y una representación real en el Gobierno. Existiendo una división efectiva en el ejercicio del Poder, recién desaparecerán las clases privilegiadas. Para que ello ocurra el Estado debe invertirse mucho en educación, y en la formación de los agentes públicos, en todos los niveles y por sobre todas las cosas dar al Pueblo el ejemplo de austeridad y respeto a las leyes.

❖ **Justa proporción entre salarios y precios:**

En los países en desarrollo, y en otros que se consideran del Primer Mundo, existe una carrera entre precios y salarios, en la cual la vanguardia siempre es ocupada por los precios.

Universalmente encontramos declaraciones y legislaciones que se refieren al salario justo. La teología, la filosofía, la economía, la política y otras disciplinas, se ocuparon de tratar el tema y todas llegaron a la misma conclusión: el salario justo tiene su base en la justicia, que no es otra cosa que dar a cada uno lo que de acuerdo a sus merecimientos le corresponde. Con ese salario el trabajador debe alimentarse, poseer una vivienda digna, educar su prole y realizarse como hombre.

❖ **Servicios sociales al mayor número de habitantes:**

Es función primaria del Estado, aplicando los medios que detrae de la comunidad, brindar satisfacción a todas las necesidades públicas indivisibles de la sociedad, por aplicación de los principios de solidaridad y de subsidiariedad.

La función primordial, y la que confiere fundamento a la creación de un Estado, es la satisfacción de las necesidades públicas que el hombre por sí solo no puede lograr. Para

alcanzarlas, aporta parte de su riqueza para formar el Erario con el cual deben atenderse esas necesidades.

El Estado asume así la obligación de atender los servicios públicos. La primera necesidad que obligatoriamente debe garantizar el Estado es la de un orden jurídico que permita la convivencia de los hombres y de las instituciones.

Las Cartas Magnas de los Estados establecen disposiciones que garantizan los derechos de los habitantes y dan lugar a funciones obligatorias del Estado, tales como las indicadas en los artículos 14 y 14 bis de la Constitución de la Nación Argentina, y en los artículos incluidos en la reforma constitucional de 1994.

Que los Estados, mediante concesiones y privatizaciones, dispusieran que determinados servicios públicos sean prestados por la actividad privada, no libera al Gobierno de su prestación subsidiaria, y bregando por la justicia del pueblo, su función de solidaridad y su obligación de control

La primera pauta que nos indica que el Gobierno no se encuentra transitando con éxito el camino del bien común la contemplamos en los reclamos sociales que alteran el orden público, motivados por el defecto de algunas prestaciones sociales, como la seguridad personal, la salud, la educación y la igualdad ante las leyes.

❖ **Justicia en las cargas tributarias:**

El sistema de imposición fiscal tiene que responder a criterios globales de progresividad, dando mayor relieve a las imposiciones directas (impuestos sobre los réditos y patrimonios de las personas físicas y jurídicas), respecto a las imposiciones indirectas (sobre actividades de consumo y de transacción comercial. El Gobierno debe respetar los criterios de progresividad y de imposición directa, reduciendo al mínimo la evasión fiscal buscando lograrlo a través de la formación de una conducta tributaria y no «exacción policial»

La actividad financiera del Estado, aparte de la finalidad meramente fiscal (procurarse entradas), corresponde a políticas públicas, tanto de redistribución de la renta nacional como el equilibrio coyuntural de las actividades económicas de los sectores productivos. [9]

Al pueblo, que con su aporte sostiene al Gobierno del Estado, le asiste el derecho de conocer y juzgar cómo se administran sus dineros, y este derecho tiene prioridad a la que pudieran tener los "prestadores de capital". El caso inverso denota una dependencia financiera y económica no compatible con el ejercicio de la libertad entre Estados Democráticos. Es por ello que los gobernantes, "tienen la obligación de decirnos que hicieron con nuestro dinero", como ya sostenía Simón Bolívar.

Ahora bien, el incentivo para obtener la adhesión a un sistema tributario no se logra sólo con la justicia de la imposición, sino también con la justicia en la satisfacción de las necesidades colectivas. Cuando no se informa el uso de los recursos o se falsea la información, el resultado no puede ser otro que la evasión fiscal, como repuesta lógica de la moral ciudadana a la inmoralidad de los agentes públicos. Esta evasión hasta puede ser justificada cuando es producto de la aplicación de una ley que autoriza el uso de los ingresos públicos en gastos que no son necesarios, o que los disponen en beneficio de sectores privados particulares.

❖ **Igualdad de posibilidades en salud, educación, protección y trabajo:**

[9] ELLENA, Aldo; Animazione Sociale; Milán; 1973

La educación primaria obligatoria es una obligación del Estado. Hace un siglo, el escritor uruguayo Carlos Martínez Vigil, nos decía: "A cada momento oímos decir que no hay dinero para costear los gastos de la enseñanza. Los hay, en cambio, para empleos superfluos e instituciones estériles. No hay numerario para emplearlo en educación y salud porque el gobierno no entiende que todo lo que se destina a educación y salud no es dinero que se gasta, sino que se ahorra; es una inversión que permite redimir los vagos de las calles y curar las enfermedades que nos matan" [(10)] Entramos ya al siglo XXI, transcurrieron años que asombraron al mundo con descubrimientos y avances, la instrucción pública demostró con creces que es la inversión más productiva, la causa del progreso, y la civilización del Pueblo. Sin embargo, suena a burla que para pagar a los maestros haya que crear nuevos impuestos. Esto demuestra o la ceguera de la Política, o la incompetencia del político.

❖ **Distribución de la riqueza:**

La riqueza siempre se encontró mal distribuida. La constante fue, es y posiblemente será, que pocos tengan mucho y muchos tengan poco. Aún existen seres humanos que mueren de hambre, subocupación, marginalidad y esclavitud. Los ricos se transformaron en «grupos de capitales» con existencia ideal que «*gerencian sus bienes*. No tienen personalidad ética, por cuanto la ética y el obrar con justicia y libertad son patrimonios exclusivos de las personas humanas.

¿Podrá el hombre ser feliz formando parte de un pueblo que no lo es? Creo que no, porque sería egoísta, carente de amor social y de virtudes cívicas. El pueblo llegará a la felicidad y a gozar la paz social cuando las Políticas Públicas descansen sobre la subsidiariedad y la solidaridad, dos piernas firmes que le permitirán caminar hacia el bien común.

Solidaridad

Porque tuve hambre y me disteis de comer, tuve sed y me disteis de beber, era forastero y me acogisteis; estaba desnudo, y me vestisteis, enfermo y me visitasteis; en la cárcel y vinisteis a verme.....
Mt 25, 36 ss.

El Diccionario de la Real Academia Española es escueto en la definición de solidaridad, puesto que nos indica dos acepciones. Primero, adhesión circunstancial a la causa o a la empresa de otros; y luego, modo de derecho u obligación *in solidum*. Sin embargo, es posible descubrir matices que le confieren identidad teológica, filosófica, y de un profundo contenido humano. En la solidaridad reconocen su raíz términos tales como ayuda mutua, sociabilidad, espíritu de cuerpo y amistad. "Solidaridad" y "caridad" son casi sinónimos, en tanto son una manifestación del amor que une a los hombres mucho más allá que una limosna. La caridad es la entrega de uno mismo al servicio de los demás por amor a Dios y a los hombres a los cuales amamos como a nosotros mismos. Como lo expresa San Pablo, "sin caridad nada somos". Sin caridad no hacemos florecer en nosotros el amor, y sin amor nunca podremos ser interiormente libres.

Andrés Lalande, nos dice que hay solidaridad por parte de los deudores cuando están obligados a una misma cosa, de manera que cada uno de ellos pueda ser requerido por la totalidad, y que el pago efectuado por uno solo libere a los otros con respecto del acreedor. También nos dice

[(10)] MARTINEZ VIGIL, C.; La importancia de la Educación Pública; Montevideo; 1902

que "solidaridad" es la dependencia recíproca, característica de los seres o de las cosas unidas de tal manera que lo que sucede a uno repercute en el otro o en los otros. (11)

Debemos considerar que la solidaridad constituye en los hombres la unión en un proceso común. El comportamiento de muchos integrantes del reino animal, que valiéndose de su instinto realizan acciones solidarias, les permite vivir en sociedad con los de su especie. Existe, no obstante, una diferencia fundamental. Los actos de solidaridad de los hombres son básicamente acciones voluntarias, aunque se reciba la influencia de la ley natural y de los hábitos culturales.

"La justicia es la forma mínima de la caridad, que da a cada cual lo suyo. En cambio, la caridad quiere que sepamos dar a los otros también algo que podría llamarse nuestro. De este modo, la caridad no sustituye ni absorbe en sí a la justicia, sino que la supone y la exige. No se puede dar a título de caridad lo que corresponde por justicia. No puede haber verdadera caridad cuando es pisoteado el derecho. Si bien la justicia es superada por la caridad, que es más perfecta, es asimismo verdad que la caridad supone ante todo la observancia de la justicia. La justicia obliga, porque debe asegurar un mínimo de relaciones de caridad, y la caridad permite realizar perfectamente la justicia".(12)

Es indudable que la solidaridad tiene su fundamento en el sentido de pertenencia a una comunidad de origen. Como vínculo de unidad entre los hombres es lo que permite la vida en comunidad, desde la intimidad de la vida familiar hasta las relaciones sociales, incluyendo las que debemos mantener con el Estado y la actividad privada. En libro el Eclesiástico de la Biblia, leemos lo que debe ser el ideal de vida en las relaciones entre los hombres:

6 Sean muchos los que estén en paz contigo,
más, para consejero, uno entre mil.
7 Si te haces un amigo, hazlo con cuidado
y no tengas prisa en confiarte en él,
8 porque hay amigo que lo es de ocasión
y no persevera el día de la angustia.
13 De tus enemigos apártate,
y de tus amigos no te fíes.
14 El amigo fiel es seguro refugio,
el que le encuentra, ha encontrado un tesoro.
15 El amigo fiel no tiene precio,
no hay peso que mida su valor.
16 El amigo fiel es remedio de vida,
los que temen al Señor lo encontrarán.

Debemos lograr, con nuestro comportamiento, una relación de amistad con todos: con las personas que elegimos como representantes para que nos conduzcan al bien común, y con los hombres que integran la Sociedad, porque la amistad conduce a la solidaridad. Por consiguiente, es la unión de las partes con él todo en la búsqueda de un fin superior que, para el individuo, es la felicidad y, para el todo, el bien común. El hombre será feliz en la medida en que logre la felicidad de quienes le rodean.

(11) LALANDE, A.; Vocabulario técnico y crítico de la filosofía; - Ed. Ateneo; 1953

(12) IBIDEM; pág. 81

Si bien corresponde a los hombres que ejercen el Gobierno prestar la ayuda solidaria para que todos puedan gozar de todos el servicios Públicos, es obligación de conciencia social dar ayuda, consejo y auxilios. No debemos confundir solidaridad con limosna, porque la limosna, es lo que se da por amor a Dios y a los hombres como socorro de pequeñas necesidades diarias. Mientras que Solidaridad es la adhesión a la causa de la humanidad, que manifiesta en él amaos a Dios sobre todas las cosas y al prójimo como a ti mismo, o sea colocarse junto a él, es por ello uno de los principios que deben regir las relaciones entre los hombres.

Subsidiariedad

Cuando el Poder garantice el Orden Público en Libertad y los Órganos funcionen; cuando los Legisladores dicten las leyes, el Ejecutivo las cumpla, los Jueces juzguen conforme al derecho, los padres eduquen a sus hijos en él respeto mutuo, los educadores ayuden a que en cada discípulo se forme un hombre libre en ciencia y en conciencia, cuando todos cumplamos con nuestras obligaciones y ejerzamos nuestros derechos, entonces la subsidiaridad habrá dejado de ser una utopía, porque el pueblo se encontrará gozando del bien común……

Felice Cocco.

El término subsidiariedad se aplica a una acción que suple o robustece a otra principal. Es también el auxilio o ayuda que presta un organismo oficial en ciertas situaciones sociales, como vejez, desempleo, pobreza, etc.

Cayetano Licciardo en su trabajo el Estado y el Principio de Subsidiaridad, nos dice que" La aplicación del principio implica ubicar en primer lugar al hombre y su primera y natural organización: la familia, y luego las organizaciones que deben brindarle ayuda y apoyo, dentro del Estado como unidad orgánica que garantiza el orden y la seguridad"

Doble es la función de la autoridad política el Estado; garantizar y promover, pero no es en modo alguno, función del poder político absorber a la familia y al individuo o subrogarse en su lugar..

En el § 75 de la Constitución pastoral ***gaudium et spes,*** el Concilio Vaticano II expresa: "Cuiden los gobernantes de no entorpecer las asociaciones familiares, sociales o culturales, los cuerpos e instituciones intermedias y de no privarlos de su legitima y constructiva acción, que más bien deben promover con libertad y de manera ordenada. Los ciudadanos, por su parte, individual y colectivamente, eviten a todo poder excesivo y no impidan al Estado de manera inoportuna ventajas y favores excesivos, con riesgo de disminuir la responsabilidad de las personas, de las familias y de las agrupaciones sociales."

La función subsidiaria es, entonces una ayuda que los miembros del cuerpo social se brindan entre sí y que, referida al Estado, promueve, en cierta medida fomenta, estimula, ordena suple y completa, pero siempre respetando el valor fundamental de la libertad, de manera que sea posible a cada uno desarrollarse sobre la base de su competencia y responsabilidad personal. La reconocida cortedad de las fuerzas humanas aconseja e impele al hombree a buscarse el apoyo de los demás"[(13)]

Como principio social la subsidiariedad puede resumirse diciendo: ***el Estado debe hacer lo que el Pueblo por sí solo no puede, ayudar a hacer lo que el Pueblo sólo puede hacer con su auxilio, y dejar hacer lo que el Pueblo sí puede hacer solo***.

[(13)] Juan XXIII Encíclica *Rerum novarum*

En la vida de las instituciones es lógica la división del trabajo y la asignación de responsabilidades. Así, en la estructura familiar les asiste a los padres la obligación y el derecho de educar a sus hijos, pero la sociedad organizada debe brindar los medios para su desarrollo, mediante la existencia de un orden jurídico que sus derechos.

Por ejemplo, la primera infancia normalmente debe transcurrir en el hogar, pero, frente a situaciones laborales de los padres, la sociedad, como función subsidiaria, arbitrará los medios para evitar el abandono de los menores, fomentando la creación de servicios privados o públicos.

La actividad privada, mediante sus tareas de producción y distribución de bienes, es fuente creadora de trabajo y de bienestar. Cumple su función de subsidiariedad poniendo a disposición de los hombres los bienes y servicios necesarios, dentro del marco jurídico que haya establecido el Estado.

El Gobernante, dentro de la división del trabajo y de la asignación de responsabilidades, debe:

- ❖ Asignar funciones no repetitivas a los órganos del gobierno, de forma que las responsabilidades se encuentren perfectamente determinadas y que las facultades de avocación dentro de las escalas jerárquicas sean expresas en los ordenamientos normativos que se dicten.

- ❖Disponer los recursos jerárquicos claros y expeditivos.

- ❖ Lograr que cada uno de los integrantes de la sociedad tenga los medios suficientes para cumplir sus obligaciones, sin atribuirse las que correspondan a otros. Esto no debe excluir la colaboración solidaria.

- ❖ Que la función educadora inicial, que corresponde a la familia, sea asistida por la sociedad jurídica y socialmente organizada, con la finalidad de brindar a todos los habitantes igualdad de oportunidades, porque esto hace al progreso de la sociedad, por ser la Educación la inversión pública que produce mayores y mejores frutos

- ❖ Gobernar al Pueblo, pero no sustituirlo en las funciones que son propias de la vida comunitaria, porque ello rompe el principio de igualdad ante la ley.

De Acuerdo a las enseñanzas de Santo Tomás, el bien común es ***una cantidad ética*** que sólo puede alcanzarse gracias a una actividad liberal, guiada únicamente por los principios morales. No es una condición que pueda lograrse automáticamente, como le pretende el liberalismo económico. Hablando del bien común San Agustín introduce continuamente consideraciones morales y siempre se refiere a las exigencias de la justicia. Da por hecho que es imposible alcanzar el bien común sin el ejercicio de le virtud social por excelencia, la justicia, ***cuya administración está en manos del Gobierno***, tiene la importante función de igualar las condiciones de la sociedad y establecer una importante fuente de recursos, para ser distribuidos entre la misma sociedad.

Toda teoría económica de los escolásticos, tanto en sus líneas generales como en sus detalles, está impregnada y traspasada por la idea de la justicia. La doctrina del precio justo es sólo una de las muchas aplicaciones del reconocido principio de que la moral y la justicia debe regular toda la actividad humana, inclusive dentro del campo de la industria, contrariamente a lo que acontece en el reino de las leyes físicas frente de las cuales el hombre debe inclinarse, pues no hay más remedio que aceptarlas. Pero no existen leyes absolutas en el dominio de la vida humana.

Es imposible que el hombre cambie la ley de la gravedad, pero esa imposibilidad no existe respecto a las férreas leyes de los salarios, y a otras leyes establecidas por los economistas clásicos. En el mundo de los hombres sólo hay una ley suprema, absoluta e inevitable, y ésta es la ley moral, que no es otra que: la Ley de la justicia, porque la injusticia no posee fuerza en sí misma para imponerse.

Con razón dice Rambaud, refiriéndose a la concepción medieval de la economía: Es una rama de le virtud de prudencia que está a mitad del camino entre la moral que regula la conducta del individuo, y la política que regula la conducta del soberano. Es la moral de la familia, o su cabeza, desde el punto de vista de la buena administración del patrimonio, del mismo modo que la política es la moral del soberano desde el punto de vista del buen gobierno del Estado. Aun no se trata de leyes económicas, en el sentido de leyes históricas y descriptivas, y la economía política todavía no existe en forma de ciencia es sólo una rama ***del gran árbol de lo que llamamos Ética o el arte del buen vivir***.

Orden Social

"Este es el orden que exige la naturaleza; así lo ha creado Dios al hombre: que tenga dominio sobre los peces del mar, sobre las aves del cielo y sobre los reptiles de la tierra. Al ser racional, creado a su imagen, no lo ha querido hacer dueño más que de los seres irracionales. No ha querido que el hombre dominase a otro hombre, sino el hombre solamente pueda dominar a las bestias"[15]

El varón se unió a la mujer y formaron la familia, las familias se unieron con lazos de sangre, de vecindad y formaron los pueblos. Los pueblos se afincaron en un territorio y formaron las aldeas que crecieron hasta transformarse en ciudades. Pronto comprendió que el anhelo de todos era llegar a ser felices, aún antes que el intelecto filosófico se lo enseñara, y que solamente podría gozar de la existencia con la ayuda de sus semejantes, frente a las múltiples necesidades que la vida le presentaba a diario. Así llegó a la conclusión que necesitaban un orden basado en las normas que permitan las convivencias, la propiedad, el trabajo, la seguridad y los servicios comunes, asentadas en las virtudes de los hombres, Todo ello encuadrado en un ideal, en una meta a lograr: la justicia social.

Así se establecieron las leyes propias de esa comunidad natural inicial, asentada sobre un territorio unida por lazos de vecindad y arraigo, que la Constitución de la Provincia de Salta en su artículo 170 la reconoce con el nombre de Municipio y le otorga autonomía política, económica y administrativa

Lo múltiple y lo diverso sólo alcanza la unidad en y por el orden. De ahí que la percepción y la multiplicidad dinámica en la que transita la vida humana solamente resulte posible, desde la perspectiva de un orden social. Pero ese orden no es otra cosa que la conveniente relación o disposición recíproca de lo múltiple según los criterios de ordenación que, en general se identifican con el fin o los fines de esta, como principio de la identidad y del conocimiento [16]

[15] SAN AGUSTÍN, La ciudad de Dios XIX, 15 (b
[16] LAMAS, Felix op. cit. pag. 9

El Orden Social es la situación y estado de legalidad normal en que las autoridades ejercen sus atribuciones propias, los ciudadanos y entidades que forman el pueblo las respetan y obedecen sin protestas, con la meta ansiada de lograr el bien común que le permita gozar de la paz social, y la obligación moral, de legar a las generaciones futuras mejores condiciones y calidades de vida.

Pero, debemos tener presente que el hombre como ser racional, tiene el dominio de lo creado, como lo dijimos más arriba, cuando expresamos: 'fue creado por Dios a su imagen, no lo ha querido hacerlos dueño más que de los seres irracionales. No ha querido que el hombre dominase a otro hombre, sino el hombre solamente pueda dominar a las bestias'. Esa racionalidad, que surge de la Ley Natural que le confiere la semejanza de Dios, le permite diferenciar el bien del mal, haciendo uso de su libertad puede optar entre lo bueno, lo no tan bueno y lo malo; tiene capacidad de amar, pero también para odiar, pude perdonar, pero su sindéresis, le impide olvidad, y su existencia transcurre en un estado de lucha interna entre sus virtudes y valores, enfrentados con sus vicios y sus defectos. A esa lucha permanente las transmite el hombre a sus creaciones sociales. Dando nacimiento a los Pecados o Vicios Sociales, que oscurecen los horizontes y retrazan el avance hacia el Bien Común. Que basa su existencia en los valores de la Justicia, la Solidaridad y la Subsidiariedad

Es por ello que vida de la humanidad transcurrió siempre en un estado de beligerancia, donde el Orden Social se vio siempre afectado, pero la humanidad sigue adelante, avanzando, construyendo y destruyendo, (más lo último que lo primero) buscando con ansias el bien común vislumbrando a lo lejos la luz de la única Virtud que quedó atrapada en la Caja de Pandora:: La Esperanza que sirve de luz y guía a la humanidad.

La Libertad y capacidad del hombre para ocultar su malicia, creó Estructuras Superiores a los Pueblos y las Naciones, que son manejadas desde la oscuridad que opaca la transparencia de sus acciones, y mediante procedimientos poco claros fue, transformando los Sectores Públicos y Privados de las Naciones, hasta lograr convertirse en amos, que deciden que país será rico y dominante y cuales pasarán a ser "factorías o colonias" sumisas a los poseedores de loa dineros, y así desapareció en el mundo: **la libre determinación de los pueblos**, para convertirse en 'clientes' con una única alternativa; de subsistir de rodillas o desaparecer como Nación y Pueblo, por discriminación de quienes los despojaron de sus riquezas y lo que es más grave **honor nacional**.

La Patria

Después de Dios, los padres y la **Patria**
Son también principios de nuestro ser
y gobierno, pues de ellos y de ella he-
mos nacido , y nos hemos criado. Por
lo tanto, después de Dios, a los padres
y a la Patria es a quienes más debemos
Santo Tomás, en Suma Teológica

En la Patria los lazos biológicos son menos evidentes e intensos que en núcleo doméstico; pero en cambio, su capacidad formativa de la personalidad social e histórica de los hombres es mucho mayor. Ella encarna la vinculación con un pasado e incluye un plexo de posibilidades para el futuro. En ella se verifica y concreta la cultura y la civilización como bienes específicamente humanos. Pero ¿qué es ella en realidad? ¿Es la tierra de nuestros padres? ¿Es la tierra donde hemos nacido? ¿Es acaso la tradición?

La patria es algo más que la tierra donde se ha nacido, se vive o nacieron nuestros padres; es aún más que la tierra que se vincula como raíz existencial de nuestra vida. Es también más que el pueblo, entendido como totalidad social o étnica. Tampoco puede reducirse al mero pasado de

dicho pueblo o de su tierra. Es todo ello: pueblo, tierra e historia, vivificados por una tradición que les confiere un sentido espiritual. La tradición vincula las diversas generaciones entre sí de modo que las últimas se reconozcan herederas y coparticipes de una común identidad respecto de las anteriores; ella es la que llena de significación humana un paisaje, un cielo y el mar. Esa tradición que es alma vivaz de la patria, es el patrimonio común de todo un pueblo, cuyos miembros se reconocen entre sí como compatriotas, heredad común que no necesita ser dividida, porque se participa a todos sin sufrir mengua alguna en esa comunidad. En ella consiste la riqueza de la Patria, que cada hijo la posee, en mayor o menor medida, como formación interior. Esa tradición, a su vez, se entronca con el mundo de lo sagrado. La Patria tiene así una dimensión religiosa que reclama – bajo pena de la pérdida de su validez última- la conformidad con el destino sobrenatural del hombre, que es la Patria Celeste -

Administración Pública

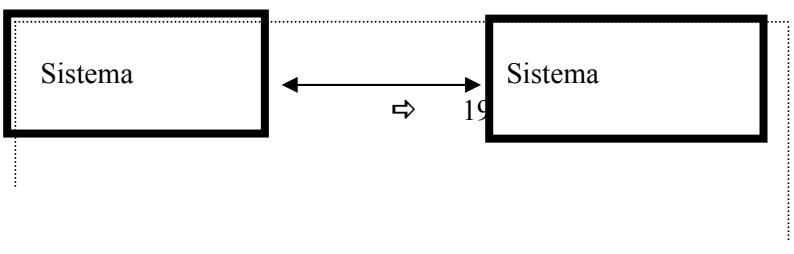
Pero para que el hombre pueda alcanzar la felicidad y la Patria el bien común, el territorio donde viven los hombres en sociedad, debe contener una organización básica que permita dentro de un Orden Social establecido, normar que posibiliten la convivencia armónica y la existencia de las virtudes sociales.

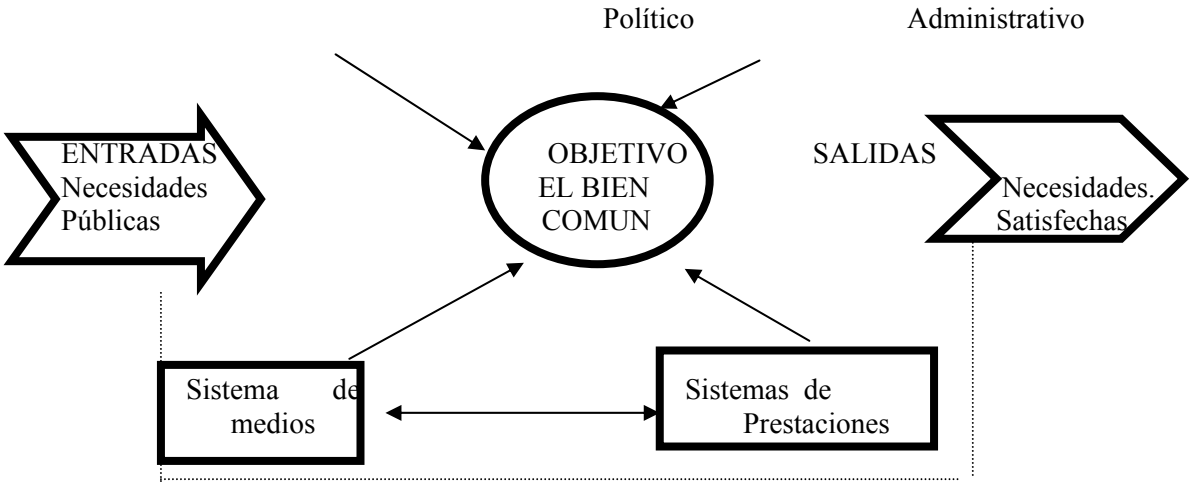
Alonso X – 'El Sabio' en El Código de las siete Partidas, nos habla de la Justicia Social como resultante del bien común, el cual por ser un derecho del Pueblo es un Deber del Rey, pero para ello debe dotarse de una organización básica, que supone debe estar conforme las leyes,. las costumbres, el accionar del hombre causa eficiente y el control, integral sobre el hombre y sobre la organización, sobre este trípode que Alfonso el Sabio denomina espara se sostiene en Gobierno que posee la función básica de hacer justicia.

Esa Organización Básica no es otra cosa que la organización de la administración de los dineros y los servicios públicos, así el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española nos define a la Administración Pública, con dos acepciones que le comprenden en su totalidad: | 1 Acción del Gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos y al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado, y | 2 Conjunto de órganos y organismos encargados de cumplir estas funciones

El sujeto de la Administración Pública es el hombre viviendo en permanente relación social sujeto a las normas fundamentales que organizan la sociedad, desde LA CARTA FUNDACIONAL o Constitución que da nacimiento a esa Patria hasta las disposiciones de las autoridades locales que rigen la vida en la pequeña comunidad (Municipio, Ayuntamiento, alcaldía etc), y que confiere una identidad propia a cada pueblo, que se manifiesta en un sentido de pertenencia a su "patria chica", con esto no queremos expresar que existan dos o tres patrias, sino que las organizaciones sociales menores son anteriores a las Estados Regionales y a las Naciones.

No todas las Naciones del Mundo poseen la misma organización, porque no todas viven una misma cultura y un mis estilo de vida, como .lo dijimos más arriba es precisamente esa diversidad de caracteres, de habilidades, de libertades y de formas de Administrar sus Recursos y sus Gastos, lo que en lugar de desunir es un elemento que une a los pueblos. Ello nos lleva a que no todas las organizaciones sociales sean iguales sino que cada pueblo tiene el derecho a su libre determinación de acuerdo a la idiosincrasia que lo diferencia, lo contrario llevaría a conculcar la libre determinación de los pueblos, y eso seria violatorio de los Derechos Humanos, reconocidos ya en forma internacional. EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA





El Sistema de Gobierno está dado por la Carta Magna, que nos dirá si se trata de una República Federal, Unitaria, Parlamentaria, o de una Monarquía etc-., Lo cual influye en forma determinante en la estructura que debe tomar la Administración Pública, donde los factores del Poder son distintos, así cada pueblo que se organiza como País basada en su soberanía adopta su propia estructura Política y Administrativa

.

La sociedad como obligación moral, nacida del principio de pertenencia, de solidaridad y de subsidiaridad, debe brindar los medios (Sistema Tributario) destinará a las prestación de los servicios sociales indivisibles y divisibles.

Es por ello que el Ingreso al Sistema de Administración Pública se produce por las necesidades públicas que debe satisfacer el Estado, con los medios provistos por la comunidad y la Salida del sistema se produce por la Prestación de los Servicios.

En el núcleo del sistema se encuentra en objetivo que éticamente no puede ser otro que el lograr el Bien Común del Pueblo.

Sin embargo en estos momentos la Patria, pareciera que se encuentra en peligro de su extinción como la Nación, libre de toda potencia extranjera. A pesar que nuestros padres nos la legaron inmensamente rica, ahora nos hemos convertido en un país pobre, que lucha por subsistir.

¿Qué nos pasó? ¿Por qué de ser un país con destino de grandeza y que en el exterior era considerado como "el granero del mundo." Se encuentra en este estado de postración, ¿Por qué nuestros niños mueren de desnutrición? ¿Por qué disputábamos los primeros puestos en lo que se refiere al riesgo país, y también los primeros, en corrupción? ¿Cuál fue el error cometido?

No considero ser el poseedor de toda la información que me permita extraer una repuesta irrefutable, Pero entiendo, como Docente frente de alumnos de los últimos años de una Carreras de Ciencias Económicas debo cumplir mi compromiso con la vedad, porque es una obligación propia del "estado docente" expresar mi opinión a la luz de los antecedentes que conozco.

a) ¿**Existió un Plan**:? ¿Se trató de un plan perfectamente trazado y llevado a cabo, no solamente contra la Argentina sino contra todos los países en vías de desarrollo con la finalidad mezquina de dominarlos financieramente?.

Desde el mes junio de 1989, La Agencia para el Desarrollo Internacional AID, por intermedio de una Consultora Price Wsterhouse, presenta un proyecto de Sistema Integrado

Internacional Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina, conocido con la sigla SIMAFAL- Tiene como objetivo fundamental mejorar la capacidad de gestión financiera pública delos Países de la Región., En orden a la adecuada y optima utilización de los escasos recursos disponibles, frente al incremento de las necesidades sociales o colectivas que el Estado Moderno está llamado a satisfacer (Informe SIMAFAL de abril de 1991, Pág. 1).

Procede a definir a la "Administración financiera, como un sistema que mediante la planificación, obtención, asignación, utilización, registro, información y control, persigue la eficiente gestión de los recursos financieros del Estado para la satisfacción de las necesidades públicas.

La elaboración del documento reconoce experiencias aproximadas en dos décadas, en Perú, Ecuador, Bolivia, el Salvador, así como en Colombia, Costa Rica, Guatemala y Panamá. El resultado de este Plan a poco que analicemos la realidad advertimos los problemas actuales que viven, tanto en pobreza, como en inseguridad y la falta de gobernabilidad. Y al parecer esa situación nos encaminamos a pasos de gigantes-

Venezuela, Colombia, Ecuador y los países tomados como muestra inicial poseen riquezas naturales y reservas morales que por aplicación del Proyecto Simafal, se encuentran ahora sumidas en el caos y en una guerra civil, aún no declarada.

b) **El camino seguido**: ¿Fue un error de definición o un instrumento de dominio financiero?

Efectuando un somero análisis, comencemos tomando el criterio de lo que denomina-ron Administración Financiera y lo que debemos entender por ello, para ese motivo tomo lo expresado por el Prof. Dr. Eduardo M. Candioti, en su libro"Administración Financiera a base de Recetas Caseras. "La Administración financiera de una hacienda es el ordenando manejo de los **recursos líquidos**, la obtención, más apropiada de los mismos y su aplicación habilidosa, con el fin de lograr objetivos dentro de un marco ético, mediante la mejor combinación de dichos factores productivos, izara los cuales se requiere el auxilio de técnicas cuantitativas, el reordenamiento de datos predominantes contables y la permanente interlocución con el mercado de capitales"

Los problema de América Latina y del Caribe eran y siguen siendo problemas Económicos, que como ciencia que se ocupa de la administración recta de los bienes, que producirán los **recursos líquidos,** de cuya administración se ocupan las Finanzas.

El Problema de los países (que bautizaron con el mote) de 'en vías de desarrollo', era de Capitales para realizar los emprendimientos de extracción, comercialización, esto una problemática Económicas y el de los países llamados desarrollados era el de buscar mercados para colocación de los productos, obtención de materias primas y colocar en inversiones seguras sus capitales. es decir un problema netamente Financiero.

Entonces los poseedores de los Capitales, procedieron a crear necesidades Financieras, con garantías usurarias. Pero como esa política sería mal vista si fuera encarada por una persona física o jurídica fácilmente identificada e individualizada "El poderoso caballero 'Don Dinero' – como lo llama don Francisco de Quevedo", crean "Personas Jurídicas" con fines netamente Financieros" que con el nombre de "Fondos de inversión", Grupos Financieros", "Bancos de Desarrollo", etc., sirven de "caretas" para ocultar el rostro de personas ideales, que impidan la individualización de las personas físicas, que deciden desde las sombras, quien será y quiénes pobres.

.

Que mediante distintas operatorias (privatizaciones, inversiones leoninas y sobre todo compra de conciencias mediante "retornos", se apropiaron de los 'dineros' que produjeron esas

economías, produciendo una nueva colonización, que como ya peligra porqué surgieron líderes que aman a su tierra, se presenta ahora la amenaza de los poderosos.

No creo que Hispano América llegue a ser el campo de batalla, pero mientras las Finanzas sigan reinando, los políticos tengan un precio y el Pueblo siga siendo el gran ausente en la Administración y Control de sus Erarios, seguiremos cumpliendo el papel de "factorías proveedora de medios económicos y humanos."

Esto me recuerda cuando en una charla informal con un Docente, que fue mi Profesor en una Asignatura, que los alumnos la identificábamos con una frase que normalmente se transformaba para los alumnos en una dolorosa realidad: "Si cuando rindas Bancos, te toca Cambios, es Seguro que de hacen Bolsa", [*]Nos aclaraba que "el Banco es una institución que presta dinero a quién le demuestra fehacientemente que no lo necesita" y cuando de equivocó en una operación creará una Inmobiliaria, para administrar los bienes de sus ex.-clientes"

En la Revista Régimen de la Administración Pública N° 155 de agosto de 1991 el Sr. Profesor Don Carlos Rodríguez Arias, cuando la Banca Internacional y el SIMAFAL, presionaban para que la República Argentina, cambiara su Ley de Contabilidad, publicó un artículo titulado REFORMA MORALIZADORA, CORRUPCIÓN Y ESTADO ¿UN SINO FATIDICO?, [17]

Cuya lectura, al igual que el Panel sobre la misma temática se llevara a cabo en Concejo Profesional de la Capital, y que integra la revista citada. Rodríguez Arias Nos indicaba las causas y proponía soluciones, pero todo se realizó conforme las exigencias impuestas, y seguimos el camino que nos mandaban, Se eliminaron el Tribunal de Cuentas, la Sindicatura de Empresas Públicas, porque se hicieron desaparecer mediante privatizaciones y regalos las mismas. Se eliminaron las funciones jurisdiccionales de los Poderes que permitían que el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, haciendo uso de la obligación de avocación, puedan controlar y juzgar a su personal, y así se abrió la rendija para el "viento reformador " abra las puertas de la República Argentina para que entre la Corrupción y nos desordenan los papeles y nos invadan personajes mesiánicos que nos venden a buen precio remedios, que ni siquiera sirven de placebos.

La reforma de la Constitucional Nacional de 1994, introduce modificaciones que cambian el orden del Sector Público, tales como

El Artículo Primero dispone para su gobierno ka forma representativa, republicana y federal, el artículo 22 nos dice que: El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione en nombre de éste, comete el delito de sedición.

El artículo 37 garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de soberanía popular, el segundo párrafo del artículo siguiente (el 38) le confiere a los Partidos Políticos la postulación de cargos públicos electivos. Con esta disposición por los representantes del pueblo, es un anhelo una expresión de deseo, porque el sistema deja de ser representativo para convertirse en "corporativo" y ejercicio por una minoría, puesto que la realidad nos muestra que los ciudadanos afiliados a la totalidad de los Partidos Políticos es una minoría comparada con el total de la población. Por el mismo artículo, en su tercer párrafo, se concede a los partidos políticos una contribución del Estado y el privilegio de la capacitación de sus dirigentes, por supuesto a cargo del Erario .

---

[*] La asignatura se denominaba"BANCOS, CAMBIOS, BOLSAS Y SEGURO"

[17] Se encuentre usado, en el sentido de hado, de resultado adverso al esperado.

Así como el Pueblo fue alejado del Control por la Ley de Administración Financiera y luego del Gobierno, que fue asignado a los representantes de los Partidos Políticos mediante la Reforma Constitucional. El desgobierno y los problemas actuales eximen de cualquier comentario.

La falta de la vigilancia del "Ojo del Amo", por habérsele puesto anteojeras a sus tres valores fundamentales: La Justicia, la Solidaridad y la Subsidiaridad, hizo salir a la calle al pueblo a manifestar su disconformidad con el Grito; ¡¡**Qué se vayan todos**!! Pero los Políticos respondieron "**Nos quedamos todos**", únicamente haremos un cambio de funciones, buscaremos un "chivo expiatorio" y seguirán reinando en la Argentina los Vicios Propios de la Organización Social que supieron conseguir, y que a nosotros nos permite continuar

- La deshonestidad
- El anonimato
- El fracaso
- La pobreza
- La enfermedad y
- La fealdad

Los integrantes del Pueblo que no estén de acuerdo tienen las puertas abiertas para emigrar, los lugares que dejan vacantes serán ocupados por quienes mandan a los Fondos Multinacionales que manejaban a los Políticos o sea que solamente cambiaremos la "careta" que oculta el rostro del mismo Patrón.

Se procedió a Privatizar los medios de producción y se adoptó un sistema Financiero basado en el endeudamiento público para atender gastos corrientes.

Suena a risa, pero es cruel lo leído en Internet: "Lo que nos pasó es que por las "relaciones carnales", que mantuvo el Gobierno con los dueños del dinero el país contrajo el "SIDA" y necesita remedios que son caros y dolorosos.

c) **La corrupción**:

Para que exista la corrupción es necesaria la participación de las personas físicas, actuando por sí o por personas de existencia ideal, porque el hombre es el único ser que por poseer conocimientos que le permiten diferenciar el bien del mal y libertad puede obrar en contra de las leyes morales, las escritas y las costumbres.

Por las informaciones de hechos acontecidos en la historia de la civilización podemos llegar a diferenciar dos tipos de corrupciones: la relacionada con los hombres y la sociedad, y que en su relación es únicamente el corrupto y el corruptor, pero en todo acto de corrupción existe siempre un solo perjudicado: el Pueblo.

Alberto Calsamiglia, en su libro 'Cuestiones de lealtad', propone y cuestiona algunos presupuestos comúnmente aceptados para referirse a la corrupción y nos dice que esta pone en evidencia un déficit de la conciencia pública, porque en esencia es una falta de lealtad hacia las virtudes, principios y bienes colectivos a la cual debe dársele una repuesta tanto política como legal- Porque la corrupción es básicamente una deslealtad y la lealtad es la virtud política por excelencia. Y esto en la vida de relación de los hombres con el Estado es una cuestión que debe considerarse primero aclarando conceptos y luego tomando medidas.

La Sociedad y el Estado son instituciones necesarias y naturales para los seres humanos. Ni el Estado ni la Sociedad pueden realizar sus funciones específicas sin los oportunos recursos y gastos, que llegan hasta el rango de deber natural, obligatorios tanto por la conciencia como por las normas dictadas por los hombres. La contribución individual a los gastos comunes y sociales se efectúa por medio del impuesto

La dinámica ético-fiscal, aparece muy rica en enseñanzas en amplio abanico, las tres más importantes sostenidas con casi total consenso son:

> 1ª: La obligatoriedad en conciencia de las leyes fiscales como tesis ética definitivamente adquiridas, de forma tal que la doctrina se muestra irreversible, habida cuenta del irreversible grado de socialización al que ha llegado la comunidad humana merced al progreso alcanzado por la actual civilización y que seguirá avanzando y creando nuevas necesidades sociales que el Estado deberá satisfacer.
>
> 2ª- La concienciación, por ese grado social alcanzado, de la necesidad que el hombre individualmente tiene de ka sociedad y de los beneficios que de ella recibe, así como de los cuantiosos recursos necesarios para proporcionárselos en nombre del bien común.
>
> 3ª. La ineludible necesidad ética de paliar por el sistema socio-económico de la economía de mercado sólo hipotéticamente aceptable en moral sí, entre otros medios: un eficaz sistema positivo tributario contribuye a una distribución y reparto más equitativo de las riquezas [(18)]

Pero para llegar a ello la sociedad tuvo un camino que recorrer, desde el tributo que los vencedores cobraban a los vencidos, de los cuales en el Evangelio de San Mateo, encontramos la pregunta que le formulan a Cristo, mostrándole una moneda: ¿Es licito pagar tributo al Cesar, o no?, la repuesta fue "dad a Dios lo que de Dios y al Cesar lo que es del Cesar?, con esto tan sólo se manifiesta la base y el sentido de la preexistente obligación fiscal.

Una legislación fiscal, mediante la cual determina una carga impositiva, por determinados hechos, actos o acciones, contiene la obligación ética de su cumplimiento. Está exigida por el mismo hecho de la existencia de las sociedades y estados humanos. La filosofía el Derecho Natural y el de los hombres nos enseñan que; el Estado y la Sociedad son fenómenos naturales necesarios para que el hombre pueda realizar sus fines de 'animal social' y, encontrar en ellos el suplemento y la subsidiaridad conveniente a su impotencia individual para satisfacer la totalidad de sus necesidades. Muchos de las cuales se siente limitado. e impotente para satisfacerlas en su soledad. El hombre es un ser sociable que por una especie de instinto natural, primitivo y espontáneo tiende a vivir en sociedad.

Los abusos tributarios propios de la sociedad primitiva y la feudal alcanzaban cotas intolerables; cualquier autoridad o título nobiliario, se creía competente para establecer, exigir exacciones tributarias, poseer su cuerpo de exactores y hasta exigir a sus vasallos prestaciones personales. La reestructuración moral que se realiza en los siglos XVI y XVII, supone para la ética tributaria que hace establecer doctrinalmente como una obligación de conciencia, el pago de los Tributos a la Sociedad constituida como Reino, Nación, Estado o Ciudad. En los siglos XVIII, XIX y XX se perfeccionan los sistemas tributarios destinados a recaudar bienes y dineros para destinarlos a atender las necesidades de la Comunidad que el hombre por sí solo no lo podría hacer.

Así en los tiempos actuales se sostiene que:

a) Un tributo o sistema tributario para ser éticamente aceptable, ha de imponerse por medio de una ley o de una norma dictada por la Autoridad Suprema que ejerza la potestad

---

[(18)] HIGUERAS, Antonio – La Moral Fiscal – Madrid 1980

tributaria, conforme lo establezca las respectivas Constituciones o Cartas Magnas, siguiendo los trámites establecidos para tales casos por la comunidad política.

b) En cuanto a la justicia del fin recaudatorio, resulta éticamente ineludible que ha de encaminarse a la obtención de los recursos precisos para atender las necesidades exigidas por el bien común, que no pueden o no deben satisfacerse con los bienes patrimoniales del Estado o con tasas percibidas por los servicios prestados.

c) La tercera fuente de donde se puede buscar la justicia o injusticia objetiva tributaria, se halla en el objeto gravado, en leguaje moral clásico: la causa material o eficiente, con lenguaje impositivo, el acto o hecho generador de la obligación tributaria y en leguaje vulgar cuando mis ingresos superan el monto libre de imposición

Resulta de ello que primera corrupción que afronta un Estado, **es la evasión fiscal** y la que causa un mayor daño a la Sociedad, por cuando se la priva de los recursos genuinos para hacer frente a las necesidades que demandan los servicios generales e indivisibles necesarios para llegar al bien común. Por esa falencia se ve compelido a usar otros medios que debieran ser para situaciones extraordinarias como un medio de Financiamiento, Y toma un Crédito para atender gastos corrientes, o crea un nuevo tributo para atender una situación de coyuntura, o recurre a la emisión monetaria o la emisión de Títulos Públicos, con vencimiento en ejercicios futuros.

Otra vertiente de corrupción la encontramos en el delito de cohecho, legislado en el Código Penal-

Pero no fueron suficientes esas normas y la Constitución tanto Nacional como de algunas Provinciales dispusieron el dictado de Códigos o Leyes de Ética, así tenemos el Decreto 91 del 27.01.99. que su artículo 1° "Que el fin de la función pública es el bien común ordenado por la Constitución Nacional, los tratados internacionales ratificados por la Nación. [(14)] El funcionario público tiene en deber primario de lealtad con su país a través de las instituciones democráticas de gobierno, con prioridad a sus vinculaciones con personas, partidos políticos o instituciones de cualquier naturaleza"

Pero la Corrupción no es patrimonio exclusivo de los Argentinos, existía antes, está en la misma naturaleza humana, es por ello que en el Siglo XX se dictan en casi todo el mundo, normas de Transparencia Fiscal a las cuales de adhieren los países, pero el camino a recorrer es largo y siguen coexistiendo al lado de los gobiernos situaciones de 'partidismos', 'nepotismos' y amiguismos que hacen que el principio de la idoneidad para el ingreso a la función pública, consagrado por casi la totalidad de las normas que rigen el ingreso a la función pública, siga siendo aún un objetivo a lograr..

[(14)] La Nación Argentina mediante Ley N° 24.759 ha ratificado lo dispuesto por la Convención Interamericana contra la corrupción..

FASCICULO 2

.Docente:s; Gustavo E. Wierna y José U. Figueroa



LA HACIENDA sistema PÚBLICA

"La imposibilidad de analizar y proyectar un contable sin conocer el ente al cual se asociará, hace necesario acometer como paso previo, al tratamiento de la hacienda pública, así como el consecuente devenir de las necesidades colectivas del hombre y de su satisfacción por

intermedio de los entes que formó la propia colectividad que en el mundo actual es el Estado de Derecho

El hombre como ser único, libre e individual, es también por naturaleza poseedor de la razón, así como de las virtudes, valores y vicios, necesita del alimento la vestimenta, la educación, etc.; para hacer frente a esas necesidades debe proveerse de recursos o ingresos, que siempre resultan insuficientes para enfrentar sus propias demandas"[(1)]

Mucho es lo que se habla de la Hacienda Pública y de la necesidad de la misma, pero antes comenzar a su análisis para pensar un Sistema Contable de Administración de la misma, veamos algo de lo es ese instituto.

El Diccionario de la Real Academia Española, no indica varias accesiones del término **hacienda:** en la |2 nos dice que el conjunto de bienes y riquezas que uno tiene, en la novena acepción ya se refiere a la **hacienda pública** en la siguiente forma: "Conjunto de haberes, bienes, rentas, impuestos etc., correspondientes al Estado para satisfacer las necesidades de la nación ||**real hacienda pública,** la perteneciente a un reino ||**derramar la hacienda** *frase.figurariva*. Destruirla, disiparla, malgastarla. || **Hacer buena hacienda,** *fr. Irónica* que se usa cuando uno a incurrido en algún yerro || **redondear la hacienda** *fr. Aumentarla* con adquisiciones complementarias hasta llegar a la cuantía propuesta de antemano || **sanear la hacienda** *fr.* Pagar las cargas, créditos o gravámenes que tenía y dejarla libre."

Comienza el Diccionario reconociendo la existencia de la hacienda como en conjunto de bienes y riquezas que son propiedad de un sujeto, si ese sujeto es un un ser humano, el destino de su hacienda será el medio para realizarse como hombre y alcanzar la felicidad, si ese sujeto es una persona de existencia ideal utilizará su hacienda para lograr los fines que motivaron su creación. En estos casos nos referimos a las haciendas que rigen sus acciones por los derechos privados.

Luego nos habla de la hacienda pública, donde el sujeto es el pueblo, y ese conjunto de bienes, pertenecen a la comunidad que ha creado al Estado para que satisfaciendo las necesidades públicas, llegue el pueblo a gozar la Paz Social, luego de conseguir el bien común cuando consiguió el bien común.

.

El Estado, en la consecución de sus propósitos políticos pone en juego elementos o medios destinados para satisfacerlos.

La Política trata de los fines del Estado y la Administración Pública mediante el uso adecuado, de su Hacienda Pública encausa y complementa estos dos elementos [(2)]

Es sabido que el hombre como ser social solo pueden existir gracias a sus semejantes. Es el único vertebrado que nace completamente indefenso, necesita de otro ser que le haya dado vida, pero cuando abandona el vientre materno, cosa que no puede hacer solo, su primera impresión y medio de comunicación es el llanto, y el instinto de succión que le permite alimentarse, no puede valerse por sí mismo, sino hasta que descubre que también puede comunicarse con los ojos, con esa mirada que muchas veces es solo entendida por la madre.

A la primera pareja Dios les dio por mandato: crecer, multiplicarse, poblar la tierra y dominarla, mandato que hasta el presente se ha cumplido, pero para llegar a ello tuvo aprender a valerse por si mismo y a socializarse usando la inteligencia y la voluntad pudo llegar hasta,

---

[(1)] TORGA, Pascual y VERSINO, Elsa – Lecturas de Contabilidad Gubernamental E, Universidad Nacional de La Plata 2001

[(2)] MATOCQ, Eugenio – Tratado de Contabilidad Pública – A. Perrot 1962

pasando por el estratos de tribu, clan, aldea, ciudad organiza y luego al Estado que hoy conocemos y a la cual nos incorporamos.

Desde que el hombre es concebido ya se encuentra formando parte de una Administración Pública, que le brinda la protección del derecho a la vida, al nombre y hasta la posesión de bienes, por el derecho a la herencia.

El hombre, aunque es individuo y persona, es también por su naturaleza un ser social, esto es, destinado a ser miembro de una comunidad. La relación entre esas dos fases esenciales de su ser es tan íntima que sin la sociedad el hombre no podría alcanzar el fin personal para el que ha sido creado. Su crecimiento, especialmente en la esfera moral e intelectual, se realiza gracias a las mutuas acciones y reacciones entre el individuo y la comunidad-

Al ser miembro de la comunidad, el hombre no sacrifica nada de su individualidad, por el contrario, en esa misma unión encuentra el clima apropiado para el desarrollo pleno de su personalidad. El conjunto social constituye el elemento natural y la atmósfera indispensable para el lógico desenvolvimiento. El hombre no es hombre pleno y adecuado sino por medio y dentro de la sociedad [(3)]

Atchabahian en su obra Régimen jurídico de la gestión y del control en la hacienda pública, nos dice que si aplicamos el concepto de hacienda a la esfera del ente político máximo, el Estado, podemos caracterizar el concepto resultante de hacienda pública 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 atender aisladamente.

Para el cumplimiento de esta finalidad, la hacienda pública requiere medios económicos que obtiene de dos maneras, una directa y otra derivada: la vía directa consiste en el usufructo de sus propios bienes y la derivada, que es la más importante, resulta de su poder coactivo sobre los individuos y se manifiesta en la posibilidad de exigir contribuciones obligatorias a la población, ya sea en cargas o prestaciones personales, o en dinero o en especie.

El Preámbulo de la Constitución Nacional nos dice que los representantes del pueblo reunidos en Congreso General Constituyente con los siguientes objetivos: Constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros y para todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino. Así expresaron los Constituyentes un Plan de Acción permanente para la Nación Argentina

Y para ello procede mediante el artículo 4° a la creación del Tesoro Nacional, como un medio para satisfacer los postulados básicos y organiza la Administración para cumplir el mandato de promover el bienestar general

Las necesidades del hombre

A las necesidades del hombre las podemos clasificar en:

Naturales: son aquellas propias de su condición de ser humano, como el respirar, comer, beber, vestirse etc., que puede satisfacerlas por sí mismo, cumpliendo el Mandato Divino. de ". ganaras el pan con sudor de tu frente"

[(3)] BRUEHL, Charles – La reconstrucció Social según el Plan del Papa Pio XI - Editorial, Poblet Bs.As pág-56

- **Sociales:** las que provienen de las relaciones de los hombres que viven en comunidad, y las entidades que para ello han creado.

- **Públicas:** Las que el hombre por sí solo no puede resolver, porque pertenecen a la totalidad de los habitantes, tales como: **El Orden Social**, donde encontramos: la igualdad de los hombres frente de las leyes, la justicia, la seguridad jurídica y social. **Las Colectivas:** entre ellas se encuentran:: el Orden Jurídico, la Seguridad Pública y los Servicios de Educación, la Salud etc..

Las características las necesidades, es que son constantes, repetitivas y cambiantes, porque los avances de las ciencias, las técnicas y las artes, que provienen de las acciones del hombre como **'causa eficiente de la prospectiva'** · esos avances crea nuevas necesidades y medios aptos para satisfacerlas, el Dr. Oscar J. Collazo, agrega otras dos causa que también influyen en el nacimiento de necesidades: Los líderes Carismáticos que pueden cambiar lo existente y la moda que introduce novedades y cambios enlas costumbres

- ***La estructura social***

. El hombre y los pueblos para satisfacer sus necesidades han creado los Estados, con la obligación de Gobernarlos, guiarlos y ayudarles a logras el bien común, y los hombres adquirieron el deber cívico (que es un deber que obliga en conciencia), a sostener la Gobernabilidad como el aporte que a la justicia social le corresponde efectuar.

La Carta Magna, al disponer la forma de Gobierno, está creando mediante las competencias asignadas a los órganos y organismos, las características de la Administración de la Hacienda Pública, que forma el Erario de cada ente.

- ***Las características de la Hacienda Pública-***

El aporte que el pueblo entrega a sus Gobernantes para que sean aplicadas a las necesidades públicas, poseen características propias que la distinguen de las haciendas privadas-

- El titular de la Hacienda Pública es el Pueblo, que la entrega al Estado para un fin determinado, cumplir el Mandato Presupuestario de satisfacer las necesidades públicas. Los aportes por impuestos normalmente están destinados para ser aplicadas a las necesidades indivisibles que posee la comunidad
- La pertenencia a la Hacienda Pública no es voluntaria, sino coactiva por el solo hecho de usar sus servicios y gozar de los derechos que se nos otorga la residencia, debemos contribuir, pero nuestra contribución será al Estado del lugar físico en que me encuentre, por ejemplo: viajo por placer a otra o a otro país, me alojo en un Hotel, cuando pago la cuenta, en la misma integrando el precio se encuentra la tasa municipal de habilitación, en ese momento contribuyo con el Estado Municipal de esa ciudad y con otras haciendas públicas locales por el uso del agua corriente, la luz, la TV, por cable y la protección que me brindan las leyes de ese país en condición de turista..

- La Hacienda Pública es perdurable, mientras existan hombres que vivan en sociedad será necesaria la existencia de una hacienda común para satisfacer las necesidades colectivas.

- Es directa, porque su objetivo es la atención de necesidades y no el lucro.

- Es subsidiaria, colabora con el hombre para que este pueda lograr el bien común

- Es dependiente, responde a una organización de medios y organismos

- Es formal sus prestaciones y administraciones se encuentran regladas

- Es política, la gestión y las decisiones no responden a las leyes del mercado, sino a la aplicación de políticas de valor

- Redistribuye las riquezas, ya que permanentemente se halla interpretando la s demandas del pueblo y determinando a través del presupuesto, la oferta

- Poseen patrimonio público afectado y pueden obtener medios para cumplir sus funciones con la venta del mismo

- Su gestión y control tienen origen en torno al Presupuesto [4]

- ***Distinción entre la Hacienda Pública y l la Hacienda Privada***

En el trabajo presentado para discusión en el seno de ala Comisión Especial. Formada por la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas, [5] que luego concluyó con el primer informe, publicado por la Federación con el título de 'Informe 2 del Sector Público, puntualicé lo siguiente: .

" b) La primera distinción que puede notarse es la referida a la naturaleza de las Haciendas: la Pública es administrativa, compuesta (típicamente de erogación aunque puede contener elementos de producción), directa y por lo tanto no persigue incrementar el patrimonio, sino satisfacer necesidades de interés general. La Hacienda Privada es especulativa, de producción, instrumental y por lo tanto en lo económico persigue incrementar el patrimonio para tener mayor peso en el Mercado y obtener mayores beneficios.

El resultado en la hacienda Pública por estar referido a las garantías objetivas y, particularmente a la ejecución de un presupuesto de naturaleza financiera, como tal es el mandato de hacer expresado en acciones y dineros que representan en el Presupuesto como la Actividad Financiera del Estado, que, consiste en el aprovisionamiento de recursos y su empleo en el cumplimiento de sus fines: satisfacer las necesidades.públicas.

Del cumplimiento de los fines del Estado, que deben quedar reflejados financieramente, surge el buen de los fondos públicos y este "buen uso" es lo que más interesa al Pueblo, que los aportó (¿En qué se gastaron los fondos y que necesidades se satisfacieron y cuanto más es necesario aportar?)

b.1) *Con relación al titular de la hacienda*

El dueño de la Hacienda Pública, no puede ser otro que el titular de la soberanía: EL PUEBLO que a los efectos de conseguir la satisfacción de sus necesidades ha creado el Estado y dispuesto que el mismo sea conducido por los representantes del él, a los cuales le otorgó el mandado de deliberar y gobernar en su nombre. Es por ello que se mantiene con renovadas lo expresado hace m{as de siglos por Simón Bolivar: "*La hacienda Nacional no es de quienes la gobiernan. Todos aquellos a quienes habéis roo depositarios de vuestros intereses tienen la obligación de deciros el uso que de ellos hicieron*"-

[4] Nota: las carácteristicas están tomadas el libro de Troga y Versino op.cit-.

[5] Par la confeeci{on del presente trabajo se tuvieron en cuenta las presentaiones efectudas por los integrantes Dr. Cayetano A Liciardo, Dr. Hector Carlos Ostengo, Necto A. Colombo y Pascual Torga

La Hacienda Privada es del dueño, que puede ser una persona física o ideal, cuyo fin principal es el mantenerse y crecer en el Mercado, buscando un mayor lucro, aunque es preciso reconocer que cumplen una función muy importante en la satisfacción de las necesidades del pueblo y con su aporte, que es una obligación de conciencia contribuye al sostenimiento del Orden Social del cual se beneficia.

b.2) Con relación a la finalidad de la hacienda

El motivo por el cual el Estado *(lato sensu),* debe poseer una hacienda, se encuentra en la finalidad de su creación: representar a un pueblo, gobernándolo de acuerdo a las leyes, para lograr el bien común que permita al pueblo gozar de la paz social.

La hacienda Estatal es por lo tanto únicamente un medio para ser utilizado con relación al cumplimiento de las funciones del Estado, tanto de las indivisibles como de las divisibles, de las indelegables como de las delegables

Es por ello que: mientras la hacienda privada, funciona en el orden voluntario de la economía, regulada por las leyes del mercado, que da origen a la formación de los precios y opera en competitividad. La otra (la pública) lo hace en el orden coercitivo, regulando por le ley, que da origen a los recursos públicos y opera en las decisiones emanadas del ejercicio de la autoridad, y opera en la corrección de los negocios de las haciendas privadas, en defensa de ellas, de los consumidores y usuarios, dictando los Códigos que reglan las actividades de la Nación..

Los hechos de riqueza que promueven el Estado no responden a motivaciones económicas, sino a motivaciones jurídico-políticas, con efectos sociales, jurídicos, económicos y financieros, los que si bien tienden una motivación jurídico, por la finalidad que persiguen no son los mismos que dan origen a las transacciones de la actividad privada.

b.3) Con relación al Control de la Hacienda

La problemática del control del Sector Público difiere de los controles comunes que pueden hacerse en las otras haciendas.

En la hacienda pública la relevación contable es una derivada de la función de control, dado que el control no tiene por objeto principal verificar resultados económicos y financieros, sino hacer factible el ejercicio del derecho de la comunidad social a garantizar respecto al buen uso de los fondos públicos y de sus bienes [(6)]

Reconoce el control público su naturaleza política y las características de:

- ***Universalidad;*** *:* Comprende todos los actos, hechos y omisiones que se producen dentro de los límites de una comunidad política, social y jurídicamente organizada, salvo las acciones privadas de los hombres que en ella vivan y no ofendan al orden y la moral pública, que no puden ser juzgadas por los hombres sino que están reservadas a Dios.

- ***Continuidad;*** Mientras existan necesidades públicas que den satisfacerse el control existe y debe ejercerse

- ***Obligatoriedad;*** El control es ejercicio del Poder, no puede dejar de ejercerse sin dejar vacíos de poder:

[(6)] LICCIARDO, Cayetano. En tor de los conceptos "Devengado y Comprometido"

- ***Interdisciplinariedad;*** De acuerdo a la esencia de la comunidad, qie es interdisciplinar, donde cada disciplina efectúa su apote, el control debe buscar en cada acción los elementos homogéneos que peremitan la la medición de los objetivos sociales, su grado de cumplimiento, toma oportuna de las decisiones e individualización de los responsables.

.

Al pueblo le importa no solamente el juzgamiento político de sus representantes, sino también las repuestas de los interrogantes del: ‘’¿Cómo?. ¿Cuándo?, y ¿Dónde? Se gastan los dineros que aportó. El control debe ser capaz de brindar la información necesaria para medir el costo y la oportunidad de la satisfacción de las necesidades públicas y permitir una correcta asignación de responsabilidades.

El Control en el Sector Público sustituye al Interés particular del dueño de la hacienda en el Sector privado, por ser de naturaleza política forma parte del GOBERNAR y no del ADMINISTRAR.

Pero tanto, para el Sector Público como para el Privado, sí el Control no tiene la capacidad de repuesta que posee el Sistema Biológico del Dolor, llegamos a la conclusión que el ***control es inoperante, no existe, o que es solamente una ficción***

La Organización del Gobierno de la Nación Argentina

Por el artículo 1° de la Constitución la Nación Argentina adoptó para su gobierno la forma representativa republicana federal de allí surge que el Poder esta ejercido por representantes directos del pueblo (los Diputados) y de los estados provinciales que integran el Senado que tienen la facultad de legislar, de un órgano Ejecutivo con el mandato de hacer y de otro Jurisdiccional, que debe garantizar el cumplimiento de los derechos y obligaciones y mediante una adecuada distribución de atribuciones da vida al Control Interpoderes, (donde el Poder Controla al Poder) porque los tres órganos juntos integran el Gobierno de la Nación, que configuran las características particulares de la Hacienda: que el pueblo pone en manos de sus Gobernantes para cumplir los objetivos señalados en el Preámbulo Constitucional.

La existencia de tres órganos que juntos y en un pie de igualdad en el trato, cada uno con facultades propias y comunes forman el Gobierno, constituyen el Núcleo Central de Gobierno y Administración, que obran según sus competencias hacen la Personalidad Jurídica del Estado Nacional. La distribución de facultades propias: para del Órgano de Legislación, las de Administración para el órgano Ejecutivo y Jurisdiccional para el Judicial, es la distribución de facultades (Para Italo Rossi y Montesquieu, en ‘El espíritu de las Leyes’ y para el Diccionario de la Real Academia, es la ‘erogación’ (*) que diferencia un buen gobierno de una tiranía

Este núcleo Central es el que tiene a su cargo las funciones indelegables del Gobierno, tales como Legislación General en materias fundamentales de Gobierno, como ser la Independencia de los Poderes, la vigencia de la Justicia y, organización armónica del Ejercicio del Poder, y la presencia como país delante las Naciones del Mundo.. Constituye lo que denominamos con el nombre de ‘Hacienda Central’ y que es erogativa precisamente por la distribución de competencias en cada uno de los órganos, que llamamos con el nombre genérico de Poderes. No olvidemos que la base de la República es que el Poder es uno solo pero está ejercido por tres órganos que se encuentran en un mismo.

(*) Nota: ‘erogación’ está usada el el sentido de Distrubucion que tambien le asigna el Diccionario de ña Real Academia

Para un mejor desempeño de las misiones de cada uno de ellos se prevé la desconcentración de funciones (es decir conferir atribuciones por delegación a órganos secundadores de la gestión, en cada órgano que ejerce el Poder)

Así tenemos en el **Poder Ejecutivo Nacional**.

g Presidente de la Nación

- Jefe de Gabinete
- Ministros y Secretarías
- Subsecretarias
- Servicios Centralizados dependientes de Ministerios o Secretarias, y oficinas de servicio llamadas comúnmente con las denominaciones de Reparticiones, Direcciones, Departamentos, etc.

Estos servicios son atendidos con Rentas Generales y forman parte de lo que denominamos con el apelativo de HACIENDA CENTRAL.

Dependiente de directamente de la Presidencia, o por intermedio de un Ministerio. Se encuentran las Administraciones Descentralizadas, que son organismos que tienen personería jurídica propia, creadas por ley [(**)] para atender determinadas funciones, las que son dotadas con capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, dotadas de un patrimonio ido facultades para percibir determinados recursos por las actividades que prestan. Su denominación es la de Haciendas Anexas, que pueden ser de servicios o de producción...

Las Empresas Públicas creadas para prestar determinados servicios, que se rigen en parte por el Derecho Público y por sus actividades por el Derecho Privado que denominamos Haciendas Paraestatales o Conexas

Los Servicios Públicos Privatizados o dados en concesión los cuales se rigen por los respectivos contratos de privatización o concesión, cuyo patrimonio es privado, `por las funciones concurrentes con las del Estado, pueden según el caso considerarse como haciendas paraestatales.

Y por último los órganos de Control: La Sindicatura General de la Nación que forma parte de la Hacienda Central, y depende directamente el Poder Ejecutivo, y los Entes Reguladores de Servicios Públicos destinados al control de las empresas privadas concesionarias de Servicios Públicos que se rigen por sus cartas de creación, y que deben ser controlados por las Legislaturas, en la Nación y en algunas Provincias por las Auditorias Generales-

g **Poder Legislativo**:

Casa una de las Cámaras tiene sus servicios de apoyo, para cumplir sus funciones de Legislación Administración y Control, existiendo servicios comunes a ambas Cámaras, como ser la Biblioteca del Congreso.

Los gastos del Poder Legislativo son atendidos por la Tesorería General . Por formar parte de la Hacienda Central

g**En el Poder Judicial**

La autoridad máxima del Poder Judicial en el corte de Justicia, pera el cumplimiento de las funciones jurisdiccionales se establecen por fueros las Cámaras de Apelación y los juzgados de sentencia y de instrucción.

[(**)] Como fruto de las Autonomías Provinciales y Municipales existen Haciendas –Descentralidas creadas por Decretos del Ejecutivo y por Ordenanzas Municipales

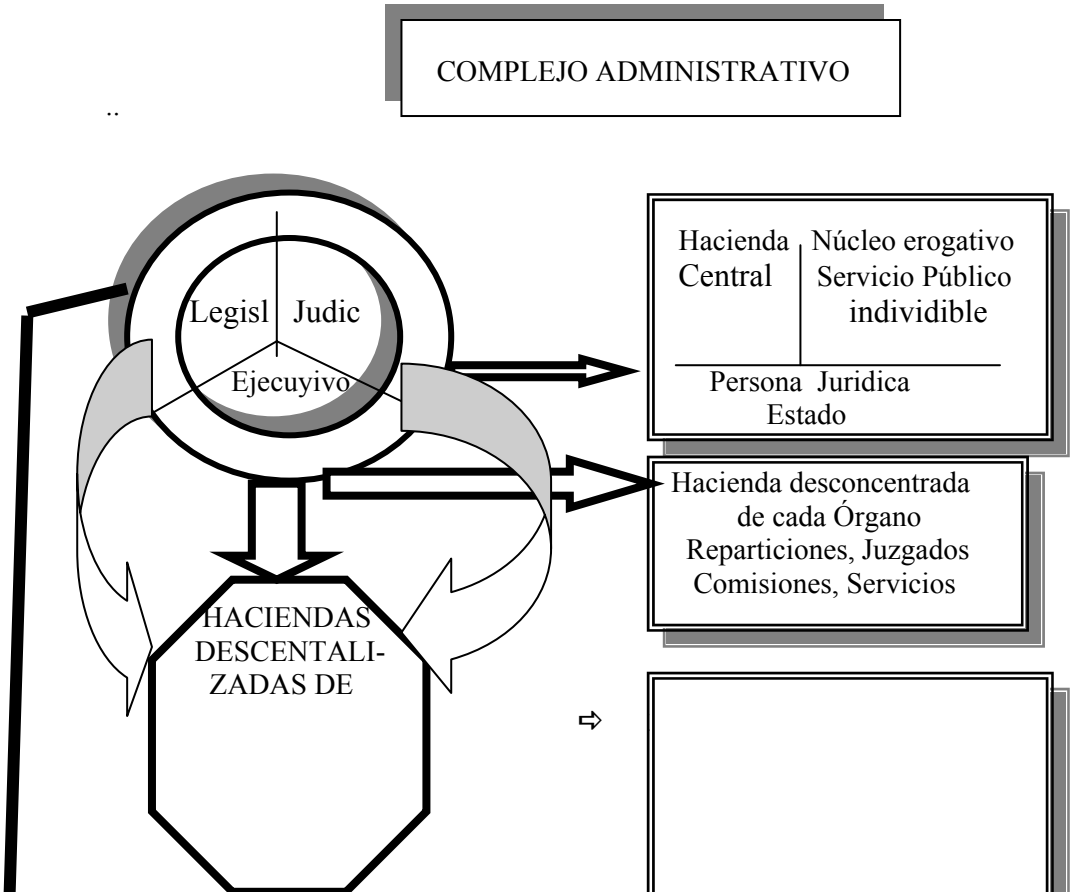
Tiene facultad para comprometer el Presupuesto asignado, contando con los Servicios de apoyo a la función jurisdiccional y Administrativa, en algunas administraciones pueden contar una Policía Propia.

Al ser una función indelegable del Estado, tanto en lo referente a la protección de las garantías constitucionales, como el control jurisprudencial de los actos de los otros dos órganos que ejercen el Poder, sus gastos son atendido por las Rentas Generales, formando parte de la Hacienda Central, aunque pueden percibir recursos por sellados de actuación y otros conceptos, los cuales forman parte del Presupuesto General.

g***La estructura social***

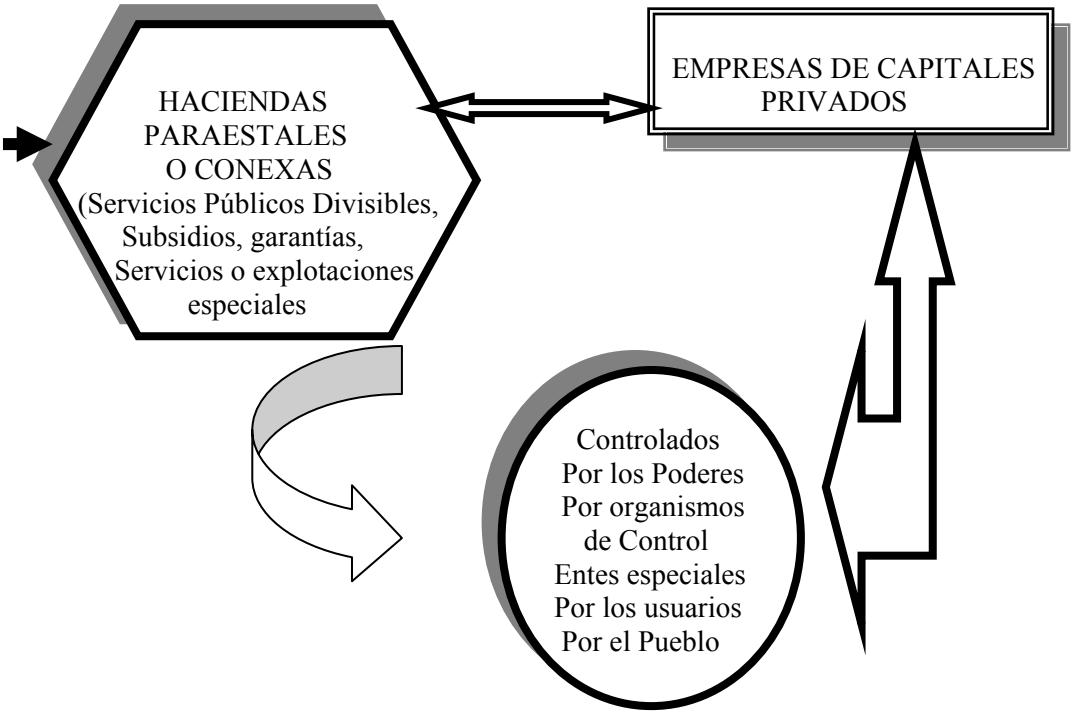
El hombre y los pueblos para satisfacer sus necesidades han creado los Estados, con la obligación de Gobernarlos, guiarlos y ayudarles a logras el bien común, y los hombres adquirieron el deber cívico (que es un deber que obliga en conciencia), a sostener la Gobernabilidad con el aporte que en justicia le corresponde efectuar.

La Carta Magna, al disponer la forma de Gobierno, está creando mediante las competencias asignadas a los órganos y organismos, las características de la Administración de la Hacienda Pública, que forma el Erario de cada ente.



..

EROGACIÓN Y DE PRODUCCIÓN ⇒ PERSONA JURÍDICA PROPIA
Asignación de Patrimonio
Control Jurisdiccional
Capacidad de Administración Propia



FASCICULO 3

Docente:s: Gustavo E. Wierna y José U. Figueroa



(Cambia junto con el hombre: siempre la tendréis que estudiar)

Es conveniente partir del concepto de Contabilidad, como disciplina que tiene a su cargo la organización, gestión y control de las haciendas poseídas por las personas, para satisfacer sus necesidades individuales y las colectivas nacidas de la vida en sociedad.

La Contabilidad no es una disciplina autónoma, sino que recibe el apoyo de todas aquellas que forman el conjunto de las denominadas ciencias sociales, recibiendo aportes significativos de la filosofía. La sociología, del derecho, de la economía, la finanzas de la administración etc., nutriéndose de todas aquellas que permiten al hombre vivir en sociedad y lograr el ansiado bien común y gozar de la paz social. Pero aparte de esos aportes no puede prescindir de los que le efectúan las ciencias de la naturaleza, de la biología y las cuantitativas que le permiten medir y valuar acciones, resultados y formular previsiones.

En síntesis la Contabilidad es una de las disciplinas que se encuentran en el diálogo constante con las ciencias, las técnicas y las artes con la finalidad de servir mejor al sujeto titular de las cosas: el hombre. En su función de facilitar la gestión de la hacienda, transitan los siguientes pasos:

* Toma la organización social y política del pueblo,
* Analiza las necesidades individuales que deben satisfacerse, buscan y coordinan los medios y acciones que tendientes a esos fines forman las haciendas privadas.
* La existencia de necesidades colectivas, que el hombre no puede satisfacer en forma aislada y sin la ayuda de la comunidad, produce el nacimiento de la organización política del pueblo, creando los Estados y las asociaciones civiles y comerciales, dotando a cada una de ellas de sus respectivas haciendas, que no son dependientes, sino que por la titularidad, heterogeneidad de naturalezas y finalidad, son distintas, cada una tiene su propia individualidad.
* La sociedad organizada social, jurídica y políticamente para convivir estableció normas a las cuales deben ajustar sus conductas los hombres, en salvaguarda del interés general. Unas referidas a la organización, gestión y control de las Haciendas cuyos titulares son personas regidas por los Derechos Privados, y otras para la constitución, gestión y control de las Haciendas que por tener como titular a todo el pueblo, se rigen por los Derechos Públicos.
* El conjunto de esas normas que deben acompañar los progresos de las ciencias y las técnicas es el núcleo formal que cuando se refiere a la organización, gestión y control de la hacienda denominamos a esa disciplina con el nombre de Contabilidad. La palabra Contador tiene una aplicación generalizada en toda la explotación de una hacienda cualquiera sea su titular, en el sentido de designar al funcionario que tiene como su misión: encargarse de la Contabilidad.

"El propósito perseguido en la programación de la asignatura Contabilidad Pública, consiste en **educar** respecto de los procedimientos de organización, administrativos y de control que debieran aplicarse para obtener la más económica gestión de la Hacienda Pública, demostrándolo (previa, concomitante y consuntivamente) y señalar, complementariamente los vicios legales y reglamentarios que lo obstaculizan o lo impiden en flagrantes contradicciones con los claros y probados principios que en tal sentido informa la Constitución Nacional.

Bajo un régimen republicano la riqueza privada, en igual forma que la gestión del patrimonio colectivo y la aplicación de las contribuciones a los servicios públicos, deben adoptarlas y disponerlas la ciudadanía. Sólo ella impone y acepta contribuciones; decide su aplicación y determina la forma en que se ha realizado la gestión y disposición del patrimonio público. Dado que el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes, éstos (*los representantes*), al programar la gestión a desarrollar y rendir cuentas de la misión cumplida, deben hacerlo en forma clara y universal, demostrándolo con métodos que sean entendidos por técnicos y por *legos*, el alcance, forma, sustancia, economía y eficacia de los hechos programados acaecidos

y cumplidos señalando y reconociendo al propio tiempo, para su mejor y público juicio los aciertos y errores que se atribuyan"[(1)]

Entre los días 18 al 20 de mayo de 1981, reunidos en un Simposio los Profesores Universitarios de Contabilidad Publica, convocados por la Cátedra de la Universidad Nacional del Sur, a cargo del distinguido colega Dr. Guillermo Atilio Aispuro, de arribó a definiciones. Lo allí escuchado y acordado es un verbo que debe conjugarse siempre, en tiempo presente.

El Dr. Raúl Granoni, refiriéndose al problema de la deficiencia de los egresados sobre los conocimientos respecto al sector público en general y, en particular sobre la administración y el control de las haciendas públicas nos decía: "El problema es complejo, por un lado planes de estudios sumamente precarios en la transmisión de los conocimientos de ese sector. En algunas facultades sólo se estudia en primer año "Derecho Constitucional y Administrativo", en otras (pero no en todas) existe la asignatura Principios de Administración Pública. De éste o éstas se pasa a "Finanzas Públicas", que siempre responden al mismo contenido, el estudio de la ciencia de las haciendas públicas, y en algo de "Derecho Financiero", que mucho ayuda para poder penetrar en el conocimiento de la "Contabilidad Pública", o sea del "Derecho Público Contable". Otro de los problemas que observamos respecto de las dificultades de los estudiantes para penetrar en el conocimiento del sector público, es que en general se orienta con exclusividad a las empresas privadas, cuando tal vez, sobre todo en las ramas de especialización, omo son las de Costos y Auditorías, se podrá hacer aportes teniendo en vista su aplicación el sector público" [2]

En el Simposio citado (1º llevado a cabo en Bahía Blanca), el Dr. Cayetano Licciardo expresó "La Contabilidad Pública es una parte del saber que se ocupa de la economía y no una especialización apartada, que en el mañana pueda conducir a una carrera de Contador Público para la Administración. La Carrera de Contador Público está inmersa dentro del campo específico del saber que corresponde a la economía. La Contabilidad Pública tiene que partir del supuesto previo, en virtud del cual, cuando el alumno llega a nuestra asignatura, ya conoce y sabe Contabilidad, Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, y sobre todo Finanzas Públicas. Tiene como mínimo una idea de la ciencia orgánica del Estado captada, no a través de una asignatura que se llame así, sino a través de los distintos elementos de juicio acumulado en su cultivo del saber, mediante las distintas asignaturas que va estudiando. [(3)]

Estamos a finales del siglo XX, año 1997, y la situación en el estudio de la cosa pública, en las Facultades de Ciencias Económicas no es del nivel que el pueblo necesita para hacerle conocer el uso de los dineros que entregó al Poder para que proceda a satisfacer sus necesidades. Y esta información a la Comunidad por el Poder Político, se convirtió ya en un reclamo histórico manifestado en nuestra Patria desde sus inicios, y esa demanda se puede satisfacer mediante la Contabilidad Pública que es el instrumento apto, para que los ciudadanos que ejercen el Poder puedan brindar respuestas con contando con bases ciertas.

Para un mejor análisis nos hemos permitido buscar respuestas a los siguientes interrogantes: ¿qué es? y ¿por qué es?.

¿Qué es la Contabilidad Pública?

La sociedad siempre se manejó por convenciones, así, se acepta ahora casi sin someter a discusión, el hecho que dividir a la sociedad en sectores, como si las personas que son

---

[(1)] MATOCQ, E.. - Frente al desastre. En Economía y Finanzas Pública, os. Cid. Pág. 6

[2] GRANONI, Raúl A. Disertación en el Primer Simposio Nacional de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública - Bahía Blanca 1981 - Separata del número 13 de la revista Actualidad Administrativa 2do. Semestre de 1982 Pág. 42.

[(3)] LICCIARDO, C. A, Exposición en el Primer Simposio Nacional de Profesores de Contabilidad Pública, os. Cid. Pág. 47

"seres individuales" pudiesen, validamente, dividir en dos o más partes su naturaleza. Esto hace válida la preocupación que si los entes sociales creados por los hombres y dotados por ellos de personería propia pueden tener una "**doble naturaleza**", o si, cuando hacemos la distinción, nos referimos a una forma que nos permita distinguir si la riqueza administrada corresponde a la totalidad de la población o a una persona física o grupos de individuos a los cuales los hombres dotaron de personería ideal y le concedieron capacidades.

"Lo trascendente en este aspecto es precisar cuál es el objeto de la "Contabilidad Pública" ó "Derecho Público Contable", como rama autónoma del conocimiento y en tal sentido, es útil seguir el método de Giovanne Zaccaria, quién en "Contabilidad di Stato", demuestra la diferencia entre el Derecho Administrativo, que trata de resolver los conflictos existentes entre la Administración del Estado y los administrados, mientras que el "Derecho Público Contable", tiene como objetivo resguardar el patrimonio del Estado, sujeto a la gestión de la hacienda pública, de asegurar la potestad del Poder Legislativo, como órgano volitivo, dentro del esquema del gobierno representativo de la voluntad del pueblo soberano frente al poder administrador y a los demás gestores de la hacienda y llegado el caso determinar las responsabilidades emergentes de esa gestión" [4]

La Contabilidad se refiere a la organización, gestión y control de la hacienda. Comienza con la organización de la misma, prevé sus objetivos, planea y decide sus estrategias para lograrlos, y pone en ejecución las acciones convenientes, utilizando los bienes apropiados, para los fines previstos, ejerciendo el debido control en la tonalidad del proceso, y sus instancias.

Para poder cumplir con los objetivos de la organización, de la gestión y del control de la Hacienda Pública, la Contabilidad requiere el auxilio de otras disciplinas: la Política, el Derecho, la Economía, la Administración, la Sociología, las Finanzas, etc., y para tomar razón, medir, presentar y decidir en la materia referida, usa la Teneduría de Libros, que se encarga de la recolección, cuantificación, registración, y presentación de los actos y hechos de riqueza originados en la Hacienda. La Teneduría de Libros es solamente una técnica que contribuye a la disciplina Contabilidad, pero que no puede sustituirla.

¿Los por qué de Contabilidad Pública?

♥ ***El porqué de Contabilidad:***

Porque la Contabilidad tiene como función facilitar la organización, gestión de la hacienda y ésa es la materia que trata la asignatura.

Se inicia con la organización política de los pueblos que, para satisfacer sus necesidades requiere medios y acciones coordinadas tendientes a ese fin, surgen así las normas dictadas por los hombres que les permiten convivir, y encarar las actividades para acceder a la posesión de bienes, obtenidos los mismos, buscar el reconocimiento y verificación de su pertenencia por la comunidad, y el realizar actos, hechos y omisiones que afectan sus patrimonios. Para proceder a la clasificación de los bienes, registración de los datos en forma sistemática, y presentar los resultados de esos procedimientos, para que quienes tienen la responsabilidad de su administración, puedan tomar las medidas relacionadas con los objetivos que justifican la existencia de la hacienda que constituyeron y basadas en las normas sociales dictadas como una necesidad para convivir en una comunidad organizada políticamente, normas que se refieren a situaciones jurídicas, económicas, financieras y patrimoniales, sobre la base de ellas proceden organizar sus haciendas, a diseñar los procedimientos de organización, gestión y control.

La Contabilidad para una eficiente gestión requiere el auxilio de una disciplina de registro, que permita el análisis de los hechos y actos de naturaleza patrimonial, jurídica,

[4] GRANONI, os. Cid. Pág. 43

económica, financiera, su registración sistemática, y su presentación de forma tal que permita su verificación y la toma de decisiones relacionadas con el "manejo" de la hacienda. Esa disciplina es la Teneduría de Libros,

Es misión de la Contabilidad interpretar las cifras que previamente ha clasificado, ordenado y registrado la Teneduría de Libros en su carácter de disciplina auxiliar, y con los aportes de la Economía, las Finanzas, el Derecho, la Sociología, la Estadística y otras disciplinas tomar las decisiones que hacen a la gestión de la hacienda para la obtención de los fines, que justifican la existencia de una hacienda, cuyo titular sea el pueblo.

"El trabajo de contabilidad está bien ejecutado cuando la Teneduría de Libros proporciona datos significativos e importantes, presentados e interpretados en forma susceptible de estimular su comprensión, y ofrecer la posibilidad de adoptar decisiones constructivas y bien inspiradas. [5]

La Contabilidad se encuentra referida a la gestión de los bienes que posee una persona física o jurídica existente en un espacio de dominio político organizado como una Comunidad Social.

Es una grave confusión, que se repite en forma cíclica, el creer que la Contabilidad es la Teneduría de Libros, Esto es una deformación que puede llevar a no saber distinguir y diferenciar lo que es ciencia, de lo que es técnica o arte. Y creer que la Contabilidad Pública, es la Teneduría de Libros de una Administración Pública, es ignorar qué es la Contabilidad, qué es el Contador y no tener nociones claras de Contabilidad General, de Finanzas, de Derecho Público y Privado, de Administración, de Políticas Públicas, En resumen es haber concurrido a una Universidad y no haber adquirido la naturaleza de profesional universitario.

La persona que tiene por oficio la Contabilidad, recibe en nombre de Contador. Al respecto, leemos Joaquín Seoane:

"Puede observarse que a medida que se disminuye en el orden de importancia o en el volumen de los negocios de la unidad económica, que el contador se va convirtiendo en un tenedor de libros; a la inversa, cuando el negocio de expande y abarca múltiples aspectos y complicaciones sus funciones y autoridad se amplían en forma notable.

La restricción generalizada sobre el alcance de las funciones de ese empleado debe atribuirse a las siguientes circunstancias

1. Deficiencia de la enseñanza técnica dada a quienes ostentan el título de contador, por establecimientos educacionales no controlados, que se limitan a impartir conocimientos de teneduría de libros.

2. Falta de bibliografía especializada, hasta hace muy pocos años.

3. Educación incompleta del comerciante sobre las tendencias y necesidades de la empresa moderna.

"La diferencia fundamental que existe entre la contabilidad -tomada como ciencia- y la teneduría de libros, -reconocida como arte-, recién se ha demarcado suficientemente en los últimos tiempos y es ella la que, a su vez fija claramente las funciones y deberes del contador y del

[5] PATON, William A. Tratado de Contabilidad - De. Partenón - Bs. As. 1964 T.1

tenedor de libros, sin que tal hecho impida refundirlas en una sola persona, por empleados independientes" [6]

♥ ***Él ¿ por qué de? publica:***

Lo público es lo que atañe al pueblo. Y al pueblo como sociedad humana, organizada en forma social, política, jurídica y económica le importan todas las acciones, los hechos y las omisiones realizadas para conseguir el bien de la generalidad, privilegiado por sobre los intereses particulares de cada uno de sus habitantes.

En el terreno de las convenciones idiomáticas, escuchadas a diario en los medios de comunicación y en la "jerga popular" es común atribuir el carácter de público a lo que se encuentra al servicio de la organización administrativa de un Estado, sea éste nacional, provincial o municipal. Sin caer en cuenta que los gobernantes de los Estados y los hombres que en ellos cumplen las funciones, que determinan las leyes, son públicos porque sirven al pueblo que en su condición de titular de la soberanía, el que creó los Poderes y las Instituciones, les estableció un mandato que y les confirió, al Estado y sus Instituciones el carácter de público y la naturaleza política, y a los hombres que tienen la misión de deliberar para gobernar y de decidir en su nombre, la de empleados del pueblo, reservándose la titularidad del patrimonio, tanto del físico como del inmaterial como del cultural que debe preservar.

Toda Contabilidad, independientemente de la naturaleza del Derecho que la rige: sea éste público o privado, es pública, porque se refiere a la gestión de los bienes materiales, financieros, económicos y culturales que posee el pueblo como titular de la soberanía, y que administran por medio de sus representantes, o porque son dineros, bienes, derechos y ob ligaciones de personas de derecho privado, que por encontrarse en un espacio, jurídico y socialmente organizado, tienen que constituirse, organizarse gestionares y controlarse de acuerdo a las normas que para esos fines dictó la Comunidad organizada, en salvaguarda de los patrimonios de sus habitantes y para promover el bienestar general en libertad y con justicia

La Contabilidad de los bienes (materiales e incorpóreos) que administra El Estado, es pública, porque corresponde a los movimientos de riqueza, que acaecen en el manejo de los dineros que el pueblo entregó a los mandatarios, como medios necesarios para ser gobernados, con justicia, en libertad y con transparencia en el camino que conduce al bien común, privilegiado sobre el bien particular

.

Como lo manifestáramos más arriba, la diferenciación en sectores público y privado, es una convención que no hace la esencia de la Contabilidad. La Contabilidad es siempre pública por el servicio que presta al pueblo, se refiera tanto a la organización, gestión y control de patrimonios privados (que conforme los ordenamientos jurídicos se sujetan a normas dictadas por los Poderes Públicos, por técnicas generalmente aceptadas y por las exigencias de los mercados), como a la hacienda del pueblo administrada por sus representantes, (que se sujetan a normas legales, que deben "iluminarse" con técnicas generalmente aceptadas.

♥ ***Él ¿ por qué? de su contenido***

Cuando nos hemos referirnos a los objetivos de la asignatura Contabilidad Pública, en la cátedra de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Salta, los consideramos conforme a la clásica división en: Cognoscitivos, Psicomotríces y Socio Afectivos, de la siguiente forma

:

[6] SEOANE, Joaquín A - Diccionario de Organización, Administración y Ciencias afines - De. Selección Contable. Buenos Aires 1968

♦ Cognoscitivos:

Para permitir la formulación y el perfeccionamiento de la doctrina aplicable a la organización administrativa, a la gestión financiera, económica, patrimonial y al control de la hacienda, cuyo titular y mandante es el pueblo, brindándole la información referida al **ser y al deber** ser de la gestión de los bienes en un sistema social y jurídico organizado como una República Federal,

♦ Psicomotrices:.

Contribuir a despertar en el graduado en Ciencias Económicas aptitudes, que lo lleven a tomar las actitudes necesarias, para desempeñarse en forma eficiente en la organización, dirección, gestión y control de la actividad de la Administración Pública lleva adelante con los dineros de la comunidad le aportó para atender las necesidades generales, tendientes el bien común.

Teniendo presente que los cambios permanentes provocados por los avances de las ciencias y las técnicas, modifican las estructuras y proveen de nuevos medios, lo que requiere de los hombres que por mandato político ejercen la obligación de administrar como del graduado universitario una preparación básica que sostenga su proceso de actualización permanente y acreciente su vocación de servicio.

♦ Socio afectivos

Despertar en los estudiantes la canalización de su vocación de servicio a la comunidad mediante su inserción y participación en la dirigencia de la comunidad política, social y jurídicamente organizada, tratando de contribuir con su esfuerzo a la formación del ciudadano que con responsabilidad busque y aplique los medios idóneos conducentes a la satisfacción de las necesidades colectivas. Fomentando en ellos el espíritu de pertenencia del hombre al todo y del todo a las partes. Esto es sentirse parte y ser protagonista en la gestión de la hacienda pública.

♥ ***El objetivo de la Contabilidad Pública:***

La Contabilidad Pública tiene como objetivo **exteriorizar la verdad sobre la composición y la gestión de la Hacienda Pública de un Estado,** o dicho en distintos términos demostrar y explicar entre otros, el alcance hacendal del programa político formulando por el gobierno, disponiendo lo necesario para conocer su evolución, y para emitir un juicio sobre sus resultados.

Es para poder cumplir ese objetivo, que la Contabilidad Pública debe comprender todos los actos, hechos y omisiones producidas con relación a la Hacienda del pueblo, sean éstos de naturaleza, política, económica, financiera o patrimonial.

Es una falta de visión de la totalidad y complejidad del panorama con el cual se enfrenta el Gobierno, creer la Contabilidad que se refiere únicamente al accionar financiero de un Estado.

Entre los conceptos de Administración Financiera, uno de los más ricos por su claridad, es el expresado por el Dr. Eduardo Candioti como: "Administración financiera de una hacienda es el ordenado manejo de los recursos líquidos, la obtención más apropiada de los mismos y su aplicación habilidosa, con el fin de lograr objetivos dentro de un entorno ético, todo ello mediante la mejor combinación de factores productivos, para lo cual se requiere el auxilio de

técnicas cuantitativas, el reordenamiento de datos predominantemente contables y la permanente interlocución con el mercado de capitales" [7]

La Contabilidad Financiera de un Estado, es la parte de la Contabilidad Pública, que se refiere al manejo del Presupuesto, y del Tesoro, pero no es toda la Contabilidad, por cuanto el patrimonio de un pueblo no es únicamente su capacidad impositiva y la gestión de los recursos líquidos, sino que por ser sustitutiva del interés general que tutela y por comprender a bienes y valores de la sociedad su naturaleza es esencialmente política, además de patrimonial, económica y financiera.

El 20 de Mayo de 1981, los Profesores Universitarios de Contabilidad Pública, reunidos en la ciudad de Bahía Blanca, luego de las deliberaciones llevadas a cabo en lo que fue el Primer Simposio Nacional de Profesores de esa disciplina, concluimos definiendo en objeto de Contabilidad Pública, desde el punto de vista de su organización, gestión y control.

Desde el punto de vista de la organización, la "Contabilidad Pública" se ocupa de las distintas funciones de la Hacienda Pública, de los órganos del Estado encargados de su cumplimiento y de las interrelaciones existentes entre los mismos.

Desde el punto de vista de la gestión, la "Contabilidad Pública" se ocupa de la significación de los elementos integrantes del Presupuesto y el seguimiento de las etapas relativas a su ejecución, del régimen de contrataciones y de la incidencia de los contratos y las variaciones patrimoniales en la situación de la hacienda.

Desde el punto de vista del control, la "Contabilidad Pública" se ocupa de la comparación entre la predeterminación de funciones y su cumplimiento, de la especie y grado de la responsabilidad de los agentes que tienen a su cargo la gestión y de los órganos que las verifican y juzgan.

El contenido de la Contabilidad Pública, se refiere a la organización administrativa que asume el Estado para la gestión de la Hacienda del Pueblo, comprende todos los hechos de riqueza producidos en ella, sus incidencias, tanto jurídicas y patrimoniales, como económicas y financieras , de modo de permitir que el Pueblo conozca con oportunidad el uso que el Poder hace de sus riquezas, y juzgar, por órganos y medios, con competencias para ello, el grado de transparencia, de eficiencia y eficacia, en suma el compromiso que poseen los gobernantes con las virtudes cívicas.

La Contabilidad Pública no es la norma dictada por el Gobierno para administrarse, sino que es la causa por la cual el Poder Político tiene que dictar una norma, que debe actualizar en forma permanente, puesto que las normas deben acompañar a los cambios estructurales, una norma no puede producir un cambio, por no tener la naturaleza de causa, siempre será una consecuencia y nunca el motivo.

Es el hombre como "causa eficiente" de la prospectiva quién produce los avances de las ciencias y de las tecnologías, las normas son medios con relación a los objetivos que se pretenden lograr: la convivencia social, para lo cual deben dictarse las normas jurídicas. Reiteramos lo escuchado en varias oportunidades al Dr. Moisés Litgmanger "El traje se hace para vestir a un hombre determinado y no hacemos primero el traje y luego buscamos el hombre que se adapte al traje".

[7] CANDIOTI, Eduardo M - Administración Financiera, a base de recetas caseras - Universidad Adventista del Plata - De. 1996, Pág. 19

Los Poderes Públicos, de acuerdo a sus cartas constitutivas, tienen facultades para dictar normas a las cuales deben ajustar el manejo de la hacienda del pueblo, esas normas forman parte de los procesos de decisiones reglados propios de cada uno de los Estados y deben responder a las necesidades producidas por los avances de la sociedad. Pero no deben tener facultades tales que invadan los ámbitos de las disciplinas científicas y técnicas, que obran en auxilio de la Política, no deben las normas emitidas por los órganos del gobierno impedir los avances de las ciencias y las técnicas, por corresponder a órdenes distintos de la naturaleza de las cosas.

Es una tentación del poder, caer en la confusión querer sustituir con normas dictadas por los hombres, los principios en los cuales se asientan las ciencias. Un anhelo manifestado, ente otros por Bayetto, Arévalo, Granoni y Matocq hizo realidad la Ley 24.156, al disponer que un servicio público especializado, dicte y mantenga actualizado el Sistema de Contabilidad, otro aporte en el sentido normativo está constituido por el Informe 2 - Sector Público - Emitido por la Federación Nacional de Consejos Profesionales, como: Normas Contables Profesionales de aplicación a la Contabilidad de la Hacienda Pública. Pero el Estado Nacional argumentando que tienen por su autonomía facultad para dictar sus propias normas procedió mediante Resolución Ministerial 25 a disponer los principios de contabilidad a los que se ajustaría el Estado, pero la Federación de consejos Profesionales procedió a dictar la Resolución Técnica N° 16, que no resuelve la polémica sino que la agrava por la confusión de funciones o objetivos.

Importancia de la Contabilidad Pública:

El Dr. Eugenio A. Matocq, en el fascículo quinto de sus escritos titulados "Del Orden a la Ignominia", en el año 1969, en oportunidad que la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires estudiaba la "supresión de la cátedra de Contabilidad Pública como materia obligatoria" nos dijo: que esa supresión condenaba a los alumnos a ignorar la realidad financiera, Administrativa y Patrimonial de la Hacienda Pública. En la que todos somos socios y de cuyo buen manejo dependen hasta la libertad de sus habitantes. [4] La importancia que posee la asignatura para el ciudadano es innegable, se trata de la disciplina que informa a la comunidad el uso que hace el poder del patrimonio del pueblo e indica la transparencia o la opacidad existente en el manejo de la "Cosa Pública".

"La universalización comienza a manifestarse con el modo de producción capitalista. Yo prefiero hablar de Universalización" más bien que de "globalización", un término de origen periodístico actualmente en moda. La universalización es más antigua, aunque las condiciones objetivas para que este fenómeno fuera total se producen en las últimas décadas del siglo XX, gracias a los avances de tipo científico técnico. Todo se ha universalizado: la ciencia, la tecnología, las comunicaciones, la economía; todo es universal, salvo la política, que parece haber quedado atrasada. En el mundo actual, el Estado -Nación es una institución envejecida que no responde a la realidad. El siglo XXI va a producir la universalización de la política no creo que pasen muchas décadas antes de que aparezca un organismo supranacional, algo así como las Naciones Unidas, pero con poder de decisión..... La universalización del capitalismo no garantiza nada. Se limita a crear las condiciones económicas para desarrollar formas productivas, depende de la política que esto se traduzca en una mayor y mejor calidad de vida de la gente [5]

La denominada "universalización o globalización", en esencia es la concentración de los medios, financieros, económicos, y el tratar de regular el mundo por intermedió de "Grupos de Poder", que por definición lógica de sus objetivos, no es la prioridad del interés de la generalidad, sino que en el fondo son una políticas "hedonistas y crematísticas", que privilegian los

[4] MATOCQ, Eugenio.- Del Orden a la Ignominia - Frente al Desastre, en os. Cita. Pág. 6
[5] SEBRELI, Juan J. - Diario El Tribuno - Salta 27 de julio de 1997 Pág. 2 - en artículo firmado por Francisco Sotelo.

intereses particulares de los grupos detentadores de los medios y subordinan la Política y las disciplinas humanísticas a Economías y la Finanzas de grupos de poder.

La Contabilidad Pública, recoge para su elaboración las normas de los Derechos Públicos, de las Finanzas y de la Economía, es auxiliada por otras disciplinas, referidas a los derechos de los hombres y trata de la propiedad pública, de la organización, gestión y control de la hacienda de un pueblo político, jurídico y socialmente, organizado a lo largo de su historia, que para satisfacer los intereses generales creó un Estado, cuya misión entre otras, es permitir al hombre conocer el destino de sus aportes, para poder juzgar la gestión de sus mandatarios. Indudablemente que por ser el medio que tiene aptitud y actitud, para mostrar al pueblo la forma en la cual el Poder usa los dineros: **molesta a los mentores de la globalización, llamada en forma acertada por Juan Sebreli con el nombre "universalización"** que tiende a usar el poder económico-financiero, para atender sus intereses particulares con el nombre de políticas públicas.

Estamos frente una situación crucial para la organización de la sociedad, la "universalización - globalización", o "poder supranacional" para poder hacerse una realidad institucional, requerirá la caducidad de los Estados como forma orgánica de la sociedad. , Al parecer primero, serán los Municipios, luego los Estados que forman los países, y por último de las naciones, como dijo José Mármol: "solamente nos queda el mísero orgullo de un tiempo que fue" (Oda a Juan Manuel de Rosas)

Pero aún así, sin la existencia de Estados y de países, seguirá siendo necesaria e importante la Contabilidad, mientras existan más de dos hombres, y la Contabilidad Pública si esos hombres se encuentran organizados respondiendo a alguna forma social de vida comunitaria, dando respuesta a su condición de seres sociales capaces de adquirir derechos y contraer obligaciones.

A lo largo del trabajo hemos dejado en claro, que el elemento de unión de los hombres entre sí, es ese algo que sentimos, que vivimos, que transmitimos, que mueve a la humanidad con una fuerza mayor que el poder y que el dinero: **el amor**, y ese sentimiento que nace del espíritu, es lo que cohesiona las ciencias entre si y las humaniza, y sirve de fundamento al interés general, manifestado por el bien común que permita gozar la paz social y al final triunfará porque su raíz corresponde a la naturaleza humana y su guía es la pregunta angélica: ¿Quién cómo Dios?

Las ciencias que hacen a la convivencia social, volverán a tomar vigencia, cuando el hombre luego de golpearse sin lograr el objetivo de suplir con el poder de la técnica, el amor humano, comprenderá que son cosas y valores de naturalezas distintas.

Luego de analizar planes de Estudios y proyectos de carreras de distintas Universidades, relacionadas con la formación del Contador Público, y analizar los perfiles profesionales, llegué a compartir la casi totalidad de los perfiles propuestos, pero cuando comparé los contenidos para las asignaturas que permitan llegar a esos contenidos advertí contradicciones que me indicaban que esos contenidos no se compadecen con esos perfiles.

En lo que respeta a la formación los planes siempre apuntan a la formación del hombre, mientras que los contenidos apuntan a una capacitación profesional, a un egresado fácilmente substituible por la técnica. En algunos la enseñanza de Contabilidad es muy escasa, se privilegia la Teneduría de Libros por sobre la Contabilidad. Se insiste peligrosamente en brindar a los egresados actitudes y no las aptitudes para de ocupen el lugar de dirigente social que le corresponde en la sociedad, y contenidos que apuntan en la carrera de grado a una orientación específica, ignorando el amplio espectro que debe servir un egresado. Los contenidos en algunos casos pueden llegar a coartar la libertad de elección posterior que puede tener el egresado cuando aspira a una especialización.

El Estatuto de la Universidad Nacional de Salta, aprobado por Resolución A.U.001/96 y 1.038/96 del Ministerio de Cultura y Educación, es claro en sus Bases, así en los puntos III y IV nos dice:

"La Universidad tiene por misión la generación y transmisión del conocimiento, de la ciencia y sus aplicaciones y de las artes. Su fin principal es la educación desde la perspectiva ética"

"La Universidad procura la formación integral y armónica de la comunidad universitaria, docentes, estudiantes, graduados y personal de apoyo universitario, e infunde en ellos el espíritu de rectitud moral y responsabilidad ética y cívica. Forma investigadores, docentes y profesionales idóneos. Mantiene con sus graduados vínculos permanentes a través de un proceso de formación continua dirigido a su actualización y perfeccionamiento, promoviendo la enseñanza, la investigación y la práctica profesional comprometida con la problemática del país y de la región"

La misión de las Ciencias Económicas, en lo que se refiere a su relación con los hombres (porque las Ciencias Económicas, y las disciplinas contables son Ciencias Humanas**),** está enunciada con muy pocas pero profundas palabras por S.S., el Papa Juan XXIII: **"no sobran los comensales, sino que la comida está mal distribuida en la gran mesa de la humanidad",** y en esa distribución tiene mucho que ver la Contabilidad que se ocupa de la organización, distribución, gestión y control de la comida en la "gran mesa de la humanidad".

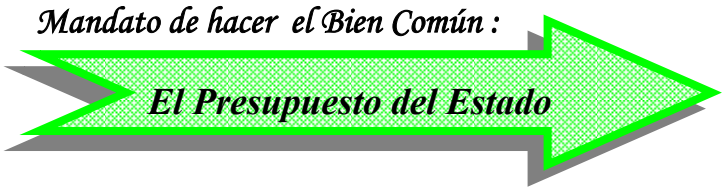
:

En resumen:

La Contabilidad Pública es el sistema de información, que por dedicarse a la, clasificación, registración, y presentación de los hechos de riqueza ocurridos en relación con Hacienda Pública, se constituye en un medio apto para que quienes ejercen el Poder en nombre y representación del pueblo puedan poner de manifiesto con veracidad transparencia, integridad y claridad el grado de cumplimiento del mandato de gobernar que la sociedad, política, jurídica y socialmente organizada, es decir "El Pueblo" les ha mandado hacer

FASCICULO 4

.Docente:
Gustavo E. Wierna



Del Presupuesto en un Estado Republicano donde la soberanía reside en el Pueblo y es ejercida por medio de sus representantes, tenemos casi tantas definiciones, como autores trataron el tema. Pero no encontramos contradicciones en ellas sino que cada una acentúa el concepto en la zona que más le interesa, conforme al tema que trate.

En su esencia el Presupuesto es el Plan de Acción, el Mandato de Hacer expresado en términos financieros, que en nuestro país, tiene su nacimiento en la Constitución, para cumplir los objetivos señalados por la Constitución, establecidos en el Preámbulo: constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, promover el bienestar general, proveer a la defensa común, promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad.

El artículo 75 de la Constitución Nacional en su inciso 8 nos dice: "Fijar anualmente, conforme las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo [(1)], el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión.

(1) *El inciso 2, tercer párrafo dice: "La distribución entre la Nación, las Provincias y la ciudad de Buenos aires y entre estas, se efectuarán en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto, será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente al desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional*".

Por lo tanto conforme el artículo 29 es una facultad indelegable del Poder Legislativo, no es una materia de administración o sujeta una emergencia pública que justifique la aplicación de las delegaciones previstas en el artículo 76, por ser la remisión del Presupuesto atribución que la Constitución le atribuye al Poder Ejecutivo por intermedio del Jefe de Gabinete (art. 100 inc. 6 de la CN)

En el caso que al cierre del Ejercicio no se hubiese sancionado el Presupuesto del Ejercicio siguiente lo que corresponde conforme a las leyes es la prórroga del vigente al 31 de diciembre el Poder debe tomar las providencias para hacer frente a la continuidad de los servicios, el 1ro. de enero, los hospitales funcionen, la gente nace y muere, el hombre debe respirar y comer, o sea que existe una continuidad producto de las leyes naturales y biológicas, a las cuales el Estado debe satisfacer.

Para ello la mayoría de las leyes fundamentales prevén la prórroga del presupuesto vigente al 31 de diciembre, normalmente en su totalidad y por lo general que las Partidas Presupuestarias votadas por una sola vez o para una finalidad que ya fue satisfecha no se prorrogan, sus saldos constituyen el Crédito Presupuestario no utilizado, no siempre debe considerarse una economía de inversión, sino que pueden considerarse como necesidades no satisfechas o ser producto de restricciones de gastos dispuestas por la Administración. .

El Presupuesto es esencialmente un Plan de Acción, un Mandato de Hacer que el Pueblo por medio de sus Representantes dispone que realice el Poder a los fines de gobernar la Comunidad en su camino al bien común.

Para conceptuar el mismo es probable que se haya partido de una lista de necesidades que deben satisfacerse durante toda la existencia de los hombres y que ellos con sus solas fuerzas no podrían satisfacer y que son repetitivas, crecientes y cambiantes conforme los avances de la civilización, el paso siguiente lo constituyó el hacer tomar conciencia al pueblo de la obligación moral de contribuir al sostén-miento del Estado que le debe brindar funciones indivisibles que son vitales para la sociedad, como ser:: el orden público, la Justicia, la seguridad física y mora, en general el goce de los Derechos Humanos, comenzando por los derechos a la vida a la libertad y realizarse como personas humanas conforme sus vocaciones y capacidades.

Con el nacimiento de los Estados representativos, se asignó a los represented del pueblo la doble función: Crear mediante regímenes impositivos los tributos que formarán el Tesoro Público, en cual distribuirán mediante el Presupuesto, asignando las prioridades de los gastos, y así se acuñaron conceptos y definiciones de la institución pública llamada Presupuesto.

Se parten de dos supuestos distintos uno que podemos llamar Presupuesto Financiero Puro, y que últimamente se lo confundió con el Presupuesto de Déficit cero. Lo que significa que primero consideramos los Recursos que tenemos, y luego aplicamos a la satisfacción de las necesidades de acuerdo a la valuación y criterio de quienes mandan, donde el Pueblo que es el dueño de la Hacienda pasa a ser u "convidado de piedra". Luego se replanteó el tema y se consideraron primero las necesidades públicas y luego se buscaron los medios de financiamiento.

"En la hacienda del moderno estado democrático - por definición depen-diente en grado sumo y al propio tiempo influida por la aplicación del principio de la separación de los poderes. El presupuesto alcanza un tercer objetivo, además del sistema económico y del jurídico, es el de índole político, pues el presupuesto alcanza constituye un modo de expresar en cifras las aspiraciones del todo social. Por ser la Política el arte de la conducción y el gobierno, con miras a concretar el bien común como fin esencial, todo plan político dirigido a un mejor ordenamiento de una sociedad, a la satisfacción más acabada posible de sus necesidades públicas y el

desenvolvimiento de sus potencias, se ha de manifestar forzosamente en la orientación del plan financiero" [2]

Definiciones.

⇨ La definición que formulara el Profesor Juan Bayetto, citada por ATCHABAHIAN,, ofrece una idea más acabada aún del presupuesto al contemplar todos sus aspectos, es el acto administrativo legislativo por cuyo conducto en correspondencia a cierto lapso y con fuera de ley, se fijan preventivamente los conceptos y con relación a estos 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 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 valuados por ramos [3]

Más adelante aclara que es un acto administrativo-legislativo, con fuerza de ley, por cuanto interviene en su preparación el Poder Administrador, que en su carácter de colegislador remite el Proyecto de Proyecto, pero el mismo no tiene la fuerza de cumplimiento de un "Acto Administrativo formal", puesto que al no decidir no es fuente de Derecho, sino como lo dice Bielsa es un acto de administración (proyecto de ley, dispuesto por la Constitución) que puede ser aceptado, modificado o rechazado por la Legislatura en su carácter de órgano competente para establecer los gravámenes y decretar la inversión de la renta pública..

⇨ Cayetano Licciardo, siguiendo el concepto expresado por Salvatore Sica en el Diccionario Universal de Finanzas Públicas nos dice: "Que el Presupuesto es la fórmula actual, de la Justicia Social de un Estado. El no es una cuenta preventiva o una cuenta consuntiva. Él es el sistema constitucional de órdenes, de límites, de garantías, de competencias y de responsabilidades, necesariamente inserto en el orden político, orgánico y económico del país. En sustancia, en sí mismo es la imagen de un Estado y en sus signos nos viene indicando la potencia, la estructura y la prudencia. Él no es más un problema contable o de teneduría de libros. : es el problema máximo del Estado y en el se resumen las explicaciones y las soluciones de todo problema. Ponerlo en ejecución 1) Mediante la máxima adhesión a su disciplina (legitimidad) y 2) mediante la máxima adhesión al fin es eficiencia, constituye la realización suprema de la Justicia Social del Estado

⇨ José Terry, en su obra 'El control de la Administración Pública' nos dice que después de la Constitución la más importante de las leyes es la de Presupuesto: porque sus partidas revelan el estado de la cultura moral e intelectual del pueblo, sus adelantos o retrocesos materiales, su situación económica y financiera. Puede compararse el presupuesto al espejo donde se reproduce fielmente la vida de la Nación

⇨ En mi libro 'Prospectiva del Presupuesto Público, luego de preguntarme ¿Qué es el Presupuesto Público? Respondí que el mandato para hacer que el pueblo por medio de sus representantes, confiere a los hombres que ejercen el Poder, para que satisfagan las necesidades públicas y así lograr el bien común que conduzca al pueblo a vivir la Paz Social. Debe indicar la especie y el monto de los recursos que detraerán los mandatarios de sus mandantes para erogarlos[4] en las distintas necesidades públicas, incluidas en forma cualitativa y cuantitativa. Es en esencia ***LA ECUACIÓN DEMOSTRATIVA DE LA VIRTUD DE UN ESTADO***, que a más de indicar en estructura, la imagen de la organización social, política, económica y financiera, pone

---

[2] ATCHABAHIAN, Adolfo- Régimen Jurídico de la gestión y del control en la hacienda Pública y del control en la hacienda – ED. Desalma 2000

[3] IBIDEM, Citando a Bayetto, en Temas de Contabilidad Pública, fascículo II pág. 10/11

[4] "Erogarlos" Se encuentra usado en la primera acepción del Diccionario de la Real Academia: distribuir, repartir bienes o caudales

de manifiesto la escala de valores y el grado de compromiso con las virtudes y lo valores de sus Gobernantes.

⇨ La ley 24.156, de Administración Financiera, no define el presupuesto, tan solo se limita en su artículo 12 a decir que "los presupuestos comprenderán todos los recursos y gastos previstos para el ejercicio, lo cuales figurarán por separado y por los montos íntegros, sin compensaciones entre si. Mostrarán el resultado económico y financiero de las transacciones programadas para ese período, en sus cuentas corrientes y de capital, así como la producción de bienes y servicios que generan las acciones privadas". El Proyecto de Ley de Administración 2002 de la Provincia de Salta, tampoco, solamente lo considera como un sistema interrelacionado, formando parte del Sistema de Administración Financiera. Y está bien que las leyes no se ocupen de definiciones, porque estas no corresponden a los que dictan las leyes sino a quienes elaboran las doctrinas que dan fundamento, morales, científicos y técnico a las leyes..

En el sistema Republicano, de acuerdo con las Constituciones, el Presupuesto no es solamente un problema que atañe al Poder Ejecutivo que propone los gastos de la Administración y del Legislativo que debe aprobarlos y sancionar las normas impositivas para su realización, si no que es el ***Problema del Estado,*** porque el Poder Judicial, que junto con lo otros dos órganos (Legislativo y Ejecutivo). Constituyen el Gobierno de la Nación, y tiene por misión el controlar la ***justicia de las leyes impositivas y que los gastos se apliquen a las necesidades públicas***, porque en las distribución de Incumbencias es el Órgano del Poder que tiene la obligación de garantizar que los deberes y los derechos establecidos en Constitución de la Nación Argentina, sean respetados, se encuentren protegidos y los servicios públicos cumplidos [(5)]

Aristóteles en Ética a Nicomaco denomina "justicia legal", por cuanto lo justo es lo que es conforme a la ley, y a la justicia como virtud integral que consiste en la relación con los otros en la igualdad, la cual debe presidir el orden ciudadano, porque la justicia es dar a cada uno lo que acuerdo a sus méritos merece, y desgraciadamente en el "reparto de bienes" en los presupuestos notamos injusticias que el Poder Judicial, a veces por temor y otras por desconocimiento, convierten lo que debe ser un medio apto para administrar justicia, en un mandato que por conceder privilegios, rompe el principios de igualdad de los hombres y se transforma en injusto.

.

Tengamos siempre presente que en el correcto reparto y cumplimiento de sus atribuciones de los tres órganos que ejercen el Poder, se asienta el edificio creado por los hombres como "Estado Democrático de Derecho".

¿Cómo se hace un Presupuesto para un Estado?

El Principio:

El principio por el cual los Estados deben formular un presupuesto, no puede apartarse del Principio de la existencia del mismo, así como aceptamos que el motivo que mueve a los hombres es de ser felices, y para ello debe satisfacer un cúmulo de necesidades espirituales y físicas, dada su naturaleza de ser social no puede hacerlo en soledad, y el fin que se propone el Estado es el bien Común de sus habitantes, en un contexto social y político de relaciones personales y sociales con seres que viven en otras regiones de la tierra, para ello debe usar con probidad los medios los medios aptos y honestos.

[(5)] CONFUCIO- En Pensamientos y Máximas nos dice "¡Oh! Legisladores en vosotros es en quienes la virtud de la sabiduría, debe brillar más que en el resto de las gentes, curaos mucho de las leyes que dictáis. Porque una vez dictadas deben ser cumplidas, peligroso sería dejar de aplicarlas, pero atroz, terrible e inhumanas sería aplicarlas si violasen la virtud de la justicia.

Aristóteles distingue los términos: principio y causa, ambos indican de algún modo un comienzo. Mientras el principio es aquello de lo cual algo procede según el entendimiento, al principio le sigue la consecuencia, a la causa el efecto. Todo es principio, pero no todo principio es causa. Causa es el origen de una cosa. Principio es aquello de lo que algo procede, sea cualquiera la forma de procedencia. El principio explica el porqué. La causa explica el cómo se mueve la cosa desde su principio u origen [6]

Es por ello que podemos afirmar que el Presupuesto Público tiene como "Principio generador", la naturaleza social del hombre, como único animal racional que por tener capacidad de diferenciar lo bueno de lo malo, y poseer libertad para optar, es el sujeto de las virtudes y de los vicios, que debe poner énfasis en la Justicia. Si no existe Justicia en la fijación de los tributos o en distribución que hagamos de los mismos, no estamos en presencia de un Presupuesto, sino solamente, de una obligación de pagar el tributo y contribuir a la dilapidación el Tesoro Público.

El Presupuesto de un pueblo surge de considerar los fines que llevaron al hombre a crear la organización que llamaron Estado y que los plasmó, por regla general en el Preámbulo de sus Cartas Constitutivas, y que deben tenerse presentes cuando mediante la Planificación de las actividades que deben cumplirse en el corto, mediano y largo plazo, establecemos las metas y los objetivos. Es por ello que el Presupuesto Público es la ejecución de un Plan de Gobierno en el término de un Ejercicio Económico y Financiero.

Es de uso común en las ciencias humanas de hablar de principios, tomando el término como sinónimos de reglas, pautas o normas del buen hacer, sin entrar en la discusión filosófica de los términos, pero ello solamente se usa con fines didácticos para indicar pautas que deben considerarse importantes.

Hay autores consideran algunos principios o reglas, como meramente formales unas y otras de fondo, ¨¨Pero al igual que los Mandamientos del Decálogo dado por Dios a Moisés, es necesario considerarlos a todos para hacer un buen Presupuesto, para un determinado Estado, y digo "determinado Estado", porque el Presupuesto debe ajustarse a las formas de ejercicio del Poder del Estado que trate, porque suelen existir características comunes y distintas de acuerdo a los sistemas de gobierno , que el pueblo adopta o que el Poder impone.

Es así, como un traje debe hacerse para un hombre conforme a sus medidas y no primero hacer el traje y luego ajustar al hombre a las medidas del traje. El Presupuesto debe hacerse para un Estado determinado y en un momento determinado, teniendo en cuenta las necesidades a satisfacer, el grado de cultura, los medios disponibles, los avances tecnológicos y la idiosincrasia de los habitantes que forman el pueblo.

Lo tradicional en el Derecho Financiero es llamarlos Principios o Reglas que deben tenerse en cuenta para formular el presupuesto de un Estado, así tenemos

a) Universalidad

La universalidad es considerada como primero de los temas que deben tenerse en cuenta. Conforme a este criterio el Presupuesto debe contener

- La totalidad de la hacienda del Estado que trata: Nación, Provincia, Municipio.

- Debe existir un presupuesto para cada uno de los Estados, respe-tando los sistemas de gobierno establecidos por las Carta Orgánicas de los mismos.

[6] LETICIA, Francisco – El problema de la Moral Profesional, Pág. 76

↳ La Hacienda de incluirse diferenciando claramente los entes públicos creados en ese Estado y contener los créditos suficientes para cumplir las funciones que motivaron su creación.

↳ La totalidad de los recursos que se calculan recaudar, sin que existe compensaciones entre recursos y gasto.

↳ El criterio debe ser el de no afectación. Si por el servicio al cual están Destinados es necesario afectar recursos para el cumplimiento de determinadas funciones, el Presupuesto lo debe indicar en forma expresa indicando la norma que lo dispone, por cuanto esos créditos deben considerarse que por el mandato de hacer, nacen ya comprometidos y algunos devengados, constituyendo sumas a pagar y no autorizaciones para gastar.

↳ Corresponde a este criterio el uso de una misma unidad de medida para asignar recursos y créditos presupuestarios a los distintos Servicios dentro de la Administración, por el principio Constitucional de igualdad ante las leyes. Dicho en otras palabras, significa que la política que use el gobernante para la confección del presupuesto debe ser la misma para todos los servicios del Estado. La existencia de Reparticiones Públicas privilegiadas presupuestariamente genera siempre una injusticia.

↳ Con respecto a los Presupuestos de los Organismos Descentralizados que cumplen servicios, que por las características de los mismos no generan los recursos necesarios para su funcionamiento, en el Presupuesto General deben incluirse por separado, respetando sus individualidades y considerando como gastos los aportes que deba hacer la Hacienda Central y como Recursos de cada uno de ellos lo que percibirán por los servicios prestados.

↳ Los entes públicos que prestan servicios divisibles, deben formar parte del Presupuesto General indicando los aportes que el Tesoro le efectuara en el ejercicio y los que los entes efectúen la Tesoro.

↳ Los presupuestos de los organismos indicados en el punto anterior, serán considerados –"disposiciones par administrar" y no "autorizaciones para gastar", para mantener la universalidad y la integridad de la información, deben encontrarse en el Presupuesto General.

↳ Para lograr mostrar la universalidad y la integridad de la acción del Estado, es conveniente que las entidades privadas que presten servicios públicos, originados por las Privatizaciones o por cualquier otra razón se incluyan en el Presupuesto, formando un capítulo especial, que debe indicar el Plan de Acción de cada organismo y el probable costo que el pueblo deberá pagar por esos servicios.

b) Periodicidad:

El Presupuesto General de la República Argentina tiene, de acuerdo a la Constitución una duración anual (artículo 75 inciso 8.). La Constitución establece de esa forma, rango constitucional al Ejercicio Económico, el establecer como atribución del congreso el sancionar anualmente el Presupuesto.

Es importante determinar con precisión los recursos y gastos correspondientes a la gestión de cada ejercicio, es decir en qué y cuánto se gastó en el ejercicio para cumplir el mandato de hacer, que significa el crédito presupuestario

.

c) Equilibrio:

El equilibrio tiende a la igualdad, en términos monetarios de los ingresos y los gastos. Pero el equilibrio del Presupuesto Público es un problema que toca el fondo del problema. Si la igualdad es correcta y la ejecución fiel, debería darse tanto en la Aprobación del Presupuesto, como en el cierre del ejercicio que se reflja en la Cuenta de Inversión.

El equilibrio del Presupuesto de un Estado, no puede limitarse a la igualdad aritmética entre Recursos y Gastos, sino basándose en la justicia distributiva, la igualdad debe darse entre las necesidades que se prevén satisfacer y las satisfechas al final del ejercicio, eso nos indicará el grado de cumplimiento del mandato de hacer que es la base social del Presupuesto.

El equilibrio inicial, debe basarse en la virtud de la Prudencia, en el cálculo de los recursos y consignando todas las necesidades a satisfacer en el Ejercicio, tratando de no general obligaciones traducibles en compromisos para las generaciones futuras, es por ello que la ejecución presupuestaria tiene su base en la Templanza y en la Justicia.

Una muestra del vicio de la Soberbia de los gobernantes que se manifiesta en el Presupuesto y se produce, cuando calculan en más los recursos y ocultan o aumentan los gastos o crean necesidades que no pueden satisfacerse y que sirven de justificativos para recurrir al Crédito, a la emisión monetaria o a la creación de otros medios de pagos que resultan solo son 'placebos' en el presente, que permiten salir de una situación de crisis actual, para crear un problema que debe tratar de solucionar las generaciones futuras, y esto dio nacimiento a una nueva rama de la Contabilidad: la Intergeneracional

d) Previsión

El presupuesto cuando existe una Planificación, es una parte del plan cuya idea central es la formulación anticipada del programa que regirá en el futuro. Cuando no existe una Planificación el presupuesto pasa a constituirse en el plan anual del Estado.

Conforme este criterio, en el Presupuesto deberán preverse todas las acciones de gobierno que signifiquen movimientos de su hacienda, esta previsión debe efectuarse antes de iniciado el ejercicio al cual se refiere el Presupuesto, si bien es de naturaleza Constitucional, la misma norma en muchos Estados establecen una salida fácil: la prorroga, del Presupuesto vigente hasta se sancione el correspondiente a ese Ejercicio. En la Provincia de Salta en la reforma de constitucional de 1986, se incluyo en el artículo correspondiente a las –Atribuciones y Funciones del Poder Legislativo (que se mantiene en la reforma de 1998 en el Artículo 127 inciso 2 quinto párrafo, que textualmente dice: 'No pueden las Cámaras pasar a receso sin haber aprobado y sin haber considerado la Cuenta General del Ejercicio'. Pero esa norma de buena administración no se cumplió, y cuando llegó la fecha que establecen para sus sesiones ordinarias, no cierran el periodo legislativo, sino que pasan a un 'cuarto intermedio' hasta el mes de febrero o marzo. y el Presupuesto, que puede haber sido presentado por el Ejecutivo dentro del plazo establecido (31 de agosto), no es considerado, y entonces no existe la previsión, que brinda el presupuesto y este pasa a ser una rendición de cuenta, de lo gastado a esa fecha y que se prorrogan al ejercicio futuro.

La previsión presupuestaria no es un producto de la 'futurología o de la adivinación' sino condición de la virtud dc la previsión, que debe permitir efec- tuar las revisiones periódicas tendiente a verificar las desviaciones y corregir los errores, para que el Control Legislativo posterior, sea un realidad y deje de ser el control autopsia, que nos puede decir las causas de la muerte, pero no devuelven la vida. Porque las responsabilidades políticas solo son juzgadas después por la Historia y cuando el responsable ya no es punible, por el daño que causó al pueblo,

porque una de las características de la Hacienda Pública es la de ser perdurable, mientras los hombres que la Gobiernan son transitorios.

e) Exclusividad:

El Presupuesto debe referirse exclusivamente a los recursos calculados y a los gastos autorizado, que responden la mandato de hacer, satisfaciendo las necesidades públicas mediante el accionar del Gobernar, que es mucho más que la función de Administrar..

No debe ser la "Caja que Pandora" abrió y liberó todos males que allí se encontraban, cuando la cerro solo quedó guardada la virtud de la Esperanza, que es la que mantiene aún la vida, con esto queremos significar que no puede la Ley de Presupuesto crear o suprimir servicios, modificar o crear impuestos, conceder privilegios etc., y lo que es peor aún, compartiendo el pensamiento del Dr. Adolfo Atchabahian, proceder a delegar funciones Legislativas en órganos administrativos (un ejemplo claro de ello resulta de una 'cláusula gatillo' que faculta al Poder Ejecutivo a proceder a modificar el mandato de hacer que dispone el Presupuesto, mediante reestructuraciones presupuestarias)

***f) Responsabilidad**:*

Una diferencia fundamental entre el Presupuesto de un Estado, con el Presupuesto que puede hacer una empresa privada, radica en la naturaleza de los mismos. El Presupuesto de un Estado es un mandato para Gobernar usando los bienes y recursos que son del pueblo, por lo que su naturaleza es pública y ordena recaudar las rentas y decretar su inversión teniendo como fin el bien de la Comunidad, mientras que un Presupuesto en un Empresa Privada, es solamente una norma de administración, que debe modificar toda vez que cambien o se modifiquen las estructuras de los Mercados, porque su finalidad, aparte del fin social que cumplen es obtener el lucro que le permita subsistir y crecer.

Para el agente público, que en un 'hacedor del bien común' el Presupuesto es un mandato que genera responsabilidades por su incumplimiento, tanto den defecto como en exceso, las que no solamente son administrativas, sino que pueden ser penales y políticas.

g*)Exactitud*

La base de la exactitud la encontramos en la virtud de la prudencia que debe manifestase en el mayor grado de exactitud y de sinceridad en los recursos y en las autorizaciones para gastar en cumplimiento del mandato de hacer.

Ello nos lleva a eliminar los cálculos optimistas, por cuanto los recursos siempre se encuentra limitados por la capacidad tributaria del pueblo y por uso moderado de la capacidad de endeudamiento, a la vez que debe centrar la atención que los gastos sean lo normales para la satisfacción de las necesidades, buscando la economía, eficacia y eficiencia de los gastos públicos, centrando la atención en el cumplimiento de la Ética Fiscal..

Esa es la exactitud que debe buscase, puesto que la exactitud de los cálculos matemáticos no pueden considerarse como un criterio de formulación, porque esos errores se deben corregir, porque un error no es generador de un derecho, sino una responsabilidad de quien lo comete, porque para sea error tiene ser involuntario, porque si el error es voluntario, deja de ser error para convertirse en un fraude. que hasta puede ser considerado como un delito

h) Claridad y publicidad

Este criterio se cumple, cuando un presupuesto es universal, cuanto tiene unidad, cuando se formula con la debida anticipación y se revisa periódicamente.
De forma tal que sea comprendido por los responsables de su ejecución y por cualquier ciudadano que tenga interés en conocer que hace el Gobierno con los dineros que él aporta.

Las cifras de un Presupuesto si no tienen una explicación lógica, dicen muy poco del cómo sé esta cumpliendo el mandato de Gobernar. Deben ser comprendidas por quienes deben sancionarlas, ponerlas en ejecución y por el habitante común que debe estar siempre informado por los medios de comunicación social y por el fácil acceso mediante los medios actualmente en uso para que la contabilidad cumpla su cometido de Sistema de Información.
.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1979, aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, tratado que adquiere rango Constitucional por aplicación del articulo 31 de nuestra Constitución Nacional. El apartado 7 de dicha Declaración Universal luego de asegurar la libertad de expresión ya la cultura, garantiza la objetiva información a los ciudadanos de las decisiones políticas y administrativas de los Estados adheridos

El Presupuesto no solamente deber ser claro y comprensible al común de las gentes, sino que debe darse a conocer con los mayores niveles de desagregación que sean posibles, para que puedan ser juzgados por los contribuyentes.

El conocimiento del uso de los dineros que aporta el Pueblo al Gobierno, es la mejor medida para luchar contra **la corrupción que más daño ocasiona a todo el Pueblo; La evasión fiscal**.

Los recursos públicos

El presupuesto no debe crear Recursos, sino que se limitará, a calcular por cada rubro, cuanto se puede recaudar en el Ejercicio, por eso decimos que el Cálculo de Recursos es estimativo, puede recaudarse o en más o menos de lo previsto y es cualitativo por cuanto solamente integran el cuadro de lo previsto recaudar el Presupuesto, aquellos que ya se encuentran creados por las Leyes que los instituyeron

Los Recursos se incluyen en el Presupuesto General, sean estos de la Hacienda Central o de los organismos Descentralizados siguiendo un esquema de clasificación de nos indique por lo menos las fuentes de financiamiento, y el sistema de confección usado para la clasificación de los recursos.

El artículo 22 del Proyecto de Ley de Administración Financiera de la Provincia de Salta, elaborado y presentado por una Comisión contratada para estudiar, proponer y poner en marcha en marcha el Sistema de Administración, establece lo siguiente; “Para la Administración Provincial se consideran como recursos del ejercicio todos aquellos que se prevén recaudar durante el ejercicio en cualquier organismo, oficina o agencia autorizadas a percibirlos en nombre de la Administración Provincial, el financiamientp proveniente de donaciones y operaciones de crédito público y los excedentes de ejercicios anteriores que se estimen existentes a la fecha de cierre del ejercicio anterior al que se presupuesta.
Se considerarán como gastos del ejercicio aquellos que se devenguengarán en el período

En el Proyecto de Reglamentación de la Ley se dice;:
: ”Serán considerados reursos incluyendo contribuciones figurativas, los que representen o no entradas de efectivo al Tesoro en concepto de:

- Ingresos corrientes y Recursos de Capital
- :Fuentes financieras

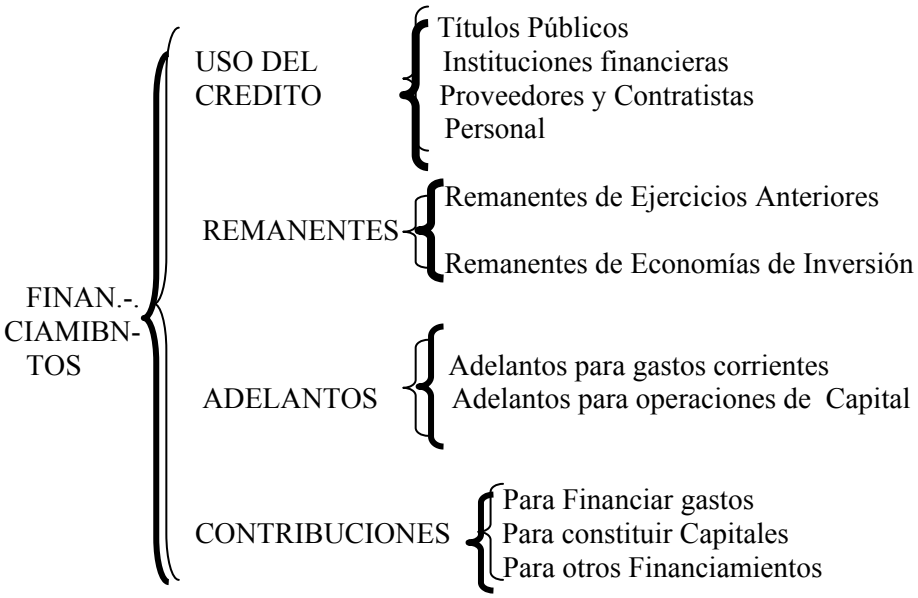
Esto significará un cambio de fondo,, por cuanto la legislación vigente en la Provincia de Salta (Decreto Ley 705), tomaba casi textualmente el artículo 23 del Decreto Ley 23.374, reglamentado mediante los decretos 13.100/75 11.416/65, que dice:: " Se consideran recursos del ejercicio los efectivamente ingresados en la Tesorería General de la Nación o acreditados a su orden en la cuenta a que se refiere él articulo 21 del presente reglamento, al cierre de las operaciones del último día hábil de mes de diciembre de cada año-
El recurso proveniente de la participación en utilidades de bancos oficiales, empresas del Estado y otros organismos, se registrarán como ingresos del ejercicio en que dicha participación se haga efectiva en las condiciones señaladas en el párrafo anterior del presente articulo"

Esperamos que sea objeto de una amplia y profunda discusión, puesto que no es solamente cambiamos el Sistema de Caja que para los recursos se encuentra vigente, sino que se está facultando a privatizar el cobro de los Tributos

CLASIFICACIÓN DE LOS RECURSOS

TIPO	CONCEPTO	GENERO
RECURSOS CO.-RRIENTES	TRIBUTARIOS	Sobre los ingresos Sobre el Patrimonio Sobre la Producción, consumo y transacciones Sobre el Comercio exterior Aportes y contribuciones de Previsión Social Otros recursos tributarios
	NO TRIBUTARIOS	Tasas y tarifas Rentas y Utilidades Producido de Servicios Industriales Municipalidades y entes Públicos Privados y Comerciales Contribuciones de Provincias. Otros recursos no tributarios
RECURSOS	REEMBOLSOS	Por el Sector Público
	VENTAS DE	Bienes muebles

DE CAPITAL	ACTIVO FIJO	Bienes inmuebles
	PRESTAMOS	Por el Sector Privado



A título de ejemplo de una clasificación, hemos tomado en el cuadro que antecede, la que nos muestran los docentes Julio Cesar Tiberio y Horacio F, Mastrantonio, en su libro Casos Prácticos de Contabilidad Pública – Ed.. Macchi 1990

Los Recursos Corrientes, llamados también ordinarios, por cuanto tienen la vigencia que les otorgan las leyes que los establecieron y no caducan con el Ejercicio Presupuestario reconocen dos procedencias: laa primeras y la más importantes son las que proviene de la capacidad contributiva del pueblo, que como obligación de conciencia debe contribuir, para poder gozar del Bien Común y las segundas en cuales que englobamos con la denominación: 'otros recursos tributarios corresponden a tributos extraordinarios (*que generalmente se miente cuando decimos que se imponen por una sola vez, sin que ello cree un precedente*)

.

▶ Recursos Tributarios

En este rubro consideramos los que proceden de Impuestos que en forma de impuesto y para atender fundamentalmente las funciones indelegables del Estado tales como, Gobierno, Justicia, Salud Pública y Educación, se establecen, sobre bases cierta tales como: el impuesto a las ganancias, a los bienes, a las transacciones económicas, a los capitales, a los que se imponen a las importaciones y exportaciones, que como una consecuencia de la división del trabajo y de las Economías generó el comercio internacional. Los Aportes que por solidaridad y subsidiaridad que deben hacerse para una justa distribución de las riquezas, como asimismo otros impuestos que puedan crearse, por ejemplo a los objetos suntuarios, aviones, propiedades inmuebles etc., pero siempre que sean dispuestos por la autoridad competente, en nuestro país son una atribución de los órganos legislativos

.

▶ Recursos No Tributarios

Tasas y Tarifas: Corresponden al pago de servicios prestados por el Estado en forma directa por el uso de un bien público, o por la ventaja preferencial que goza el contribuyente, que comúnmente denominamos tasas, Y tarifas las que obedecen al uso directo de un bien o de un servicio público, cualquiera sea su forma de cobro: derecho de Inscripción de los vehículos,

pasajes, peajes, publicidad, porcentajes de entradas a espectáculos. públicos, sellados de Contratos, etc.

Las ***Rentas Y Utilidades*** Son ingresos percibidos por préstamos otorgados a entidades Estatales, con personería jurídica propia, tales los Adelantos del Tesoro que se otorgan a Provincias en el caso de la Nación, o a Municipios en el caso de las Provincias,

Los que provienen de la explotación o prestación de servicios con bienes propios del Estado integran los Servicios Industriales-

Los aportes que las Provincias hacen a la Nación, o las Provincias a los Municipios para la prestación de un servicio público, el cual cuando es prestado, el importe excedente ingresa al Tesoro

Otros recursos no tributarios, Son servicios prestados a particulares, por organismos oficiales, por ejemplo la vigilancia policial extra a un acontecimiento deportivo. Donaciones y legados que recibe la Nación, y aportes no reintegrables recibidos de países para paliar necesidades imprevistas, por ejemplo en terremoto o una epidemia

▶***Recursos de Capital:***

Comprende los recursos obtenidos por la venta de bienes del Activo Fijo (Bienes muebles o inmuebles disponibles 'desafectados del uso público') y los reembolsos de prestamos otorgados.

Con respecto a las ventas de bienes muebles, pueden ser equipos que se encuentren obsoletos o inutilizados, los mismos de deben dar de baja en la Contabilidad de Bienes, por el monto que figura en el mismo, y el ingreso por el total producido de la venta. Cuando se trata de ventas mediante Remates Públicos, los honorarios y las comisiones pueden considerarse, prorrateando el importe en los bienes vendidos, lo aconsejable es que se les dé salida por la totalidad discriminando lo que corresponde a honorarios, publicidad, del acto de Remate y la comisión en el caso que la misma haya sido cobrada por el Estado.

La venta de bienes inmuebles, que pueden hacerse por procesos de selección, o por remate público, no tiene una legislación uniforme en todas las Provincias y Municipios. Existen pautas comunes:

Si el bien está afectado al dominio público, debe primero procederse a su desafectación, lo normalmente es facultad del órgano legislativo, y liego el ejecutivo procede a su enajenación por el proceso de selección que conforme al monto presunto conforme la tasación efectuada por un órgano del Estado o un tasador profesional.

Las ventas de bienes en rezago generalmente se realizan mediante remate público. Salvo que el instrumento que disponga la venta determine un destino específico, el importe ingresará a las Rentas Generales

Los **Reembolsos de Prestamos**, son recursos derivados de la devolución al Estado de préstamos acordados al Sector Privado, por ejemplo los Préstamos para Planes de viviendas, y los del Sector Públicos. Los acordados como Adelantos del Tesoro afectando las participaciones impositivas, se deducen al cierre del Ejercicio o se transforman en una operación de crédito para el ejercicio siguiente, por regla general aplicando intereses.

▶Financiamientos

Comprenden los distintos mecanismos de financiamiento que posee el Estado para cubrir necesidades derivadas de la insuficiencia de recursos. Estos Financiamientos pueden ser

a)Letras del Tesoro: Títulos Públicos colocados en el mercado interno los cuales pueden ser transferidos por endosos, devengan un interés y la doctrina sostiene que se deben: cancelar en el Ejercicio.
b)Instituciones Financieras: Prestamos obtenidos en instituciones financieras nacionales o extranjeras, generalmente a mediano o largo plazo.
c) Financiamiento por Proveedores y Contratistas: Producidos por el no pago de las contraprestaciones recibidas, que se transforman en deuda pública flotante exigible en el corto plazo
d) **Financiamiento por gastos en personal:** El agente público no percibe sus haberes en el tiempo establecido, el Estado argumentando falta de efectivo difiere los sueldos. En esta situación. como el caso de Proveedores y Contratistas no significan un ingreso de dinero al Erario, sino el incumplimiento de las Ordenes de Pago, no se saldan las cuentas sino que estas pasan a convertirse en una deuda exigible en el corto plazo..

▶Remanentes

De Ejercicios Anteriores: Conforme la legislación vigente, se consideran recursos del ejercicio los efectivamente recaudos al cierre del mismo, salvo el caso que el presupuesto sea en el rubro de recursos sea de Competencia, en ese caso los remanentes de ejercicios anteriores, son aquellos recursos sobre los cuales el Estado ya tiene Derecho al Cobro, es decir existe un al final del Ejercicio un Residuo Activo.

En las de Universidades Nacionales de la República Argentina, existen en los Estatutos de varias de ellas la constitución de un "Fondo Universitario", integrado por las Economías de Inversión que se distribuye en el Ejercicio Siguiente como refuerzos presupuestarios-

▶Adelantos:

Existen situaciones nacidas de regímenes de contrataciones, que permiten los adelantos a Proveedores para garantizar la provisión de un bien o de un servicio, en estos casos el Adelanto se contabilizará en una Cuenta del Tesoro, que se cancelará con el es decir cuando nace la obligación de pagar.

En las contrataciones de Obras Públicas los pliegos de condiciones pueden establecer la emisión de Certificados de Acopios de Materiales. En algunas Admi-nistraciones Públicas a los efectos de lograr un mejor servicio establecen la posibi-lidad de efectuar Adelantos de los Proveedores, exigiendo una garantía suficiente que asegure el cumplimiento contractual

los gastos públicos

El Presupuesto preventivo del Estado tiene una finalidad financiera, considera los gastos y los recursos por su incidencia pecuniaria y tiende a lograr, en lo posible el equilibrio entre ambos

rubros. Pero respecto a los Gastos tiene además, un alcance jurídico: representa una obligación relativa a los conceptos límites de los fondos que deben aplicarse a cada gasto. La Ley 24.156 en su artículo 29 no dice que las partidas presupuestarias constituyen el límite máximo de las autorizaciones para gastar.

Mediante el Presupuesto el órgano volitivo de la hacienda, el Poder Legislativo, ordena la inversión de la renta, destinándola a satisfacer las necesidades públicas, es por ello que a más de una autorización es un mandato expreso de hacer, que el Pueblo por medio de sus representantes confieren a los órganos que ejercen el Poder, que generan una responsabilidad política cuando no se cumple la cual debe ser considerada cuando los representantes del Pueblo se pronuncian sobre la Cuenta General del Ejercicio o Cuenta de Inversión-

Clasificación de los Gastos públicos

Los Gastos Públicos, considerados aisladamente, sin establecerse relación paralela con los ingresos, poseen clasificaciones propias. [(6)]:

- ***Clasificación jurisdiccional.***

Generalmente los presupuesto agrupan los gastos en jurisdicciones político-administrativa administrativa. En una clasificación primaria divisen los gastos en los distintos poderes integrantes de la estructura del Gobierno. Así, la división fundamental es::

[(6)] Para desarrollar este punto seguimos el Prof. Dr. Adolfo Atchabahian Régimen Jurídico y de control de la hacienda pública op. cit. pág 202 y siguiente.

4 ***Los recursos de Rentas Generales*** deben destinarse a cubrir los gastos generales, que normalmente son las funciones indelegables que posee el Estado y que se satisfacen con el producido de la Capacidad Tributaria. Si bien leyes especiales pueden crear recursos afectados a una prestación determinada, lo que significa una liberalidad del principio de universalidad.

La Clasificación por Finalidades y funciones de lo Gastos y de los Recursos Públicos es probablemente la que reviste mayor importancia para visualizar el Destino de los Recursos que el Pueblo aporta al Estado y que sería conveniente su difusión en forma periódica durante el Ejercicio

- ⇨ Poder Ejecutivo
- ⇨ Poder Legislativo
- ⇨ Poder Judicial.

La clasificación jurisdiccional persigue la división entre cada uno de los Poderes, y en sus ramos componentes a) Poder Ejecutivo. 1) Presidencia, 2) Ministerios y Secretarias, 3) Reparticiones Centralizadas, 4) Organismos Descentralizados. b) Poder Legislativo 1) Cámara de Diputados 2) Cámara de Senadores 3) Servicios dependientes de Cada Cámara y Servicios Comunes a ambas Cámaras. c) Poder Judicial: 1 Corte Suprema de Justicia 2) Tribunales Inferiores. Estos a su vez se dividen en escala descendente, en diferentes direcciones, oficinas etc..

En los presupuestos así divididos se destinan un apartado especial para las obligaciones generales del Estado: Sistema de la deuda pública, pensiones, subsidios subvenciones a cargo del Tesoro.

.

- ***Clasificación funcional:***

Junto con la clasificación jurisdiccional, los gastos son distribuidos según la necesidad a satisfacer por el Estado. Por ejemplo los gastos de justicia, de enseñanza, de defensa nacional, de salubridad, de seguridad interior. En realidad la distribución jurisdiccional revela el destino de los gastos, porque la competencia de los departamentos de Estado resulta de las materias que deben entender. La clasificaci2n por funciones no puede discriminar ciertos gastos comunes, que deben ser incorporados e un grupo genérico. Presupuesto puede clasificar los Recursos y los Gastos de varias formas, incluso algunas que sirven para efectuar comparaciones cuantitativas y cualitativas, por ejemplo. Esta clasificación de los gastos públicos es la de mayor aceptación en los presupuestos modernos, fundamentalmente porque permite identificar con mayor claridad el perfil de las orientaciones seguidas por los gastos del Estado.

- ***Clasificación objetiva***:

Un Plan de Cuentas de la contabilidad del presupuesto, que estuviese formulado a partir de la división de los gastos y de los recursos ordinarios y extraordinarios, debería atender la finalidad y el objeto del gasto público. Para ello se podría trazar del siguiente modo:

I Gastos ordinarios:

a) Gastos de operación o de funcionamiento de los servicios administrativos.
    1. Sueldos, jornales y otras formas de remuneración.
    2. Gastos generales
    3. Adquisición de efectos
    4. 4.Adquisición de especies.
    5. Gastos de conservación de inmuebles
    6. Gastos de reparación de bienes muebles
    7. Alquileres
    8. Gastos eventuales.

b) Obligaciones generales a cargo del Estado:

1, Servicios de la deuda pública consolidada

2. Intereses y gastos de la deuda del tesoro.
3. Subsidios a provincias y municipios
4. Subsidios y subvenciones a entidades particulares
5. Jubilaciones, retiros y pensiones.
6. Contribuciones a empresas del Estado para solventar déficit
7. Contribuciones a organismos internacionales.

II. ***Gastos extraordinarios***

1. Adquisición de inmuebles
2. Obras Públicas
3. Adquisición de bienes de uso.
4. Aportes de capital a empresas del Estado
5. Participación en sociedades mixtas
6. 6. Planes de fomento económico.

► ***Clasificación por la constancia o permanencia del gasto,***

A los gastos del Estado, también podemos dividirlos en fijos y variables, el criterio de esta clasificación se funda en la constancia o permanencia del gasto.

Se consideran gastos fijos lo que no dependen de la mayor actividad o del aumento de rendimientos en los entes dedicados a prestar servicios públicos divisibles y variables los que se encuentra relacionados con la mayor actividad o producción. Esta clasificación de los gastos tiene importancia para confeccionar los presupuestos de las entidades descentralizadas de objeto comercial, industrial o financiero (Empresas del Estado)

Los gastos fijos o de administración son repetidos de un ejercicio a otro y hacen a la permanencia normal del funcionamiento del Estado, sus variaciones se producen cuando se crean o suprimen servicios administrativos o cuando los avances tecnológicos imponen otros procedimientos.

Los variables aparte de la mayor actividad de los entes prestatarios de servicios, o de procesos inflacionarios peden derivar de circunstancias extraordinarias naturales que hacen necesaria la presencia del Estado (epidemias, catástrofes o acontecimientos políticos, intervenciones a Provincias o de éstas a Municipios) y en otros casos que las leyes autorizan al Poder Ejecutivo para la apertura de créditos presupuestarios.

1. ***Gastos y recursos ordinarios y extraordinarios*** Este enfoque de distinguir las entradas y salidas del tesoro público –aplicado por autores de finanzas de la etapa clásica- ha sido motivo de críticas por entender que no puede haber un criterio de distinción precisa entre gastos y recursos ordinarios y gastos y recursos extraordinarios, pues lo considerado por algunos como ordinario, otros lo reputan como extraordinarios. Sin embargo, cuando la legislación financiera prevé esta clasificación, la vaguedad que se atenúa, por cuanto la ley suele establecer con precisión el modo de distinguir unos de otros rubros se los puede caracterizar así: son ordinarios los gastos habituales o normales de la administración, es decir, los reiterados en el curso financiero de la hacienda, y extraordinarios los destinados a satisfacer necesidades imprevistas,

excepcionales, eventuales o contingentes, no repetidas con regularidad en los distintos ejercicios de la hacienda, son recursos *ordinarios* los provenientes de fuentes de entradas permanente p estables y, por lógica consecuencia, se los debe destinar a cubrir los gastos ordinarios, son recursos extraordinarios los resultantes de fuentes excepcionales o transitorias, y se los destina a gastos extraordinarios

2.Gastos y Recursos efectivos y no efectivos. Esta clasificación no se rige por un criterio financiero, sino por uno de índole económica basado sobre la repercusión hacendista en el Patrimonio del Estado. Una clasificación financiera de los recursos y los gastos y recursos sólo intenta analizar el movimiento de fondos (ingresos o egresos); en cambio, una clasificación económica procura determinar el resultado de la ejecución del ingreso o egreso financiero sobre la composición cuantitativa y cualitativa del patrimonio de la hacienda pública.. Cuando el movimiento de fondos **no afecta el monto o la composición de los bienes** susceptibles de posesión estatal se dice **que se trata un gasto o de un recurso no efectivo,** porque el dinero no se incluye en los bienes de posesión estática, por cuanto la finalidad del Estado no es atesorarlo, sino aplicarlo a la satisfacción de las necesidades públicas- El dinero es objeto de la gestión financiera, los demás bienes susceptibles de posesión estatal son objeto de la gestión patrimonial.

Los gastos efectivos o de operación comportan movimientos pecuniarios en que el egreso de dinero del tesoro no está vinculado con la incorporación al patrimonio del Estado de un bien susceptible de posesión estatal. El movimiento de fondos no provoca una mutación del patrimonio, la gestión del gasto se desenvuelve exclusivamente en la órbita financiera. Son gastos no efectivos o de capital las salidas vinculadas con una correlativa incorporación de bienes al patrimonio, no es imprescindible que el monto de la variación patrimonial sea exactamente igual a la salida de dinero.

Son recursos efectivos los ingresos de dineros no resultantes de la transferencia de bienes patrimoniales, por ejemplo los recursos procedentes de la potestad tributaria del Estado. Son recursos no efectivos o de capital las entradas de dinero emanadas de la venta o transferencia de bienes susceptibles de posesión estatal, por ejemplo, los ingresos por ventas de bienes del Estado"

3 Los recursos de Rentas Generales deben destinarse a cubrir los gastos generales, que normalmente son las funciones indelegables que posee el Estado y que se satisfacen con el producido de la Capacidad Tributaria. Si bien leyes especiales pueden crear recursos afectados a una prestación determinada, lo que significa una liberalidad del principio de universalidad.

La Clasificación por Finalidades y funciones de lo Gastos y de los Recur-sos Públicos es probablemente la que reviste mayor importancia para visualizar el Destino de los Recursos que el Pueblo aporta al Estado y que sería conveniente su difusión en forma periódica durante el Ejercicio

A título de ejemplo y con fines exclusivamente didácticos, a continuación expondremos la inicial cuando se propuso el Presupuesto por Programas en la Nación Argentina, tomado del Libro "Casos Prácticos de Contabilidad Pública de los Profesores Drs. Julio Cesar Tiberio y Horacio F. Mastrantonio - Ediciones Macchi –1990, dejando constancia que en Presupuestos posteriores sufrió modificaciones, como consecuencia de concesiones privatizaciones y reestruturaciones

CLASIFICACION DE LOS GASTOS POR FINALIDADES Y FUNCIONES

FINALIDADES	FUNCIONES
1 ADMINISTRACION GENERAL	Control fiscal Administración fiscal Legislación Justicia Asuntos Exteriores Culto Apoyo a Gobiernos Provinciales y Municipales Administración General sin discriminar
2. DEFENSA	Ejercito Armada Aeronáutica Defensa sin discriminar
3. SEGURIDAD	Policía Interior Policía de fronteras Policía Marítima Reclusión y Corrección Policía Aeronáutica Seguridad sin discriminar
4 SALUD	Atención Médica Saneamiento ambiental Salud sin discriminar
5 CULTURA Y EDUCACIÓN	Cultura Educación elemental Educación media y técnica Educación superior y universitaria Cultura y Educación sin discriminar
5 DESARROLLO DE LA ECONOMIA	Suelo, riego, desagüe y drenaje Agricultura, ganadería, recursos naturales renovables Energía y combustibles. Canters y minas. Industrias Turismo, Transportee ferroviario, vial, áçereo y por agua. Comunicaciones. Comercio y Almacenaje Seguiros y Finanzas Desarrollo de la Economia sin discriminar

SANCIÓN DEL PRESUPUESTO

Una vez elaborado el Presupuesto y luego sometido a consideración de los equipos de Gobierno, El Poder Ejecutivo, remite al Congreso en Proyecto de Ley, el que tiene entrada, en los sistemas bicamerales generalmente, por la Cámara de Diputados esto tiene su razón de ser en el hecho que los Diputados son los Representantes del Pueblo, mientras los Senadores representan a los Estados que integran un país.

En el Poder Legislativo sigue él tramite normal previsto en las Constituciones para la Sanción de las Leyes. Una vez sancionado es promulgado por el Poder Ejecutivo, y el primer día del mes de enero comienza su vigencia, porque el 31 de Diciembre caducan las autorizaciones presupuestarias para gastar al fenecer el Ejercicio Económico.

La Contabilidad del Presupuesto inicia el Ejercicio con los créditos abiertos, porque el Presupuesto es una Ley dictada para el Gobierno de un ejercicio Económico, que lo ideal sería que se encuentre dentro de un Plan de Gobierno y que indicara el mandato de hacer en el ejercicio para el cual fue dictado.

Puede, y desgraciadamente ocurre con mayor frecuencia que lo aconsejado para lograr la eficiencia, economía, y eficacia en el Gobierno de la Adminis-tración de los dineros del pueblo, que al inicio del Ejercicio, el Presupuesto no haya sido sancionado, y ocurrió algunas veces que ni siquiera el Proyecto del Ejecutivo fue remitido.

Pero como el primero de enero la vida de un país continúa, los gastos se siguen produciendo, en los Hospitales, se producen nacimientos, no se suspenden las curaciones, la sociedad no se paraliza. En base de estas situaciones las Constituciones y las Leyes prevén prorrogar el Presupuesto del año anterior, con algunas limitaciones en los gastos, y la eliminación de esos créditos autorizados para una finalidad determinada que ya fue cumplida y la eliminación o recálculo de créditos que ya nacieron comprometidos, que no son autorizaciones para gastar sino obligaciones para pagar y cumplidos en el Ejercicio (Deuda Pública, Obras Públicas ya ejecutadas y adquisiciones extraordinarias ya efectuadas)

Otro sistema es la prorroga por 'duodécimos' del Presupuesto anterior.
El interrogante que surge, radica en que ¿debe dictarse el acto expreso de prórroga?
Conforme algunas Constituciones Provinciales o Leyes referidas a la materia sostienen la prórroga es automática y otros, dicen que el Poder Ejecutivo debe por medio de un Decreto disponer la prórroga e indicar en forma expresa las limitaciones de algunos gastos y rearmar el presupuesto de recursos, (Art. 27 Ley 24.156, Un criterio similar se prv{e en el Proyecto de Ley para la Provinci de Salta) Porque el uso de la prórroga automática en muchas Administraciones dio lugar a adquisiciones repetidas o subsidios y subvenciones que ya fueron acordados y pagados, se repitan el período de prórroga. Total esos gastos deberán incorporarse de hecho al Presupuesto que se sancione.

La ejecución de los Recursos y de los Gastos Públicos

⇨ Antes de entrar de lleno a tratar de las etapas de los recursos y de los gastos públicos se hace necesario a los fines didácticos, aclarar un término que a veces no es correctamente entendido por los alumnos, normalmente por la falta de la explicación clara del término. En el idioma castellano

o español que hemos adoptado. como habla nacional, y contaminamos el significado del término con conceptos extraídos de otras lenguas

El Diccionario de la Real Academia Española nos brinda la siguiente acepción: **Devengar:** (*del latín "vindicäre", atribuirse, apropiarse*) ***adquirir derecho a alguna percepción o retribución por razón de trabajo. Servicio u otro título***. P.j. devengar los salarios una vez prestados los servicios, costas e intereses

Así podemos decir que el devengo de los Recursos, se produce cuando el Estado adquiere el derecho de percepción del Tributo o del servicio prestado, y la contraparte la obligación de pagarlo, y en los Gastos el compromiso tiene su nacimiento cuando por un acto de autoridad con competencia para ello, determina la afectación definitiva del crédito presupuestario, al cumplimiento de los fines para los cuales fue previsto, y el devengado se produce, una vez prestado el servicio o recibida de conformidad el objeto contratado, dando lugar a la obligación de pago, lo que se produce cuando con conocimiento del monto y del acreedor se efectúa la liquidación que da lugar a la emisión del Libramiento u Orden de Pago. .

⇨ ***Los Recursos Públicos***

Desde la Ley Contabilidad 428 de 1870, hasta la 24.156, pasando por varias modificaciones entre otras la 12.961 y el Decreto Ley 23.354, sostuvieron el concepto que debían considerarse Recursos el Ejercicio los efectivamente recaudados o puesto a disposición de la Tesorería General, El artículo 21 de la Ley 24.156 expresa "Para la Administración Central se considerarán como recursos del ejercicio todos aquellos que se prevén recaudar durante el período en cualquier organismo, oficina autorizadas a percibirlos en nombre de la Administración Central, el financiamiento proveniente de donaciones y operaciones de crédito público representen o no entradas de dinero efectivo al Tesoro y los excedentes de ejercicios anteriores que se estime existentes a la fecha del cierre del ejercicio anterior al que se presupuesta. No se incluirán en el presupuesto de recursos, los montos que correspondan a la coparticipación de impuestos nacionales.

Se considerarán gastos del ejercicio como gastos del ejercicio yodos aquellos que se devenguen en el período, se traduzcan o no o no en salidas de dinero efectivos del Tesoro"

Y el articulo 22 de la citada Ley de Administración Financiera establece: "Para los Organismos Descentralizados la reglamentación establecerá los criterios para determinar los recursos que deberán incluirse como tales en cada uno de los organismos. Los gastos se programarán siguiendo el criterio del devengado..

En el Proyecto de Ley de Administración Financiera para la Provincia de Salta se incluye como artículo 22 el concepto similar y casi con la misma redacción la disposición de la Ley Nacional, estableciendo en el segundo párrafo"Se considerarán como gastos del ejercicio todos aquellos que se devengarán en el período

⇨ De los gastos públicos

A partir de la Ley 24.156 el Rubro de Recursos y el de Gastos son considerados en la denominación "de competencia".

Más arriba expresamos que el Presupuesto no crea recursos, que los mismos provienen del Poder Impositivo del Estado, de la actividad desarrollada que puede producirlos, de las inversiones de Capital; venta de bienes, muebles e inmuebles y del crédito obtenido para financiar determinadas inversiones (*aunque muchas veces fue usado para pagar gastos corrientes y esta mala costumbre, siempre tiene como resultado el aumento injustificado de la Deuda Pública*)

La Contabilidad del Presupuesto, en el Rubro de los Recursos, se inicia tomando los rubros de recursos calculados para todo el ejercicio. Es un Cálculo inicial, que no obliga a recaudar el total, sino que en una correcta administración, haciendo uso de las estadísticas y del estudio de la economía de la sociedad, nos indica lo que posiblemente se recaudará por cada concepto,. Al no ser el cálculo de los recursos limitativo, ni cuantitativo; pueden en cada rubro recaudarse en más o menos de lo previsto y aún deben recaudarse recursos no previsto en el Presupuesto, por ejemplo donaciones, legados o contribuciones para la ejecución de obras o prestaciones de servicios que no fueron posibles de prevér. Esta no es una fase o etapa de los recursos es simplemente la anotación contable inicial que nos muestra la ecuación inicial del Ejercicio.

La Fijación de los Recursos

Debemos presente si el rubro de Recursos se contabilizará por el sistema denominado 'De Caja' en cuyo caso la Ley considera Recursos del Ejercicio lo realmente 'Recaudado' en el Ejercicio en cuyo la fijación de los recursos, que confiere al Estado el derecho de cobrar un tributo -.

Existen Recursos del Estado, en los cuales pueden calcularse con bastante exactitud el monto de la **fijación**, son aquellos que imponen mediante "Padrones anuales", en los cuales la alícuota puede variar por una valuación, por ejemplo el impuesto inmobiliario, o la tasa de circulación de los automotores, las Contribuciones de mejoras, Cánones anuales por uso del dominio público, por concesiones o por reajustes de alquileres.

En esos casos la Fijación del monto a recaudar se produce cuando el Estado aprobó los padrones, individualizó al contribuyente y determinó la suma cierta a pagar en el ejercicio.

Disponiendo la emisión de las boletas para efectuar los pagos en períodos, los efectos de tener una recaudación uniforme, o disponer que el contribuyente pueda pagar el año por adelantado, en dicho caso se cobra un importe menor, con el argumento que el dinero se tiene antes en el Tesoro. Pero la Administración Pública, sobre todo en las Administraciones Municipales, en lugar de determinar cuotas mensuales, se emiten Boletas de Adelantos, lo que le permite actualizar las cuotas durante el año, y/o cobrar una cuota adicional en concepto de reajuste. En este caso correspondería aumentar la fijación del Recurso, (cosa que raramente se hace, par cuando se cierra el ejercicio se puede argumentar que se recaudó más de lo previsto) lo que naturalmente no coincide con los postulados de la Ética Fiscal..
Pero puede ser un golpe de efecto político.

En cuanto a los ingresos Tributarios, la fijación puede tener lugar en forma simultánea con la Exacción y el Ingreso al Tesoro, esto ocurre cuando el Contribuyente paga el total del impuesto junto con la Declaración Jurada Si paga una parte y el resto es sujeto a financiación, la fijación puede hacerse por el monto total (impuestos pagados + impuestos adeudados + intereses y recargos) y se contabilizará la exacción y el ingreso al tesoro conforme se abonen las cuotas o el saldo. .

El derecho que posee el Estado para percibir un tributo, nace en el instante en el cual se produce el hecho económico o financiero que produce la obligación tributaria.

Al Cierre del Ejercicio, existirá una diferencia a cobrar, la cual se traslada al Ejercicio futuro con la denominación de Residuos Activos, que se cancelaran cuando se produzcan los pagos. El Estado puede proceder a dictar una moratoria impositiva, con condonación de multas y recargos, comúnmente llamados "blanqueos" que buscan una mayor recaudación en ese momento, sin importar mucho la falta de justicia con aquellos contribuyentes que pagan los vencimientos a su término.

Cuando los Rubros de Recursos se contabilizan por el "Devengado" decimos que estamos en el sistema de 'Competencia' La fijación del Recurso se constituye en para los tributos empadronados, al igual que en el caso anterior y la exacción al vencimiento de las cuotas. Y los que responden a Declaraciones anuales o periódicas, en este momento se produce la fijación y devengado el del recurso, y los pagos conforme lo determinan las normas que rigen esos tributos.

La exacción de los Recursos.

La exacción es la acción y efecto de exigir, el pago de impuestos, tasas o servicios prestados por el Estado, con aplicación de multas y recargos. En su segunda acepción el Diccionario de la Real Academia nos dice que es el cobro injusto y violento a cargo del exactor, es por ello que prefiero llamar a esta fase de los recursos públicos, con el nombre de **Recaudación o Cobro,** porque es un deber de las Políticas Públicas lograr que en el pueblo de 'haga carne' que el pago de los impuestos y servicios es una **Obligación de Conciencia**, la sociedad nos obliga para aceptarnos a vivir en su seno y gozar de los derechos y garantías que nos proporciona la vida en comunidad. Y que moralmente se transforma es una contribución solidaria de conciencia que cuando no es cumplida significa una evasión fiscal que afecta a toda la sociedad Por ello decimos que responde a la Ética Fiscal, y que debe hacerse efectuarse con el aporte de bienes pecuniarios. Es decir 'dineros', La Constitución Nacional y la que rige en la Provincia de Salta establece que el servicio personal solo puede establecerse mediante una ley. Pero la Municipalidad de Salta Capital, dispuso para un servicio especial prestar la contribución de "pecho" regia en la época del feudalismo, la prestación personal de un trabajo comunitario que por una imposibilidad física los contrbuyentes no pueden de prestar. [7]

Con los medios electromagnéticos que se cuentan en la actualidad, existen modos que facilitan la recaudación, ingreso al tesoro y distribución de los recursos a sus fines en forma simultánea y con un único impulso inicial. Esto dejó de ser un problema administrativo, para transformarse en un problema de ética fiscal y personal, puesto que el hombre es el único ser que puede ser portador de la ética

El artículo 22 de la Ley de Contabilidad (Decreto Ley 232.354), Nos dice que los créditos a favor de la Administración Pública que se consideren incobrables. Podrán ser declarados como tales por del Poder Ejecutivo, y por la autoridad competente en las entidades descentralizadas. Tal declaración es de orden interno administrativo y no importa renuncia ni invalida su exigibilidad, conforme las leyes ordinarias, este artículo se repite en casi todas las normas y con una redacción similiar se encuentra prevista en el artículo 40 del proyecto de Ley para la Provincia de Salta.

. .

3) Ingreso al Tesoro

[7] En mi libro "La Burocracia" publicado el 1995, me refiero a la Privatización de los servicios de limpieza de los dos Cementerios Municipales, donde existen varios carteles que dicen": **Señor Usuario** Mantenga limpia las instalaciones, arroje los residuos en los cestos destinados a los mismos", consultados Diccionarios gramaticales, filosóficos y Teológicos, se llega a la misma conclusión: los **Usuarios de los Cementerios son los muertos** y a ellos se les adjudicó como un servicio público privatizado la antigua institución "**de prestar pecho**" la limpieza de los Cementerios. Desde esa fecha y haciendo uso de mi derecho cívico de elegir, antes de encontrarme en la categoría de Usuario de un Cementerio- No pude obtener que ocupe el cargo de Representante del Pueblo la Capital un hombre que sepa leer y escribir.

Lo regular es el pago en Cajas Recaudadoras, que deben recibir los valores y registrar los cobros, mediante el Sistema que a la vez de contabilizarse en la Caja receptora, y en las Cuentas del Tesoro se efectúen las distribuciones en los distintos rubros de recursos e ingresarse en el plazo más breve al Tesoro.

Cuando no se posee un Sistema con medios adecuados, el Recaudador debe hacer el arqueo y al final de la jornada y producir el ingreso al Tesoro, dentro de las 24 horas, el objetivo perseguido no es solamente el tener la inmediata disposición de los fondos, sino la registración e ingreso al Tesoro bajo el control interno. Y en tiempo real.

⇨ ***Los Gastos Públicos***

Para efectuar un gasto es necesario contar con la autorización, que como mandato de hacer dispone en Presupuesto, lo ideal es que no existan gastos extra presupuestario, o sea que no cuenten con la autorización para gastar, es por ello que al abrirse la Contabilidad Presupuestaria las cuentas que reflejan las autoriza-ciones para gastar conforme las partidas asignadas por el Presupuesto y con el grado de desagregación que se haya establecido, esta registración en forma analítica se realiza en los Departamentos Contables de las Administraciones Centralizas y en las Descentralizas y en sus Contadurías Generales

.

La Contabilidad del Presupuesto, se inicia tomando los montos autorizados por el Presupuesto para gastar, no una fase o etapa de los recursos, es simplemente una anotación de un monto calculado para cumplir el mandato de hacer del presupuesto, a esta anotación le sigue la afectación preventiva de la partida presupuestaria que nos advierte la existencia de un gasto en trámite y nos permite "reservar" el monto presunto. Es solamente una medida de buena administración que no persigue nada más que el efecto preventivo de un monto de una acto, hecho o acción se prevé para cumplir el Mandado de Hacer en la función de para gobernar en orden que significa el Presupuesto..

.

Cuando la autoridad administrativa que tiene capacidad para compro-meter el crédito presupuestario, es decir potestad para gastar por cuenta del Estado= Debe registrar en la contabilidad presupuestaria, en la partida que corresponda la afectación preventiva, que es un acto de administración interna que no genera derechos ni obligaciones, solamente sirve como elemento informativo de un gasto que se encuentra en proceso, que puede o no llegar a pasar a la etapa siguiente: considerada como la Primara de las Etapas. **el Compromiso,** que dispone el uso de autorización para gastar y que crea la obligación del contratante de prestar el servicio o entregar el bien, objeto de la contratación, en ese momento en la Contabilidad Presupuestaria el crédito queda comprometido y se considera utilizado

En resumen la Contabilidad del Presupuesto se abre al inicio del Ejercicio, ya sea con el Presupuesto dictado para ese año, o con la prórroga del Ejercicio anterior. En este caso se incorporan las afectaciones presupuestarias efectuadas en vigencia de la prórroga, y si existiese un compromiso efectuado que no posea partida en el nuevo Presupuesto, se pedirá al Poder Ejecutivo la apertura del crédito, salvo que las disposiciones vigentes dispongan otra cosa, que pueden ser transferencias de otras partidas y facultar al Ejecutivo a incorporarlo como ampliación del Presupuesto.

Cuando el Rubro de Recursos es de Caja, los Compromisos contraídos se consideraran como gastos del Ejercicio sin tomar en cuenta si nació, o no el derecho del acreedor, o si no se efectuó la contraprestación, pasará al Ejercicio Siguientes como un Residuos Pasivos, afectándose a esa cuenta la Liquidación y la Orden de Pago. de esa forma la Ley 13.981, salvo el problema de los créditos que Caían en Ejercicios Vencidos, y cuyo cobro por el acreedor necesitaba, que el Presupuesto contemplase la partida para atender esos gastos. Los Residuos Pasivos se constituyen

con individualización del acreedor y el monto, pero si durante el ejercicio, no se pudo incluir en Orden de Pago, al cierre del Ejercicio, perimen al cierre del ejercicio siguiente, pero el acreedor no pierde el Derecho al Cobro, teniendo la vía administrativa y la judicial para hacer valer sus derechos La Ley de la 24.156, considerará como gastos del presupuesto en el momento que tiene lugar el devengado, cuando se recibió la contraprestación y si la contraprestación se produce luego de cerrado el ejercicio, se considerará gastado en el ejercicio en el cual tuvo lugar el devengado.

En un régimen de Recursos de Cala. La Contabilidad del presupuesto cierra el ciclo contable al cierre del Ejercicio, los créditos no utilizados caducan y, aquellos no llegaron a completar el ciclo, por no haber concluido la prestación, y no nació en consecuencia la Obligación de Pagar, pasan al Ejercicio siguiente como Residuos Pasivo, es una previsión tomada para gastos de los ejercicios anteriores, que será una deuda cuando, nacida la obligación de pagar se libre la Orden correspondiente

La recepción conforme de la prestación que confiere el derecho de la Emisión del Libramiento u Orden de Pago, corresponde a la Registración Patrimonial y el Libramiento de Pago recibido por la Tesorería el primer movimiento de la Contabilidad del Tesoro y su no pago es una deuda exigible.

Obligaciones Traducibles en Compromisos de Ejercicios futuros

Los avances de las ciencias, las técnicas y las relaciones internacionales justifica que el Estado deba tener facultades para adquirir obligaciones que se transforman en Compromisos para ejercicios futuros.

En la actualidad en la Provincia de Salta se encuentran legislados algunos casos, que también contemplaba la legislación nacional hasta la sanción de la Ley 24.256.

a) El cumplimiento de leyes y de obras públicas que demanden más de un ejercicio
b) Las locaciones de servicios o bienes inmuebles
c) Operaciones de Créditos al mediano y largo plazo
d) Conservación del medio ambiente, que debe prevér la protección de la fauna, la flora y la cultura que es el signo distintivo de los pueblos,
e) Planes de inversiones o de acciones que comprendan más de un ejercicio

En estos casos los servicios contables deben registrar la existencia de esas obligaciones para incluirlas proporcionalmente en los ejercicios que correspondan, porque hacen al Macrosistema de la Contabilidad Inter.-generacional

Apertura de Créditos Presupuestarios

Si bien el Presupuesto General determina en forma cualitativa y cuantitativa las autorizaciones para gastar, existen hechos que hacen necesario dotar a un Poder de facultades transitorias para casos concretos, esta disposición que se encontraban en la Ley Nacional de contabilidad y en la casi totalidad de las legislaciones provinciales y municipales, no fue incluida en la Ley 24.156, pero por la Constitución se faculta al Poder Ejecutivo o que esté amenaza--do de una manera grave e inminente el funcionamiento de los poderes públicos constitu-cionales, en acuerdo general de ministros y previa consulta oficial al Fiscal y a los Presidentes de ambas Cámaras Legislativas pude dictar decretos sobre Materia Legislativas,. Informando de ello a la Provincia mediante mensaje público, debe remitirse dentro de los cinco días el Decreto a la Legislatura- Transcurridos noventa días sin haber sido aprobado o rechazado, el decreto de necesidad y urgencia se convierte en Ley (artículo 145 de la Constitución de la provincia de Salta – Reforma 1998).

Una disposición de este tipo solamente puede paliar las necesidades previstas en el punto a) del articulo 17 de la anterior Ley Contabilidad que son de naturaleza política, pero queda sin solución las otras cuestiones que se índole social.

Él artículo 17 del decreto ley 23.354/56 dice lo siguiente: "El Poder Ejecutivo podrá autorizar la apertura de créditos únicamente en las situaciones siguientes, con la obligación de dar cuenta en el mismo acto al Congreso.

a) Las que se mencionan en los artículos 6° y 2e de la Constitución Nacional: .
b) Para las erogaciones imprevistas que demande él cumplimento de las leyes electorales de la Nación.
c) Para el cumplimiento de sentencias judiciales firmes
d) Para hacer efectivas las devoluciones a que se refiere el artículo 1343 de la presente Ley.
e) En casos de epidemias, inundaciones y otros acontecimientos que hicieran indispensable el socorro inmediato del gobierno.

   Los organismos que directa o indirectamente deban actuar en las emergencias mencionadas podrán, con la autorización del respectivo Ministro, Secretario de Estado o autoridad, del ente descentralizado o empresa estatal utilizar transitoriamente y a este solo efecto los fondos que posean para la ejecución de sus presupuestos jurisdiccionales, como así también afectar con la misma finalidad con la misma finalidad sus libramientos al en la Tesorería General de la Nación, hasta tanto perciban las sumas que se autoricen por este inciso, Con iguales propósitos y previa la debida autorización aquellos organismos padrón disponer la utilización del personal t de los elementos materiales que integran sus dotaciones correspondientes.

Los créditos abiertos de conformidad con las disposiciones del presente articulo quedarán incorporados al presupuesto general..

Por fallo de la Corte de Justicia, comunicado por Memoradum del Tribunal de Cuentas de la Nación N° 1.238/58. El Poder Ejecutivo, puede hacer uso de la facultad Que la acuerda el artículo 17, inc.c) de la Ley de Contabilidad, en los casos de una transacción judicial, toda vez que de acuerdo a lo prescripto por el Artículo 850 del Código Civil, ésta tiene los mismos efectos que una sentencia judicial [8]

El Artículo 39 de la Ley 24.156, faculta al Poder Ejecutivo Nacional a disponer autorizaciones para gastar no incluidas en la Ley de Presupuesto General para atender el socorro inmediato por parte del gobierno en casos de empidemias, inundaciones, terremotos u otros de fuerza mayor, disponiendo que estas autorizaciones deber{an ser comunicadas al Congreso Nacional en el mismo acto que las disponga, acompañando los elementos de juicio que peermitan apreciar la imposibilidad de atender las situaciones que las motivaron dentro de las previsiones ordinarias o con saldos disponibles en otros rubros presupuestarios.

Las autorisaciones así dispuestas se incorporarán al Presupuesto General.

El artículo 39 del proyecto de Ley para de la Provincia Salta toma los mismos conceptos que el que dispone la Ley Nacional

El Presupuesto en la Ley de Administración Financiera N° 24.156

[8] OLIVEROS, Horaxio – Ley de contabilidad pública – Editorial Celsius Bunos Aires 1974 . pág 1

El artículo 12 de la Ley N! 24.156, no define al Presupuesto, sino nos dice su contenido, al expresar: ´Los presupuesto comprenderá todos los recursos y gastos previstos para el ejercicio, los cuales figurarán por separado y por los montos íntegros, sin compensaciones entre si. Mostrarán el resultado económico y financiero de las transacciones programadas para ese período, en sus cuentas yde capital, así como la producción de bienes y servicios que garanticen las acciones previstas."

Mediante el Decreto 2666 del 29-12-92, que en la Publicación de la Ley efectuada por la SIGEN. denominada con el nombre de Reglamento 1;. Disposiciones generales y organización del Sistema.. Normas técnicas comunes
Reglamentado el artículo. 12 de la Ley, referido a que los presupuestos comprenderán todos los recursos y gastos previstos para el ejercicio, por sus montos íntegros, sin compensaciones entre sí. Mostrarán el resultado económico y financiero de las transacciones programadas, en sus cuentas corrientes y de capital, as161 como la producción de bienes y servicios: que generarán las acciones previstas, nos dice lo siguiente

⇉ Las Cuentas Corrientes, de Capital y de funcionamiento, deberán exponer las transacciones programadas con gravitación económica o incidencia financiera

⇉.El total de los Recursos Corrientes menos el total de los Gastos Corrientes mostrará el Ahorro del Ejercicio, el cual podrá resultar con signo positivo o negativo

.

⇉ Este resultado adicionado a los ingresos de Capital y deducidos de los Gastos de Capital permitirá obtener el resultado financiero, el cual se denominará Superavit, si es de signo positivo o Déficit en el caso contrario

.

⇉ La Cuenta de financiamiento presentará las Fuentes y aplicaciones Financieras

.

⇉ La producción de bienes y servicios terminales deberá expresarse a nivel de los programas y subprogramas presupuestarios en tanto que sus subdivisiones y categorías equivalentes deberán mostrar los producto intermedios necesarios para la producción de aquéllos

Reglamentando el artículo 14 de la Ley, referido a que los Presupuestos de gastos utilizarán las técnicas más adecuadas para desmostrar el cumpliminto de las políticas, planes de acción etc...." El Reglamento 1 establece:

.

1 El presupuesto de gastos de cada uno de los organismos de la Administración Nacional se estructurará de acuerdo con las siguientes categorías programáticas pogramas, subprogramas, proyecto, obra y actividad.

En cada uno de los programas se describirá la vinculación cualitativa y cuantitativa con las políticas nacionales a cuyos logros contribuyen

2, Los créditos presupuestarios de las actividades o proyectos que produzcan bienes o presten servicios comunes a los diversos programas de un organismo no se incluirán en programas

3 En cada una de las categorías programáticas los créditos presupuestarios se agruparán de acuerdo a la clasificación por objeto del gastos.

4 Se podrán establecer partidas de gastos no asignables a ninguna categoría programática cuando las categorías de los mismos así lo requieran

5 Los créditos presupuestarios se expresarán en cifras numéricas

6 La Secretaría de Hacienda establecerá las características especiales para la aplicación de las técnicas de programación en las Empresas, respetando los elementos básicos definidos en el presente acuerdo.

7 Los recursos se presentarán ordenados de acuerdo a las clasificaaciones siguientes
- 7.1 Por rubros
- 7.2 Económica
- 7.3 Por el origen de los mismos

8 Para la presentación de los gastos se utilizarán las clasificaciones siguientes:
- 8.1. Institucional
- 8.2. Objeto del Gasto
- 8.3 Económica
- 8.4 Finalidades y Funciones
- 8.5 Fuentes de Financiamiento
- 8.6 Localización geográfica
- 8.7 Tipo de moneda

La Ley de Administración financiera (Ley n° 24.156), en su artículo 14, nos dice que: 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 de los organismos del Sector Público Nación, 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 gasto y de recursos utilizados.

FASCICULO 5

.Docente:
Cra. Lea Cristtina Cortes de Trejo

SISTEMA DE CRÉDITO PÚBLICO



I. INTRODUCCIÓN

Los aspectos relativos de la **Deuda Pública y al Crédito Público,** tienen importancia decisiva en la vida de u país, porque hacen a su propia soberanía, definen la ley aplicable (sea extranjera o nacional, supraconstitucional o constitucional) y condicionan fuertemente sus políticas sociales, económicas e institucionales.

El incremento de la Deuda Pública en un fenómeno mundial que padecen en especial los países en desarrollo. Su dimensión no siempre guarda relación con sus respectivas capacidades de pago, lo cual, unido a un contexto financiero internacional mutante y dinámico, hace traumática, cuando inaccesible, la inserción de esos países al mismo.

El examen objetivo de la realidad internacional muestra que uno de los principales instrumentos de la globalización es el endeudamiento de los estados nacionales, principalmente de los llamados "países emergentes", como así también de los "países subdesarrollados" o "países del tercer mundo". Por esa razón el tema de "Deuda Pública", por su complejidad e impacto en la vida de los países y la espectacular dinámica que muestra en las últimas décadas, requiere ser tratado con toda su extensión.

La Deuda Pública es un problema de Estado para la Argentina[1]. Su estudio constituye una asignatura pendiente: en términos generales, los principales foros académicos y científicos, cuando abordan el tema, no lo hacen con la interdisciplinariedad atinente a materia tan compleja. Las investigaciones y trabajos no suelen conjurar las distintas facetas que presenta la problemática de la deuda Pública, como por ejemplo, la Política, jurídica, histórico-económica, financiera, diplomática, social, su condicionamiento a estrategias geopolíticas internacionales y su inserción en el Sistema de control se Sector Público.

El propósito del presente trabajo es allegar elementos de reflexión sobre la importancia del tema de la Deuda Pública y del Crédito Público para nuestro país y en general, para los países en

[1] Así lo definieron, entre otros, el miembro de número de la Academia Nacional de Ciencias económicas, Dr. Roberto Alemán. Al asumir su mandato, el Presidente argentino Dr. Néstor Kirchner también lo conceptualizó así

vía de desarrollo. Se trata de una Guía de la Cátedra par loa alumnos de "Contabilidad Pública" de la Facultad de Ciencias Económicas, J. y S. De carácter introductorio a la bibliografía.

II. MARCO GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA DE LA DEUDA PÚBLICA ARGENTINA. NECESIAD DE PROFUNDIZAR SU ESTUDIO INTERDISCI-PLINARIO

.

La falta de profundización y difusión de los estudios sobre la Deuda Pública no es un hecho que afecta exclusivamente a nuestro país se verifica también a nivel internacional, aunque con diferencias de atices y de grados de profundización.

En Argentina, el tema de la Deuda Pública se aborda en forma parcial y no prolíficamente. En general, los estudios efectuados tienen orientación economicista **salvo excepciones como el caso Zalduendo[2] y el fallo del juez Ballesteros en el juicio sobre la Deuda Externa iniciado por Alejandro Olmos[3] entre otros. En la década del 90, con motivo de la sanción de la Ley Nº 24.156, que contiene el Titulo III "Del Sistema de Crédito Público", el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Público de la Nación difundió publicaciones donde se desarrolla el tema desde un nuevo enfoque, el *procedimental-administrativo*[4].**

Es impostergable para nuestro país el abordaje de profundas investigaciones interdisciplinarias **sobre la deuda pública, de su legitimidad y de su impacto en las políticas públicas y de la gobernabilidad del país. La deuda externa condiciona todos los sectores de la sociedad argentina (sector público, sector privado y al "tercer sector"[5].). También es necesario insertar el tema en las curriculas y programas de las carreras de grado y de postgrado de ciencias económicas, de derecho y ciencias políticas que sean pertinentes.**

Se dijo que buena parte de los estudios sobre la Deuda Pública en Argentina, tienen orientación economicista. Se trata de un enfoque fragmentario porque margina los aspectos de constitucionales, de Teoría del Estado, del Derecho Financiero y Presupuestario del país, como así también los de geopolítica internacional. Sin desmerecer la importancia del aspecto económico, inquieta observar que un tema tan complejo se desarrolle con sesgo de teorías económicas mecanicistas. La realidad evidencia que:

a) Las teorías económicas, por los condicinaminetos del "*ceteris paribus*", no siempre responden a realidades concretas; en estos casos se tratan de abstracciones que en los hechos no se presentan en "estado puro"o sea que las condiciones del "*ceteris paribus*" no se cumplen integralmente, con lo cual la teoría no se hace efectiva.

---

[2] Se recomienda el estudio del eminente profesor de la UBA, fallecido recientemente Zalduendo, Eduardo, "La Deuda Externa", Ed. Depalma, Bs. As. 1988. Este libro desarrolla el caso Argentino hasta el año 1987 inclusive.

[3] Acusa 14.467, caratulada "Olmos, Alejandro S/dcia"-Expte. Nº 7.723/98-, que se tramitó ante el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal Nº 2 de la Capital Federal del Registro de la Secretaría Nº 4. Los alumnos interesados pueden pedir el fallo por correo electrónico trejo@uolsinectis.com.ar

[4] El alumno debe estudiar los trabajos de Nastri, Emilio, "El Sistema de Crédito Público" , Ministerio de Economía y O. y S. P. De la Nación y en la recopilación de Ginestar A. "Temas de Administración Financiera", Tomos I y II los capítulos referidos a Crédito Público de dicho autor.

[5] El Tercer Sector comprende las Organizaciones No Gubernamentales u Organizaciones no Lucrativas que no pertenecen al Sector Público.

b) Si se aspira a vivir en un Estado de derecho , los estudios y contrataciones de la Deuda Pública deben tener en cuenta, sin excusas, el derecho positivo del país, con los tres poderes del Estado ejerciendo en plenitud y eficazmente las atribuciones que la Constitución Nacional les confiere en tan delicada materia.

Lo anterior no significa que se puedan ignorar teorías económicas condicionadas al cumplimiento de *ceteris paribus;* pero menos aún se puede desconocer que existen estados nacionales que se rigen por sus Constituciones y su régimen jurídico que son las leyes de su ser y accionar. El poder omnímodo e inexcusable que a veces se otorga a las teorías económicas operan como verdaderos *caballos de Troya* en los estados nacionales: al asignarles el carácter de "dogma supranacional", pueden derribar la estructura jurídica de los países. **Ello implica subordinar el derecho positivo de un país a aquellas, otorgándoles el poder de "invadir" países en forma más sutil que las guerras cruentas y llevándolos, muchas veces, a la pobreza y, cuando no, a su destrucción.**

Por esta razones no adherimos al criterio por el cual, sin dejar de reconocer la importancia del análisis económico (en el sentido neoclásico del vocablo), el mismo debe limitar al lugar "*...que puntualmente le atribuya el propio razonamiento jurídico, constitucional y financiero*[6]. El enfoque economicista minimiza el derecho positivo de los países, lo convierte en un "dato" muchas veces intrascendente o funcional a las corrientes económicas.

Cabe también destacar la desigualdad con que se aplican las teorías económicas en los distintos Estados: mientras a los países en vías de desarrollo se exige dejar proteccionismo y bajar barreras aduaneras, los países desarrollados no siempre lo hacen y hasta subsidian su producción lo que le lleva al empobrecimiento de aquellos y constituye una competencia desleal. Un reflejo de este comportamiento es el nivel de subsidios otorgados a la producción en el 2003 en los Estados Unidos, que ascendió U$S 20.000 millones; en la Unión Europea U$S 67.000 millones y en Japón U$S 33.000 millones[7] (el primero de estos montos equivale al Presupuesto General de la Administración Nacional para el año 2004, lo que nos da idea de su magnitud).

En cuanto a la necesidad de realizar estudios interdisciplinarios sobre la Deuda Pública, se aplica, por analogía, la posesión de Luqui que dice, "*hasta pensamos en la posibilidad que un grupo de juristas , economistas, sociólogos, historiadores y finacistas tomen a su cargo, cada uno dentro de esfera pero todos bajo una dirección determinada, el análisis de los temas aquí tratados...*" y agrega "*...sus resultados constituirán importantes puntos de referencia y de orientación para futuras reformas constitucionales. A lo mejor servirán entibiar los entusiasmos de la siempre traicionera improvisación, o el menos peligroso parcialismo con que no pocos consideran los problemas políticos*[8].

[6] Corti, Horacio Guillermo, "Derecho Financiero", Ed. Albeledo-Perrot, Bs. As. 1997, p 88.
[7] Infografía del Ámbito Financiero del 23/02/04, según datos de la Organización Mundial de Comercio de 2003
[8] Luqui Juan Carlos, "Derecho Constitucional Tributario", Ed. Depalma, Bs. As. 1993, p.130.

III. LA DEUDA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DEL NUEVO ORDEN ECONÓMICO MUNDIAL (O GLOBALIZACIÓN). SU IMPACTO EN LOS ESTADOS NACIONALES.

Los estados nacionales no siempre advierten que la globalización corresponde a estrategias geopolíticas mundiales y que , no se obran teniendo en cuenta esa realidad , pueden correr el riesgo de desaparecer del mapa de las naciones[9]. La solución para esta eventual amenaza no consiste en el aislamiento de los países y de censurar la globalización en forma indiscriminada, dado que ésta tiene aspectos positivos y negativos para el estado. Son positivos, por ejemplo, las transferencias de espectaculares adelantos tecnológicos en materia informática y de las comunicaciones, y negativos, la posibilidad de la pérdida de soberanía de los países, de los valores culturales y de su identidad nacional.

El permanente cuestionamiento a la viabilidad democrática de los países latinoamericanos, a la insuficiente gobernabilidad y gobernanza de los países /más allá de la certeza y verdades de los diagnósticos), a la eficacia y la crisis del Estado, lo planteos de descentralización fiscal y territorial (que pueden implicar el debilitamiento del gobierno federal o central del Estado), son indicadores de un pensamiento geopolítico internacional que establece un nuevo perfil de los estados nacionales en le marco de la globalización. Estas advertencias no son antojadizas: se explicitan en investigaciones y trabajos de los organismos multilaterales de crédito.

En una publicación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se sostiene que *"Gana terreno... el cuestionamiento de la eficacia del el Estado como instrumento creado para regular la vida en sociedad y la posibilidad de su progresiva sustitución por otras formas mediante las cuales la comunidad puede, por si misma, ejercer los poderes que históricamente confirió al Estado o, según otras versiones, éste expropió de los individuos. Al fin al cabo el Estado nacional, como lo conocemos hoy día, no tiene más de doscientos años de existencia y correspondió, en su inicio y expansión, a la necesidad de establecer los límites del mercado y sus leyes para consolidad y permitir el desarrollo del capitalismo naciente"*[10]

Continúa Brusa afirmando que "En los árboles del siglo XXI, de un lado la globalización de los mercados y de la economía y del otro lado la exacerbación de los nacionalismos, constituye fenómenos que comprueban, con motivaciones opuestas, **crisis del Estado** tal como tradicional mente venia siendo concebido. **En buena medida, la Sociedad parece estar enfrentando la reforma del Estado con movimientos nítidos de un retorno a las raíces, es decir, a arreglos de conveniencia anteriores inclusive al surgimiento del Estado nacional. Estas ideas de cambio "hacia atrás" generan transformaciones que implican la llamada "devolución del poder" que,**

[9] Téngase en cuenta la terminología "nación" y "nacional" esta desapareciendo en el léxico internacional: los antes denominados organismos multinacionales hoy se llaman organismos multilaterales. La desaparición en el lenguaje del término nacional debe generar una advertencia a los distintos países. Esa nueva terminología se introdujo en derecho positivo argentino en legislaciones básicas (por Ej. La Ley Nº 24.156 y otras normas relacionadas con el tema dictadas desde 1992)

[10] Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Brusa, José Mauro: "La Gestión Financiera Pública" publicación del BID que se puede obtener en Internet. El desarrollo es nuestro. **Este trabajo es un típico ejemplo del enfoque economicista.** Su autor pertenece al Dpto. de Integración y Programas Regionales de la División Fiscal del BID. El trabajo se puede bajar por Internet.

lógicamente, tiene efectos más profundos que las simples desconcentraciones o descentralizaciones del aparato estatal"[11].

El trasfondo de lo sostenido por Brusa, publicado por el BID, apunta a cambios en la propia existencia de algunos estados nacionales que, o no se adecuan a las estrategias geopolíticas mundiales o son un obstáculo para ellas. Buscando las causas reales, se considera que puede tratarse de países que tienen recursos renovables muy cotizados (hidrocarburos, agua potable, selvas que constituyen los pulmones del mundo), como también que posean territorios y/o producciones estratégicas o que estén en circuitos de narcotráfico no acordes a los intereses de grandes carteles del mundo global.

El endeudamiento publico es un instrumento de estrategias geopolítica que imponen condiciones a los países deudores. Por esa razón todo lo referido al mismo requiere una transparencia, máxime ante el advenimiento de potenciales medidas como el encaje de deuda publica externa por territorios u otros bienes de los países deudores contemple la introducción del esquema que contemple la posibilidad de quiebra de los países que propulsa Anne Krueguer, actual Directora del FMI.

Los objetivos de las estrategias geopolíticas internacionales pueden ser: a) explícitos; y b) no explícitos.

Los objetivos explícitos generalmente corresponden a objetivos secundarios o instrumentales, mientras que los no explícitos (apartado b), se refieren a macro–objetivos o fines primordiales.

Los objetivos secundarios explícitos y funcionales a los macro-objetivos de geopolíticas internacionales: la democracia, el fortalecimiento institucional, la gobernabilidad, la participación ciudadana, le sistema electoral, el apoyo al tercer sector (o sea, a las ONG), la transparencia fiscal, la reducción del déficit presupuestario, las privatizaciones. Los macro-objetivos de la globalización no siempre son claramente expuestos ni son transparentes.

Nuestro país asistió en la década del `90 a una reforma sustancial del Régimen de la Hacienda Publica: se sancionó la Ley 24156 en un periodo donde las innovaciones tecnológicas fueron de una dinámica y espectacularidad hacían posibles eficaces sistemas de información. Se propiciaba mayor eficiencia, economía y eficacia de la Administración Financiera Pública y de su control (objetivos explícitos). Los macro objetivos no explícitos, entre otros fueron:

a) Reemplazar los órganos de control existentes (Tribunal de Cuentas de la Nación, sindicatura General de Empresas Públicas y Contaduría General de la Nación)[12] por un nuevo modelo de control que diera apertura a la terciarización de la auditoria pública en consultoras privadas. Para ello se eliminó el control previo, el régimen de responsabilidad administrativa en materia de Hacienda Pública y se prohibió el control al Presidente y Ministros de la Nación por parte de la Auditoria General de la Nación (Art. 117, 2º párrafo.

b) Otorgar un "cheque en blanco" en materia de la deuda pública al Poder Ejecutivo Nacional (artículos nºs. 58º último párrafo; y 71º de la Ley nº 24.156).

[11] Ibidem. Obsérvese la contundencia y el desprecio del autor por el Estado. Estas afirmaciones son riesgosas cuando se infiltran en países que no tienen claro el sentido de Patria, de Nación identidad cultural.

[12] Recuérdese que Administración Financiera Pública es subsistema del macro-sistema de la Hacienda Pública.

c) Delegar en el Poder Ejecutivo Nacional, en el Ministerio de Economía y O. y S. P. y en la Secretaría de Hacienda de la Nación numerosas atribuciones constitucionales en materia presupuestaria y de deuda pública

d) Definir como Deuda Pública Indirecta los avales que otorga la Administración Central a particulares, con lo cual se hace pública las deudas del sector privado.

IV. CONCEPTOS DE CREDITO PÚBLICO, EMPRÉSTITO, DEUDA PÚBLICA Y SISTEMA DE CREDITO PÚBLICO.

Cuestiones Semánticas

Es importante precisar la terminología a utilizar en el estudio de la Deuda Pública y del Crédito Público que no se invoca. No existe unanimidad respecto a los términos **crédito público, empréstito y de deuda pública[13].** Para la mayor parte de los autores se tratan de conceptos diferentes, aunque para otros, serian sinónimo. Un autor clásico como Duverger los desarrolla en un solo capitulo que titula **"Tesorería Pública"**, lo cual complica aún más el panorama[14]. Albacete afirma que dichas expresiones son diferentes: las tres primeras corresponden a "momentos" por los que atraviesan un Estado cuando a la financiación del gasto público por una vía distinta a la de la imposición[15]

La ambigüedad terminológica es un lugar común en esta materia y llevan a la confusión. Algunos ejemplos:

- ✓ La utilización del término crédito público como sinónimo de deuda pública. Por las connotaciones negativas que tiene éste último en la sociedad, se tiende desde los sectores oficiales a utilizar preferentemente el primero.

- ✓ Los Manuales de Clasificación Presupuestaria[16] muestran terminologías inapropiadas entra las cuales se encuentran: a) consideran "Rentas de la Propiedad" a los intereses que debe pagar el Estado Nacional, Provincial o Municipal; b) la expresión "Servicio de la Deuda" se utiliza para imputar sólo los intereses de la misma, lo cual contradice la legislación y la terminología nacional e internacional para la cual dicha expresión comprende el capital, los intereses y los gastos de la deuda pública.

Concepto de Crédito Público

Etimológicamente, la palabra crédito deriva del latín *creditum*, que a su vez proviene del verbo *creder,* que significa "tener confianza o fe" y, el término "público", hace referencia a la persona jurídica (Estado) que hace uso de la confianza en él depositada, pidiendo que se le entreguen bienes ajenos, bajo la promesa de la ulterior restitución[17] .

La Ley nº 24.156 define al **crédito público** como *"...la capacidad que tiene el Estado de endeudarse con el objeto de captar medios de financiamiento para realizar inversiones reproductivas, para atender casos de evidente necesidad nacional, para reestructurar su organización o para financiar sus pasivos, incluyendo los intereses respectivos"* (Art. 56º). Esta

[13] Entre ellos, Oría, Salvador "Finanzas Públicas", Giuliani Fonrouge, "Derecho Financiero", Editorial Depalma, Buenos Aires, 2001; Corti, Horacio, op. Cit.; Villegas, Héctor B. "Manual de Finanzas Públicas", Ed. Depalma, 200, p. 317 y ss.
[14] Véase Albacete, en Mordeglia y otros, "Manual de Finanzas Públicas", Ed. AZ, 19977, p. 339.
[15] Albacete , Carlos, op. Cit, p 339.
[16] Ver clasificador de Gastos según su naturaleza económica en el orden nacional, provincial y municipal.
[17] Villegas, op. Cit.

definición vincula la aptitud o capacidad del Estado para endeudarse, con el destino de los fondos así obtenidos.

El crédito público tiene en cuenta "*...la seriedad y unidad de conducta, el cumplimiento escrupuloso de los compromisos asumidos y el buen orden de la gestión de la hacienda pública"*[18]. Villegas destaca la importancia de poseer los ingresos necesarios para rembolsar los préstamos y tener la voluntad de restituirlos. En cuanto a la oportunidad del endeudamiento por el Estado, dicho autor advierte sobre las dificultades de dilucidar en abstracto el momento en que un gobierno (federal, provincial o municipal) debe recurrir al crédito público.

Concepto de Deuda Pública

La ley 24.156 denomina Deuda Pública al "*...endeudamiento que resulte de las operaciones de crédito público"* (Art. 57º) y comprende "*...el conjunto de obligaciones contractuales que asume el Estado como consecuencia del uso del crédito público. Dichas obligaciones contractuales se denominan servicio de la deuda pública y están compuestas por las amortizaciones del capital, los intereses y las comisiones y gastos que se comprometen al formalizar las operaciones de crédito público"* (Art. 70º de la Ley nº 24.156).

Cuando se habla de Deuda Pública generalmente se hace referencia a la Deuda Pública Bruta, que corresponde a los compromisos financieros totales de la Administración Pública[19]. Esta acepción equivale al llamado "Stock de la Deuda Pública".

Desde el punto de vista de los ingresos públicos para encabo Rodríguez la Deuda Pública *"... es un ingreso público por cuneta de capital, instrumentado mediante un contrato unilateral y de Derecho Público de préstamo entre un organismo público, generalmente el Estado, aunque no necesariamente, y otro agente económico del sistema (persona física o jurídica, pública o privada, nacional o extranjera), en virtud del cual el Estado se compromete al pago periódico de unos intereses y la eventual devolución del capital prestado, si la deuda tiene carácter amortizable"*. Esta definición muestra la naturaleza voluntaria de la Deuda Pública.

Concepto de Empréstito

Para Fonrouge la palabra **empréstito** se debe entender en sentido amplio de manera que comprometa, *"... las obligaciones a largo plazo (deuda consolidada, empréstito propiamente dicho) y de otras a término reducido (deuda flotante, letras o bonos de Tesorería), ya que todas participan de la misma naturaleza jurídica y sólo difieren en modalidades de realización"*[20].

Señala ese autor el importante cambio operado en la consideración del empréstito: para la noción moderna del mismo, su utilización oportuna y razonable constituye un instrumento de gobierno (anteriormente era un medio excepcional de financiamiento del gasto público)[21]. Sin embargo a la luz de lo acontecido en materia de Deuda Pública en la Argentina, se estima necesario que el uso de empréstito sea restrictivo.

Concepto de Sistema de Crédito Público

[18] Ibidem.
[19] Encabo Rodríguez, Isabel "La Deuda Pública y la creación del dinero", en Manual de Hacienda Pública, Tomo II, Instituto de Estudios Fiscales Manuales, Madrid, p. 980/1
[20] Fonrouge Carlos en "Derecho Financiero",vol. II, Ed. Depalma, Bs. As., 2001, p 1186.
[21] Ibidem, p. 1187

El **Sistema de Crédito Público** está compuesto por *"... el conjunto de principios, normas, organismos, recursos,, y procedimientos administrativos que intervienen en las operaciones que realiza el Estado, con el objeto de captar medios de financiamiento que implican endeudamiento o modificación de la estructura de sus pasivos"*[22] .

V. REGIMEN JURÍDICO DEL ENDEUDAMIENTO Y DEL CRÉDITO PUBLICO EN LA ARGENTINA

En nuestro país las principales normas jurídicas relativas a Deuda Pública y Crédito Público son:

1. Constitución Nacional que establece:

1.1. **Son recursos que forman el Tesoro Nacional, los empréstitos y operaciones de crédito que decrete el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad nacional** (Art. 4º). Esta norma se refiere a los créditos internos y externos que puede obtener el Gobierno Federal permitiéndole el endeudamiento con carácter de excepción por razones de: **a) urgencias** (guerras, desastres naturales, inundaciones, etc.); **b) para empresas de utilidad nacional.**

Las empresas de utilidad nacional para Luqui son las que fija el anterior art. 67, inc. 16º de la Constitución Nacional (hoy art. 75º, inc. 18º), o sea los *"... planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la migración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la explotación de los ríos interiores.."*[23]

Las publicaciones del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación de la década del '90 sostienen que las urgencias no sólo comprenden la construcción de obras civiles, sino también los programas de financiamiento internacional que, en buena medida, corresponden a objetivos políticos supranacionales tendientes a la globalización mundial.

1.2. Es competencia del Congreso de la Nación la atribución de ***contraer empréstitos de dinero sobre el crédito de la Nación*** (art. 75º, inc. 4º de la Constitución Nacional). Esta norma reitera la atribución del Poder Legislativo Nacional de tener activa participación en el gobierno de la Deuda Pública.

1.3. Las provincias argentinas pueden *"... celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación, con conocimiento del Congreso Nacional..."* (art. 124º de igual norma). O sea, las provincias no deben celebrar convenios internacionales (como pueden ser los empréstitos) sin autorización del Poder Legislativo Nacional. Para Bidart Campos, dicho conocimiento significa la aprobación de este poder[24].

2. Los tratados concluidos con otras naciones y con organizaciones internacionales (o multilaterales).

[22] Nastri, E, "El Sistema Crédito Público", Ministerio de Econ. y O. y S.P. de la Nación, 1998
[23] Luqui, Juan Carlos, "Derecho Constitucional Tributario", Ed. Depalma, Bs. As., 1993, p. 123
[24] Sobre las metodologías para controlar éstas deudas véase Ter-minassian "ut supra".

Los tratados de la referencia muchas veces contienen cláusulas que involucran autorizaciones para contraer nuevos endeudamientos por el Estado Nacional que pasan desapercibidas. Los mismos deben ser exhaustivamente estudiados por el Congreso Nacional para evitar posteriores endeudamientos, por el PEN y difundidos transparentemente.

3. La ley nº 24.156 de Administración Financiera y Control del Sector Público Nacional.

Hasta la sanción de la ley 24.156 los aspectos de la Deuda Pública que "reglamentaban" la Constitución Nacional, conformaban un laberinto de normas jurídicas que incluían leyes específicas, la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto (nº 11.672 y concordantes)[25] y las Leyes de Presupuesto anual de la Administración Nacional. Con el dictado de la ley nº 24.156 se logra un cierto ordenamiento jurídico, pero el mismo está viciado por las excepciones que incluye desde su sanción, a las cuales se suman otras posteriores:

- ✓ La ley nº 24.156 establece que los recursos provenientes del endeudamiento tienen por destino:

  a) Inversiones reproductivas.
  b) Atender de casos de evidente necesidad nacional para
     b.1 Reestructurar su organización y
     b.2 Refinanciar sus pasivos
  c) Se prohíbe expresamente financiar gastos operativos.

- ✓ La prohibición del apartado c) tiene una importante excepción. Se puede contraer Deuda Pública para afrontar gastos **operativos destinados a ejecutar progrmas de asistencia financiados por organismos multilaterales de crédito.**

  En otras palabras, mientras se prohibí aplicar los recursos provenientes del endeudamiento a gastos operativos para el desarrollo del país, se autorizan nuevos endeudamientos (cheque en blanco) para fines estrictamente financieros que incrementan en forma permanente el stock de la deuda pública.

- ✓ **No debe existir endeudamiento sin ley**

  La Constitución Nacional y la Ley nº 24.156 establecen que no se puede formalizar operaciones de crédito público (endeudamientos) que no se encuentren contempladas en la ley de Presupuesto General del año respectivo o una ley específica (art. 60º, primer párrafo). Este principio es reiterado en el mismo artículo, es decir *"Si las operaciones de crédito público de la administración nacional no estuvieran autorizadas en la ley de presupuesto general del año respectivo, requerirán de una ley que las autorice expresamente"* (3er párrafo de igual artículo).

  De la misma forma, el artículo de la citada ley determina *"los avales, finanzas o garantías de cualquier naturaleza, que cualquier ente público otorgue a personas ajenas a este sector, requerirán de una ley"*.

  El principio de "no endeudamiento sin ley previa" significa que todas esas operaciones deben ser tratadas por el Congreso Nacional para su autorización previa.

  Sin embargo por la cadena de delegaciones presupuestarias que otorgó el Poder Legislativo al Poder Ejecutivo Nacional en forma permanente y de excepciones el principio general, mediante la ley 24.156, la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto y las normas que anualmente se incluyen en materia de endeudamiento en

[25] El texto ordenado de la Ley complementaria Permanente fue dispuesto por el Decreto nº 918/94. Fue elaborado en un exhaustivo estudio de Alfredo Le Pera y Ripa Kraus.

las leyes anuales de Presupuesto, la arquitectura de la Ley nº 24.156 se diluye y se puede afirmar que buena parte de las operaciones de endeudamiento las realiza directamente el Poder Administrador, la Secretaría de Hacienda de la Nación (órgano coordinador del Sistema de Administración Financiera) sin que tome la intervención que constitucionalmente corresponde al Congreso Nacional.

- ✓ **Excepciones fundamentales que modifican la rigidez constitucional y legal**

  Son importantes excepciones a las normas constitucionales y legales los siguientes:

  a) La Ley nº 24.156 por primera vez se otorga un *cheque en blanco* al Poder Ejecutivo y *en forma permanente* para contraer endeudamientos sin previa autorización del Congreso Nacional en los siguientes casos.

     1. Operaciones que se realizan con organismos financieros internacionales de los que la Nación forma parte (art. 60º, último párrafo).

     2. Operaciones de crédito que realiza el Banco Central de la República Argentina con instituciones financieras internacionales para garantizar la estabilidad monetaria y cambiaria (art. 71º).

     3. Operaciones de crédito público dirigidas a reestructurar la deuda pública mediante su consolidación, conversión o renegociación, en la medida que ello implique un mejoramiento de los montos, plazos y/o intereses de las operaciones originales (art. 65º).

  b) La Ley nº 24.156 no considera Deuda Pública a la Deuda del Tesoro Nacional ni las letras del Tesoro que emite la Tesorería General de la Nación para cubrir deficiencias estacionales de caja, hasta el monto que fije anualmente la Ley de Presupuesto General y en la medida que se reembolsen durante el mismo ejercicio financiero en que se emiten (art. 57, último párrafo y art. 82º)

VI. BREVE PANORAMA DE LA EVOLUCIÓN DE LA DEUDA EXTERNA ARGENTINA DESDE 1966

En las últimas cuatro décadas la deuda pública de nuestro país reconoce hitos fundamentales. La Deuda Pública puede ser externa o interna, según que la misma sea con acreedores del exterior o con acreedores internos. La que creció en forma gravitante es la Deuda Externa.

En el gráfico siguiente se visualiza la evolución de la Deuda Externa Argentina entre los años 1966 al 2000.



Fuente: CPCE de Capital Federal - Cr.Chaiman.

Para comprender mejor su evolución, se individualizan los siguientes periodos[26].

a) Periodo 1966 al 1975

Los motos de la Deuda externa Argentina ascienden desde un monto de u$s 3.276 millones en 1966, a u$s 7.800 millones a fines de 1975. el incremento fue del 46% durante los gobiernos de Cámpora-Perón-Martínez de Perón.

b) Periodo 1976 al 1983

En este período la Deuda Externa Pública Argentina registró un significativo aumento. Fue contraída siendo Ministro de Economía de la Nación José Alfredo Martínez de Hoz y presidentes del BCRA Adolfo Diz y Domingo Caballo.

Desde entonces el panorama financiero y fiscal argentino, que nunca contó con una verdadera política de endeudamiento, registra un punto de no retorno con periódicas crisis y amenazas de *dafauls,* concretado finalmente en diciembre del año 2001

Durante este lapso se produjeron los siguientes hechos

:

[26]Este desarrollo en una síntesis de varias fuentes, principalmente del Fallo del Juez Ballesteros, op. Cit. Y del Informe Mildberg sobre Deuda Externa Argentina

- ✓**Estatización de la deuda privada:** la deuda adquirida por empresas privadas para el desarrollo privado, pasó a ser deuda pública que debió pagar toda la ciudadanía argentina

.

- ✓ **Instrumentación de la "bicicleta financiera".** En muchos casos los grupos económicos nacionales y transnacionales tomaron financiamiento en el exterior con fines especulativos: mientras la tasa externa de interés era del 0,5% mensual, en el país se llegó a pagar un 20%. Esa notable diferencia dio lugar a la llamada *bicicleta financiera* que funcionó hasta principios de 1981

- ✓**Establecimiento del régimen de seguro de cambio.** En 1981 la situación del Sector Externo era insostenible, dando lugar a grandes devaluaciones que impactaron sobre los créditos tomados el sector privado nacional y transnacional. A fin de atenuar los efectos devaluatorios, se implanto el régimen de seguro de cambio, por el cual el BCRA aseguraba al sector privado la venta de divisas para cancelar los préstamos financieros tomados en el exterior a un tipo de cambio predeterminado.

  La empresa privada, al contratar el seguro de cambio, abonaba una prima. El Estado, por su parte, subsidiaba a los beneficiarios de los seguros de cambio y las primas de seguro (se utilizaban fórmulas para su cálculo).

  Como la evolución del tipo de cambio era superior a las primas de seguro, los subsidios a favor de los grupos privados que habían tomado los créditos en le exterior eran importantes[27]

- ✓ **Financiación del déficit cuasi fiscal.** En julio de 1982, las Comunicaciones A 137 del 8/07/82 y A163 del 15/7/82 del BCRA aseguran a los deudores privados por vía de nuevas coberturas de riesgos. A ese momento esos riesgos ya no existían, porque los mismos eran previsibles. *El dólar trepó desde junio a diciembre de 1982 entre un tipo de $16.500 a otro de $48.500.* Con un costo del 35% se cubrió una pérdida que en aquel momento ya no era imprevisible, del 294%. *El quebranto fue transferido al BCRA, determinando la consiguiente inflación y el aumento del déficit llamado cuasifiscal*[28]

  En resumen, las operaciones de pases y los seguros de cambio fueron subsidios del Estado Nacional al sector privado de la economía, que aumentaron el déficit del Tesoro Público y que se denominó "déficit casi fiscal", el cual fue manejado por el BCRA al margen del Presupuesto de la Administración Nacional.

  El déficit "casi fiscal" dio lugar a una importante redistribución de ingresos para sectores concentrados de capital y licuación de pasivos[29]. Se estima que el mismo representó el 48% del total en le año 1981; el 25 % en 1982 y el 37% en 1983[30].

[27] Estos subsidios los soportó la sociedad argentina y se aplicaron mediante la Comunicación A31 del 5.06.81 del BCRA por la que se informa el *"... establecimiento del régimen de seguro de cambio para la cobertura de préstamos financieros del sector privado, renovados o ingresados a partir del 1º de junio de 1981 a plazos no inferiores a 540 días"*.

[28] Informe Milberg, op. cit.

[29] Kulfas Martín y Schorr, Matías, La Deuda Externa Argentina, trabajo del Centro Interdisciplinario de Políticas Públicas y Fundación OSDE

[30] Informe Mildberg

El monto del daño ocasionado a la Hacienda Pública por esa operatoria no pudo ser investigado por los órganos de control que existían durante el periodo: ni el Tribunal de Cuentas de la Nación (órgano de control externo),ni la Contaduría General de la Nación (órgano de control interno) tenían competencias para fiscalizar al BCRA. Tampoco funcionaba el Congreso Nacional porque se trataba de un gobierno de facto.

- ✓ **Deuda privada avalada por el Estado Nacional.** Otra importante deuda que asumió el Estado Nacional correspondió a los avales otorgados a empresas privadas por préstamos tomados por ellas, cuando dichas empresas no los cancelaron.
  Esta situación, lejos de ser superada, fue agravada con el dictado de la Ley nº 24.156 y continúa hasta la fecha. Dicha norma estatiza, en forma continua todo aval que otorga la Administración Central Nacional a la actividad privada y que constituyen la llamada "Deuda Pública Indirecta" (otra ilegítima delegación de atribuciones que realizó el Congreso Nacional en el PEN).

La deuda contraída durante el periodo del periodo militar (entre 1976 y 1983) está descripta en el fallo del Juez Ballesteros[31], que consta de centenar de páginas, correspondiente al juicio sustanciado por la denuncia por el ciudadano Alejandro Olmos, con encuadre en los delitos previstos en el Art. 173º inc. 7 y 248 del Código Penal.

El fallo manifiesta que el endeudamiento externo del periodo hubo negligencia e irresponsabilidad por parte del ex – Ministro José Alfredo Martínez de Hoz y la planta política que lo acompañaba. También queda demostrada en le juicio que el 85% del endeudamiento contraído por el Estado Nacional y las Empresas Públicas sirvieron para transferir fondos al exterior con fines especulativos.

Las acciones ilícitas se pudieron ocultar por el inexistente sistema de información contable (falta de registros adecuados), según lo determinaron los peritos Sabatino Forino, Alberto Tandurela y, en una segunda etapa, por el Académico de Número de Ciencias Económicas Dr. Leslie Williams Chapman.

El endeudamiento canaliza a través de las empresas públicas, tuvo como principal damnificada, en cuanto al monto y a su posterior vaciamiento a Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) organismo que estuvo seriamente comprometido en los aspectos patrimoniales y financieros ante la fijación de "tarifas políticas" para el petróleo nacional, que no se adecuaba a los precios internacionales. La política tarifaria adoptada por el Ministro Martínez de Hoz con el aval del Gobierno Militar fijadas por debajo de los costos provocó el endeudamiento de YPF ante la insuficiencia de ingresos para cubrirlos. **El alto costo de financiamiento por operaciones de endeudamiento externo incrementaron la deuda entre 1976 a 1981 en un 1089%[32] .**

El gráfico siguiente "Evolución de la Deuda Externa Argentina" muestra la importancia de la estatización de la deuda privada durante el periodo 1976 a 1983.

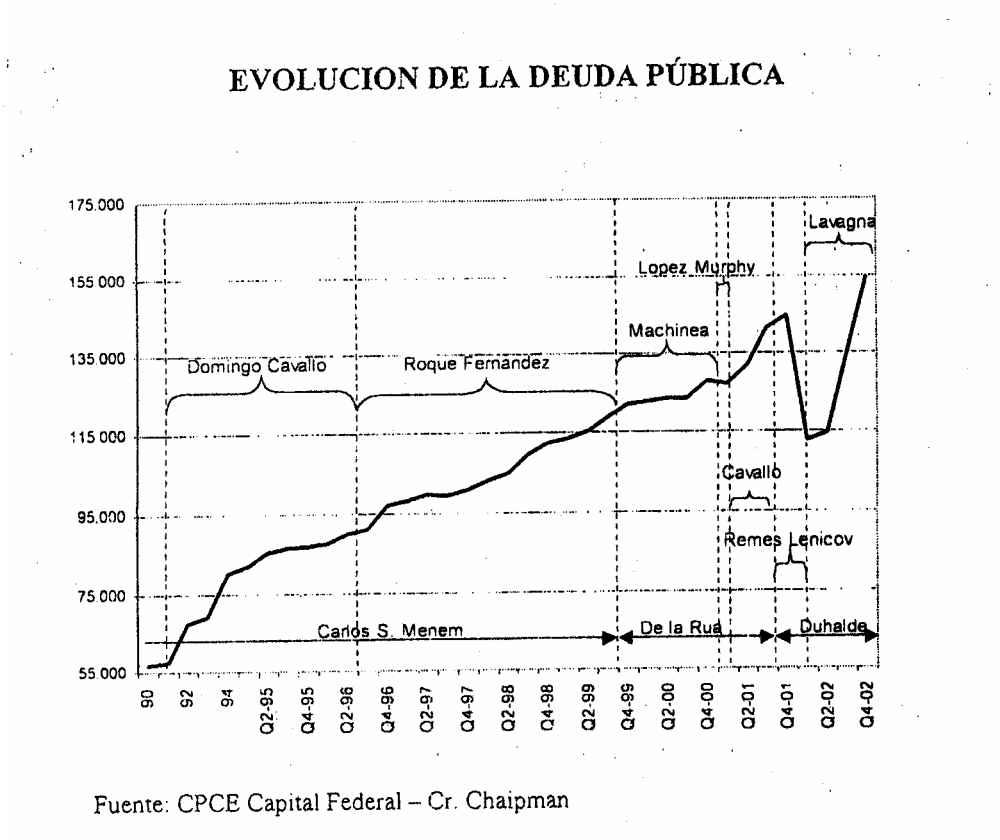
[31] Causa 17.467, op. Cit.
[32] Véase la declaración indagatoria de Alberto A. Camaño, ex – funcionario de YPF Sociedad del Estado, en el juicio mencionado.

c) Período 1983 a 1993. En el período constitucional que inicia a mediados de 1983 no se determinó la ilegitimidad de la deuda externa contraída por el Estado Nacional, invocándose la aplicación de los principios de *"continuidad jurídica"* y de *"credibilidad externa"*. Por las comunicaciones A695, A696 y A697 del BCRA del 1/07//85 se aumenta la deuda privada que absorbe el Estado Nacional, llegándose a condonar las deudas privadas.

d) Período 1990 al 2002. Durante este período se vuelve a incrementar sensiblemente la deuda externa del Estado Nacional. Se produjeron sustánciales cambios en el panorama institucional del Sector Publico Nacional, entre otros:

- ✓ La Reforma del Estado llevada a cabo a partir de la Ley 2.696 (llamada ley Dormí) que significó la privatización de la casi totalidad de empresas públicas. El monto de las mismas ascendió a aproximadamente a u$s 40.000 millones de dólares. Oficialmente se fundamentó ese proceso en la necesidad de disminuir la Deuda Externa Argentina.
- ✓ El stock de la Deuda Pública (en su mayor parte externa) era de u$s 60.000 millones de dólares en 1990 y superó los u$s 140.000 millones de dólares al final de la década.

En el gráfico siguiente se puede ver la evolución de la deuda pública durante este lapso, identificando los Presidentes argentinos y los ministros de economía respectivos.



Fuente: CPCE Capital Federal – Cr. Chaipman

Otras consideraciones sobre la Deuda Pública Argentina

- La Deuda Externa Argentina es una deuda financiera y casi no tiene contrapartida en bienes. Generalmente los países se endeudan cuando el saldo de la balanza comercial es negativo, siendo la contrapartida de la deuda los bienes de capital, energía, materias primas, etc. que se importan. Pero en el caso argentino, el aumento significativo de dicha deuda se dio en varias oportunidades cuando tenía excedentes comerciales.

- La principal contrapartida de la deuda pública en la balanza de pagos es la fuga de capitales privados. Se calcula que en 1983, si no hubiere existido aquella fuga de capitales, Argentina podría haber cancelado prácticamente su deuda.

- En la contratación de préstamos se tiene en cuenta como uno de sus indicadores más conocidos el que se relaciona la Deuda Externa sobre el PBI. Este indicador que corresponde a un **enfoque de abstracción** (porque el PBI es una estimación). Pero volviendo a la realidad, al momento de pagar ese pasivo, no se toman las decisiones según aquel, obviamente, sino que se tiene en cuenta algo mucho más concreto: los aspectos financieros (ingresos-gastos y Superávit Primario), que son **esquemas de realidad.**

VII. LA JURISDICCIÓN DE LOS TRIBUNALES DE NUEVA YORK EN OPERACIONES DE CRÉDITO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA[33]

Es conocido que en los últimos meses se han entablado juicios contra la República Argentina ante los Tribunales Federales del Distrito Sur de Nueva York. En principio, las operaciones de crédito público realizadas por estados soberanos no se encontrarían amparadas en el marco de la teoría de la unanimidad soberana, dado que los tribunales de los estados Unidos consideran estas operaciones como "actividades comerciales" "no es, en esencia, distinto del bono que puede emitir una empresa privada".

"En las operaciones de crédito público suele pactarse la jurisdicción de tribunales correspondientes a plazas significativas del circuito financiero internacional. Usualmente, las acciones que involucran la responsabilidad financiera de estados soberanos tramitan ante la Corte Federal del Distrito Sur de Nueva York o ante los tribunales de la ciudad de Londres. La jurisdicción de Nueva York se pacta con relación a emisiones de bonos internacionales, mientras que los tribunales ingleses son escogidos para dirimir controversias por préstamos en eurodivisas"[34]

El problema de la jurisdicción a la que está sometida buena parte de los contratos de préstamos tomados por la Argentina no es un problema menor. Se impone un replanteo de esa cuestión.

VIII. LA JURISDICCIÓN DE LOS TRIBUNALES DE NUEVA YORK EN OPERACIONES DE CRÉDITO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA[33]

El control de la Deuda Pública en nuestro país está atomatizado de la misma manera que lo está todo el Sistema de Control de la Hacienda Pública Nacional. no se realiza a

[33] Cámpora Mario (h) extraído de la página web.
[34] Idem.

continuación un análisis pormenorizado del tema sino que se enuncian pautas mínimas que se deben tener para que el mismo no sea lo que Wierna denomina la *ficción del control,* que considera que esa ficción es más grave que la falta de control[35].

Lo deseable es que, en un marco de transparencia fiscal (que no es característica en materia de contrataciones de préstamos por el Estado Argentino), todos los contratos de préstamos significativos que celebre el Estado Nacional sean analizados **en concreto**, previa y profundamente por el Congreso Nacional. También deben hacerlo las instituciones rectoras del control externo e interno, la sociedad a través de los distintos cuerpos intermedios y las cátedras universitarias de Economía Pública, Matemática Financiera, al menos, en la etapa inmediata posterior a su celebración. Dichos estudios deben ser puestos en conocimiento y a disposición del Poder Legislativo Nacional (PLN), órgano que resignó sus atribuciones, a través de distintas leyes por la cual las delegó en el Poder Administrador, siendo esencial que vuelva a ejercer los derechos y responsabilidades que la Constitución Nacional le otorga en la materia.

En otras palabras, se pide que el PLN cumpla con lo que fija la Carta Magna, sin delegar ilegítimamente, las cuestiones relativas al endeudamiento público[36] .

Una eficiente y eficaz red de control institucional y social de la Deuda Pública es prioritaria para el país, la cual debe ensamblar en forma óptima:

a) **Controles Institucionales.** Abarcan los **constitucionales,** (especialmente los que competen al Congreso Nacional y a la Auditoria General de la Nación) y los **legales** (órganos y mecanismos de control jurídicamente instituidos, como la Sindicatura General de la Nación, Contadurías Generales a nivel provincial y municipal, Fiscalías de Estados, entre otros); y
b) **Controles No Institucionales.** Es el caso de los medios de comunicación , los cuerpos intermedios y las Organizaciones No gubernamentales (ONG).

Las actividades de control de la deuda pública de todos esos entes deben ser complementadas. Los controles no institucionales nunca podrán sustituir el control institucional jurídicamente establecido. Cabe, por analogía, aplicar las consideraciones de Stigliz cuando ejemplifica las externalidades positivas en el control de la contaminación advirtiendo que, "*si no interviniera el Estado, este control sería insuficiente"*[37]. Cuanto más esto es cierto en el caso del endeudamiento público. Esta prevención se efectúa al observar la aparición de ciertas tendencias mediaticamente difundidas y financiadas por organismos multilaterales de crédito que, sin que se les quiera atribuir propósitos de desintitucionalizar a los países, inducen a ciudadanos desprevenidos a creer que, en el control de una materia compleja y de difícil acceso a la información, como es el caso de la deuda pública (información que muchas veces no la pueden obtener ni los organismos de control de rango constitucional), se puede prescindir de la fiscalización de instituciones como el Congreso Nacional, los Tribunales de Cuentas, Auditorías Generales, Contralorías Generales, Fiscalías de Estado, por citar algunas de las conocidas. Esta línea *ingenua* llegó a sostener que el Control Institucional puede ser reemplazado por el accionar de las organizaciones No Gubernamentales (ONG).

[35] Wierna, Gustavo E. "Reconstrucción de la Hacienda Pública de la República Argentina", trabajo presentado al XIX Simposio Nac. De Profesores Universitarios de Contabilidad Pública, 2002.

[36] Estas consideraciones son válidas para el orden provincial y municipal.
[37] Stiglitz, Joseph, "La economía del Sector Público", 2º edición, 1986, Antonio Bosh Editor, p. 80

El protagonismo que necesariamente debe tener la sociedad civil en un Estado que aspira a ser democrático no admite discusión. Pero si es necesario advertir que, una cosa es *educar al soberano* para que **complemente y promueva** el óptimo control de las Instituciones específicas y otra distinta, pretender que éstas sean reemplazadas por organizaciones cuya creación, miembros y origen de los fondos que las financian son desconocidos o no responden a una financiación oficial.

Creer que el control de la Deuda Pública puede ser abandonada a instituciones sin la creación legal ni perteneciente al Sector Público evidencia desconocer la difícil ingeniería política-jurídica-financiera de cada una de las operaciones de endeudamiento, de los grupos de presión e intereses que están en juego y de la falta de transparencia que caracteriza a tan esencial cuestión del país[38]. En resumen, el control de las operaciones de crédito público debe ser realizado institucionalmente, sin perjuicio del complemento que pueden aportar los controles no institucionales de las ONG, la sociedad civil en general y los medios de comunicación social.

[38] A modo de ejemplo , se recomienda, consultar entra una prolífica bibliografía virtual, lo tratado en el II Foro Temático Regional sobre "Gobernabilidad y Empoderamiento de los Pobres", Perú, 2002. Véase la página Web http://www.bancomundial.org/foros/sdadcivil/web/programa.htm

FASCICULO 6

.Docente:
Luis Coste Lamberto



ACLARACIÓNES PREVIAS: a) vinculación entre Sistema de Tesorería y Sistema de Crédito Público y b) tratamiento del tema en Finanzas Públicas y Contabilidad Pública.

a) <u>vinculación entre Sistema de Tesorería y Sistema de Crédito Público.</u>
Ambos sistemas están contemplados en Ley 24156, dentro del macro sistema de Administración Financiera; cada uno tiene sus respectivas funciones, competencias, objetivos y órganos rectores.

El Sistema de Tesorería está más vinculado a la "gestión financiera" inmediata y directa; se vincula más a la "gerencia financiera" en operaciones de corto plazo.
El Sistema de Crédito Público está más vinculado a "financiamiento internacional"; se vincula más a la "gestión de créditos" en operaciones de mediano y largo plazo.
Ambos sistemas se correlacionan y complementan a fin de lograr los recursos públicos necesarios para el pago de los gastos públicos.

Ambos sistemas deben desarrollar sus tareas en forma coordinada con el Sistema de Presupuesto (particularmente en la vinculación entre la "programación financiera" y la "programación presupuestaria".

Ambos sistemas tienen cada uno sus respectivos órganos rectores, sujetos a la coordinación impuesta por el Órgano Coordinador del Sistema.

Ambos sistemas se interrelacionan con el Sistema de Contabilidad y el Sistema de Cuentas Nacionales.

En resumen: cada sistema aporta al macro sistema, cada uno en su especialidad (cada uno es una especie de un género "financiamiento").

b) <u>tratamiento del tema en Finanzas Públicas y Contabilidad Pública:</u>

Se debe tener presente que la Contabilidad Pública es la disciplina (social) que completa el estudio de la Hacienda Pública (desde 3 puntos de vista específicos: organización, gestión y control). La Hacienda Pública también es objeto de estudio por parte de las Finanzas Públicas. Por lo tanto, las Finanzas Públicas comienzan el estudio de la HP (desde el punto de vista de la actividad financiera del estado), estudio que es completado por la Contabilidad Pública (desde el punto de vista de su: organización, gestión y control).

Consecuentemente, tanto Finanzas Públicas, como Contabilidad Pública, estudian a la Hacienda Pública pero desde puntos de vista distintos.

En Contabilidad Pública, los puntos que interesan están vinculados a:

- organización: se estudiará la organización (estructura del sistema), principios a los que responde el diseño de la organización (caso: centralización normativa y descentralización operativa, unidad de dirección y de caja), órganos y organismos que componen el sistema, funciones de los órganos y organismos integrantes del sistema (recordar que lo importante es el cumplimiento de las funciones asignadas a cada sector de estado), órganos (rectores, secundadores y auxiliares), vinculación del Sistema de Tesorería con el sistema bancario, aportes al sistema de información, vinculación con el BCRA y BNA, etc ...
- **gestión**: se estudiará la forma y procedimientos, normativa aplicable, así como los instrumentos o herramientas del sistema. En este punto se vinculará al Sistema de Tesorería con el de Crédito Público. Particularmente se tratará el "Manual confeccionado" por TGN.
- **control:** se estudiarán los distintos órganos controladores del Sector Público y su relación con la tarea desarrollada por el sistema. Fundamentalmente se pondrá énfasis en los beneficios que aporta el sistema al macro sistema y al bien común.

ACLARACIÓN PREVIA CON RESPECTO A LA IDENTIFICACIÓN DEL TEMA:

El Servicio del Tesoro, denominación doctrinaria, vinculada a las actividades del Estado relacionadas con aspectos del manejo del tesoro del Estado es identificado (denominado) por la Ley nacional nº 241456 como: Sistema de Tesorería. La denominación de "sistema", adoptada por la Ley mencionada, se basa en los conceptos teóricos aportados por la "Teoría de Sistemas".

La denominación como "servicio" se vincula más a la posición de que el Estado debe brindar "servicios públicos", uno de los cuales es lo relacionado con el manejo del Tesoro del Estado.

En mi opinión la denominación más correcta es la que se refiere al "Servicio del Tesoro". Reconozco que el avance que aporta la Teoría de Sistemas al estudio del tema que nos ocupa es muy significativo, incluso el criterio es recogido por la Ley 24156, a partir de lo cual se creó una corriente en favor de denominar a este Servicio como "Sistema de Tesorería". Debo reconocer que el tema es conocido y tratado por distintas normas legales y autores en forma indistinta, no mereciendo la discusión mayor espacio.

Dentro de la posición que utiliza la denominación vinculada a la Teoría de Sistemas, pueden existir dos alternativas: a) identificación como sistema o b) identificación como sub-sistema

.

a) Como un "sistema", que junto a otros sistemas (tales como: presupuesto, contabilidad, etc ...) conforman un "macro sistema" denominado, por la Ley 24156, como de Administración Financiera (el otro "macro sistema" previsto por la Ley 24156 es el vinculado al Control)

b) Como un "Sub sistema" parte de un "Sistema" denominado Administración Financiera (en tal caso, el otro sistema previsto por la Ley 24156 es el denominado: Sistema de Control.

.

En mi opinión el encuadre más correcto es el de considerar al Servicio del Tesoro como un sistema de los contenidos por la Ley 24156 dentro del macro sistema de Administración Financiera. El otro macro sistema previsto por la Ley 24156 es de Control que incluye a su vez a dos sistemas (interno y externo). Consecuentemente, los sistemas pueden estar conformados por sub sistemas. Por ejemplo: Tesorería incluye sub sistemas tales como: conciliación de cuentas, cuenta única, de cajas recaudadoras, etc ...; así también, el Sistema de Control Interno incluye a sub sistemas tales como. SIGEP y USIs.

De la forma descrita, la Ley 24156, prevé dos macro sistemas, cada uno con sus funciones propias. A su vez cada macro sistema, incluye sistemas, también cada uno con sus funciones propias. Además a menor nivel existen sub sistemas (casi herramientas de los sistemas) también cada uno son sus funciones propias.

PRIMERA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO: SERVICIO DEL TESORO (tareas y/o funciones básicas, órganos, principios básicos, organización, antecedentes normativos, contabilidad).

En ésta primera parte (primera aproximación al concepto) se abordará el tema desde el punto de vista teórico, con criterios aportados por la doctrina; luego se abordará el tratamiento del tema bajo la óptica de la Ley 24156.

Como primera medida creo oportuno producir una aclaración con respecto a la función prioritaria del servicio bajo estudio, advirtiendo que tales funciones también existen el las distintas organizaciones privadas, donde se vinculan a las gerencias financieras.

El estudio que acá se efectuará lo será vinculado a la función tesorería en el Estado. Así se debe tener presente que la primer vinculación que se debe efectuar es entre el "Servicio del Tesoro" y el "Tesoro del Estado". Se debe tener presente que la importancia del tema se vincula con la frase: los recursos públicos soportan a los gastos públicos y ambos se canalizan por el Tesoro público.

En el Estado, desde el punto de vista doctrinario, en resumen el Servicio del Tesoro es el órgano (organismo para Dr Atchabahian) o servicio administrativo **encargado de**:

- Dirigir y asegurar la realización de los recursos del Estado.
- Centralizar los fondos
- Pagar los gastos
- Procurar la coincidencia entre ingresos y egresos (en situaciones normales y eventuales) a fin de afrontar pagos.
- En resumen: las funciones no se limitan a los movimientos pecuniarios (de ingresos y egresos, tales como: cobranzas, pagos y custodia) sino que se agrega la gestión de fondos. El Tesorero es un gestor o gerente financiero.

El punto de vista doctrinario mencionado, es recogido por Ley 24156 (Art 72), quien define **al Sistema de Tesorería como compuesto de**: a) conjunto de órganos; b) normas y c) procedimientos que intervienen en: 1) recaudación de ingresos y 2) en los pagos (ingresos y pagos configuran el flujo de fondos del SPN) y 3) custodia de las disponibilidades.

El Servicio del Tesoro, desde el punto de vista doctrinario, es el órgano que tiene a su cargo las siguientes **funciones**: (recordar: la función hace al órgano).

a) **De caja** (percepción y pago de los recursos y gastos del Estado, más custodia).

- Recaudación y centralización de las entradas (percepción, dirección y fiscalización de las operaciones relativas a las entradas financieras). Se aclara que, en cuanto a los recursos, el Servicio de Tesorería no se ocupa de la normativa tributaria (de su emisión), sino de la percepción (ingreso al tesoro) que es la última etapa de la ejecución de recursos. La función es clave en lo referido a la "centralización" (principio de unidad de caja) y también en cuanto a la "unidad normativa". En cuanto a la presupuestación del recurso (a nivel de la formulación del presupuesto general) el Sistema de Tesorería produce un importante aporte pues participa con Oficina Nacional de Presupuesto en el análisis del flujo financiero (No es autoridad competente en política tributaria, pero es un importante asesor en política financiera).

En cuanto a la centralización del manejo de fondos se aclara que materialmente tal función puede ser delegada en dependencias de menor nivel, pero - en virtud del principio de unidad de caja y unidad normativa - no significa otorgar libertad total para el manejo financiero, sino que se mantiene la "supervisión" del sistema.

- Atención y centralización de los pagos: Se aclara que lógicamente el Servicio del Tesoro, en cuanto a gastos, no interviene en la fijación del presupuesto general, pero (al igual que en recursos) es un importante asesor. Tampoco le compete el análisis de la legalidad del gasto, pero sí le incumbe el "requerir que el gasto esté correctamente ordenado" (que la OP a cumplir haya sido emitida cumpliendo los procedimientos legales previos. La centralización de entradas y salidas posibilita la "unidad normativa" y la planificación de la ejecución financiera.

- Según Ley 24156: el órgano rector del sistema es la Tesorería general de la Nación (art 73) y como tal "coordina" con todas las unidades o servicios de tesorería que operen en el SPN "dictando normas y procedimientos". El art 74 fija sus competencias. Los arts 77 y 80 se refiere a la "unidad de caja".

-

b) **Financieras** (vinculado al equilibrio entre entradas y salidas, ya sea en situaciones normales o en casos de trato especial por "desequilibrios momentáneos" e incluso cuando situaciones de economía general requieren la intervención): ésta función resulta fundamental pues el accionar financiero del Estado afecta directamente a la economía general del país.

c)

- Persigue el equilibrio de entradas y salidas: Frente al eventual desequilibrio momentáneo actúa como tomador o colocador de fondos en el mercado financiero. Esta es una delicadísima función que debe ser desarrollada en coordinación con otras áreas (caso: Crédito Público, Secretaría de Finanzas, Banco Central, etc ...).

- Regulación del gasto: frente a desequilibrios procurará producir moderación del gasto (reducción y/o contención del gasto) en correlación a las disponibilidades. La regulación la efectúa vía los presupuestos de caja y la asignación de las cuotas.

- Uso del crédito: frente a desequilibrios (estacionales de caja) apelará al uso del crédito a corto plazo, emite Letras de Tesorería, recurre a anticipos en Cta. Cte., etc ...

- Proyecciones de Caja (Estados del Tesoro): teniendo en cuanta que el sistema adopta el "principio de unidad normativa y de caja", es posible confeccionar Estados del Tesoro (integrados e integrales) de todo el SPN, con lo cual se logra un muy importante aporte informativo para la administración financiera. De lo que se trata es de producir información "financiera proyectada" hacia el futuro (es distinto del Estado de Situación del Tesoro, el cual es referido a un período pasado con cierre a una a fecha cierta).
  Según Ley 24156: actúa conforme al Art. 74, 82, 83 y 84.

d) **Conexas:** las funciones conexas se refieren a aquellas que sin estar "directamente" vinculadas a la labor de tesorería, las mismas coadyuvan a que otros sistemas puedan cumplir con sus funciones en forma apropiada. Se refiere a las situaciones que el Servicio del Tesoro debe conocer para producir la eficiencia del sistema total. Son una serie de actividades estatales (vinculadas directa o indirectamente al propio Sistema de Tesorería) tales como la participación en: 1) el proceso de formulación del presupuesto, 2) la superintendencia monetaria y bancaria y 3) asuntos de política económica general del país. Las funciones conexas tienen su justificación en el efecto que produce el accionar del Sistema de Tesorería en los otros sistemas a los que se integra.

- Función asesora: el conocimiento que posee de la actividad financiera del Estado, pone al Servicio del tesoro en posición de órgano de consulta necesario ante distintas decisiones financieras, con efectos en la política financiera, bancaria, monetaria y crediticia.
-

  Así colabora con el BANCO Central de la República Argentina en la superintendencia monetaria y bancaria.

Las funciones conexas también se relacionan con la atención de los movimientos de fondos en el interior (incluso por zonas geográficas) y exterior.

Directivas: Atento que centraliza entradas y salidas (sobre la base del principio de Unidad normativa) el Servicio del Tesoro, posee funciones de "dirección hacia fuera del propio sistema" en cuanto a registros, control, procedimientos de cobranza y pagos, etc ... s/ art 73 de Ley 24156. También tiene funciones de "dirección hacia adentro del propio sistema" pues fija su propio reglamento interno s/art 76 de Ley 24156.

- Supervisión o superintendencia del propio sistema: Atento que se trata de un "sistema" compuesto por distintos organismos y/o dependencias, el sistema produce la coordinación de "todos" bajo la supervisión del órgano rector. Es así que existen "órganos secundadores" de la gestión ejecutiva (los órganos auxiliares, secundan a la Tesorería General en la "ejecución", pero de acuerdo a las instrucciones del órgano rector). Dichos órganos secundadores son: direcciones generales, direcciones, departamentos, divisiones, secciones y oficinas cobradoras y/o pagadoras (los órganos secundadores no tienen funciones de dirección, solo tienen funciones de ejecución bajo supervisión y administrativas bajo supervisión).
- De planificación: Participa en la elaboración del presupuesto y en la Superintendencia monetaria y bancaria. En los asuntos de política económica en general (en principio a cargo del BCRA) colabora con otras área de gobierno (supone que es necesario aprovechar el aporte de los conocimientos del sistema)
- Registrales: a los efectos de priorizar las cobranzas y pagos.
- Administración de fondos, valores y títulos de propiedad del Estado.
- Representa al Estado en la devolución de fondos de los responsables a la tesorería General (art 84 de Ley 24156).

El Sistema del Servicio del Tesoro, desde el punto de vista de la doctrina, **está organizado por**: a) órganos directivo; b) órganos ejecutivos; c) órganos auxiliares y d) órganos de control interno.

a) Órganos directivos: La dirección en Nación (idem en Provincia de Salta) está a cargo de Secretaría de Hacienda, de quien depende la Tesorería General. La Secretaría de Hacienda tiene la "supervisión" del sistema (en entradas y salidas de fondos y valores) y la "coordinación" con otras áreas tales como: Crédito Público, Compras y Suministros, Organismos Recaudadores, etc ... . Recordar que "órgano directivo" es aquel que "tiene función directriz"

.

b) Órganos ejecutivos: los órganos ejecutivos (ejecutan: cobran, pagan, custodian y otros) están conformados por:

- Tesorería General de la Nación: que es el órgano rector (Art. 73 de Ley 24156; antes en Art. 45 de Ley de Contabilidad).
- Tesorerías en el Exterior: funcionan en las Embajadas; tienen funciones de custodia, recaudación y pago, de acuerdo a las que le asigne el órgano rector. Son los agentes naturales del TGN en el exterior.
- Tesorerías Jurisdiccionales: Las jurisdicciones (definidas por el Art. 9 de la Ley 24156) tienen las funciones del Art. 77 de la Ley 24156.

- Entidades financieras autorizadas como cajas recaudadoras: solo tienen la función de "ingreso al tesoro". Son las autorizadas por Secretaría de Finanzas ó en su caso por quienes tienen autoridad para su designación (caso: DGI designa las bocas de cobranza).
- Cajas del interior del país: (caso: Aduanas y receptorías dependientes de ANA y las delegaciones de DGI).
- Habilitados pagadores: son los "cuentadantes" (quienes reciben fondos con cargo, para que paguen determinados gastos, con la obligación de rendir cuentas). Ejemplo: responsables de: fondos rotatorios, caja chica, fondo permanente y similares, agentes fiscales, cobradores por el fisco, etc ...
-

c) Órganos auxiliares: son las entidades del sistema financiero a través de las cuales se producen los movimientos de ingreso (depósito) y egreso (pago). De ésta forma "todas" las entidades financieras donde existen Ctas. Ctes. bancarias oficiales son "auxiliares" pues colaboran en la custodia y administración de los fondos públicos (ver Art. 78 de Ley 24156). También actúa, como órgano auxiliar, en relación a ciertas operaciones, el Banco Central de la República Argentina. Este es el agente financiero natural e interviene, entre otras funciones, en la emisión de títulos públicos.

d) Órganos de Control Interno: Son los encargados del control del sistema. En Nación son los siguientes: 1) SIGEN (ver Art. 104.a de Ley 24156), 2) los Servicios Administrativos Financieros (SAF) y 3) el Procurador del Tesoro. Además, la Contaduría General de la Nación interviene en el Sistema de Control Interno.

Principio de unidad de dirección: Existe un solo órgano rector (Tesorería General de la Nación), razón por al cual, si bien existen otros órganos ejecutivos, que tienen ciertas funciones directivas, las mismas se acotan en las instrucciones del órgano rector. Además, en lo fundamental (cual es la función de dirección), solo la Secretaría de Hacienda tiene la supervisión y coordinación del sistema (en su carácter de órgano coordinador del Sistema de Administración Financiera del SPN). Ver Art. 74 y 84 de la Ley 24156.

No afecta el cumplimiento de la unidad de dirección el hecho de permitir el desenvolvimiento relativamente independiente de ciertas administraciones, con tal de que estén supervisadas por un órgano central único que ejerza con exclusividad la dirección, aunque en su seno pueden estar separadas la función orientadora de la simplemente administrativa.

Principio de unidad de caja: tiene alcance financiero y no contable. Es decir, indepen dientemente que puedan existir muchas Ctas. Ctes. o lugares físicos donde se desarrollen custodias, cobranzas y pagos; el principio señala la "inconveniencia de crear tesoros particulares al margen de la TGN". Bajo este principio, la totalidad de cobranzas se depositan en Ctas. Oficiales, con información centralizada al sistema y los pagos también se efectúan a través de Ctas. Ctes. oficiales, en base a instrucciones del órgano rector. En resumen: el principio tiene sentido jurídico - contable más que financiero. Ver Art. 80 y 81 de Ley 24156.

El principio de unidad de caja (una sola caja) tiene vinculación directa con:
- el principio de unidad presupuestaria (un solo presupuesto),
- el concepto de poder único (el equilibrio de los “poderes” Ejecutivo, Legislativo y Judicial, no significa división material del poder, que es un concepto único)
- el concepto de control (el control es uno solo; las divisiones del control lo son al solo efecto didáctico, quizás estratégico; como concepto es único).
- el concepto de unidad de dirección (la descentralización no afecta la unidad de dirección).

Principio de centralización de registro de operaciones: el principio produce el "cierre" en la coherencia de los dos principios señalados anteriormente (unidad de dirección y caja).

Significa, que independientemente del lugar físico (de la custodia, cobranza o pago) los registros "integrados e integrales" posibilitan el registro y control de la totalidad de operaciones del sistema.

Sistemas de Organización del Sistema del Tesoro: el Sistema del Tesoro puede organizarse de distintas formas, según sea la vinculación que exista entre dicho Sistema (del tesoro) y los otros sistemas a los que se vincula (caso: servicios administrativos, contables, financieros, económicos, etc ...). Así el sistema se puede organizar de 3 formas: 1) con sujeción a un sistema bancario; 2) independiente o 3) como un ente puramente burocrático.

1) Sistema bancario: básicamente la organización consiste en asignar los aspectos "directivos y ejecutivos" del Sistema de Tesorería a un Banco Oficial (caso: Banco Central).
- Ventajas: a) centralización o unidad de caja estricta (porque todas las bocas se encuentran en Banco designado, sus sucursales y vinculadas); b) reducción de movimientos de fondos y sus gastos; c) reducción de riesgos de transporte y/o transferencias; d) conocimiento rápido de la Situación del Tesoro; e) reducción de stocks inmovilizados; f) elasticidad e idoneidad de la gestión, porque el Banco conoce muy de cerca los requerimientos de fondos; g) mayor conocimiento del mercado y sus necesidades.
- Desventajas: a) es difícil la centralización de las directivas (porque el Banco designado tiene sus propias funciones específicas además de las de "caja del Estado"); b) inconveniencia de asignar a un Banco la responsabilidad de la exacción de los tributos, pues en algún momento puede ser juez y parte; c) inconveniencia de asignar al Banco funciones distintas a las específicamente bancarias.

2) Sistema independiente: básicamente la organización consiste en encargar el Sistema del Tesoro a un "comité legislativo" o a algún órgano autónomo (fuera del ámbito del Poder Ejecutivo) lo relativo a la "dirección" del sistema.
- Ventajas: aparentemente existiría separación de políticas de acuerdo a la división de las funciones, pero requiere perfecta coordinación (el caso del BCRA autónomo podría asimilarse al caso).
- Desventajas: inconveniencia de privar al PE de esta importante herramienta (de supervisión, de planeamiento, de control, de conducción, etc ...)

3) Sistema Burocrático o Gubernativo: básicamente la organización del Sistema del Tesoro está confiada a una dependencia del PE, con suficiente nivel de decisión como para actuar de órgano directivo y ejecutivo. Este es el sistema adoptado por Argentina según la Constitución de 1853, donde el PE tiene la función genérica de "recaudar la renta y decretar su inversión". Si bien a partir de la Constitución de 1994 el Jefe de Gabinete tiene a su cargo la "administración general del país" el PE tiene la supervisión de sus tareas, razón por la cual esta situación para nada modifica el sistema adoptado y su competencia en el Sistema por ser el PE el "jefe supremo de la nación, jefe de gobierno y responsable político de la administración general del país".
- Ventajas: mantiene la responsabilidad en el máximo nivel y produce una especialización de las funciones al asignar las funciones especiales a una dependencia directa.
- Desventajas: no se visualizan.

Antecedentes históricos y legales:

♠ Antes de 1810: no existen antecedentes de la organización del Sistema del Tesoro en forma orgánica y sistemática. El sistema dependía de España.

♠ Desde 1810 a 1853: no existen antecedentes de organización del sistema a nivel del país en forma "integral". Solo existen algunos intentos de organización parcial (caso: medidas de crédito público durante las épocas del régimen unitario, algunas estructuras impositivas con destinos específicos, etc ...).

♠ Se cuentan como antecedentes:

- 1826: la creación del Banco Nacional de Provincias Unidas del Río de la Plata, sobre la base del banco de Descuentos de la Provincia de Buenos Aires (con función de: recaudar fondos para enfrentar la guerra con Brasil).
- 1826: nacionalización de las rentas de aduanas para constituir en Tesoro Nacional.
- 1826: creación del Banco Nacional(con funciones de Servicio del Tesoro)
-

♠ Después de 1853: se inicia la institucionalización del país.

- 1853: se sanciona el Estatuto para la organización de la Hacienda y el Crédito Público; se asigna al Banco Nacional las funciones de Tesorería General y de Contaduría de la Confederación.
- 1889: por Ley 2542 se crea el Tesoro Nacional (repartición encargada de recibir y conservar los dineros y valores del Estado; además actuaba como Fondo de Garantía Monetaria).
- 1890: por la crisis financiera del año 1890, desaparece el Tesoro Nacional y, por Ley 2741, se crea la Caja de Conversión.
- Ley 428 (primera ley denominada Ley de Contabilidad): no incluyó al Servicio del Tesoro.
- Ley 3727 (ley de ministerios): asigna el Servicio del Tesoro al Ministerio de Hacienda y prevé la Regla de la Unidad de Caja. La regla de la Unidad de Caja no pudo aplicarse totalmente pues existían leyes que asignaban fondos para destinos específicos (caso: Ley 1420 que crea el tesoro Escolar; Ley 1597 que crea el Fondo Universitario; Ley 11672 que crea fondos permanentes de guerra y marina para maniobras militares y construcciones navales).
- Ley 13529 (ley de ministerios): asigna competencias especiales al Ministerio de Hacienda (en política y régimen de pagos, deuda pública, presupuesto general, fiscalización administrativa y financiera).
- Ley 14303 y 14439 (leyes de ministerios): confieren a la Secretaría de Hacienda facultades relacionadas con el Servicio del Tesoro (percepción y distribución de rentas de la Nación, superintendencia en la contabilidad y control del gasto e inversión que se ordene contra el Tesoro, etc ...)
- Ley 12961: establece el Servicio del Tesoro en forma orgánica.
- Decreto 866/95: establece objetivos de la Secretaría de Hacienda (dirigir la administración financiera del SPN a través de los sistemas de presupuesto, tesorería, contabilidad y crédito público).
- Decreto 660/96: encomienda a la Sub Secretaría de Presupuesto la coordinación del sistema de administración de fondos del SPN.

Ley de Contabilidad Nacional según Ley nº 23354/56: Incluye un Capítulo IV titulado Del Servicio del Tesoro. La normativa centraliza disposiciones sobre la temática constituyendo un cuerpo ordenado. Así, en los artículos nº 41 al 50 se refieren al tema. Se recomienda lectura y análisis. Fue derogada por Ley nº 24156.

Norma Nacional vigente: Ley 24156. Incluye un Título IV: Del Sistema de Tesorería. La normativa centraliza disposiciones sobre la temática constituyendo un nuevo texto ordenado. Así, en los Arts. 72 al 84 se refiere al tema. Resulta importante la lectura y análisis de: Exposición de Motivos y Texto normativo y Decretos Reglamentarios respectivos. Brevemente la normativa incluye aspectos tales como:
- Composición y organización del sistema.
- Organo rector (identificación, competencias, responsable, reglamento interno)

Contabilidad del Tesoro: (cuestión más vinculada a Sistema de Contabilidad que ha Sistema de tesorería).
- Es la contabilidad (registros contables) de los movimientos generados en el hoy denominado Sistema de Tesorería (antes Servicio del Tesoro) del Estado.

- Es una rama de la contabilidad de general del Estado (anteriormente denominada "del movimiento de fondos") que forma parte de la contabilidad de la gestión financiera de la hacienda pública.
- El registro escritural de la caja de la hacienda pública: revela las entradas, las salidas y las disponibilidades de dinero y otros valores representativos.
- El propósito es registrar (e informar): a) "todos los movimientos" (no solo entradas y salidas, sino transferencias intercuentas, débitos, créditos, anulaciones, etc ...) habidos en las disponibilidades (fondos y valores) del Tesoro General (independientemente de que los fondos y/o valores sean del Estado, de terceros, cuentas especiales, cuentas puentes, etc ... y en forma discriminada y total de todos y cada uno de los titulares y/o bocas); b) los saldos y su composición a un momento dado.
- Indudablemente que la contabilidad de refiere a: entradas y salidas (entendidas como débitos y créditos dentro del concepto de las Finanzas Públicas).
- La normativa hoy vigente en Naciòn se encuentra en Ley 24156, título V.
- La Constitución Nacional (también Provincia de Salta) incluye normativas con respecto al Servicio del Tesoro. Resulta interesante recorrer los textos constitucionales a fin de visualizar la importancia del tema.
- El propósito de los registros es informar los movimientos históricos de entradas y salidas (ingresos y egresos) de los caudales públicos en "cantidad y calidad" y contrapartida (fuente o aplicación), así como los intervinientes (responsables y cuentadantes).
- La contabilidad del Tesoro posibilita la emisión de Estados Contables de distintos tipos e información incluida para distintos usuarios o destinos.
- En función de la filosofía (Teoría de Sistemas integrados) contenida en la Ley nº 24156, el Sistema de tesorería se integra totalmente con el Sistema de Contabilidad Gubernamental (éste último contenido en las normas del Título V de la ley mencionada). Además se integra con los otros sistemas contemplados en la misma norma tratada.

De lo expuesto queda claro, entre otros, que:
- las funciones del Sistema de Tesorería, en lo relacionado al movimientos de fondos del Tesoro del Estado, no se limitan solamente a la recaudación, custodia y pagos, sino que, tiene otras funciones de distinto tipo y no menos importantes, tales como: participar de la elaboración y ejecución del presupuesto y de la política financiera, monetaria y bancaria.
- el Organo Rector del sistema es la Tesorería General, la cual entre sus funciones incluye la organización, centralización, administración y gestión de los fondos del Tesoro del Estado, funciones normativas, de control, de planeamiento, etc ....

MANUAL DE TESORERÍA (preparado por Tesorería General de la Nación).

Luego del tratamiento del tema desde el punto de vista doctrinario, en el entendimiento que los conocimientos teóricos aportados deben servir de base para el análisis de la normativa vigente, en mi opinión ahora corresponde visualizar el tema desde el punto de vista de la Ley 24156.

A fin de un ordenamiento mínimo del estudio del tema y con el propósito de evitar imprecisiones que puedan generar confusión en el análisis de la temática, en la parte reflejada en la Ley Nacional nº 24156, se tomará como base firme el "Manual de Tesorería" elaborado por la Tesorería General de la Nación "en su calidad de órgano rector, que además de documentar las modernas técnicas en la gestión de fondos deja en evidencia que la operatividad actualmente en vigencia va más allá del viejo concepto que indicaba que la tesorería se limitaba exclusivamente a recaudar y pagar".

Aspectos conceptuales generales del sistema

Definición del Servicio del Tesoro (o Sistema de Tesorería): La Ley 24.156 estatuye para la atención de este servicio (Servicio del Tesoro) el denominado Sistema de Tesorería y en el Art. 72

lo define como aquel "compuesto por el conjunto de órganos, normas y procedimientos que intervienen en la recaudación de los ingresos y en los pagos que configuran el flujo de fondos del sector público nacional, así como en la custodia de las disponibilidades que se generen".

Funciones generales del Servicio del Tesoro (o Sistema de Tesorería): es el encargado de: a) dirigir y asegurar la realización de los recursos del Estado; b) de centralizar los fondos; c) de pagar los gastos y d) frente a la eventual falta de coincidencia entre los ingresos y los egresos – agotadas las medidas para prevenir o corregir la situación - procurar los medios extraordinarios para afrontar los pagos que sea menester efectuar. O sea que las funciones del Servicio del Tesoro no son relativas sólo a los movimientos de ingreso y egreso de caudales públicos, sino que necesitan gran importancia en el orden de la gestión financiera estatal.

Órgano rector del Servicio del Tesoro (o Sistema de Tesorería): Es la Tesorería General de la Nación (TGN) quien coordinará el funcionamiento de todas las unidades o Servicios de Tesorería que operen en el Sector Público Nacional. La Ley en el Art. 74 le asigna las competencias que de manera abreviada se enumeran:

- Participar en la definición de la política financiera del Sector Público Nacional (SPN).
- Elaborar con la Oficina Nacional de Presupuesto la programación de la ejecución del presupuesto de la Administración Nacional.
- Centralizar la recaudación de los recursos y distribuirlos en las Tesorerías Jurisdiccionales.
- Conformar el presupuesto de caja de los organismos descentralizados y supervisar su ejecución.
- Administrar el Sistema de Caja Única.
- Emitir Letras del Tesoro (LETES) para cubrir deficiencias estacionales de caja.
- Custodiar Títulos y Valores de la Administración Nacional que se pongan a su cargo.
- Elaborar anualmente el presupuesto de caja del SPN, realizar el seguimiento y evaluar su ejecución.
- Supervisar técnicamente el funcionamiento de las tesorerías que operen en el sector público.
- Gestionar la cobranza de los activos financieros del Tesoro.
- elaborar y mantener actualizados los manuales de procedimientos e instructivos que rijan su funcionamiento, supervisando la aplicación de los mismos en el ámbito del Sector Público. Los procesos a diseñar contemplarán como criterio general, la centralización normativa y la descentralización operativa.

Estas funciones jerarquizan el Sistema de Tesorería que deja esa imagen tradicional de caja pagadora por la de una gerencia financiera moderna del sector público.

Objetivos del Servicio del Tesoro (o Sistema de Tesorería).

I: La administración inteligente de los recursos puestos a su disposición atendiendo los principios de eficacia, eficiencia, economicidad y transparencia en su gestión.

II: El adecuado y oportuno registro de ingresos y de pagos derivados de la gestión financiera a de la administración con el objeto de proveer información confiable para la toma de decisiones vinculadas a su evolución.

Clasificación de las funciones del Servicio del Tesoro (o Sistema de Tesorería): 1) de caja; 2) financieras; 3) conexas.

1. Funciones de caja:

- Dirigir, vigilar y regular las operaciones presupuestarias de recaudación de los recursos generales del Estado.
- Centralizar los ingresos.
- Aplicar dichos ingresos al pago de los gastos y obligaciones del Estado, regularmente ordenado.

- ❖ Gestionar el ingreso de los créditos o entradas extrapresupuestarias, de los reembolsos y contribuciones para gastos debidos al Estado, por cualquier ente o persona.

El Servicio del Tesoro debe encargarse de:

- Percepción, dirección y fiscalización de las operaciones relativas a la realización de las entradas; de acuerdo a la Ley Impositiva que emana del Poder Legislativo, éste órgano se limita a ejecutar lo presupuestado en la norma impositiva.
- Centralización de todas las entradas (última etapa de la ejecución del presupuesto en lo referente a recursos). Esta tarea es sumamente importante para el correcto funcionamiento del Servicio del Tesoro, contribuyendo al más preciso control de las disponibilidades del fisco, evitando dispersión de los fondos del Estado, lo cual va en desmedro de su acertada inversión.
- Delegación de la función material de recaudar. Tal delegación, en órganos de menor jerarquía y/o entidades bancarias, no significa descentralización de la percepción del recurso; tampoco significa romper el principio de unidad de caja; es solo una herramienta de mejor administración del recurso. La TGN, en su carcter de Órgano Rector ejerce el control inmediato y permanente de la delegación efectuada.
- Pago de gastos y obligaciones del Estado.
- Participar en la elaboración del presupuesto de gastos (no analiza la legalidad de los mismos, pero si debe requerir –previo a atender su pago - que estén correctamente ordenados).
- Participar en la elaboración del presupuesto de recursos (en la parte que se vincula a sus funciones).

2. Funciones financieras:

- ❖ Prevenir la falta de coincidencia entre las entradas y los gastos, y, producida ella, sin perjuicio de disponer o aconsejar lo conveniente para evitar su continuación, procurar los medios extraordinarios para efectuar los pagos.
- ❖ Intervenir en la realización de Empréstitos y operaciones de crédito tendientes a salvar situaciones no ya de caja sino de presupuesto.

El Servicio del Tesoro debe encargarse de:

- lograr el equilibrio material entre los ingresos y los egresos como consecuencia de la gestión de la hacienda. La tarea tiene mucha importancia, no sólo por las perturbaciones que puedan producirse dentro de la administración financiera del Estado, por falta de esa coincidencia, sino por la incidencia en la economía general del país. La carencia momentánea de recursos estatales, que requiere acudir a fuentes de crédito, puede producirse en circunstancias en que el mercado no está dispuesto a absorber nuestros valores.
- Creación de medios de pago alternativos (dentro de sus facultades, para cubrir déficit estacionales). La tarea es importante, cuando el Estado se desliza por la peligrosa pendiente de financiar gastos públicos mediante otra alternativa como la emisión de papel moneda (advertir que la emisión monetaria repercute en los niveles de precio de mercado).
- Cooperar y coordinar las políticas con el BCRA a fin de optar por la mejor solución alternativa global.
- Prever y planificar la coincidencia entre las entradas y las salidas. La TGN participa en la programación financiera (frente a eventual futuro desequilibrio financiero, tratará de intervenir promoviendo moderación en los gastos, buscando regularlos en concordancia con las disponibilidades, o bien apelará al uso del crédito a corto plazo (letras de tesorería, bonos del tesoro o papeles similares).
- Confeccionar estados preventivos o presupuestos de caja en la esfera de la hacienda pública. El estado preventivo de caja en la hacienda pública es el equivalente del presupuesto financiero en la empresa privada. Consta de dos partes: los ingresos constituidos por el rendimiento estimado de cada norma de los tributos y el producto del uso del crédito a corto y a largo plazo; los egresos representados por los gastos autorizadas para el periodo en función del vencimiento previsto.

Se debe tener presente que existe diferencia entre: a) Estado de Activo y Pasivo del Tesoro y b) Presupuesto de Caja. La diferencia radica en lo siguiente: el primero expone una situación producida como consecuencias de hechos pasados y se refiere a una fecha cierta y concreta; mientras que el segundo presume (ex ante) los movimientos pecuniarios que tendrán lugar en virtud de las operaciones que habrían de ejecutarse en un periodo a iniciarse futuro (mensual, trimestral o anual). El primero es el resultado del relevamiento de los hechos económicos acaecidos e histórico, en tanto el segundo es un cálculo ex ante (presupuesto) de actos económicos administrativos a realizar.

3. Funciones Conexas:

- Participar en la preparación del presupuesto en la superintendencia monetaria y bancaria y en los asuntos de política económica general.
- Atender los movimientos de fondos en el interior de la república y en el exterior.
- Representar al Estado en los juicios contra detentadores de dinero publico y contra deudores del Estado; administración de valores, fondos y títulos de propiedad del Estado.

El Servicio de Tesorero debe encargarse de:
conocer todos los asuntos que de uno u otro forma se vinculen a las finanzas y a la economía nacional.

- participar en la preparación del proyecto de presupuesto a someter al congreso. La tarea aparece como innegable, por cuanto el hecho de haber tenido a su cargo la ejecución del presupuesto en la parte de la recaudación de los recursos y en la del pago de los gastos, hace que tenga conocimiento directo y utilizable, para determinar las precisiones presupuestarias de gastos y el cálculo del rendimiento de las fuentes de recursos.

- Colaborar y coordinar con el BCRA las respectivas funciones asignadas a cada uno. Es el BCRA quien debe ejercer la superintendencia monetaria y bancaria por ser ésta una atribución del mismo. Sin embargo la TGN, por el volumen de operaciones que maneja (y la incidencia en el Producto Bruto, el Ahorro, la Inversión y la distribución y disponibilidad del ingreso) , indudablemente que debe y puede resultar un elemento muy importante en la política monetaria y bancaria. En tal sentido, la participación del Servicio del Tesoro en esa superintendencia monetaria y bancaria resulta justificada por cuanto ejercicio de las funciones del estado moderno hace necesaria la debida coordinación entre los distintos Órganos. Instrumentos del Servicio del Tesoro (o Sistema de Tesorería): Para alcanzar los objetivos que deben guiar el accionar del Sistema de Tesorería, se consideran medios idóneos los siguiente instrumentos:

    - La Programación financiera del Sector Público
    - El Subsistema de Conciliación Bancaria.
    - La Cuenta Única del Tesoro.
    - Administración de Activos y Pasivos de Corto Plazo
    - La Gestión de Cobranzas en el Tesoro Nacional

La programación financiera del sector público

Definición: Es un proceso, cuyo resultado es el planteo de diferentes escenarios posibles, en función de distintas hipótesis, acerca del comportamiento del flujo de fondos futuros, identificando la estacionalidad de los recursos y de los gastos establecidos en la ley anual de presupuesto público y otros hechos no previstos que imparten en la caja, para los distintos sub períodos que conforman el ejercicio.

Objetivos específicos: Tiene por objeto:

- Identificar la necesidad de financiamiento del Tesoro en el corto y el mediano plazo, para determinar con anticipación las fuentes alternativas para cubrir el déficit de caja, y así minimizar el costo del financiamiento y/o endeudamiento temporal.

- Anticipar la existencia de eventuales excedentes de caja y evaluar las distintas alternativas de aplicación y optimizar el rendimiento de las mismas.

Alcance: Para determinar el alcance de la programación financiera que se realiza en el Tesoro resulta necesario analizar la estructura institucional del Sector Público Argentino.

El esquema de programación financiera se limita a la Administración Nacional. Se excluyen por sus características y por no constituir objeto de la programación que administra el Sistema de Tesorería liderado por la TGN: el Sector Público Provincial, el Sector Público Nacional Financiero (BCRA).

Dentro del Sector Público Nacional NO Financiero encontramos: Sociedades y Empresas del Estado y Universidades que no se integran ni legal, ni funcionalmente con la Administración Nacional cuyos gastos se identifican como transferencias presupuestarias del Tesoro.

Con el avance del proceso de Reforma se incorporaron todos los componentes de la Administración Nacional. Fue fundamentalmente la implementación de la Cuenta Única del Tesoro (CUT), mediante la cual los recursos de los Organismos Descentralizados, y los Afectados, se incorporan al flujo de fondo de Tesorería, en las etapas de recaudación, programación y pagos. Las Instituciones de Seguridad Social fueron integrándose.

Proceso de Programación Financiera: El marco de referencia inicial está dado por la Ley de Presupuesto General. La ley 24156 en su Art. 34, establece la necesidad de programación física y financiera. La Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) con la colaboración de la TGN reglamentan el citado artículo y determina el mecanismo para la programación financiera.

Este mecanismo consiste en la elaboración de un presupuesto denominado Programación de la Ejecución del Presupuesto, cuyo resultado es la determinación de cuotas trimestrales que actúan como nivel máximo a gastar en las etapas de compromiso y devengado, para cada una de las entidades o jurisdicciones por objeto del gasto. En resumen: se fijan cuotas de "compromiso trimestrales no acumulativos" y "devengado mensuales acumulativos por trimestre".

Las cuotas del compromiso rigen para el trimestre al término del cual los saldos no utilizados se pierden. Las cuotas de devengado se otorgan mensualmente y los saldos no utilizados durante los meses son acumulables hasta el final del trimestre, cuando fenecen definitivamente.

Fases del proceso de programación financiera (en Nación):

a) La TGN elabora una primera versión del Plan de Caja del Tesoro (anual), para ello toma en cuenta:

- ♦ Estimación de la recaudación tributaria (Sec. de Hacienda).
- ♦ Estimación de recursos no tributarios, otros ingresos corrientes y no corrientes a percibir (basado en estimaciones propias y previsiones contenidas en Ley de Presupuesto General).
- ♦ Fondos a desembolsar por operaciones de financiamientos confirmados.
- ♦ Servicios de la deuda pública.
- ♦ Proyección propia de otros pagos.

Así queda conformada la primera aproximación del Plan de Caja del Tesoro, que permite identificar los requerimientos o excedentes financieros proyectados en esta instancia.

LABOR INTERRELACIONADA ENTRE		Oficina Nacional Presup
		Tesorería Gral Nación.
		Jurisdicciones.
ONP	Recibe y Procesa	Requerimiento de cuotas de cada jurisdicción
		Primer Plan de Caja TGN
	Eleva a Sec. De Hacienda proyecto de cuotas	
SECRETARIA DE HACIENDA	Aprueba proyecto de cuotas	
	Comunica a Jurisdicciones	
JURISDICCIONES	Comprometen Gastos Devengan Gastos Ejecutan Cuotas de compromisos y devengados trimestrales	Emiten OP
TGN	Recibe OP	
	Retroalimenta el Sistema (stock deuda exigible o flotante y OP no canceladas)	

b) consolidación de la información (TGN y SAF). Surge la Reprogramación.

TAREA CONSOLIDADA ENTRE	TGN
	Servicios Administrativos Financieros (SAF: Operadores de Recursos)
TGN	- Elabora Nuevo Esquema de Gastos
	- Reprograma Gastos
	- Programa Stock deuda exigible para final de periodo
	- Agrega planes de caja para otros sectores, Organismos Descentralizados y Recursos afectados de la Administración Central
	- Prepara Programación Mensual del Instituto de Seguridad Social. Resultado.: Programación de caja consolidado de la Administración Nacional.
REPROGRAMACIÓN MENSUAL	

c) TGN presenta la Programación ante Sub - Secretaría de Financiamiento (Integrante del Sistema de Crédito Público), a fin de promover decisiones y acciones en torno al endeudamiento, en función de las necesidades de funcionamiento. Surge: Programación mensual.

Sub Secretaría	* Estrategia de Endeudamiento
	* Programación del financiamiento
	– Cronograma – Montos – Instrumentos – Tipos de Deuda – Destino
Según Ley Presupuesto y Art. 60 de la Ley 24156	
	* Ante eventuales excedentes, recomendar mejor alternativa de inversión
	* Envía Programa a TGN

Programación Mensual

d) TGN recibe el Programa de la Sub Secretaría de Financiamiento, incorpora el programa de Caja Consolidado de la Administración. Nacional y lo eleva a la Secretaria de Hacienda.
e) Incorporación mensual con análisis de estacionalidad. Último eslabón control y evaluación de la ejecución de caja del periodo. Se practica dos veces al mes.

Financiamiento de déficit estacionales e inversión de excedentes (FUCO, CUT, LETES y otros).

Fondo Unificado de Cuentas Corrientes Oficiales (FUCO): es un mecanismo o herramienta que engloba la suma de los saldos de las cuentas bancarias de las jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional NO Financiero, existentes en el BCRA.

El sistema consiste en que el Tesoro pueda tomar prestado el saldo del FUCO para solucionar sus déficits transitorios de caja. Esto implica préstamos del BNA al Tesoro a tasa 0. Las operaciones que las entidades titulares efectúan individualmente en sus cuentas afectan el saldo acumulado del FUCO, pero los saldos individuales no se ven afectados cuando el Tesoro se financia mediante este mecanismo, ya que el mismo involucra en forma directa solo al BNA y a la TGN.

Este instrumento tuvo una limitación en cuanto a que la evolución del Saldo del FUCO, la programación y posibilidad de su uso, estaban sujetas a decisiones individuales de los organismos titulares de las cuentas, desconocidas por la TGN.

Esta limitación se superó con el sistema de la Cuenta Única del Tesoro (CUT). A partir de la puesta en marcha del sistema, los recursos de las jurisdicciones y entidades se encuentran directamente depositados en la Cuenta Única del Tesoro. La ventaja es que las distintas cuentas (cuya sumatoria componen la CUT) carecen de costo financiero y se operan en forma automática.

Letras del Tesoro (LETES): Otro instrumento surge de la Ley 24.156, Art. 82, es el que prevé la emisión por parte de la TGN de Letras del Tesoro para financiar déficits estacionales de caja, que constituyen Deuda del Tesoro de corto plazo. La Ley de Presupuesto General establece un límite máximo de circulación por año, las letras que no son canceladas al cierre del mismo pasan a constituir Deuda Pública de "largo plazo".

Administración de la cartera de instrumentos financieros del Tesoro: La Secretaría de Hacienda está facultada a realizar compra y venta de los pasivos del Tesoro Nacional (títulos, acciones) y mantenerlos en cartera, lo que otorga un interesante un interesante margen de maniobra en la programación financiera de muy corto plazo.

Inversión de excedentes: se pueden colocar las disponibilidades del Tesoro Nacional en cuentas remuneradas del país y del exterior, o en la adquisición de valores locales o internacionales de reconocida solvencia.

El sistema de conciliación bancaria

Objetivo: Determinar el saldo disponible financiero diario de las cuentas de TGN. Para ello compara los débitos y créditos de cada cuenta bancaria informados en extractos, con los registros de ingresos y egresos del libro banco del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIDIF), generando comprobantes respaldatorios e instancias de conciliación según corresponda. Esto permite un control dentro entre los registros propios y las transacciones reflejadas por las instituciones financieras en donde las cuentas se hallan radicadas.

Alcance: El producto principal del subsistema es el Cuadro de Disponibilidad Financiera Diaria. Los movimientos conciliados actúan como partidas de ajuste, de manera que el saldo disponible incluye los movimientos informados por los bancos que no han sido registrados previamente en el libro banco del SIDIF y registros del libro banco que no han sido reflejados en los extractos de las cuentas bancarias.

Entidades:

- Cuenta bancaria oficial
- Extracto Bancario: Movimiento de débito y crédito
- Libro Banco: Una para cada cuenta.
- Conciliación: Agrupa todos los comprobantes que concilian entre sí.
- Inconsistencias: Operaciones que no se encuentran asentadas en extracto y libro en forma simultánea.
- Saldo disponible resultado de la conciliación.

Funciones:

♦ Actualización de tablas básicas: Certificar los atributos de las entidades, procesar altas, bajas o modificaciones.

♦ Registración en libro Banco: Se registra si la solicitud es válida y tiene correspondencia en el extracto bancario, sino figura como movimiento en tránsito hasta su conciliación.

♦ Carga de extractos bancarios: Recibir los extractos bancarios, codificar y efectuar las validaciones para su aceptación o rechazo.

♦ Solicitud de correcciones de extracto a los Bancos: Si es conciliación automática se marca en el extracto como erróneo el movimiento y se espera respuesta del Banco o si es invocado por el usuario se marca el error en el extracto a partir de la documentación respaldatoria.

♦ Conciliación automática: Se ejecuta para cada uno de los extractos recibidos para conciliar aquellos que se correspondan y ejecutar la registración automática de recursos y gastos cuando sea pertinente.

♦ Regularización manual de inconsistencias: Permite ingresar datos de movimiento del extracto y registros del libro banco que no pueden conciliarse automáticamente.

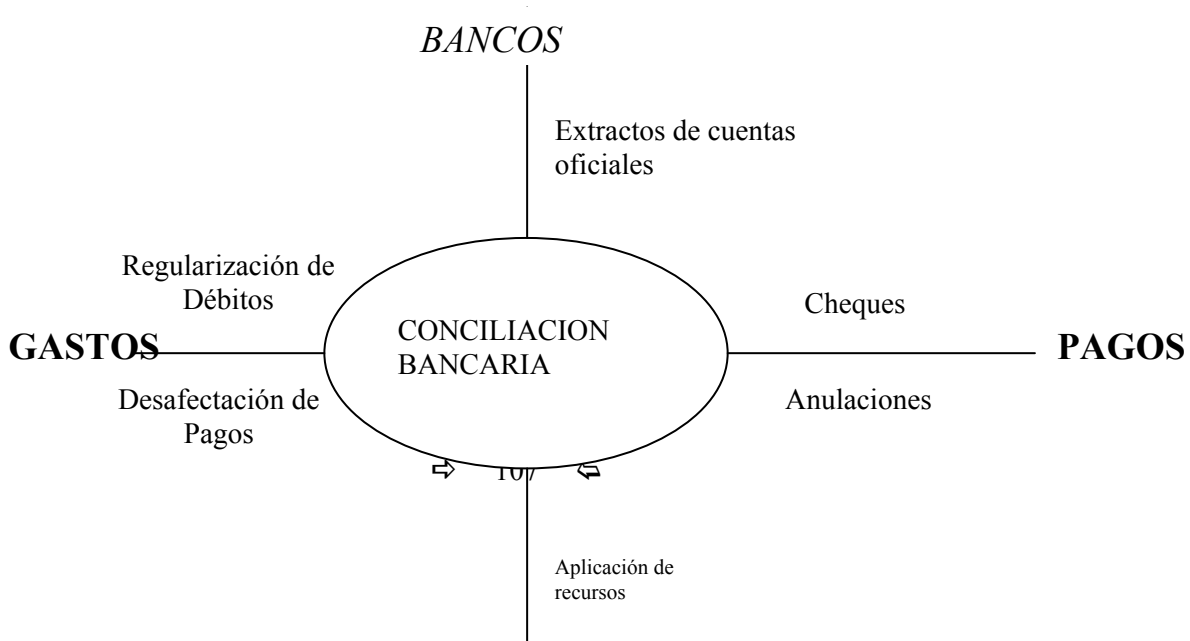
♦ Desconciliación de extractos bancarios: Es para enmendar errores, permite ejecutar la reversión de una conciliación anterior.

♦ Ajustes de saldos bancarios: Operación de excepción, que se aplica al registro del saldo inicial del libro bancario de cada una de las cuentas del TGN

♦ Carga manual de formularios de recursos: Se puede registrar comprobantes de recaudación para posterior conciliación con extracto.

♦ Consultas y listados: Provee al usuario informes necesarios para la gestión.

♦ Auditorias: esta función es de ejecución automática y grava las incongruencias detectadas en los comprobantes de recursos y gastos y su vinculación con la registración del libro banco o la conciliación de los mismos con movimientos del extracto bancario.



Cuenta Única del Tesoro (CUT)

Marco funcional: La cuenta única es un instrumento operativo de manejos de fondos públicos.

La TGN, debe coordinar el funcionamiento de la Cuenta Única (CUT) en todas las Tesorerías Jurisdiccionales de los SAF que operan en el Sector Público Nacional, dictando las normas y procedimientos conducentes a ellos según el Art. 74 Ley 26.156.

La implantación de este instrumento constituye una herramienta esencial para lograr una moderna y más segura gestión en el manejo de los fondos público y alcanzar el gerenciamiento pleno y transparente de los mismos.

La sistematización de este instrumento prevé que todos los SAF deben estar enlazados por medio de líneas de comunicación de datos con la TGN, formando también parte de la red del Banco de la Nación Argentina, seleccionando para operar con el sistema Cuenta Única.

Modelo conceptual: El concepto de Cuenta Única está basado en el mantenimiento de "una" sola cuenta corriente en la cuenta bancaria del Banco de la Nación Argentina, denominada Cuenta Única del Tesoro, operada exclusivamente por la TGN.

Hacia ella deben dirigirse todos los recursos recaudados, los destinados al Tesoro Nacional, propios de organismos, los créditos externos y a través de ella son realizados los pagos de las obligaciones contraídas por los SAF de la APN, en el marco de la ejecución de los programas presupuestarios.

Para alcanzar los resultados de la Cuenta Única, se desarrolló un sistema bajo un mecanismo de Cuentas Escriturales cuyos titulares son los SAF, que son subcuentas de la CUT, actualizadas simultáneamente al registrarse transacciones en el sistema de las SAF y de la TGN. La consolidación de las Cuentas Escriturales suman el saldo de la CUT.

Operativa de la Cuenta Única:

- Ingresos: Todo recurso ingresado por recaudación, así como los depósitos resultantes del rechazo de un pago o de cualquier fuente de financiamiento fluyen a cada cuenta recaudadora en el BNA. Cada cuenta recaudadora se corresponde con una cuenta Escritural en el Sistema de Cuenta Única operado por la TGN, excepto las cuentas recaudadoras de DGI y otras Rentas Generales, que juntas reflejan los ingresos a la Cuenta Escritural del Tesoro.
- Programación de Caja: Permite a la TGN fijar "Cuota de Pago" para los SAF y para sí misma, que les habilite girar contra la CUT. Las cuotas de pago se programan y fijan según la disponibilidad en la Cuenta Escritural.
- Pagos: La TGN y SAF autorizan pagos formalizados a través de la Emisión de una "Orden Bancaria" (que es un medio de pago contra la CUT). Los pagos entre SAF se denominan "Pagos por Transferencias". Excepcionalmente y autorizado por la TGN una orden Bancaria es cambiada por un cheque.
- Conciliación: Permite que la TGN practique una auditoría entre los movimientos de ingresos y egresos registrados en las Cuentas Escriturales. Existen dos tipos de cuentas escriturales (nominal y de operación).

"Cuenta Escritural Nominal": Se registran los ingresos derivados de Gastos Figurativos con la Fuente de Financiamiento que los originaron (Recursos del Tesoro Nacional, Crédito Interno y Externo).

♦ Cuentas de Operación": Mecanismo operativo mediante el cual se realizan controles de las disponibilidades de cada SAF y serán acreditados y debitados de acuerdo a las transacciones que de realicen. Estas cuentas están organizadas con un nivel de detalle apropiado para identificar el SAF titular y permitir el control de los saldos en un nivel más desagregado (por fuente de financiamiento o tipo de gasto).

Además se utiliza la "Tabla o Catálogo de Cuentas de Operación" y la "Tabla de Eventos" donde están identificadas todas las transacciones practicables en el sistema, así como los efectos que provocan. Una ventaja de su utilización es la fácil y gráfica identificación de las transacciones posibles y sus efectos en cuanto a las disponibilidades y además la facilidad de incorporar controles específicos.

Programación Financiera

Programación de cuotas de pago: Es un instrumento indispensable para el manejo de fondos depositados en la CUT. El objetivo es facultar a la TGN para establecer un importe límite que les permite autorizar pagos a los SAF y a sí misma.

Las cuotas de pago para las SAF son determinados de acuerdo a lo siguiente:

♦ SAF pertenecientes a la Administración Central son establecidas a partir de la "deuda exigible".

♦ SAF pertenecientes a Organismos Descentralizados son establecidos a partir de "cronogramas de pago".

♦ En ambos casos, la estimación de pago de un día puede ser ajustada a través de un cronograma complementario.

♦ El monto total de las cuotas de pago programadas no puede exceder las disponibilidad de caja de la TGN (es decir, no puede exceder el saldo disponible en la CUT, ni tampoco la disponibilidad individual de la Cuenta Escritural correspondiente a cada SAF).

Fijación de cuotas de pago: El objetivo de este procedimiento es un facultad a la TGN para la aprobación y transmisión a los SAF a sí misma de las cuotas de pago programadas.

La confirmación de las cuotas de pago programadas constituye la fijación de las mismas y se transmite a los SAF para que reciban la información acerca de sus límites actuales para pagos.

Formas de pago: Los medios de pagos admitidos por el sistema son:

♦ Crédito en cuenta: Como regla general, el Sistema Cuenta Única está desarrollado para generar como forma de pago, la transferencia automática a cuentas corrientes o de ahorro, de los importes correspondientes a los pagos que competen a los SAF o a la TGN. Este medio se denomina "Crédito en Cuenta" y está materializado por las órdenes bancarias.

"Tabla de Beneficiarios" aquí se registran todos los beneficiarios (proveedores, contratistas) con un único domicilio bancario. "Los Beneficiarios Especiales" que son Organismos Oficiales pueden mantener más de un domicilio bancario.

♦ Por Cheque: El pago con cheque es de carácter excepcional, es una facilidad de la TGN para realizar pagos de urgencia o especiales que por sus características no deben ser incluidos en los lotes pagos del día.

Los cheques son entregados directamente a los beneficiarios o depositados por la TGN en las cuentas bancarias que correspondan.

♦ Por Nota: Permite que se realicen pagos a beneficiarios en el exterior. El medio de pago por nota tiene un tratamiento diferente de las demás órdenes de pago. Suele ocurrir que el importe informado en la Nota no corresponde al débito efectivamente realizado por el banco pagador en la cuenta bancaria de la TGN, por diferencias de cambio. Durante el proceso de conciliación bancaria se promueven los ajustes correspondientes.

♦ Por Transferencia: El SAF pagador emite una Orden de Pago (para los de Administración Central) o una autorización de Pago (para los O.D.), informando como beneficiario el código del SAF favorecido y la cuenta recaudadora habilitada para este fin del beneficiario. Esta operación genera movimientos entre las Cuentas Escriturales de los SAF involucrados.

Excepción para los pagos a DGI se acepta una cuenta pagadora o recaudadora.

♦ Por débito automático: El B.N.A. está autorizado por la TGN a realizar débitos automáticos en la CUT exclusivamente para algunos conceptos específicos.

Etapas de pagos

♦ Selección de orden de pago: Es el procedimiento inicial que deben cumplir los SAF de la Administración Central, responsables por la cancelación de la deuda, a fines de crear los requisitos para que el sistema genere el respectivo medio de pago.

Las órdenes de pago tienen como SAF pagador a la TGN cuando son financiadas por la fuente "Tesoro" y se encuadran en una de las siguientes condiciones: a) Monto bruto mayor o igual a $50.000; b) Pago sueldos; c) Pago de construcciones; d) Pago de fondo rotatorio; e) Pago de gastos figurativos y f) Pago de la deuda pública.

Las demás órdenes de pago de pago con fuente de financiamiento "tesoro" y no incluidas en las restricciones anteriores, así como las que poseen fuente de financiamiento distintas tienen como SAF pagador el emisor de la misma.

Aunque la selección se realice por el importe bruto de la Orden de Pago, el control del saldo de Cuota Pago y la respectiva afectación de la Cuenta de Operación "Cuotas de Pagos Fijadas" se da por el importe líquido (importe bruto menos retenciones informadas). Cuando la Orden de Pago es cancelada en forma parcial, las retenciones son aplicadas en el primer pago.

♦ Confirmación de la selección: Toda Orden de Pago seleccionada esta condicionada a confirmación por parte de la TGN para que se de continuidad al proceso de pago, es decir, se genere el medio de pago.

La confirmación de la selección de una Orden de Pago actualiza la ejecución presupuestaria reflejando el pago (se cancela la deuda exigible) , calcula el líquido a pagar y genera el registro de la Orden Bancaria, del Cheque o de la Nota según corresponda.

♦ Percepción de Autorización de Pago: Es el instrumento que disponen los SAF de O.D. para iniciar los procedimientos de cancelación de la deuda que les compete y crear los requisitos para que el sistema genere el respectivo medio pago.

Antes de enviar a la TGN es responsabilidad del SAF Pagador validar los requisitos exigidos a la generación de la autorización de pago.

La recepción de una Autorización de Pago genera el registro de la Orden Bancaria.

♦ Cambio de la forma de pago: La TGN, exclusivamente dispone de un procedimiento que le permite cambiar la forma de pago "Orden Bancaria" a "Cheque", previo el envío a los Bancos Pagadores y constituye una excepción para casos especiales.

♦ Armado de lotes para red Bancaria: Tiene por objetivo que la TGN envíe al B.N.A., para que reparta con los demás bancos pagadores, las órdenes bancarias generadas durante el día y constituye el principal medio de pago del Sistema Cuenta Única.

La transferencia de la Orden Bancaria al Banco pagador representa para la TGN el fiel cumplimiento de la obligación con el beneficiario.

♦ Impresión de Nota: Tiene como objetivo generar este medio de pago a ser enviado al Banco Pagador que corresponda.

♦ Impresión de Cheques. Tiene como objetivo generar este medio de pago a ser entregado directamente al beneficiario del pago contra el CUT

♦ Anulación de la selección de Orden de Pago: La selección de una Orden de Pago puede ser anulada por la TGN, antes de la confirmación y consecuente generación del registro de pago, siempre que lo solicite el SAF pagador.

♦ Anulación de recepción de autorización de Pago: Puede ser anulada por la TGN, provocando un estado especial de rechazo en la recepción, resultando su devolución al SAF emitente y siempre que éste lo haya solicitado.

Modalidades de pago
Por la Tesorería Gral de la Nación
Por el SAF
Por el SAF no integrado a la Cuenta Única Total – Parcial.
Con Bonificación
De retenciones
De Fondo Rotario
Con Cesiones
Con Embargo
Con moneda extranjera

Anulaciones de pago: La anulación de pago afecta a las Cuentas de Operación y al Sistema de Cuenta Única, cuando ocurre una de las siguientes condiciones:

- ♦ Por rechazo del Banco Pagador
- ♦ Por desafección
- ♦ Por regularización
- ♦ Por desarme de lote
- ♦ Por cancelación de Cheque o Nota

Lotes de pago: en forma diaria TGN genera los denominados "lotes de pagos" (listado de beneficiarios de pagos) que son remitidos al BNA para que éste proceda a efectuar los pagos a través de cada banco pagador (debitar de la CUT el monto y acreditarlos en las cuentas de los bancos pagadores y envía a cada banco pagador el lote que le corresponde).

En base al Lote de pago, cada banco pagador procede a acreditar los importes en las respectivas cuentas corrientes de los beneficiarios de cada Orden de Pago. Luego el banco pagador informa el pago efectuado tanto al beneficiario como al SAF respectivo.

Cumplidos los pasos precedentes el banco pagador, informa a la TGN (por intermedio de BNA).

Conciliaciones: se efectúan conciliaciones de dos tipos: a) de Ordenes Bancarias y b) de Cuentas Escriturales.

a) De Órdenes Bancarias: Consiste en controlar el estado alcanzado por las órdenes bancarias generadas por el sistema, luego recibidas por los bancos pagadores.
b) De Cuentas Escriturales: Como órgano administrador de la Cuenta Única, la TGN efectúa diariamente un procedimiento de auditoría en las Cuentas Escriturales que consiste en controlar en un determinado instante, el saldo de la CUT, registrando en el Libro banco con la suma de los saldos de las Cuentas Escriturales.

En la condición de titulares, los SAF deben practicar diariamente la conciliación de sus Cuentas Escriturales a partir de los extractos enviados desde la TGN

El método consiste en controlar que los recursos transferidos de las cuentas recaudadoras a la CUT en el B.N.A. estén correctamente reflejados en las Cuentas Escriturales correspondientes, así como también los pagos autorizados y respectivos formularios de registro respaldatorio de cada movimiento.

Administracion de activos y pasivos

Introducción: Una actividad central en el Sistema de Tesorería, en pos de lograr un moderno y eficiente manejo de los recursos, la constituye la administración de activos y pasivos.

Dicha centralidad, esta basada en dos objetivos:

* El de dinamizar la ejecución financiera del presupuesto, cumplimiento las metas de los distintos programas, proyectos y actividades del mismo, procurando los mecanismos de financiamientos que permitan cubrir las diferencias estacionales dentro del ejercicio, asegurando una ejecución ordenada sin incremento de la deuda flotante.
* La aplicación rentable de excedentes financieros y la disminución de costos del endeudamiento, aspectos que deben caracterizar un manejo racional de la cartera de activos y positivos disponibles.

Normativa aplicable:

- La Ley 24.156 en el artículo Nº 82 faculta a la TGN a emitir letras del Tesoro para cubrir diferencias estacionales de caja, hasta el monto que fija anualmente la ley de Presupuesto. Las letras del Tesoro deben ser reembolsadas en el mismo ejercicio financiero en que se emiten; ya que su finalidad es cubrir "déficits" estacionales de caja", si superan ese lapso se transforma en deuda publica.
- La Ley Complementaria Permanente de presupuesto en su artículo Nº 26, con la modificación del articulo 8 de la Ley 24.764, dispone que la Secretaria de Hacienda esta facultada para realizar operaciones de administración de pasivos. Estas operaciones podrán incluir compra y venta de títulos, bonos, acciones o cualquier transacción financiera habitual en los mercados. Esos instrumentos financieros podrán mantenerse en cartera.
- La modificación del articulo 8 de la Ley 24.764, faculta a la secretaria de Hacienda a realizar operaciones de cesión y/o disposición de créditos contra particulares provenientes de créditos devengados o facilidades de pago de deudas fiscales o previsionales mediante cualquier modalidad aceptada en los mercados financieros del país o del exterior, aclarándose que dichas transacciones no son consideradas operaciones de crédito publico.
- Por ultimo, la ley Complementaria de Presupuesto en su articulo Nº 48, faculte al Poder ejecutivo a colocar la disponibilidades del tesoro nacional y las correspondientes a la Seguridad Social en cuentas remuneradas del país o del exterior, o en la adquisición de títulos públicos o rurales locales e internacionales de reconocida solvencia.

Principales instrumentos de financiamiento (LETES, Operaciones de Venta Presente y Compra Futura, Administración de la cartera de activos y pasivos, Excedentes financieros).

Letras del Tesoro (LETES): Uno de los principales instrumentos de financiamiento adoptados por la TGN desde 1993 son las Letras del Tesoro, cuya utilización se instrumenta básicamente con la sanción de la Ley 24.156 que autoriza su emisión para cubrir desfasajes de caja, obteniendo financiamiento del mercado local e internacional.

A partir de 1996, con la sanción del Decreto 340 se combino la estrategia de consolidar el acceso a mercados voluntarios de crédito con la estrategia de lograr la regularidad en el mercado local fortaleciendo el desarrollo del Mercado de Capitales Argentino, dando así nacimiento a los "Testamentos de endeudamiento publico".

El decreto 340/96 estableció un sistema para la emisión, colocación, negociación y liquidación de los instrumentos de financiamientos de endeudamiento local. Dentro de estos instrumentos de endeudamiento se encuentran, los "BOTES" Bono del Tesoro de mediano y largo plazo y las "LETES" Letras del Tesoro a tasa adelantada o vencida.

Características esenciales

- Monto de emisión: importe para el cual se emite el instrumento.
- Fecha de emisión: fecha a partir de la cual tiene vigencia la letra.
- Plazo: periodo de duración del instrumento.
- Moneda: especificación de la moneda, normalmente en pesos o en dólares estadounidenses
- Régimen de colocación: por suscripción directa o por licitación publica.
- Negociación: las letras pueden ser negociables o no negociables en Bolsas y Mercados de Valores que se indiquen.
- Denominación mínima: normalmente se definen en unidades de 1000.
- Tasa de interés: las letras se pueden emitir con tasa de interés vencida o adelantada.
- Tratamiento impositivo: acento al igual que el resto de los títulos públicos.
- Ley aplicable: argentina.
- Firma: Escriturales.
- Liquidación y registro: C.R.Y.L. (Central de Registro y Liquidaciones)/ Caja de Valores/ Euroclear/ Cedel.

Forma de colocación: Las LETES, si bien se pueden colocar por suscripción directa, es decir a pedido de determinada entidad, por lo general se colocan por licitación publica. El proceso se inicia con el llamado a licitación a través de un comunicado de prensa donde se especifican las características del instrumento a colocar.

Las personas facultadas a participar del proceso licitatorio son: agentes de mercado abierto con cuentas en el Banco Central de la República Argentina y agentes y sociedades de Bolsa a través de MERVAL. No se excluye la participación de agentes del exterior, los que podrán hacerlo indirectamente a través de estos mercados.

Con posterioridad, se reciben las propuestas de los participantes a través de una red de comunicaciones provista por el Mercado Abierto Electrónico y se procede a efectuar, de emitirse a tasa de descuento, un ordenamiento por tasa ofertada.

Operaciones de Venta Presente y Compra Futura: Otro instrumento interesante y de mucha aplicación son las operaciones de Venta presente y Compra futura, conocidas como operaciones de Repo "Repuchase Agreement". Se trata de la venta de títulos Públicos con acuerdo de recompra, celebrados con entidades financieras en el marco de lo previsto en la Ley de Complementaria Permanente de Presupuesto (art. Nº 46)

Características de las Operaciones de Venta Presente y Compra Futura: Consiste en un procedimiento de venta y compra simultánea de títulos públicos, contemplando diferentes fechas:
- A la fecha presente, la República vende los títulos públicos y entra en un contrato mediante el cual se compromete a re comprarlos en una fecha preestablecida en el futuro.
- Asimismo, la institución se compromete a vender los títulos a la república en la fecha pactada.

Los Repon son operaciones que pueden ejecutarse por un término que va desde un día a un año, pudiendo ante especiales circunstancias ser por periodos mayores.

Estas operaciones otorgan a los inversores el uso de instrumentos de liquidez en el mercado y fácilmente realizables (inversión a corto plazo si la desean), mientras que la República se beneficia con un financiamiento a una tasa relativamente menor que con otro tipo de préstamos, aunque mas onerosa que LETES.

Administración de la cartera de activos y pasivos: Dentro de los activos del Tesoro nacional se encuentra una importante masa de recursos confirmada por la cartera de títulos públicos, tanto en moneda nacional como extranjera (básicamente dólares estadounidenses).

Esta tendencia se constituye en uno de los principales instrumentos de financiación a utilizar en las operaciones Repos, es además una fuente generadora de un flujo de ingresos por el cobro de los derechos inherentes a esos títulos y en el concerniente a los servicios de renta y amortización, cuyos derechos pertenecen a la masa del Tesoro Nacional, ya sea que se encuentren en cartera o aplicados en operaciones de venta presente y compra futura.

En concordancia con lo expuesto, la cartera de títulos públicos del Tesoro se constituye en un instrumento flexible con doble propósito tanto en el campo de la financiación, proporcionando financiamiento tanto para el corto y el largo plazo, como así también en lo relacionado a las inversiones.

Excedentes financieros: De la Gestión Financiera de la TGN y del presupuesto de Caja del Tesoro Nacional, pueden seguir:
- Decisiones de financiamiento de corto plazo
- Aplicación financiera de excedentes

Dentro de las operaciones habituales de inversión se pueden citar las colecciones a plazo fijo, en entidades nacionales o extranjeras, como así también la adquisición de Títulos Públicos, encuadrado en el art. Nº 48 de la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto.

Formalmente, la Subsecretaría de Financiamiento es la que se encarga de surgir, en la función de la evaluación de las condiciones de mercado, la mejor alternativa de aplicación de los superávits financieros para los distintos plazos detectados.

La gestión de cobranzas en el tesoro nacional: el manual preparado por la TGN incluye otros temas vinculados a recursos; tales como:
- Aportes al Tesoro Nacional y recaudación por reducción del gasto público: tales recursos (fijados en Ley de presupuesto anual o por decisiones administrativas) se vinculan a las contribuciones que deben realizar una serie de Organismos, con la finalidad de financiar el gasto de la Administración Central.

Además se pueden referir a ciertas reducciones en partidas de gasto público tendientes a generar excedentes que deben ser ingresados al Tesoro Nacional.

♦ Gestión de recupero de anticipos financieros otorgados a Provincias: se vincula con los anticipos que otorga el PEN a Provincias con el objeto de subsanar deficiencias transitorias de cajas o cuando razones de urgencias, así lo aconsejen. El PEN está facultado para acordar con las Provincias Anticipos a cuenta de sus respectivas participaciones en la coparticipación Federal de Impuestos, que deberán ser reintegrados por los beneficiarios dentro del ejercicio en que se otorguen, mediante retenciones equivalentes sobre el producido de los impuestos coparticipados.

♦ Recupero de préstamos otorgados por el tesoro nacional provincias: se vincula al recupero de préstamos otorgados a las provincias en Bonos a diez años con amortizaciones trimestrales e intereses sobre saldos, emitidos por el Tesoro Nacional con garantía de la coparticipación federal.

Estos Bonos fueron vendidos por las Provincias en el Mercado Financiero Local haciéndose cargo el Tesoro Nacional del pago de los servicios trimestrales de amortización y renta. (BOTESO 10).

♦ Recupero de préstamos, otorgados por organismos internacionales a provincias, cancelados por el tesoro nacional: se vinculan a préstamos de organismos internacionales otorgados al Estado Nacional, quien a su vez, a través de convenios, los otorga a las Provincias.

Con la finalidad de evitar incumplimientos ante dichos organismos el Tesoro Nacional debe asumir, frente a eventuales faltas de pago, los compromisos correspondientes a las Provincias por los préstamos recibidos, procediéndose a posteriori al recupero correspondiente, afectando la Coparticipación Federal de Impuestos de las provincias involucradas.

-♦ Recupero de avales caídos. Se vincula con los Avales que otorga la Secretaría de Hacienda, en cumplimiento de la Ley de Presupuesto o Leyes especiales, garantizando a los Acreedores el pago por operaciones que realicen con Organismos y/o Empresas tanto públicas como privadas obligan al Tesoro Nacional a asumir los compromisos correspondientes por las operaciones que avaló, ante la eventual falta de pago de estos, procediéndose a posteriori al recupero correspondiente.

-♦ Programa de propiedad participada: se vincula con las ventas de acciones de Empresas del Estado sujetas a privatización, a sus empleados, quienes cancelarán sus deudas por dicha operación, con los dividendos cobrados por la tenencia de las acciones compradas.

En los convenios de venta, se estipula que estos programas serán administrados por un Banco mediante un fideicomiso Dicha institución bancaria, en tal carácter, cobra los dividendos abonados por las empresas y luego de efectuar las retenciones que correspondan según contrato, debe transferir el saldo al Tesoro Nacional en pago de las acciones vendidas.

♦ Dividendos: se vincula a la rentabilidad sobre las tenencias de acciones que el Estado Nacional posee en distintas empresas privatizadas.

♦ Multas: se vincula a las multas aplicadas por Entes Reguladores en cumplimiento de su función de contralor, que no tengan un destino legalmente especificado, deben ingresarse al Tesoro Nacional.-.

♦ Cobranzas de organismos cuya liquidación ha finalizado: se vincula al proceso de Reforma del Estado. Consiste en la tramitación de la cobranza de créditos en favor de los entes que hubieren dejado de cumplir su misión y funciones o el objeto societario específico para el que fueron creados y entraban en estado de liquidación y disolución.

Mediante Resolución del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, se procede a dar por finalizado el estado de liquidación, encomendado a las distintas reparticiones las tareas remanentes que se prolongan después de concluida la liquidación, tal el caso de las asignadas a la

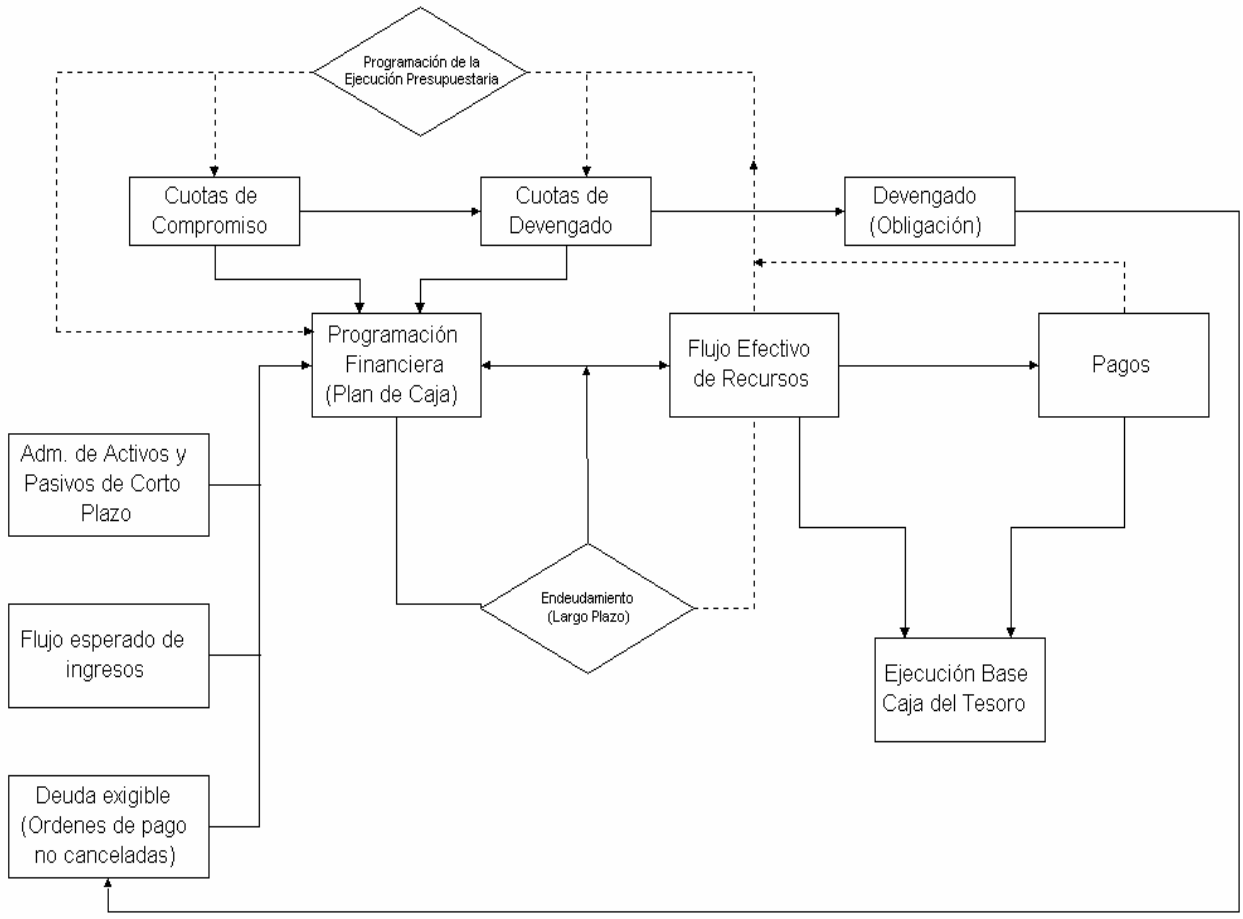
Tesorería General de la Nación consistentes en los cobro y/o pagos que oportunamente se informan.

♦ Remanentes de ejercicios anteriores: Se entiende por Remanentes de Ejercicios Anteriores a la diferencia entre el monto total recaudado menos el monto total de gastos devengados por fuente de financiamiento, al cierre de cada ejercicio.

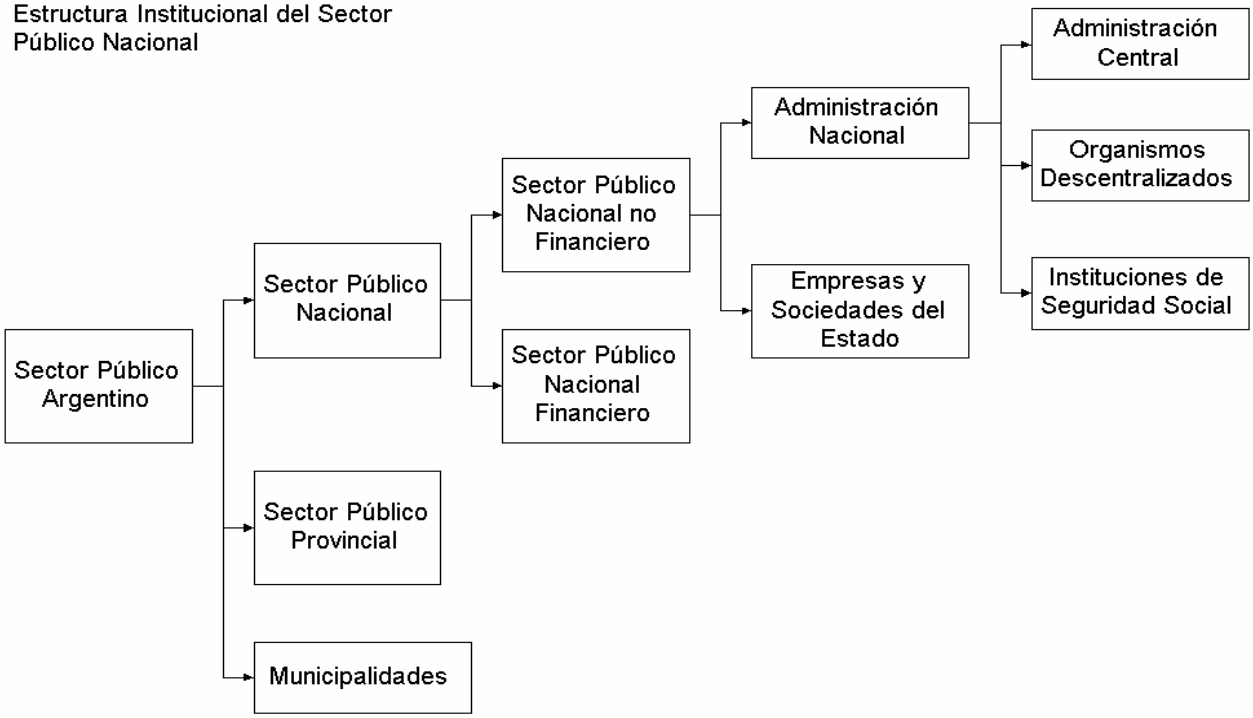
Siglas empleadas

TGN: Tesorería General de la Nación
FUCO: Fondo Unificado de Cuentas Corrientes Oficiales
SAF: Servicios Administrativos Financieros
OP: Orden de Pago
ONP: Oficina Nacional de Presupuesto
CUT: Cuenta Única del tesoro
SIDIF: Sistema Integrado de Información Financiera
OD: Organismos Descentralizados

ANEXO II
Relación con la Programación de la
Ejecución Presupuestaria



ANEXO I
Estructura Institucional del Sector Público Nacional



FASCICULO 7

Docentes
Nélida Maria Maero de Ceriani
María Regina Fabbroni de Cabezas

SISTEMAS DE CONTRATACIONES DEL ESTADO



Mafiennhoff, en su tratado de Derecho Administrativo (Tomo III-A), nos dice que: "para el cumplimiento de los fines administrativos, el Estado, a través de la Administración Pública, actúa y puede actuar de dos formas distintas: ejerce por sí mismo la actividad respectiva o utiliza al administrado o particular para que colabore con él".

La colaboración que el Estado requiera del administrado puede ser forzosa o voluntaria. El caso de la forzosa, da lugar a la carga pública o prestación personal obligatoria, e incluso puede determinar una requisición transitoria de dinero o de cosas, como ocurriría por ejemplo con la Mita (voz quechua con la que se designa al 'repartimiento' que en América se hacía por sorteo en los pueblos indios, para sacar el número correspondiente de vecinos que debían emplearse en los trabajos públicos) el empréstito forzoso o el uso por requisición de bienes muebles o inmuebles. La colaboración voluntaria puede dar lugar a los contratos de la Administración Pública". [(1)]

"El contrato es una de las técnicas de colaboración de los administrados con la Administración, en materia de suministros, servicios públicos, obras públicas, etcétera. Quien contrata con la Administración Pública, no es un contratante ordinario, sino un colaborador que coopera en la ejecución de cometidos públicos, aún actuando en situaciones de subordinación económico-jurídica respecto de las personas públicas comitentes.

[(1)] MARIENHOFF, Miguel – Tratado de Derecho Administrativo – T. III-A; Bs. As. 1994, pág 20

En tal sentido la jurisprudencia ha afirmado: *'Los contratos administrativos deben cumplirse de buena fe (artículos 16 y 1198- Código. Civil) por lo que no debe tratarse al contratista como un adversario al que sea preciso someter con dureza, sino que debe tenérselo como un colaborador a quien, cuando menos, corresponde indicar con certeza las obligaciones a las cuales está sujeto'* (SCBA, 2/6/81 Bocazzi ICI y F c/Prov. de Buenos Aires). Los principios que actualmente informan la contratación administrativa tienen al contratista no ya como un adversario o como la parte contraria en un conflicto de intereses, sino como un colaborador del Estado, cuyos intereses no son necesariamente opuestos al interés del Estado. Con estos principios no concuerdan las posiciones de dureza, rigidez e inflexibilidad (SCBA, 1/9/81 – Fasolo Hnos. SRL c/Provincia de Buenos Aires; id. Menfert SA c/Gobierno Nacional). Este sentido de colaboración, si bien se da en grados variables, implica siempre un doble orden de consecuencias. A saber: uno a cargo del contratante, que exige el máximo de esfuerzo, diligencia y capacidad técnica, y otro a cargo de la Administración, en cuanto debe concurrir en auxilio del contratante, incluso fuera de los casos previstos en las leyes o en las cláusulas de los contratos". [(2)]

De las dos citas efectuadas podemos remarcar, entre otros, los siguientes conceptos:

a) El Estado, como persona ideal, creada por los hombres y gobernada por representantes del pueblo, necesita de las personas físicas y jurídicas para cumplir con los fines para los cuales fue creado: satisfacer las necesidades públicas aplicando los medios, que aportó la comunidad, y que constituyen la Hacienda Pública; cuyo titular sigue siendo el pueblo.

b) Para ello debe efectuar contrataciones de servidores públicos, servicios especiales, de bienes (muebles, inmuebles e inmateriales), financieros, de obras públicas, etc.

c) Pero aparecen así los regímenes contractuales de los Estados que, de acuerdo a las normas fundamentales existentes en las Cartas Magnas que les dieron vida y respetando los derechos, garantías e igualdad de los habitantes frente de la ley, permitirán prestar los distintos servicios en forma eficiente, eficaz y económica.

δd) La persona física o jurídica que contrata con el Estado es un colaborador necesario para que éste pueda cumplir sus fines.

Dromi, en su Derecho Administrativo, nos dice que el contrato de la Administración es una de las formas jurídicas por las que se exterioriza la actividad administrativa; es una especie dentro del género contrato, cuya especificidad está dada por la singularidad de sus elementos, caracteres y efectos; en suma por su régimen jurídico.

Las características del contrato de la Administración resultan: a) del objeto del contrato, es decir, las obras y servicios públicos cuya realización y prestación constituyen los fines de la Administración; b) de la participación de un órgano estatal o ente no estatal en ejercicio de la función administrativa; y c) de las prerrogativas especiales de la Administración en orden a su interpretación, modificación y resolución.

En otras palabras, el contrato administrativo es toda declaración bilateral o de voluntad común, productora de efectos jurídicos entre dos personas, de las cuales una está en ejercicio de la función administrativa.

.

El contrato es la herramienta jurídica ordinaria que se utiliza en el mercado de los negocios para ejecutar las prestaciones patrimoniales y económicas que demandan las relaciones jurídica propias de los hombres. Pero el Contrato que celebra la Administración Pública busca la

[(2)] DROMI, R. - Derecho Administrativo, Ed. Ciudad Argentina Bs. As. 1994, pág. 207

satisfacción de las necesidades sociales aplicando los medios que la misma sociedad le aportó, utilizándolos en forma eficiente, económica y eficaz, basando estos conceptos en la ética que le permite hacer justicia en las transacciones que efectúa. Es precisamente esta búsqueda del bien común y "*la primacía de los intereses de la comunidad, sobre los intereses particulares"* lo que justifica en los contratos públicos la existencia de cláusulas exorbitantes.

Porque el contenido del bien común es "el conjunto de condiciones de la vida social que hacen posible a las asociaciones y a cada uno de sus miembros el logro más pleno y más fácil de la propia perfección" (GS 26.1). El subrayar lo del "*logro más pleno y más fácil*", es lo que justifica al Estado para introducir otros métodos más eficaces en orden al bien nacional y universal."

Particularidades de los Contratos Administrativos

Podemos resumir las particularidades de los Contratos Administrativos, de la siguiente forma:

1. Es un contrato donde, por lo menos, una de las partes es el Estado (*Nación, Provincia, Municipio, organismos descentralizados u órganos del Estado con facultades para comprometer el crédito presupuestario*), actuando en función administrativa.

2. Es bilateral (*sinalagmático y conmutativo*). Existen derechos y obligaciones por las partes contratantes.
3. Atendiendo a su finalidad, el Estado, incluye "*cláusulas exorbitantes"*.
4. Se perfecciona por acuerdo de voluntades, la cual puede ser expresa o por adhesión a las normas.

5. Se rige por el Derecho Administrativo, aunque de acuerdo al objeto y a los fines pueden también ser aplicables los otros Derechos (Civil, Comercial, Internacional, etc.)

Deberes y Derechos

En todas las relaciones de los hombres y de las instituciones, nos encontramos con Derechos y Obligaciones, el aspecto contractual no es una excepción.

Las fuentes generadoras de los deberes son las mismas que dan origen a los derechos. Ellas provienen de:

a) LA LEY NATURAL, es aquella que se expresa en la naturaleza misma del sujeto de la ley. Esto puede hacerse de manera material o formal. **Materialmente** es cuando la materia gobierna la materia mediante leyes físicas, biológicas, químicas, o bien mediante el instinto. Esta ley gobierna al mundo de los seres minerales, vegetales y animales. **Formalmente** cuando la ley natural gobierna a los seres inteligentes por el conocimiento que tienen de lo que está o no conforme con su naturaleza. Según Santo Tomás, en la Suma Teológica: "*La Ley Natural Humana es, por lo tanto, una participación de la ley eterna adecuada a la criatura racional y que la razón da a conocer"*

.

b) LEYES POSITIVAS, son las que promulga el legislador, especialmente para explicar la ley natural. Es por ello que Santo Tomas define la ley positiva como: *"la ordenación de la razón dirigida al bien común y promulgada por quienes tienen el cuidado de la comunidad."*

c) LAS NORMAS DE COMPORTAMIENTO SOCIAL, son las que nos brindan las pautas culturales y los valores que son propios de la naturaleza del hombre como único ser que por su condición de libre, pude distinguir el bien del mal y decidir entre ellos.

DEBER: es todo aquello que el hombre y sus instituciones, formadas en busca del bienestar general, están obligados a hacer, dejar hacer, ayudar a hacer o impedir hacer.

DERECHO: Es la facultad de hacer o exigir todo aquello permitido por las leyes naturales, positivas y las normas del comportamiento social.

Leyes y Reglamentos de Contraciones

Conforme el Sistema Federal de Gobierno consagrado por la Constitución Nacional, las Provincias y los Municipios del país dictan sus propias normas de Contrataciones las cuales tienen muchos puntos comunes, como ser resguardar la transparencia de la gestión pública, asegurar la igualdad de los habitantes frente de las leyes y buscar mediante la libre concurrencia las ofertas más convenientes a los interes del pueblo, en representación de quien gobiernan.

Además tienen en cuenta la reformulación de muchos de los aspectos de la realidad institucional de cada Estado que exige una regulación completa y total de los contratos públicos a la luz, fundamentalmente, de la imperiosa necesidad de extremar las medidas para asegurar la eficiencia del gastos y la calidad de los servicios públicos

.

La noción del contrato ha sido definida tradicionalmente como un acuerdo de voluntades del cual nacen obligaciones para quienes lo celebren, en las Leyes vigentes en el Sector Público, se ha considerado otorgar la primacía a los pliegos de condiciones, como fuente real de las obligaciones del Estado.

El Instituto de la Contratación Administrativa no se enfoca solamente donde su causa fuente, sino se enfatiza la causa fin, representada por el interés público relevante, como elemento esencial del contrato.

Por ello las Leyes configuran principios generales, flexibles a todas las figuras contractuales que prevé, dejando a los pliegos de bases y condiciones ó documentos que hagan sus veces toda especificación que cada entidad contratante crea conveniente al interés público.

Siguiendo el esquema central las leyes y las reglamentaciones preservan la centralización normativa de las políticas públicas y la descentralización operativa de los sistemas de contrataciones.Introducen además figuras contractuales y procedimientos modernos, ajustados a la realidad que vivimos que le permiten a la Administración celebrar negocios jurídicos, intentando minimizar los riesgos y optimizar los resultados.

Clases de Contratos Administrativos

Contrato de Empleo Público

Los Estados son personas de "existencia ideal", creadas por los hombres para lograr vivir dentro de un ordenamiento social, jurídico y económico que les permita, satisfaciendo las necesidades colectivas, realizarse como seres humanos y gozar de la Paz Social.

El Estado, como las personas de existencia ideal, únicamente puede manifestarse mediante las personas de existencia física, los hombres que, mediante un instrumento base, que denominamos Constitución, Carta Fundamental o Pacto Fundacional, lo han creado, concediéndole el Poder para que mediante su ejercicio, en una adecuada distribución de facultades en los órganos, constituya el Gobierno del pueblo.

Es por ello que la contratación de empleo público es la más importante dentro de las operaciones que efectúa un Estado, porque está contratando al agente público medianyte el cual puede ejercer el Gobierno y conducir al pueblo por el camino del bien común. Si bien con relación al Presupuesto, como a todas las que se refieren a procesos decisorios, la consideramos una contratación normal regida por regímes especiales, con relación a la vida de los hombres en sociedad es fundamental y adquiere la característica de función necesaria cuando se refiere a la decisión administrativa por ser responsabilidad de las personas físicas todas las decisiones de las personas de existencia ideal.

"Bajo la denominación de empleo público, empleado público, agente administrativo, agente estatal o funcionario público, quedan comprendidas las distintas formas jurídicas que reviste el trabajo, o servicio y, en algunos casos, la prestación del sujeto particular en la Administración centralizada o descentralizada.

Esta denominación, por lo tanto, tiene un alcance general y las particularidades en cada caso están dadas por las especificaciones del régimen jurídico aplicable. Pues hay agentes públicos con estado estatutario, o sin estado estatutario pero bajo régimen administrativo" [(3)]

Es la Constitución Nacional la que, en varios de sus artículos, se refiere a la denominación de empleo público. Por ejemplo el artículo 16, se refiere a la igualdad de los habitantes ante la ley expresando "y admisible en los *empleos* sin otra condición que la idoneidad". El artículo 77 de la Constitución (antes de la reforma en 1994), al referirse a la duración del Presidente y Vicepresidente decía: "*duran en sus empleos"*; y si bien ahora expresa en el artículo 87 "*duran en sus funciones*", al analizar las mismas vemos que no existe una diferencia que haga variar la condición de empleo público. El artículo 110, referido a los Jueces de la Corte Suprema establece: "*conservarán sus empleos mientras dure su buena conducta*."

"El personal básico que integra los cuadros de la Administración está constituido por "*funcionarios*" públicos y por "*empleados* públicos", continúa Marienhoff, y se pregunta si existe alguna trascendencia práctica y concreta en la distinción de referencia, contestándose que hay quienes lo consideran sinónimos, pero que la generalidad de la doctrina estima que entre funcionario y empleado existe una diferencia, que no sólo es conceptual, sino que tiene también proyecciones jurídicas."[(4)] por cuanto el funcionario representa y decide en nombre del Estado.

Contrataciones de Suministros:

"En general hay contrato de suministro, de abastecimiento o provisión cuando la Administración Pública conviene con una persona o entidad en que éstos le provean ciertos elementos mediante un precio que les abonará. Es el contrato realizado por el Estado y un

(3) DROMI, R. – Derecho Administrativo – op- cit. pág. 286
(4) MARIENHOFF, Miguel – Tratado de Derecho Administrativo op. cit. T. III – B pág 35

particular en virtud del cual éste se encarga por su cuenta y riesgo, y mediante una remuneración pagada por la Administración, de prestaciones mobiliarias. Es una compra de efectos necesarios para el desenvolvimiento de la Administración." (6)

La provisión de bienes muebles, consumibles o duraderos, de semientes para distintos usos, se rige por las disposiciones establecidas para estas contrataciones. Esto no es así para las cosas muebles que están destinadas a incorporarse en una obra pública por accesión, en cuyo caso, si existen procedimientos distintos de contratación, deben regirse por las correspondientes a las obras públicas.

Este tipo de contratación abarca desde las compras al contado mediante el uso de fondos para atender los gastos domésticos y poco valor por los regímenes de Cajas Menores, Chicas o Fondos Permanentes, hasta las contrataciones por sumas ilimitadas.

Tanto para las contrataciones de suministros como para las de obras y servicios públicos, existen particularidades en los procesos de selección del futuro contratante, que serán tratados más adelante.

Contrataciones de Obras Públicas:

Una obra pública puede realizarse en forma directa por la Administración, usando los medios que dispone, desde su planificación hasta su habilitación. En este caso, si bien no existe un contrato de obra pública, existe una inversión en el Patrimonio del Estado, o un mantenimiento del mismo, que debe ser considerado como un gasto corriente de mantenimiento.

Pero la construcción de obra pública por Administración requiere la compra de materiales, el uso de maquinarias y gastos en personal. Es por ello que los Presupuestos de los Estados deben prever los Créditos Presupuestarios destinados a esos fines. Las adquisiciones se efectúan con imputación a las obras. Existen leyes, en distintas Administraciones, que disponen procedimientos de selección específicos para la contrataciones de obras por administración, y otras por las cuales se deben realizar siguiendo las disposiciones que rigen para Suministros.

Estamos en presencia de un contrato de obra pública cuando se resuelve que la misma se hará por medio de un tercero. En general, la obra pública es producto del trabajo del hombre que busca adecuar el medio de forma tal que satisfaga una necesidad de la comunidad. Así, por ejemplo, el Estado, por el principio de subsidiariedad, puede tomar a su cargo la construcción de viviendas para la población, o de edificios de uso público o privado del mismo Estado, destinados a prestar un servicio indivisible, como un edifico para el Poder Judicial o para un Registro de las Personas, o divisibles, como la pavimentación de una calle que se realizará con el aporte pecuniario de los propietarios frentistas.

"La obra pública es un resultado querido por la Administración, en persecución del fin de utilidad general, en tanto el contrato de obra, la concesión de obra pública, son los modos de concreción." (7) Es el camino que el pueblo transita para llegar, con los medios que aporta a gozar de un bien destinado a cumplir el objetivo de bien común.

(6) DORMÍ, R. Derecho Administrativo - op. cit. pág. 323
(7) IBIDEM, - Pág. 293

Consideramos obra pública cuando surge una necesidad que el hombre por sí sólo no puede satisfacer. Por ello se hace necesaria la participación del Estado, que así se considera incluido en la misma, desde el estudio y el proyecto hasta su construcción y mantenimiento.

Los créditos para financiar las obras deben contemplarse en el Presupuesto y, si lo mismos proceden de una financiación especial, del mismo modo debemos incorporarlos, por cuanto tendrán incidencia en el sistema de Contabilidad Patrimonial y en el de la Deuda Pública.

Contrato de Concesión de obra pública

Estamos en presencia de un Contrato de Concesión de Obra Pública, cuando el Estado recurre a una persona privada, que puede ser ideal o física, para la realización de una obra pública. El Estado no paga un precio, sino que le concede la explotación de la obra construida por un plazo suficientemente amplio que le permita obtener la recuperación del costo, el beneficio normal del empresario y el mantenimiento de la obra durante el tiempo que dure la concesión. Transfiere la prestación del servicio, pero la propiedad por pertenecer al pueblo, sigue siendo responsabilidad del Estado.

La Ley Nº 7404, de la República de Costa Rica, en el artículo 1º nos dice: "Se entenderá por Concesión de Obra Pública, el contrato administrativo por el cual la Administración concedente encarga a un tercero el diseño, la planificación, el financiamiento, la construcción, la conservación, ampliación o reparación de cualquier bien inmueble público, a cambio de contraprestaciones cobradas a los usuarios de la obra o a los beneficiarios del servicio, o subvenciones de cualquier tipo pagadas por la Administración concedente." [8]

En opinión de Dromi, que compartimos, el contrato de concesión de obra pública es, para el Estado, un contrato de obra pública, pero para el concesionario es aleatorio, porque los beneficios dependen de los ingresos durante el plazo de concesión. El contrato se integra de dos etapas. La primera es la construcción de la obra pública, que significa para el concesionario las inversiones previas hasta la habilitación de la obra. La segunda es la concesión de su explotación, donde debe recuperar la inversión y obtener la ganancia normal del capital invertido.

"El contrato de obra pública sólo crea relaciones jurídicas entre el Estado y el contratista de obra, mientras que la concesión de obra pública incluye además relaciones con los administrados en virtud de que la Administración Pública le delega una parte de su poder jurídico para gestionar o realizar el servicio y cobrar su importe, generalmente en forma de tasas." [9]

Concesión de Servicio Público

El contrato de concesión de un Servicio Público tiene su nacimiento cuando el Estado encomienda a una persona, privada o pública, la organización y el funcionamiento de un servicio público delegable. El concesionario actúa por su propia cuenta y riesgo, con facultades para administrar y cobrar a los usuarios el precio del servicio. Por cuanto la concesión significa una delegación de facultades de la Administración Pública, ésta conserva la propiedad de la obra, su dirección, control de la prestación del servicio y la facultad de aplicar sanciones pecuniarias y llegar hasta la rescisión del contrato.

---

[8] MINISTERIO DE PLANIFICACION NACIONAL DEL GOBIERNO DE COSTA RICA – La contratación privada para la renovación del Estado - Marzo 1998 –pág. 359

[9] CNFed. Sala Cont.Adm, 30.12.63 "Puerto del Rosario c/Gobierno nacional LL, 114-673, citado por Roberto Dromi en Derecho Administrativo - pág. 314

Esta concesión da lugar a las siguientes relaciones: "a) *Concesionario y concedente.* El vínculo que une al concedente es contractual. La concesión de servicio público es un contrato administrativo. Las relaciones se rigen por el derecho administrativo. Los eventuales conflictos deben tramitarse en la jurisdicción contencioso administrativa. b) *Concesionario y usuario.* La relación depende del uso obligatorio o facultativo para el usuario. Por lo tanto, si el mismo es obligatorio, la relación será reglamentaria y si es facultativo será contractual. Cuando sea reglamentaria se regirá por el derecho público; cuando sea contractual la regirá principalmente el derecho privado. c) *Concesionario y personal*. Las relaciones son contractuales y de derecho privado, los conflictos que se susciten corresponden a la justicia común. d) *Concesionario y terceros* - no usuarios -. Pueden establecerse relaciones tanto contractuales como extracontractuales." (10)

Según Eduardo Mertehikian, "con la sanción de la ley 23.696, se produce una profunda modificación de las normas que rigen el contrato administrativo de concesión de obra pública. Desde ahora, sin duda alguna es posible que la Administración Pública concedente celebre concesiones sobre obras ya construidas, con el sólo objeto de proveer a su conservación, remodelación y explotación comercial, sin que por ello deba considerárselas subvencionadas, al punto que el producido de las mismas puede ser afectado a la construcción, conservación, etc., de otras obras, aun cuando estas últimas no necesariamente deben conllevar el sistema de la concesión". (11)

Contratos Financieros:

Para hacer frente con medios suficientes a la cobertura de las necesidades públicas, los Estados pueden recurrir al crédito. Pueden hacerlo al corto al mediano y al largo plazo. El crédito a corto plazo se obtenía, y en algunos Estados de la República Argentina aún se lo hace, mediante el adelanto en cuenta corriente de los bancos, por medio del retardo en pagar los sueldos, aportes y retenciones de sus empleados y las facturas de los proveedores. De esa forma, empleados y proveedores se encuentran financiando a esa Administración Publica. Podemos decir que en estos casos no existen contratos, sino una aplicación arbitraria de la gestión pública, que surge de la desigualdad de las partes.

Así como las Provincias recurren a la Nación solicitándole préstamos reintegrables, afectado las participaciones impositivas, los Municipios se ven obligados a solicitar adelantos de las coparticipaciones. Esta es la causa que dio origen a la disposición que contienen varias leyes de Contabilidad Provinciales, que disponen que los anticipos a Municipalidades se incluirán como cuentas del tesoro y que serán canceladas al cierre del ejercicio (estos tipos de operaciones se manifiestan mediante el pedido y la aceptación del mismo, a veces sin el dictado de un acto administrativo, sino mediante un acto de administración, que algunas veces figura en un expediente, dando lugar a una orden de pago).

La Ley de Administración financiera 24.156, en el artículo 82, para cubrir deficiencias estacionales de caja y hasta el monto que fije anualmente la ley de presupuesto, autoriza a la Tesorería General a emitir Letras del Tesoro, que deben ser reembolsadas durante el mismo ejercicio. Esta decisión se encuentra tomada por el órgano rector del sistema del Tesoro.

(10) DROMI, R. - Derecho Administrativo. op. cit. pág. 318
(11) MERTEHIKIAN, Eduardo - La iniciativa privada en la concesión de obra y de servicios públicos Ed. Abaco, Bs. As. pág. 56

Estas son formas de financiamiento al corto plazo. Cuando el Estado requiere una mayor cantidad de fondos y a un plazo de financiación más largo, normalmente para un objetivo determinado, debe recurrir a los Empréstitos Públicos.

El contrato de Empréstito Público requiere, conforme los artículos 4 y 75 inciso 4), de la Constitución Nacional, la autorización legislativa. Obtenida la misma se emiten los títulos y se procede a su negociación, mediante ofrecimiento público o por intermedio de las instituciones bancarias y financieras.

La mayoría a las Provincias y los Municipios argentinos, por medios de sus órganos legislativos pueden autorizar la emisión de fondos públicos, (letras y Tesorerías) y en algunos Estados las Cartas Magnas autorizan a emitir Empréstitos, normalmente con algunas restricciones, que ella o las leyes de disciplina fiscal indican.

Los Empréstitos Públicos por lo general transitan los siguientes pasos:

1. La autorización del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo para emitir el empréstito, indicando en el mismo el destino, monto, intereses, plazo y formas de recuperación de los títulos, además de otras cláusulas que el Poder Legislativo, conforme las atribuciones de los incisos 4) y 7) del artículo 75 de la Constitución Nacional, considere necesarias.

2 La emisión por el Poder Ejecutivo de los títulos autorizados, su firma, e inscripción en los registros respectivos.

3 La colocación o negociación de los títulos, mediante ofrecimiento público o por medio del sistema bancario.

4 Amortización. Pago de los intereses de la deuda y las amortizaciones consignadas en los títulos.

5 Cláusulas o criterios que permitan su refinanciación.

6 Cancelación o rescate, distinguiendo si responde a deuda externa o interna.

Por interna se tiene aquella deuda contraída con personas físicas o jurídicas domiciliadas en la República y cuyo pago es exigible en el territorio nacional. Por externa, la contraída con otros Estados u Organismos Internacionales, o persona física o jurídica con residencia en el exterior, cuyo pago es exigible fuera del territorio.

El uso del Crédito Público:

La ley 24.156, en su artículo 56 dice textualmente "Se entenderá por crédito público la capacidad que tiene el Estado para endeudarse con el objeto de captar medios de financiamiento para realizar inversiones productivas, para atender casos de evidente necesidad nacional, para reestructurar su organización o para refinanciar sus pasivos, incluyendo los intereses respectivos"

.

El artículo siguiente (57) de la mencionada ley establece: El endeudamiento que resulte de las operaciones de crédito público se denominará deuda pública y puede originarse en:

a) emisión y colocación de títulos, bonos u obligaciones de largo y mediano plazo, constitutivos de un empréstito.

b) La emisión y colocación de Letras del Tesoro cuyo vencimiento supere el ejercicio financiero.

c) La contratación de préstamos con instituciones financieras.

d) La contratación de obras, servicios o adquisiciones 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.

e) El otorgamiento de avales, fianzas y garantías, cuyo vencimiento supere el período financiero.

f) La consolidación, conversión y renegociación de otras deudas.

El referido artículo, en su último párrafo, excluye de la denominación de "deuda pública" a la Deuda del Tesoro y a las emisiones de Letras del Tesoro que deben reembolsarse durante el ejercicio financiero

Otros contratos administrativos:

Bienes del Dominio Público:

Mediante la vía contractual se puede conceder el uso de un bien del dominio público a un ente privado. En este caso, no se transfiere la propiedad, por cuanto la característica del bien es inalienable, imprescriptible e inembargable. Tan sólo se concede el uso por un tiempo establecido y para una finalidad, por ejemplo, la autorización a un club deportivo a construir y usar sus instalaciones en una playa que reúne los requisitos establecidos en los artículos del Código Civil, para los bienes naturales del dominio público.

No es un contrato administrativo propiamente dicho, sino un permiso para el uso privado de un bien del dominio público natural.

Contratos de Consultoría

La Ley 22.460, sancionada el 27 de marzo de 1981 procede a regir la promoción y contratación de servicios de consultoría bajo la forma de locación de obra intelectual o de servicios que requiera la Administración Pública Nacional, sus dependencias, reparticiones y entidades autárquicas descentralizadas, las empresas y bancos del Estado, las sociedades del Estado regidas por la ley 20.705 y las sociedades de cualquier naturaleza, con participación estatal mayoritaria, a las empresas consultoras privadas.

El segundo párrafo del citado artículo primero de la ley dispone que las tareas de consultoría entre los organismos oficiales mencionadas precedentemente, continuarán prestándose de acuerdo con las modalidades imperantes hasta el presente

.

Se entiende por:

1. Servicios de consultoría. Toda prestación de servicios profesionales, científicos y técnicos de nivel universitario, cumplidos en forma de locación de obra intelectual o de servicios y realizada por firmas consultoras o consultores.

2. Firma consultora. Toda sociedad permanente, legalmente constituida, civil o comercial, cuyo objeto es la prestación de servicios de consultoría.

3. Consultor. Todo profesional universitario altamente calificado que a título individual presta servicios de consultoría.

4. Consorcio. Toda asociación accidental o en participación de firmas consultoras, o de firmas consultoras con consultores, o de dos o más consultores entre sí, para llevar a cabo tareas de consultoría.

5. Firma consultora o consultora local. Toda firma consultora o consultor que reúna los requisitos que establece el régimen de la ley 18.975 y los que fije la reglamentación de la presente ley.

En los fundamentos de la Ley, se expresa que la misma surge de la necesidad de un ordenamiento de las actividades de las consultorías en los diferentes ámbitos estatales. El contrato de consultoría queda perfilado como una figura de disciplina propia, que tiende a regular las modalidades actuales de ejercicio profesional, puesta al servicio de los intereses públicos y de los proyectos nacionales. Se han procurado fijar conceptos básicos, tales como qué se entiende por servicios de consultoría a los efectos de la ley, y las condiciones que deben reunir quienes se dediquen a esa actividad, la contratación de los servicios de consultoría se efectuará mediante el procedimiento del concurso público, con posibilidad del empleo del concurso privado y de la contratación directa. Los supuestos serán fijados por vía reglamentaria. [(12)]

El Decreto 6I76 del 23.07.1963 establecía normas para la contratación de profesionales de la actividad privada para prestación de servicios con relación a las obras públicas, ampliándose, por decreto 202 del 28.l0.63, la aplicación del decreto 6176/63 a todas las dependencias de la Administración Pública, inclusive a reparticiones autárquicas y empresas estatales.

En el caso específico de Contratos de Consultoría la Ley establece que: se realizarán contratos de consultoría cuando las entidades públicas convengan con personas físicas ó jurídicas, nacionales ó extranjeras, la prestación de asesoramiento profesional, técnico, científico ó artístico, bajo la forma de locación de obra ó servicios intelectuales.

Con la salvedad que "los derechos de propiedad intelectual derivados del trabajo objeto del contrato serán de propiedad de las entidades contratantes, salvo estipulación expresa en contrario"

.

Contratos de locaciones:

El Estado puede actuar como locador y como locatario de bienes muebles e inmuebles. Cuando el Estado actúa como locador con sujeción al artículo 1502 del Código Civil, que dispone que le serán aplicadas las disposiciones del Derecho Administrativo que le sean peculiares y en subsidio las del Derecho Civil.

Contratos de Transportes:

Si bien el artículo 4º de la Constitución Nacional coloca como uno de los conceptos que forman el del Tesoro Nacional a la Renta de Correos, no todos los transportes se hicieron y se hacen con intervención del Correo. Hubo contratos de transportes marítimos, aéreos y terrestres (las tradicionales "Mensajerías" que unieron los puntos más remotos del país), que tuvieron y tienen que contratarse con entidades de derecho privado. En la actualidad, la actividad de Correos es ejercida en competencia de entidades privadas, pero esto no impide sino que obliga al Estado a seleccionar el servicio más conveniente.

[(12)] Nota de remisión de la Iniciativa Parlamentaria del proyecto que se sancionó como Ley 22.460.

En conclusión, podemos decir que los Estados que integran la Nación Argentina se encuentran habilitados para celebrar cualquier contrato, siempre que su finalidad sea brindar un servicio con medios honestos e idóneos, respetando el principio de igualdad de los habitantes ante la ley, y de publicidad de las acciones de gobierno.

Privatizaciones de Servicios Públicos:

Desde el comienzo de la década del '80 estamos viviendo, en todas las naciones, el debate y la experiencia del proceso privatizador. Este fenómeno -sin duda una reacción y giro de 180 grados con relación a las políticas hasta entonces seguidas- comenzó en las naciones más desarrolladas, incluso en los EE.UU, que en realidad no habían experimentado un fuerte proceso previo de estatización, por lo menos en lo que respeta a la institución del "Estado Empresario".

"Esta verdadera revolución mundial que cierra el siglo XX es una reacción frente a una situación que en diversos grados de intensidad se había desarrollado también a escala planetaria, en especial, muy fuertemente en los países comunistas, como un imperativo categórico de la ideología marxista-leninista, e incluso como un requisito de dominación de la estructura centralista del partido único". (13)

Han existido, a lo lago de la historia institucional de los Estados en el Mundo, la estatización y privatización de los servicios que las autoridades públicas debían prestar al pueblo. Partiendo de la esclavitud, y pasando por los servicios denominados de pecho, de pueblos o clases sociales sometidas, los Estados han reconocido el derecho de trabajar y el de la libertad de los trabajadores. Se determinaron entonces funciones que debían ser atendidas directamente por quienes ocupaban el Poder, dando lugar a una primera distinción de las funciones del Estado, entre las que son propias de él y las que puede delegar en instituciones privadas del pueblo. Desde allí hemos asistido a ciclos políticos que, considerando algunas funciones como indelegables, las reservaban al Poder, con el argumento de que eran importantes para la seguridad de acuerdo a estrategias militares, políticas, económicas o sociales, dando nacimiento a Empresas dentro de la misma Administración Pública. Al cabo del tiempo, y con argumentos muchas veces fundamentados en la falacia (14) de "que el Estado es mal Administrador", se resolvió la privatización de servicios y de empresas.

Denominamos privatización a la transferencia al Sector Privado de la explotación de un servicio público. El proceso sigue adelante, sosteniendo siempre que el servicio prestado puede ser transferido, aunque se privaticen, en forma parcial y a veces total, servicios que siempre fueron considerados como responsabilidad del Estado, tales como la Seguridad Pública, la Sanidad del Pueblo, la Educación, el control de la Hacienda Pública y hasta, en algunos casos, la Política Pública que, luego de privatizada, se transforma en la Política del Partido Gobernante.

Procesos de Selección de los Contratantes y particularidades

(13) BARRA, Rodolfo, conferencia en el Colegio de Abogados de la ciudad de Buenos Aires al 4.07.91. Citada por MERTEHIKIAN, Eduardo en: La Iniciativa Privada en la concesión de obra y de servicios públicos. Ed. Depalna 1992, pág- 21

(14) N.deA. Decimos "falacia", por cuanto el único ser que distingue el bien del mal es el hombre. De modo que si una Administración Estatal fue mala o buena no es falta o mérito del Estado sino de los funcionarios (personas físicas que deciden en nombre de las ideales).

Respetando los derechos y garantías de los habitantes, y orientando su acción al bien común, los Estados haciendo uso del poder, que con la soberanía que posee el pueblo, los dotó, tienen facultad para contratar con cualquier persona. Ya sea esta de Derecho Público, como de Derecho Privado, pero en salvaguarda de estos derechos y garantías de la sociedad: por ejemplo la igualdad de los habitantes frente de la ley, y poder mostrar el decoro y la transparencia que deben caracterizar la gestión de los intereses de la comunidad, Deben limitar mediante normas los procesos de recaudación de las rentas y el uso de las mismas en la satisfacción de las necesidades públicas.

Así, en lo que atañe a los regímenes contractuales se impone que el adminis-trador público, tome las medidas necesarias para lograr siempre el mejor servicio posible, tanto en la calidad y oportunidad del servicio, como en el precio que pagará con los dineros del pueblo. A este objetivo que denominamos: la *Calidad de Servicio*, a la cual deben tender todos los procesos de selección de los contratantes que realicen los Estados.

Los regímenes de Selección de los Contratantes con el Estado, deben estructurarse de forma tal que no puedan perderse de vista algunos aspectos fundamentales, tales como:

a) Igualdad de oportunidades, basada en la justicia distributiva que nos conduzca a lograr el mejor contratante, de acuerdo a sus merecimientos y capacidades, haciendo hincapié en la idoneidad a la cual se refieren las normas básicas que reglan los derechos y garantías de los habitantes para participar como un ***colaborador necesario*** en la prestación de los servicios públicos.

b) Brindar garantías suficientes para que el agente público que contrata en nombre y por cuenta del Estado no pueda obrar mal, sino que deba ajustarse a un proceso que en todo momento permita mostrar la transparencia de su accionar. Pero que a la vez exista un equilibrio que le permita, sin apartarse de las normas éticas que encuadran la función pública, tomar decisiones tendientes a lograr un servicio eficiente, económico y eficaz.

Los regímenes de Régimen de Contrataciones, deben partir de la consideración que el agente público es un funcionario de representa al pueblo, que como todo hombre mantiene una constante lucha entre las virtudes y los vicios, y no ***un corrupto en potencia***, que hay que vigilar, sino un ***servidor público*** que merece el respeto y la ayuda, de normar claras que le permitan decidir con eficiencia y transparencia en el manejo de la "cosa pública"

c) La persona que contrata con el Estado, es un ***colaborador necesario***, que le ayuda a cumplir sus funciones tendientes al bien común, y no solamente una firma comercial o civil, movida por el interés económico.

Pero no esperemos llegar a un sistema de selección perfecto, busquemos el que nos brinde mayores beneficios al interés general por sobre los intereses particulares y de grupos. Porque a veces antes de haber concluido el diseño del sistema de selección ya habrá hombres que valiéndose de sus capacidades y de la libertad propia de su condición de humano, están estudiando las formas de violarlos en beneficio de intereses particulares.

Los avances de las ciencias las técnicas y las artes, son más veloces que las leyes, que siempre deben significar la adecuación de las normas a la realidad de la vida, es difícil que una ley pueda alterar la realidad, y hasta en algunos casos puede llagar a ser peligroso. Y en lo que atañe a los sistemas de Administración tanto de la "cosa pública" como de la "cosa privada", los medios siempre van más adelante que las normas. Esta realidad debe mover a los responsables del dictado de las normas a buscar la flexibilidad de las mismas para adecuarse sin los "dolores del

cambio", a los progresos de los medios, que en suma son progresos logrados por el hombre como causa eficiente de la prospectiva.

Antes de entrar en los Sistemas de Selección, considero conveniente hacer hincapié en dos cuestiones preliminares: La Centralización y la Descentralización de las contrataciones, tanto en lo que atañe a los agentes públicos, como a los procedimientos de evaluación previa de los postulantes a ocupar el papel de contraparte en los Contratos de Suministros, de Obras Públicas, como todos los que realiza un Estado comprometiendo los bienes del pueblo.

Procesos de Selección

Contrato de Empleo Público

Los agentes públicos, se encuentran llamados a cumplir determinadas funciones dentro de la organización Estatal, e ellos les corresponden las tareas de Organizar el Estado, Gestionar sus Funciones, ejerciendo por Poderes establecidos por las Cartas Magnas, tendientes a lograr el goce de los Derechos y Garantías que allí se establecen, haciendo las leyes que demande la sociedad, poniendo en ejecución sus normar y juzgando las violaciones a las mismas, con el objetivo de lograr el ***bien común,*** que posibilite al pueblo gozar de la ***Paz Social.***

El ingreso de los agentes públicos a la Administración Estatal, donde deben cumplir sus funciones, se puede producir en forma voluntaria o en forma forzosa.

⇨Ingreso Voluntario:

Requiere el consentimiento del postulante, el mismo se manifiesta por solicitud de un cargo público o por aceptación de la designación.

Cargos electivos:

Él artículo 22 de la Constitución Nacional, nos dice que el pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes, el artículo 37, en su primer párrafo garantiza el ejercicio pleno de los derechos políticos con arreglo al principio de la soberanía popular, estableciendo el sufragio universal, igual, secreto y obligatorio, y en su segundo párrafo la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres para acceder a cargos electivos.

Conforme a la Constitución son cargos sujetos a ocuparse mediante elección directa, el Presidente y el Vicepresidente de la Nación (art. 94) y los integrantes de la Cámara de Diputados. En las Provincias corresponden a los cargos de Gobernador, Vicegobernador, e integrantes de la Cámaras Legislativas, conforme lo establecen las normas particulares que rijan en cada una de ellas, en cuanto al gobierno de los Municipios, depende de lo que dispongan las Constituciones Provinciales, que dictadas en virtud del artículo 5º de la Constitución Nacional, deben asegurar su administración de justicia, su régimen municipal y educación primaria.

En la Nación Argentina, el Congreso Nacional, se encuentra integrado por una Cámara de Diputados, que representan la pueblo y por una de Senadores que representan a los Estados Provinciales, los cuales de acuerdo a la autonomía con que se encuentran dotados, proceden de acuerdo con sus normas básicas a la designación de los Senadores. Similar composición establece el artículo 93 de la Constitución de la Provincia de Salta, existiendo en el

país Provincias que integran el Poder Legislativo con una sola Cámara que denominan de Representantes (p.ej. Jujuy, Chaco, Misiones etc.)

Los agentes públicos así designados son los que deben deliberar y gobernar en nombre del pueblo.

Pero el Gobierno de la Nación y el de las Provincias, conforme al sistema de gobierno republicano representativo federal, que instituye el artículo 1º de la Constitución, aparte de los Órganos: Legislativo y Ejecutivo, también se encuentran integrados por el Poder Judicial, siendo esta una de las características fundamentales de la Hacienda Pública: ser divisa.
El órgano que dicta la Ley es distinto del que la aplica y del que juzga.

Los integrantes del Poder Judicial, según Joaquín V. González, son designados por un sistema de elección indirecta, la que procede de una Propuesta del Poder Ejecutivo, a la Legislatura, su designación procede luego de logrado el "acuerdo legislativo" dado en las Provincias que poseen sistema bicameral por el Senado, y en las Provincias con sistema unicameral el acuerdo es atribución de la Cámara de Representantes. Ese era el sistema vigente hasta antes de la reforma de la Constitución Nacional de 1994, que incluye la intervención del Consejo de la Magistratura, en la designación de los funcionarios judiciales, estableciéndose igual criterio en varias Provincias que incluyeron los Consejos de la Magistratura en sus Constituciones.

Estos agentes tienen a su cargo la organización, dirección, gestión y control de la Hacienda Pública, y los integrantes de Poder Judicial la protección de los derechos y garantías de los ciudadanos, velando por el cumplimiento de las leyes y ejerciendo el control jurisdiccional. Porque como dice José Roberto Dromi en su libro El Poder Judicial: "La Constitución otorga a la jurisdicción la categoría de poder político como requerimiento esencial de nuestro *Estado de Derecho Democrático*, a efectos de que sea este "nuevo poder" quien tutela. En su mérito el poder jurisdiccional es guardián de la soberanía del pueblo y de la supremacía constitucional y, en consecuencia, custodios de los poderes constituidos, de los derechos reconocidos y garantías conferidas". [17]

Con relación a las incidencias que estos cargos electivos tienen en la Administración Financiera Pública, deben tenerse presente las siguientes situaciones que se plantearon en algunos Estados ¨Provinciales y Municipales:

a) Con relación al número de integrantes: Las normas presupuestarias; leyes u ordenanzas, establecen los créditos en forma individual, estableciendo una relación entre la cantidad de cargos y el monto destinado al pago de las dietas.

Las normas que establecen el número de cargos normalmente surgen de las Cartas Magnas (Constituciones o Cartas Orgánicas), y el Presupuesto es consecuencia de un acto legislativo. La posibilidad de adecuación en la Legislación Nacional estaba prevista en la Ley de Contabilidad (Decreto Ley 23.354/56, artículo 17) entre las facultades del Poder Ejecutivo para autorizar la apertura de créditos, las imprevistas que demanden el cumplimiento de las leyes electorales. Similar disposición se encuentra en varias legislaciones provinciales. [18]

Dada la jerarquía de las normas, aunque no exista la norma expresa, puede la Convocatoria efectuada por la autoridad que corresponda habilitar el crédito presupuestario necesario hacer frente al mayor gasto que demande número de legisladores que por el aumento de la población corresponda.

---

[17] DROMI, José R. El Poder Judicial - Ed. UNSTA 1982, pág. 35

[18] En la Provincia de Salta se encuentra esta facultad en la Ley de Contabilidad.

Para evitar estos inconvenientes algunas Administraciones en lugar de consignar en el Presupuesto el número de cargos, siempre que no exista una norma expresa, optan por consignar una partida global para atender las dietas.

b) Con relación al momento del nacimiento del derecho al cobro de dietas. El artículo 69 de la Constitución Nacional, como casi la totalidad de las Cartas Magnas Provnciales otorgan *fuero parlamentario*, desde el día de su elección, pero ello no significa el nacimiento de una obligación de pago, por cuanto los cargos aun no fueron asumidos, ni los servicios prestados, por lo tanto el gasto no se encuentra aún «devengado».

Los regímenes electorales, corresponden que sean dictados por cada uno de los Estados que forman la Nación Argentina.

La cesación de servicios de los cargos electivos se produce por término del mandato o por remoción conforme lo disponen las normas particulares (juicios políticos u otras razones que de acuerdo a las Cartas Magnas y leyes especiales correspondan), y en los funcionarios que requieren acuerdos legislativos, mientras dure su capacidad y buena conducta, siempre mediante juicio previo.

En muchas administraciones se incluye en el Presupuesto una categoría de agentes transitorios, que ocupan cargos en asesorías o funciones de confianza de quienes ejercen el Poder y que se denominan políticos, estos son designados en forma directa o mediante contratación de servicios, y *deben permanecer* en sus cargos el tiempo que dura el mandato del partido político o funcionario que lo designó.

Esto contribuye a formar un "núcleo de cargos públicos", que es uno de los "botines de guerra" que dispuntan los Partidos, en las contiendas electorales en busca del Poder.

Cargos de Planta:

Los cargos de planta, pueden ser permanentes o transitorios. Son cargos de Planta Permanente aquellos, que figuran como cargos individuales en el Presupuesto que establecen por servicios y categorías el número y el crédito presupuestario. Corresponden a la Planta de personal transitorio, aquella que es contratada por un tiempo o una función determinada y cuyo monto se encuentra en una partida global, que puede incluso pertenecer a una obra o a un proyecto determinado.

Conforme al principio de igualdad de los habitantes frente de las leyes, consagrado por las Constituciones y Cartas Municipales, que rigen la actividad administrativa de la Nación, las Provincias y los Municipios, el ingreso a los cargos públicos debe contemplar como requisito básico la idoneidad.

Para garantizar este derecho de los habitantes, los Estados que forman la Nación Argentina proceden a dictar sus regímenes de personal, que por regla general disponen los requisitos de ingreso, los deberes y derechos de los agentes, tenemos así regímenes distintos, pero todos basados en los mismos principios, que enunciados en la Constitución Nacional, se plasman en la de los Estados Provinciales y Municipales.

Unicamente a los fines didácticos y para seguir un orden de exposición seguiremos los lineamientos del Decreto 66/99 - Convenio Colectivo de Trabajo para la Administración Pública Nacional. Dictado por el Poder Ejecutivo conforme las disposiciones del artículo 14 de la Ley Nº 24.185 e invocando las facultades de jefe de la administración y de dictar los reglamentos necesarios para l cumplimiento de las leyes, establecidas en los incisos 1º y 2º del artículo 99 de la Constitución Nacional.

El Convenio Colectivo comprende a todos los trabajadores de la Administración Pública Nacional que se encuentran comprendidos n el Anexo I, pudiéndose incorporar al mismo el personal de otras instituciones creadas o a crearse, previa consulta a la Comisión de Aplicación que se crea en el Capítulo I, del Título VII del Convenio.

Por el artículo 4º se dispone la vigencia del Convenio desde el 1º de enero de 1.999 hasta el 31 de diciembre del año 2.000, disponiéndose que 60 días corridos antes del vencimiento la Comisión de Negociación deberá constituirse para negociar su renovación.

En cuanto a las condiciones de ingreso se dispone en el artículo décimo, que estará sujeto a la previa acreditación de las siguientes condiciones mínimas:

a) Ser argentino nativo, por opción o naturalización.

b) Condiciones de conducta.

c) Idoneidad para el cargo o función.

d) Aptitud psicofísica para la función.

Mediante en artículo 15 se establecen con el nombre de principios ordenadores de la función pública, los siguientes a) Sometimiento a la Constitución y las leyes.

b) Igualdad, mérito y capacidad..

c) Estabilidad den el empleo

d) Ética en el desempeño de como garantía de un ejercicio responsable y objetivo.

e) Eficacia en el servicio, mediante un perfeccionamiento continuo.

f) Calidad y eficiencia en la utilización de los recursos.

g) Jerarquía en la atribución, organización y desempeño de las funciones asignadas.

h) Participación y negociación de las condiciones de trabajo.

En el artículo 16 se establecen como valores éticos de la función pública: la probidad, la neutralidad, la imparcialidad, la trasparencia en el proceder, la receptividad y discreción, la responsabilidad profesional siguiendo los criterios de razonabilidad y proporcionalidad y el servicio a los ciudadanos.

El personal que ingrese por los mecanismos de selección que se establezcan, se encuentra comprendido en el régimen de estabilidad, el cual comprende a) el empleo, b) el nivel escalafonario alcanzado y c) la remuneración normal, habitual y permanente de dicho nivel escalafonario.

El artículo 31 del Convenio establece para el personal permanente los siguientes derechos:

a) Estabilidad.

b) Retribución de Servicios.

c) Igualdad de oportunidades en la carrera
d) Capacitación permanente.
e) Libre agremiación y negociación colectiva.
f) Licencias, justificaciones y franquicias.-
g) Compensaciones, indemnizaciones y subsidios.
i) Interposición de recursos.
j) Renuncia.
k) jubilación.

Selección del Personal

Los sistemas de selección del personal deberán asegurar fehacientemente la idoneidad, méritos, competencias y actitudes adecuadas para el ejercicio de las funciones (Art. 48 del Convenio), respetando los principios de igualdad de oportunidades, publicidad y transparencia y especialmente la igualdad de trato por razones de género o de discapacidad (art. 49 del Convenio)

El sistema de selección que se impone es el Concurso, que puede ser público o cerrado. Es público cuando pueden presentarse al mismo todas las personas que lo deseen y que posean los requisitos exigidos para la función. Es cerrado cuando la concurrencia es limita a una jurisdicción o servicio, este tipo de concurso es común cuando los cargos a cubrir pueden o deben hacerse con personal existente en la Administración Pública.

El concurso puede ser de antecedentes, de antecedentes y oposición, en este caso es conveniente establecer la realización de entrevistas formando parte del proceso de selección. Ello no solamente permite una mejor evaluación de los postulantes, sino que le concede valor al concursante, al considerarlo como una persona con individualidad propia, y no como un numero más entre los postulantes.

Existen Normas y hasta Constituciones Provinciales que establecen el ingreso a la Administración Pública mediante Concursos Públicos, por ejemplo las disposiciones del artículo 51 de la Constitución de la Provincia de Río Negro, luego de establecer como regla la idoneidad son condiciones para el ingreso, ascenso y permanencia de los agentes públicos. A esos efectos la ley instrumentará el régimen de concursos de oposición y antecedentes. asegure la estabilidad en el cargo, prohibiéndose cualquier discriminación política, social y religiosa.

⇨Ingreso Obligatorio

No requiere consentimiento previo ni manifestación de voluntad, el ingreso significa el asumir una carga pública o una obligación impuesta por las leyes.

El artículo 17 de la Constitución Nacional establece que ningún servicio personal es exigible, sino en virtud de ley o sentencia fundada en ley y que ningún cuerpo armado puede hacer requisiciones, ni exigir auxilios de ninguna especie, es por ello que el artículo 21 que dispone la obligación de los ciudadanos está obligado a armarse en defensa de la Patria y de Constitución, aclara que ello es conforme a las leyes y decretos que se dicten al efecto.

El cumplimiento del Servicio Militar obligatorio fue sustituido por un servicio voluntario que al ser remunerado se asemeja en el fondo al empleo público.

Quedan como ingresos forzosos, por un tiempo limitado y ad honorem, las llamadas "cargas públicas", entre las que tenemos: las autoridades de Mesas Electorales y los servicios requeridos para tareas a las que son afectados ciudadanos por circunstancias especiales, tales como la realización de un censo, la mayoría de los casos son «ad honores».

Procesos de Selección de Contratistas

La problemática planteada entre la conveniencia de la existencia de un sólo órgano encargado de las contrataciones es un problema de decisión política, casi todas las Administraciones Públicas, como las Privadas que tienen "extensión territorial", es decir, sucursales a lo largo y a lo ancho de un espacio físico o de varios países, cada uno debe estudiar y resolver su problema.

La Administración Estatal en el mundo ya probó, y con variadas suertes varias alternativas, existiendo estudios que analizan los "pro y los contras", tales como:

- Cada uno de los Servicio efectúa sus contrataciones de suministros y es comitente de las obras que encara, basado en la responsabilidad que posee en la administración de su presupuesto.
- Existencia de una Dirección General de Compras y Suministros, encargada de las adquisiciones destinadas a suministros, con o sin capacidad de formar "*stock* " y otro Servicio Administrativo que se dedique a asumir el papel de comitente de las obras públicas.
- Centralización por Ministerios de las contrataciones de suministros y de las obras públicas
- Formas de contrataciones para los organismos descentralizados, tanto en lo que atañe a los suministros, a los servicios divisibles que prestan, como a los suministros normales.

La habilitación previa de la conducta, del futuro contratante del Estado se efectúa mediante información que sobre la responsabilidad patrimonial y la seriedad en el cumplimiento de las obligaciones surge del sistema de información que le proporcionan los Registros creados a esos efectos.

Varios regímenes de contrataciones tienen disposiciones similares que hablan de Centralización Normativa y Descentralización administrativa y dice que la organización del sistema tiene como fundamento a) la centralización de las políticas y normas y b) la descentralización de las funciones operativas de contratar los bienes, las obras y los servicios.

La organización del sistema de contrataciones se compone de la Unidad Control dependiendo de un Ministerio, que por regla general es el de Hacienda y tiene por función centralizar todo lo referente a políticas, normas, procedimientos, información, control y evaluación del sistema en el ámbito del Poder Ejecutivo. Además de coordinar su acción con las Unidades Operativas que funcionan en las distintas dependencias, las que son responsables de la gestión de contratación.

a) El Registro de Proveedores del Estado:

El Registro de Proveedores del Estado, aprobado por Decreto 5720/72 en su artículo 1º, disponía que la Contaduría General de la Nación tendría a su cargo el Registro de Proveedores del Estado, debiendo llevar un legajo de cada firma habilitada para contratar, acumulando todos los antecedentes relacionados con el pedido de inscripción presentado por el postulante y la documentación que permita demostrar su existencia, solvencia, incumplimiento de los contratos, sanciones y demás datos de interés, consignando el número de inscripción.

Mediante Decreto Nº 825 del 5 de julio de 1.988 se procedió a sustituir los incisos 1, 2, 3, 4, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16 17, 18, 27 y 74 del Decreto 5.720, Quedando redactado el inciso 1º de la siguiente forma:

"La Contaduría General de la Nación tendrá a su cargo el Padrón de Proveedores y el Registro de Sancionados.

El Padrón de Proveedores se integrará con todas las personas físicas o jurídicas que oferten o contraten con el Estado.

Dentro de los cinco (5) días posteriores a la apertura de ofertas, o de la contratación en los supuestos previstos por artículo 56 inciso 3º, apartados d), e), f), g). j) y l) [15] de la ley y antes de la preadjudicación los organismos contratantes deberán comunicar a la Contaduría General de la Nación la nómina de oferentes o contratantes con los datos adicionales que se requerirán para la inclusión de datos en el Padrón y la atribución de un número único de proveedor. Este número deberá ser comunicado al oferente o contratista por el organismo licitante, mediante su publicación en cartelera y deberá ser denunciado por aquellos en las posteriores contrataciones en que ofertare. El Registro de Sancionados se integrará con todas las personas físicas o jurídicas que hayan sido sancionadas por la Contaduría General de la Nación".

Eduardo Mertehikian, en su libro titulado "Estudios sobre la Contratación Pública, nos dice: "Concretamente el decreto 825/88 dejó sin efecto la disposición del inciso 49 de la reglamentación contenida en el decreto 5.720/72, en lo relativo al entonces vigente 'Registro de Proveedores del Estado', sustituyéndolo por los denominados 'Padrón de Proveedores' y 'Registro de Sancionados', "... se ha instituido en nuestro derecho nacional el 'Sistema de Registro Negativo', en cuyo mérito en tanto un postulante no estuviera incorporado al Registro de Sancionados, por encontrarse incurso en algunas de las situaciones descriptas por la propia disposición, se encontraba habilitado para contratar con el Estado"

"Hasta el decreto 825/88, para poder contratar con el Estado nacional el administrado debía poseer con carácter previo a la formación de cualquier contrato regido principalmente por las disposiciones del decreto 5720/72, el requisito de habilitación subjetiva que le que le confería el anterior Registro de Proveedores del Estado, De esta manera que a estar por a las prescripciones derogadas del inciso 49 del decreto 5720/72, no podrían ser consideradas las ofertas presentadas por las firmas que no acredite su inscripción en el Registro de Proveedores del Estado" [16]

b) Registro de Contratistas del Estado;

El Registro Contratistas del Estado, denominado en algunas Provincias: Registro de Constructores de Obras Públicas, tiene por objeto la inscripción, clasificación, calificación y habilitación de las personas físicas o jurídicas, organizadas como Empresa Constructora, que pretendan contratar obras o trabajos públicos.

Siguiendo los principios referidos a la Autonomías Provinciales, cada una de ella procedió a dictar las normas, donde establecen la ubicación dentro de la estructura ministerial formando parte de una Dirección o dependiendo de un Consejo de Obras Públicas, pero las funciones básicamente son similares, y consisten en la aceptación de la inscripción, habilitación de un legajo donde se agregan los antecedentes que permiten informaciones sobre las capacidades, el comportamiento de las mismas. Poseyendo capacidad para asignar las capacidades de obras y aplicar sanciones.

[15] El artículo 56 de la Ley de Contabilidad se refería a los casos en los cuales se puede contratar en forma directa

[16] El artículo 56 de la Ley de Contabilidad se refería a los casos en los cuales se puede contratar en forma directa

Las clasificaciones determinan las especialidades en las cuales pueden inscribirse las empresas. Las condiciones que deben reunir para acceder a una clasificación especial.

Las calificaciones de los inscriptos consisten en la asignación de una Capacidad, las que sueles denominarse:

Capacidad Técnica, que es el monto anual de una Obra Pública que la empresa puede licitar o contratar, determinada sobre la base de los antecedentes que obren sobre obras realizadas, plantel profesional e inventario de maquinarias y herramientas.

Capacidad de Ejecución. el monto anual de obras que la empresa puede contratar simultáneamente en el período de habilitación. Se calcula sobre la base de los valores ponderados de la capacidad económica y la capacidad de producción.

La Capacidad Económica se determinará afectando con un coeficiente mayor que la unidad, la diferencia entre valores ponderados del activo y del pasivo del último ejercicio.

La Capacidad de Producción, se determinará en función del mayor monto de obras ejecutadas en un período de doce meses corridos anteriores a la fecha de presentación, y será afectado por un factor que considere la sumatoria de: índices de solvencia y liquidez, antigüedad de la empresa en país y unos coeficientes obtener entre los valores del equipo que dispuso al comenzar la obra y el que resulta del último balance general.

Capacidad de Contratación; Se determina tomando como base la diferencia entre la capacidad de ejecución y el monto de la obra comprometida analizada y actualizada al momento de la emisión del certificado, fijando el saldo disponible para contratar

.

Los Reglamentos de Contratistas o Constructores de Obras Públicas también establecen sanciones indicando las causas y autoridades de aplicación.

Tanto el Padrón de Proveedores, como el de Contratistas, establecen las condiciones para sus inscripciones, determinan quienes no pueden inscribirse y las excepciones permitidas

.

El Registro General de Contratistas otorga en principio dos certificados de capacidad, el primero valido únicamente para licitar, consignando la capacidad de ejecución individual por cada una de las especialidades. El segundo, de capacidad para contratar, se otorga a las empresas que resultan preadjudicadas en cada licitación donde se consigna la capacidad libre de contratación anual y la individual de la especialidad de que se trate

La Capacidad Técnica Individual por Especialidad, determina la obra de mayor monto por especialidad que la empresa este habilitada a licitar y contratar. Se fijará la capacidad técnica de contratación individual por cada especialidad en que se habilite a la empresa.

Como novedad, algunas normas provinciales, aceptan la Inscripción Posterior, tal el caso de Salta que establece: "los interesados u oferentes que no se encontraren inscriptos en el Registro General de Contratista de la Provincia, podrán hacerlo previamente a la suscripción del contrato o al momento de la preadjudicación, según fuere el procedimiento utilizado, y en las condiciones que establezca la reglamentación" y la reglamentación al respecto dice: "los proponentes que formulen sus ofertas sin estar inscriptos en le Registro General de la Provincia, deberán presentar un certificado provisorio extendido por el Registro acreditando: a) Para suministros: antecedentes suficientes que acrediten su solvencia económica-financiera. b) Para Obra Pública: habilitación como contratista de Obras Públicas extendida por la nación u otra

provincia. Deberán tener el certificado definitivo expedido por el Registro General de Contratista de la Provincia para la firma del Contrato".

Contratos de Suministros

Los contratos de suministros son los más frecuentes dentro de las Adminis.-traciones tanto Públicas como Privadas, los sistemas se encuentran cubriendo una gama de procedimientos de selección, que comprenden desde la adquisición directa, hasta la Licitación Pública, comprendiendo también otras instituciones tales como los Remates Público y en algunos casos la expropiación y la requisa por causas de utilidad pública.

El marco general de las Contrataciones de Suministros se encuentra en las leyes (de Contabilidad, de Administración y especiales), las cuales de acuerdos a las facultades que las Constituciones otorgan al Ejecutivo su cumplimiento es reglamentada mediante Decretos.

Lo primero que debe reglamentarse es en cada uno de los Órganos que ejercen el Gobierno, quienes son las autoridades con competencia para Comprometer los Créditos Presupuestarios y si las contrataciones se efectuarán en forma centralizada en un órgano creado al efecto, o si las mismas estarán a cargo de cada "jurisdicción" [20] o de cada "servicio" y establecer una escala uniforme en una misma Administración que de acuerdo a los montos presuntos nos indique el procedimiento de selección.

Así por ejemplo podemos indicarla:

De 0 (cero), hasta un monto igual a x (equis) - Adquisición Directa
de (x + 1), hasta un monto de y (ye) - Pedido de Precios
de (y + 1), hasta un monto de z (zeta) - Licitación Privada
de (z +1), sin límite máximo - Licitación Pública.

Adquisiciones Directas:

La regla es que este sistema se utiliza para las compras de poco monto y que corresponde a los gastos domésticos de la Administración, muchos de los cuales se realizan por el sistema denominado generalmente: Caja Chica o Fondos Permanentes, aunque de acuerdo a situaciones expresamente establecidas en las legislaciones, tanto en lo que se refiere a los contratos de Suministros, como a los de Obras Públicas pueden, y a veces hasta deben, contratarse obviando el Sistema de Selección de la Licitación Pública conforme a las excepciones que establecen las leyes.

Sistema de Caja Chica:

Este sistema se encuentra diseñado para atender los gastos normales, se les denomina en muchas Administraciones: gastos domésticos, por motos reducidos y pago contra entrega del bien adquirido, aunque también se afectan para adelantos de Viáticos y Movilidad cuan un agente debe trasladarse fuera de su lugar de prestación de servicios, para cumplir una función relativa al cargo que ocupa.

Al comienzo del Ejercicio los Servicios reciben la asignación de un monto de acuerdo con los gastos normales que debe realizar el Servicio. La Tesorería contabiliza la entrega

[20] El término "jurisdicción", se encuentra usado en el mismo sentido que la Ley 24.156 de Administración Financiera

en una Cuenta del Tesoro, con subcuentas para cada Servicio, este tipo de registración corresponde a la contabilidad de los "Cuentadantes".

Las reglamentaciones pueden disponer que mensualmente o cuando el cuentadante haya gasta un porcentaje establecido, debe remitir al Servicio Contable que corresponda la Rendición de Cuentas de lo gastado indicando las partidas presupuestarias que se afectaron.

Las Rendiciones se efectúan aun en muchas Administraciones Públicas y Privadas remitiendo los comprobantes que deben reunir las características de autenticidad y suficiencia, Los avances de las ciencias y las técnicas, tienden a suprimir el envío de los comprobantes, utilizando medios electromagnéticos que en un plazo cercano suplirán mediante impulsos dentro de los sistemas Contables el uso de las rendiciones que actualmente sufrimos a diario.

Los procedimientos indican que en el Servicio Contable, deben registrarse las Partidas Presupuestarias utilizadas, y disponer que se proceda a la devolución de lo gastado, para completar la asignación con que cuenta esa Caja Chica. El sistema contable se encuentra en cambio, y por las posibilidades del mismo, pueden directamente desde el Servicio afectarse el Crédito Presupuestario, y el Sistema del Tesoro poner a disposición de los mismos los fondos devueltos en su Cuenta Bancaria. Realizándose en forma simultánea los asientos contables que correspondan.

Otras contrataciones directas:

Existen imposibilidades de derecho y de hecho, que permiten apartarse de los Sistemas de Selección y contratar en forma directa

.

Entre las de Derecho podemos mencionar las que autorizan los Regímenes de Suministros cuando un Proceso de Selección fue declarado desierto o las ofertas fueron inconvenientes o inadmisible, el que tiene su nacimiento en un producto cuyo fabricante goza de exclusividad para su fabricación y comercialización, el derecho que le asiste al Contratista de una obra pública de ser beneficiado con la adjudicación de un adicional de obra dentro del marco que establecen las leyes.

Son imposibilidades de hecho: cuando existe un solo poseedor del bien que se quiere adquirir, la contratación de un artista o profesional por la capacidad profesional que tienen, los artículos que poseen precios políticos, las contrataciones entre servicios de un mismo Estado, el inmueble necesario para una Obra Pública, que puede o adquirirse o expropiarse conforme las leyes

Por el último párrafo del artículo 60 de la Ley Nº 24.156, son de contratación directa los contratos de crédito público que realice el Poder Ejecutivo Nacional con organismos financieros internacionales de los que la Nación forma parte, los que realiza el Estado con los adjudicatarios de planes de viviendas y causas que hagan necesario el socorro inmediato del Estado (incluimos entre estas las denominadas "razones de urgencia"), por cuanto las mismas no solamente deben ser imprevistas, probadas e inmediatas, sino que de no ser satisfechas se ocasiona un perjuicio a un grupo social, a la sociedad toda o al cumplimento de las misiones del Estado.

Debemos distinguir una Contratación Directa, con el 'pago al contado' que tiene lugar cuando existe una simultaneidad entre el Compromiso, el nacimiento de la obligación de pago producido por el devengamiento del crédito y el pago.

Por contratación directa se entiende, cuando no existe un procedimiento de selección previo, sino que contando con crédito presupuestario suficiente, se adjudica en forma

directa a un contratante del Estado, que en cumplimiento de las normas establecidas debe encontrarse inscripto en el Registro que corresponda o comunicarse a la Contaduría General para su inclusión en Padrón (tal es caso de las contrataciones de suministros en la Administración Nacional), lo cual no significa que deba hacerse efectivo el pago contra entrega, las condiciones de pago en las Contrataciones Directas, como en los otros procedimientos de selección del contratista se negocian por separado, cuando se entabla la negociación.

Las disposiciones vigentes en la Niacin y el algunas Provincias proponen dos modalidades:

a) Contratación directa con precio testigo
b) Libre elección por negociación directa

La primera, cuando el estudio del mercado nacional ó internacional realizado por la Unidad Central, sugiere que el precio de un bien ó servicio normalizado ó de características homogéneas, las unidades operativas podrán contratar directamente su adquisición siempre que el precio convenido no exceda el 5% del precio testigo hasta el monto que fije la reglamentación.

La segunda modalidad establece que solo podrá contratarse bajo esta modalidad en los siguientes casos, que las normas de contraciones autorizan a apartarse del principio de la Licitación Píblica, o sea los conteplados en los incisos a) al n), de la antigua Ley de Contabilidad.

Pedidos de Precios:

Incluimos con la denominación genérica de: Pedidos de Precios, a aquellos procedimientos de Selección del futuro contratista del Estado, mediante el procedimiento de solicitarle a los mismos la cotización de los bienes que se pretenden adquirir, y que en algunas legislaciones denominan: Concursos de Precios.

Al respecto José Roberto Dromi, nos dice: "la expresión 'concurso de precios' de frecuente uso en la práctica administrativa, *es impropia*, y lejos de referirse a una categoría jurídica específica, involucra caracteres de la licitación y del concurso formando una mixtura sin recepción normativa de asidero científico. Se dice ' concurso de precios' a efectos de señalar que los convocados al procedimiento deben indicar el precio de la obra, objeto o servicio solicitado por el Estado. Y es justamente el precio el elemento variable y determinante de la oposición. // Ello no es correcto, puesto que el concurso propiamente dicho nada tiene que ver con el precio, ya que, como dijimos, el concurso, consiste en la oposición que se realiza para determinar la mayor capacidad técnica, científica, artística o cultural entre dos o más personas". [21]

El Pedido de Precio, conforme algunas legislaciones provinciales y prácticas administrativas consiste en solicitar a los proveedores inscriptos en el Registro que le envíen una cotización de precios conforme al pedido que debe contener las especificaciones del objeto, las condiciones de entrega y de psgo, conforme a las necesidades que deban satisfacerse.

Esto dio lugar al nacimiento de tres variedades de procedimientos:

El primero consiste en recibir las cotizaciones hasta un día y una hora determinada, con lo que asemejamos el Pedido de Precios a la Licitación Privada.

El segundo, es recibir las cotizaciones abrirlas conforme se reciben y luego compararlas entre sí para decidir la conveniente. Esto rompe el principio de igualdad de

[21] DROMI, J. R. - La Licitación Pública - Editorial. Astrea.- Buenos. Aires. - 1975, pág. 103.

oportunidades por cuanto el postulante que presenta su oferta en último término puede conocer las anteriores y obtener el beneficio de la adjudicación.

Como una tercera alternativa aparece el absurdo de algunas reglamentaciones, que para adquirir directamente, solicitan la presentación de por lo menos tres presupuestos, y en este caso estamos confundiendo la adquisición directa con el pedido de precios.

No existe disposición alguna que prohiba en el Pedido de Precios, solicitar muestras de los productos ofrecidos, ni la obligación de constituir garantía, dado los avances tecnológicos existen administraciones que solicitan los pedidos de precios por los medios de comunicación existentes, tales como el 'fax ' y el 'correo electrónico'.

El Pedido de Precios, en su concepto general es asimilable a la denominada "Licitación cerrada", en cuanto se refiere a la invitación a cotizar, pero puede aceptarse una cotización de un postulante que no fue invitado, cosa que no ocurre en la Licitación Privada.

La Ley en la actualidad incluyen otra modalidad, los Concursos de Proyectos Integrales, para cuando la entidad no haya determinado detalladamente las especificaciones del objeto del contrato ó se trate de una iniciativa de particulares y aquella desee obtener propuestas sobre los diversos medios posibles para satisfacer sus necesidades.

Este tipo de llamado puede tener como objeto, la elaboración y estudio de determinados proyectos, la determinación de especificaciones técnicas requeridas ó la transferencia de Know How y la selección de la persona que ejecutará el contrato.

Otra de las modalidades de Contratación que propone la Ley es el Remate ó Subasta Públicas y por último la Iniciativa Privada, prevista en el art. 17º de la Ley indicando que dichas presentaciones de iniciativas por parte de personas físicas ó jurídicas privadas para la ejecución de obras ó prestación de servicios, deberá contener los lineamientos generales que permitan su comprensión e identificación, así como la aptitud suficiente para demostrar la viabilidad jurídica, técnica y económica de la propuesta. De satisfacer la propuesta, la entidad inicia el proceso correspondiente de contratación considerando que si existe una oferta más conveniente que la presentada por quien tuvo la iniciativa, este tiene la posibilidad de mejorarla y de resultar equivalente la conveniencia, se prefiere la del autor de la iniciativa.

Licitación Privada:

"La Licitación Privada es un procedimiento de contratación en el que interviene como oferentes sólo las personas o entidades expresamente invitadas por el Estado. Es una invitación o pedido de ofertas dirigido por el Estado a empresas o personas determinadas discrecionalmente para cada caso. También suele denominarse como licitación privada, a la licitación restringida o concurso limitado por oposición a la licitación pública abierta o concurso ilimitado" [(22)]

Marienhoff, nos dice que la licitación restringida, no es sino una sub-especie de la licitación pública, a cuyo régimen debe adscribírsela en lo pertinente, que en nuestro país, en el ámbito nacional no existe como un procedimiento específico. La diferencia entre la Licitación Privada y la Restringida, es obvia, la primera es admitida, por principio, cuando se trata de una operación que no exceda determinado monto, o cuando se trate de "*personas determinadas*" que

(22) DROMI, J. R. - Derecho Administrativo - Ediciones Ciudad Argentina - 1994, pág. 223.

presumiblemente puedan realizar los trabajos que la ley menciona, la segunda no tiene en cuenta estas circunstancias, [23] y puede por lo tanto, como sub-especie de la Licitación Pública, tener publicidad y aceptarse postulantes no invitados.

En procedimiento de una Licitación Privada consiste en remitir la invitación, que debe contener los pliegos de condiciones particulares y generales, a un número mínimo de postulantes, (el número varía de acuerdo a las legislaciones que rigen las Administraciones: nacional, provinciales y municipales), y solamente se consideran para su preadjudicación y adjudicación las presentadas por los invitados.

La Licitación Pública

Por Licitación Pública debe entenderse el procedimiento de selección del cocontratante de la Administración donde el número de postulantes no tiene limitaciones, dado que pueden concurrir a ella todas aquellas personas o entidades que de acuerdo a las normas vigentes, estén en condiciones de presentarse a la licitación. De manera que el rasgo típico de la licitación pública es la posibilidad de que concurra a ella un número ilimitado de oferentes o licitadores, en tanto éstos se hallen encuadrados en las disposiciones normativas vigentes. [24]

Las normas legales referidas a la utilización de los recursos públicos, consideran a la Licitación Pública como la Regla de Contratación que brindando mayor transparencia, permiten al Estado acceder a la oferta más conveniente y a los agentes públicos concederles un título honorabilidad.

En algunas Constituciones Provinciales disponen la Licitación Pública como un mandato expreso, citemos como ejemplo por ejemplo algunas:

a) La Constitución de la Provincia de Río Negro en el artículo 98 expresa: "*Toda enajenación de bienes provinciales, compra, obra pública o concesión de servicios públicos se hace por licitación pública o privada bajo pena de nulidad y sin perjuicio de las responsabilidades consiguientes. Por Ley se establecen excepciones a este principio*" De esta forma consagra como principio el sistema licitatorio, pero faculta a la Legislatura a dictar normas de excepciones.

b) El artículo 85 de la Constitución de la Provincia de Jujuy, sancionada en el año 1.986, dispone: *"La enajenación de bienes del Estado, las compras que este efectúe y los demás contratos que celebre se formalizarán en subasta pública o previa licitación pública, bajo pena de nulidad, conforme a la ley de la materia, salvo las excepciones que la misma establezca"*.

c) Similar es la disposición contenida en el artículo 70 de la Constitución de la Provincia de Misiones que a la letra establece: *"Toda enajenación de bienes fiscales o municipales, compra, obra pública y demás contratos, se hará por el sistema de subasta o licitación pública, bajo pena de nulidad, sin perjuicio de las responsabilidades emergentes.*

La ley u ordenanza, en su caso reglamentará este principio y sus excepciones.

Los funcionarios y empleados a sueldo del Estado no podrán intervenir como oferentes, apoderados o intermediarios, en licitaciones públicas, bajo pena de nulidad"

---

[23] MARIENHOFF, M. - Tratado de Derecho Administrativo - Tomo .III B- Bs. As. 1994, pág. 130

[24] IBIDEM, citando a Zanobini "Corso di diritto amministrativo", en página 131

.

Disposiciones similares contienen algunas Cartas municipales. La legislación nacional en materia de suministros mantiene en vigencia como regla de contrataciones la Licitación Pública, (artículo 55 del decreto ley 23.354/56, que no fue derogado por la Ley Nº 24.156), lo mismo que para los contratos de obras y concesiones públicas.

En el proceso de selección mediante Licitación Pública, tanto para las de suministros como las referidas a obras y servicios públicos, encontramos con tres etapas o procedimientos perfectamente definidos: Preparatoria, de Selección y Contractual.

Etapa Preparatoria:

La etapa preparatoria como su nombre lo indica corresponde a la formación de la voluntad de contratar de la Administración. En ella aún no existen oferentes, ni postulantes se desarrolla en forma interna y siguiendo los pasos establecidos en las reglamentaciones. En ella, encontramos los siguientes momentos:

a) Pedido.
b) Evaluación,
c) Pliegos de Condiciones,
d) Aprobación del llamado y publicidad.

a) El Pedido:

Detectada una necesidad pública que debe satisfacerse, deben preveerse los medios necesarios para ello, estos comprende desde la estructura administrativa que debe satisfacerla, la capacidad humana necesaria y la provisión de los medios (bienes que se requieren)

La necesidad debe tener su nacimiento en lo que requiere el servicio que debe prestarse, como lo hemos leído en varios autores nacionales y extranjeros, y vivido en el realidad debe tratarse de una necesidad pública, o un equipamiento de la Administración para satisfacer las que se prevén en un servicio público y no una necesidad del administrador público. (En dictamen del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Salta hemos sostenido, que la adquisición directa del moblaje para renovar el existente, en un Despacho de un Ministro que recién asumía, teniendo en cuenta que el que estaba en uso tenía menos de dos años de uso y estaba en buen estado, y que la urgencia que se argumentaba para justificar la compra directa no era de la Administración - más tarde supimos que era u capricho de la nueva Secretaria Privada)

El pedido es posiblemente una de las partes más importante del Proceso de Selección, cuando se parte de una mala evaluación de los bienes para constituirse en medios para satisfacer la necesidad, o de parte de un pedido ambiguo, sin especificaciones claras ni condiciones de calidad o plazos de entregas sin establecerse, es casi seguro que el producto final: la provisión de lo requerido no será el medio apto para satisfacer las necesidades que motivaron su solicitud.

El pedido debe contener por lo menos los siguientes requisitos:

a) 1: La necesidad que debe satisfacerse, o sea el uso para el cual se solicita el bien, expresado con claridad y justificando si es el caso los daños que pueden ocasionarse a la comunidad o al servicio.
a) 2: El objeto solicitado, indicando con la mayor precisión posible sus características, dimensiones, pueden a título de una mejor ilustración indicarse un modelo, un tipo o una generación, si se consigna una marca determinada debe entenderse que solamente un tipo o

un sistema y no exclusión para otras marcas, y eso lo debe decir el pliego de condiciones particulares.

a) 3: Si existen sustitutos convenientes, deben indicarse cuales

a) 4: El costo presunto de lo que solicita, y si el servicio se encuentra en condiciones de poseer la información, las Partidas Presupuestarias que recibirán la imputación del gasto.

a) 5: La indicación del plazo de provisión y formas de entrega, puesto que lo pedido debe obedecer a una planificación de la satisfacción cuando ellas se presenten, y el proveedor debe entregar lo adjudicado en la forma que le fue requerida (tal el caso de medicamentos, materiales perecederos, alimentos etc.)

b) Evaluación

La evaluación preliminar estará a cargo de los superiores jerárquicos con competencia para decidir, los cuales deben analizar si corresponde hacer lugar a lo solicitado, teniendo en cuenta el servicio, las prioridades que haya establecido la conducción política y la existencia de crédito presupuestario.

b) 1: La evaluación del servicio, en toda organización tanto pública como privada existe el órgano persona o institución, que debe analizar la conveniencia de las adquisiciones, la que deberá pronunciarse antes de cursar el mismo a quién debe informar sobre las posibilidades presupuestarias y de disposición de fondos.

b) 2: Si existe crédito presupuestario suficiente, el sistema contable procederá a efectuar la afectación preventiva o provisional de la partida que corresponda, en caso de inexistencia de saldo suficiente deberá informarlo y si corresponde de acuerdo al criterio de la conducción política tratará de lograr mediante transferencias o créditos suplementarios, donde cargar el gasto. La gestión del agente público encargado de la Administración Financiera no concluye con el informe de: "No existe crédito presupuestario suficiente", sino cuando lo consigue a agotó los medios a su alcance.

b) 3; La autoridad con competencia para comprometer el crédito del presupuesto, procederá a la aprobación del inicio del proceso de selección.

c) Pliegos de Condiciones:

Una vez aprobado el proceso de selección corresponde considerar los Pliegos de condiciones a los cuales debe ajustarse la Licitación.

Las cláusulas de los pliegos de condiciones generales y particulares son la fuente principal de los derechos y obligaciones de la administración y de los proponentes, así como del que resulte adjudicatario. Sus reglas deben cumplirse estrictamente. En ello va el interés de todos, pues de lo contrario el procedimiento licitatorio se desnaturalizaría. "Todo el procedimiento de la licitación se funda, para alcanzar la finalidad buscada, en los principios de igualdad de los licitantes y cumplimiento estricto de los pliegos de condiciones" [25]

Los pliegos de condiciones son "el conjunto de cláusulas, formuladas unilateralmente por el licitante, que especifican el suministro, obra o servicio que se licita (*objeto*), las pautas que regirán el contrato a celebrarse, los derechos y obligaciones d oferentes y co-contratantes (*relación jurídica*), y el mecanismo procedimental a seguir en la preparación y ejecución del contrato (*procedimiento*). [26]

Las contrataciones de Suministros se rigen por Pliegos de Condiciones Generales y Particulares.

---

[25] SAYAGUES LASO, Enrique - Derecho Administrativo, -Tomo I - pág, 552

[26] DROMI, J.R. - en La Licitación Pública, - pág. 194, citando a Laubadère. -Tratado de Derecho Administrativo- Paris 1963, T. I - pág.560.

Los pliegos generales: contienen las disposiciones generales que rigen una especie de contrato, comprenden los distintos instrumentos que contienen las normas jurídicas de alcance general que regulan el procedimiento de selección desde su preparación, adjudicación, formas de garantías, cumplimiento del contrato, causas de extinción y pago.

Cláusulas Exorbitantes, son aquellas, que si bien son inusuales en el Derecho Privado, en el Derecho Público que debe garantizar el bien común, son comunes y nacen del ejercicio del Poder que el pueblo delegó en el Gobierno, para ser administrado con eficiencia, eficacia y economía, pero basadas en la ética, que es lo que les concede valor a esos conceptos.

"Sería 'ilícita' en el derecho privado la cláusula que en el supuesto de falta pago, faculte al acreedor hipotecario a vender, por sí mismo y sin intervención de la justicia, el inmueble gravado. En derecho público la solución es distinta. De ahí por ejemplo la cláusula exorbitante que rige en materia de préstamos con garantía hipotecaria acordados por el Banco Hipotecario Nacional, según cuya cláusula en el caso de falta de pago, el Banco puede disponer directamente la venta del inmueble gravado, prescindiendo de los tribunales de justicia. [27]

Es por ello que los pliegos de condiciones generales, que contienen también las cláusulas exorbitantes propias de Derecho Público, pueden ser los mismos para todas las contrataciones de una misma especie.

Fiorini y Mata en su libro La Licitación Pública, página 75 nos dice: "En nuestro país, en el orden nacional, al Reglamento de Contrataciones del Estado, puede considerársele como un pliego de condiciones de carácter general".

Pliegos de Condiciones Particulares: Corresponden a una contratación concreta, contienen las especificaciones que se establecen en particular para una contratación determinada, deben contener disposiciones referidas al objeto de la contratación, plazos de mantenimiento de oferta, formas de provisión, indicación de la especie de garantía que se solicita, condiciones de pago, el lugar, día y hora en que se llevará a cabo la apertura, formas de presentación y otras particularidades propias de ese proceso.

Si la forma de presentación se efectuará en dos sobres el pliego de condiciones particulares puede establecer que contendrá el primero y que debe contener el segundo, surgio como una conveniencia para evitar impugnaciones, que si el primer sobre no contiene la totalidad de lo exigido no corresponde proceder a la apertura del segundo, salvo que se considere que el defecto es formal y subsanable en el corto plazo, lo que debe constar en el acta que se labra dando un plazo breve y perentorio, si el mismo no se cumple la oferta debe ser desestimada.

El objeto de la Licitación debe estar expuesto en forma clara e inequívoca, para una mejor evaluación el pliego establecerá si deben presentarse muestras de lo que ofrece, en caso afirmativo la cantidad de muestras, teniendo presente, que las mismas se usarán luego de las etapa de selección, para verificar el cumplimiento del contrato de parte del adjudicatario, en lo referido a la calidad.

Cuando se trate de artículos sujetos a normas de calidad, se establecerán las características de las normas, y se aclarará si se aceptarán sustitutos convenientes.

[27] MARIENHOFF, M, op. cit - págf. 77

Los pliegos particulares contendrán la indicación de la especie de garantía de oferta, el porcentaje que corresponde a la que garantiza el mantenimiento de la oferta y el que corresponderá en el caso de adjudicación.

El plazo de mantenimiento de la oferta, que la Administración lo debe establecer en base al tiempo que calcule le demandará en estudio de las ofertas hasta llegar a la adjudicación, teniendo presente que la decisión administrativa debe producirse dentro las lapso de mantenimiento de oferta, caso contrario el adjudicatario válidamente puede negarse a proveer.

Las cláusulas particulares contienen reglas complementarias del pliego general, exigidas por las peculiares características concretas de la prestación que se demanda. Se trata de una reglamentación circunstanciada en función del objeto cuya contratación se requiere. [28]

d) Aprobación de los pliegos y publicidad

Los pliegos de condiciones deben ser aprobados por la autoridad con competencia para adquirir mediante el acto administrativo o de administración que corresponda conforme las normas vigentes, y determinará la publicidad del llamado y serán puesto a disposición de los interesados, por regla general a un *precio simbólico*, con la finalidad que sean adquiridos por quienes posean un interés real y para conocer a quienes deben remitirse las modificaciones que hubieren antes del acto de apertura.

La anticipación de los anuncios, el número de ellas y los medios que marcan las reglamentaciones deben entenderse como mínimas y obligatorias, la falta de cualquiera de ellas es un defecto que producirá la nulidad del proceso. Pero no impide una publicidad mayor, tanto en los tiempos como en los medios. Deben asimismo indicar el precio del pliego de condiciones, el lugar y fecha hasta la cual se efectuarán aclaraciones respecto a la licitación. Algunas reglamentaciones, en el extranjero establecen el uso del correo electrónico para efectuar las invitaciones, mantener consultas y hasta para remitir los pliegos de condiciones. Tenemos conocimiento extraoficial que tanto en España como en Italia y Francia, existen proyectos, en un grado de avance muy elevado, de efectuar procedimientos de selección y de contrataciones por medio de las redes de comunicaciones existentes.

Una vez iniciada la publicidad del proceso, concluye la instancia administrativa previa y se inicia la Etapa de la Sección.

Etapa de Selección

Acto de Apertura de las ofertas

La etapa, instancia o fase de Selección propiamente dicha, se inicia con el acto de apertura de las ofertas, el que tiene lugar el día, en el lugar y hora establecidos en los pliegos de condiciones particulares, y en los anuncios de publicidad, salvo el caso que por motivos válidos se haya postergando, lo cual deberá comunicarse a los postulantes que hayan adquiridos los pliegos y por los mismos medios que se publicó el llamado.

Si el día establecido fuere declarado inhábil, la apertura deberá efectuarse en el mismo lugar y hora del primer día hábil.

[28] DROMI, J.R - En La Licitación Pública, pág. 201, citando a Flame, M.A., en *Les marchés de l'Administration*, pág. 243

El acto es público, pueden asistir los oferentes o sus representantes debidamente autorizados, se encuentra presidido por el funcionario que representa a la Administración contratante, funcionarios de los servicios involucrados y en algunas Administraciones un representante del órgano de control. La mayoría de las normas existentes en la República Argentina a los efectos de la solemnidad del acto y su protocolización en un Acta Notarial, prevén la presencia del Escribano Oficial u otro designado a tal efecto. Como se trata de un acto público la asistencia al mismo es libre, procurándose que al mismo asistan medios de comunicación social

Existen reglamentaciones que disponen que a partir del día y hora previsto, no se recibirán ninguna oferta, y otras que establecen que abierto el primer sobre de la primera propuesta el acto dio inicio y no pueden recibirse nuevas propuestas, ni brindarse aclaraciones.

Si en sistema ha previsto la presentación en dos sobres se inicia abriendo el primero (que por el contenido del mismo, ahora es casi siempre una caja), la misma debe contener el segundo sobre y los otros elementos que establezcan los pliegos, verificado el contenido y dejando constancia en Acta de las impugnaciones efectuadas por otros licitantes, se procede a la apertura del sobre que contiene la oferta. Puede el licitante presentar una oferta principal y otras alternativas, para estos casos existen jurisprudencias en el Ex-Tribunal de Cuentas de la Nación y en los de las Provincias, y normas al respecto que el porcentaje de la Garantía de Oferta debe calcularse sobre la base de la oferta de mayor precio. En el acto de apertura no se resuelven las impugnaciones las mismas deben considerarse cuando se procede al estudio de las ofertas.

Concluido el acto firmarán al Acta los oferentes que lo deseen, los funcionarios actuantes y el Escribano que da fe.

Estudio de las Ofertas

Lo normal es que la Administración designe una comisión para el estudio de las ofertas, y las alternativas propuestas y llegar a determinar cual es la oferta más conveniente a los intereses del Estado. Donde participarán funcionarios que se presumen tienen capacidad y conocimientos suficientes para valuar las oferta efectuadas, pudiendo integrar la misma personal ajeno a al servicio licitante e incluso a la Administración, y solicitando el asesoramiento de oficinas técnicas, órganos consultivos y de asesoramiento jurídico,

La competencia técnica-consultiva se pone de manifiesto mediante dictámenes o recomendaciones, por los que se ordenan las propuestas en escala o gro de ventaja. La más conveniente será clasificada en primer lugar y así sucesivamente las demás- [(29)]

En el estudio de las Ofertas deben considerarse las impugnaciones efectuadas a las ofertas o al proceso y aconsejar su solución.

Para la determinación de la oferta más conveniente debe tenerse en cuenta varios elementos tales como: si la oferta se adecua a lo solicitado, la calidad de lo ofrecido, el plazo de entrega, el precio, las condiciones de pago, las garantías con las que cuenta el producto ofrecido, como una forma de protección a la industria nacional existe Estados que otorga prioridad a los productos y/o oferentes locales (esta disposición es conveniente que se encuentre expresada en el pliego de condiciones particulares, si es que no existiera en otra norma de mayor rango).

[(29)] DROMI J. R - La Licitación Pública, op. cit. pág. 384

Preadjudicación

Existen dos posturas en la consideración jurídica del dictamen de la Comisión de Estudio de las ofertas, algunos autores que la consideran vinculante, y de esta forma la encontramos en reglamentos, y otros que sostienen que el órgano de decisión puede proceder con fundamentos válidos que no fueron tenidos en cuenta o por razones de conducción política y bajo su responsabilidad apartarse del dictamen de la Comisión y efectuar la preadjundicación a otro oferente, salvo en caso que la ley o la reglamentación declaren que el dictamen de la comisión de evaluación es de seguimiento obligatorio, lo cual podría tomarse como una delegación de la facultad que posee en órgano licitante.

La preadjudicación es la manifestación de la voluntad del Estado de contratar con un determinado oferente, considerando que la misma es la más conveniente a los intereses del Estado.

Tanto el dictamen de la Comisión de Estudios, como la preadjudicación efectuada por el órgano con competencia para ello, deben ser comunicadas a todos los postulantes en forma directa o por medio de avisos, para que los mismos puedan hacer valer el derecho de impugnación dentro del plazo que marquen los reglamentos.

Adjudicación:

Vencidos los plazos establecidos para las impugnaciones y resultas las que se presentaron el órgano comitente del proceso mediante un acto expreso, procederá a la Adjudicación de la Licitación, y procederá a la emisión de la Orden de Compra, que cierra el proceso de Selección. La Orden de Compra debe comunicarse al adjudicatario, dentro del plazo que se estableció como mantenimiento de la garantía de oferta.

Emitida la Orden de Compra, que es la invitación al contratista de proveer lo adjudicado, por monto adjudicado, corresponde efectuar el Compromiso presupuestario, que nos indica que la partida votada para una finalidad ha sido usada, y por lo tanto lo comprometido significa en la contabilidad del presupuesto la registración del uso de la partida presupuestaria.

Es importante que la Orden de Compra se emita dentro del plazo de mantenimiento de la Oferta, si la Orden es emitida con posterioridad a esa fecha, el adjudicatario nace para el adjudicatario, el derecho de no proveer sin que pueda afectarse la garantía. Puede el adjudicatario aceptar la Orden de Compra, con lo que contrato de suministros en su etapa de selección se perfecciona y el adjudicatario adquiere la categoría proveedor, con la que inicia le etapa contractual.

Etapa Contractual

Esta Etapa cierra el Contrato de Suministros, se inicia con la Provisión de los elementos adjudicados, los cuales deben proveerse en el tiempo, calidad y lugar que se hayan indicado en el pliego o donde lo establece la Orden de Compra emitida por el órgano licitante.

Las entregas deben ser recibidas por la Administración en el lugar indicado, donde debe procederse a su control inicial, a expedirse el certificado de recepción, firmarse de conformidad el remito o la factura presentada por el contratista.

El gasto público ha sido devengado, a nacido para en contratista en derecho de cobro y para la administración la obligación de pago.

Esto da lugar a la registración contable en el sistema central del nacimiento de una obligación de pagar una suma cierta a un determinado acreedor en las condiciones que se pactaron para su provisión luego del proceso de selección, que significa la existencia de un crédito devengado a favor del acreedor que debe mandarse a pagar mediante la emisión del mandamiento u orden de pago, al sistema del Tesoro, y cuando se trata de un bien no consumible en el primer uso debe procederse a la contabilización del alta del bien en el sistema patrimonial, y efectuar el cargo al Servicio para el cual fue adquirido, que tendrá a su cargo el uso y la responsabilidad de su conservación y mantenimiento.

Las excepciones al principio de la Licitación Pública en los contratos de suministros-

A las excepciones al principio de Selección por Licitación Pública las encontramos en la Administración Nacional en el marco de la Ley 428, se agregaron algunas con la ley 12.961 y se encuentran en el capítulo aún vigente de la Ley de Contabilidad. Mediante esas cláusulas que encontramos en los regímenes legales provinciales (en la Ley de Contrataciones de la Provincia de Salta, Nº6838, la encontramos en el art. 13º) la Administración Pública puede contratar por otros procedimientos, contratación directa, remate público, cuando la adquisición se encuentra encuadrada en las disposiciones de la Ley.

A esas excepciones al procedimiento de la licitación pública se fundan en razones de imposibilidad legal, de naturaleza, de hecho, de conveniencia administrativa y en otros supuestos, por razones de Estado y seguridad pública. (30)

Las normas establecen con lo general; cuando el monto establecido en la escala habilita la contratación por otro sistema. Cuando existe una notoria escasez de los bienes que deben adquirirse en forma directa, "la circunstancia de la escasez debe ser notoria, conocida, sabida, pública. Además la falta de bienes debe referirse al mercado, entendido por tal el mercado interno o nacional, circunstancia que debe ser acredita y probada". (31) Cuando una Licitación resultó desierta por haber postulante (algunas legislaciones establecen dos licitaciones desiertas, y otras agregan los conceptos de fracasada por declarar a las ofertas inconvenientes o inadmisibles). La existencia de un único proveedor, ya sea por la capacidad o la propiedad del bien que se pretende adquirir, por ejemplo: la contratación de un artista o un científico, la compra de una obra de arte. La compra de semovientes por selección, con el objeto de mantener una calidad o mejorar la existente y la de alimentos perecederos. La existencia de un monopolio de producción o de distribución autorizado por las leyes que otorgaron un privilegio. Los contratos interadministrativos, aquellos en los cuales las dos partes son órganos estatales.

A las razones de urgencia conviene dedicarle un párrafo especial, por cuanto son las m{as invocadas por los funcionarios que ejercen el Poder. La urgencia que justifica apartarse de la regla debe ser una urgencia de la Administración, o una demanda inmediata de la comunicad ante un acontecimiento inesperado e imprevisto (caso de una catástrofe que haga necesario el socorro del Estado). Como dice la doctrina jurídica la urgencia debe ser concreta, argumentada y examinada por la autoridad con poder de decidir. La Procuración del Tesoro de la Nación ha dicho que "la urgencia invocada como razón de excepción, para ser probada requiere estudios técnicos objetivos previos y serios que la califiquen como cierta. (32)

Contratos de Obras Públicas

(30) DROMI, R. J. Derecho Administrativo, op. cit, pág. 232
(31) IBIDEM, pág. 234
(32) IBIDEM, pág. 232

Cuando una obra pública se ejecuta por Administración, la adquisición de los materiales debe efectuarse siguiendo los procedimientos de las leyes que rigen la materia (ley de Obras Públicas), debiendo en todos los casos poseer crédito presupuestario.

Al igual que para las Contrataciones de Suministros, para de Obras Públicas, partimos de la existencia de un Registro de Postulantes que debe recibir las inscripciones, evaluar la responsabilidad de la empresa y asignar las capacidades, el paso siguiente de acuerdo al monto presunto de la contratación se debe llevar adelante el proceso de selección del Contratista. Básicamente son los mismos que los de Suministros pero con particularidades propias.

La Licitación Pública de Obras Públicas

Administraciones Públicas, el hecho que una obra se encuentre incluida en el Plan Anual, so significa que se ejecute, el momento de la ejecución es una decisión política, y los créditos asignados por el plan son usados para transferencias, y a veces sirven de sustento para obras que no se encontraban previstas.

Pero a pesar de ello, es conveniente seguir la doctrina que establece, que como una consecuencia de la planificación política que debe tener un Estado, el Plan de Obras, que comprende la continuación d las obras en ejecución y las obras nuevas el Plan de Obras Públicas debe acompañar y formar parte del Presupuesto General.

Para la exposición consideraremos el proceso de selección del contratista denominado Licitación de Obras Públicas señalando sus tres etapas:

Etapa Preparatoria

Plan de Obras

El Plan de Obras es aprobado por el Poder Ejecutivo y solicitado los créditos en el proyecto de presupuesto, es el primer paso de la Etapa Preparatoria o en su defecto surgirá del acto Legislativo o Ejecutivo, que dispone la inclusión en el Plan de una Obra Pública, que no se encontraba prevista y para lo cual se efectúan transferencias internas. o se consigue una financiación especial, la que por el principio de universalidad, debe incluirse como un recurso en el Presupuesto.

Evaluación.

El plan constituye así la base del pedido de ejecución de una obra. Tanto en la Administración Nacional como en las Provinciales y Municipales existen órganos (Consejos de Obras Públicas, Comisiones especiales existentes o creadas al efecto, normalmente con dependencia Ministerial), que deben evaluar la necesidad de la obra, basada en un estudio preliminar y en un legajo inicial, que debe contener tener las características necesarias para formular una evaluación que debe referirse a la necesidad, a la forma de ejecución, al impacto ambiental y al costo presunto.

Producida la aprobación de construcción de la Obra, por el monto presunto de la contratación que surgirá del legajo de obra, se procederá en la Contabilidad del Presupuesto a afectar en forma preventiva la partida que corresponda, autorizándose al Servicio que será en comitente de la obra a proceder a la revisión del legajo, confección de los pliegos de condiciones particulares

Pliegos:

El órgano que corresponda de acuerdo a las características de la obra, procederá a efectuar un control los del legajo de obra, y a la confección de los pliegos de Condiciones Particulares, puesto que normalmente, salvo que fuere necesario la inclusión de alguna cláusula exorbitante que corresponda incluirse en los pliegos generales, y con la autorización del Consejo de Obras Públicas, o del órgano que corresponda, procederá a efectuar el llamado a Licitación, determinando a más de los medios establecido por las normas en por que otros medios se harán conocer el llamado.

Publicidad:

Las normas legales que rigen en las distintas Administraciones Públicas, cuando se refieren a la publicidad, establecen que los anuncios deben contener por lo menos la siguiente información: la obra que se licita. el sitio de ejecución, el organismo que realiza la licitación, el lugar donde pueden consultarse o retirarse los pliegos, las condiciones a las cuales deben ajustarse la propuesta, el funcionario a quién debe dirigirse o entregar la propuesta, el lugar día y hora en que celebrará la apertura de las mismas y el importe de la garantía que el proponente deberá constituir. (33)

Las normas disponen, los medios y los plazos mínimos de publicidad a los fines de lograr una mayor concurrencia, pero debemos reiterar que ella es la mínima y los medios normal-mente se encuentran en un grado muy elevado de obsolescencia, motivo por el cual en muchas Administraciones, fuera de cumplirse los mismos para no afectar un principio considerado por la ley como esencial, tal como la publicación en el Boletín Oficial, disponen la invitación y el envío de las condiciones por medio de correo electrónico.

Etapa de Selección

Acto de apertura:

Tiene lugar en el día y hora indicado en los pliegos y anuncios, al mismo concurren los funcionarios del órgano que será comitente de la obra, los oferentes que así lo deseen, el notario que tendrá a su cargo la confección de Acta.

Las Ofertas, por regla general en casi todas las Administraciones Públicas, se presentan en dos sobres, el primero (que generalmente es un paquete, a veces de bastante volumen), debe contener todos los requisitos que establecen los pliegos de condiciones, como elementos fundamentales que permitan la apertura del segundo sobre, que debe contener la oferta.

Entre los documentos que los Pliego de Condiciones Particulares consideran indispensables tenemos:

a) Los Pliegos de Condiciones firmados por el postulante y los responsables técnicos que establezcan los pliegos particulares. Se requiere las firmas como una constancia que tomaron conocimiento de las disposiciones que contienen y de la aceptación de los mismos. Si no los pidieran y presentasen la oferta, podría argumentarse que existe un consentimiento tácito.

b) Recibo de compra de los pliegos. Es una verificación que se solicita y que puede ser formal.

(33) ATCHABAHIAN, A. Régimen jurídico de la gestión y del control en la hacienda pública - Bs. As 1996 -Ed. Depalma - pág. 569

c) Garantía de oferta, en los elementos establecidos para esa licitación y el porcentaje calculado sobre la base del monto del presupuesto oficial de la obra. Es calculada tomando el presupuesto oficial, de forma tal que todas las garantía tengan el mismo valor y no pueda por el monto de la garantía conocerse el monto de la oferta.

d) Las calificaciones de las capacidades, en el grado de suficiencia establecidas en los pliegos. La certificación de las capacidades por el Registro de Constructores de Obras Públicas es también un requisito frecuente, más aún cuando los pliegos aceptan la asociación de empresas para adquirir las capacidades exigidas.

e) Los números de inscripciones en el Registro de Contratistas de Obras, el C.U.I.T. y el C.U.I.L de la empresa y a veces de los representantes técnicos.

Verificado el contenido del primer sobre o paquete, se reciben las observaciones que puedan efectuar los participantes, tanto a la documentación presentada por los oferentes como al proceso. Si las mismas son consideradas de fondo, puede dejarse en suspenso la apertura del sobre que contiene la oferta.

Los pliegos de condiciones pueden disponer que los sobres que contienen las ofertas, se abran en otro acto público, luego que se hayan resuelto a las impugnaciones recibidas, o por haberlo dispuesto de esa forma las normas, asimilándolas al sistema de Concurso - Licitación, donde previamente deben evaluarse las capacidades y procederse a calificar y aceptar a los oferentes que según el criterio de la administración reúnan las capacidades para efectuar la obra.

Estudio de las ofertas

Una Comisión, que muchas veces es convoca para el análisis y preadjudicación de una licitación determina, o que los comitentes de las obras poseen con carácter permanente, es la encargada de recibir junto con el Acta de Recepción de las ofertas y las impugnaciones y documentación presentada, a los efectos de la resolución de los planteos efectuados, y la determinación de la oferta más conveniente a los intereses del Estado, que deben ser los mismos de la comunidad que debe recibir los beneficios que la obra prestará y que al final pagará el pueblo, como única fuente de recursos genuinos.

La Comisión debe integrarse con funcionarios dedicados a la contratación de obras, y contar el asesoramiento técnico y jurídico necesario para sus funciones.

La primera tarea consiste en el estudio y decisión sobre las impugnaciones presentadas al proceso y a las ofertas principales y alternativas, aconsejando al órgano con competencia la aceptación o rechazo. La experiencia indica que la comisión puede pedir explicaciones a los impugnantes durante el estudio, pero siempre por escrito, no es conveniente que integrantes de la Comisión mantengan reuniones por ellos porque ello puede atentar con la transparencia del proceso.

Para la determinación de la oferta más conveniente debe tenerse en cuenta elementos tales como: Las capacidades, de contratación y de ejecución, el plazo de ejecución, las condiciones especiales de certificaciones y de pagos, la cotización de la obra, y las posibilidades de la Administración en cuanto a ofertas alternativas.

Elaborado el dictamen, conforme a las disposiciones en vigencia y a lo que dispongan los pliegos de condiciones, puede darse a conocer a los postulantes y recibirse aclaraciones o impugnaciones dentro de un plazo, perentorio (plazo perentorio conforme al Diccionario de la Real Academia Española y a pronunciamientos judiciales es el último plazo que se concede, en consecuencia no puede ser ampliado)

Resueltos los incidentes o vencido el plazo, la Comisión emite el dictamen, que puede indicar la oferta conveniente, o conforme las reglas que rigieron el proceso de selección el orden asignado a los proponentes.

La preadjudicación

Es aún en algunas Administraciones materia de discusión jurídica, si el dictamen de la Comisión es de seguimiento obligatorio (vinculante) o solamente un asesoramiento, en ese sentido las disposiciones que reglamenten los procesos deben ser explícitas. Según mi criterio por la seriedad del proceso, al igual que en los concursos, debe ser vinculante, y en el caso que se establezca un orden el mismo debe ser respetado, tratándose firmar el contrato siguiendo el orden.

La preadjudicación debe comunicarse al preadjudicado y a los oferentes, los cuales con fundamentos de fondo aún pueden efectuar presentaciones a la Administración y posteriormente a la Justicia.

La adjudicación

El órgano con facultades procederá a materializar la adjudicación, la que debe ser comunicada dentro del plazo de mantenimiento de la oferta, en ella se invitará al adjudicatario, a constituir la GARANTÍA CONTRACTUAL, que debe calcularse en el porcentaje y forma que establecieron los Pliegos de condiciones, a la FIRMA, del respectivo Contrato de Obra.

Atchabahian hace notar "una pequeña diferencia respecto al contrato de suministros, este queda perfeccionado cuando se aprueba la adquisición y se emite la orden de compra, lo cual significa también una diferencia con relación al postulado fundamental del derecho civil, pues la regla del consentimiento dice que el contrato queda perfeccionado desde el momento en que se hubiese comunicado la aceptación de la propuesta a la otra parte, o sea, conocido en derecho con el nombre de teoría de la emisión" [(34)]

Con la firma del Contrato concluye le etapa del proceso sé selección, el oferente pasa de denominarse: Contratista, y en la Contabilidad del Presupuesto, en el rubro de Obras Publicas, procederá al compromiso por el monto de la adjudicación.

Puede darse el caso, y muchas veces con una frecuencia mayor que la deseada, que llegado al proceso hasta la preadjudicacion o a la adjudicacion, nos informen que el monto excede al que se afectó preventivamente, y no se posee saldo suficiente, en ese caso la Administración debe proceder mediante transferencias de partidas a dotar de crédito suficiente, o a conseguir una financiación, cuyo monto debe incorporarse al Presupuesto aumentando la Partida correspondiente.

Etapa Contractual

[(34)] IBÍDEM - Pág. 575

Firmado el Contrato la Administración debe poner al contratista en posesión de los terrenos en los cuales debe ejecutar la obra, y proceder a ordenar al inicio de obras., El cual se considera iniciado cuando comienza el replanteo de la obra en el terreno.

La Administración asume la obligación de medir periódicamente, por regla general (a veces no-escrita), la medición se realiza en forma mensual. La misma consiste en la constatación por un funcionario público denominado en la jerga burocrática, con el nombre de Inspector de Obra, el cual procederá a la revisión "*in sito*" de la obra constando si la misma se ajusta al avance establecido en la planificación de la misma y si los materiales que debían incorporarse, fueron incorporados en la cantidad y calidad que establece el legajo de obra, registrando los datos en el libro que debe existir en la obra en ejecución.

Tomando como base el informe de la medición de obra, el servicio comitente procederá a la emisión del Certificado de Obra ejecutada, que será entregado al contratista.

Con la emisión del Certificado, ha nacido el devengamiento parcial, por la parte ejecutada, y por lo tanto una obligación de pagar el importe certificado, correspondiendo efectuar el mandamiento de pago, al Sistema del Tesoro. Conforme a reglamentaciones existentes, el certificado debe emitirse dentro de los treinta días de la medición y el pago del mismo debe hacerse dentro de los treinta días de emitido. (El art. 68 de la Ley 6838 (pcia. Salta) indica que " el pago de certificados se hará en el plazo que fije el pliego de bases y condiciones ó documentos que hicieran sus veces.....").

Corresponde que en el sistema contable del patrimonio, se registren las obras que construcción conforme los certificados, con la finalidad no solamente de conocer el estado de inversión en la que se encuentra cada obra, sino para determinar el costo final de la misma cuando como obra terminada debe incorporarse el Patrimonio.

En muchas reglamentaciones de Obras Públicas, tanto nacionales como extranjeras, hemos visto la constitución de un Fondo de Reparo, que se integra con una retención de un porcentaje (aproximadamente del 5 %) de cada certificado de obra ejecutado, y con el cual deben hacerse frente a los vicios redhibitorios (defectos que aparecen en la ejecución de una obra y que no pudieron advertirse durante un tiempo determinado), y que deben devolverse cuando tiene lugar la recepción definitiva.

Emitido el Certificado Final de la obra, la administración procederá a su recepción provisoria y a la devolución de la garantía de obra.

Transcurrido el plazo establecido u ocurridos los acontecimientos previstos, sin que se hayan detectados vicios redhibitorios, se procederá a la recepción definitiva de la obra, a su incorporación al Patrimonio en la cuenta que corresponda y la devolución del Fondo de Reparo.

ºContratos de Concesión de Obras Públicas y Concesiones de Servicios Públicos

Habíamos citado la opinión de Dromi en el sentido que el contrato de concesión de obra pública es, para el Estado, un contrato de obra pública, pero para el concesionario es aleatorio, porque los beneficios dependen de los ingresos durante el plazo de la concesión.

Eduardo Mertehikian, apunta que entre el contrato de concesión de obras públicas y la concesión de servicios públicos existen dos diferencias. Por una parte en el caso de la

concesión existe la presencia de un sujeto delegado de la Administración, y por otra el mecanismo de financiamiento, el precio del trabajo público de que se trate, que la Administración incorpora a la esfera de sus bienes que, en caso de la concesión, será abonado únicamente por los usuarios de la obra y en el otro (contrato de obra pública) por la Administración contratante, es decir, por la totalidad de la comunidad, haga o no, utilización directa de la obra. [35]

Ambos institutos, el Contrato de Obra o la Concesión, siguiendo la regla general establecida por las leyes deben hacerse mediante licitación pública, pero disposiciones particulares dispusieron privatizaciones por otros sistemas: Concurso Público donde primero se efectúa una precalificación de las empresas interesadas y luego se piden las cotizaciones, y mediante iniciativa privada, donde una empresa presentó el proyecto, con el estudio y la financiación de la construcción de la obra que luego se otorgará en concesión (casos del camino de Salta a Jujuy por Vaqueros y Terminal de Omnibus de la ciudad de Salta)

Contratos sobre Bienes del Dominio Público

Existen bienes materiales que corresponden al Dominio del Estado, basados en la Soberanía, que no se encuentran sujetos a la prescripción, ni a la venta o a darse en garantía, Sobre ellos solo puede concederse una servidumbre de uso, en casos excepcionales y para la prestación de un servicio público que haga al bien común. Y esto es materia que por la importancia que posee, corresponde en cada caso una autorización previa de los representantes del Pueblo que conforman las Legislatura, y debe efectuarse por los procedimientos que establezcan las leyes..

Nos encontramos con bienes inmateriales que por el Derecho de Soberanía pertenecen al pueblo y sobre los cuales a los Estados solamente los cabe su protección, conservación y acrecentamiento, tales como el idioma, el sentido de pertenencia al país, la tradición y la libertad de sus habitantes, sobre los mismos no pueden efectuarse transacciones ni amortizaciones.

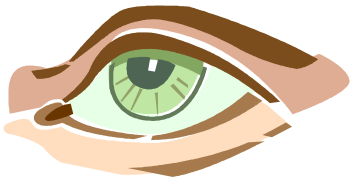
Tienen los Estados bienes que son considerados Patrimonios de la Humanidad, los cuales se encuentran reglados por convenciones mundiales, que los torna indisponibles para un Estado determinado y constituyen bienes que deben conservarse porque no corresponden al pueblo donde se encuentran ubicados, sino que son propiedad de todos los habitantes de tierra y que las generaciones presentes deben conservar para el disfrute de la generaciones futuras y esto es uno de los aspectos que debe contener el principio de la Universalidad de la Contabilidad Intergeneracional.

[35] MERTEHIKIAN, E. La iniciativa privada en la concesión de obra y de servicios públicos Ed. Abaco Buenos Aires 1.992 pág. 57

FASCICULO 8

.Docente: Jopsé Luis Garcia

SISTEMA DE CONTABILIDAD





Para explicar el Sistema de Contabilidad, entendiendo, que como todo sistema es un conjunto de elementos combinados que funcionan coordinada y armónicamente para obtener un fin, que puede ser producir bienes ó servicios.

Por lo tanto, los sistemas se forman y funcionan de acuerdo a principios, normas, técnicas y procedimientos que rigen y gobiernan el ámbito en el cual se desempeñan.

Por ejemplo, en un sistema de provisión de agua, rápidamente se deduce que es regido y funciona de acuerdo a principios y leyes de la física, las técnicas de la ingeniería y procedimientos vinculados con las ciencias y disciplinas aplicables a los elementos que conforman tal sistema.

Tal sistema de provisión de agua, podrá ser público o privado, en ambos casos, la mayor parte de los principios, elementos, normas y técnicas son comunes, esto es, que en lo básico funcionan igual, pero en lo específico, nacen las distinciones y entonces es que aparecen las normas especiales y propias, en el público rigen normas y procedimientos propias del sector público, que pueden ser no aplicables y adecuadas para el privado, como así también hay normas y procedimientos del privado que no serán aplicables y adecuados para el público.

Cabe aquí puntualizar que los sistemas no son fines en sí mismo, sino que son medios para obtener bienes o servicios, por lo que deben ser funcionales y estar al servicio de la finalidad propuesta al implementarlos.

Con estas premisas, es razonable pensar al sistema de contabilidad compuesto por principios, normas, técnicas y procedimientos de la contabilidad general y también por los específicos del ámbito donde funciona.

Como aquí estamos en el ámbito de la Contabilidad Pública, estudiamos al Sistema de Contabilidad dando preeminencia a las ciencias, disciplina y técnicas propias del ámbito donde funciona y presta servicios, es decir la Hacienda Pública. Esto no significa que se reste importancia a la contabilidad general, sino que los conocimientos sobre la misma son previos y muy importantes para abordar el tema, porque ambos se complementan profundamente.

Por ello, partimos de la conocida definición del Profesor Bayetto: "Contabilidad Pública es la disciplina que se ocupa de la economía de la hacienda pública, cuyas operaciones estudia en conjunto y en detalle a los efectos de formar y perfeccionar por vía racional y experimental (con miras al mejor cumplimiento de su fin) la doctrina administrativa de la misma".

También hay que tener en cuenta lo tratado en el 1º Simposio de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública, en 1981 en Bahía Blanca, que definen a la Contabilidad Pública como disciplina social que estudia a la Hacienda Pública desde el punto de vista de:

a) su organización,
b) de la gestión, y
c) del control.

Entendiendo que:

a) Organización: se ocupa de las distintas funciones del Estado, de los órganos del Estado encargados de su cumplimiento y de las interrelaciones existentes entre los mismos.

b) Gestión: se ocupa de la significación de los elementos integrantes del Presupuesto y el seguimiento de las etapas relativas a su ejecución, del régimen de contrataciones y de la incidencia de los contratos y variaciones patrimoniales de la Hacienda Pública; y

c) Control: se ocupa de la comparación entre la predeterminación de funciones y su cumplimiento, de la especie y grado de la responsabilidad de los agentes que tienen a su cargo la gestión y los órganos que las verifican y juzgan.

Podemos afirmar que el objetivo de la Contabilidad Pública es estudiar a la Hacienda Pública a fin de formar y perfeccionar una doctrina de la Hacienda Pública.

Teniendo en cuenta las definiciones antes expresadas, para que sea posible el estudio de la Hacienda Pública, surge que el Estado, como titular de la misma, necesariamente debe llevar un sistema de información en el que se registren todos los actos, hechos, operaciones y movimientos de carácter hacendal, de modo que permita la confección de cuentas, estados demostrativos y balances que hagan posible su análisis, estudio, medición, comparación y juzgamiento.

A este sistema de información, se lo llama Contabilidad, según ensañaba Fayol, "es el sentido de la vista del empresario; es el sistema a través del cual puede verse la marcha económica, financiera y patrimonial de una organización".

Como estamos estudiando la Administración Pública, máxima organización de cualquier Estado y su Hacienda Pública, los distintos tratadistas y normas jurídicas lo denominan Contabilidad Gubernamental o Contabilidad del Estado, indistintamente.

Al respecto, la anterior Ley de Contabilidad de la Nación en su artículo 65, decreto ley 23.354/56, disponía:"La contabilidad general del Estado estará integrada por las siguientes ramas:

a) Presupuesto;
b) Movimiento de fondos y valores;
c) Patrimonio;
d) Responsables.

En cambio la actual Ley 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, en su título V, artículo 85 lo define: "El sistema de contabilidad gubernamental está integrado por el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos técnicos utilizados para recopilar, valuar, procesar y exponer los hechos económicos que afecten o pueden llegar a afectar el patrimonio de las entidades públicas ".

La Ley de Contabilidad de la Provincia de Salta (Decreto Ley 705/57 – t.o. 1972), no tiene este problema semántico porque no se tomó el trabajo de ponerle nombre a esta contabilidad, sino que se ocupó de indicar el contenido de la misma.

Así, su artículo 42 expresa: "Todos los actos u operaciones comprendidos en la presente ley deben hallarse respaldados por medios de documentos y registrarse contablemente de modo que permita la confección de cuentas, estados demostrativos y balance que hagan factible su medición y juzgamiento".

Artículo 43: "El registro de las operaciones se integrará con los siguientes sistemas:

1. Financiero, que comprenderá:
    a) Presupuesto;
    b) Movimientos de Fondos y Valores;

2. Patrimonial , que comprenderá:
    a) Bienes del Estado;
    b) Deuda Pública;

Como complemento de estos sistemas, se llevarán los registros necesarios para los cargos y descargos que se formulen a las personas o entidades obligadas a rendir cuentas de fondos, valores, bienes o especies de propiedad del Estado, como así también aquellos que disponga el Tribunal de Cuentas".

Continuando con esa forma, el artículo 44 dispone la Contabilidad de Presupuesto, el artículo 45 la Contabilidad del Movimiento de Fondos y Valores, el artículo 46 la Contabilidad de Bienes del Estado, el artículo 47 la Contabilidad de la Deuda Pública y el artículo 48 de los registros de cargos y descargos se llevarán como consecuencia de las contabilidades respectivas y demostrarán ...".

La mayoría de la población, y algunos tratadistas también, no hacen distinción entre contabilidad pública, contabilidad gubernamental o contabilidad del estado, utilizando comúnmente el término contabilidad pública para denominar a la contabilidad gubernamental o del estado, pero si queremos ser precisos en la terminología, no significan lo mismo.

En efecto, considero oportuno incluir aquí las distinciones que hace el Cr. Luis Costa Lamberto, docente de esta cátedra, y que paso a citar:

"La contabilidad pública no es una rama particular de la contabilidad (esta última como técnica registral que se ocupa de la información incluida en las registraciones contables) sino un desprendimiento de las Finanzas Pública y del Derecho Administrativo".

"La contabilidad pública es distinta de la contabilidad gubernamental o contabilidad del estado (la contabilidad gubernamental es una especialización de la contabilidad, como técnica registral; se ocupa de controlar los hechos de riqueza que promueve el Estado, que si bien son de riqueza, se determinan con criterios distintos y que en esta caso corresponden a la esfera de juicios de valor político, es decir con decisiones económicas tomadas por interpretación de las demandas de la comunidad social). La contabilidad gubernamental produce información para la toma de decisiones".

Por lo tanto, queda claro, comparando las definiciones de donde partimos al comienzo de este tema, que la contabilidad pública es una disciplina más amplia que la contabilidad general que es una técnica, un método de registración, y su aplicación al sector público es la contabilidad gubernamental, razón por la cual entiendo que la contabilidad pública es la disciplina que contiene a la contabilidad y a la contabilidad gubernamental y no a la inversa.

Los métodos más conocidos de contabilidad son, el antiquísimo de la partida simple, que es obsoleto y poco confiable, pero que en alguna parte del sector público de este país en forma inexplicable se sigue utilizando, y el tradicional y vigente de la partida doble. Existen otros métodos como la partida triple ó el logismográfico, por citar algunos, que no han tenido recepción adecuada y no se aplican.

Según lo expresa el Profesor Dr. Luis. J. Pérez Colman, ya la antigua ley 428 declaraba aplicable a la contabilidad del Estado el sistema de la partida doble, luego la ley 12.961 modificó el sistema contable nacional y reguló un sistema de contabilidad centralizada en la Contaduría General de la Nación en forma sintética en tanto que en las distintas reparticiones del Estado llevaban una contabilidad analítica.

Sobre este aspecto, la ley 24.156 en su artículo 87, inciso e) dispone que el sistema de contabilidad gubernamental estará basado en principios y normas de contabilidad de aceptación general, aplicables al sector público.

Comparto lo expresado por el precitado autor en cuanto a que: "La contabilidad pública no difiere de la contabilidad de los particulares sino en las técnicas aplicadas. Toda contabilidad no es sino un sistema de cuentas ordenadas de manera tal que reflejen hechos expresables en valores dinerarios, según la moneda de cuenta aplicada".

Considerando necesario aclarar, que las finalidades entre ambas contabilidades son distintas, en la privada prevalece demostrar los resultados y su incidencia en el patrimonio; en cambio en la pública es exponer que los dineros públicos se destinan a satisfacer las necesidades colectivas.

El sistema de contabilidad en el sector público tiene normas jurídicas específicas que lo establecen, crean y regulan. En general, estas normas están contenidas en las denominadas Leyes de Contabilidad, aunque en los últimos años, surgió la denominación de Ley de Administración Financiera, adoptado por la Nación.

En la Provincia de Salta, está vigente la Ley de Contabilidad del decreto ley 705/57 (t.o. 1972), pero ha tenido numerosas reformas en la parte de contrataciones y de control interno y externo, continuando vigente para la parte presupuestaria y contable, aunque ahora se ha encarado

su reforma total, teniendo conocimiento de la existencia del proyecto de sustituirla por una Ley de Administración Financiera, similar en lo conceptual, a la ley 24.156 que rige en el orden nacional.

Hasta tanto esta reforma se concrete, el sistema de contabilidad de la Provincia de Salta se rige por la mencionada Ley de Contabilidad, específicamente por:

Capítulo III – Del Registro de las operaciones

Artículo 42: Todos los actos u operaciones comprendidos en la presente ley deben hallarse respaldados por medios de documentos y registrarse contablemente de modo que permita la confección de cuentas, estados demostrativos y balance que hagan factible su medición y juzgamiento.

Artículo 43: El registro de las operaciones se integrará con los siguientes sistemas:

1.- Financiero, que comprenderá:
   a) Presupuesto;
   b) Movimientos de Fondos y Valores;

2.- Patrimonial , que comprenderá:
   a) Bienes del Estado;
   b) Deuda Pública;

Como complemento de estos sistemas, se llevarán los registros necesarios para los cargos y descargos que se formulen a las personas o entidades obligadas a rendir cuentas de fondos, valores, bienes o especies de propiedad del Estado, como así también aquellos que disponga el Tribunal de Cuentas.

Artículo 44: La contabilidad del presupuesto registrará:

1) Con relación al cálculo de recursos: los importes calculados y los recaudados por cada ramo de entradas de manera que quede individualizado su origen.

2) Con relación a cada uno de los créditos del presupuesto:
   a) El monto autorizado y sus modificaciones;
   b) Los compromisos contraídos;
   c) Lo incluido en órdenes de pago;
   d) Lo pagado.

Artículo 45: La Contabilidad del Movimiento de Fondos y Valores registrará las entradas y salidas del tesoro, provengan o no de la ejecución del presupuesto;

Artículo 46: La Contabilidad de Bienes del Estado registrará las existencias y movimientos de los bienes, con especial determinación de lo que ingresen al patrimonio por ejecución del presupuesto o por los otros conceptos de modo de hacer factible el mantenimiento de inventarios permanentes.

Artículo 47: La Contabilidad de la Deuda Pública registrará la autorizaciones de emisiones de empréstitos y otras formas del uso del crédito, su negociación y circulación, separando la deuda consolidada de la flotante.

Artículo 48: Los registros de cargos y descargos se llevarán como consecuencia de las contabilidades respectivas y demostrarán:

1) **Para el movimiento de fondos y valores:** Las sumas por las cuales deben rendir cuentas los que han percibido fondos o valores del Estado.

2) **Para los Bienes del Estado:** Los bienes o especies en servicio, guarda o custodia, manteniendo actualizados los datos de los funcionarios a cuyo cargo se encuentren.

Artículo 49: La Contaduría General confeccionará el plan de cuentas y determinará los instrumentos y formas de registro.

Capítulo VII – Del Servicio de Contabilidad

Artículo 71: ***La Contaduría General de la Provincia ejercerá el control interno .....*** (ha sido derogado por la Constitución Provincial reformada en el año 1998, artículo 169 que indica que la Sindicatura General de la Provincia es el órgano de control interno presupuestario, contable, financiero, económico, patrimonial y legal de la Hacienda Pública Provincial, centralizada y descentralizada ... y por la Ley 7103, dictada como consecuencia de tal reforma constitucional).
(**Nota:** Los textos transcriptos en letra bastardilla se encuentran modificados ó derogados por la legislación que en cada caso se cita).

Artículo 72: La Contaduría General de la Provincia, que dependerá del Ministerio de Economía, estará a cargo de un Contador General, integrando la misma un Subcontador General y demás personal que le asigne la Ley de Presupuesto.

Para ejercer el cargo de Contador General y Subcontador General se requerirá el título de Contador Público.

El Contador General y el Subcontador General serán nombrado por el Poder Ejecutivo, por conducto del Ministerio de ***Economía*** (actualmente Hacienda), ***con acuerdo del Senado. Sus cargos serán inamovibles y los conservarán mientras dure su buena conducta y capacidad.*** (derogado por Constitución Provincial reformada en 1986 y que se mantiene en la actual reformada en 1998, al facultar al P.E. a nombrar con acuerdo del Senado en los casos previstos por la Constitución y en ella no se contempla al Contador y Subcontador General- ver art. 144, inc. 7 Const.Pcial).

El desempeño del cargo de Contador General será incompatible con el ejercicio de su profesión y otra actividad rentada, con excepción de la docencia en la medida que ésta fuera compatible.

Artículo 73: Además de las tareas mencionadas en los artículos 42 a 49 y ***71*** (derogado) de esta ley, corresponderá a la Contaduría General:

a) Intervenir las entradas y salidas del Tesoro y arquear periódicamente sus existencias;
b) Registrar las operaciones de la Tesorería General;
c) Verificar los balances de rendición de cuentas;
d) Controlar la emisión y distribución de los valores fiscales;
e) Asesorar al Poder Ejecutivo en la materia de su competencia;
f) Las demás funciones que se le asignan por vía reglamentaria.

Artículo 74: ***Cuando Contaduría General intervenga en actos administrativos presuntamente violatorios de disposiciones legales y reglamentarias, lo comunicará al Tribunal de Cuentas, suspendiendo su trámite y ejecución hasta que aquel se pronuncie. Tal pronunciamiento será comunicado por el Tribunal de Cuentas al Poder Ejecutivo a los fines que corresponda.*** (Derogado por artículo 169 Constitución Provincial, reforma 1998 y Ley 7103, que sustituyó al Tribunal de Cuentas por la Auditoría General de la Provincia)

Artículo 75: En aquellas jurisdicciones en que funcione una Dirección General de Administración, funcionará una Contaduría Central a cargo de un contador de la jurisdicción, a quién corresponderá:

a) El registro de la gestión financiera – patrimonial de la jurisdicción;
b) ***El control interno tendiente a asegurar la regularidad de esa gestión;*** (derogado por Ley 7103 que asigna la función de control interno a las U.S.I. (Unidad de Sindicatura Interna)
c) Las demás funciones que se le adjudiquen por vía reglamentaria.

Serán de aplicación a las Contadurías Centrales las disposiciones prescriptas para la Contaduría General, en lo concerniente al desenvolvimiento de sus respectivas actividades orgánicas.

Artículo 76: El contador de cada jurisdicción que dependerá del jefe del respectivo servicio administrativo, tendrá el carácter de agente de la Contaduría General y deberá organizar las contabilidades a su cargo en perfecta correspondencia con las que lleve dicha Contaduría General.

Con la normativa vigente, la organización del sistema contable de la Provincia de Salta se integra con la Contaduría General (que en su estructura contiene al Programa de Deuda Pública y al Programa de Patrimonio del Estado), la Dirección General de Planeamiento y Control Presupuestario y la Tesorería General de la Provincia, todos órganos que dependen jerárquicamente de la Secretaria de Finanzas del Ministerio de Hacienda y Obras Públicas. También lo integran la Unidad Central de Contrataciones, órgano rector de dicho sistema, dependiendo actualmente en forma directa del Ministro de Hacienda y los actuales S.A.F. (Servicios Administrativos Financieros), antes se llamaban D.G.A. (Direcciones Generales de Administración), dependientes de las distintas jurisdicciones (ministerios), en el ámbito de la Administración Central.

En los Organismos Descentralizados, la denominación suele ser mas variada, en algunos son Gerencias Administrativas o Contables, en otros Departamentos Económico – Financiero o de Finanzas, o similares.

La crítica más asidua y enfática que se le hace al sistema vigente en la Provincia de Salta, es de no generar información oportuna y confiable, en mi opinión no obedece a problemas conceptuales de la Ley de Contabilidad, sino a que la organización contable que se integra con la Contaduría General, los otros órganos (D.G. Planeamiento y Control Presupuestario, Tesorería General, Unidad Central de Contrataciones) y Servicios Administrativos Financieros, no constituyen una organización ligada entre sí por vínculos de jerarquía, cada una de esas estructuras están subordinadas a un orden propio, porque dependen jerárquicamente y están formando parte de las estructuras de las jurisdicciones y organismos donde prestan el servicio.

La costumbre administrativa ha definido que los responsables de los Servicios Administrativo Financieros dependan jerárquicamente de la jurisdicción u organismo donde prestan servicio y solamente tengan dependencia funcional con la Contaduría General, con fundamento quizás, en el principio de centralización normativa y descentralización operativa. En la práctica se observa que la dependencia jerárquica es mucho mas fuerte que la dependencia funcional, a la que termina debilitándola.

Al respecto del Dr. Luis J. Pérez Colman al comentar la Ley de Contabilidad Nacional, en el año 1981, expresaba: "Entre la Contaduría General de la Nación y los servicios administrativos median solamente relaciones internas, interorgánicas, algunas de mera coordinación". Continúa exponiendo: "La debilidad y fragilidad de estas relaciones interorgánicas o interadministrativas no

son útiles a la organización eficiente del Estado. Nada justifica que los tesoreros de la Administración Pública no dependan directamente del Tesorero General de la Nación, igualmente, que los contadores de los servicios administrativos no sean funcionarios de la Contaduría General y que, los responsables secundarios no sean dependientes, en forma directa e inmediata, de los jefes de los servicios administrativos. La organización contable nacional peca de su sometimiento a las formas tradicionales de la organización administrativa con grave desmedro de su eficacia y con conflictos interorgánicos que la ciencia del Derecho Administrativo y la jurisprudencia administrativa no han logrado aún resolver y evolucionar".

Esta es una situación resolver, que esperamos lo trate el Proyecto de Ley de Administración Financiera para la Provincia de Salta, porque considero que en el orden nacional no se encuentra resuelto adecuadamente.

Siguiendo la opinión del Dr. Pérez Colman, para que todos los sistemas que integran la Administración Financiera del Estado funcionen en forma adecuada (eficiente, efectiva y económica) sería conveniente que los contadores de los Servicios Administrativos Financieros sean funcionarios dependientes de la Contaduría General, lo mismo debería ser con los distintos tesoreros y/o habilitados pagadores que deberían ser funcionarios de la Tesorería General, al igual los Auditores Internos de cada jurisdicción deberían ser funcionarios de la SIGEP. Hasta el momento, la experiencia ha demostrado que la dependencia jerárquica prevalece sobre la dependencia funcional y no a la inversa.

Otra manera, sería dotar a los órganos rectores de los sistemas de contabilidad de la facultad de imponer sanciones ante la inobservancia o incumplimiento de sus instrucciones y también de paralizar y devolver los trámites cuando no se ajusten a lo prescripto por ellos o se encuentre en mora con las presentaciones indicadas.

Pasando al orden nacional, desde el Ejercicio Financiero iniciado el 01/01/1993, rige la ley 24.156, que introduce como criterio metodológico básico la utilización de la Teoría General de Sistema.

Título V : **Del sistema de contabilidad gubernamental.**

Artículo 85: El sistema de contabilidad gubernamental está integrado por el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos técnicos utilizados para recopilar, valuar, procesar y exponer los hechos económicos que afecten o puedan llegar a afectar el patrimonio de las entidades públicas.

Artículo 86: Será objeto del sistema de contabilidad gubernamental:

a) Registrar sistemáticamente todas las transacciones que produzcan o afecten la situación económico-financiera de las jurisdicciones y entidades;

b) Procesar y producir información financiera para la adopción de decisiones por parte de los responsables de la gestión financiera pública y para terceros interesados en la misma;

c) Presentar la información contable y la respectiva documentación de apoyo ordenadas de tal forma que faciliten las tareas de control y auditoría, sean éstas internas o externas;

d) Permitir que la información que se procese y produzca sobre el sector público se integre al sistema de cuentas nacionales.

Artículo 87: El sistema de contabilidad gubernamental tendrá las siguientes características generales:

a) Será común, único, uniforme y aplicable a todos los organismos del sector público nacional;

b) Permitirá integrar las informaciones presupuestarias, del Tesoro y patrimoniales de cada entidad entre sí y, a su vez, con las cuentas nacionales;

c) Expondrá la ejecución presupuestaria, los movimientos y situación del Tesoro y las variaciones, composición y situación del patrimonio de las entidades públicas;

d) Estará orientado a determinar los costos de las operaciones públicas;

e) Estará basado en principios y normas de contabilidad de aceptación general, aplicables en el sector público.

Artículo 88: La Contaduría General de la Nación será el órgano rector del sistema de contabilidad gubernamental, y como tal responsable de prescribir, poner en funcionamiento y mantener dicho sistema en todo el ámbito del sector público nacional.

Artículo 89: La Contaduría General de la Nación estará a cargo de un Contador General que será asistido por un SubContador General, debiendo ser ambos designados por el Poder Ejecutivo Nacional. Para ejercer los cargos de Contador General y de Subcontador General, se requerirá título universitario de contador público y una experiencia anterior en materia financiero-contable en el sector público, no inferior a cinco (5) años.

Artículo 90: El Contador General dictará el reglamento interno de la Contaduría General de la Nación y asignará funciones al Subcontador General.

Articulo 91: La Contaduría General de la Nación tendrá competencia para:

a) Dictar las normas de contabilidad gubernamental para a todo el sector público nacional. En ese marco prescribirá la metodología contable a aplicar y la periodicidad, estructura y características de los estados contables financieros a producir por la entidades públicas;

b) Cuidar que los sistemas contables que prescriba puedan ser desarrollados e implantados por las entidades, conforme a su naturaleza jurídica, características operativas y requerimientos de información de su dirección;

c) Asesorar y asistir, técnicamente a todas las entidades del sector público nacional en la implantación de las normas y metodologías que prescriba;

d) Coordinar el funcionamiento que corresponda instituir para que se proceda al registro contable primario de las actividades desarrolladas por las jurisdicciones de la administración central y por cada una de las demás entidades que conformen el sector público nacional;

e) Llevar la contabilidad general de la administración central, consolidando datos de los servicios jurisdiccionales, realizando las operaciones de ajuste y cierre necesarias y producir anualmente los estados contable-financieros para su remisión a la Auditoría General de la Nación;

f) Administrar un sistema de información financiera que permanente permita conocer la gestión presupuestaria, de caja y patrimonial, así como los resultados operativo, económico y financiero de la administración central, de cada entidad descentralizada t del sector público nacional en su conjunto;

g) Elaborar las cuentas económicas del sector público nacional, de acuerdo con el sistema de cuentas nacionales;

h) Preparar anualmente la cuenta de inversión contemplada en el artículo 75, inciso 8 de la Constitución Nacional y presentarla al Congreso Nacional;

i) Mantener el archivo general de documentación financiera de la administración nacional;

j) Todas las demás funciones que le asigne el reglamento.

Artículo 92: Dentro de los cuatro (4) meses de concluido el ejercicio financiero, las entidades del sector público nacional, excluida la administración central, deberán entregar a la Contaduría General de la Nación los estados contables financieros de su gestión anterior, con las notas y anexos que corresponda.

Artículo 93: La Contaduría General de la Nación organizará y mantendrá en operación un sistema permanente de compensación de deudas intergubernamentales, que permita reducir al mínimo posibles los débitos y créditos existentes entre las entidades del sector público nacional.

Artículo 94: La Contaduría General de la Nación coordinará con las provincias la aplicación, en el ámbito de competencia de estas, del sistema de información financiera que desarrolle, con el objeto de presentar información consolidada de todo el sector público argentino.

Artículo 95: La cuenta de inversión que deberá presentarse anualmente al Congreso Nacional antes del 30 de junio del año siguiente al que corresponda tal documento, contendrá como mínimo:

a) Los estados de ejecución del presupuesto de la administración nacional, a la fecha de cierre del ejercicio;

b) Los estados que muestren los movimientos y situación del Tesoro de la administración central;

c) El estado actualizado de la deuda pública interna, externa, directa e indirecta;

d) Los estados contable-financieros de la administración central;

e) Un informe que presente la gestión financiera consolidada del sector público durante el ejercicio y muestre los respectivos resultados operativos, económicos y financieros.

La Cuenta de Inversión contendrá, además, comentarios sobre:

a) El grado del cumplimiento de los objetivos y metas previstos en el presupuesto;

b) El comportamiento de los costos y de los indicadores de eficiencia de la producción

pública;

c) La gestión financiera del sector público nacional.

Estas son las principales normas de aplicación que rigen los sistemas o servicios de contabilidad en la Administración Pública que estudiamos en nuestra materia, considerando que mediante la implantación de una **contabilidad integral** es posible seguir la marcha y gestión de todos los niveles administrativos que la componen.

Dicha contabilidad integral debe contener como mínimo, las siguientes ramas:

a) Presupuesto;

b) Patrimonial, que comprenderá:
   b.1) Movimiento de Fondos y Valores;
   b.2) Bienes del Estado;
   b.3) Deuda Pública;

c) Cuentadantes o responsables.

Teniendo en cuenta este marco conceptual, desarrollamos en las clases de trabajos prácticos ejercicios aplicando las reglas de la partida doble, utilizando para las cuentas presupuestarias el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Provincial, Decreto Nº 4.689/97, que tiene estricta relación con el clasificador presupuestario vigente en el Estado Nacional, trabajo que fue elaborado por el Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la República Argentina.

Asimismo se utilizan cuentas contables, con la denominación y características de la contabilidad general, las que, en los casos que corresponde, se utilizan combinadas con las cuentas presupuestarias.

De este modo, mediante el método de registración se produce la integración entre las distintas ramas de la contabilidad gubernamental, según corresponda de acuerdo a los principios contables de aceptación general, por lo que se confecciona asientos con cuentas contables exclusivamente, en otros todas sus cuentas son presupuestarias y también los hay donde se combinan las cuentas presupuestarias con cuentas contables, según la metodología que a continuación se desarrolla:

1. Asientos de apertura:

a) Se parte del Estado de Situación Patrimonial al cierre del ejercicio anterior, que pasa a ser el estado inicial del ejercicio actual, realizando la apertura de las registraciones, mediante el débito de las cuentas de activo y acreditando las cuentas de pasivo y patrimonio neto.

b) Luego se procede a la contabilización del presupuesto, ó la prórroga, lo que se encuentre vigente al inicio del ejercicio, procediendo a:
   b.1) debitar las partidas de los recursos estimados (corrientes y de capital) y acreditando la cuenta de resultado financiero previsto;
   b.2) se debita la cuenta de resultado financiero previsto y se acreditan los créditos presupuestarios autorizados en las partidas de gastos (corrientes y de capital);
   b.3) el saldo de la cuenta resultado financiero previsto, representa el superávit (acreedor) ó el déficit (deudor) financiero presupuestado, considerándose el principal resultado dado el carácter financiero del presupuesto.

b.4) se debitan los Fuentes Financieras estimadas, acreditando la cuenta financiamiento neto previsto;
b.5) debitar la cuenta financiamiento neto previsto y se acreditan los créditos presupuestarios autorizados para las partidas de Aplicaciones Financieras,
b.6) El saldo de la cuenta financiamiento neto previsto debe ser igual en importe pero con signo contrario al saldo de la cuenta resultado financiero previsto.

2.- Asientos de ejecución:

Ingresos:

a) Para los recursos se procede a debitar las cuentas bancarias y/o recaudadoras, por los importes efectivamente ingresados (percibido) y a acreditar las correspondientes partidas de recursos (corrientes y de capital),

b) Por la ejecución de recursos de capital, que impliquen la realización de activos, debe procederse concurrentemente a registrar las bajas patrimoniales, acreditando las respectivas cuentas de activo y debitando una cuenta de movimiento que refleje la variación patrimonial operada.

c) Por las Fuentes Financieras percibidas se acreditan y se debitan las cuentas bancarias donde ingresaron los importes. Concurrentemente, en caso que su ejecución impliquen aumentos de pasivos, se acreditaran las correspondientes cuentas de Pasivo con débito a la cuenta de movimiento de variación patrimonial.

Gastos:

a) Como primera etapa se puede tomar la que se defina en el sistema: preventivo, compromiso ó devengado en cuyo caso se deberá adoptar una denominación representativa para las cuentas que se utilicen. Para este caso, se toma como etapa definitiva del gasto al **devengado,** procediendo a debitar las partidas presupuestarias (gastos corrientes, de capital y aplicaciones financieras) y se acredita la cuenta compromisos. Consideramos que esta es la denominación adecuada, (porque en la Provincia .de Salta se tiene al compromiso como etapa definitiva del gasto. En Nación, se ha definido como afectación definitiva a los compromisos provistos (devengado), tomándose como etapa definitiva del gasto, por lo que puede llamarse indistintamente compromiso o devengado a esta cuenta.

b) Se procede a debitar la cuenta compromiso y se acredita la cuenta Libramientos a Pagar y/u Ordenes de Pago del Ejercicio, por los libramientos u órdenes de pagos emitidas, quedando registrada el pasivo de corto plazo, que alguna legislación la denomina deuda flotante.
c) Concurrentemente, para el caso de gastos de capital que impliquen incremento de Activos, se debitaran las correspondientes cuentas de activo, registrando de este modo el alta patrimonial, y se acreditará la cuenta de movimiento que refleje la variación patrimonial.

d) Para Aplicaciones Financieras, en los casos que impliquen disminuciones de Pasivos, en forma simultánea se debitaran las correspondientes cuentas de Pasivo y se acreditará la cuenta de variación patrimonial. De este modo que registrado la transformación del pasivo de largo plazo, también denominado deuda consolidada, en pasivo de corto plazo ó deuda flotante. El saldo de las cuentas pasivas quedará ajustado y representará la deuda de largo plazo o deuda consolidada, según la denominan alguna legislación.

e) Por último, se registra la etapa del pago, debitándose la cuenta Libramientos a Pagar y/u Ordenes de Pago del Ejercicio y se acreditan las cuentas bancarias o pagadoras, por el importe de los pagos efectuados ó de los importes puestos a disposición. El saldo de esta cuenta deberá ser siempre acreedor y representa el monto de la deuda flotante.

3.- Asientos de cierre:

Con el objeto de no extendernos en la exposición, indicaremos el procedimiento de cierre seguido para el caso que se adoptó el devengado como etapa definitiva del gasto, como antes lo mencionamos, por lo tanto no se constituyen Residuos Pasivos, considerando que es el método adoptado ó que adoptarán en breve la mayoría de las Administraciones del Sector Público para determinar el resultado el ejercicio al exponer más razonablemente la realidad económica, ya que el devengado registra hechos económicos en cambio el compromiso registra hechos jurídicos que no todavía no tienen incidencia económica.

Hecha esta aclaración, al finalizar el año y producida la clausura del ejercicio financiero, se procede:

a) Dado el carácter estimativo y no limitativo de los recursos, se cancelarán los saldos de todas las partidas presupuestarias de recursos (corrientes y capital) con la cuenta Superávit (acreedor) ó Déficit (deudor) de Recaudación.

b) Por el carácter limitativo de los créditos presupuestarios autorizados para los gastos, se cancelarán todas los saldos de las partidas presupuestarias con la cuenta Economías de Inversión cuyo saldo será acreedor.

c) Luego se procederá a cancelar las cuentas Superávit ó Déficit de Recaudación y Economías de Inversión con Resultado Financiero Ejecutado.

d) De igual manera, los saldos de las partidas de Fuentes Financieras y Aplicaciones Financieras se cancelarán con Financiamiento Neto Ejecutado. En teoría, su importe debería ser igual pero de signo contrario a Resultado Financiero Ejecutado.

e) Se cancelaran las cuentas Resultado Financiero Previsto, Financiamiento Neto Previsto, Resultado Financiero Ejecutado y Financiamiento Neto Ejecutado con la cuenta Resultado Presupuestario del Ejercicio.

   En teoría las primeras cuentas tendrían que cancelarse entre sí.

f) Se procederá a cancelar la cuenta Resultado Presupuestario del Ejercicio y Variaciones Patrimoniales con Resultado Final del Ejercicio (que es el resultante de la suma algebraica de: Superávit o Déficit de Recaudación, Economía de Inversión, Ahorro ó Resultado Económico, Resultado Financiero, Resultado Presupuestario, Variaciones Patrimoniales, etc.)

g) Este Resultado Final del Ejercicio, es el que se acumula al Patrimonio Neto del Estado de Situación Patrimonial.

h) Por último, se procederá al asiento de cierre patrimonial, debitando los saldos de las cuentas de Pasivo y Patrimonio Neto y acreditando los saldos de las cuentas de Activo.

Tal como lo expresa la Ley de Contabilidad de la Provincia de Salta, como complemento de estos sistemas y como consecuencia de las contabilidades respectivas, se llevan registros de cargos y descargos a las personas o entidades obligadas a rendir cuentas de fondos, valores, bienes ó especies de propiedad del Estado.

Dichos registros se efectúan de la siguiente manera:

1.- Para el movimiento de Fondos y Valores.

a) En forma concurrente, simultánea y automática, cada vez que Tesorería General procede a pagar Libramientos de Pagos y/u Ordenes de Pago a favor de cuentadantes y/o responsables de la Administración Pública, se debe efectuar el cargo ó débito en la cuenta del responsable y se acreditará la cuenta Fondos, Valores o Gastos a Rendir – Ejercicio ....
Es decir, que actúa en forma simultánea y concatenada con la etapa del pagado.

b) Cuando el responsable presente la rendición de cuentas ante el órgano correspondiente, (llamase éste Tribunal de Cuentas, Sindicatura General, Unidad de Auditoria Interna, Servicio Administrativo Financiero), este órgano deberá debitar la cuenta Fondos, Valores o Gastos a Rendir – Ejercicio ... y acreditar la cuenta Rendiciones de Cuentas a Aprobar – Ejercicio ....

c) Efectuada de la revisión u operada la prescripción, lo que suceda primero, que para esta contabilidad tiene el mismo efecto, dado que ahora las revisiones se hacen por muestreo, el órgano debitará Rendiciones de Cuentas a Aprobar – Ejercicio ... y acreditará Rendiciones de Cuentas Aprobadas – Ejercicio ....

d) Por último, el sistema en forma automática cancelará Rendiciones de Cuentas Aprobadas - Ejercicio ... y descargará o acreditará en la cuenta del responsable.

2.- Para los Bienes del Estado.

a) Cuando se produzca la asignación, provisión o entrega de bienes ó especies, el sistema de Patrimonio, debitará en la cuenta del responsable y se acreditará la cuenta Bienes en Servicios ó en Custodia.

b) Cuando se produzcan cambios de destino de los bienes o cambios de responsables, se debitará al nuevo responsable que recibe los bienes y se acreditará al anterior responsable que los entrega.

c) Cuando se devuelvan los Bienes al Sistema de Patrimonio, producida la recepción de conformidad, se efectuará el contra-asiento correspondiente.

d) Para el caso de bienes de consumo, el procedimiento es similar al de fondos y valores, teniendo cuidado con que las cuentas represente adecuadamente las situaciones.

Este sería, en nuestra opinión, un marco conceptual lógico, y una de las formas, pueden existir otras, para lograr la integración de las distintas ramas que componen la Contabilidad Gubernamental, porque como vieron a lo largo de esta descripción, no hicimos distinción entre contabilidad presupuestaria, de fondos y valores ó patrimonial, relacionándolas de forma simultánea y directa con la contabilidad de responsables, porque cada rama ó porción se integra para conformar el Sistema Contable ó de Contabilidad General del Estado.

Para terminar, considero conveniente recordar que el sistema de contabilidad no es un fin en sí mismo, por lo que no debe trabar, burocratizar ó impedir la consecución de los fines del Estado, que es una herramienta que debe ser útil para que se logren de la mejor manera la satisfacción de las necesidades públicas, debiendo para ello brindar información oportuna, confiable, útil para la toma de decisiones, que represente razonablemente la situación patrimonial financiera y los resultados de las operaciones públicas, de manera que permitan su adecuada medición y juzgamiento.

FASCICULO 9

.Docentes:
María Nélida Maero de Ceriani
Gustavo E.nrique Wierna



"La circunstancia de ser el Estado una Hacienda de consumo en su núcleo central, de condiciones erogativas, no excluye la necesidad que disponga de un patrimonio. o sea un conjunto de bienes económicos, con el objeto de organizar y prestar los servicios públicos indivisibles que constituyen el fundamento de su existencia y su finalidad patrimonial.

Para evitar errores en los procedimientos y, en las técnicas organizativas y contables, e preciso destacar la diferencia que ofrece el concepto de patrimonio en la hacienda privada y en la hacienda del Estado"[(1)].

Mientras que para la hacienda privada consideramos Patrimonio al conjunto de bienes y cargas o deudas atribuibles en derecho a una persona de existencia visible o jurídica. Para el Código Civil Argentino, el conjunto de bienes de una persona constituye su patrimonio *(art.2312 in fine)*. La palabra bienes utilizada en ese texto legal comprende a los objetos materiales o corpóreos susceptibles de valor –en nuestro ordenamiento jurídico se denominan cosas- y a los objetos inmateriales o incorpóreos, también dotados de valor económico le denominamos derechos[(2)]

Es una de la característica fundamental de la Hacienda Pública, el obtener los medios para cumplir con sus fines del pueblo mediante su poder de imposición, los medios obtenidos de esa fuente, y de los que provienen de actividad que por los servicios divisibles cobra como cánones y retribuciones prestadas por sus órganos y organismos

.

Ese conjunto de bienes constituye el patrimonio del ente político que denominamos Estado, que si bien en última instancia pertenecen al pueblo se encuentra administrados por el Gobierno del Estado, que tiene su guarda, uso para los cuales se encuentran destinados y la responsabilidad política y patrimonial sobre los mismos,

.

Dividimos la gestión administrativa del Estado en dos grandes esferas: la gestión financiera y la gestión patrimonial. La primera tiene por objeto reunir los medios monetarios y aplicarlos en los gastos públicos, mediante las denominadas operaciones fundamentales del Presupuesto. La Segunda, la posesión estática, tiene a la conservación del de los elementos que lo forman, en sentido físico y en el jurídico. Se destinan para la prestación de los servicios públicos, esto produce entradas y gastos por su, adquisición y mantenimiento dando lugar a una vinculación permanente entre la gestión financiera y la patrimonial.

"El patrimonio del Estado como materia administrable, como objeto de la gestión patrimonial desarrollada por los órganos ejecutivos de la hacienda, es el conjunto de bines susceptibles de posesión estática - cosas muebles e inmuebles, ciertos derechos patrimoniales y créditos que el Estado posee y que pueden ser utilizados como instrumentos material de los servicios públicos, o como fuentes de rentas aplicables a esos mismos servicios, Esta definición del patrimonio del Estado difiere en varios aspectos de las dadas para el patrimonio de las empresas privadas, ella sólo incluye los bienes inmuebles de dominio privado, los bienes de uso permanente, es decir, los que no están destinados al consumo en transcurso del ejercicio, los valores mobiliarios y los créditos a favor del Estado. No involucra la definición de las deudas, pues la determinación no tiene trascendencia. También se excluye el dinero, porque ingresa al tesoro para ser aplicado a la prestación de los servicios públicos y no para atesorarlo o poseerlo en permanencia. el dinero se computa en la contabilidad financiera y no en la administración y en la contabilidad patrimonial " [(3)]

[(1)] ATCHABAHIAN, Adolfo *Régimen jurídico de la gestió y del control en la hacienda pública.* pg.441
[(2)] IBIDEM , pg. 442
[(3)] IBIDEM, pg. 449.

Los bienes y cargas en la hacienda privada se encuentran vinculadas al sujeto como elementos homogéneos por una consideración jurídica, -la universalidad de derecho- y por una consideración económica -la valuación en dinero-; en cambio, el patrimonio del Estado como materia administrable se vincula con la hacinada homogeneizando por un carácter común: la posesión estática permanente.

En la administración privada el patrimonio de la empresa se utiliza para obtener réditos que le signifiquen beneficios que le permitan subsistir y cumplir los fines para los cuales fueron creadas, demostrando su solvencia mediante la confección de Estados demostrativos. Mientras que la contabilidad pública persigue varias finalidades con los bienes que posee, a) determinar que bienes para permitir su utilización y conservación física y jurídica; b) regular con normas la gestión de los bienes; c) delimitar la responsabilidad de los agentes encargados de su administración. No persiguen demostrar la solvencia del Estado sino que los bienes poseídos son suficientes para prestar los servicios públicos.

Como producto de la diversidad de servicios públicos que requiere la sociedad el Estado procedió a la desconcentración de su gestión asignado a tres órganos, con la categoría de Poderes, pero de sola persona jurídica: las atribuciones fundamentales, para ejercer el Gobierno, a las cuales dotó de las normas y los bienes necesarios que le permitan cumplir las funciones asignadas por la Carta Magna que los rige.

Cada uno de éstos órganos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, fueron dotados por normas especiales de la facultad de contar con una desconcentración funcional mediante la creación de órganos secundadores de su gestión (legislativa, ejecutiva y judicial) a las que asignan cometidos específicos y ponen a su disposición los medios necesarios (normas, personal y bienes administrables). Al ser ésta una parte de un órgano que como gobierno ejerce el Poder, les denominamos: Reparticiones órbita del Poder Ejecutivo, Juzgados y dependencias (aunque es acertado y aceptado llamarlas Reparticiones) del Poder Judicial, y comisiones o servicios en el Legislativo. Todas ellas, como recordarán por haber visto en temas anteriores, forman el núcleo erogativo que denominamos "hacienda central", gastos que se atienden con las Rentas Generales.

Atendiendo a la diversidad de funciones a cumplir, conforme las necesidades que deben satisfacerse, el Gobierno procedió a la descentralización de funciones creando entes dotados de personería jurídica propia, que le permite adquirir derechos y contraer obligaciones a los cuales denominamos: organismos o entidades descentralizados, que por las normas de creación les fueron asignadas funciones y afectado un patrimonio formado por la capacidad de percibir pagos por los servicios prestados, asignaciones del presupuesto general y bienes públicos afectados a estos entes.

Los bienes administrados por los organismos descentralizados y por la hacienda desconcentrada forman parte del patrimonio público que el Estado tiene la obligación y la responsabilidad de administrar, custodiar y en muchos casos acrecentar. Pero no debe perderse de vista que todos ellos pertenecen a un sujeto colectivo, que denominamos pueblo que los entregó para que mediante ellos satisfaga las necesidades colectivas.

Coexisten con los órganos dependientes de la Hacienda Central y de los organismos descentralizados, otras entidades que son verdaderas haciendas semipúblicas; por las funciones concurrentes con el Estado que poseen o por haber recibido aportes o subsidios para su instalación y funcionamiento, que denominamos haciendas o entes paraestatales, sobre las cuales el Estado posee facultades de control por medio de órganos y organismos específicos.

La ley 13.653, texto ordenado en 1955, con modificaciones por la ley 14.380 del decreto ley 76757 y por la ley 15.023, creó dentro de los organismos descentralizados, con el

nombre de Empresas del Estado, entes que, dentro de la administración fueron llamado a cumplir funciones de índole comercial, industrial de prestación de servicios públicos de carácter similar.

Los bienes de las entidades autárquicas cuya actividad es puramente administrativa, se incorporan en su totalidad al patrimonio del Estado (caso de las Universidades Nacionales), en cambio, para las empresas del Estado es conveniente hacer figurar en el Patrimonio del Estado la diferencia entre el activo y el pasivo es decir, el patrimonio neto, sustancia líquida o capital efectivo. (4)

El Código Civil en sus artículos 2339 al 2342 y 2344, procede la que comúnmente denominamos clasificación jurídica de los bienes que integran el Patrimonio del Estado.

De acuerdo con ella visualizamos dos grandes grupos: Los Bienes del Dominio Público y los del Dominio Privado.

Los Bienes del Dominio Público, son naturales y artificiales. Se consideran naturales aquellos bienes en los cuales la mano del hombre se encuentra ausente, y cuya posesión ejerce el Estado en virtud de ejercer la Soberanía en nombre del pueblo. Según el artículo 2340 del Código Civil se encuentran comprendidos en este grupo, los mares territoriales hasta la distancia que determine la legislación especial, los mares interiores, bahías, ensenadas, puertos ancladeros, los ríos y sus cauces, las playas del mar y las riberas internas de los ríos, los lagos navegables y sus lechos, las islas ubicadas en curso de agua del dominio público. Son bienes que por encontrarse fuera de los actos civiles y comerciales, es por ello que revisten el carácter de imprescriptibles, inalienables e inembargables, encontrándose destinado al uso común de los miembros de la comunidad.

Los bienes del dominio público artificial son aquellos cuya existencia es fruto de la actividad humana, que fueron construidos para satisfacer una necesidad pública y que pueden estar destinados al uso común de los habitantes o al uso privado de la Administración. Tal el caso de un edificio construido como sede de un Ministerio o una Oficina Pública, el Código Civil menciona integrando esta categoría las calles, caminos, plazas, puentes y demás obras efectuadas para utilidad y uso común de los habitantes.

Estos bienes comparten el carácter de los bienes del dominio público en cuanto y no pueden ser grabados con derechos reales mientras dure su afectación al dominio público.

El Dominio Privado del Estado, se encuentra integrado por bienes Inmuebles, muebles, semovientes e inmateriales, destinado a ser usado como medios para la satisfacción de las necesidades, del pueblo o de la Administración.

A los bienes Inmuebles del dominio privado podemos clasificarlos en disponibles, son bienes que por no encontrarse afectados a un servicio público, ni hallarse fuera del comercio por una disposición especial (generalmente una ley) pueden enajenarse a título oneroso (caso de una venta) o gratuito (donación a una entidad de bien público. Indisponibles son aquellos bienes inmuebles en los cuales funcionan servicios públicos, y no pueden ser enajenados mientras se encuentran afectados el servicio.

Los bienes inmateriales, que aparecen en esta clasificación efectuada con criterio jurídico son aquellos productos de invenciones, patentes o marcas de fabrica que pertenecen al Estado.

(4) IBÍDEM, pág. 452

Al respecto de esta clasificación nos referiremos más adelante, cuando hagamos referencia a las valuaciones y registraciones

.

Podemos clasificar los Bienes del Estado, siguiendo el criterio que los tratadistas denominaron: Contable, partimos de una agrupación en Bienes en General y bienes del Estado en Particular.

El primer grupo se encuentra integrado por los:

Los bienes Disponibles, que son enajenables, pueden ser objeto de venta, permuta y grabados por derechos reales.

No disponibles: por su naturaleza no son enajenables (caso de los bienes del dominio público natural y artificial mientras subsista su afectación al uso público y los declarados Patrimonio de la Humanidad), y los bienes inmateriales del Pueblo sobre los cuales el Estado, solo tiene la obligación de su conservación y acrecentamiento. Entre estos bienes inmateriales del Pueblo podemos considerar la Educación y la Salud que forman el Capital Humano con que cuenta el Pueblo, como medios para lograr su finalidad: el Bien Común.

Fructíferos: son aquellos bienes que significan ingresos para el fisco (alquileres de inmuebles y de equipos), o que evitan gastos

.

En el segundo grupo: de los bienes muebles en particular, encontramos:

Bienes de uso relativamente perdurables. son aquellos que por no consumirse en el primer uso deben registrarse en la contabilidad de bienes (casos de muebles y útiles)

Consumibles: desaparecen con el primer uso, tal caso de los alimentos, papeles. Objetos de oficina y drogas de laboratorios.

Materias primas: son aquellos bienes que son transformados mediante un procedimiento de fabricación por las empresas públicas.

La Ley Nº 24.156 por su artículo 137 inciso a) derogó el Decreto Ley 23.354 que con el nombre de Ley de Contabilidad regía desde el 31 de diciembre de 1956, excepto los artículos 51 al 54 referidos a la gestión de los bienes y 55 a 64 que tratan de las contrataciones, disposiciones que aún siguen vigentes, por cuanto la citada Ley se refiere a la Administración Financiera. y para los sistemas que comprende la Ley (los Financieros) incluyó dentro de la Contabilidad Pública, la Teneduría del Libros con el nombre de Contabilidad Gubernamental-

En el Programa de la Reforma de la Administración Financiera Gubernamental de 1.992 se dedica el Capítulo VII para enunciar el sistema de bienes del Estado, el cual fue definido como un "conjunto de normas, organismos, recursos y procedimientos que se aplicarán para las altas y bajas del patrimonio del Estado de bienes a los que es menester ingresar, registrar, conservar, mantener y proteger y eventualmente reasignar" es por ello que la Ley 24.156 expresa:

.

"Artículo 43: El registro de las operaciones se integrará con los siguientes sistemas:

1.- Financiero, que comprenderá:

c) Presupuesto;
d) Movimientos de Fondos y Valores;

2.- Patrimonial , que comprenderá:

a) Bienes del Estado;
b) Deuda Pública;

Los bienes comprendidos en la denominada Contabilidad Gubernamental, son los bienes muebles e inmuebles en uso, que forman parte de los Sistemas Patrimoniales y no de los financieros.

Las altas de los bienes se producen por la incorporación al patrimonio del Estado a título gratuito u oneroso, o son el resultado de bienes producidos por el mismo Estado y las bajas por término de la vida útil, venta, pérdida, u obsolescencia

El citado documento (El Programa de la Reforma) establece las características que tendrá el sistema, que debe distinguir entre los bienes los bienes públicos y los privados, estableciendo que los bienes de dominio público, que por su naturaleza (materiales e inmateriales), están destinados al uso común o general de todos los habitantes, consisten en el ejercicio de un poder de custodia, vigilancia o de policía, en acciones de mantenimiento y en otorgamiento de concesiones o permiso de uso.

La norma legal que se dicte deberá establecer las circunstancias y con qué condiciones podrán gravarse, donarse, transferirse a otras instituciones públicas o venderse. Se establecerá la necesidad de que las instituciones preparen un plan de mantenimiento periódico de la estructura física y de sus instalaciones. Debiendo el sistema que se dicte tener en cuenta que determinadas áreas de servicios públicos puedan hacerse mediante contratos de concesión.

En el Programa de la Reforma se habla de un Registro de Bienes Inmuebles, mediante un sistema computarizado en el que se inscribirán los títulos por los cuales se adquieran, tramiten o extingan derechos reales sobre bienes inmuebles, los contratos de concesión de bienes, las resoluciones o sentencias judiciales de ocupación. Se establecerá un sistema de información que integrará a la contabilidad general el inventario de bienes y los registros analíticos y que, a su vez, producirá la información por tipo de bienes, por dependencia, por ubicación geográfica y por responsable,

En resumen el Programa de la Reforma, que a la fecha aún espera el dictado de la norma que establecerá el sistema de bienes, y que como ya lo expresamos debe ser un Sistema Patrimonial que no diferirá sustancialmente con el que establece la Ley de Contabilidad (dictada mediante Decreto Ley 23.354/56). Pero que debe incluir la custodia los bienes inmateriales propios del pueblo (Sentido de Pertenencia, de Pueblo o Patriotismo) Tradición y medio ambiente-

Solamente a título de información recordemos que el Capítulo V de la anterior ley de contabilidad, se encontraba reglamentado por el Decreto Nº 2.045/80 el cual establecía los distintos registros de los bienes que básicamente son: Registro de inmuebles sin destino; Registro de requerimientos de inmuebles; Registro de inmuebles enajenables Ley Nº 13.519; Registro de inmuebles arrendados y Registro de inmuebles concedidos en uso precario. Que por la denominada ley 22.423 se facultó al Poder Ejecutivo mediante remate público a vender los inmuebles del dominio privado, por Decreto Nº 586/81 se actualiza la reglamentación determinando las áreas de responsabilidad de las Unidades, complementando en un Anexo I las especificaciones relacionadas a la gestión de los bienes inmuebles, equipamientos (estableciendo una tipificación de los mismos.)

En cuanto a la resignación de los bienes el decreto Nº 13.100/57 y 5.506/58, disponen la obligación de la Contaduría General de la Nación de llevar anotación permanentemente actualizada de todos los bienes del Estado.

En lo referente a la catalogación por 19.900 se crea el sistema nacional de catalogación, cuyo objetivo fundamental será establecer criterios uniformes para la caracterización de los efectos, mediante procesos coherentes, de denominación, identificación, clasificación y codificación. Por Decreto Nº 3283/73 se procedió a reglamentar el Sistema Nacional de Catalogación.

El Sistema de Administración de Bienes, con algunas modificaciones, existe pero es necesario su actualización, partiendo de un nuevo sistema de identificación mediante el uso de tecnología avanzada y previendo su constante actualización.

Existen problemas fundamentales que debe resolverse antes del dictado del sistema de Administración de Patrimonio del Estado, tales como:

♦ Los sistemas de valuación para los bienes, tanto para los bienes del Dominio Privado, como para los del Dominio Público Artificial

♦ Partiendo de la definición que se tome del concepto del Patrimonio Estatal, teniendo en cuenta que el mismo por sus bienes no demuestra su solvencia ni su capacidad para contraer deudas.

♦ Los bienes inmuebles artificiales, afectados al servicio público debieran inventariarse por el costo una vez terminada su construcción, cuando se produce la recepción de la obra y se libra al uso público, antes figurarán en la contabilidad de gestión como obras en ejecución.

Los bienes muebles se incorporan a los Registros cuando se procede a su adquisición y recepción de conformidad por el precio de adquisición. Cuando se trata de bienes usados que existían a la fecha de confección de inventario, el criterio dependerá de la norma que se establezca, la cual puede inclinarse por una tasación o asignarle un valor de reposición

♦ Determinar que clases de bienes se valuarán en conjunto económico o funcional.

♦ Si los bienes muebles serán sujetos a Amortización, establecer los fines para los cuales se amortizan y los criterios de amortización. d) Determinar con claridad que los gastos de mantenimiento que no signifiquen aumentos de valor son solamente gastos, que no influyen en el valor de inventario.

Los manuales de procedimientos deben responder a los criterios de identificación, valuación, y establecer las responsabilidades del agente público que a cuyo uso lo tiene asignado.

Con respecto a la Presentación del Estado Patrimonial:

Hemos sostenido que los bienes que posee el Estado, no deben tomarse en cuenta como un conjunto de bienes y derechos con los cuales deben hacerse frente a las deudas contraídas por sus Gobernantes, porque el titular de la Hacienda Pública es el Pueblo.

Los bienes inmuebles librados al uso a la utilidad pública pueden figurar valuados pero este importe solamente refleja un Capital de Trabajo que posee un Estado para la prestación del servicio, para poder constituir Derechos Reales sobre ellos, debe previamente desafectarlos del uso público.

***Lo que importa a un futuro acreedor es la capacidad para endeudarse*,** por ese motivo los bienes inmuebles o muebles incluidos en un cuadro de Activo de un Estado, no se enfrentas con las deudas que el mismo posee, para determinar un Capital. Los Acreedores e Inversores en un país se mueven por otro criterio, comúnmente denominado "Riesgo País"

demostrativo del potencial económico para tributar y como factor determinante el comportamiento de la clase dirigente (los Gobernantes en turno) para cumplir sus compromisos contraídos. y la estabilidad de de los mismos

Cuando nos referimos a las Clasificaciones de los Bienes de Dominio Público, dije que debía efectuarse una acotación relativa a los Bienes Inmateriales que forman parte del patrimonio de un Pueblo, y que el Gobierno tiene la obligación de mantener, custodiar y acrecentar.

Son bienes existentes nacidos de la identidad étnica e histórica, que se manifiesta en el sentido de pertenencia al pueblo (sentido de patria y patriotismo), la cultura basada en el patrimonio histórico que debemos preservar, los grupos humanos que conforman la identidad y los valores de un pueblo y en su idioma.

La comunidad internacional determinó que bienes inmateriales y materiales que por sus características e importancia histórica sean considerados como **Patrimonio de la Humanidad.** Los Estados en los cuales se encuentran ubicados asumen la responsabilidad de preservar, tales bienes. Como así mismo el medio ambiente, el aire, el agua y los recursos no renovables de la Naturaleza. Esto es una materia de incumbe a la Contabilidad Intergeneracional. .

En mi opinión los bienes que no son mesurables y fueron declarados patrimonios del o de los pueblos, deben ocupar un lugar en el accionar de los Estados, no creo que deba efectuarse un registro contable, pero si considero que toda Región Internacional, Nación, Provincia y Municipios y deben prever en sus presupuestos las partidas necesarias para la preservación de tales bienes, que pertenecen a la especie humana en general, pero a ningún Estado en particular.

En lo que respecta a los bienes físicos, tanto muebles como inmuebles debe tomarse la información del Sistema de Administración de Bienes, y las providencias del caso para que los presupuestos anuales contemplen las partidas necesarias para su conservación y reposición, como así mismo el cálculo de los ingresos que pueden representar las ventas de bienes en desuso, rezago y obsolescencia,

Las privatizaciones

El Diccionario de la Real Academia Española, recibe al término privatizar, como un derivado del latín *Privativus* y el sufijo verbal *izar*; como transferir una empresa o actividad pública al sector privado.

Comenzamos a referirnos a las Privatizaciones de los Servicios Públicos citando una Conferencia dictada por el Dr. Rodolfo Barra en la cual nos dice:

"*Desde el comienzo de la década del '80 estamos viviendo, en todas las naciones, el debate y la experiencia del proceso privatizador. Este fenómeno - sin duda una reacción y giro de 180 grados con relación a las políticas hasta entonces seguidas - comenzó en las naciones más desarrolladas, incluso en los EE.UU, que en realidad no habían experimentado un fuerte proceso previo de estatización, por lo menos en lo que respeta a la institución del "Estado Empresario".*

"Esta verdadera revolución mundial que cierra el siglo XX es una reacción frente a una situación que en diversos grados de intensidad se había desarrollado también a escala planetaria, en especial, muy fuertemente en los países comunistas, como un imperativo categórico de la ideología marxista-leninista, e incluso como un requisito de dominación de la estructura centralista del partido único". [(38)]

Pero esto no es una novedad de este siglo, sino que vemos el fenómeno en el transcurso de la historia social de la humanidad. Desde el comienzo de la existencia del hombre, ya sea que aceptemos la creencia de la creación efectuada por un Ser Superior y Todopoderoso como nos narra la Biblia, o la evolución de las especies luego de un "Bing Bang" el resultado es el mismo, porque depende de un sujeto libre: **el hombre.**

Cuando los primeros habitantes respondiendo a su naturaleza de seres sociales, se agruparon en comunidades, nacieron las necesidades públicas, desde la defensa de las agresiones del medio y de ellos mismos, hasta las de subsistencia, partiendo de la tribu y pasando por clan llegaron al Estado Servidor, y cuando no se sintieron satisfechos tomaron en sus manos las funciones que les había otorgado su naturaleza, dando lugar a una privatización, de los, a los que luego le seguiría una estatización.

El dominio del hombre sobre los medios trajo consigo, como una consecuencia de la lucha interna librada dentro de sí mismo, la dominación del hombre por el hombre el nacimiento de la esclavitud y de la distribución de las riquezas conforme el ejercicio del poder. Así vemos que las primeras organizaciones sociales para los trabajos más duros se "usaban" a hombres de pueblos vencidos, o capturados para tales fines. El Dr. Horace W. Bliss en su libro de Historia Económica y Social nos dice "El progreso material de la raza humana se basó siempre en la desigualdad existente entre la libertad del trabajo y la esclavitud".

Ahora denominamos con el término genérico de privatización a la transferencia al Sector Privado de la explotación de un servicio público o de una actividad que para lograr el bien común debe prestar el Estado, pero éste, por medio de sus representantes y basado en el principio de subsidiariedad, dispone que lo preste la actividad privada

.

En el libro "Reforma del Estado y Transformación Social", publicado por Editorial Ciencias de la Administración en Buenos Aires en 1990, con la autoría de los doctores Carlos Saul Menem y José Roberto Dromi, en página 19 se refieren a los ***principios*** que mueven la Reforma del Estado, citando:

1) Unidad nacional,

2) Realismo,

3) Planificación,

4) Participación,

5) Economía popular de mercado,

6) Iniciativa Privada,

7) Empresariado estatal coyuntural,

8) Prestaciones Públicas justas y eficientes,

9) Descentralización,

[(38)] BARRA, Rodolfo, conferencia en el Colegio de Abogados de la ciudad de Buenos Aires al 4.07.91. Citada por MERTEHIKIAN, Eduardo en: La Iniciativa Privada en la concesión de obra y de servicios públicos. Ed. Depalna 1992, pág- 21

10) Integralidad .

Como ***objetos*** (metas sustanciales a lograr) en folio 32, establece el siguientes decálogo:

1) Reocalización del Estado,
2) Redistribución de la economía,
3) Reorganización del gobierno,
4) Reconversión de la descentralización,
5) Recreación del control,
6) Reinstalación legislativa,
7) Redefinición federal,
8) Redimensión municipal,
9) Reformulación del derecho, y
10) Renovación del Estado.

Como ***instrumentos*** de la Reforma la Ley 23.696, contempla aclarando que no corresponden a una enumeración taxativa, sino enunciativa, y que pueden ser utilizados indistintamente o combinados entre ellos, citando en página 83 los siguientes:

1) Privatización,
2) Concesión por iniciativa estatal,
3) Concesión por iniciativa privada,
4) Licencia y permiso,
5) Provincialización,
6) Municipalización,
7) Programa de propiedad participada,
8) Cooperativización,
9) Locación,
10) Administración,

1) Privatización:

El artículo 11 de la ley 23.696, faculta al Poder ejecutivo Nacional para proceder a la privatización total o parcial de servicios, prestaciones u obras cuya gestión se encuentre a cargo o a la liquidación de las empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas, cuya propiedad pertenezca total o parcialmente al Estado Nacional que hayan sido declaradas o sujetas a privatización.

Las privatizaciones pueden hacerse en forma total o parcial, es decir por unidades económica operables o la venta total de la empresa. , O por la venta de acciones o la parte del capital social que posee el Estado.

2) Concesión por iniciativa estatal:

La concesión es el traspaso de los poderes propios de la Administración a un particular. El Poder transfiere un derecho o el ejercicio del mismo a un particular para la construcción y/o administración y explotación

.

Existen dos modalidades de concesión: la concesión de un servicio público, que debe ser prestado por el concesionario, y la concesión a la actividad privada de una obra pública. La concesión de un servicio público es el contrato por el cual el Estado encomienda a una persona física o jurídica, privada o pública el funcionamiento de un servicio público, donde el concesionario actúa a su propio costo y riesgo, siendo el precio pagado por los usuarios. La concesión de obra pública es un sistema de contratación cuya particularidad es la modalidad del pago del precio. Es una ejecución de obra contratada por la Administración a una empresa para su ejecución que se remunera otorgándole durante un plazo la explotación de la obra pública que ha construido

3) Concesión por iniciativa privada:

La actividad privada solicita la concesión de una obra determinada, que fue declarada por la autoridad con competencia para ello de interés público. En este caso el Estado puede convocar a un concurso de proyectos integrales entre los que tuvieron la iniciativa y quienes se presenten al concurso, si existe una obra que puede considerarse más conveniente, se llamará a mejorar ofertas y si fueran de equivalente conveniencia, se preferirá al que tuvo la iniciativa.

Para la concesión por iniciativa privada el Estado debe exigir una garantía suficiente que asegure el cumplimiento de la concesión.

Constituye un sistema que permite a los particulares que tienen interés en colaborar con el Estado invertir su capital con una finalidad productiva.

4) Licencia o permiso:

El Estado por medio del órgano con competencia otorga el permiso o licencia para la explotación de un servicio público, los cuales deben hacerse mediante un proceso de Privatización que contemple los servicios incluidos bajo el régimen de exclusividad y bajo el sistema de libre competencia; el plazo, la ubicación geográfica comprendida, las obligaciones y los derechos, el sistema tarifario, el régimen sancionatorio aplicable, todo ello sujeto al control del servicio por el Estado

5) Provincionalización y 6) Municipalización:

Es la transferencia de servicios que la Nación presta a las Provincias, y la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, y que las Provincias pueden mediante convenios transferir a los Municipios.

7) Programas de propiedad participada:

Los programas de propiedad participada posibilitan el acceso de los trabajadores a la propiedad total o parcial de sus fuentes de trabajo. Se puso en práctica en administraciones provinciales con la modalidad de "iniciativa privada"

8) Cooperativización:

La Ley 23.696 otorga preferencias para la adquisición de empresas sociedades, establecimientos y bienes de las haciendas de producción declaradas en privatización a:

- Los empleados de los entes a privatizar.

- Los usuarios titulares de los servicios prestados por el ente o a las cooperativas que ellos organicen.

- Los productores de materias primas cuya industrialización constituya la actividad del ente a privatizar.

9) Locación:

Como una herramienta para la reestructuración de las empresas la ley prevé la locación de las empresas con opción de compra o sin esa opción.

10) Administración:

Esta forma de privatización puede ser con opción de compra, por un plazo determinado. La administración tiene carácter oneroso, y puede estar referida a los resultados.

Los procedimientos que establece la ley para determinar el destinatario de la privatización debe efectuarse por

a) Licitación pública.

b) Concurso público.

C) Remate público.

d) Contratación directa

En todos los casos la determinación del procedimiento de selección debe ser dispuesta y justificado por la autoridad de aplicación.

El interés Público:

Nos hemos referido al interés público, cuando hablamos de una empresa o un servicio que se encontraban sujetos a privatización. Resulta conveniente dedicarle un párrafo para aclarar conceptos. El interés público como dice el Dr. Héctor Escola, "Es el fundamento de toda la rama del derecho". [39] que encontramos en el camino que el Gobierno debe recorrer para lograr el bien general que permita al pueblo gozar de la paz social.

El interés público no es el "término par" opuesto al interés particular, porque el interés particular se refiere a un sujeto en singular, mientras que el interés general se encuentra referido a un sujeto colectivo, que denominamos pueblo.

El interés público no es el "término par" opuesto al interés particular, porque el interés particular se refiere a un sujeto en singular, mientras que el interés general se encuentra referido a un sujeto colectivo, que denominamos pueblo.

El ***interés público*** es lo que debe mover al Poder para emprender el camino al Bien Común, es algo así como *el acicate* [40] de la espuela con la que el pueblo debe *instar a la Política* en la senda que transitan y **cuya meta es el *bien común.***

[39] ESCOLA, H. El interés público Depalma, Buenos Aires, 1.989 pág. 235

[40] ***Acicate:*** Punta aguda colocada en la espuela del jinete para apurar al caballo, Se usa también como *incentivo*

El avance de las ciencias, las técnicas y las artes demandan necesidades en forma: creciente, repetitivas y cambiantes en los medios y las formas de satisfacerlas. El interés público presiona a la Política para que emprenda los cambios necesarios en los mecanismos y técnicas de satisfacción de las necesidades públicas, sin renunciar a sus virtudes y valores que constituyen el núcleo vital por el cual un pueblo, es precisamente .eso: ***Un Pueblo, una sociedad unida por vínculos de vecindad que reconoce una historia y una tradición común que se fundamenta en un espíritu de pertenencia.***

Con esos fundamentos se encararon los procesos de privatizaciones, que a la fecha de edición del libro citado - Reforma del Estado y Transformación Nacional (*segunda quincena de julio de 1990*) se encontraban sujetas a privatización, las Haciendas que se mencional en el **Anexo I (pág.)**

Resulta interesante que a la fecha, mirando el presente, podamos tener una idea del estado en que se encuentran esas privatizaciones. Es por ello que agregamos como un apéndice actualizado, integrando el **Anexo II** pág), confeccionado al 3l.12.98 por cursantes de la Maestría en Administración y Contabilidad Pública de la Universidad Nacional de Misiones, señores: Osvaldo Rey Bouix, Alfonso Mártir Mendieta y Luis Mario Pastori.

Pero resultaría aún más interecante efectuar un análisis al 31 de dicimebre de 2002. para observar el estado de esas haciendas.

APÉNDICE

TRES SISTEMAS IMPORTANTES:

LOS DE: CONTRATACIONES. DE BIENES, Y DE CONTROL

En el Sector Público son fácilmente identificables tres Sistemas: Los Bienes, las Contrataciones y control que une a ambos y a toda la Administración:

Corresponde a la Administración Pública, integrada por la estructura desconcertada de los tres órganos en quienes descansa el Poder otorgado por el pueblo a sus representantes Legislativos, Ejecutivo y Judicial, que por obran con la personalidad pública 'Estado' y que denominamos Hacienda Central, cuyos gastos son atendidos con las Rentas Generales. Y la Hacienda Descentralizada integrada por los Organismos Descentralizados, que poseen una personalidad jurídica de Derecho Público propia, con capacidades de tomar decisiones y administrarse, pero sujetas al control jerárquico y jurisdiccional del Órgano del cual dependen jerárquicamente.

Los sistemas, de Contrataciones, de gestión de los bienes de los Estados son considerados accesorios, por oposición a los que responden al uso y aplicación de los fondos que se consideran fundamentales. Ello no sisgnifica que no sean importantes, aún más debemos considerarlos necesarios para que el Poder pueda cumplir su mandato de hacer y su función de gobernar conforme el Mandato Presupuesto, ambos sistemas se refieren también al manejo de la riqueza, son los lugares comunes en los cuales ocurren los perjuicios al patrimonio público y despilfarros de los aportes del Pueblo.

.

Mediante los sistemas Contrataciones y de Bienes Públicos, se producen los movimientos del Erario, tanto en la actividad Pública, por ser propiedad del Pueblo, que en un sistema republicano representativo es administrada por los representantes que tienen a su cargo el mandato de Gobernar al Pueblo y su interés debe ser el bienestar de la generalidad. La Hacienda

Privada, es administradas por sus dueños, donde el interés particular que es su principal móvil y fundamento de su existencia. Pero ambas haciendas deben cumplir sus actividades en búsqueda de sus objetivos, dentro del Marco Jurídico que establecen los Estados.

Se encuentran estos Sistemas presentes en todos los lugares del Complejo Económico, Financiero y Administrativo de un Estado, tanto lo que podemos denominar Hacienda Pública, como la llamada Hacienda Privada.

Así la Hacienda Pública y la Privada conviven en el mismo espacio y tiempo, siendo sus actividades regidas por un Ordenamiento Jurídico que pueda garantizar el goce de sus derechos dentro en el ejercicio de la libertad, dentro de un mismo Orden Público.

Todo hecho de riqueza, transacción comercial, patrimonial o civil que se genera dentro del complejo se encuentra comprendido el alguno de los regímenes que integran los sistemas del Tesoro y el Patrimonial. Desde la simple adquisición de un producto alimenticio por una ama de casa en un almacén de barrio, que indudablemente genera un hecho impositivo que hace necesaria la presencia del Sistema de Tesoro, hasta el uso y el abuso de los bienes destinados a la prestación de los servicios públicos, todo interesa a los habitantes que son propietarios de la Hacienda estatal. Este interés público legitima el control que debe ejercerse sobre los sistemas de construcción de bienes inmuebles destinados al uso público, de la prestación de los servicios, de la adquisición de insumos que generan movimientos del Tesoro.

Consultando un apunte tomado del Prof.. Oscar Juan Collazo encuentro lo siguiente '*los Servicios de los bienes del Estado, del manejo de los Fondos y del Control se encuentran diseminados en toda la estructura, son como esos espíritus que nos condenan cuando obramos el mal, que no nos impiden obrar, pero tampoco olvidar el mal o el error cometido'*

.

Los sistemas de contrataciones de bienes físicos, servicios personales, financieros etc., son los que confieren movimiento al Erario, y es precisamente allí donde debe imperar el control público como sindéresis de la Política y la garantía del Pueblo que por ser el dueño de la hacienda no puede encontrarse ausente.

Tiempo después comprendí la razón que le asistía, ***si el Control de la cosa pública no funciona como el sistema biológico del dolor: no existe, en la realidad es solamente una ficción para ilusionar a un Pueblo incauto, que cree que Gobierna por medio de sus representantes, que por imperio del Artículo 38 de la Constitución ya no representan al Pueblo sino al Partido Político por el cual fueron postulados.***.

.

FASCICULO 10 (a)

.Docentes:
Gustavo E.nrique Wierna

La Cuenta General del Ejercicio o Cuenta de Inversión



Simbolizamos la Cuenta General del Ejercicio, con una balanza. En uno de los platillos colocamos el Presupuesto, y en otro la Cuenta de Inversión, cuando ambos se encuentran en equilibrio, nos indican la bondad y el cumplimiento del mandato de hacer

- A -

Terminología
:

A esta Institución la encontramos en Constituciones, Leyes, Cartas Municipales y tratadistas llamada indistintamente como: Cuenta de Inversión o Cuenta General del Ejercicio, en

ambos casos se refiere a la misma Institución que debe presentar el Mandante a sus mandatarios dando cuenta del cumplimiento de Gobernar, usando los medios que puso a disposición del él el Presupuesto General.

Constituye la Rendición de Cuentas que el Poder Ejecutivo en su carácter de Titular de la Administración, debe efectuar a su Mandante, el órgano Legislativo que en representación del pueblo dispuso mediante el mandato de hacer, denominado Presupuesto del Gobierno a la Comunidad para que esta pueda llegar a gozar del bien común.

No puede limitarse a meros estados demostrativos de los recursos recaudados y su aplicación a gastos e inversiones, sino que debe en su estructura y en la información que brinde imformación para que los Representantes del Pueblo y el Pueblo mismo puedan emitir juicios fundados respecto al obrar del Gobierno en su carácter de mandatario.

El Dr. Luis Pérez Colman, nos dice, refiriéndose a la denominación de esta institución: "Que la denominación de Cuenta General del Ejercicio aparece en la Ley de Contabilidad (Decreto Ley 23.354), con anterioridad las leyes 428 y 12.961 la denominaban Cuenta de Inversión. La Inversión sólo guarda atenencia con la aplicación de fondos y corresponde a los principios del control parlamentario que examina especialmente el destino dado a las autorizaciones para gastar. La denominación Cuenta General del Ejercicio, no solamente refleja ese campo, sino además, la oercepción de los recursos, créditos, patrimonio, ejecución del presupuesto, el estado de las cuentas de los responsables y situación de la deuda pública.

Joaquín V González, en el párrafo (§) 437 de su obra Manual de la Constitución Argentina, editado el 1897 refiriéndose a la cuenta de inversión nos dice: "Esta cuenta de que habla el inciso 7°, debe contener una relación detallada de todo gasto ordenado por cada Departamento del Poder Ejecutivo y la comparación de los recursos calculados y de su producido real. Con esta cuenta, que se remite al Congreso cada año, se dejan a su examen los libros de contabilidad y los documentos de referencia. Él deber de rendir la cuenta de inversión es imperativo para todo poder, departamento, oficina o persona que recibe fondos del Tesoro nacional para cualquier destino o en cualquier forma, e incurre en responsabilidad por el uso que de este hiciere. El dinero del Tesoro es obtenido del pueblo sólo para los propósitos públicos de la Constitución y de las leyes, y cualquier apropiación no autorizada por ley debe ser calificada como una usurpación o como un verdadero hurto de dineros del pueblo. La cuenta de inversión general remitida al Congreso, es examinada por una comisión mixta de tres Diputados y dos Senadores, nombrada por cada Cámara en la primera sesión ordinaria del año legislativo, votación nominal. Esta atribución debe ser considerada, además como un privilegio del Congreso, porque deriva del poder de levantar impuestos, fijar su destino y juzgar su aplicación, que es esencialmente popular. Las faltas que contra el honrado empleo de los fondos del Tesoro cometen los funcionarios públicos y toda otra persona que por cualquier motivo los tuviese a su cargo, traen consigo el enjuiciamiento por las Cámaras o por los tribunales de la nación según los casos"

Principios

La Cuenta de Inversión corresponde a la gestión de un Presupuesto, es por ello que su confección reconoce los mismos principios, reglas o normas del buen hacer que rigen para la confección del Presupuesto, como mandato de hacer, de la función de Gobernar.

X Universalidad: del Presupuesto debe incluir todos los recursos, todos los gastos sin que exista compensación entre ellos, y debe comprender a toda la actividad del gobierno tanto de la Administración Central como de toda la Administración Descentralizada. Empresa del Estado o cualquier otra forma que signifique aplicación de fondos públicos, La Cuenta debe contenerla totalidad de los ingresos y todo los entes y los estados contables de los mismos y en los casos que sea posible la consolidación de los mismos, para poder medir la actividad estatal en toda su dimensión , tanto económica como financiera.

X Unidad: La existencia de este principio, radica en que todas las decisiones deben estar articuladas en un conjunto armónico. Si el Presupuesto posee esta característica, Cuenta de Inversión, es la demostración del cómo se efectuó el mandato. gobernar emitifo por el Pueblo por medio de sus representates.

X Anualidad: El que el Presupuesto y la Cuenta de Inversión sean anuales, en la mayoría de los Estados tiene su origen en las Cartas Magnas que disponen esos Institutos de Conducción y Control de la Política.

La Constitución Nacional lo expresa como un mandato a los Representantes del Pueblo que integran los órganos Legislativos el dictar anual-mente el Presupuesto y aprobar o desechar la Cuenta de Inversión.

El artículo 127, referido a las Atribuciones y Deberes del Poder Legislativo, en su inciso 3) Dispone: Aprobar, observar o desechar anualmente la Cuenta General del Ejercicio que le remita el Poder Ejecutivo antes del 30 de junio, correspondiente al movimiento de la totalidad de la hacienda pública provincial realizado durante el año anterior.

Si bien al artículo 68 de la Constitución Salteña dispone la iniciativa de proponer el Presupuesto corresponde al Poder Ejecutivo lo faculñta además a proponer presupuestos plurianuales, que en ningún caso puedan exceder el período de la gestión del titular del Poder Ejecutivo. Ello no atenta contra la disposición de presentar anualmente la Cuenta General, por cuanto en el último párrafo del inciso 2) del citado Articulo 127, de expresa, en forma taxativa lo siguiente ***"No puede las Cámaras pasar a receso sin haber aprobado el presupuesto y considerado la cuenta general del ejercicio.***

Debe existir entre la Planificación General del Gobierno, y el Presupuesto una íntima relación puesto que el Plan General de Gobierno debe plasmar en lo que el Estado debe hacer, que sería que contenga lo que el Político prometió en su campaña proselitista, el Presupuesto constituye el Plan que debe ejecutarse en ese ejercicio y la Cuenta General, debe partir el conocimiento y juzgamiento de la gestión del Gobierno en la consecución de los objetivos (Control por las Cuentas) y la correcta aplicación de los medios previstos en el Presupuesto (Control de las Cuentas).

Porque el Gobierno debe informar ¿Qué es lo que quiere hacer? Es decir como va a Gobernar y ¿Conque lo va hacer?, es decir los medios que se destinan a cada acción de gobierno y quien es el responsable de la ejecución

X Claridad

La claridad del presupuesto es la resultante de la adecuada aplicación de los principios esenciales, en otras palabras este principio se cumple cuando el principio es universal, cuando tiene unidad, cuando se formula con la debida anticipación y se encuentra encuadrado dentro del Plan de Gobierno, todo ello expresado en forma clara que sea comprensible por todos los ciudadanos, y por sobre todas las cosas por los funcionarios públicos que por constituirse en ***"factores del bien común"***, deben saber interpretarlo y demostrar en la Cuenta de Inversión el cumplimiento de los objetivos previstos.

Es por ello que la claridad de la Cuenta depende en gran medida de la transparencia con que fue sancionado el Presupuesto

X Publicidad:

La publicidad de los actos de gobierno, constituye la esencia de los sistemas republicanos basados en la soberanía que reside en el Pueblo, que la ejerce por medios de sus representantes a los cuales se les asignó la facultad de Gobernar, facultándolos a valerse de las rentas públicas para satisfacer las necesidades, Es por ese motivo que la Cuenta de Inversión o Cuenta General del Ejercicio, es el sistema por el cual el Poder rinde cuentas de su función de gobernar,

En este principio se basa que debe las publicaciones y comentarios de la Rendición de Cuentas sean elaboradas con niveles de información y desagregación, que permitan al Legislativo expedirse, al Ejecutivo para la continuación armónica de la prestación de los servicios. Poder prever la distribución de los créditos necesarios para la continuación de los mismo y calcular el peso del Régimen Rentístico para el ejercicio siguiente, para el Judicial para poder evaluar la legitimidad de los tributos que se exigieron y el uso de las autorizaciones para gastar se efectuó con justicia distributiva, verificando que correspondan a gastos de la Administración destinados al bien común y penalizar aquellos que fueron despilfarros de dineros públicos en beneficios privados. Y para el ciudadano común que desde el año 1810, clama frente las puertas del Poder repitiendo "El Pueblo quiere saber que se trata"

X Exactitud:[10]

La exactitud presupuestaria tanto en los cálculos numéricos, como la sinceridad con la cual de elaboraron las acciones ha realizar como los recursos que harán falta, justifica la existencia de la universalidad de la Cuenta, la cual debe comprender a las Empresas Públicas, las contribuciones a los Servicios Sociales y los cánones que deben abonar los beneficiarios de Servicios Públicos Privatizados, que a mas de considerarse como Ingresos, es conveniente que se incluyan los Estados Contables y Financieros debidamente certificados por la autoridad que corresponda, conforme los contratos particulares.

El contenido de las Cuentas Generales del Ejercicio:

Debemos tener siempre presente la organización del Sistema de Gobierno, en un sistema federal nos encontramos con tres Estados: Nación, Provincia y Municipios, cada uno de ellos tiene la autonomía suficiente para administrarse y dictar las normas, dentro del marco de autonomía que determina la Constitución Nacional. Por ello existen las normas propias para la Administración Nacional, para las Provincias y para los Municipios.

Pero en lo que se refiere a contenidos de la Cuenta por lo general, salvo algunos matices particulares contemplados por las Autonomías Provinciales y Municipales el contenido de fondo de la Cuenta General es elsimilar.:

1) Con relación a los Recursos;

1.1 El crédito autorizado por el presupuesto, sus modificaciones en más por refuerzos procedentes de transferencias internas o de nuevos tributos y el crédito autorizado al cierre del ejercicio

1.3 Los créditos comprometidos y/o devengados, conforme el sistema presupuestario adoptado para la afectación de los gastos al ejercicio.

1.4 Los créditos incluidos en Libramientos u Órdenes de Pago, donde los pagados ya significan la cancelación del gasto y el saldo impago la Deuda Flotante al cierre del ejercicio

1.5 Los saldos no utilizados en el ejercicio, por cada partida, que significan la economía de inversión de cada partida presupuestaria.

1.6 En el caso que los créditos de afecten por el Compromiso, y que aún no se incluyeren en Libramientos de Pagos, porque no se produjo el nacimiento de la obligación de pago, constituirán los denominados "Residuos Pasivos" y los importes de los recursos que se encuentran devengados y no cobrados , formarán la cuenta de los Residuos Activos.

1.7 La diferencia entre los libramientos emitidos y no pagados, pasan a constituir la Deuda del Tesoro en el Ejercicio (como indica en el 1.4)

2)Con relación a los recursos:

2.1 Los recursos calculados en el ejercicio con indicación del origen y del rubro al cual pertenecen.

2-2 Las variaciones del cálculo de recursos, originados por nuevos recursos o por transferencias de destinos

2.3 El total de los recursos que sé calcular recaudar en el ejercicio.

2.4 Lo efectivamente recaudado o devengado en el año según nos encontremos en un sistema de Caja o de Competencia

2.5 El saldo entre lo recaudado y los gastos del ejercicio

3) Del resultado financiero del Ejercicio

3.1 Del resultado que surge por la comparación entre los recursos efectivamente recaudados y los compromisos (En los presupuestos por Competencia sería la diferencia entre los recursos devengados) que ya nació en derecho a la percepción y en los gastos devengados ya nació la obligación de pago)

4) De la aplicación de los recursos al destino para el que fueron instituidos, con inclusión del detalle de las afectaciones especiales.

5) El movimiento de fondos y valores - (Balance del Tesoro)

6) De la deuda Pública al comienzo y al final del Ejercicio, clasificada en consolidada y flotante, en externa e interna (Es conveniente incluir dentro ellas las clasificaciones que permitan una mayor y mejor información)

7) Los Residuos Pasivos constituidos en el ejercicio y su evolución, Cuando se trate de Presupuestos denominados de Caja

8) El movimiento de las cuentas del Tesoro, de Terceros, Especiales y de Orden.

9) La situación de los bienes de posesión estática del Estado indicando lo existentes al inicio del ejercicio, las altas producidas por las incorporaciones presupuestarias o por otro título y las bajas por ventas, obsolescencias, donaciones y perdidas.

El contenido de la Cuenta General muestra la aplicación de los recursos votados, respondiendo a una estructura que tiende a un control de legalidad, nos indica un resultado financiero, sin aclarar precisiones sobre el mismo, pero no nos dice si los recursos utilizados lograron satisfacer las necesidades de acuerdo a las metas para los cuales fueron incluidos..

La confección de la Cuenta

Corresponde al Poder Ejecutivo, la preparación de la Cuenta General del Ejercicio o Cuenta de Inversión, dado su carácter de Administrado General, función que realiza por medio de sus Sistemas de Información Contable, coordinados por la Contaduría General, la cual solicitará la información ampliatoria de los distintos Servicios Contables que existan en la Hacienda Central

como en los Organismos Descentralizado, consolidando las informaciones y ajustándolas a las clasificaciones Presupuestarias, de forma que la información su- ministrada pueda fácilmente compararse entre los distintos Servicios y en los Ejercicios.

La Cuenta así elaborada es remitida al Poder Ejecutivo, el cual conforme a lo que dispongan las normas que rijan en la Administración, podrán someterla a informe de los órganos y organismos de Control existentes y luego procederá a remitirla al Poder Legislativo, a los fines de su control, que puede derivar, en la observación parcial, rechazo total o aprobación.

La Cuenta normalmente no es bien atendida en el Legislativo, ingresa a la Comisión Mixta Revisora de Cuenta la cual debe informar a las Cámaras emitiendo opinión.

A esa conclusión hemos llegado luego de analizar el destino de las Cuentas
tanto en la Administración Nacional, como en la Provincia de Salta y cotejar con informaciones solicitadas a otras Provincias y Municipios

En la Administración Nacional en un estudio realizado hasta el año 1967, por el Dr. Luis Pérez Colman arroja el siguiente cuadro de la actividad Legislativa en lo que hace a consideraciones y aprobaciones de Cuentas de Inversión

Cuentas que debieron presentarse a la Legislatura	114	
Cuentas aprobadas		53
Cuentas que obtuvieron media sanción		3
Cuentas devueltas por la Legislatura		1
Cuentas no reemitidas a la Legislatura		16
Cuentas que no fueron tratadas por la Legislatura	.	41
	114	114

Respecto a la Cuenta del ejercicio 1914, fue devuelta observada mediante Ley 10202 y no retornó a la Legislatura salvando las observaciones.

Pero últimamente se nota un cambio provechoso, así por Ley 24639, del 26 de marzo de 1996, se aprobó la cuenta general correspondiente al año 1992

La Ley 12961 previó el caso de aprobación automática de la cuenta por el transcurso del tiempo, disposición que fue modificada por la ley 14.179 ordenaba a la Comisión Bicameral pronunciarse antes del 15 de setiembre el Congreso tomará como despacho el Informe del Tribunal de Cuentas a los fines de su pronunciamiento

Si al quinto periodo ordinario de sesiones posterior a su presentación, no existiera pronunciamiento del Congreso, la cuenta general del ejercicio se considerará automáticamente aprobada

Esta aprobación tácita de la Cuenta que fuera duramente cuestionada, quedó sin efecto al modificarse la legislación.

El panorama en la Provincia de Salta es aún más desalentador, desde el Tribunal de Cuentas se procedió a la Revisión de la Recopilación General de Leyes de la Provincia, efectuada por Gabino Ojeda y continuada por el Dr. Raúl Fiore Moules, en el período comprendido desde 1855 a 1939, sin encontrar ninguna Ley

que apruebe, observe o apruebe, alguna Cuenta de Inversión, continuando luego el análisis hasta 1961 con idéntico resultado.

Cabe hacer notar que por la Directiva N° 1/68 de la Presidencia de la Nación, Capítulo III, Punto B, Apartado 5. Las Cuentas Generales durante el Gobierno de facto, se remitían por conducto de los Ministerios de Gobierno de las Provincias, al Ministerio del Interior. La Provincia de Salta cumplió ese cometido, pero ignorándose el tratamiento que se les dispensara..

No creo que se deba a una falta de acción de las Legislaturas, sino a la complejidad de las cuentas, que no son fácilmente entendible por los represetantes, a veces ni por los técnicos que la elaboran, ni por los ioque deben analizarlas para aconsejar aprobarlas o rechazarlas. Surge la necesidad de agregar a la cuenta explicaciones que puedan facilitar el control por las cuentas, que son propio del Legislativo, porque el control de las cuentas ya esta efectuado por el Poder Ejecutivo por medio de sus órganos competentes.

Así lo entendió el Gobierno Nacional que en el año 1992 formuló el Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental, por intermedio de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, y Obras y Servicios Público, en el capítulo de la metodología, punto 4) nos dice lo siguiente:

De acuerdo con lo que establezca la Ley y su Reglamento, se diseñará el modelo de presentación al Congreso Nacional de la Cuenta General de Ejercicio, en el que se detallarán las partes componentes, los contenidos específicos de la información a incluir, su ordenamiento y forma de presentación. Así mismo se diseñará la metodología para la elaboración de cada una de los capítulos que la integran.

La Ley 24.156 de Administración Financiera, en su artículo 95 dispone que la Cuenta de Inversión, que deberá presentarse anualmente al Congreso Nacional antes del 30 de junio del año siguiente al que corresponde tal documento, contendrá como mínimo:

a) Los estados de ejecución del presupuesto de la Administración Nacional, a la fecha de cierre del ejercicio.

b) Los estados que muestren los movimientos y situación del Tesoro de la Administración Central

c) El estado actualizado de la deuda pública interna, externa, directa y indirecta

d) Los estados contables-financieros de la Administración Central

e) Un informe que presente la gestión financiera consolidada del sector público durante el ejercicio y muestre los respectivos resultados operativos, económicos y financieros

La cuenta de Inversión contendrá, además comentarios sobre

a) El grado de cumplimiento de los objetivos y metas previstos en el presupuesto.

b) El comportamiento de los costos y de los indicadores de eficiencia de la producción pública

c) La gestión financiera del Sector Público Nacional

Sobre estos puntos ya sé esta avanzando en la presentación de la Cuenta y en su difusión a los distintos usuarios, aparte de ello puede el público consultarla por Internet.

RESUMEN

NATURALEZAS POLÍTICAS

Prusupuesto = **Mandato de Hacer**
Cuenta de Inversión = **Cumplimiento del mandato de Hacer**

DECISION

El mandato se considera cumplido ⇒ Se aprueba la Cuenta

Se considera no cumplido ⇒ Se Rechaza la Cuenta

Existen Observaciones ⇒ La Cuenta se devuelve Observada

No se recibió la Cuenta ⇒ Es la Responsabilidad Política. **exigir su remisión**

- B -

FASCICULO 10 (b)

.Docente:
Sergio Gastón Moreno

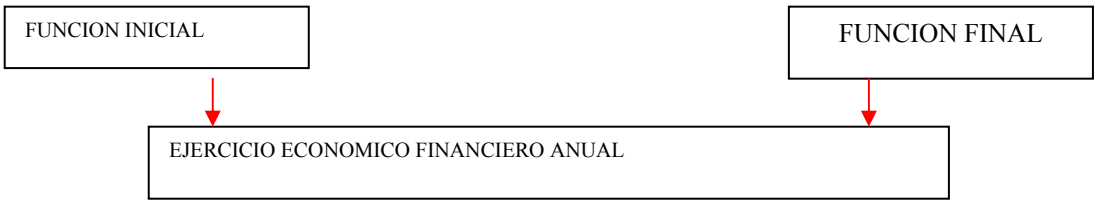
CUENTA GENERAL DEL EJERCICIO

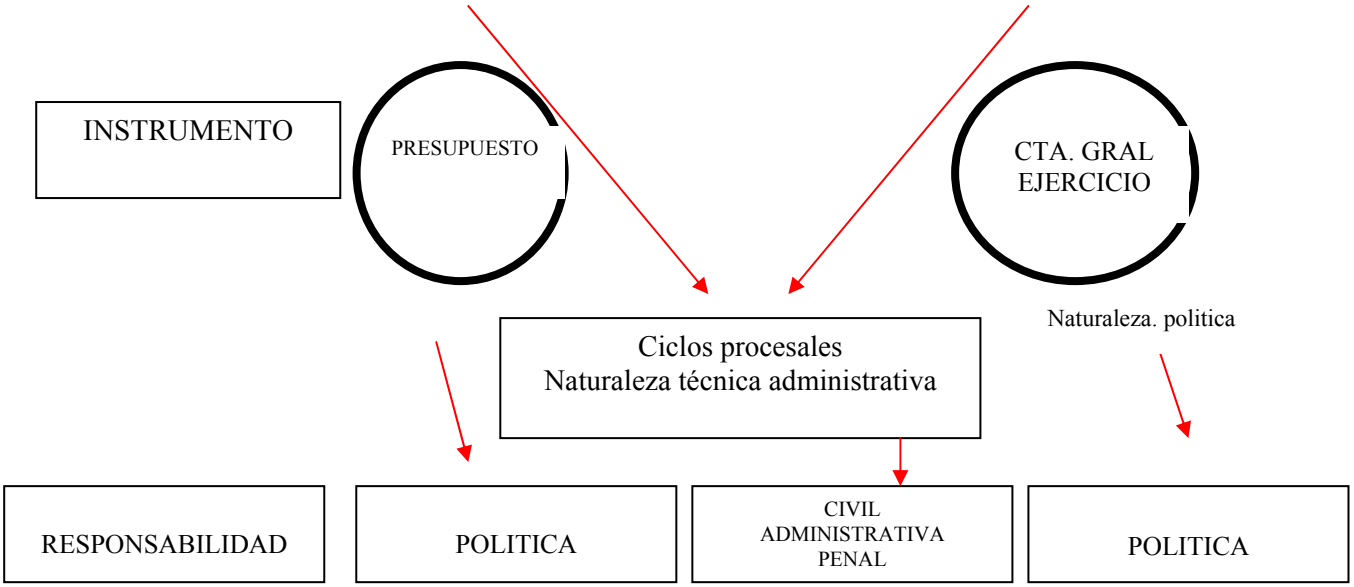
Naturaleza y Concepto: Para determinar la naturaleza de la Cuenta General del Ejercicio, es preciso afirmar que es un instrumento constitucional básico que tiene como finalidad, el servir al Parlamento a ejercer su atribución de control total, político o sustancial y formal de la gestión hacendal, radicando allí la razón de su existencia.

La Cuenta General es, en parte, un corolario del presupuesto, pero debe incluir aspectos que exceden al marco de éste, a los efectos que en el Poder Legislativo pueda ejercer el control integral que le compete en materia de Hacienda Pública.

El control parlamentario se realiza por los Organos Colegiados que representan la voluntad popular.

NATURALEZA DEL CONTROL HACENDAL





Se presenta en distintas formas, como por ejemplo:

a) La Interpelación
b) La Resolución
c) La Investigación
d) Aprobación de la Cuenta General

Esta última, es la forma de fiscalización que realiza el Poder Legislativo sobre la ejecución de la Ley de Presupuesto y complementariamente el movimiento financiero, patrimonial y operativo de un ejercicio anual efectuado por el Poder Ejecutivo.

Por lo tanto, la Cuenta General del Ejercicio o tambien llamada Cuenta de Inversión es la rendición de Cuentas que el Poder Ejecutivo presenta al Poder Legislativo, con relación a que es lo que realizó u cuanto insumió de los créditos autorizados y el grado de cumplimiento de las necesidades que con el presupuesto se planeaban satisfacer.

La Contaduría General confecciona la Cuenta General del Ejercicio, previo control de la veracidad y exactitud de la información recibida que no corresponda a su registración contable.

Luego, corresponde al Örgano de Control externo el contralor total de la Cuenta General en sus aspectos contables, numéricos, administrativos, legales y técnicos, agregando en su informe toda situación que considere oportuna para avalar un mejor juzgamiento del Poder Legislativo.

Este Poder debe evaluar si el Poder Administrador, cumplió el cometido de hacer recaudar la renta y decretar su inversión con arreglo a la ley y al presupuesto, pronunciándose por la aprobación o rechazo.

El aprobar o desechar la Cuenta General tiene por objeto controlar la situación financiera y patrimonial del Estado.

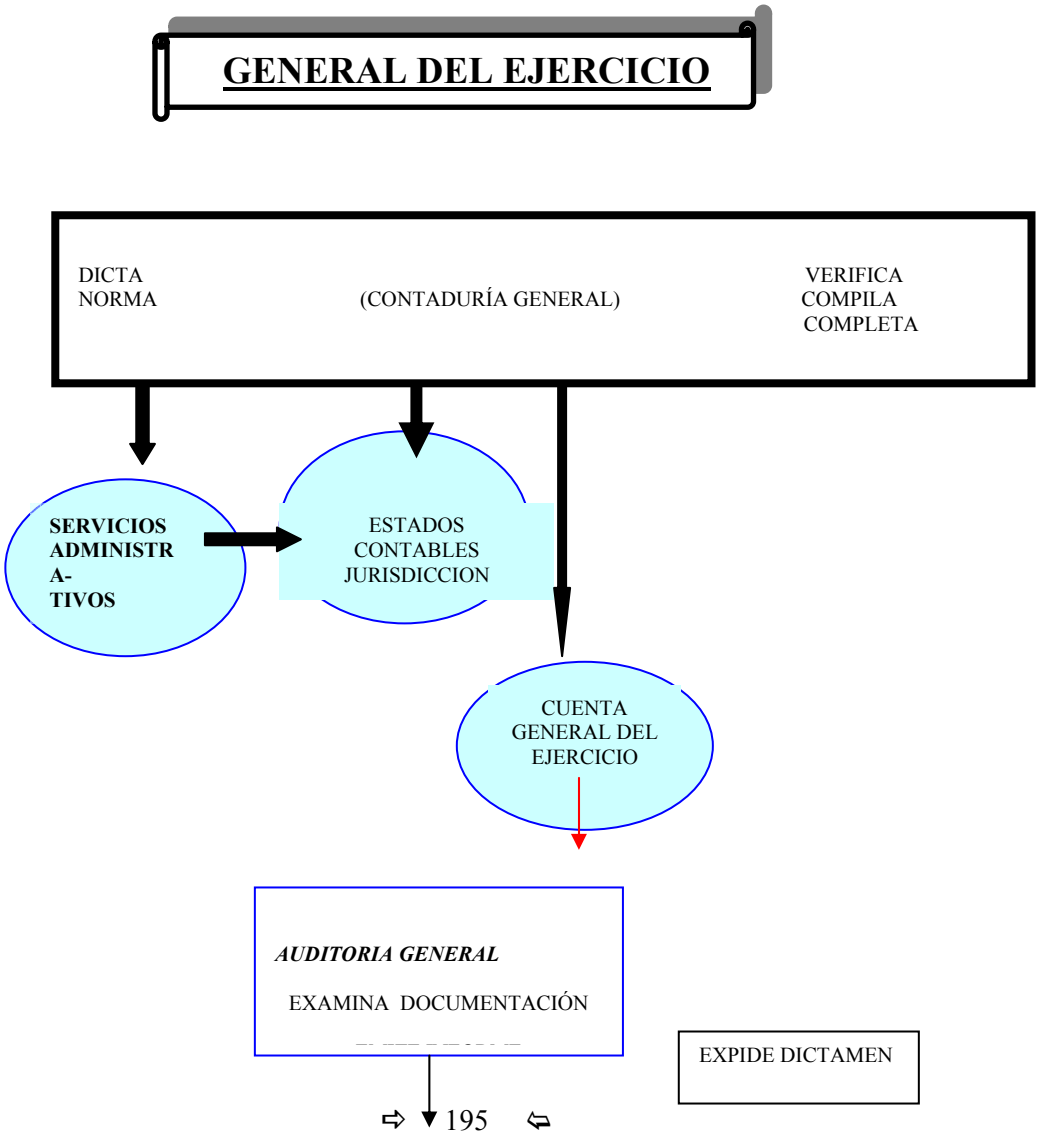
El Control financiero es el control de la ejecución presupuestaria, control del movimiento de fondos o de Tesorería, o control de cargos de rendiciones de cuentas.

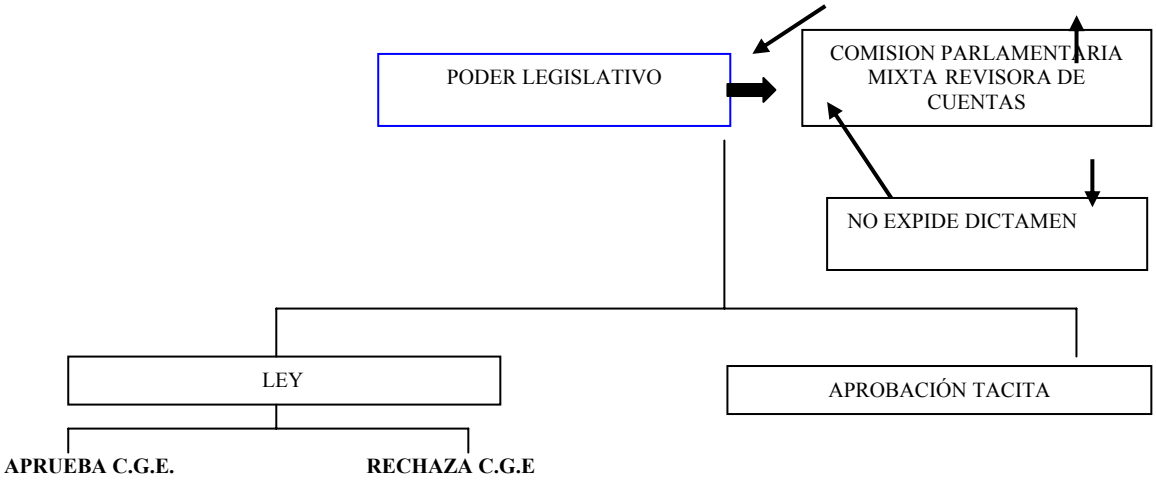
El control patrimonial consiste en verificar el aumento o disminución del Activo y del Pasivo del Estado, comenzando por el inventario de sus bienes y la valuación de los mismos.

El acto de control , aprobación o rechazo, que realiza el Organo Legislativo, es de naturaleza administrativa, pues es un acto administrativo, aunque luego se materialice a través de un acto legislativo o ley en sentido formal. No es actividad jurisdiccional, pues no hay cosa juzga, no hay recurso, acusación o defensa, no hay conflicto para dirimir y no hay decisión con fuerza de verdad legal.

Existe una intima relación entre el presupuesto y la Cuenta General o Cuenta de Inversión, pues de acuerdo con el imperativo constitucional , el Parlamento es el encargado de examinar lo que ha sido autorizado en cada crédito presupuestario y lo que se ha comprometido y pagado efectivamente con cargo a esos créditos.

En cuanto al nombre, mas que Cuenta de Inversión, como la designa la Legislación Nacional, se trata en realidad de la Cuenta de Gastos. Gasto é inversión son dos conceptos diferentes y tienen de hecho realidades distintas,. El concepto de gasto hace referencia a lo consumido, incluso lo pagado por sueldo; la inversión es el empleo de recursos en una actividad productiva o no, consumible o compensada con otro bien equivalente. Por lo tanto se trata de verificar lo gastado, no de fiscalizar la inversión.





Contenido: La Cuenta General del Ejercicio reviste fundamental importancia por su contenido, que aspira a comprender la entera gestión anual en todas sus formas, reflejando:

a) La ejecución del Presupuesto
b) La gestión financiera
c) La gestión patrimonial

a) Ejecución del Presupuesto: dicha cuenta ha de informar tanto en lo relativo a gastos como a recursos. A través del sistema presupuestario y por intermedio de la cuenta se puede obtener la visión mas completa de la gestión financiera y patrimonial del Estado. Mediante este sistema queda reflejado:

i) Los recursos calculados, los que se hubiesen fijado, lo recaudado en relación a lo fijado y finalmente lo efectivamente ingresado al tesoro con lo que surgirá el residuo activo. (ingresos fijados que restan recaudar)
ii) Con referencia a los gastos estarán referidos los que se hubieran autorizado, el monto comprometido en relación a los créditos, los gastos incluidos en libramientos de pago y lo efectivamente pagado; con estos elementos se deduce el residuo pasivo (compromisos imputados pero impagos al cierre del ejercicio)
iii) El sistema de presupuesto completa tales datos incluyendo también el resultado final del ejercicio que puede ser de equilibrio, de déficit o de superávit.

b) Gestión Financiera: La Cuenta General contendrá los estados relacionados al movimiento del tesoro por medio de los cuales se informa de las entradas y salidas habidas durante el ejercicio por los distintos conceptos y del movimiento originado por las operaciones de crédito a corto plazo. Se debe acompañar estados de activo y pasivo del tesoro: por un lado las existencias de fondos y valores negociables y los créditos de cualquier naturaleza que tenga el tesoro y los recursos fijados y no recaudados o residuo activo, y, por otro lado, la deuda exigible (gastos imputados y no pagados) o residuo pasivo y la deuda a corto plazo consistente en anticipos bancarios y letras de tesorería. Se excluye la deuda consolidada; deuda del Estado y no del tesoro.

c) Gestión Patrimonial: tiene estrecha relación con la gestión financiera. La reseña de las variaciones patrimoniales sufridas por la Hacienda del Estado en el curso del ejercicio; separando los provenientes de la ejecución del presupuesto de las ajenas a ésta y que aumentan el patrimonio, como las donaciones hechas al Estado o bien pueden haberlo disminuido por desgaste, consumo o eliminación de ciertos bienes.

También la Cuenta General contendrá una relación de los contratos celebrados por el Poder Ejecutivo para determinar si se han respetado las normas fijadas por el Poder Legislativo, como también para observar si recurrió a la autorización parlamentaria para actos tales como la contratación de empréstitos y la venta de tierras de propiedad del Estado que la requieran.

Por último, la Cuenta General debe hacer referencia a los actos cumplidos por parte del poder administrador para asegurar la responsabilidad de los agentes de la hacienda del Estado con indicación de los servicios que en su consecuencia se hubieran promovido, junto con las resoluciones recaídas en cada caso.

REGIMEN LEGAL NACIONAL

La Constitución Nacional establece entre las atribuciones del Congreso, (art. 75), la de fijar anualmente el presupuesto general de gasto y cálculo de recursos de la administración nacional y aprobar o desechar la Cuenta de inversión (inciso8); otorgándole a la Auditoría General de la Nación (Art. 85) la facultad de intervenir necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de la Cuenta, en su carácter de asistente técnico del Congreso.

En el ordenamiento financiero vigente, el art. 95 de la Ley Nº 24.156 establece que la Cuenta de Inversión debe ser presentada anualmente al Congreso Nacional antes del 30 de Junio del año siguiente al que corresponda tal documento. Su contenido será el siguiente:

a) Los estados de ejecución del presupuesto de la administración nacional a la fecha de cierre del ejercicio.
b) Los estados que muestren los movimientos y situación del Tesoro de la Administración Central.
c) El estado actualizado de la deuda pública interna, externa, directa e indirecta.
d) Los estados contables – financieros de la Administración Central.
e) Un informe sobre la gestión financiera consolidada del sector público durante el ejercicio y los respectivos resultados operativos, económicos y financieros.

Además en el segundo párrafo del art 95, indica que deberá contener comentarios sobre:

i) el grado de cumplimiento de los objetivos y metas previstas en el presupuesto.
ii) El comportamiento de los costos indicados de eficiencia de la producción pública
iii) La gestión financiera del Sector Público Nacional.

REGIMEN LEGAL - PROVINCIA DE SALTA

La Constitución Provincial establece como atribuciones y deberes del Poder Legislativo Provincial (art. 127), la de sancionar la Ley de Presupuesto General inc. 2) y de la aprobar, observar o desechar anualmente la Cuenta General del Ejercicio que le remite el Poder Ejecutivo antes el 30 de Junio y correspondiente al movimiento de la totalidad de la hacienda pública provincial realizado durante el año anterior. (inc.3).

Por otra parte en el artículo 169 de la Carta Magna otorga a la Auditoría General de la Provincia la facultad de examinar e informar a la Legislatura, aconsejando su aprobación o desaprobación sobre la Cuenta General del Ejercicio, cuentas de percepción o inversión de fondos públicos y de cualquiera de los estados contables que se elaboran por la Administración Pública Provincial y Municipal.

Para efectuar la tarea de exámen técnico, el Organo de Control Externo provincial deberá tener en cuenta el Capítulo VII de la sección I de la Constitución Provincial referido a

Finanzas Públicas, donde se fijan pautas que deben cumplir los funcionarios que administran el Estado Provincial sobre los siguientes temas:

i) Tesoro Provincial (art. 66 C.P.)
ii) Tributos (art. 67 C.P.)
iii) Presupuesto (art 68 C.P.)
iv) Empréstitos y Fondos Públicos (art.69 C.P.)
v) Disciplina Fiscal (art. 70 C.P.)

El ordenamiento legal provincial referido a la administración financiera se encuentra en la actualidad en el marco de un proceso de cambio y modernización que hacen complejo su análisis. De todas maneras corresponde evaluar en primer lugar el régimen vigente (Ley de Contabilidad de la Provincia, Dto. Ley 705/57 y sus modificatorias) y luego el proyecto de Ley de Administración Financiera actualmente en tratamiento en la Legislatura sobre la base del texto enviado por el Poder Ejecutivo Provincial.

REGIMEN LEGAL PROVINCIAL

ATRIBUCIONES Y DEBERES DEL PODER LEGISLATIVO Art. 127 inc. 3	APROBAR, OBSERVAR O DESECHAR ANUALMENTE LA CUENTA GENERAL DEL EJERCICIO QUE LE REMITE EL PODER EJECUTIVO ANTES DEL 30 DE JUNIO Y CORRESPONDIENTE AL MOVIMIENTO DE LA TOTALIDAD DE LA HACIENDA PUBLICA REALIZADO DURANTE EL AÑO ANTERIOR
AUDITORIA GENERAL DE LA PROVINCIA Art. 169	EXAMINA E INFORMA A LA LEGISLATURA, ACONSEJANDO SU APROBACIÓN SOBRE LA CUENTA GENERAL DEL EJERCICIO, CUENTAS DE PERCEPCIÓN O INVERSION DE FONDOS PUBLICOS Y DE CUALQUIERA DE LOS ESTADOS CONTABLES QUE SE ELABORAN POR LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA PROVINCIAL Y MUNICIPAL

Ley de Contabilidad (Dto. Ley 705/57 y modif.)

El art. 50 de la Ley establece que antes del 30 de Abril de cada año se formulará una Cuenta General del Ejercicio que deberá contener los siguientes estados contables:

1 - De la Ejecución del Presupuesto con relación a los créditos, indicando por cada uno:
a) Monto Original
b) Modificaciones introducidas durante el ejercicio
c) Monto definitivo al cierre del Ejercicio
d) Compromisos contraídos
e) Saldo no utilizado
f) Compromisos incluidos en Orden de Pago
g) Residuos Pasivos

2 – De la Ejecución del Presupuesto con relación al cálculo de recursos indicando por cada rubro:
a) Monto Calculado
b) Monto efectivamente recaudado
c) Diferencia entre lo calculado y lo recaudado

3 – De la aplicación de los recursos al destino para el que fueron instituidos, detallando el monto de las afectaciones especiales con respecto a cada cuenta de ingresos.

4 – Detalle de las autorizaciones por aplicación del articulo de 16º de la Ley (Afectaciones de créditos presupuestarios para ejercicios futuros)
a) Obras y trabajos públicos a ejecutarse en mas de un ejercicio
b) Locación de inmuebles, obras, servicios o suministros que aseguren la prestación regular de los servicios públicos
c) Operaciones de créditos o financiamiento especial de adquisiciones, obras o trabajos autorizados por ley.
d) Cumplimiento de leyes especiales cuya vigencia exceda un ejercicio anual.

5 - Del resultado financiero del ejercicio, comparación entre los compromisos contraídos las sumas efectivamente recaudadas o acreditadas en cuenta para su financiación

6 – Del movimiento de fondos y valores operados durante el ejercicio

7 – De la evolución de los residuos pasivos correspondientes al ejercicio anterior

8 - De la situación del tesoro, indicando los valores activos y pasivos y el saldo

9 - De la Deuda Pública clasificada en consolidada y flotante al comienzo y cierre del ejercicio.

10 –De la situación de los Bienes del Estado, indicando las existencias al iniciarse el ejercicio, las variaciones producidas durante el mismo, como resultado de la ejecución del presupuesto o por otros conceptos y las existencias al cierre.

11 – De los organismos descentralizados, a cuyo efecto los términos del ejercicio de estos se ajustan a lo que establece el art. 4º (ejercicio anual 1/1 al 31/12)

La Contaduría General debe compilar y contemplar la Cuenta General del Ejercicio y remitirle al Organo de Control antes del 31 de Mayo de cada año. (art. 51 Ley de Contabilidad)

El resto del articulado del Capitulo de la Cuenta General del Ejercicio (Cap.IV) de la Ley de Contabilidad, han perdido actualidad o han sido modificados por la Constitución Provincial aprobada en el año 1998, con lo que han dejado de tener vigencia.

El Tribunal de Cuentas que desempeñó la función de Organo de Control externo en la Provincia analizó e informó la Cuenta General hasta el año 1998.

El modelo de informe que emitía seguía los lineamientos y tópicos que establece el art. 50 de la Ley de Contabilidad y sus modificaciones, en donde se detalla mediante cuadros numéricos y gráficos, la ejecución de distintos rubros que componen el presupuesto, el resultado financiero, el movimiento de fondos y valores, evolución de los residuos pasivos, la situación de los bienes del Estado, y las conclusiones meramente informativas, no efectuando observaciones, ni emitiendo opinión sobre la razonabilidad de las cifras que componen cada uno de los estados contables y sin contemplar recomendaciones para mejorar los sistemas administrativos y contables de la Administración .

El Tribunal de Cuentas, que finalizó su gestión el 27 de Diciembre del año 2000, no realizó informe de la Cuenta General del Ejercicio del año 1999, correspondiendo a partir del año 2000 el tratamiento, análisis e informe a la Auditoria General de la Provincia conforme lo establece la Ley Nº 7.103

PROYECTO DE LEY DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

A través del trabajo efectuado por una consultora, que el Poder Ejecutivo Provincial hizo suyo, fue enviado a la Legislatura Provincial el Proyecto de Ley de Administración Financiera para la Provincia de Salta.

Este proyecto contempla un modelo muy similar al régimen legal nacional, previendo la Administración Financiera integrada por los siguientes sistemas interrelacionados (art. 2º):

- Presupuesto
- Crédito Público
- Tesorería
- Contabilidad
- Contrataciones
- Administración de Bienes
- Inversión Pública

Cada sistema de la Administración Financiera estará a cargo de un Organo Rector. Estos serán los responsables de la centralización formativa y harán efectiva la descentralización operativa. Los Organos Rectores dependerán del Organo Coordinador que los dirigirá. El proyecto de reglamentación prevee que la tarea de coordinación será desempeñada por la Secretaría de Finanzas del Ministerio de Economía y Obras Públicas.

La Contaduría General, órgano rector del sistema de contabilidad del Sector Público, tendrá competencia para preparar anualmente la Cuenta General del Ejercicio, la que debe ser presentada ante la Legislatura. (art. 78 inc. h)

Deberá contener como mínimo (art 80) :

a) Los estados de ejecución del presupuesto
b) Los estados de movimientos y situación del Tesoro
c) El estado de la deuda pública interna, externa, directa e indirecta

d) Los estados contable – financieros
e) Un informe de la gestión financiera consolidada que demuestre los resultados operativos, económicos y financieros
f) Un análisis de:
    i) El grado de cumplimiento de los objetivos y metas previstas en el presupuesto
    ii) El comportamiento de los costos de los indicadores de eficiencia de la producción pública
    iii) La gestión financiera

La información contable mencionada deberá ser preparada en base a lo que establecen los distintos sistemas que prevean cambios respecto al régimen actual, los cuales podemos resumirlo de la siguiente manera:

1) En cada jurisdicción o entidad del Sector Público Provincial funcionará un Servicio Administrativo Financiero que tendrá entre otras funciones las siguientes (art. 6º)
    i) Preparar el Proyecto de Presupuesto de la entidad
    ii) Registrar primariamente todas las transacciones económicas
    iii) Elaborar los estados contables periódicos que constituirán la rendición de cuentas de la gestión

2) En la Ley de Presupuesto General se consideran como recursos del ejercicio todos aquellos que se preveen recaudar durante el período, el financiamiento proveniente de donaciones y operaciones de crédito público y los excedentes de ejercicios anteriores. Y se considerarán como gastos del ejercicio todos aquellos que se devengaran en el período.

3) El Proyecto de ley de Presupuesto deberá contener como mínimo la siguiente información :
a) Cálculo de Recursos de la Administración Central y de cada uno de los Organismos Descentralizados.
b) Presupuesto de Gastos de la Administración Central y de cada uno de los Organismos Descentralizados los que identificarán los objetivos, la producción, los créditos presupuestarios y el detalle de la planta de personal permanente transitorio.
c) Plan de Obras Públicas conforme el art. 68 de la Constitución Provincial
d) Esquema Ahorro - Inversión con los resultados estimados de cuentas corrientes, de capital y de fuentes y aplicaciones financieras para la Administración Central, para cada Organismo Descentralizado y para el total de la Administración Provincial.
e) Presupuesto de Recursos y Gastos de las Empresas y Sociedades del Estado que no consoliden presupuestariamente.
f) La consolidación de los recursos y gastos del Sector Público y su presentación en agregados institucionales útiles ara el análisis económico.
g) Un análisis de los efectos económicos de los recursos y gastos consolidados sobre el resto de la economía.

4) Los créditos del presupuesto de gastos que haya aprobado la Legislatura constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar.

5) Se considera gastado un crédito y por lo tanto ejecutado el presupuesto de dicho concepto cuando queda afectado definitivamente al devengar un gasto.

6) Las jurisdicciones y entidades comprendidas en la ley están obligadas a llevar los registros de ejecución presupuestaria, registrando como mínimo:
a) Recursos, su recaudación efectiva
b) Gastos, la afectación preventiva, el compromiso y el devengado

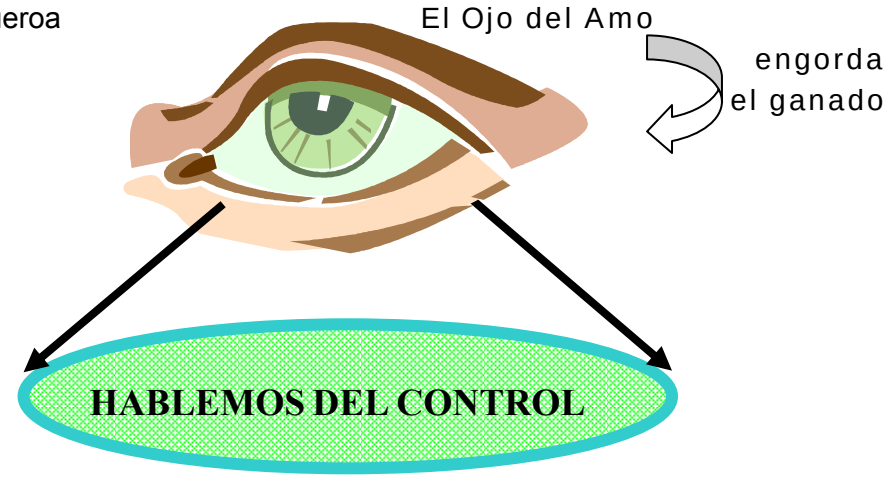
7) Las Cuentas del presupuesto de recursos y gastos se cerrarán al 31 de Diciembre de cada año. Después de esa fecha los recursos que se recaudan se considerarán parte del presupuesto vigente, con independencia de la fecha en que se hubiere originado la liquidación de los mismos o el derecho a cobro. Con posterioridad al 31 de Diciembre de cada año no podrán asumirse compromisos ni devengarse gastos con cargo al ejercicio que se cierra en esa fecha.

8) Los gastos devengados y no pagados al 31 de Diciembre de cada año se cancelarán durante el siguiente ejercicio fiscal con cargo a las disponibilidades existentes a la fecha señalada.

9) Los gastos comprometidos vigentes y no devengados al 31 de Diciembre de cada año se afectan al ejercicio siguiente, imputando los mismos a los créditos disponibles para ese nuevo ejercicio.

FASCICULO 11

.Docentes:
Gustavo E.nrique Wierna
José Ubaldo Figueroa



Qué entendemos por control

Básicamente el Control es la comparación entre ***el 'deber ser' de las cosas***, conforme con las normas morales que nacen de la Ley Natural, la Revelación y las establecidas por los hombres, ***con lo que es en la realidad.***

Es por ello que el sujeto que controla no puede ser otro que el hombre, como sujeto de la Creación que tiene capacidad para distinguir el bien del mal y obrar conforme a la libertad de la cual está dotado, y el objeto sujeto a control son sus acciones y creaciones, destinas a cumplir el mandato Divino: "Sed fecundos y multiplicaos, llenad la tierra y sometedla, dominad en los peces

del mar, en las aves del cielo y en todo animal que serpea." "Mirad que os he dado toda hierba de semilla que existe sobre la faz de toda la tierra y todo árbol que lleva fruto de semilla; eso os servirá de alimento Y a todo animal terrestre, a toda ave de los cielos y a todo ser que se arrastra sobre la tierra, les doy por alimento toda hierba verde."(*)

Dios creó al hombre para que sea feliz y construya el mundo, concediéndole poderes y capacidades para lograrlo.

Si recurrimos a la Filosofía que, como nos dice Carletti y Kohan "se recupera a sí misma cuando deja de ser un dispositivo para tratar los problemas de los filósofos y se vuelve un método, cultivado por los filósofos, para tratar los problemas de los seres humanos," (1) encontramos un término que nos ayuda a conocer la esencia de las cosas y que está íntimamente ligado con el comportamiento del hombre en sus relaciones con sus semejantes, con la naturaleza y con él mismo: la ***sindéresis***.

La sindéresis es el "*habitus natural*" que procede de los principios impresos por la naturaleza en nuestra alma. San Juan Damasceno la llama "la ley de nuestro espíritu"; para Duns Escoto, es un "*habitus intelectus*" (hábito de la inteligencia) y no como lo concibe Santo Tomás un "*habitus voluntatis*" (hábito de la voluntad en el sentido de que depende de la voluntad del hombre). El hábito del intelecto, está dentro de uno mismo y no es voluntario, sino que surge de la Ley Natural, esculpida en el espíritu humano por el Creador.

En la Patrística la sindéresis está considerada como la conciencia de la ley moral, como la conservación en el fondo de sí mismo de una centella o chispa ("s*cimtilla consciente"*) que indica o susurra a cada cual las desviaciones en que puede incurrir respecto a la ley fundamental de la moralidad. La sindéresis sigue inclinándonos o instigándonos, según San Alberto el Grande, a obrar el bien y a apartarnos del mal. Sin embargo, no nos priva de la libertad porque, aún reconociendo que algo es malo, igual podemos realizarlo: "comprendo y alabo el bien, pero mi concupiscencia (2) me lleva a obrar el mal".

"Sabemos que todo hombre descubre, dentro de sí mismo, al utilizar correctamente la razón, una voz que resuena, cuando es necesaria, en los oídos de su corazón y le hace distinguir el bien del mal, impulsándolo a hacer el bien y evitar el mal. Sea cual sea el nivel intelectual del individuo, sabe que hay que respetar la vida, honrar al padre y a la madre, no engañar, no mentir, no corresponder al bien con el mal, y demás normas o reglas de comportamiento, tanto en lo personal como en las relaciones con los demás. Esto es lo que Messner llama *principios morales evidentes por sí mismos*. El hombre descubre todos estos aspectos de su razón moral de forma inmediata, por medio de su conciencia que, al juzgar antes o después de tomar la decisión sobre una conducta, eleva su voz aprobando, desaprobando, avisando, advirtiendo, estimulando, reprimiendo, alabando, acusando... Es la conciencia moral, que impulsa hacia el bien, la verdad y hacia el Dios de sus creencias." (3)

La sindéresis que mora en el individuo es su primer control, que como todo control no solamente debe impeler a obrar el bien, sino a evitar el mal, a remediar los errores cometidos y a poner de manifiesto los actos, hechos y omisiones que se encuentran al margen de las normas morales o de las dictadas por los hombres. Con todo esto, decimos que para el hombre el control es connatural, no puede existir el control separado de su naturaleza, (salvo los casos de

(*) GENESIS 1, 28.29
(1) CARLETTI y KOHAN; – Filosofía en la Escuela – UBA, pág. 96
(2) El término 'concupiscecia' está tomado, como el vicio humano de gozar de los placeres prohibidos.
(3) LICCIARDO, Cayetano, citando la *Gaudium et Spes* y a Messner en Ética Social, Política y Económica, trabajo presentado a la XXII Conferencia Interamericana de Contabilidad – Lima 1997, T.I, pág.241

irracionalidad que responden a patologías determinadas que pueden hacer a ese hombre no imputable con relación a un asunto concreto).

La sindéresis, como '*habitus intelectus'* nos previene de algo que está mal, o que no corresponde con lo que creemos que es la realidad, pero como el hombre es libre y racional puede llegar a justificarse interiormente y aún frente a la sociedad. Pese a esto, la sindéresis, que es la chispa de la conciencia, si no le impidió obrar, sí le impedirá olvidar.

Este control natural ha sido trasladado por el hombre a las instituciones por él formadas con el objeto de conseguir su felicidad. Ese control es ejercido desde la organización familiar hasta las formas más complejas que rigen las relaciones personales y sociales. Corresponde a la organización humana el dictado de las normas de convivencia que permitan realizarse a las personas físicas y jurídicas que crea para las actividades que considera necesarias, y también la obligación moral de controlarlas.

Nacen así los Derechos y las Obligaciones que, limitando las libertades individuales, establecen reglas de comportamiento de acuerdo a los fines que deben cumplir. Sin embargo, el hombre no puede transferir a las instituciones algo que solamente él posee: la capacidad para distinguir el bien del mal, asumiendo las responsabilidades morales y materiales de su obrar. Por eso no resulta válido decir que la empresa "X", o el Estado "Y" son corruptos, ya que la corrupción es patrimonio exclusivo de los hombres que obran y deciden en nombre de una persona de existencia ideal, que como tal no puede distinguir lo hermoso de lo feo ni lo bueno de lo malo.

El hombre, para enfrentarse cara a cara con su conciencia, necesita del coraje y la humildad que le proporcionan las virtudes morales y cívicas.

El hombre que presta servicios en una empresa Privada o Pública, es el sujeto que, en nombre y por mandato del dueño o del pueblo, debe ejercer el control. Teniendo en cuenta que el controlado posee poder y que puede usarlo con libertad, aún en contra de las normas, debe tener el valor y la profesionalidad suficiente para no claudicar y dejarse vencer. Cuando esto ocurre, siempre recibe como paga por el mal cumplimiento de sus funciones *el salario del miedo*, que muchas veces suele ser económicamente importante. También recibe la conmiseración y el desprecio de aquél que usó su poder solamente para mandar, protegiendo intereses particulares, en vez de usarlo para gobernar. El agente que no cumplió su función de control valiéndose del deber de advertencia se transformó en el **cómplice necesario** de una trasgresión, cuyo perjudicado siempre es el Pueblo, del que el mismo agente forma parte.

Los usos y costumbres, para entender mejor al control, recurrieron siempre a clasificaciones de acuerdo a la finalidad que se persiga, a la ciencia, técnica o arte que le sirve de sustento, al momento, la forma y el sujeto controlante y controlado. Esto nos condujo a parcializar la idea de control y, lo que es más grave, a confundir las técnicas y los mecanismos utilizados para ejercerlo, con el Control mismo.

El primer fruto de esta confusión se nota cuando vemos el celo que se pone en someter a control las pequeñeces, dejando de lado las políticas, que muchas veces dan prioridad a los intereses particulares frente de los generales. El hombre que debe ejercer el control de las políticas, se dedica a un control administrativo del gasto o del recurso, poniendo énfasis en el control de las cuentas, sin ejercer un control por las cuentas, que lo conduciría a controlar éticamente la política y la acción de gobierno y el compromiso de los gobernantes con el bien de la comunidad que representan.

Así caemos en el lugar común de aquel hombre que, extasiado en la contemplación de un árbol, pierde la oportunidad de gozar la inmensidad del bosque o, lo que aún es más grave, comienza a creer que todos los árboles son iguales.

El Dr. Luis José Pérez Colman nos dice que no existe una teoría del Control para la Hacienda Pública. Fundamenta su opinión en la consideración de que, en el campo de la administración privada, el control tiene un sentido pragmático. Sus sistemas tienen como punto de referencia los objetivos de la organización, generalmente referidos al lucro, a la producción, a la dominación del mercado, o a la conservación y acrecentamiento del capital

No acontece lo mismo en el campo de la Administración Pública, donde la Filosofía, el Derecho, y las Ciencias Políticas y Sociales, junto con las Económicas y Financieras, deben imponerse para diseñar políticas destinadas a conseguir la finalidad del Estado, que no es otra cosa que el bien común, gracias al cual, con los medios aportados por el mismo pueblo, será posible llegar a gozar de la Paz Social, definida ya desde Confucio como "el mayor bienestar de una sociedad".

Pérez Colman continúa diciendo: "El control es una técnica o procedimiento tendiente a exteriorizar actos o hechos que posibiliten tomar decisiones. Pero en esencia, el control es un medio que posibilita un fin: una decisión, y es la naturaleza de esta decisión la que determina el encuadre dentro de determinada ciencia o arte. Si el control posibilita una decisión política, jurídica, económico-contable o técnica, estará regido y dominado por los principios y reglas de la Ciencia Política, el Derecho, las Ciencias Económicas o las Ciencias Prácticas. Siguiendo la autorizada opinión del Cimbel Girón, es la naturaleza de la decisión la que califica al control."[(4)]

Es necesario evitar que el control, tanto en lo público como en lo privado, se convierta en una "autopsia", es decir, un simple informe de las causas que produjeron la bancarrota.

Las clasificaciones del control de acuerdo a diversos criterios (momento en que se efectúa, alcances, quiénes lo ejercen, etc.), condujeron a falsas antinomias. Por ejemplo, la suscitada entre control de oportunidad, de mérito, sustancial o **de gestión,** (que en Castellano debe decirse **de la gestión**, que es la materia controlada). Todos estos términos, los tres primeros utilizados fundamentalmente por juristas y el último por graduados en ciencias económicas, parecen ser opuestos al control de la legalidad o formal, lo que obliga a preguntarse: *¿puede existir una legalidad que únicamente sea formal?*, o, como dijo la Profesora Lea Cortes de Trejo: *¿existe un control de legalidad que ampare la ineficiencia?*

La clasificación del control como interno y o externo, no se discute cuando nos referimos a las acciones que realizamos respecto de la Hacienda Privada. Allí es fácil distinguir el que realiza el titular de la hacienda, por los medios y mecanismos que considera idóneos, del realizado por otros entes, ya sea el Estado, que debe velar por el cumplimiento del orden jurídico establecido, o los que puedan efectuar los acreedores. Pero tratándose del control de la Hacienda del Pueblo, considero, a pesar de lo que disponen algunas Constituciones y Leyes que así lo denominan, que esa clasificación no se ajusta con la realidad que pretende mostrar. Para que el control de la hacienda pública sea externo, debiera ser realizado por otro pueblo o por órganos que ni formen parte de la comunidad nacional ni sean tributarios de esa hacienda pública.

La Crisis institucional que vive el país, el descreimiento de un Pueblo que se siente marginado y engañado por su dirigencia política es inocultable. Las raíces de la crisis son morales, y el remedio a aplicar debe ser de la misma especie. No se trata solamente de cambiar nombres y hombres, sino de dar pasos firmes para cambiar **al hombre** que en nombre del pueblo tiene la **obligación de gobernar**.

Cuando el trabajo entraba en su fase final y pensaba cómo introducirme en el planteo del tema, vino en mi auxilio el artículo del Presidente de la Auditoría General de la Nación, Dr.

[(4)] PÉREZ COLMAN, Luis: "El control en la Administración Pública", – en revista *Régimen de la Administración Pública* Nº 51

Leandro Desóuy: "Una economía sana no puede funcionar sin buenos controles", publicado en el Diario Clarín, el 30 de julio de 2002. En este artículo, luego de un corto pero meduloso análisis de la situación del Control de la Hacienda Pública argentina, termina diciendo:

"En nuestro país, otro gran desafío es poner en marcha una efectiva articulación entre los distintos organismos de control del Estado y al mismo tiempo de estos con órganos representativos de la sociedad civil que llevan a cabo una auditoría ciudadana cada día más perceptible, e investida de creciente representatividad.

Más allá de los dilemas que sacuden a ambos tipos de auditorías, (la pública y la privada) en una crisis de credibilidad tan profunda como la que vivimos, **sería imperdonable soslayar estos datos de la realidad. Debemos tener clara conciencia de que cualquier reforma del Estado que se emprenda no podrá omitir, en ningún caso, a la de sus propios organismos de control**."

La reforma del Estado debe incluir necesariamente la reestructuración del control de los dineros que el pueblo aporta, para que los hombres que ejercen el Poder actúen de acuerdo a lo pedido por Mariano Moreno en los albores del nacimiento de la Patria: "**el control no es solamente para que los hombres obren bien, sino que debe impedirles obrar mal**".

¿Por qué hablamos de recreación del Control de la Hacienda Pública?

En la actualidad, basta contemplar la situación institucional de la Nación para percibir el descontrol existente en el accionar de los Estado, y su ausencia en mucho de los lugares claves en la vida de los pueblo. Todo esto generó inseguridad, miedo social y corrupción. Debemos aspirar a lo último que no se escapó de la caja de Pandora, cuando esta buena mujer, que debía custodiarla, dejándose llevar por su curiosidad femenina, la abrió dejando salir a las virtudes y a los defectos. Aunque apresurándose volvió a cerrarla, lo último que no escapó fue **la Esperanza**. A ella debemos apelar. Solo con la Esperanza podremos trabajar por un control que, teniendo como base la Ética, sea en verdad eficiente, eficaz y económico. La derrota de la Esperanza en su lucha frente a los vicios humanos y los pecados sociales significará el fin de la República Argentina como Nación libre y soberana, para transformarse en una "Factoría" o en una "Colonia", con muchos patrones que gozarán de la riqueza perdida por su pueblo.

¿Qué control poseíamos?

Los conquistadores de América que tomaban posesión de las tierras, sus hombres y sus bienes, lo hacían en nombre de sus Soberanos, y establecían leyes de acuerdo a eso. Los tributos eran recaudados de acuerdo a las normas establecidas por los monarcas, si bien los Cabildos estaban habilitados para establecer algunos cánones. Para las colonias españolas se aplicaban las "Leyes de Indias" que incluyeron disposiciones relativas al gobierno de las haciendas de las Colonias. Estas leyes, si bien no llegaron a constituir una ley de contabilidad, establecían normas de autocontrol y controles por medio de visitas, y juzgamientos mediante los Juicios de Residencia a los responsables máximos de las gestiones administrativas y políticas ordenadas por la metrópoli.

Es interesante buscar en los archivos de los distintos Cabildos, las inspecciones, residencias y juicios de residencia dispuestos a las Autoridades una vez concluidos sus mandatos. Allí encontraremos situaciones como las comentadas en el segundo tomo de El español en América que, como trabajo de investigación de los Profesores Vicente Pérez Sáez y Fanny Osan de Pérez Sáez, publicara el Consejo de Investigación de la U.N.Sa. De esta manera podemos apreciar que las Instrucciones, Interrogatorios e Investigaciones guardan una gran similitud con lo que en la

actualidad se encuentran como principios en los Planes de Auditoría. Esos controles, iniciales, concomitantes y finales, eran efectuados para proteger la Hacienda Real.

Producida la Revolución de Mayo, el 5 de junio de 1810 la Primera Junta dictó un decreto fijando nuevos derechos de exportaciones, que incluían una rebaja del 4 % con el objeto de facilitar la exportación de cueros, más un real de guerra como contribución extraordinaria. Por disposición tomada por el Triunvirato compuesto por Juan José Paso, Nicolás Rodríguez Peña y Juan Álvarez Jonte, se convocó a elecciones al pueblo del virreinato para constituir una Asamblea General Constituyente. Esta inició su accionar el 31 de enero del año 1813, y declaró que en ella misma residía la representación y el ejercicio de la soberanía de las Provincias Unidas del Río de la Plata. Declaró también la libertad de todos los que naciesen esclavos y de los esclavos extranjeros que pisasen el suelo del virreinato, suprimió la mita, el yanaconazgo y las encomiendas, autorizó la libre exportación de harina y de granos y ordenó la acuñación de una moneda con el escudo por ella creado.

En su libro Régimen Jurídico de la gestión y del control en la hacienda pública el Dr. Adolfo Atchabahian, nos muestra una síntesis histórica de las principales disposiciones legales y reglamentarias referidas la gestión de la hacienda pública, desde el período colonial hasta la actualidad, que es necesario conocer. Por razones de extensión solamente resalto algunos momentos:

- *Publicidad de los actos referidos a la Hacienda*: el Acta del Cabildo del 25 de Mayo de 1810 expresa: "La Junta publicará todos días primero de mes un estado en el que se dé razón de la administración de la real hacienda, y no podrá imponer contribuciones al pueblo o a sus vecinos, sin previa consulta y conformidad de este excelentísimo Cabildo".

- *Obligación de rendir cuentas:* en la misma Acta de Declaración de la Independencia se declara explícitamente la responsabilidad de los miembros de la Junta de Gobierno, obligándolos a rendir cuenta de la inversión de la renta.

- *Los proyectos de Constituciones.*

- *El decreto,* dictado durante el Gobierno de Martín Rodríguez y su Ministro de Hacienda, Manuel García, donde se estableció un Presupuesto de Gastos sometiendo a aprobación a la Legislatura.

- En el gobierno de Rosas no se registran normas sobre el ordenamiento de la hacienda pública.

Llegamos así al año 1853. El Congreso General Constituyente sanciona el día 1° de mayo la Constitución para la Nación Argentina, que con las reformas de 1860, 1866, 1898 y 1957 y la 1994, se encuentra vigente.

.

Del pensamiento de don Juan Bautista Alberdi, extraemos algunos conceptos referidos a la importancia de la formación del Tesoro Público y a los riesgos que esto implica:

- En la Formación del Tesoro Público puede ser saqueado el país, eliminada la propiedad privada y la seguridad jurídica.

- En la elección de Recursos y Gastos puede ser dilapidada la riqueza pública, embrutecido, oprimido y degradado el País.

El Artículo 4° de la Constitución Nacional, luego de las reformas introducidas en 1860, y en 1866, quedó redactado de la siguiente forma: "El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional formado por el producto de derechos de importación y

exportación, del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de Correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decretare el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad nacional."

La desaparición del cobro, o el cobro tardío de las rentas de Correo, (ahora denominado *canon*), el descontrol en los servicios y falta de inversiones de los entes privatizados, las exenciones y franquicias aduaneras, las restituciones a las exportaciones e importaciones en beneficio de determinadas explotaciones, las contribuciones que no siempre fueron equitativas ni proporcionales, y a veces ni siquiera impuestas por el Congreso, que junto con el Ejecutivo, Legislativo y Judicial constituyen el Gobierno de la Nación, las enajenaciones de bienes y derechos públicos y los numerosos "blanqueos impositivos" hicieron que las predicciones de Alberdi se convirtieran en realidad: la Nación fue saqueada, la propiedad privada limitada, la corrupción y la inseguridad jurídica son en la actualidad la moneda corriente que circula libremente por las calles del país. Más del 50 % de la población sufre la injusticia de la pobreza, Que es injusta porque todos sabemos que al país no le falta riqueza, sino que la misma se encuentra mal distribuida y peor administrada. En esa distribución y administración tienen mucho que ver los hombres que manejan su producción, distribución, y comercialización.

El problema de la atomización del Presupuesto y del Control, las delegaciones de funciones, las declinaciones y faltas del ejercicio de la función de gobernar y del deber de controlar las políticas por parte de los Órganos Legislativos, la inacción o reacción tardía de los Entes Reguladores, generaron un descontrol, que ya había sido previsto por estudiosos y hasta por algunos legisladores.

Cuando en la mesa redonda del 14 de julio de 1991, en el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal, se analizaba el por entonces todavía proyecto de Ley de Administración Financiera, el Dr. Guillermo Fernández Bona pronosticó: **"va a existir algo que es peor que la falta de control: la ficción del control"**.

Mucho es lo que se ha escrito en torno al control de las haciendas públicas, pero frecuentemente se observan imprecisiones y errores conceptuales, cuya superación trasciende el mero interés teórico, ya que estos errores inciden en el desempeño de los diversos órganos que intervienen en la materia.

Para satisfacer también los distintos objetivos que persigue el control debemos partir de las diversas finalidades propuestas por los sistemas tradicionales, inspiradas sobre todo en propósitos formales de apreciación y juzgamiento de las responsabilidades derivadas de la gestión; y tener en cuenta también los sistemas denominados no tradicionales o modernos, que básicamente apuntan a la verificación de los resultados, de acuerdo a la conveniencia (eficacia - eficiencia) o mérito de la gestión.

"La dimensión y complejidad del Estado moderno reclama el razonable ajuste y delimitación de atribuciones y competencias, para que se oriente a los objetivos esenciales, evitando no sólo la superposición de esfuerzos y asegurando la coherencia y armonía necesaria entre los diversos órganos con sujeción a su naturaleza. Esto, lejos de obstaculizar o trabar la acción de los administradores, debe afianzar y hacer compatibles las múltiples funciones de gestión y de control, tratando de no avanzar más allá de lo que su naturaleza y cometido específico aconsejan, delimitando fundamentalmente los objetivos mencionados: los que se encaminan hacia la determinación de la legitimidad, de aquellos otros que persiguen la búsqueda de la información necesaria para detectar los posibles desvíos, que será preciso corregir o encauzar, valiéndose de los principios, normas y prácticas que la ciencia y la técnica modernas ofrecen en tal sentido."

Así se expresaba el Dr. Raúl A. Granoni en su artículo "El control en las haciendas públicas", publicado en la *Revista de la Universidad de Buenos Aires* - Volumen Tercero - en el año 1980. En esa oportunidad se comenzaba a estudiar la necesidad de dictar normas complementarias o modificatorias a la Ley de Contabilidad sancionada mediante Decreto Ley N° 23.354 del 31 de diciembre de 1956, llamado Ley de Contabilidad, que después fue ratificado y que en su VISTO decía: *"Que la aplicación de la ley de contabilidad 12.961 ha señalado deficiencias fundamentales en cuanto al régimen de control de la hacienda pública que la misma instituye, resultando inconveniente y sin fundamento técnico el procedimiento que en ella se determina para establecer los resultados financiero-patrimonial de cada ejercicio, a la vez que ha evidenciado un mecanismo funcional impropio para el órgano específico a cuyo cargo se encuentra el control integral de dicha gestión*". [(5)]

La ley de Contabilidad 12.961, colocó a Argentina a la vanguardia de los países latinoamericanos en materia de administración financiera y de control gubernamental, pero con el tiempo dejó de cumplir cabalmente sus objetivos iniciales. [(6)]

Los avances de las técnicas en cuanto a la obtención, clasificación, y registración de la información, movieron a los Centros de Estudios de las Universidades, a los Congresos de Tribunales de Cuentas, a las reuniones Internacionales de Órganos Superiores de Control, a las Contadurías Generales, a los Congresos Nacionales de Profesionales en Ciencias Económicas y a los Simposios de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública, a formular ponencias destinadas a la adecuación permanente de las normas. Podemos citar, entre otras iniciativas, a "Ley de Contabilidad a la luz de la Teoría del Control", de Cayetano A. Licciardo (Mendoza 1990), a Las Jornadas Nacionales sobre Cuenta General del Ejercicio (San Juan 1984), al Panel de Pautas para la Reforma de la Ley de Contabilidad, en el Tercer Encuentro de Directores de Administración, a diversos Trabajos presentados en Congresos de Profesionales en Ciencias Económicas en el Sector Público, realizados en Buenos Aires, Mar del Palta, Mendoza, Rosario y Córdoba, por varios profesionales, (entre otros Cayetano Licciardo, Luis Pérez Colman, Lea Cortés de Trejo, Atilio Aispuro, Gustavo Wierna, Oscar Juan Collazo), y proyectos de leyes Provinciales. En Salta, por ejemplo, el proyecto fue elaborado por la Cátedra de Contabilidad Pública de la UNSa, y aprobado en Sesión del 3 de noviembre 1997 por la Cámara de Diputados, sin llegar a su tratamiento en la Cámara de Senadores, por el simple método, generalmente usado por las distintas Legislaturas "de cajonear" el expediente, hasta que pierda su estado parlamentario.

Las Constituciones Provinciales sancionadas en los ex Territorios Nacionales que adquirieron el rango de Provincias, contenían normas, órganos y organismos destinados al Control de la Hacienda Pública. Al mes de octubre de 1992, salvo la Provincia de Tucumán, todas las otras contenían en sus Cartas Fundamentales el órgano Tribunal de Cuentas, (en el caso de la Provincia de Río Negro se denominaba Contraloría General) y muchos Estados Municipales, haciendo uso de las facultades otorgadas por las Constitucionales Provinciales, procedieron a dictarse sus Cartas Orgánicas donde crearon institutos de Control, generalmente llamados Tribunales de Cuentas, y en algunas Defensores del Pueblo (caso de la Administración Nacional y del Estado Autónomo de la ciudad de Buenos Aires.

En Abril de 1991, la AGENCIA PARA EL DESARROLLO INTERNA-CIONAL presenta el PROYECTO REGIONAL PARA EL MEJORAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA EN LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE, titulado "SISTEMA INTEGRADO MODELO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA, CONTROL Y AUDITORIA PARA AMERICA LATINA – SIMAFAL". Esto da lugar al proyecto de derogación de la Ley de

---

(5) Lue go del Decreto dictado por Martín Rodriguez que podemos considerar como una primera normativa dictada en la Argentina, siguieron la Ley 428 del año 1870 y la 12.961 del 1947.

(6) ATCHABAHIAN, Adolfo: Régimen Jurídico de la gestión y el control en la hacienda pública

Contabilidad y de supresión de los órganos y organismos de Control existentes. Así se hizo presente una "invasión innovadora" en América Latina,[(*)] que, **por tener el financiamiento externo**, que aún estamos pagando, se implantó en la República Argentinas con algunas modificaciones que empeoraron el Sistema, y que nos condujo a la situación actual.

.

Una de las primeras noticias que tuvimos el pueblo y las cátedras universitarias fue un artículo publicado en el Diario La Nación, escrito por el Dr. Cayetano A. Licciardo, titulado "Un proyecto extraño". Algunos integrantes de cátedras universitarias, cuidadosamente seleccionados por los mentores de la Ley, tuvieron acceso al Proyecto. Se ignoró a especialitas en Derecho Público, a las Universidades, a funcionarios de carrera administrativa y Consejos Profesionales con competencia en el quehacer de la hacienda pública y llegaron al país personajes extraños contratados por Fondos Internacionales, para hacer "lobby" por el Proyecto.

El Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la ciudad de Buenos Aires invitó a tratar el tema en una Mesa Redonda, que se reunió el 14 de junio de 1991. Integraron la misma los doctores Pedro Aberasturi, Adolfo Atchabahian, Alberto S, Bianchi, José V. Blarduni, Guillermo Fernández Bona y Luis J. Pérez Colman. Actuaron como Coordinadores los Drs. Salvador Marronetti y Guido Santiago Tawil. La Revista RÉGIMEN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, publicación de la Editorial Ciencias de la Administración, en su número 155 procedió a dar cuenta de esa Mesa Redonda. Extraemos algunos conceptos [(.)]

El Coordinador Dr. Guido Santiago Tawil, informó que el Proyecto de Ley de Administración Financiera y Control de Gestión del Sector Público Nacional, remitido por el P.E.N., elaborado con la asistencia de algunos organismos internacionales, se encuentra a consideración de las comisiones respectivas de la Honorable Cámara de Diputados y que contiene las siguientes innovaciones que considera significativas:

a) La creación de la Sindicatura General de la Nación (arts. 96 a 115) y la Contraloría General de la Nación (arts.116 a 132), como órganos rectores del sistema de control interno y externo respectivamente (Art.7°).
b) La supresión de los juicios de cuentas y de responsabilidad.
c) Modificaciones del sistema y reglas de confección del presupuesto.
d) La extensión del régimen propuesto en todo el sector público nacional, incluyendo a las llamadas personas privadas del Estado.

El Dr. Alberto Bianchi se refirió a los aspectos constitucionales y administrativos, llegando a la conclusión de que no podía pronunciarse en abstracto sobre la constitucionalidad. También se refirió al control entre los poderes de la siguiente forma:

"Tengo para mí que uno de los pilares del sistema democrático es el control. Algunos autores alemanes comparten este criterio porque alguna vez han tenido gobiernos fuera del control y sostienen, por ejemplo, la necesidad de reformular la doctrina de la división de los poderes, de manera que uno sea el poder de decisión, él otro el de la ejecución y primer control, y el restante el del control. Así, el control es una de las herramientas del sistema democrático. *Hoy día, el Estado está lleno de controles. Cuanto más avanza la juridicidad del Estado, más encontramos en él mecanismos sofisticados de prevención del*

[(*)] En el dorso de la carátula del documento enviado en castellano notamos ya el primer error idiomático, cuando al final dice: "**Un** versión en inglés se encuentra disponible a su pedido". En castellano debiera haber dicho: "Una versión..."

[(.)] Recomendamos su lectura, al igual que las disertaciones en una posterior Mesa Redonda constituida en el Consejo Deliberante de la Capital Federal organizada por el Centro de Contadores de la Administración Pública. (Tengo entendido que ahora debemos decir "Ex Centro").

desborde del poder. Curiosamente, nos encontramos actualmente con una situación jurídico-políticas, dentro de las cual nace este proyecto de ley, ***que marca un aflojamiento riesgoso en los mecanismos de control.***

Fíjense ustedes que hay ciertas reglas básicas acerca del control desde el punto de vista de la Constitución, una de las cuales es la independencia del controlante respecto al controlado. Si quiero controlar eficazmente a alguien, debo ser absolutamente independiente de esa persona. Estamos hablando de controles necesarios. La hacienda pública debe tener un control de gestión, debe tener un control de legitimidad, debe saber el Estado cómo invierte su dinero y cómo se hace para que ese dinero no se malverse.

Se están sustituyendo organismos como el Tribunal de Cuentas, que tienen una probada eficiencia dentro de la Administración Pública, por otros que no aseguran una independencia funcional, y esto se da dentro de un contexto bastante especial. Si hacemos memoria y nos remontamos a un año y medio atrás, han ocurrido algunas cosas en la Argentina que nos deben encender señales de alarma.

La ley debe dar los instrumentos necesarios y suficientes para que el control pueda ser puesto en práctica. Esa relación entre control y responsabilidad en la ley no la encuentro. Sí encuentro, en cambio, un gran ablandamiento del sistema de control."

El Dr. Adolfo Atchabahian resaltaba que el mensaje que acompañaba al proyecto, procurando explicar los alcances y las orientaciones, en la parte dedicada a los antecedentes decía que la ley de contabilidad actualmente vigente ha cumplido un papel fundamental en la organización de la hacienda del Estado Nacional. Esto es objetivamente cierto, pero la ley no surgió por arte de magia, sino que fue fruto de muchos años de doctrina, y de la aplicación del pensamiento del profesor Juan Bayetto, que así se vio incorporado al ordenamiento jurídico argentino, en términos que ya habían tenido recepción fuera del país.

Las nuevas tecnologías administrativas posteriores a 1956, se aplicaron en la medida en que el país tuvo recursos para ello, si no se incorporaron algunas más fue porque no se quiso, o por alguna razón material no se pudo, pero no porque la ley de contabilidad lo obstaculizara.

Luego de cuestionar algunos aspectos relacionados con el presupuesto, el crédito público y la cuenta de inversión, concluye el Dr. Adolfo Atchabahian que "no resulta aceptable que, a cambio de reformas en aspectos secundarios del ordenamiento vigente, *se omitan o desnaturalicen aspectos sustanciales y relevantes que, en ese ordenamiento, aseguran la adecuada aplicación de los mecanismos de control en el funcionamiento de la hacienda pública, si se les permite que operen como corresponde*".

El mensaje que acompañaba al nuevo proyecto de ley también sostenía que la ley vigente hasta entonces, por la rigidez de sus normas, no se compadece con la actual estructura organizativa del sector público nacional, producto de una realidad dinámica de crecimiento, debida al cambio en el papel asignado al Estado luego de la entrada en vigencia de la ley.

El Dr. Atchabahian sostenía que "en estos momentos en que el Estado en la Argentina está queriendo –y así lo tiene resuelto con singular énfasis- desprenderse del ejercicio de no pocas actividades, tiene visos de ironía aquel modo de argüir en el mensaje, con una expresión que podría calificarse de extemporánea, y aún anacrónica. *Pero además, no resulta exacto decir que la actual ley de contabilidad haya impedido contemplar las*

situaciones derivadas de la acumulación de funciones por parte del Estado, pues ella no creó trabas a esa oportunidad.

Lo expuesto, no autoriza de modo alguno a incurrir en la ligereza de pensar que estoy manifestando la habitual resistencia al cambio, lo que quiero manifestar es la resistencia al retroceso institucional".

El Dr. Guillermo Fernández Bona expresó: "en tanto van a existir los organismos de control - porque en el proyecto de ley existen - va a existir algo que es peor que la falta de control: la ficción del control, la sensación de que se está controlando a la administración o la sensación de que es posible controlarla, cuando en la realidad el proyecto en análisis deja bastante maniatados a quienes debe ejercer el control, evitando que puedan ejercerlo eficazmente. He tomado un apunte de lo que el Poder Ejecutivo pretende, - o declama pretender- en el Mensaje de Elevación del Proyecto de ley al Congreso, donde dice **que este proyecto debe constituir una barrera contra todas las formas de corrupción.** Sostengo en tal sentido que la mejor barrera contra toda forma de corrupción es, sin duda, un sistema de **control independiente, un control que tenga la suficiente autoridad como para imponerse a quién está controlando.**

Otro aspecto muy importante es el tema de la observación legal de actos y procedimientos, que figura en el artículo 12 de la Ley 21.801. La referencia a estas observaciones la encontramos, en el proyecto de ley, como facultad de las unidades de auditoría interna. Vale decir que, en lugar del sistema de observaciones previsto en el ordenamiento cuya derogación se propicia, en el cual el Síndico Delegado ponía en conocimiento simultáneo de la empresa y del Directorio de la SIGEP la observación que el acto, la omisión, o el procedimiento de que se tratare le hubieran merecido, serán las auditorías internas las que puedan efectuar observaciones; observaciones que van a efectuar obviamente con las limitaciones que se desprenden de la dependencia existente entre los auditores internos y el superior jerárquico del organismo auditado.

Mal puede controlar legalidad alguna aquél cuya permanencia en el cargo depende de decisiones discrecionales del poder administrador. Tenemos un proyecto de ley que presenta claras falencias desde un punto de vista jurídico y las expresiones del Mensaje de Elevación que he apuntado hace unos minutos son **francamente declamatorias**. No debe haber Poder en un Estado de Derecho si no hay control de ese Poder, y no puede haber control si la legalidad de los actos del Poder Administrador en sede administrativa, queda en manos de quienes en la práctica son subordinados de aquellos a quienes deben controlar."

Desde siempre, hay quienes se pronuncian por un mayor control y otros sostienen que hay que dar mayor libertad a la administración. Siguiendo este criterio, vemos casos como el decreto presidencial por el cual los plazos fijos fueron reemplazados por Bonex. En los "considerandos" del decreto se dice que *"el fin justifica los intra normativos que sirven para alcanzarlo"* (*).

El Dr. José V. Blarduni, ex Contador General de la Nación (1978-1987), que en esa época se desempeñaba como Contador General de la Provincia de Buenos Aires, se refirió a los Sistemas de Información económico - financiera en los siguientes términos: "la

(*) Es el problema de la confiscación de los depósitos, la creación de "corralitos", el cambio del circulante por "títulos" y la emisión monetaria espúrea (Lecop, bonos provinciales, tiquet canasta y otros). Las situaciones que llevaron a recurrir a estos medios se hubieran evitado si los hombres que ejercen el Poder hubiesen cumplido con la Constitución y las leyes y no hubieran procedido a darle soluciones Financieras a Problemas que eran Económicos y, por sobre todo, Éticos.

reforma proyectada confronta dos modelos de administración financiera y control. El actual, con raíces profundas en nuestra tradición latina, y el proyecto en debate, *con raíces anglo-sajonas, ajeno a nuestra cultura. Sin duda, es en esencia el camino que actualmente transita nuestra patria resignando su identidad en varios frentes*. Este proceso de transculturación se enmarca en las transformaciones que el mundo viene proponiendo caracterizado por nuevas ideas políticas y sociales, que tienden a la dominación por parte de los poderosos.

El doctor Luis J. Pérez Colman comentaba que al llegar al artículo tercero encontró que "se utilizaba mal un vocablo, porque al referirse al control interno y al externo del sector público, expresaba que el régimen de responsabilidad *estipula,* cuando las normas imperativas en verdad establecen, regulan, disponen, reglan o norman y solamente "estipulan" los contratos, porque la estipulación es el acuerdo de partes". "Comprendí – concluye el Dr. Pérez Colman - que sus autores no estaban habituados a un lenguaje jurídico depurado, que posiblemente tenían costumbres idiomáticas distintas a las nuestras." (había notado errores idiomaticos)

En un trabajo presentado al X° Simposio Nacional de Profesores Universitarios, en noviembre de 1992, terminaba mi presentación diciendo: "Tenemos una Ley de Administración Financiera y de los Sistemas del Control del Sector Público Nacional. En ella, a pesar del título, en el Control se encuentra ausente el dueño de la Hacienda, que es el Pueblo, porque los representantes de los denominados partidos políticos suman, cuando mucho, el 30 % del total, quedando sin representantes el 70 % de los habitantes. El Gobierno y el Control de la Hacienda, que es parte del Gobernar, se encuentra en una minoría corporativa de difícil permeabilidad, guiada por caudillos y punteros".

Ya el Dr. Rafael Bielsa en Régimen Jurídico de la Administración Pública, había señalado el peligro que acecha a los que mandan: creer que quien le señala sus errores, en vez del mejor colaborador, es un detractor.

La profunda inquietud que aqueja a nuestra sociedad no solo provino del descrédito que padece la política. Se nutre también del que envuelve a la Justicia y a esa fuerte sensación de desamparo que ofrecen la gran mayoría de los órganos de control. Esto explica que este tema se haya instalado en la discusión cotidiana de consumidores, ahorrista, usuarios y otros cuya confianza en los organismos públicos y privados de control tiende a desaparecer, siendo su lugar ocupado, por el primer elemento que existió en el Universo: el caos.

Cuando decimos control, inmediatamente imaginamos: verificación, comparación entre elementos homogéneos o conductas de acuerdo a una norma previa, sea ésta escrita o nacida del Derecho Natural.

En un sentido amplio todas las acciones de los hombres y de las instituciones por ellos creadas y dirigidas, son materia de control, tanto con relación a los fines como a los medios empleados para conseguirlos.

Al decir "todas las acciones", involucramos también aquellas que, según las normas escritas por los hombres, están exentas de la autoridad de los magistrados, por entrar las mismas dentro de la esfera de la Ley Natural. En definitiva, el control final de nuestras acciones corresponde en forma exclusiva y excluyente a Dios. En ese juicio no existirán abogados truchos, lobistas, ni testigos falsos; estaremos solamente acompañados de nuestras obras y asistidos por nuestra sindéresis.

"El control, en general, debe entenderse como conjunto de elementos trabados entre sí con armonía, cuya función consiste en descubrir las causas por las cuales algo no funciona bien. Traído

a la hacienda, permite poner de manifiesto los motivos que afectan el desarrollo de los actos y operaciones que, buscando el mejor empleo de los recursos disponibles para obtener un producto o un servicio, son puestos en ejecución por una organización determinada. En la Hacienda Pública esos actos y operaciones emanan del ejercicio del poder y, por lo tanto, son de raíz y esencia política." (7)

Tanto en la actividad privada como en la pública, el ejercicio del control no es un acto de voluntad, sino una responsabilidad de quien tiene autoridad para ordenar y la obligación de marcar el camino a recorrer en busca del ansiado bien común.

Si la obligación de ejercer el control nace del derecho de propiedad de la hacienda, en la actividad privada corresponde al dueño y es inherente al administrar. En la actividad pública, donde el dueño de la hacienda es el pueblo, el controlar es una parte importante de la política, y parte inseparable del gobernar, por compartir la misma naturaleza. La función de administrar incluye la obligación de controlar.

El Control Público en un Sistema Representativo, Republicano y Federal de Gobierno

La problemática del control público en un sistema Republicano de Gobierno, no puede ser entendida si no se aborda desde dos conceptos básicos: la soberanía y el poder.

Cuando Joaquín V. González se refiere a la soberanía, expresa: "no es fácil encontrar una definición precisa que satisfaga todos los conceptos filosóficos, históricos y políticos de esta palabra: pero en teoría puede decirse que designa la potestad suprema para regir a la comunidad. En este sentido, es el imperio de una comunidad organizada e independiente sobre la totalidad de sus individuos: es una unidad, y la soberanía de un Estado debe extenderse a todos los objetos de gobierno que existan dentro de los límites territoriales ocupados por los hombres reunidos que lo componen, de tal manera que la línea divisoria de las soberanías debe ser una línea territorial. Del punto de vista de la Política y el Derecho Constitucional, es la facultad de gobernar a la comunidad. Así, la Constitución y las leyes dictadas en su cumplimiento, son la ley suprema de la Nación, es decir: la voluntad suprema de la Nación." (8)

La soberanía reside en el pueblo de la Nación. Sólo el pueblo tiene potestad para crear un gobierno y dotarlo de poderes, que son delegaciones de la soberanía, a los efectos de realizar el bienestar general y proveer a la defensa común. Es el pueblo quien, por medio de sus representantes, ha expresado su voluntad soberana en la Constitución. En virtud de ese atributo, que no reconoce superior en ninguna potestad de la tierra, sino en Dios, bajo cuya protección se puso el Congreso General, reconociendo en Él la fuente de toda razón y justicia, puede cambiar su Constitución por los procedimientos que ha establecido, que son los mismos según los cuales se dictó, pero quedando subsistente siempre la Nación, porque ella es anterior a la Constitución.

La estructura de las instituciones políticas en la democracia descansa en el célebre principio de la separación. Se remonta al autor inglés John Locke, en su tratado de "Gobierno Civil" (1.690) y a Montesquieu, en su libro El Espíritu de las Leyes (1.748). Todos los regímenes políticos conocen la división entre varios órganos de gobierno, cada uno más o menos especializado en su función. La separación del ejercicio del poder, en el sentido preciso del término, no solamente consiste en la división del trabajo: implica también que los distintos órganos gubernamentales sean independientes unos de otros...

(7) LICCIARDO, Cayetano A.: El control como función

(8) GONZALEZ, J.V.: Manual de la Constitución Argentina; Ed. Estrada, 1983, pág. 96

Tanto Locke como Montesquieu, distinguen la función legislativa, que consiste en hacer las leyes y está confiada al Parlamento; la función ejecutiva que consiste en aplicar las leyes y está confiada al Ejecutivo y la jurisdiccional, que consiste en dirimir los litigios provocados por la aplicación de las leyes y que está confiada a los jueces.

La distinción de atribuciones entre Legislativo, Ejecutivo y Judicial, significa una limitación, que se plasma en el control entre ellos y da vigencia a la fórmula: *el Poder controla al Poder*.

"El Poder, tanto en interés de sus titulares como en el de sus destinatarios ha de ser restringido y limitado, este límite está implícito en la Constitución a través del Control Político, porque la libertad y el bienestar de los habitantes sólo queda garantizado cuando se controla el ejercicio de quienes tienen el Poder." [(9)]

Tanto la estructura del Poder como el control público reconocen su origen en la soberanía. Es por ello que en las funciones que cumple el Poder, conducentes al bien común, encontramos al control público como una función que une todas las demás funciones y permite el conocimiento, planificación, ejecución y juzgamiento de cada una de ellas en particular, y de todo el conjunto, posibilitando efectuar juicios sobre el accionar del gobierno y su justicia, con relación a sus fines.

El dinamismo del cuerpo social, que por los factores que le dan vida es cambiante, hace que la función política de gobernar sea una constante detección y satisfacción de necesidades y adecuación del marco jurídico a la realidad social.

Todos los actos de gobierno se encuentran sujetos a control. El control público no se efectúa solamente para saber y valorizar si lo que se está llevando a cabo se ajusta a lo planeado, sino que debe ser capaz de mostrar si la política que los actos de gobierno ponen de manifiesto está conduciendo efectivamente al logro del bien común.

Si entendemos a la Política como la ciencia y el arte de gobernar, satisfaciendo las necesidades sociales, aplicando para ello los medios detraídos al pueblo con justicia, vemos que el control funciona como la sindéresis de la política, que le advierte al Poder sobre la rectitud de los medios empleados para obtener los fines buscados, y si éstos fueron usados con licitud. Así, las decisiones de la Política quedarán registradas en la historia verdadera de los pueblos, que generalmente no es la historia oficial, porque ésta casi siempre es escrita por los beneficiados de una política injusta o ilícita.

El control debe acompañar todo el accionar de la Política, indicándole el mejor camino a seguir. Pero no podemos perder de vista que la Política es patrimonio exclusivo de los hombres y que los hombres son libres, y pueden, por eso, luego de conocer y diferenciar optar por:

a) dar prioridad a un bien particular, de un grupo o clase social, por sobre el bienestar general de la comunidad.

b) elegir el bien, o lo que no es tan bueno o tan malo (elección del mal menor).

Antes de proceder a la elección, cuando nos encontramos en el tiempo de la planificación o de la conformación de la idea, el control público se encuentra presente en el análisis de las necesidades que deben satisfacerse, de los medios disponibles y de las estrategias que deben seguirse para lograr el objetivo en forma eficiente, económica y eficaz, dentro de un marco de justicia distributiva y conmutativa.

[(9)] FERNANDEZ, S Y CAMPS V.: El control Externo de la actividad financiera en la Administración Pública; Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1957.

Cuando la acción se encuentra en ejecución, el control público está presente acompañando la acción, verificando su ejecución y corrigiendo los posibles desvíos mediante medidas o procedimientos alternativos y denunciando los procedimientos irregulares.

Luego de finalizada la acción, el control sigue presente para verificar los resultados, analizar la eficacia de lo efectuado y mantener o modificar los procedimientos conforme los avances de las ciencias, las técnicas y las artes usadas para la satisfacción de esas necesidades.

Es por eso que podemos afirmar que el Control Público es la sindéresis de las Políticas Públicas, que está presente en todas las acciones de la Política. Si no se obró bien, o la elección fue mala, vendrá luego el juicio de esa Política por quienes corresponda, ya sea el Poder organizado, el pueblo, manifestándose en acciones demostrativas del descontento o por medio del sufragio y, finalmente, por el juicio de la historia.

El campo a controlar será todo lo que se encuentra dentro de los límites de la comunidad social, excepto las acciones privadas de los hombres que, por el artículo 19 de la Constitución Nacional, están exentas de la autoridad de los magistrados y sólo reservadas a Dios.

El Preámbulo de la Constitución habla de "la voluntad y elección de las provincias" y el Artículo 1º adopta la forma de gobierno representativa republicana federal. En virtud de ello se procede a organizar la estructura del Poder, asignándolo a tres órganos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Por el artículo 5° se establece que cada provincia dictará para sí una Constitución, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que, bajo esas condiciones, el Gobierno Federal garantizará a cada provincia el goce de sus instituciones. A su vez, las Constituciones de la mayoría de las Provincias autorizaron el dictado de Cartas Orgánicas Municipales.

De esa forma, como lo dice Joaquín V. González, "hay un gobierno nacional y gobiernos de las Provincias, que reunidos forman el sistema de gobierno de toda la Nación".

Esto no debe perderse de vista, puesto que surge una particularidad que distingue un Estado Federal de otro tipo de organización política: la existencia dentro de un territorio nacional, común a todos, de otros Estados distintos, que conservan para sí todos los poderes que no fueron expresamente delegados en la Constitución que dio vida a la Nación.

Debemos entonces, cuando nos referimos al ámbito Control Público, tener presente la organización política del Estado. Por eso, el control corresponde a la totalidad de las acciones de los Gobiernos, tanto Federal como Provinciales y Municipales.

¿Qué es el control de la hacienda pública?

Antes de hablar del control de la hacienda pública, es preciso dar un concepto de ella. Bayetto, en su fascículo 1, antes de ensayar una definición señala que las necesidades de la vida natural obligaron, desde los más remotos tiempos, a los hombres a asociarse constituyendo familias. El crecimiento progresivo de las necesidades materiales, llevó a extender esas asociaciones creando grupos basados en la vecindad, cuya evolución culmina con la constitución de los cuerpos políticos, de los que el Estado es el exponente máximo. Siendo la razón de la existencia de estas entidades de carácter político la satisfacción de determinados fines y necesidades colectivas, necesitan desarrollar una gestión económica. Así, "la Hacienda Pública es el organismo económico constituido por los habitantes de un determinado lugar, con el fin de satisfacer necesidades comunes a las que ellos no podrían proveer individualmente, fin que logran mediante

la aplicación de medios tomados, en su mayor parte, de la riqueza privada en forma de contribuciones".

Vemos entonces que la finalidad de la Hacienda Pública es la satisfacción de las necesidades colectivas, para lo cual aplica los medios que detrae de la comunidad. El titular de la misma es el Pueblo. Un mal manejo de los medios, significará necesidades sin satisfacer o mayores cargas impositivas, o tal vez las dos cosas a la vez. Entendida de esa forma la Hacienda Pública, el control que se efectúa a la misma es lo que denominamos "control de la Hacienda Pública". "Control Fiscal" sería el que se realiza sobre el Tesoro Público, formado de acuerdo al artículo 4° de la Constitución Nacional.

Ni de la Ley 24.156 ni de su mensaje de elevación al Congreso se desprende un basamento para una teoría del Control, sino que, por el contrario se lo degrada ignorando su naturaleza política. Desde el punto de vista de la ley, controlar no es una función del Poder unida indisolublemente al gobernar, sino apenas un sistema dentro del proceso del administrar.

De acuerdo a la reforma constitucional de 1994, el Pueblo ya no delibera y gobierna por medio de sus representantes, sino que quienes lo hacen son representantes de esas corporaciones llamadas "partidos políticos". Por eso, la Administración de los dineros del pueblo no puede temer a un órgano de control que estará influenciado por los intereses de esos grupos, ya que solo los partidos poseen representantes en el Congreso.

Si un sistema destinado a controlar las actividades del Estado no es integral e integrado y abarca los aspectos a los cuales se refiere el artículo 103 de la Ley de Administración Financiera, no logrará ser eficiente, ni económico, ni eficaz. Si no se tiene en cuenta el pilar básico de la justicia pueden originarse "pseudo" medidas que se consideran eficientes, eficaces y económicas, pero que, por no ser éticas, son injustas, produciendo en el corto tiempo más males que bienes.

No pretendemos en este trabajo extendernos en una Teoría del Control para la hacienda pública, sino solamente señalar la necesidad de su estudio y efectuar un modesto aporte, relacionado con el control de la hacienda que el pueblo entregó al Poder. A pesar de ser reiterativos debemos decirlo nuevamente: el administrar y el controlar son partes integrantes e inseparables de la función de gobernar.

Ausencia de una Teoría del Control para la Hacienda Pública

El Dr. Luis J. Pérez Colman nos dice que: "En el campo de la administración privada las orientaciones tienen un sentido pragmático. Sus sistemas, derivados de las Ciencias Económicas, tienen objetivos concretos. Sus finalidades posibilitan definiciones más claras. No acontece lo mismo en el campo de la Administración Pública, donde el Derecho, la Ciencia Política y las Ciencias Económicas dominan e imponen sus ideas.

En último término han irrumpido las disciplinas prácticas, la ingeniería y las ciencias físico-matemáticas, para enseñorearse con las nuevas expresiones del mundo tecnológico, que desarrolladas antes en el ámbito privado, han pasado a subordinar o dominar los controles tradicionales."

Es admisible entonces hablar de controles políticos, legales, económicos, contables, técnicos, sanitarios, culturales, ecológicos etc., sin que se establezca homogeneidad ni una teoría general. Incluso dentro de los controles legales, económicos y contables, es factible considerar algunos sin tener en cuenta su necesaria coordinación o vinculación con otros. El desarrollo de los controles, fruto de una necesidad acuciante, se ha producido evidentemente sin que se partiera de ideas centrales directrices.

"El debate que ahora se abre pretende establecer, como necesidad básica que, junto con la revisión de la estructura administrativa, en lo que se refiere al control de los medios que el Estado detrae de la comunidad, se produzca la reforma integral de los sistemas de control del Sector Público, partiendo de una teoría general que posibilite establecer un modelo ajustado a los requerimientos de la estructura administrativa actual y sus sistemas".

Pérez Colman, continúa diciendo: "en esencia, el control es un medio que posibilita un fin: una decisión".

El Control por los Poderes y el control de sus haciendas

Los Órganos que de acuerdo a la Carta Magna integran el Gobierno, tienen atribuciones que les son propias. Así, el Órgano Legislativo es responsable del dictado de las leyes para poner en vigencia los deberes y derechos establecidos por la Constitución, de allí que su control es esencialmente de la Gestión de las Políticas Públicas pero, al integrar la Hacienda Central, sus gastos son atendidos con los fondos provenientes del Tesoro.

Al Legislativo le corresponde controlar cómo se cumplen las funciones de legislación y control que le son propias, y si el **mandato de hacer** conferido por el Presupuesto se ha cumplido, y si ha servido para avanzar en la búsqueda del bien común. Esto es un control por las Cuentas y no solamente el Control de la Cuenta de Inversión. Si solo analizara esa cuenta, tendría información sobre el uso de los Créditos Presupuestarios pero muy poca en cuanto al grado de satisfacción de las necesidades. El Legislativo no puede marginarse tampoco de controlar los fondos puestos a su disposición por el Presupuesto.

El Poder Ejecutivo, por la naturaleza de ser Jefe de la Administración, debe ocuparse del control de la Hacienda Pública y de la aplicación correcta de los recursos a los fines para los cuales fueron dictados, conforme al Presupuesto, buscando la eficiencia, eficacia, economía y transparencia de la organización. Como órgano integrante del Gobierno debe tomar parte en el diseño de las Políticas Públicas y participar en el control de los pesos y contrapesos necesarios para mantener el equilibrio que establece la Constitución. Esto es un control de la gestión política.

Dada su calidad de Primer Mandatario es el primer representante natural del Estado y el encargado de rendir cuentas de su actuación mediante los mecanismos que determinen las leyes. El Presidente de la República, por ser el Jefe Supremo de la Nación, Jefe del Gobierno y responsable político de la administración del país, no puede quedar liberado del deber de controlar. (De acuerdo al artículo 99 inc. 1. de la Constitución Nacional, creemos que estas responsabilidades puedan llegar, en algunos casos concretos, a ser solidarias con las que asigna el artículo 100 al Jefe de Gabinete.)

El Control del Poder Judicial, se asienta en el deber de controlar la Constitucionalidad, que en definitiva *no es otra cosa que la justicia de las leyes y su correcta aplicación*. Por eso su característica fundamental es el control Jurisdiccional. Las Cortes tienen a su cargo el control de la aplicación de las leyes con justicia, esto se encuentra perfectamente definido en el control jerárquico de los Jueces por las Cámaras y de éstas por la Corte. En lo que hace a la gestión presupuestaria, el Judicial es el órgano con facultades para comprometer sus créditos presupuestarios y responsabilizase de ello.

En lo que se refiere al Control de la Gestión Política, el Poder Judicial debe controlar que las Políticas Publicas no cercenen los derechos o creen obligaciones que vayan más allá de lo que dispone la Constitución. Tiene la facultad de revisar cualquier acto de la administración, declarando la no aplicación de los mismos mediante los procedimientos de amparo e inconstitucionalidad.

Una clasificación de este tipo puede servirnos de base para distinguir lo que es propio de cada uno de los Órganos que en un sistema democrático ejercen el Gobierno.

Debemos tener presente que la Calidad de la Administración Pública es la resultante de dos componentes básicos: a) la formación humana, b) la gestión transparente; ambas unidas por un sistema de control que permita detectar las desviaciones y corregirlas. Si no existe una formación ética en el sujeto, ni un control concomitante desde la planificación hasta la acción y su posterior juzgamiento por el pueblo, la calidad es imposible de lograr.

En un libro de reciente publicación, el Profesor de la Universidad de Rosario Dr. José Vicente Vita en cuatro palabras nos define la Calidad del servicio prestado por los hombres y las instituciones por ellos formadas. Sostiene que la calidad que nos hará virtuosos en el servicio que prestamos, es hacer las cosas técnica y éticamente bien. Es decir: **Hacer Bien el Bien.**

El Control Interno y el Control Externo

"Algunos conceptos que utilizamos corrientemente funcionan de a pares. Ejemplos típicos son: perfecto - imperfecto, vivo - muerto, cierto - probable, falso -verdadero, lento - rápido, material – espiritual, etc. En todos los casos las propiedades que denotan los miembros de cada par están en oposición aritmética. Por eso se les suele denominar **'conceptos polares'**. Se trata, en realidad de una subclase de antónimos que los lexicógrafos llaman '***términos contradictorios***'. [(10)]

El funcionamiento de estos conceptos es peculiar. En primer lugar, sus contenidos se requieren mutuamente y por ello dependen entre sí de una manera recíproca. Para entender el primero hay que explicar el segundo. Los contenidos polares se dan por oposición, y no se trata de una simple oposición sino de un contraste extremo.

Cuando nos referimos a la función de control de la hacienda pública expresándonos en control interno - control externo, estamos considerado como concepto polar, algo que no lo es.

"Público y privado", son conceptos polares. En consecuencia, explicar qué significa público supone necesariamente explicar qué significa privado. El contraste entre los conceptos aparece en contextos variados, por lo que cambian los criterios de significación correspondientes y pueden darse propuestas de polarización para restringir el universo de uno con relación al otro. Por eso se contraponen moral pública y moral privada, cuando la moral es una sola, y solo corresponde al hombre.

Conforme al Diccionario de la Real Academia Española "externo" es lo que obra o se manifiesta en el exterior, o sea que se encuentra fuera del sujeto, que no pertenece al mismo, en contraposición a lo "interno", que se refiere a lo que está adentro del sujeto.

Esta clasificación es adecuada si pensamos únicamente en la hacienda privada. Allí, el control interno corresponde al que realiza el ente en su condición de sujeto responsable, y externo el que es realizado desde afuera, por un sujeto distinto al controlado.

Con esta clasificación estamos indicando la existencia de dos sujetos que realizan una acción: uno adentro y otro afuera.

Cuando usamos esos términos para referirnos al control de la hacienda del pueblo, nos encontramos con una realidad incuestionable: el sujeto de la hacienda pública y el primer destinatario del resultado del control, es el mismo: **el pueblo**.

[(10)] RABOSSI, E., *Revista Enoíkos* – Facultad de Ciencias Económicas UBA año VI nº 13 julio 1998 pág. 9

Pensar que el Control Público puede caber en la dualidad "control externo-control interno", es un error. Sería reconocer que el Estado y por ende el pueblo, no es independiente ni autónomo. Control externo es el que realiza una metrópolis sobre la hacienda de su Colonia, o el control que ejercen los acreedores extranjeros sobre los Estados deudores, que no poseen independencia económica ni autodeterminación financiera, porque sus deudas limitan su Autonomía Política. Admitir la existencia del control externo iría en contra de la misma Constitución. Falsamente se asoció al control interno con rasgos de ineficiencia e ineficacia, ligado apenas a lo formal, usado este término en tono despectivo, como 'leguleyo'[(11)] conceptos estos muy distintos al control de la legalidad que obligatoriamente debe hacer el mandatario para verificar el cumplimiento del mandato.

Lo que debió propiciarse, basándose en el principio de justicia, es que la legalidad no puede amparar las ineficiencias las ineficacias y lo no económico, porque tratándose del uso del Tesoro, las ineficiencias, la ineficacia y la falta de transparencia, son manifestaciones de la injusticia. Enfrentándose a esto, se advierte últimamente el regreso de la doctrina al concepto de "legalidad integral".

A las tradicionales tres E (economía, eficiencia y eficacia) se les han agregado otras. Así he leído últimamente que podemos hablar de la *ecología* y la *ética*. Sin embargo, pienso que la ética tiene que encontrarse formando parte de todas las otras. De no ser así, estaremos justificando situaciones que ocurrieron y desgraciadamente aún ocurren, como el holocausto, la esclavitud, la explotación de las mujeres y de los niños... Estas situaciones tienden a la "cosificación" [(12)] del hombre en aras de un capital sin alma o de políticas sin pueblos. En síntesis, sin ética se ponen los intereses particulares por sobre los generales, estableciendo un dominio colonial, ejercido por organizaciones financieras supranacionales.

Todas las acciones de los hombres y de las instituciones por ellos formadas al amparo de las leyes de la moral y de los hombres, tienen que tener su base en la Ética. Si no reúnen esa condición, lesionan derechos o crean injusticias que las hacen inmorales.

Aún no hemos encontrado un sistema de medidas que nos permita cuantificar el amor, el dolor, la amistad o la felicidad pero, si tomamos como regla moral el amar al prójimo como a nosotros mismos, podremos llegar a expresar un enunciado del problema, si bien es conveniente tener presente que la resolución del mismo dependerá de las unidades de medida que usemos.

La ética es el común denominador de todas acciones de los hombres y de las instituciones creadas por ellos. Buscando que en cada concepto del primer miembro de la ecuación, el numerador sea igual que el denominador, el resultado será: UNO, que representará que la acción fue cumplida en apoyándose en su totalidad en la ética, mostrando así que la Economía, la Eficiencia y la Eficacia se lograron aplicando con justicia los medios idóneos.

Si consideramos como fin del hombre la búsqueda de la felicidad, y el de una sociedad civil o comercial brindar un servicio al hombre o a la sociedad *(descartamos en todos los casos las sociedades creadas por los hombres que como único fin sea el lucro, porque si lo aceptamos la estrategia utilizada sería la ley de selva),* como la finalidad de los Estado lograr el bien común, podemos expresar las siguientes ecuaciones:

En el caso del hombre:

Economía + Eficiencia + Eficacia + Ecología + etc.

(11) "Leguleyismo" Calidad de leguleyo. Persona que trata de leyes no conociéndolas sino vulgar y escasamente.

(12) "Cosificación", se encuentra considerada en el segundo sentido que le otorga el Diccionario de la Real Academia: considerar como 'cosa' algo que no lo es, por ejemplo, una persona.

---------- ---------- ---------- = Felicidad
Ética

En el caso de una sociedad:

. Economía + Eficiencia + Eficacia + Ecología + etc
---------- ---------- ---------- ---------- = Servicio Público
Ética

En el caso de un Estado:

Economía + Eficiencia + Eficacia + Ecología + etc
---------- ---------- ---------- ---------- ---------- = Bien Común
Ética

Así se encuentra planteado el control en la Resolución Nº 107 del 6 de agosto de 1.998, de la Sindicatura General de la Nación (publicada en el Boletín Oficial de la Nación número 29.022 del 13 de noviembre de 1998), que procede a dictar, conforme las autorizaciones que le confieren las leyes, las "Normas Generales de Control Interno". Si bien analizaremos varios puntos más adelante, destacamos ahora los primeros párrafos, referidos a la "Integridad y Valores Éticos":

"*La autoridad superior del organismo debe procurar suscitar, difundir, internalizar y vigilar la observancia de valores éticos aceptados, que constituyan un sólido fundamento moral para su conducción y operación*.

Tales valores deben enmarcar la conducta de funcionarios y empleados, orientando su integridad y compromiso personal.

Los valores éticos son esenciales para el Ambiente de Control. El sistema de Control Interno se sustenta en valores éticos, que definen la conducta de quienes lo operan. Estos valores éticos pertenecen a la dimensión moral y, por lo tanto van más allá del mero cumplimiento de las Leyes, Decretos, Reglamentos y otras disposiciones normativas.

El comportamiento y la integridad moral encuentran su red de sustentación y su caldo de cultivo en la cultura del organismo. Esta determina, en gran medida, cómo se hacen las cosas, qué normas y reglas se observan, si se tergiversan o se eluden. En la creación de una cultura apropiada a estos fines juega un papel principal la Dirección Superior del organismo, la que con su ejemplo contribuirá a construir o destruir diariamente este requisito de control interno."

Estos conceptos son ratificados por el Decreto Nº 41/99, y luego por la Ley 25.188 "Ley de ética de la función pública" y su Decreto reglamentario número164/99. Por eso, consideramos que estas normas pertenecen a la esencia de la Administración Pública.

Elementos que debe considerar una teoría del control

Podemos señalar como elementos fundamentales que deben tenerse en cuenta para la formulación de una Teoría del Control aplicada a la Hacienda Pública su Naturaleza, su Titularidad y su Finalidad.

Naturaleza:

En una democracia la naturaleza del control público es política, emana del ejercicio del poder, constituyéndose en una función indelegable que conforme al sistema de gobierno republicano, representativo, federal tiene que manifestarse en todo el accionar de los gobiernos: Nación, Provincia y Municipios.

Es la manifestación primaria de la expresión "el Poder controla al Poder", conforme la distribución de competencias y facultades que establece la Carta Magna de cada pueblo, para permitirle realizarse como tal y transitar en paz, subsidiariedad, solidaridad y justicia el camino, nada fácil, que conduce a la sociedad al bien común.

Titularidad

En la Hacienda Pública debemos tener siempre presente que el pueblo, por ser el titular de la soberanía, lo es también de la hacienda, que es administrada por todos y cada uno de los Estados que integran el país. La hacienda pertenece a la totalidad de las personas, que la entregó a sus representantes para que la usen en el Gobierno de la cosa pública, atendiendo las necesidades generales que el individuo por sí solo no puede satisfacer.

La obligación de hacer surge del mandato del pueblo, que es político, porque no ordena solamente "administrar" sino lograr el bien común, usando para ello las autorizaciones presupuestarias para los gastos e inversiones que se han previsto.

Finalidad

No podemos referirnos a la finalidad del control en el sector público como algo al margen del objetivo del Estado, puesto que la finalidad del control se subordina a ese objetivo, señalando el mejor camino para alcanzarlo. Si bien es un error frecuente considerar al control separado del administrar, mayor error es atribuirle una finalidad en sí mismo.

La Declaración de Lima sobre "Líneas Básicas de Fiscalización", del IX Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras, se refiere a la finalidad del control diciendo que el mismo es *inmanente* a la economía financiera pública. El Control no representa una finalidad en sí mismo sino que debe señalar oportunamente las desviaciones normativas y las infracciones a los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y razonabilidad de las operaciones financieras de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas, determinar la responsabilidad del órgano culpable, exigir la indemnización correspondiente y adoptar las medidas que impidan o por lo menos dificulten la repetición de tales infracciones.

La Administración Pública difiere de la privada en dos puntos fundamentales: el fin perseguido y la titularidad de la hacienda.

Todas las funciones del Estado deben tender a la obtención del bien común, y en virtud de ello se deben cualificar y cuantificar los objetivos. Las funciones sociales son interdisciplinarias y constituyen la obligación de hacer, de ayudar a hacer y de dejar hacer. La comparación entre lo que se pretendió realizar y lo realizado es una manifestación del control en cada una de las actividades del gobierno. La fijación de los objetivos corresponde a la política, que se hace manifiesta en la planificación que realiza el Gobierno.

Únicamente cuando la actividad del Gobierno tiende a la satisfacción del bien común, puede lograrse la tan ansiada **paz social**, que es "la concordia ordenada, es decir, una unión amistosa fundada en querer el bien común y ratificada por la justicia". Ahora bien, esa paz social puede darse de dos modos:

- *Imperfecta*, donde solo consigue que el grupo político realice y conserve su unidad. Es lo que se llama concordia política: el vínculo unitivo del Estado y la condición concreta indispensable para que pueda realizarse la Justicia.

- ***Perfecta,*** que es el afianzamiento del bien común ya realizado; la intensificación de la unidad por la rectitud de la Justicia y el logro del bien y la grandeza de la Patria y de su pueblo.

No puede haber paz duradera si ella se enfrenta con el bien común; esta verdad es aplicable tanto al orden interior del Estado cuanto a sus relaciones exteriores. La paz verdadera es, en definitiva, fruto del amor al bien más grande según el orden de la Justicia. Por lo mismo, la paz de la Patria no es nunca asunto de cobardes, sino que, por sobre todas las cosas, se consigue y se conserva con el coraje y la victoria.

La Resolución 107/98, de la Sindicatura General de la Nación, establece entre las normas del Control Interno que "la misión, los objetivos y las políticas de cada organismo deben estar relacionados y ser consistentes entre sí, debiendo estar explicitados en documentos oficiales, y dichos documentos deberán ser adecuadamente difundidos a la comunidad, en todos los niveles y organizaciones". De esta forma el pueblo debe conocer el rumbo de la Administración y el uso que se hace de su hacienda.

El control no es una finalidad ni de la política ni de la administración, sino el medio imprescindible que nos debe brindar la información para la conducción de las Políticas Públicas, corrigiendo las desviaciones y evitando manejos que provoquen daños a la comunidad o que permitan procedimientos discrecionales de los administradores. El control permite conocer, dar transparencia al accionar del Poder y medir las responsabilidades, buscando optimizar el servicio público. [13]

Características del Control Público

Es un supuesto básico para que funcione el control público en un sistema republicano, que los Poderes no se encuentren subordinados unos a otros. Mientras no sea así, tanto el control como la misma democracia, serán solamente fórmulas declamatorias.

Por ser un pensamiento sabio y, al parecer, escrito para ser aplicado en el mundo del siglo XXI, es conveniente volver a meditar lo que expresara Maurice Duverger: "*No todas las naciones del mundo actual son democráticas: la mayor parte, por el contrario, son dictaduras más o menos monolíticas, más o menos represivas. Pero todas reclaman para sí valores democráticos, se proclaman democráticas, se refieren al mismo modelo democrático. Todas o casi todas poseen una Constitución, a pesar de que muchas de éstas sean solamente constituciones programáticas. La mayoría recurren al sufragio universal, a pesar de que el voto no sea libre y la más de las veces consista únicamente en la ratificación obligada de candidatos únicos. Todas o casi todas poseen un Parlamento, aunque los diputados queden reducidos a un débil papel, cuando no nulo en la mayoría de los casos. La mayoría tiene un sistema judicial formalmente independiente, aunque los jueces sean muy a menudo simples empleados o agentes del Poder Ejecutivo."* [14] Como ya dijimos antes, también resulta trágico para la democracia que los gobernantes sean apenas agentes de los Partidos Políticos, lejos de los intereses del Pueblo.

[13] WIERNA, G.E.: El Control Público; 2da. ed.; U.N.Sa; 1993, pág. 13
[14] DUVERGER, M.; Op. Cit., pág. 41

El ideal del representante, como lo establece la Constitución, es la **idoneidad**. No debemos olvidar que, para que un hombre llegue a la idoneidad, debe ser libre. No puede ser idóneo cuando está privado del conocimiento del bien y del mal o limitada su acción al mandato de una "interna" o de un caudillo. Esa falta de libertad es una de las causas del descreimiento y de la situación actual que vive la Argentina.

El control público posee básicamente las características de Universalidad, Continuidad, Obligatoriedad e Interdisciplinariedad.

Universalidad

En el sentido que comprende todos los actos, hechos y omisiones que se producen dentro de los límites de una comunidad política, social y jurídicamente organizada, excepto las acciones privadas de los hombres que no ofendan al orden y a la moral pública, las cuales se encuentran reservadas a la conciencia de cada individuo y al juicio Divino.

Toda actividad que realice el Poder, mediante todos y cada uno de los órganos que ejercen el Gobierno, debe estar sujeta a control, abarcando desde el control entre poderes, hasta el autocontrol del más pequeño servicio público, pasando por el control interno diseñado en la Resolución 107/98 de la Sindicatura General de la Nación y el que realiza el pueblo como titular de la soberanía.

Continuidad:

El control público debe ser continuo. Mientras existan necesidades comunes que satisfacer o medidas que tomar tendientes a hacer realidad el goce de las garantías, libertades, derechos y obligaciones, el control tiene que ejercerse. Ello surge de las Cartas Fundamentales de los Estados, que disponen un "adecuado equilibrio de facultades" dentro de la independencia de los órganos que integran el Poder.

Cuando el control deja de ser continuo, se producen descontroles y vacíos de poder, en los que los intereses particulares tienen prioridad sobre los generales.

Obligatoriedad:

El control público es ejercicio del Poder, no puede dejar de ejercerse ni delegarse, sin que ello implique una delegación de facultades expresamente prohibida por las Cartas Fundamentales. Quien tiene la obligación de conducir los destinos de la comunidad social, y dictar normas para ello, tiene la obligación de verificar cuál es el grado de cumplimiento de dichas normas, y si el rumbo que sigue es el correcto en el camino al bien común.

El control público ha de materializarse así en forma permanente por el accionar de los Poderes en un sistema de pesos y contrapesos, que actúa con mayor prontitud y eficacia cuando se respeta la independencia de los órganos que ejercen el Poder y se resguarda el ejercicio de la libertad de los hombres que integran el pueblo.

El control no se ejerce por desconfianza, no es represivo; tampoco busca argumentos de oposición, ni se realiza por mera curiosidad. Es una parte importante del gobernar. "Todo aquel que señale a un gobernante sus errores jurídicos o políticos, es su mejor colaborador. Esto no lo conciben los improvisados, ni los dominados por una especie de lujuria del mando, que tanto daña a la Administración Pública, a la seguridad jurídica y al buen nombre de la Nación. Mandar solamente es muy distinto de gobernar y administrar. Y esto es lo único que debe respetarse." [15]

Interdisciplinariedad:

[15] BIELSA, Rafael: Régimen Jurídico de la Contabilidad Pública; Buenos Aires, 1995 Pág. 13

Los factores que dan vida al cuerpo social son de distinta naturaleza, y muchos de ellos cambiantes por el avance de las ciencias y las técnicas o por los cambios culturales. Este dinamismo hace que la función política de gobernar sea una constante detección y satisfacción de necesidades, y adecuación del marco jurídico a la interdisciplinariedad. Cada disciplina efectúa su aporte; el control debe, con el auxilio de las disciplinas involucradas en cada acción, buscar los elementos homogéneos que permitan la medición de los objetivos sociales y su grado de cumplimiento.

Al hablar del control público también podemos tomar en cuenta otros rasgos, tales como:

El objeto que debe controlarse:

El Objeto que debe controlarse es la gestión de la Hacienda Pública, formada por todos los medios patrimoniales, económicos y financieros que el Pueblo aportó al Estado para que este cumpla con la satisfacción de todas las necesidades que el hombre por sí sólo no podría cumplir.

Toda la Hacienda Pública es el objeto de control: la del Estado Federal, que pertenece a todos los habitantes del país y es administrada por el Gobierno Nacional, y las que pertenecen a las comunidades provinciales y municipales, que fueron formadas por esos pueblos y son administradas por los respectivos gobiernos.

La Ley 24.156 nos indica que el control debe ser integral e integrado, abarcar los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y "de gestión" [*]. La evaluación de programas, proyectos y operaciones debe fundarse en criterios de economía, eficiencia y eficacia.

El sujeto controlante

El sujeto al cual le asiste el derecho y el deber de hacerlo no puede ser otro que el PUEBLO que, en su carácter de DUEÑO DE LA HACIENDA, mediante el Control está ejerciendo su derecho de propiedad nacido de su soberanía. Un acto, hecho u omisión que ocasione un daño a la hacienda de un particular, es considerado una infracción o un delito, que debe resarcirse de acuerdo a las leyes. Cuando se ocasiona un perjuicio a la Hacienda Pública, no se trata de un daño al patrimonio del Estado, sino al Pueblo que, ante la carencia producida, debe optar por aportar nuevos bienes o aceptar la falta de prestación de un servicio. Ya Simón Bolívar había acuñado un pensamiento aún vigente: "La Hacienda Nacional no es de quienes la gobiernan. Todos aquellos a quienes habéis hecho depositarios de vuestros intereses tienen la obligación de deciros el uso que de ellos han hecho". El mismo Bolívar, en un discurso de 1819 decía: "Decretaremos la pena de muerte para quienes roben dineros de la Nación".

Dijimos que el Control Público y el Control de la Hacienda Pública son parte del Gobernar, al cual se encuentran indisolublemente unidos. La Constitución de la Nación Argentina dispone, en su artículo 22, que el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por la misma Constitución. Esas autoridades son las responsables del Gobernar y, por ende, del Controlar.

Esto trae aparejado un concepto que no podemos dejar de mencionar: el sentido de pertenencia a y de la hacienda pública.

Una de las características de la hacienda pública es la de ser coactiva. "Siendo la derivación económica de la asociación política, la índole esencialmente coactiva de ésta alcanza forzosamente a la hacienda pública, contrariamente a lo que ocurre con las haciendas privadas que son

[*] El texto de la ley dice "de gestión". Sin embargo, debiera decir "control de la gestión", porque la gestión es la materia que realmente debe controlarse. Un control "de gestión" sería un tipo específico de control hasta ahora desconocido.

voluntarias. No se concibe que ninguna persona que habite o tenga intereses en un Estado Nación, Provincia o Comuna pueda sustraerse de formar parte y contribuir al sostenimiento de la hacienda respectiva, ya que, de una forma u otra, ha de beneficiarse con la acción de esas entidades." (16)

En consecuencia, al habitar un territorio, seamos personas físicas o jurídicas, tengamos o no la nacionalidad del cuerpo político del lugar, por el sólo uso de algún servicio público (sistema jurídico, energía, servicios sanitarios, comunicaciones, caminos, aceptar los medios de pago, etc.) y de convivir en un orden jurídico, debemos contribuir a su sostenimiento por medio de impuestos, tasas u otras contribuciones. En ese sentido, parte de nuestros recursos pertenecen a la hacienda pública y no podemos marginarnos de entregarlos.

El Estado es una creación del hombre, dotado de una personalidad de existencia ideal que cumple una finalidad de acuerdo a lo que determinaron los hombres en las cláusulas constitucionales y en las leyes. Como persona ideal no puede distinguir el bien del mal, puesto que esto es una cualidad propia de la persona física; por ello mal podemos calificar a un Estado de moral o inmoral. Este calificativo sólo tiene cabida para los agentes que dentro de la organización política toman las decisiones en nombre del Estado.

El Estado no requiere homogeneidad de origen, de cultura o de lengua, porque no se identifica necesariamente con la patria y con la nación. El *elemento formal* es la *convergencia de voluntades* de los ciudadanos hacia un mismo fin: el bien común. Se trata de un vínculo moral estable, espiritual, racional, libre y, por ende, digno del hombre. (17)

Produce miedo ver que en algunos medios de comunicación se considera a la hacienda pública como algo que escapa a nuestros intereses, como si la responsabilidad por ella fuera solo de quienes ejercen el Poder, o como si fuera contraria y enemiga nuestra.

Si bien parte de nuestros recursos deben comprometerse en el sostenimiento de la hacienda pública, por ser parte del pueblo somos los titulares de esa hacienda.

El espíritu de pertenencia nos debe llevar al compromiso, puesto que se trata de nuestros intereses. La Hacienda nos pertenece por cuanto los hombres somos los *sujetos* de la Economía, *y no simples recursos*, que se insertan en un proceso para formar un producto y determinar un costo.

El control nos permite conocer si el accionar de las personas físicas que tienen la obligación de decidir, se ajusta a la moral y a la ley. Si las personas a cargo del Gobierno colocan su bien individual por sobre el del pueblo, están obrando contra la moral y contra la ley.

La acción de Control

El hombre nace provisto de sistemas básicos que le permiten su existencia inicial. Su mente aún virgen grabará sus vivencias personales. Tan sólo para asegurar su subsistencia tendrá el acto reflejo de la succión y, como medio de comunicación, el llanto. Mediante el llanto se expresa un pedido de auxilio, pero la madre, o aquellos que lo cuidan, deberán interpretar si tiene hambre, o frío, o si algo lo incomoda. Ellos deberán tomar las medidas apropiadas para solucionar el problema: la madre pondrá al niño en sus senos, o le preparará una mamadera, o le cambiará los pañales, o lo acunará en sus brazos... Este hecho cotidiano constituye el primer acto de socialización.

De la relación 'madre – hijo' hasta a la construcción de los Estados, toda organización humana apunta a la satisfacción de algunas necesidades. Por eso contemplamos en las

(16) COLLAZO, J.: Administración Pública; T. II, Pág. 2
(17) COCCO, Felice: Reflexión Cristiana del Estado; Vicenza, 1980

organizaciones sociales la existencia de sistemas que cumplen tareas similares a las funciones biológicas de los hombres.

En la Administración de los dineros públicos, tenemos los sistemas del Tesoro y de los Bienes. Estos sistemas están presentes en todos los ámbitos del complejo jurídico, económico, financiero y administrativo. Donde exista un bien público (material o inmaterial) o tenga lugar un hecho de riqueza, allí se encuentran elementos de estos sistemas. Todo hecho de riqueza (transacción comercial, patrimonial o civil) que se genera dentro del complejo social, se encuentra alcanzado por alguno de los componentes que integran los sistemas del Tesoro o del Patrimonio. Así, la simple adquisición de un producto por un ama de casa en el almacén del barrio, o lo que adquiere el Estado por medio de una Licitación Internacional, genera obligaciones legales e impositivas. De esta forma se hace presente el Sistema del Tesoro y el de los Bienes administrables. Las compraventas, la construcción y el uso de los muebles e inmuebles destinados a la satisfacción de las necesidades públicas son atendidos con fondos detraídos al pueblo por el Estado.

Estos sistemas que se mueven mediante contrataciones de personal, bienes, obras y servicios, indican lugares donde debe imperar con mayor intensidad el control público. (Es un error considerar a los proveedores de bienes o servicios a la Administración, como contrarios al interés público, por cuanto ellos, por su actividad, son colaboradores del Estado y aún más que eso: por el carácter coercitivo de la Hacienda Pública, también son propietarios de los bienes y dineros públicos, porque son parte del pueblo.)

La acción de control no debe ser sólo punitiva sino también correctiva, y servir de orientación a la Política, porque el Control de la Hacienda Pública, es una **función de gobierno, propia del ejercicio político del Poder**.

El mensaje con el cual el Poder Ejecutivo remitió al Congreso el Proyecto que fue sancionado como Ley 24.156, en lo que se refiere al Control nombra dos Sistemas (Interno y Externo). La ley no los ha integrado y por eso no funcionan aún como un Sistema de Control.

Quedó demostrado en los hechos que el denominado por la ley y luego por la Constitución como "control externo" (art. 85 de la Constitución Nacional), carece de la agilidad necesaria para brindar las repuestas que el pueblo reclama de la acción de control (ante cualquier duda al respecto, preguntemos a los que hayan soportado los apagones e inundaciones en la Ciudad Estado de Buenos Aires, o a los que en todo el país sufren las ineficiencias y los mayores costos de los servicios públicos). Lo único que ha hecho la ley es crear un órgano dependiente del Poder Legislativo para realizar un control que ese Poder ya tenía la obligación de realizar. Para eso, contaba y aún cuenta con la Comisión Revisora de Cuentas. El nuevo órgano de control creado, al igual que la Sindicatura, dependiente del Poder Ejecutivo, tiene sus gastos atendidos con las Rentas Generales, que son parte de la Hacienda Central. Es decir, no son externos sino parte del Estado, integrando los órganos que ejercen el Poder.

Más arriba dijimos que el Control Público es la sindéresis de las Políticas Públicas; ahora agreguemos que el Control de la Hacienda es también el Sistema Nervioso de una Organización. Como un recurso didáctico, veamos a vuelo de pájaro, como funciona en biología el Sistema Nervioso y cómo debe funcionar un sistema de control basado en ese sistema.

El Control es el Sistema Nervioso de la Organización

Según la primera acepción del Diccionario de la Real Academia Española «Sistema es un conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente entrelazados entre sí» "En

biología, con el nombre de Sistema se define un grupo de órganos que desempeñan una función común y que poseen una determinada estructura" [4] que se corresponde con la tercera acepción del Diccionario, que dice: «Conjunto de órganos que intervienen en alguna de las principales funciones vegetativas»

El sistema nervioso central es una unidad anatómica protegida de los traumas externos mediante las formaciones óseas del cráneo y de la columna vertebral (*canal raquídeo*) encargado de recibir y transmitir impulsos, coordinando de estas formas las actividades del organismo. Está formado por el grupo de células nerviosas de la materia gris, que presiden una determinada función del cuerpo.

Ejemplos característicos de esta unión y complementación de los sistemas vienen dados por los centros del habla y del dolor. El centro del habla está unido con el de la memoria del sonido de las palabras, con la forma gráfica de las mismas y de los movimientos musculares necesarios para la articulación de cada una de las palabras. El sistema del dolor une el Sistema nervioso periférico con el sistema central, y con los otros sistemas como el habla, que nos permite exclamar un ¡ay! O una interjección que está latente en nuestra mente, y con el sistema muscular que mueve los miembros.

El dolor es la sensación subjetiva de sufrimiento, caracterizada por una disminución o desorganización de las funciones vitales o psíquicas, que puede ser considerado en general como un medio de defensa o señal de alarma de la cual dispone el individuo, para advertir la presencia de un peligro o de una situación anormal para el equilibrio bioquímico y psíquico del organismo o bien para la actividad física del mismo.

Como sistema, el dolor funciona uniendo el Sistema Nervioso Periférico, que es un complejo de estructuras nerviosas constituido por nervios y ganglios, los nervios que están formados por prolongaciones o *«neuritas»* de las células nerviosas, y tienen por finalidad unir los distintos centros nerviosos de las diferentes partes del cuerpo. Las células nerviosas o neuronas representan la unidad estructural del sistema nervioso, su característica es la presencia de una o más prolongaciones de distintas longitudes denominadas *dendritas*, cuya función específica es la recepción y la transmisión de los impulsos al Sistema Nervioso Central.

El dolor físico

Antes de hablar del dolor, recordemos que los seres vivos, entre ellos el hombre, tienen en el instinto una tendencia o disposición natural para actuar de una manera biológicamente organizada, esta es una característica propia de cada especie. Esta cualidad nos advierte de los peligros que le pueden causar agentes externos y los evita como un acto instintivo o reflejo, pero a pesar de esa advertencia el hombre puede tropezar y ello suele producir dolor (**casi como una de las "reglas de la generalidad", el único animal que tropieza más una vez con una misma piedra, es el hombre, porque es el único que goza de la libertad suficiente para elegir el mal*****), que al atravesar el umbral del dolor da lugar a los movimientos del sistema nervioso y del muscular si así correspondiese***

Desde el punto de vista fisiológico el dolor se presenta como una sensación producida por distintos estímulos (táctiles, térmicos, etc.) que sobrepasan una cierta intensidad, llamada ***umbral del dolor***, por debajo del cual estas sensaciones son advertidas como tales, es decir, como simples estímulos táctiles, térmicos etc., y no como fenómenos dolorosos.

[4] GRAN ENCICLOPEDIA MÉDICA SARPE - Tomo 7 pág. 2565

La zona del cuerpo donde se manifiesta el dolor representa el punto de partida y el punto de llegada de la compleja función fisiológica de la transmisión del dolor. A fin de que el estímulo doloroso pueda determinar la sensación dolorosa, es necesario que siga la llamada ***vía del dolor***, es decir, que sea captado por las terminaciones nerviosas sensitivas de la zona interesada y, desde éstas a través del ***nervio sensitivo***, ***«las dendritas»,*** sea llevada a las raíces posteriores de los nervios espinales, donde encontramos los centros de la médula espinal, que corre a lo largo de la columna vertebral y producen los movimientos reflejos que pueden paliar una situación (retirar la mano asentada sobre una superficie caliente o fría, mover los músculos para retirar el elemento que causa dolor, por ejemplo un clavo clavado en el pie) Cuando la alarma alcanza al cerebro, es captada por la ***corteza cerebral sensitiva***, siendo sólo en este punto cuando se hace consciente y aparece el dolor referido a la zona interesada por el estímulo, el cerebro inmediatamente **estimula el intelecto** para tomar la decisión que crea corresponder para cumplir con la misión de sanear la zona dolorosa, promoviendo la acción reparadora mediante la aplicación de medios terapéuticos

Las causas del dolor pueden ser químicas, físicas y traumáticas. Un tipo especial de dolor es aquel que se presenta con la característica de cólico y que es debido a irritaciones del plexo nervioso de determinados órganos (intestino, corazón, riñón, hígado, etc.), que debemos curar devolviéndoles su buen funcionamiento, y que en último caso la medicina actual puede llegar a sustituirlos.

Como vemos en las Ciencias Biológicas, el dolor actúa primero por medio de las células sensitivas, como un centinela ubicado en todos los lugares de la estructura corporal, que produce la alarma cuando el cuerpo es atacado o se pone en peligro por una acción externa o interna la zona donde se encuentra ubicada la célula.

En el control de la Hacienda esa célula sensitiva, ese centinela**, es el ser humano,** que apoyado por la estructura de la organización, le debe permitir accionar en forma inmediata cuando detecta cualquier acto, hecho u omisión que pueda generar un daño a la Hacienda o a la sociedad. La naturaleza humana de esa célula sensitiva hace que como un primer acto reflejo diferencie el mal del bien y escoja este último, pero si a pesar de la elección el daño se produce, entramos en ese momento por el ***umbral del dolor***, el hombre que obra como el ***nervio sensitivo de la organización***, si no tiene capacidad para eludir o resolver lo planteado, actuando como *las dendritas*, debe cumplir con su deber de advertencia, y recorrer la ***médula espinal*** que en una Administración, pública o privada, es la escala jerárquica de la organización, donde quien tiene la función y capacidad para decidir, debe mediante su accionar remover la causa.

Esta acción es la base del control jerárquico, en sus aspectos ascendentes y descendentes. Que con la tecnología actualmente disponible para las instituciones creadas por el hombre, la alarma dada por el individuo que actúa como célula inicial, La Organización debe brindar una respuesta inmediata al alerta dada por el nervio sensitivo que debe evitar, solucionar o alertar.

Cuando esta alimentación no posee la capacidad o los instrumentos, no tienen la agilidad de información, la Administración no es capaz de brindar la repuesta necesaria, en forma ágil y eficiente. Indica la existencia de una falla en la estructura, política o administrativa, que debe ser subsanada, porque el control solamente logrará su cometido cuando posea la capacidad de repuesta necesaria para modificar una conducta, reparar un daño y asignar una responsabilidad.

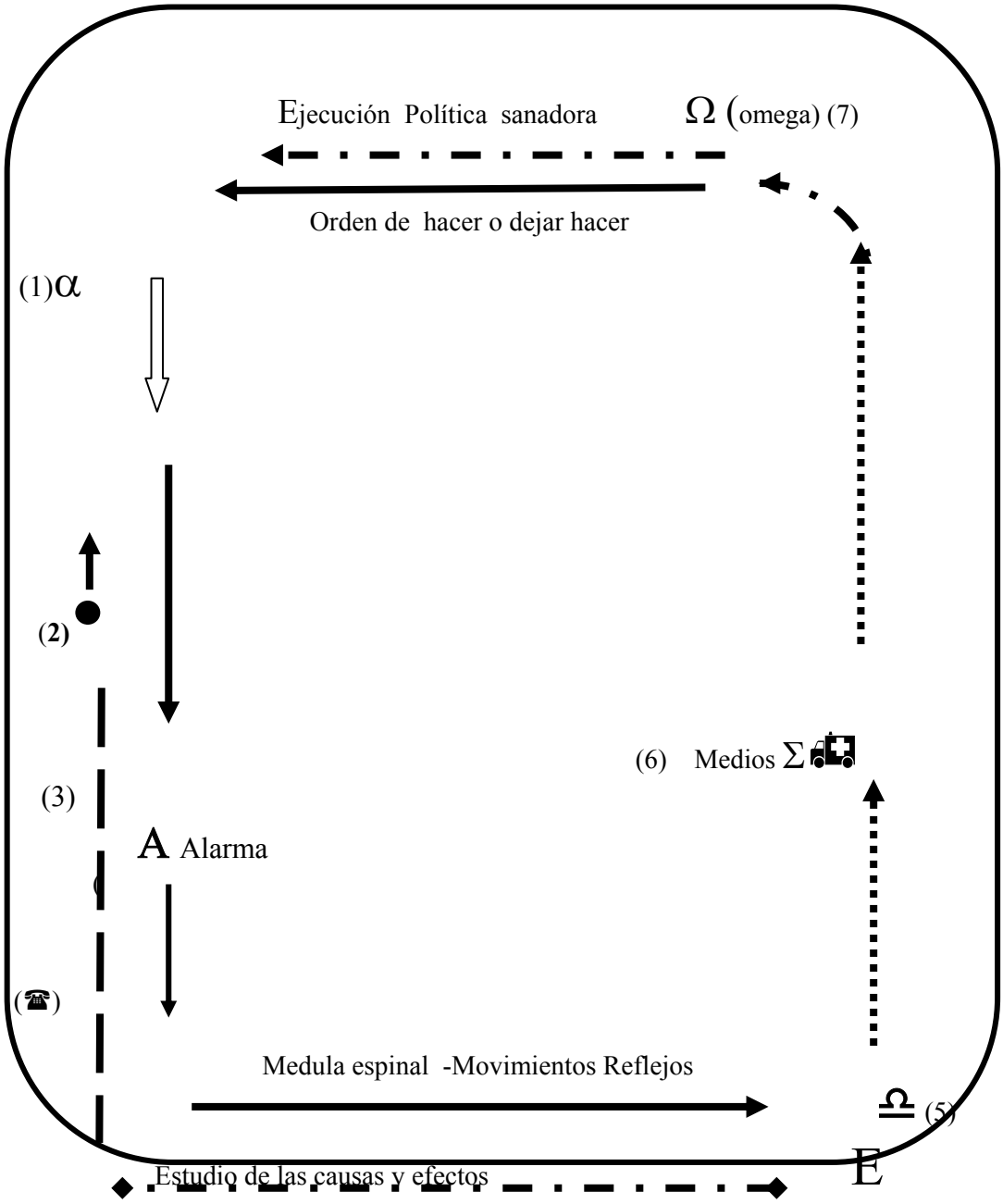
Si no se consiguen estos objetivos, que son intrínsecos del control, llegamos a la conclusión que ***la política de control no existe***, por fallas que atribuimos normalmente al sistema, pero que por lo general corresponden a los hombres que lo diseñaron mal, los administradores que lo aplican peor y los que se sirven de ellos para crear 'zonas grises' que ocultan situaciones del prolijas y corrupciones.

El Sistema del Dolor, como Sistema del Control

Este proceso podemos apreciarlo en el siguiente gráfico, mediante el cual presentamos en un esquema biológico del dolor, donde simbolizamos como α (alfa): a la exclamación, el asombro inicial cuando el instinto o el conocimiento percibe un peligro y trata de evitarlo, cuando la sensación de hace sensible, deja de ser sensación, penetró por el umbral dolor.

El agente público obrando como nervio sensitivo produce a dar la alarma A con una campana. Con una flecha (➡) indicamos el recorrido de la alarma por la médula espinal, las Células (los hombres que se encuentran dentro la escala jerárquica y que poseen facultades proceden a sanear la situación, mediante la indicación de camino o insistir mediante su firma o clave electromagnética, partiendo del agente inferior que debe conforme sus competencias recibió en mandato de hacer o dejar hacer algo que considera violatorio de una norma legal o ética y formula los reparos hacia superior jerárquico, numeramos los distintos niveles de capacidad jerárquica con poder de decisión para producir dentro de la escala "actos reflejos" para sanear la situación o de insistencia (☎), concluida la vía jerárquica que por los movimientos reflejos, escapar el problema a sus facultades el dolor llega al Cerebro que simbolizamos Δ (delta) El cerebro percibe el aviso debe analizar si es físico (solucionable con una medida de administración o sí es psíquico y tomar la decisión, que corresponda con la clase de dolor: Si el dolor es psíquico (Θ ómicron) o si el dolor el físico (β beta) y dispone los medios para sanar, que serán medidas de administración que solucionen el problema. Los medios que dispone el cerebro si los dolores son físicos lo simbolizamos 🚑 el auxilio es material y si el dolor es psíquico la simbolizamos con Σ, porque son producidos por una sumatoria de hechos o situaciones nacidas por cuestiones que normalmente nos indican falencias o malas aplicaciones de una política, y que debe el Poder dar solución por medio de la aplicación de una política que sanee el problema y que simbolizamos como Ω (omega), por ser de la misma raíz que da fuerza al músculo, (la acción humana) reparadora, por aplicación de los medios, internos o externos. Paralelo al Sistema del Dolor incluimos en el gráfico el Sistema Administrativo que debe operar en forma simultánea

Aplicando este esquema al Control de la Hacienda Pública, tendríamos que el agente público (alfa α) en conocimiento del peligro o situación al margen de las normas o de la Administración, obrando conforme la ley natural trata de evitar o prevenir la presencia de un algo, que puede producir un daño, tiene una obligación que es propia de su cargo, porque su deber es obrar como la célula sensitiva del sistema. Produce la Advertencia que la norma legal o la conciencia moral le indica que no debe hacerlo.



Si lo hace, el daño se produce y aparece el dolor: (4) 'el acto, hecho u omisión, que puede lesionar el patrimonio o que se encuentra en colisión con las normas' lo cual es percibido por el agente público que al conocerlo y por no tener competencia para solucionarlo, debe penetrar por ***el umbral del dolor*** y dar la alarma a la Administración, comunicando a su inmediato superior, que se encuentra formando la ***corteza de la médula sensitiva***, que pone en movimiento las acciones reflejas. Si no son suficientes la alarma debe seguir la vía jerárquica hasta que la alarma llegue a quién posee competencia para solucionar:

La corteza cerebral, que dispondrá los medios (que los hemos simbolizados con una ambulancia '🚑') por cuanto la corrección siempre debe ser fraterna porque no es una acción de censura sino de colaboración y con 'Σ' (épsilon) porque que debe solucionar mediante la acción, la aplicación correcta de las normas o con otra medida de la misma naturaleza del problema

Esta situación es normal, por ser el agente público que interviene la *célula sensitiva del sistema* con la capacidad propia del ser humano de distinguir el bien del mal; cumpliendo su función de sanear el organismo, observa el acto, hecho u omisión, asumiendo el papel de colaborador necesario para obrar el bien y evitar el mal. La vía jerárquica es la corteza de la médula espinal. El agente con capacidad de brindar la solución definitiva está en ***la corteza cerebral,*** en la cual reside la facultad de sanear el órgano afectado proveyendo los medios internos y solicitando los externos que sean necesarios

.

La corteza cerebral en la Administración es el Poder con competencia para tomar una decisión, en el lugar y en el tiempo que ocurre la situación. La velocidad de respuesta que a la alarma recibida, por los órganos con capacidad para tomar la decisión, es fundamento básico para el funcionamiento de un sistema de control. Tanto para la actividad pública, como para la privada, si esa reacción de la autoridad, es lenta o no existe, es el síntoma de una grave enfermedad del Sistema de Ejercicio del Poder, que nos indica que los órganos con capacidad de decidir no están actuando con eficacia y eficiencia, por cuanto se permitió un daño a la hacienda, que pudo haberse evitado y que debe repararse aplicando medidas que normalmente derivan en mayores costos para el administrado o para el cliente.

En la República Argentina, las legislaciones que rigen la Administración Pública Nacional eliminaron los actos de oposición que existían y que, por lo general, funcionaban bien, tales como: el informe y el dictamen de advertencia para mejor proveer, la ponencia, el reparo administrativo y la observación legal, que producían efectos de saneamiento previo de la decisión o suspensivos en lo que se refería al control de legalidad, se ha pasado de una situación que contemplaba el control jerárquico descendente y ascendente como la característica propia de la Avocación y el Deber de Advertencia, que constituyen el fundamento del denominado control jerárquico descendente y ascendente, para regirnos por la Obediencia Debida, que convierten a los agentes públicos en cómplices necesarios de los perjuicios que pueda sufrir la Hacienda Pública y del mal servicio que se brinda a los administrados. Dejó de existir el canal de información y de control que obraba como la *médula espinal* y el cerebro, aparecieron fallas que favorecieron a intereses particulares o extraños a los fines de la organización, sin brindar respuesta a los intereses generales y dañaron *la unidad de dirección al no brindar con velocidad y oportunidad la repuesta* y la acción sanadora o correctora.

El daño en la Administración del Estado que muchas veces no es conocido, queda sin solución y casi siempre impune, por cuanto el sistema de la organización política ***ha excluido*** del sistema de control al ***dueño de la hacienda al pueblo, que*** **es** ***parte viva del Estado*****;** para ser sustituido por un proceso de control final por los representantes de los Partidos con representación en el Congreso, que no son los representantes de la mayoría, sino de minorías que actúan «corporativamente» formando una ***casta privilegiada*** dentro de una sociedad que pregona la igualdad de los hombres frente a las leyes y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad (artículo 16 de la Constitución Nacional), y que a pesar de lo que leemos en las plataformas partidarias, los hechos nos muestran que normalmente tienen prioridad los intereses particulares y los de grupos (financieros, económicos, de partidarios y de castas), relegando los generales, que hacen al logro del bien común.

A varios docentes universitarios, entre los que me incluyo, aún nos quedan dudas y sentimos necesidad de una discusión jurídica. La misma radica en conocer si por aplicación del artículo 38 de la Constitución Nacional, en lo referente a la competencia asignada a los Partidos Políticos para la postulación a los cargos públicos, no se modificó la esencia del sistema representativo de gobierno que dispone el artículo 1º, por ser las personas que deliberan y gobiernan representantes de los Partidos y no del Pueblo. Si el segundo párrafo del citado artículo 38, al disponer "el Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y a la capacitación de sus dirigentes", no se ha configurado una suerte de hacienda pública conexa, por la

cual podría existir con la «dirigencia partidaria» una relación de «estipendiario» público". Y si al exigir el artículo 85 de la Constitución Nacional que "El presidente del organismo de control de la Legislatura (se refiere a la Auditoria General) será designado a propuesta del partido político con mayor número de legisladores en el Congreso", no se está contrariando el artículo 16 de la Constitución que se refiere a la igualdad de los hombres ante la ley, a la idoneidad para los empleos públicos y a la inexistencia de fueros personales, ni títulos de nobleza que rompan el principio de igualdad jurídica.

Así como el dolor es el centinela de la salud del cuerpo, el control es la garantía que posee el pueblo de la transparencia de la gestión del Erario. Pero, para ello le es indispensable contar con los hombres que el Pueblo ha designado para que deliberen, gobiernen, y en la satisfacción de las necesidades públicas, administren su patrimonio: El agente Público.

Los dolores psíquicos

Existen otros tipos de dolores en el sistema biológico del hombre que no afecta directamente la estructura física, sino que se refieren a la parte psíquica. Que si bien los consideramos como patrimonio de las criaturas racionales, pueden apreciarse también en algunos comportamientos de ciertos animales. A estos tipos de dolencias, en los humanos se los conocen genéricamente como Neurosis, en los animales como características de razas que mueven acciones y reacciones instintivas.

Por neurosis se entiende una serie de trastornos psíquicos que se manifiestan en ciertos individuos cada vez que les falla la tentativa de superar con éxito situaciones difíciles externas o conflictos interiores. La neurosis existe siempre en los individuos que viven una vida de contrastes, insatisfacciones y condicionamientos. La mayor parte de las neurosis derivan del conflicto entre aquello que el individuo querría ser y aquello que realmente es; de este contraste nacen las neurosis de insatisfacción, de frustración, de soledad, competitivas, etc. Estos fenómenos afectan en un primer tiempo, sólo a la esfera psico-emotiva, para luego afectar a toda la persona, pudiendo acarrear trastornos incluso de naturaleza física. El neurótico reacciona a veces, por fortuna, psíquicamente ante estos hechos. Muchas enfermedades, como el eczema rebelde, la angina péctoris, algunas formas de colitis y de artritis pueden tener un origen neurótico. Difícilmente se pueden curar si no se conocen la causa psicológica que las ha provocado.

Así, en el sistema biológico estos dolores afectan el comportamiento, la psiquis del individuo; solamente pueden aliviarse removiendo las causas que lo producen y por regla general es necesaria la colaboración de otras personas.

El dolor físico se manifiesta cuando la sensación es percibida por el Sistema Nervioso Periférico, al traspasar el umbral del dolor, y sigue la vía medular donde puede encontrar repuestas, sino sigue hasta llegar a la corteza cerebral que debe mover al individuo a tomar las decisiones que correspondan para aliviarlos.

El dolor psíquico tiene su nacimiento por fracasos en las tentativas por superar con éxito situaciones difíciles externas o conflictos interiores, insatisfacciones y condicionamientos externo o internos, motivados por el conflicto entre lo que el hombre aspiraba ser y lo que realmente es, el lugar que quería ocupar en la sociedad (familia y comunidad), y el lugar que alcanzó a ocupar en la sociedad familiar o grupal. El primer síntoma en el hombre es la depresión psíquica y el abandono físico.

Este tipo de situaciones en una organización son productos de una política errada o mal instrumentada y es lógico que solamente se pueden solucionar con medidas Políticas que busquen las causas y apliquen los medios adecuados, que tienen que ser de la misma naturaleza que el mal detectado.

Es función de la conducción política distinguir lo que corresponde a una acción de administración, que debe solucionarse con medidas de naturaleza Administrativa, de las originadas por cuestiones de diseño o aplicación de políticas públicas, que deben solucionarse con medidas de la misma naturaleza.

El dolor psíquico en la Administración del Estado se manifiesta siempre por el descontento de los administrados, que recurren a los medios que tienen a su alcance para ser escuchados. Tienen el derecho de ser escuchados y deben brindarse los canales adecuados, porque un descontento social nos muestra una desviación de la Política de su fin de bien común.

En esta distinción de las causas se encuentra el fundamento que distingue la aplicación de los medios a los fines, que corresponde en primera instancia al Administrador, el control de la bondad del medio aplicado y la evaluación de los resultados (eficiencia, eficacia y economía), basados en la aplicación ética de la justicia que corresponde al órgano volitivo con capacidad para dotar de otros medios u otros procedimientos de aplicación, y el jurisdiccional que debe buscar el justo medio, que es donde mora la justicia social.

EL Sistema muscular:

La biología animal nos muestra que dentro de esa especie se encuentran distintos sistemas y subsistemas que mediante sus aportes integrados y coordinados, que efectúan al todo, permiten que puedan realizar sus funciones vitales.

Sostenemos más arriba, que un sistema de control tiene que obrar brindando la repuesta inmediata a la alarma que envía le envía sistema biológico del dolor, y que es el hombre que cumple funciones en la Administración (tanto pública como privada) que obrando como célula sensitiva encargada de transmitir la sensación que produce el alerta, cuando ésta cruza el umbral del dolor debe producir la alarma y obrar por el sistema nervioso periférico.

El hombre en las organizaciones que ha creado, asume el papel del Sistema Muscular. Así como este sistema se encuentra constituido por músculos que son los que producen los movimientos del cuerpo, de igual forma que el hombre dentro de la organización produce los movimientos que permiten a la persona ideal, el logro los objetivos propuestos, los que fueron establecidos por los hombres que ocupan la dirección ejecutiva de los órganos volitivos.

Las formaciones musculares están expuestas a estímulos que provienen de los centros cerebrales, (y por lo tanto dependiente de la voluntad) cuando se encuentran fuera de este control, forman parte de los movimientos reflejos (vendrían a ser un sistema incluido, o subsistema, dentro de sistema nervioso de la médula espinal) De esta forma se distinguen los movimientos voluntarios de los involuntarios.

Así podemos decir, que en la organización tenemos los músculos cerebrales que forman la corteza cerebral donde se encuentra la inteligencia y la capacidad para decidir en libertad (estos serían los hombres que tienen por misión gobernar aplicando las políticas públicas apropiadas), los que forman el sistema nervioso de la médula espinal (que en caso de los hombres que deben ejecutar) es la escala jerárquica que conforme a la misión recibida del cerebro debe actuar, para sanear la acción, mediante los movimientos reflejos, disponiendo la acción de los músculos

motores que cumplen una función determina, en los organismos vivos (estos son los agentes públicos) cuya función es la prestación física o intelectual del servicio público.

Revisten una importancia capital, los músculos en forma de anillos con que se abren y cierran los orificios de una cavidad del cuerpo para dar lugar a la salida de algún excremento o secreción, o para retenerlos, como el caso de la vejiga de la orina, el del ano, el del píloro y el de la pupila, los dos primeros responden a impulsos de los músculos que responden a la corteza cerebral y los otros dos nombrados al sistema nervioso de la médula espinal

.

El papel del Hombre en las Organizaciones Sociales

a) Sujeto de la Ética:

Las Asociaciones creadas por los hombres, a que las dotaron de una personalidad jurídica propia para que desarrollen actividades: sociales, políticas, comerciales, deportivas etc., carecen de responsabilidad Ética, por cuanto no tienen capacidad física, ni intelectual. Piensan, deciden y obran por medio de las personas físicas, que por tener conciencia del bien, del mal y libertad para optar y obrar son las únicas susceptibles de adquirir responsabilidades éticas. Esta acotación se torna fundamental cuando tenemos que referirnos al lugar que el hombre ocupa, tanto las asociaciones Políticas, Civiles, Comerciales etc., es común decir que la Administración Pública no tiene Ética, y ello es cierto, cuando el hombre que decide y obra carece de Ética.

En la Función Pública y Privada es el hombre, que por tener capacidad de distinguir lo bueno de lo malo y libertad para obrar asumiendo la responsabilidad por la opción efectuada. Usando sus Funciones Volitivas, Directivas y Ejecutivas que solamente poseen las personas físicas, porque ellas son el sujeto de la ética. Una persona ideal obrará conforme las normas que le establecieron los hombres, las cuales suelen a veces, a pesar de encontrarse aprobadas por el Estado en nombre del Pueblo, contener normas que colisionan derechos particulares de los hombres, lo que las hacen injustas y por lo tanto 'no éticas'.

b) Factor del bien común:

Solamente por la actividad humana pueden las personas ideales realizar los objetivos para los cuales fueron creadas. Es función del Estado ejerciendo su Poder de Policía, el que autoriza la existencia de las entidades ideales, tanto civiles como comerciales, velando que las mismas cumplan objetivos encuadrados dentro de las leyes, y cuyos objetivos deben tender a brindar un servicio en orden al bien común. Y este fin tan sólo lo pueden lograr por medio de la acción de la persona humana.

El Papel del Agente Público en la Gestión y en el Control de la Hacienda

Surge instantáneamente la pregunta de ¿Cuál es la función y la responsabilidad del hombre en las Sociedades y Asociaciones que crean?

Tanto las leyes de los Estados, como las normas constitutivas de las asociaciones que las crean ponen énfasis en separar el patrimonio de las mismas de los patrimonios personales.

Insistimos en la responsabilidad de los agentes públicos en el control, de la gestión pública por cuanto el mismo (el control) siempre dependerá de la voluntad de los hombres de ejercen el Poder, ello es así porque los Estados son personas de "existencia ideal", creadas por los hombres para lograr vivir dentro de un ordenamiento social, jurídico, y económico que les permita, satisfaciendo las necesidades colectivas, realizarse como seres humanos alcanzar el bien común y gozar de la Paz Social.

El Estado, como las personas de existencia ideal, únicamente puede manifestarse mediante las personas de existencia física, los hombres quienes, mediante un instrumento base, que denominamos -Constitución, Carta Fundamental o Pacto Fundacional-, lo han creado, concediéndole el Poder para que mediante su ejercicio, en una adecuada distribución de facultades en los órganos que integran el Gobierno del pueblo, obren para bien común.
"Bajo la denominación de empleo público, empleado público, agente administrativo, agente estatal o función pública, quedan comprendidas las distintas formas jurídicas que reviste el trabajo, o servicio y, en algunos casos, la prestación del sujeto particular en la Administración centralizada o descentralizada.

Esta denominación, por lo tanto, tiene un alcance general y las particularidades en cada caso están dadas por las especificaciones del régimen jurídico aplicable. Pues hay agentes públicos con estado político estatutario, o sin estado estatutario pero bajo régimen administrativo"[(6)]

Es la Constitución Nacional la que, en varios de sus artículos, se refiere a la denominación de empleo público. Por ejemplo, el artículo 16 se refiere a la igualdad de los habitantes ante la ley expresando "y admisible en los *empleos* sin otra condición que la idoneidad". El artículo 77 de la Constitución (antes de la reforma en 1994), al referirse a la duración del Presidente y Vicepresidente decía: "*duran en sus empleos"*; y si bien ahora expresa en el artículo 87 "*duran en sus funciones*", al analizar las mismas vemos que no existe una diferencia que haga variar su relación de empleo público, más aún cuando su forma de designación es directamente efectuada por el pueblo mediante un sistema electivo. El artículo 110, referido a los Jueces de la Corte Suprema establece: "*conservarán sus empleos mientras dure su buena conducta*."

Características:

Podemos indicar como características de la relación de empleo público:

a) Su ejercicio es personal, es un órgano persona, que debe cumplir una función de servicio público, que por ser inherente al cargo y a su persona no puede ser delegada en un tercero. Por cuanto el hombre es el único **sujeto ético**, su comportamiento es el espejo de la Administración, porque a partir del mismo se agrega un "adjetivo calificativo" a la Administración, que puede ser tildada de ineficiente, insensible y hasta corrupta, siendo que esos adjetivos solamente pueden aplicarse a los sujetos con capacidad de distinguir el bien del mal y de obrar.
b) En consecuencia, para poder prestar un servicio personal, el requisito fundamental es ser una persona de existencia física con idoneidad y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones. Requisito fundamental que es recogido por las Constituciones y las leyes.

Misión

El agente público constituye en la Administración la función de célula sensible del nervio sensitivo y el único medio que tiene el Estado para realizar sus funciones tendientes a bien común. Es por ello que podemos afirmar que «el empleado público es el 'agente activo' necesario para lograr el fin del Estado: el bien común.

(6) DROMI, R. – Derecho Administrativo – op- cit. pág. 286

> El papel del hombre en el control de la Hacienda del Pueblo se materializa haciendo realidad aquello que nos dijo Bielsa referido al control jerárquico ascendente: *"todo aquel que señala a un gobernante con sentido cívico sus errores jurídicos o políticos, es su mejor colaborador. Esto no lo conciben los improvisados, ni los dominados por una especie de lujuria del mando, que tanto daña a la Administración Pública y al buen nombre de la Nación. Mandar es muy distinto que gobernar y administrar. Y esto es lo único que debe respetarse"*[(7)]

El agente público, por ser un hombre, en toda la estructura administrativa es la célula sensible que detecta las causas y actúa como **umbral del dolor,** debe evitar la ocasión de hacer el mal, promover las acciones para sanear la acción considerada como no ajustada a las normas jurídicas o morales y, si está en su competencia: para reparar el daño causado a la hacienda o al servicio público.

En el Estado, como en toda organización fundada y dirigida por hombres, el éxito o el fracaso depende exclusivamente del sujeto con libertad y capacidad para distinguir lo bueno de lo malo y de obrar. Lo óptimo que pueda lograrse en una organización (estatal o privada), siempre estará ligado a la aptitud y actitud de los hombres que la integran, porque únicamente el hombre puede ser virtuoso o corrupto.

Así los medios de comunicación masiva nos muestran en todos los lugares del mundo manifestaciones de protestas de trabajadores, por bajos salarios, tardanzas en los pagos, crecimiento de los precios, actos de violencias, etc., situaciones estas que deben solucionarse mediante medidas políticas; son situaciones sociales que pueden tener consecuencias económicas y financieras, pero que frecuentemente se solucionan con la fuerza represiva que posee el Poder, porque el mismo pueblo se la dio. Ejemplos de medidas tomadas de naturaleza distinta a la causa, no es una solución y, en la realidad de la ley normalmente es un abuso del poder motivado por la impotencia o incapacidad para buscar la solución política apropiada.

Para aclarar el concepto y facilitar la distinción entre una medida administrativa de una política, tomemos un ejemplo, que desgraciadamente ocurre en nuestro país, a lo largo y a lo ancho del mismo. Los habitantes se manifiestan en forma pública por una falencia de un Servicio Público, (falta de recolección de residuos), los jubilados que marchan solicitando medicamentos, los docentes solicitan mejores condiciones de trabajo, una parte de la comunidad afectada protesta por una medida de gobierno. Los hombres que ejercen los poderes en nombre del pueblo en lugar de tomar una medida de conducción política u económica, teniendo en cuenta que una manifestación obstaculiza el tránsito, o pedido del comercio afectado por la pueblada manda a la Policía a reprimir lo que no soluciona por poseer una naturaleza distinta a la del problema planteado.

En el orden de la escolaridad es doloroso ver que cuando un alumno charla y es inquieto clase, el docente le pone una mala nota en la asignatura que está dictando, o 'lo toma entre ojos' y lo manda a examen, ocurre en muchas administraciones, tanto privadas o públicas. Si el empleado tiene la desgracia de enfermarse, las normas que rigen la relación laboral en lugar de buscar ayudarlo primero le descuentan los haberes, lo priva de la asignación por presentismo, lo posterga en la carrera administrativa y por último, normalmente con cargo a un tercero 'el Gremio o una Aseguradora' busca prestarle la atención médica.

La resurrección de los actos de Oposición

(7) BIELSA, Rafael – Régimen Jurídico de la Contabilidad Pública, pág. 13

En la Administración Nacional y en muchas Provinciales y Municipales existieron actos de oposición que los agentes públicos debían interponer a sus superiores cuando recibían una orden de hacer o dejar de hacer algo que consideraban no ajustado a derecho o a la moral, que iban desde la advertencia verbal a la escrita, la insistencia que señalaba los niveles de responsabilidades, hasta el reparo administrativo, cuando se trataba de errores y la observación legal que paralizaba el cumplimiento del acto observado.

Estos actos de oposición, conforme a la opinión del Prof. Dr. Rafael Bielsa en Régimen Jurídico de la Contabilidad Pública, constituyen la esencia del Control Público, son los actos de colaboración que deben existir en el control interno ascendente por el cual el agente público, que cumpliendo el **deber de advertencia** y actuando como los "músculos esfínter" impiden que las cosas, que aparte de hacerse mal o producir un daño a los intereses públicos, conllevan una responsabilidad solidaria, similar a la de cómplice necesario al agente público, cuando el superior no puede conocer el error o la infracción si no es por medio del informe del inferior.

Por suerte aún existen en el país Legislaciones Provinciales y normas Municipales que las conservan y que a lo largo de más de un siglo en nuestro país demostraron sus bondades. Pero las mismas deben imperiosamente adecuarse al avance de las tecnologías, tanto en su formulación con en las repuestas a las mismas

Si bien el uso de los medios electromagnéticos acelera la marcha de la Administración, tanto de la Privada como de la Pública, el proceso de la toma decisiones debe ser lo más breve posible, pero debe ser seguro y efectivo, que es la única forma de dar "calidad al Servicio Público" y, con la tecnología actual es un elemento 'rápido, seguro' y fácilmente aplicable a los Sistemas Decisorios de la administración.

'Su Majestad' el Expediente, en la forma que tiene sufriendo, tiende a ser substituido por la informática. Está bien que eso suceda, pero ello significa que debe ser reemplazado y constantemente actualizado conforme los avances de las ciencias, la técnica y las artes. Ese es el desafío que el progreso formula a los hombres: crear y actualizar los sistemas decisorios de la Administración de forma que descansando en una base ética, proporcionen la eficacia, la eficiencia y la economía con la finalidad de conseguir, con la mayor transparencia, en el logro de los objetivos previstos por las organizaciones humanas.

Clasificaciones del Control

Únicamente como una apoyatura didáctica, nos referiremos a un par de calificaciones del Control, dejando constancia de que para nosotros el control de la Hacienda Pública es UNO y la función de contralor del quehacer del Gobierno es también UNA. Sin embargo es común recurrir a clasificaciones, teniendo en cuenta situaciones distintas que se originan ya sea en la ciencia o la técnica que le sirve de sostén al control, en la ubicación del controlador respecto a la estructura controlada, al momento en que se ejerce la acción de control, etcétera. Pero no debemos perder de vista que una clasificación tiene sentido según el motivo que guió al clasificador, relacionado con lo que quería mostrar. Si prescindimos de ello, podemos inducir al error de parcializar el objeto clasificado o distorsionar su concepto según la óptica parcial que nos sirva de referencia.

Una clasificación en las ciencias sociales, solamente tiene una finalidad didáctica que permite apreciar un mismo fenómeno desde distintos ángulos y así llegar a comprenderlo mejor. En lo que atañe a los controles para la Hacienda Pública, consideramos más relevantes los basados en las Disciplinas y en los Poderes.

Tomando el control basado en las disciplinas que lo sustentan, tenemos controles que serán: Políticos, Jurídicos, Económicos, Contables, Administrativos, Sanitarios, técnicos, etc.; y considerando los Poderes que lo ejercen tendremos, el Legislativo, el Ejecutivo, el Judicial y el Pueblo como propietario de la Hacienda, por la Soberanía que en él reside.

No consideramos aplicable al control de la hacienda pública la clasificación que coloca los aditamentos de "externo o interno", por entender que esto no corresponde al control en sí sino que es una caracterización de acuerdo a la ubicación del controlador con relación al controlado, que nada tiene que ver con el control. Y esta clasificación se contradice con el sentido de pertenencia de y a la Hacienda Pública, puesto que al ser el titular de la hacienda el pueblo, lo único que se encuentra externo a ella, sería lo que no es del pueblo, y con respecto al Control Público es el que puede efectuar otro pueblo, un Gobierno extranjero o Acreedores con Privilegios especiales que limitan las Soberanía de los Pueblos.

Y en lugar de hablar de control interno, para referirnos al que realiza la propia Administración, entendemos compartiendo, el criterio del Prof. Dr. Héctor T. Martín, que este tipo de control podría denominarse como autocontrol, con lo que se asegura la adecuación de la actividad realizada a las normas y pautas fijadas, según los medios humanos, técnicos y poder legítimo (medio jurídico) de que se disponga". [(28)]

Para ubicarnos en la temática de lo que significa interno y externo con relación al pueblo es conveniente recordar previamente algunos conceptos referidos a la Soberanía. Joseph de Maistre inicia su libro ESTUDIO SOBRE LA SOBERANÍA expresando: "El pueblo es soberano. ¿Y de quién? De sí mismo. El pueblo es, pues, súbdito y patrón. Aparentemente aquí hay seguramente algún equívoco, si es que no hay un error, ya que el pueblo que manda no es el mismo pueblo que obedece. Basta pues enunciar la proposición general el pueblo es soberano, para sentir la necesidad de un comentario"[(29)]

Continúa el autor expresando: "se dirá que el pueblo ejerce la soberanía por medio de sus representantes, o sea que el pueblo es un soberano que no puede ejercer por sí su soberanía. Se ha discutido acaloradamente si la soberanía proviene de Dios o de los hombres, pero no hemos pensado que ambas proposiciones pueden ser verdaderas. Porque es exacto, en un sentido inferior y grosero que la soberanía tiene su fundamento en el consentimiento humano, ya que si un pueblo cualquiera decidiera no obedecer a ninguna autoridad, la soberanía desaparecería, porque es imposible que exista sin que exista un pueblo que consienta en obedecer".

Todas las religiones aceptan que quien viola las leyes de Dios se opone a la voluntad divina, lo que constituye un pecado aunque no se violen, las normas que en uso de su libertad dictadas por los hombres, cuando son violadas es una trasgresión, que no es solamente a una disposición humana. Porque es Dios quien ha creado sociable al hombre y ha querido que sea libre, soberano, y dicte las normas de convivencia, que pongan límites al comportamiento de los hombres, sin lo cual la vida en sociedad, el ejercicio de la libertad y el progreso de la humanidad serían solamente utopías.

Es por ello que continúa su comentario de Maistre diciendo: "Las leyes provienen de Dios, en el sentido que Él quiere que haya leyes y sean obedecidas, y sin embargo provienen también de los hombres, que son los que las hacen. Del mimo modo, la soberanía proviene de Dios, ya que es el autor de todo salvo del mal, y es en particular el autor de la sociedad, la cual no puede subsistir sin la soberanía.

[(28)] MARTÍN, Hector – El control de la Administración Pública y el nuevo régimen legal Mendoza 1993 pág. 7

[(29)] de MAISTRE, Estudio sobre la soberanía. – Biblioteca Digto 1978 pág 9

Y, sin embargo la misma soberanía proviene también de los hombres, en cuanto tal o cual modo de gobierno es instituido y declarado por el consentimiento humano.

La soberanía proviene de Dios y la soberanía proviene de los hombres, no existe ninguna contradicción, porque hay leyes que provienen de Dios y deben ser cumplidas por los creyentes, y hay leyes que provienen de los hombres y deben ser cumplidas por todos los hombres que viven en una sociedad política, social y jurídicamente organizada".(30)

Joaquín V. González en el Manual de la Constitución Argentina, ya nos advertía que "No es fácil encontrar una definición precisa que satisfaga todos los conceptos filosóficos, históricos y políticos de la palabra democracia; pero puede decirse que designa la potestad suprema para regir a la comunidad. En este sentido, es el imperio de una comunidad organizada independiente sobre la totalidad de sus individuos; es una unidad, y la soberanía de un Estado debe extenderse a todos los objetos de gobierno que existan dentro de los límites territoriales ocupados por los hombres reunidos que lo componen, de tal manera, que la línea divisoria de las soberanías debe ser la línea territorial. (El autor en este párrafo cita a Cooley, T.H. Holland, Aherens, Wilson y otros. Del punto de vista de la facultad de gobernar a la comunidad, soberanía quiere decir supremacía. Así, la Constitución y las leyes dictadas para su cumplimiento, son la ley suprema de la Nación, es decir la voluntad suprema de la Nación" (31)

Con referencia al significado de interno y externo, podemos decir, guiados por el Diccionario de la Real Academia Española, que:

Interno: es un adjetivo con el cual designamos algo que es propio del sujeto, que se encuentra en su interior o pertenece a lo íntimo del ser

Externo: (que también es un adjetivo) se dice de lo que obra, se manifiesta, se encuentra en el exterior o sea fuera del sujeto, o que no pertenece a él, en comparación o contraposición con lo interno, constituyendo su "término opuesto o par", en el sentido que para poder definir con precisión el uno, debe por contradicción definirse el otro.

Si la gestión, como acción y efecto de administrar los negocios propios, referida a los bienes propios, es llevados adelante por el dueño, 'sujeto titular de la hacienda' y supervisada por él, decimos que estamos frente de un control interno. Y cuando la acción o supervisión es realizada por otro sujeto que no es el titular de la hacienda, que es ajeno a la misma la denominamos externa, es decir que está ejecutada por una tercera persona, que no es él «sujeto, el dueño» de la hacienda, decimos que estamos frente a una gestión efectuada por terceros o sea que son externos a la hacienda, que actúan por un mandato dado por el titular o por quienes posean intereses legítimos sobre esa hacienda.

Esto es materia que **no se discute en la administración privada**, tanto en lo que se refiere al patrimonio de una persona de existencia física como al de una jurídica. Pero es una asignatura pendiente cuando nos referimos a la hacienda que el Poder Político ha detraído del Pueblo para atender las necesidades colectivas que el hombre por sí sólo no podría satisfacer.
Porque el Poder actúa en calidad de *mandatario* y no de *dueño* de la Hacienda, cuyo titular sigue siendo el Pueblo, al cual debe rendirle cuentas de su mandato (Constitución Nacional artículo 75, inciso 8), para que pueda hacerse realidad aquello que establece el artículo 22 cuando reza: "El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución"

(30) IBIDEM, pág.10/11
(31) GONZÁLEZ, J.V. Manual de la Constitución Argentina Ed. Estrada 1983 pàg.96

Hemos sostenido que en la administración de la hacienda pública el control substituye al interés legítimo, que en la administración privada posee el dueño de la hacienda y que el control que se realiza sobre el uso de los bienes públicos, cualquiera fuere la naturaleza de los mismos, corresponde a la función de Gobernar en nombre del Pueblo, y no solamente a la actividad de Administrar.

Por ello decimos que el Control de la Hacienda Pública es de naturaleza política, por referirse a un patrimonio que pertenece a la totalidad de pueblo, cuyo destino es la satisfacción de las necesidades públicas.

Si aceptamos la existencia de un Control Externo ejercitado en la hacienda de un pueblo, este control solamente podría ser efectuado por otros pueblos o como podemos "intuir" en la actualidad, por Grupos Financieros Multinacionales, que se constituyen en acreedores de los pueblos, que forman las naciones, y entonces estaríamos aceptando en forma expresa que los pueblos carecen de la soberanía plena, por lo tanto de la libertad que para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar suelo argentino, que como expresa el Preámbulo de la Constitución Nacional está asegurada, es solamente una expresión de deseo.

Por ese motivo se ha sostenido, en trabajos anteriores que el artículo 85, cuando se refiere el control de la Auditoria General usando el adjetivo de: "externo", cae en una contradicción, agravada cuando en el mismo renglón se aclara que dicho control es atribución propia del Poder Legislativo, y que la Auditoria General es una institución creada para brindar asistencia técnica del Congreso. Por lo tanto lo mismo que el Congreso se encuentra formando parte junto con los otros Órganos que integran el Poder y sus haciendas desconcentradas de la Administración Pública y al ser sus gastos atendidos con las Rentas Generales que integran el Tesoro Nacional forman parte del "núcleo rogativo" que conocemos con el nombre de Hacienda Central.

En una clasificación del control de la hacienda pública, teniendo en cuenta la ubicación de quién controla con relación al controlado, podemos denominar como
:

Interno: al control que se realiza dentro de una misma persona jurídica de Derecho Público, por sus órganos normales (institucionales y personales)

Institucional: el que realizan los Poderes sobre sus organismos descentralizados, haciendas conexas y prestadoras de servicios públicos

Por ***órganos y organismos específicos***: cuando existen órganos creados y dotados de facultades para controlar los movimientos de la hacienda: caso de los Servicios de Control, Sindicaturas y Auditorias dependientes de uno de los Órganos que integran el Poder y las Comisiones Legislativas Revisoras de Cuentas o especiales creadas a los efectos de controlar determinadas actividades.

Por ***órganos extrapoder***, en los casos que las Cartas Magnas dispusieran la creación de Tribunales de Cuentas u órganos similares, para ejercer el control y otras funciones independientes de los Poderes del Estado, pero sin constituir otro Poder, por cuanto sus resoluciones no pueden escapar a los recursos que correspondan presentarse al Poder Judicial, porque no son las comisiones especiales a las que se refiere el artículo 18 de Constitución.

Por ***delegación:*** cuando el control es efectuado por terceros válidamente contratados para realizar determinadas acciones de control, los que únicamente deben tener capacidad para informar a su contratante y no poder para sustituir la autoridad de los Órganos competentes creados por la Constitución o las leyes. Por ser el control parte del gobernar y como tal, lo mismo el Poder una función indelegable, el organismo contratado para realizar el trabajo encomendado, dará su

informe y sugerirá el accionar pero las medidas para tener fuerza ejecutoria deben ser tomadas por el órgano administrativo que tenga competencia.

En este punto cabe realizar otra observación. Cuando se trata de entes constituidos o que actúan en el país, debemos tener presente que para desarrollar sus actividades lo hacen conforme las normas legales y reglamentarias vigentes en el país, y que se encuentran obligados por los regímenes impositivos a los tributos que correspondan. En razón de ello al usar la Hacienda Pública y contribuir a su sostenimiento, adquieren la condición de integrantes de la comunidad, por los intereses y marco jurídico y social que ocupan son partes del pueblo y por ende, también son titulares de la Hacienda Pública, por el carácter "**coactivo**" que posee ésta.

Por los ***usuarios y los ciudadanos*** Es el control efectuado por asociaciones creadas para controlar los Servicios Públicos (Entes Reguladores) e instituciones de protección de los usuarios, consumidores y defensa de los intereses de los administrados.

EL CONTROL JERÁRQUICO

Antes de entrar de lleno al tema del Control Jerárquico, digamos, conforme lo establece el Diccionario de la Lengua, que la ***avocación*** es una obligación propia del ejercicio del Poder de parte del Órgano y del funcionario que ocupa el cargo de mayor responsabilidad en la estructura jerárquica.

Según la segunda acepción que le asigna el Diccionario de la Real Academia Española (Ed. 1997 - T. I - Pág. 240) la avocación tiene lugar cuando un superior trae a sí un negocio que está sometido a examen y decisión de un inferior. Esto constituye la acción inicial de lo que denominamos ***control interno - jerárquico descendente*** dentro de una misma estructura. Y constituye la garantía y la responsabilidad que debe asumir el superior sobre los actos, hechos u omisiones de sus inferiores dentro de una desconcentración funcional.

Tanto en la administración privada como en la pública, esta garantía corresponde que sea brindada por el dueño de la hacienda. Como en la hacienda pública, el titular es el pueblo, es él quien asume esta responsabilidad, que por las Cartas Magnas es indelegable del gobernante que ejerce la superintendencia del órgano de gobierno.

Es conveniente aclarar los conceptos de a**v**ocación y de a**b**ocación, porque no solamente difieren por la colocación de una vocal, la cual no está colocada en forma caprichosa, sino que se encuentra colocada porque los términos a los cuales se refieren son dos cosas distintas, sin que exista ningún punto en común Porque ejercer la avocación es poseer la superintendecia, con el significado de «administración suprema en un ramo» que le otorga el Diccionario de la lengua española. Por lo tanto no es una facultad, en el sentido que pueda ejercerse según la voluntad del gobernante; es una obligación propia de la persona física que ejerce un cargo con facultad de mando, con relación a la materia, al lugar y al tiempo.

La Ley de Administración Financiera 24.156 utiliza en el artículo 113 la palabra ***abocación*** (con b larga), lo cual motivó que se lo considerara únicamente como un error de ortografía (que de acuerdo a la acepción |2 del diccionario de la Real Academia es "Juntar las bocas" motivo por cual manifesté, en más de una oportunidad, que esta falta de ortografía confería a la Ley un toque de erotismo), el artículo al decir del Sindico General que conserva en todos lo casos la plena autoridad dentro del organismo y como tal no solamente tiene la facultad de controlar el cumplimiento de la labor de los Síndicos Adjuntos, sino que haciendo uso de la ***avocación*** «así con **v** corta» le asiste la obligación de hacerlo, porque esa obligación tiene sus raíces en El derecho de mandar, y en la

"unidad de mando", siendo una consecuencia lógica de la desconcentración de funciones, que no libera de responsabilidad al superior.

Por ejemplo, el Jefe de Gabinete que ejerce la Administración General del país (artículo.100 inciso 1) no sustituye la responsabilidad política que el artículo 99 de la Constitución en su primer inciso asigna al Presidente de la Nación.

Esto fue advertido en el trabajo presentado al Simposio Nacional de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública - (Rosario, diciembre de 1992), 'por el Prof. Gustavo E. Wierna, donde se refería a la eliminación del Control Jerárquico Ascendente, de la siguiente forma: "El proyecto presentado por el Poder Ejecutivo, no contiene el tipo de control que se encontraba en el artículo 95 de la Ley de Contabilidad vigente a esa fecha (decreto ley 23.354)

En la Mesa Redonda del 14 de junio de 1.991, realizada en el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal, el Dr. Luis J. Pérez Colman, llamaba la atención respecto a la supresión de una norma que se había mantenido desde la Ley nº 217, y que ese control primario evitó males y permitió juntamente como una gran regla de justicia condenar a los malos funcionarios. En octubre de 1991, la H. Cámara de Diputados de la Nación logró introducir como artículo 135, el saludable principio que a lo largo de tantos años, tanto bien hizo a la Administración, velando por la moralidad y la transparencia de los actos de los funcionarios públicos. Pero el artículo fue eliminado en el Senado de la Nación, sin que se esgrimieran argumentos de peso que justifiquen esa medida (*ver Diarios de Sesiones del Senado y de Diputados*)

La eliminación trajo aparejada una responsabilidad gratuita, a los agentes públicos que llegado el caso extremo puede hasta tipificarse como la de un «cómplice necesario» público, el cual queda en una situación difícil, que no fue solucionada por la Ley 25.188 de Ética Pública, ya que al no tener capacidad, ni existir actos de oposición establecidos por los reglamentos, queda completamente indefenso.

La Administración de los bienes que por el sistema de gobierno le corresponde al Gobierno Federal, salvo el deber de observación que tímidamente establecen los Código de Procedimientos, no existe el "deber de advertencia", el agente publico, que es el "factor necesario" para que el Estado cumpla su función de bien común, tiene que regir sus actos por la "obediencia debida", esto nos impide olvidar situaciones tristes vividas por los argentinos, y a veces recuerdos de los Juicios de Nüremberg.

El control interno conforme el Diccionario de la Real Academia tiene su origen en el término «**avocar**», que es obligación y facultad que en la terminología jurídica tiene el juez o tribunal superior, sin que medie apelación de traer a sí lo que se estaba litigando o debía litigarse en otro inferior, esto es una medida típica de la función de autocontrol descendente del Poder Jurisdiccional. La segunda acepción del término es la de traer o llamar a sí cualquier superior un negocio que está sometido a examen y decisión de un inferior. En este sentido es una obligación que compete a la escala de mandos en la Administración, tanto pública como privada, a este tipo de control que es el que comúnmente denominamos: **Control jerárquico descendente** y que es una obligación de las jefaturas, y a las cuales el inferior mediante la institución del **Deber de advertencia**, tiene la obligación de interponer para evitar ser cómplice necesario en un mal manejo de la hacienda, a él confiada, responsabilidad esta que según el caso puede ser exclusiva, al colocar a las personas que ocupan funciones meramente, en la situación de: **la Obligación de obediencia debida.**

Consideramos que se le dio más relevancia de la que en realidad tiene a la utilización de la clasificación que toma en cuenta el momento en el cual se realiza la acción controladora, sin tener en cuenta que un verdadero control ha de ser concomitante con la acción controlada. Todo lo que precede a ella son sus antecedentes, a lo más su diseño, planificación o programación. Todo lo que sigue es su recuerdo su historia y juicio emitidos referidos a las acciones ya efectuadas y las políticas ya aplicadas, que de ninguna forma pueden modificar lo pasado en pos de reflejar el resultado deseado cuando éste es distinto de la realidad. No sirve de mucho hacer hincapié en la asignación de responsabilidades ni ocultar realidades, cuando lo 'ya ocurrido no puede modificarse'

Un control "posterior" tiene la misma utilidad que una autopsia, nos permite conocer las causas de la muerte, pero no puede devolver la vida. En lo que se refiere al control de la hacienda pública él ejercerlo únicamente en esta etapa, permite juzgar una conducta, el obrar del funcionario o una política pública, y fundamentar una sanción, un cargo patrimonial o el cambio de la política equivocada, pero no permite corregir lo que ya ocurrió, ni reparar el daño social o económico causado y en la forma que en la actualidad se encuentra estructurado (en la Constitución - reforma de 1994, y Ley Nº 24.156), es solamente simbólico, porque no tiene facultades para corregir ni para evitar, es solamente un sistema de información a las Comisiones Internas del Legislativo, que salvo en escasos y determinados casos, en los que importaban intereses particulares, no tuvieron "Trámite Legislativo"

MECANISMOS DE CONTROL

CREER QUE REALIZAR UNA AUDITORIA, UNA VERIFICACIÓN DE CALIDAD, EL COMPORTAMIENTO DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA, EL ANÁLISIS DE UNA POLÍTICA O UN ARQUEO DE FONDOS ES EL CONTROL. RESULTA EL CASO MÁS COMÚN QUE NOS MUESTRA LA CONFUSIÓN DE LOS FINES CON LOS MEDIOS.

Asistimos en la actualidad, en muchos órdenes de la vida, al "endiosamiento" de los medios como una consecuencia de colocar a la técnica por sobre de la ciencia, como si la ciencia debiera servirla. Este trastoque de valores se torna insostenible con prontitud y entonces caemos en la aberración de denominar ciencia a lo que es técnica o arte, como si el anteponer el vocablo "ciencia" confiriera un "estatus" mayor, y al que así lo ejerce le confiere la categoría de 'científico'.

Los mecanismos son sólo medios al servicio del control, varían de acuerdo a quien debe utilizarlos y a las metas que persiga la acción controladora. Así, en el Poder Legislativo, ambas Cámaras o cada una de ellas utilizará los mecanismos adecuados de acuerdo a la finalidad que guíe la acción de control. La Corte o el Tribunal inferior será el que aplique el mecanismo que considere apto dentro del Poder Judicial. En el Poder Ejecutivo, su titular y sus órganos secundadores serán los que tendrán que elegir los mecanismos idóneos de acuerdo al objetivo perseguido y a la materia que trate.

Surge en la aplicación de los mecanismos de control y los órganos que lo ejercen un choque, que se origina por tener el control una raíz política y los órganos de aplicación se encuentran 'contaminados' por la influencia del "Poder de la Burocracia", que padece del temor subjetivo y objetivo a todo lo que signifique control, por cuanto puede traer aparejado un cambio, y todo cambio es resistido por los sistemas políticos y burocrático que temen perder su espacio político o de trabajo.

En el trabajo titulado "La Burocracia", Don Aurelio Ras, nos dice: entre otras cosas, que la burocracia es hija de la política, y las relaciones entre madre e hija son íntimas, pero no siempre cordiales. Y cuando la vigilancia de la política se duerme, la burocracia empieza a hacer de las suyas. A esto debemos agregar que, si las hijas logran su emancipación por la mayoría de edad o

por el casamiento. La burocracia, como hija de la política no podrá alcanzar por el transcurso del tiempo la mayoría de edad necesaria para emanciparse. Sólo lo conseguirá mediante su maridaje con las técnicas, y el hijo que nacerá de esa unión será "una burocracia tecnificada", completamente impermeable a toda acción que no sea de origen técnico o burocrático, cerrando las puertas a la acción de control de la Política que la "tecnoburocracia" mira como una intromisión en un campo que considera totalmente propio.

Este es el peligro latente de todos los mecanismos de control cuando se pretende prescindir de su raíz, que como ya dijimos es política y no técnica y se excluye del control al dueño de la hacienda -el pueblo-. Pecando de reiterativos, insistimos en que el control de la hacienda pública, como el de la hacienda privada es de naturaleza política, que en un caso responde a las políticas públicas que deben guiar el servicio público cuya meta es el interés general y en el otro a las políticas del mercado o de la firma, que poseen intereses particulares. Es por ello que las técnicas de control, tanto en la actividad pública como en la privada, deben siempre subordinarse a las Políticas Públicas o de la Empresa.

El control se ejerce a través de medios o de mecanismos que nos permiten evaluar, corregir, ratificar o tomar decisiones sobre una realidad presente con miras a cambiarlas si así correspondiera en el futuro, o simplemente juzgar críticamente cómo fue desarrollada una acción o el grado de cumplimiento de los objetivos fijados por la política

.

Si bien en lo que se refiere al Control Público, cada uno de los órganos que integran el Gobierno poseen mecanismos o medios de control que les es propios, existen otros que de acuerdo a la materia objeto de control, pueden ser utilizados por cualquiera de ellos, tales los basados en técnicas o disciplinas especiales, como las Auditorias en todas sus manifestaciones, los controles Administrativos, Contables, Análisis Técnicos y de Laboratorios, ensayos de materiales, pericias, los nacidos de la obligación jerárquica y de las funciones, como los que tienen su base en la Investigación Operativa, como ser la Programación lineal, Teoría de las colas, Camino Crítico, etc.

El control por los Poderes, sus mecanismos y Órganos de control

"La teoría de la separación de poderes fundamenta la independencia de los órganos gubernamentales en el hecho que existan dentro del Estado funciones fundamentales, distintas por naturaleza, que solamente podrían ejercerse por separado. [(27)] Pero la función que une y vertebra el Poder es la de Control.

Para lograr que una democracia formal, se transforme en una democracia real, es necesario, que basado en los principios de JUSTICIA, LIBERTAD, SOLIDARIDAD Y RESPONSABILIDAD existan en forma indudable:

a) Una adecuada distribución de facultades entre los órganos que ejercen el Poder; y por corresponder a la esencia del Sistema Republicano, una independencia real y no sólo formal.
b) Que no exista subordinación entre esos órganos;
c) Un sistema de pesos y contrapesos que integre el controlar con el gobernar;
d) La existencia de una descentralización y de una desconcentración de los órganos, y organismos que tengan por misión la acción controladora, la cual de la cual no pueda liberarse a los titulares del Poder de la responsabilidad del control que tiene cada uno de los Órganos que integran el Gobierno.

[(27)] DUVERGER, m- Op. Cit. Pág. 124

e) Que **el pueblo en su CARÁCTER DE TITULAR de la Hacienda no se encuentre marginado de su gobierno ni de su control,** y posea la información adecuada, oportuna y en forma directa del accionar Político en la satisfacción de las necesidades, y del tratamiento que la Legislatura dio a los informes de la Auditoria y a los informes sus representantes deben efectuar permanentemente referente al cumplimiento de sus promesas y el correcto uso de la riqueza que para ello se destinó

Cayetano Licciardo, en su trabajo: "Contribución para el estudio de una Teoría del Control aplicada a la Hacienda Pública", presentado en 1984 al IIIº Simposio Nacional de Profesores Universitarios, citando a Salvartore Sica, nos dice que "las técnicas y los instrumentos" para el control deben responder a la necesidad de asegurar:

λ La asignación de responsabilidades a personas determinadas, con identificación precisa y concreta del cargo y sanción.

λ La corrección de situaciones anormales, de modo de evitar la reiteración en el tiempo

λLa determinación de resultados (balances u otras formas de expresar las variaciones financieras o patrimoniales)

λ La provisión de información y elementos de juicio para la dirección.

Debe, asimismo distinguirse en el agrupamiento del control:

I - Órganos de Control
II - Órganos controlados
III - Modalidades de control
IV - Extensión del control
V - Relación del control con el sistema de responsabilidades.

Como Órganos de Control, Sica en el trabajo citado por Licciardo nos dice que los órganos de control del Poder Ejecutivo, sirven:

a) para el autocontrol
b) para controlar otras administraciones
c) para le preparación del proyecto de presupuesto u otras leyes financieras
d) para el control financiero de entes financiados en todo o en parte por el Estado.
e) para el contacto con el Parlamento, en materia de control financiero, pero con independencia funcional.

Para el Poder Judicial las de control son propias del Poder y:

a) comunes, para la responsabilidad civil del Estado o de sus funcionarios
b) especiales, con carácter jurisdiccional, pero no pertenecientes al orden judicial común, llamado a ejercer el control sobre la riqueza pública y decidir sobre determinadas responsabilidades de los ordenadores, funcionarios o empleados.
c) del Ministerio Público.

Para el Poder Legislativo se configuran los siguientes órganos:

a) El propio Parlamento
b) las comisiones mixtas
c) las comisiones financieras
d) las delegaciones (para resolver relaciones especiales con otros poderes)

e) los específicos de control (órganos de control delegados)

EL CONTROL DEL PODER LEGISLATIVO:

Este control, cuando es ejercido por los represente del pueblo, es esencialmente político, está a cargo de ambas Cámaras, en su conjunto o en forma separada, con o sin el auxilio de sus órganos fecundadores y de la estructura de la Administración.

La Nación Argentina adoptó para su gobierno un Congreso compuesto por dos Cámaras, una de diputados de la Nación y otra de senadores de las Provincias y de la Ciudad Capital Federal, que es investido como órgano de gobierno con la denominación de Poder Legislativo.

Al corresponder al Legislativo la potestad de hacer las leyes y reglamentos convenientes para poner en ejercicio los poderes asignados por la Constitución, su facultad de control tiene esa misma amplitud. A más de la sanción de las leyes fundamentales y de vigilar su cumplimiento, como las que se refieren a la captación de recursos y aplicación de los mismos, que se manifiesta en el control presupuestario, que se inicia con el estudio del proyecto presentado por el Ejecutivo, continúa con el seguimiento de las políticas y la aplicación de los medios económicos para satisfacer las necesidades públicas en todo el ejercicio, para concluir tomando las informaciones que contenga la Cuenta General o Cuenta de Inversión, analizando el cumplimiento de las políticas, y cotejando con sus propias acciones de seguimiento de la administración presupuestaria, juzgando y pronunciándose por la aceptación o el rechazo de la gestión del administrador.

Dicho en otros términos, el control del Poder Legislativo en lo que atañe a la Cuenta de Inversión es **el control por las cuentas**, que es muy distinto **al control de las cuentas**. El primero controla el cumplimiento de las políticas que por su naturaleza de Poder, la Legislatura **debe hacer**, el segundo es un control administrativo, que en el caso que la Cuenta genere dudas el Legislativo **puede hacer**. La misión primaria como representantes del pueblo y de los Estados que forman la Nación es el control de las políticas, el que muchas veces deja de efectuarse para controlar lo administrativo y contable, que ya fue controlado por el Poder Ejecutivo quien en su carácter de Jefe de Administración, tiene la obligación constitucional de hacerlo, por ésta causa se está duplicando innecesariamente la acción controladora **de las** cuentas, sin hacerse el control **por las** cuentas.

El accionar del control del Poder Legislativo, que como dice Joaquín V. González, "ejercita más de cerca la soberanía", está presente tanto en los actos de conducción política como en los referidos a la administración de los recursos y gastos. Así, dicta los Códigos, aprueba la planificación, arregla la deuda, hace sellar moneda, establece contribuciones al Tesoro, autoriza empréstitos, fija el presupuesto de gastos, etc. En el ejercicio del control utiliza los mecanismos propios (pedidos de informes, interpelaciones, comisiones investigadoras, etc.), el accionar de sus órganos secundadores, y los que les brindan la Administración, como resultado del control ejercido por los órganos y organismos dependientes del Poder Ejecutivo y del Judicial, y ejercidos por órganos u organismos especiales.

Para ejercer su función de control los Cuerpos Legislativos aparte de valerse de los mecanismos propios de ese Poder, pueden utilizar las técnicas que les resulten aptas, *porque los que indican la Constitución son enunciativos y no limitativos de nuevos procedimientos que las ciencias y las técnicas pongan a su disposición, conforme a la materia controlable y a los objetivos que busca alcanzar*. Así mismo, posee facultades para crear sus órganos secundadores para la función control, produciendo una desconcentración de facultades, pero lo que no puede hacer es delegar el Control, por cuanto ello importaría delegar el Poder, que por tener su nacimiento en la soberanía de sus representados es indelegable

.

La Ley 24.156 denominada de Administración Financiera y los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, promulgada el 26 de octubre de 1992, creó la Auditoria General, como

"*ente de control externo del sector público nacional, dependiente del Congreso Nacional*", derogando en el artículo 137 inc. b) el Decreto Ley 23.354, ratificado por Ley 14.467, que establecía el Tribunal de Cuentas de la Nación, como órgano de Control con independencia de los Poderes del Estado.

La Constitución Nacional en su reforma del 4 de agosto de 1994, dispone respecto al control externo en su Capítulo Sexto, Segunda Parte, Sección Primera, correspondiente al Poder Legislativo, en el artículo 85, "*El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo.*

El examen y la opinión del Poder Legislativo, sobre el despeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación.

Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.

Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en él tramite de aprobación o rechazo de la cuenta de percepción e inversión de los fondos públicos".

Aparte de los argumentos esgrimidos por la Profesora, señora Lea C. Cortés de Trejo en el año 1.992, cuando la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control era un Proyecto, en lo referido a la creación de la Auditoria, entre otros puntos expresaba: "La falta de atribuciones para su gobierno, de unidad de dirección, puesto que el órgano volitivo de la Auditoría que aprueba su estructura orgánica, plan de acción, normas de funcionamiento lo debe hacer mediante resoluciones conjuntas de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas - integrada por 6 Senadores y 6 Diputados- y la de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras". [(28)]

A ello debemos apuntar dos dudas. La primera es que aún no se estableció por ley, o por quién corresponda, el alcance: del primer párrafo del artículo 85 de la Constitución que establece que el control externo... "será una atribución propia del Poder Legislativo" Esta función de Control que hace a la esencia del Poder de los representantes del pueblo y de los Estados Provinciales, que integran el Congreso de la Nación, se encontraría limitada por el segundo párrafo del mismo artículo que establece que "*el examen y opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoria General*". Esto según mi criterio, está limitando el accionar de las Comisiones Internas del Poder Legislativo, y le impide otras formar de control para investigar casos concretos de la Administración, en general o de las mismas Cámaras, en particular, por cuanto conforme la Constitución pareciera que el Poder Legislativo se obliga a seguir lo dictaminado por la Auditoria General, cuando la materia se relaciona con el desempeño y situación general de la Administración Pública.

Una segunda duda surge al leer en el artículo siguiente (n° 86) referido al Defensor del Pueblo, en un párrafo dice: "***Actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad***". Esto nos induce a suponer por el silencio de la norma, qué aparte de la dependencia que le asigna el tercer párrafo del artículo 85º la Auditoria General, como

[(28)] CORTES DE TREJO, L.C –Ley de Administración Financiera - Rosario 1992, pág. 35

asimismo la Sindicatura General ¿Pueden recibir instrucciones de alguna otra autoridad" en lo relativo a sus funciones? Por no estar prohibido en forma taxativa en la Constitución, pareciera que sí.

Por su naturaleza de Poder Político que representa al pueblo y a los Estados que integran la Nación el Poder Legislativo está destinado a ejercer el control político del accionar del gobierno en la satisfacción de las necesidades pública. La Auditoria es un "organismo de asistencia técnica del Congreso", la Constitución Nacional le otorgó facultades más amplias que las de la Ley 24.156, pero ello no significa liberar al Legislativo del Control que debe realizar como integrante del Gobierno de la Nación Argentina; que de acuerdo a la forma republicana de Gobierno le corresponde efectuar, referido al uso de la Hacienda que el Pueblo confió al Poder.

Por el artículo 117 de la referida Ley NC 24.156, al concederle a la Auditoria facultades para controlar los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos, entendemos que esta disposición refuerza el argumento del amplio poder de control que tiene el Legislativo, que se complementa y vértebra con el referido al control de los entes controladores de la prestación de servicios públicos y la obligación de control que poseen los Poderes Ejecutivo y Judicial.

Conforme lo informado por distintos medios de comunicación social, la Auditoria General de la Nación había emitido informes que cuestionaban al Ente de Control y al prestatario del servicio público de electricidad, con anterioridad a los apagones producidos en barrios la Capital Federal, (febrero de 1.999), pero los informes no fueron considerados suficientes ni eficientes y eficaces, en el sentido de motivar la toma de decisiones del Poder del Estado. En el caso concreto, de acuerdo con la Ley 24.156, debió actuar el Congreso, en forma especial la Comisión Mixta Revisora de Cuentas, conforme las funciones que le asigna el artículo 129. Existe la probabilidad que si el "órgano colegiado" que actúa como "órgano volitivo" de la Auditoria hubiese tomado las decisiones motivadas por los informes, lo ocurrido hubiese sido evitable. Esto con relación al Organismo de Control, Auditoria General de la Nación debe analizarse, desde dos puntos de vistas.

En el primero, que lo consideramos de fondo, tenemos por lo menos tres aspectos:

a) La integración de la Auditoria por representantes de los Partidos Políticos, deja sin representación a los integrantes del pueblo de la Nación, que no se encuentran afiliados a los mismos y que comprende a la mayoría de la población. Pareciera que las decisiones se toman conforme los intereses grupos partidarios, que no siempre son ni los generales, ni los del Partido, sino producto de las 'internas partidarias' o de grupos de presión.
b) La politización, (tomado el término en el sentido de la participación de los partidos políticos en la dirección y toma de decisiones que corresponden al Poder Político Constituido, en lo que se refiere a los informes de la actuación de la Auditoria. Este tema fue debatido en distintos foros internaciones, llegándose a la conclusión que el Control debe ser ejecutado por un órgano Superior de Control exento de los vaivenes de la política partidista. El hecho que el presidente sea nombrado a propuesta del partido político de oposición, no garantiza ni la bondad ni la eficiencia del control, sino por el contrario introduce los factores de 'política partidaria' y 'obediencia a la verticalidad de un caudillo, en una función que por su por ser parte del gobernar es de naturaleza política, (Política en sentido de doctrina, arte, opinión y disciplina que se refiere al gobierno de la cosa pública) La Auditoria

debe ser objetiva y libre de toda coacción parcial. [29] El artículo 85 de la Constitución establece que el presidente de la Auditoria debe ser designado a propuesta del partido político de oposición con mayor números de Legisladores en el Congreso, esto ocasiona una primera advertencia, el gobierno en un sistema representativo es ejercido por el ***pueblo*** está Ejercido por medio de sus representantes por ello el sistema que establece el artículo se encuentra en colisión con el artículo primero de la Constitución, introduciendo un elemento extraño, que es propio de los Sistemas Corporativos, en los cuales los Legisladores no representan a la totalidad de pueblo sino a una corporación determinada dentro del mismo. Forman una minoría privilegiada sostenida con contribuciones del Estado para sus actividades y capacitación de sus dirigentes (artículo 38 C.N) dando nacimiento a una casta prohibida en forma expresa que por el artículo 16 de nuestra Carta Magna.

Este es uno de los 'pecados capitales' de la Institución que contribuirá, en opinión manifestada en 1992, [*] Los hechos están demostrando el fracaso de la Auditoria, por no poseer las facultades para brindar repuestas oportunas, (en tiempo y forma) ni capacidades para corregir las desviaciones de la Administración o de los administradores, solamente puede informar a la Legislatura, y porque su control conforme a las normas que la rigen no tiene como destinatario al Pueblo, sino la minoría de habitantes que constituye la casta gobernantes con representación en la Legislatura.

c) La falta de poder de la Auditoria General de la Nación para hacer cumplir sus informes, recomendaciones, y de facultades sancionadoras, por depender en definitiva de lo digan las Comisiones del Congreso, cuando luego de "limadas las asperezas de las internas partidarias", si es que lo consiguen, lleguen a un resultado.

El otro problema es que conforme al artículo 85 segundo párrafo de la Constitución Nacional la Auditoria General gozará de la autonomía que establezca la ley, (que a esta altura del año aún no fue dictada) que debe dotarla de las facultades suficientes para controlar y llegado el caso exigir el cumplimiento de sus resoluciones. Esto es una 'condición necesaria', para que el 'organismo de asistencia técnica' pueda cumplir con la 'autonomía funcional' y con las funciones asignadas por la Constitución, la Ley y la esperanza que el pueblo abrigó en ella desde su creación.

En la ley que reglamenta la creación y funcionamiento de la Auditoria General, debe aclararse el alcance del tercer párrafo del Artículo 85 de la Constitución, que dota a la Auditoria de **autonomía funcional**, que es mucho más que la **independencia financiera,** que le asigna el segundo párrafo de la Ley 24.156, que a pesar de las disposiciones transitorias de la Constitución (que integra el "paquete de leyes" aún no dictadas), que debe tener presente que de acuerdo al artículo 136 segundo párrafo de la Ley 24.156, no pueden ser reglamentados por el Poder Ejecutivo Nacional.

Mecanismos de control para el Poder Legislativo:

---

[29] Pronunciamientos de Congresos Internacionales y Nacionales de Entidades Superiores Fiscalizadoras.y Congresos de Tribunales de Cuentas fueron unánimes en el sentido de separar el Control Público del control ejercido por Partidos Políticos, quedó demostrado que la política de control tiene raíces en la Política como ciencia del gobernar y no en la de los Partidos que solamente buscan el Poder para gobernar según una ideología.

[*] WIERNA, G. E – Trabajo presentado al Simposio Nacional de Profesores Unoiversitarios de Contabilidad Pública – Rosario 1992

Para ejercer el control, de acuerdo a las amplias facultades que posee, el Congreso, puede hacer uso de cualquier mecanismo de control, aparte de los que le son propios, como ser: a) Interpelaciones ministeriales, b) Pedidos de informes, c) Comisiones internas para distintos quehaceres de la labor legislativa, c) Comisiones investigadoras, d) Juicio político. Sin perjuicio del que realice por medio de la Auditoria, y del uso de cualquiera de los medios existentes para ejercer un control según la materia y el tiempo que trate.

Órganos de control para el Poder Legislativo.

Existe en casi la totalidad de los cuerpos deliberativos (Nacional, Provinciales y en algunos Concejos Deliberantes), una Comisión Revisora de Cuentas, pero ello no obsta para que el Legislativo disponga la creación de los órganos fecundadores para el control de la gestión de los recursos y de los gastos públicos, u otros tipos de controles que como órgano Poder tiene la obligación indelegable realizar.

En la Nación, y en algunas Provincias argentinas, se procedió a la creación de Auditorias Generales destinadas a ejercer el control público, si bien se nota que obedecen a un "patrón común" que les es propio, por cuanto se apartan de las clásicas Auditorias Generales existentes entre otros los países del Pacífico, que son órganos unipersonales, independientes y con facultades para ejercer el Control Público, entre las existencia encontramos algunas diferencias que no hacen a este punto. En algunos Municipios de las Provincias Argentinas, existen Tribunales de Cuentas independientes de los Poderes, en otras el Tribunal de Cuentas depende del Concejo Deliberante. Constituciones Provinciales disponen la jurisdicción de un Tribunal Provincial en los ámbitos de los Municipios.

Tanto el Congreso Nacional, como las Legislaturas Provinciales y la mayoría de los Concejos Deliberantes de los Municipios, pueden dictar normas y crear institutos especiales destinados a realizar determinados controles.

CONTROL POR EL PODER JUDICIAL

El Control Jurisdiccional está a cargo, como no puede ser de otra forma, del Poder Judicial, en su carácter de guardián de los derechos y las garantías constitucionales.

La Constitución otorga a la jurisdicción categoría de poder político, como requerimiento esencial de nuestro estado de derecho democrático, a los efectos de que sea este nuevo poder quien lo tutele. En su mérito, el poder jurisdiccional es el guardián de la soberanía del pueblo y de la supremacía constitucional y, en consecuencia, custodio de los poderes constituidos, de los derechos reconocidos y de las garantías conferidas". [30]

El control a cargo de este poder es un control de legalidad y racionabilidad de los actos de los otros órganos que integran el poder, en salvaguarda del orden jurídico establecido.

Resulta interesante la reflexión del Dr. Fernando De la Rúa, en "Jurisdicción y Administración", página 160, citado por Dormí en "El Poder Judicial", cuando expresa: "Es imperioso afirmar una tendencia que lleve a un cambio de mentalidad en el ejercicio por parte de los jueces de sus funciones de control jurisdiccional de la administración. El Poder Judicial debe asumir el verdadero rol de poder que le compete, superando prevenciones y temores frente a la administración. A los jueces está confiada la vigencia de las garantías y derechos fundamentales de los ciudadanos... Esto es primordial para que las sociedades modernas, organizadas republicanamente, recuperen su fe en la justicia. Sin caer en el riesgo del gobierno de los jueces, la jurisdicción debe ser exaltada como un elemento esencial de la democracia republicana"

[30] DROMI, J.R. – El Poder Judicial – Univ. Del Norte Sto. Tomás de Aquino – Tucumán 1982 – Pág.15

Mecanismos de control para el Poder Judicial:

El Poder Judicial cuenta con mecanismos de control propios, tales como: a) Inconstitucionalidad de leyes y decretos, b) Hábeas Corpus y Hábeas Data, c) Acción de amparo, d) Revisión de actos administrativos, e) Amparo por mora de la Administración f) Valerse de otros medios que los avances de las ciencias, las técnicas y las normas que le permitan aplicar en pos de su objetivo. Lo que no puede hacer por ser parte del Gobierno es renunciar o delegar su función de Control.

En lo referido al control de la hacienda puesta a su disposición del Poder Judicial debe estructurarse con un Servicio Administrativo y dictar las normas de Control Interno conforme los lineamientos dados por la Sindicatura General, para integrarla en el Sistema de Información Contable de la Hacienda Central.

En cuanto al control de la gestión propia del Poder, se concentra en la Corte, dada la amplitud y responsabilidad de sus funciones, que proveen las garantías necesarias para la protección de los derechos y obligaciones de todos los hombres que pisan el suelo argentino, creemos necesario dotar a la Corte de un órgano que coadyuve al control de la gestión jurisdiccional.

Órganos de control para el Poder Judicial:

El Poder Judicial, realiza el control por medio de la estructura con que cuenta para cumplir sus funciones (Corte, Cámaras, Juzgados) Siguiendo el pensamiento expuesto por el Doctor Fernando De la Rúa, en la cita anteriormente efectuada, consideramos que el Poder Judicial debiera estructurar sus órganos secundadores para que coadyuven en el control del manejo que el Poder hace de los fondos que el Pueblo le entrega para que satisfaga las necesidades colectivas.

De acuerdo a la Ley 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control la Sindicatura General de la Nación como Órgano Rector del Control Interno, dictó la Resolución nº 107/98, la que constituye una especie de "norma marco" a ser aplicadas en el Sector Público Nacional, que se encuentra integrado en la forma que lo establece el artículo 8º de la citada ley, corresponde entonces que el Poder Legislativo, el Judicial, y los organismos descentralizados procedan dentro del marco regulatorio, (la Constitución, la Ley y las disposiciones vigentes al respecto), al dictado de sus normas de control interno a efectos de lograr que el control sea integral e integrado, respetando la autonomía que debe tener cada uno de los Órganos que ejercen el Poder y los Entes Descentralizados con autarquía administrativa por ser ellos "entes contables" con personería propia.

EL CONTROL DEL PODER EJECUTIVO:

Conforme al régimen federal de gobierno consagrado en la Constitución, Nacional corresponde al Titular del Poder Ejecutivo la administración general del país, en las Provincias a los Gobernadores, en los Municipios a los Intendentes y por el Presidente en el Estado Autónomo de la Ciudad Buenos Aires, esto nos indica que en control de las haciendas de esos Estados su responsabilidad es primaria.

Su función básica es la de administrar, por ello el control que realiza el titular del Ejecutivo es básicamente un control administrativo, sin perder de vista la legalidad que se juró respetar, y la política que anunció cumplir.

El Síndico General de la Nación mediante Resolución nº 107, del 10 de noviembre de 1998 de acuerdo a las facultades conferidas por la Ley nº 24.156 y en su carácter de órgano de Control Interno del Poder Ejecutivo Nacional procedió a la aprobación de las Normas Generales de Control Interno, que serán aplicables en todo el Sector Público Nacional, conforme la integración que para el mismo dispone el artículo 8º de la referida Ley.

"Las 'Normas Generales de Control Interno' constituyen un esquema básico para la transparencia de la gestión pública, en el marco de la legalidad, la ética y la rendición de cuentas republicana". [31]

Este control se hace por intermedio de los órganos secundadores del Poder Ejecutivo, fundamentalmente por la Sindicatura General, la Contaduría General y las Direcciones de Administración, en lo que se refiere a los movimientos de la hacienda bajo su competencia, y por los Ministerios y Secretarías en lo que se refiere a las medidas de conducción política.

Para la Administración Nacional, la Constitución de la Nación Argentina en su artículo 100 dispone la figura del Jefe de Gabinete, al cual le asigna la responsabilidad política ante el Congreso y le manda a ejercer la administración general del país. Pero como el artículo 99, inciso 1º dice que el Presidente es Jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país, la asignación de esas funciones al Jefe de Gabinete produce una desconcentración funcional que no libera ni sustituye la responsabilidad al Titular del Poder Ejecutivo de la Nación.

Mecanismos de control para el Poder Ejecutivo:

El informe COSO (Committee Of Sponsoring Organizazations), parte del cual se publica a modo de Introducción del Anexo I de la Resolución 107/98 de la Sindicatura General de la Nación, referido al control interno nos dice:

"El control interno es un proceso integrado a los procesos y no un conjunto de pesados mecanismos burocráticos añadidos a los mismos, efectuado por un consejo de administración, la dirección y el resto del personal de una entidad, diseñado con el objeto de proporcionar una garantía razonable para el logro de objetivos incluidos en las siguientes categorías.

Como mecanismos propios del Ejecutivo, podemos anotar:

- Superintendencia sobre el total de la Administración,
- Recursos jerárquicos
- Revisión en sede administrativa, homologación de actos
- Inspecciones, auditorías, verificaciones, etc.
- Controles científicos, técnicos, administrativos y contables a cargo de sus órganos dependientes".

Órganos de control para el Poder Ejecutivo

La estructura formada por los órganos y organismos del Poder Ejecutivo se debe comportar adecuadamente para ejercer su autocontrol, en todo aquello que es materia administrable; esto se desprende de la casi totalidad de las legislaciones internacionales y provinciales. La legislación nacional creó un sistema que incluye una Sindicatura General

[31] Párrafo séptimo del Anexo 1 de la Resolución 107/ 98 de la Sindicatura General de la Nación

de la Nación dependiente del Poder Ejecutivo, con competencia en la totalidad de la administración nacional, como órgano normativo, de control, supervisión y de coordinación. Debe coordinar la acción controladora de las unidades de auditoria interna en cada jurisdicción, las que dependen funcionalmente de la Sindicatura y jerárquicamente de la autoridad superior de cada organismo.

Al no contemplar la Ley de Administración Financiera: las formas a través en las cuales se ejercerían las funciones jurisdiccionales para la determinación administrativa de responsabilidad de los agentes públicos, ni el tratamiento de los cuentadantes, el Poder Ejecutivo, mediante Decreto nº 1154 del 05-11-97 dispuso, a 'modo de un parche', que la determinación de la responsabilidad patrimonial de los funcionarios se llevará a cabo por el procedimiento que indica el mencionado decreto, interviniendo la Sindicatura General de la Nación, que aplicará el Decreto nº 1.798 del primero de setiembre de 1980 – Reglamento de Investigaciones Administrativas- que era la norma que aplicaba el Tribunal de Cuentas de la Nación, en los Juicios Administrativos de Responsabilidad.

Quedó suprimido (*por el silencio de la Ley*) la forma de "autocontrol" que denominamos "control jerárquico ascendente o deber de advertencia"[(32)], que se manifestaba por la observación, advertencia y según el caso paralización momentánea de las actuaciones, que debía formular el inferior a su superior cuando intervenía en hechos o actos presuntamente violatorios de disposiciones legales o reglamentarias, que se encontraba en la Ley de Contabilidad (decreto ley 23.354 – homologado por Ley 14.467), que se deroga por el artículo 137 de la Ley 24.156.

Consideramos conveniente que la Sindicatura se encuentre dotada de los actos de oposición referidos a la Hacienda Pública, que hacen al control concomitante, que se menciona en la Resolución 107/98, cuando se refiere al ambiente de control, al flujo de informaciones, a la evaluación de riesgos etc., tales como el reparo administrativo y la observación o ponencia, reglamentado el accionar de las Unidades de Auditorias Internas en los casos que corresponda la paralización momentánea de la ejecución de un acto que se aparte de la ley o pueda ocasionar un perjuicio a la hacienda

Así mismo, es necesario recrear el control interno ascendente y descendente dentro los servicios que presta la administración, no solamente en lo relacionado al manejo presupuestario, sino al control de la gestión de la administración, restableciendo el Deber de Advertencia, mediante los actos de oposición y la competencia para sanearlos, que dando repuesta a la observación, con la tecnología que actualmente se posee la oposición y su saneamiento pueden ser casi instantáneos, por cuanto dependerá de los impulsos electromagnéticos del sistema en uso, actuando el Control Interno en la Administración, con la celeridad y eficacia que actúa en el organismo humano el sistema del dolor. Es ese el desafío que las ciencias y las técnicas efectúan en estos momentos a las Administraciones Estatales y Privadas.

Hemos considerado, en párrafos anteriores, la situación de "bicefalidad" de los Síndicos de las Unidades de Auditorias Internas por aplicación del artículo 100 de la Ley 24.156 que dispone la dependencia jerárquica de la autoridad superior del organismo que controla y la coordinación técnica de la Sindicatura. Ya en la Biblia se decía, una verdad confirmada a lo largo del tiempo. Tanto, en las administraciones, desde las hogareñas, hasta en las haciendas privadas como en las públicas "Nadie puede servir bien a dos patrones" Y del uso impropio del término "abocadse" en el artículo 113, que reiteramos debe decir "avocarse" que es el punto de partida del control interno jerárquico descendente, asunto sobre los cuales volveremos más adelante.

[(32)] La Ley 12.961, en el artículo 79, establecía cargo de la Contaduría General, los siguientes actos de oposición: Reparo administrativo. Observación Legal y Dictamen o ponencia

CONTROL POR MEDIO DE ÓRGANOS Y ORGANISMOS AUXILIARES DEL PODER

En la búsqueda de un perfeccionamiento del control sobre los aportes que efectúa la comunidad, el desempeño de los administradores y la satisfacción de las necesidades públicas nacen otros órganos para colaborar en la función de Control, tales como los:

Tribunales de Cuentas y Contralorías Generales

El Dr. Giuseppe Moffa expresa que la necesidad de un órgano supremo de vigilancia y también de contralor de los recursos y gastos públicos ha sido advertida y reclamada en todos los tiempos por el pueblo, señalando muchos escritores que en sus indagaciones históricas han encontrado los más variados medios y organizaciones, para establecer las responsabilidades por la gestión del dinero público en tanto en Asiría, como en Egipto, y en escritos de los filósofos chinos, pero sin lugar a duda también ha merecido una atención especial en Atenas y en Roma.

Sus orígenes en Europa los encontramos en ITALIA, con la Corte de Cuenta, que reconoce sus orígenes en la Magna Curia '*dei maestri razionali (1.407), en la Camera della Summaria'* de Nápoles, sustituida en 1807 por la Regia Corte dei Conti. En la actualidad rige el texto ordenado del cuerpo de leyes de la "Corte dei Conti" dado en 1934. En ESPAÑA, luego de las primeras formulaciones efectuadas durante el reinado de Sancho IV (1257 - 1295), recién en 1.442 se expiden las primeras Ordenanzas sobre la Contaduría del Tribunal de Cuentas y se formulan interrogantes que constituyen valederos conceptos que luego fueron puestos en ejecución en las visitas y en las residencias, que se disponían en los Juicios de Residencia y los oficios concejeriles.

La administración española incluyó en las leyes de Indias, disposiciones relativas al manejo de la Hacienda, las cuales rigieron hasta 1776 año en el cual se crea el Virreinato del Río de la Plata, y se instala en Buenos Aires el Tribunal de Cuentas, dependiente del "Tribunal Mayor de Cuentas del Reino".

La legislación de indias incluía institutos tales como: las visitas y las residencias, "las visitas se diferenciaban fundamentalmente de las residencias en que las primeras eran 'despachadas' en cualquier momento en que la sospecha o denuncia sugiera, mientras que las segundas sólo se exigían al terminar el mandato la autoridad residenciada.

Había visitas generales para todo un Virreinato o Capitanía General y visitas específicas para inspeccionar la gestión de un funcionario determinado. La jurisdicción de un Visitador General abarcaba todo el territorio y todas las autoridades." [(36)]

Los juicios de residencia y los oficios concejeriles, eran una obligación exigida con aptitud impuesta a los funcionarios que por un título o elección, designados por el Gobierno, o por compra o renunciación (cuando se trataba de oficios vendibles), desempeñaban distintas magistraturas municipales así, todos los funcionarios luego de cumplidas sus funciones se encontraban sujetos a las resultas del juicio de residencia. [(37)]

Los Cabildos, institución necesaria para que un asentamiento humano fuera considerado "ciudad", debía contar con la institución encargada de la fijación de los tributos, su recaudación y control, lo que dio origen a los primeros Tribunales de Cuentas de los Cabildos.

[(36)] OTS CAPDEQUI, José – Historia del Derecho Español en América y del Derecho Indiano – Biblioteca Jurídica Aguilar – Madrid 1.969 – pág. 188

[(37)] IBIDEM, pág. 189

Cuando se organiza la Nación Argentina, se adopta el sistema de gobierno republicano, representativo, federal, y en virtud del mismo se elabora el Derecho que nos rige, sobre la base de la cual, la casi totalidad de las Provincias y muchos de sus Municipios organizan el control de sus haciendas por medio de Tribunales de Cuentas, como órganos auxiliares del Poder, con independencia de los poderes tradicionales de los Estados, pero sin constituir otro poder.

Los países de América que adoptaron la forma de gobierno unitaria, siguiendo más al Derecho Sajón que al latino, procedieron a crear Órganos de Control, independientes de los Poderes del Estado pero unipersonales, llamándolos: Contralorías Generales.

El proyecto de la Ley 24.156, proponía la creación de una Contraloría General, a cargo de un Contralor General, siguiendo el esquema clásico de los países que adoptaron el régimen de gobierno unitario. De esa forma se produce la primera aprobación en la Cámara de Diputados de la Nación. Es obra de la Cámara de Senadores, la modificación de la misma convirtiéndola en la Auditoría General de la Nación. Posteriormente se incluye en la Constitución Nacional, en la Sección correspondiente al Poder Legislativo, como artículo 85; el tercer párrafo del referido artículo establece que la ley que reglamenta su creación y funcionamiento será aprobado por la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara.

Este cambio de denominación del órgano de control nacional que se quiere imponer como un "modernismo" en materia de Control Público, sirvió en varias Provincias de la República Argentina, junto con normas tendientes a limitar las autonomías municipales, como una "***cortina de humo***", **para lograr mediante reformas constitucionales la reelección de los gobernadores e intendentes**, rompiendo lo que Mario Vargas Llosa consideraba como una buena costumbre: 'La de impedir las reelecciones presidenciales, siendo Fujimori el primero en América Latina en romper esa tradición, automáticamente fue imitada por Carlos Saúl Menen en la Argentina y por Fernando E. Cardoso en Brasil'. [(38)]

Los Tribunales de Cuentas incluidos generalmente en las Cartas Orgánicas de los pueblos, son órganos de control auxiliares de lo Poderes, en las funciones de control y en las jurisdiccionales administrativas, que obran de acuerdo a las normas en forma independiente de los Poderes el Estado, sin constituirse en otro Poder, puesto que sus determinaciones: Resoluciones aprobatorias, sancionatorias o de oposición recurribles al Poder (Ejecutivo, Legislativo o Judicial, según la materia que trate.

Las funciones de los Tribunales de Cuentas y Contralorías unipersonales, por lo general son:

a) De control – Legal (Observación legal) y Técnico (Auditorias, y los mecanismos de control que consideren oportunos conforme a la materia)
b) De Asesoramiento: A los Poderes del Estado y a la Administración en materia de su competencia.
c) Jurisdiccionales: Determinación de la responsabilidad administrativa y aprobación o rechazo de las cuentas de los cuentadantes. Estas funciones son prejudiciales, por cuanto pueden ser recurridas ante el Poder Judicial por el agente público o por el mismo Tribunal, cuando por una situación posterior a una resolución aprobatoria de la cuenta, surja la presunción de un delito de acción pública, caso en que debe reabrir el proceso de revisión y comunicar a la Justicia.
d) De información: La mayoría de los existentes Informa la Cuenta de Inversión. e informes periódicos a los Poderes del Estado y a los medios de comunicación

(38) VARGAS LLOSA, M. Revista El Clarín 10.05.98, Ver al respecto. libro de mi autoría: Salta - Reforma Consticional 1998 pág 169.

e) Administrativas: Tiene capacidad para dictar su reglamento interno, normas de administración, nombrar y remover su personal y comprometer su presupuesto.

La Institución "Ombusdman" en la Argentina

La evolución de los sistemas de gobierno y la acción desplegada por los gobernantes, no resultó suficiente para brindar protección a los integrantes de la comunidad, o la causa puede haber sido que el largo camino que conduce a vivir armónicamente en democracia no es de tránsito fácil. Lo real es que la sociedad al no sentirse suficientemente protegida de los abusos de una mala administración, dio lugar al nacimiento de instituciones que buscan llenar esos vacíos que deja el ejercicio del Poder cuando se aparta de la búsqueda del bien común Nacen así instituciones inspiradas en el Ombusdman de la Constitución Sueca de 1809, para colaborar en el control de la "cosa pública" y brindar protección a los administrados frente los abusos de los administradores, y mostrando el celo y la trasparencia en el accionar de los mismos, creando otros órganos de control para reforzar el que tiene que ejercer el pueblo en su carácter de titular de la soberanía.

Cuando por primera vez tomé contacto intelectual con la institución "ombusdman", vino a mi mente la "Corrección Fraterna" del Evangelio de San Mateo (18.15)

"Si tu hermano llegara a pecar, vete y repréndele, a solas tú con él. Si no te escucha toma contigo uno o dos para que todo asunto quede zanjado por la palabra de dos o tres testigos. Si no les hace caso a ellos, dilo a la comunidad. Y si ni a la comunidad le hacen caso, considéralo ya como al gentil y al publicano."

En la actualidad la institución existe creada para la administración nacional mediante Ley nº 24.284, y posteriormente se incluye en la Constitución sancionada el 22 de agosto de 1994, como artículo 86. Encontrándose la Ley que debe reglamentar su funcionamiento aún en estudio, sobre todo en la organización y funcionamiento, que conforme el artículo 86 (último párrafo) debe ser regulado por una ley especial que aún no fue dictada.

En algunas provincias y municipios existen en las normas, algunos se encuentran constituidos y en funciones. A título de reflexión digamos que la institución, -Defensor del Pueblo, Ombudsman, Defensor del Ciudadano ('DEFUS' en Rosario) etc., es solamente un nexo entre el Gobierno que debe solucionar el problema y el hombre (ciudadano común) que siente que ha sido lesionado, agraviado, oprimido, mal atendido, etc., pero de ninguna manera el Defensor debe asumir la responsabilidad que le corresponde a un órgano de gobierno, ni a los representantes del Pueblo que al tener la misión de gobernar en nombre del mismo, tienen la obligación de brindar protección a los administrados y atender los problemas nacidos de la relación, habitante-Estado y Servicio Público-Usuario

Otros órganos y organismos de control

Entes reguladores de Servicios Públicos:

En el afán de controlar servicios públicos prestados en forma indirecta por el Estado, por medio de entes privados que tomaron a su cargo servicios, como consecuencia del proceso de Privatizaciones y concesiones, haciendo uso del Poder de Policía que es propio de un Estado, creó Entes Reguladores de los servicios públicos, siguiendo el ejemplo del artículo 42 de la Constitución Nacional, leyes especiales, Constituciones Provinciales, y Ordenanzas Municipales procedieron a crear instituciones tendientes a lograr el Control de la prestación de los Servicios Público que se encuentran a cargo de entes privados.

Estos "Entes" son creados por con la finalidad de vigilar la prestación de un servicio público por un ente de derecho privado, de acuerdo a las cláusulas establecidas en cada caso particular.

Nace así en el Derecho la figura del usuario, el que tiene la obligación de usar un servicio público brindado por concesión del gobierno a un ente privado, estableciéndose la diferencia con el cliente, en que este último posee la libertad de elegir el prestador del servicio.

La actividad de los Entes es controlada por órganos del Poder (la Auditoría General en el caso de la Nación, y los Tribunales de Cuentas en el caso de las Provincias y Municipios), sin escapar del Control que obligatoriamente debe efectuar la Legislatura, en su carácter de representantes del pueblo, del Poder Judicial, en calidad de custodios de los derechos y obligaciones de la comunidad y el Ejecutivo como Jefe de la Administración, y primer responsable de las prestaciones públicas.

Pero aún falta estructurar una política de control integrada con relación a dichos entes, que la separe un poco más de los partidos políticos, del verticalismo del Poder, de los conflictos gremiales. y lo acerque más al pueblo, porque si las decisiones deben tomarse por consenso entre intereses particulares y públicos, hasta ahora las repuestas necesarias a cuestionamientos muy pocas veces nunca llegaron a tiempo y nació un manto de sospecha de nepotismos, amiguismos e intereses entre controladores y prestadores y a veces el pueblo se encontró desprotegido frente a aumentos de tarifas y deficiencias en el servicio.

Asociaciones intermedias:

Se trata de agrupaciones que representan distintas actividades o sectores laborales de la sociedad, creados para defender los intereses comunes, y mediante esa acción controlar el ejercicio del poder y buscan la protección de los intereses sectoriales, que integran los intereses generales de la población, tales como: Asociaciones de consumidores, de Indus-triales, Comerciantes, Sindicatos etc.

Las Asociaciones de Profesionales, que tienen a su cargo el control de las matrículas, la calidad de los servicios que deben prestar los profesionales y el comportamiento ético de los mismos.

Las destinadas a proteger derechos sectoriales, tales como: usuarios, consumidores, cámaras comerciales e industriales, deben tener acceso a la información y repuestas fluida del Gobierno que conforme al servicio que trate corresponda, porque la experiencia nos demostró que: "*los ruidos de las tragedias son los únicos que destapan los oídos de quienes ejercen el Poder*".

Los medios de comunicaciones sociales
:

En un Estado Republicano, que se precie de ser democrático, debe existir una real libertad de prensa, de forma tal que pueda mostrarse la transparencia de los actos de gobierno libre de presiones y 'vendetta' económicas, políticas o sectoriales.

Son los medios de comunicación sociales los que deben brindar una información seria y veraz, que contribuyen en gran medida a crear la conciencia política y social de los pueblos.
Es una obligación propia de cada uno de los medios la **auto limitación** para evitar inmiscuirse en las acciones privadas de los hombres y acatar las normas que para la protección de la cultura, de la niñez y del decoro de la sociedad establezcan las normas legales y la moralidad pública.

Control por el Pueblo en general

El pueblo puede ejercer el control sobre la administración valiéndose de la información proporcionada por el órgano de control y los medios de comunicación de los siguientes

mecanismos: Quejas y reclamos, Referéndum, Recaull o veto popular, por último el que tiene mayor peso y es más temido por todos los gobernantes: ***el sufragio universal, pero libremente expresado***

.

Aparte de esos mecanismos, en una comunidad donde deben imperar los valores de la democracia, un mecanismo permanente de control, lo constituyen los medios de comunicación social, que en ejercicio de la libertad de prensa, no solamente deben informar sobre los "conos de sombras" encontrados en la gestión de la cosa pública, sino crear en el pueblo la conciencia de la transparencia del accionar de los administradores, y el accionar de las asociaciones intermedias, que cumplen funciones sociales y ejercen un poder de policía, tales como la tutela de los usuarios, y de los consumidores, etc.

Debe el pueblo encontrarse informado permanentemente sobre la marcha de la administración que, usando los medios por él entregado, deben conducirlo a lograr el bien común, como una garantía que asegure el goce de la paz social. Esta información debe ser suministrada en forma clara y en distintos niveles, conforme los distintos usuarios de la información pública. La tecnología para ello ya está disponible, falta solamente la educación del pueblo para usarla y la decisión política de instrumentarla.

¿Hasta dónde debe controlar el pueblo la gestión de sus intereses, tanto sociales, como patrimoniales, económicos y financieros?, Leandro Rosi en su artículo 'Límite de la intervención del hombre' publicado en el Diccionario Enciclopédico de Teología Moral nos dice: "La desmitificación actual de quienes detentan el poder nacida de una conciencia más lúcida del daño que puede causar quien se encuentra en posición de mando, termina por dejarnos aún más preocupados frente a las posibilidades de manipulaciones humanas tan íntimas como totales: las científicas. No se puede conceder carta blanca a los científicos, ya que el espejismo de la fama podría llevarlos a causar daños irreparables a la humanidad. Pero *tampoco se pueden poner las palancas del control* ***en manos de los políticos, como si fuera una casta más honesta*** y menos sensible a las instrumentaciones, de la globalización económica y política, esto al romper el principio de igualdad de un pueblo, ha creando una discriminación que resulta inmoral".

Es necesario que la humanidad y la opinión pública adviertan el riesgo que surge a medida que aumentan las posibilidades del hombre de dominar las cosas, sin oponerse al mismo tiempo a los avances de las ciencias y las técnicas, existen límites morales y deben existir limites legales al accionar de los hombres. Debemos analizar seriamente la ambivalencia del avance científico y la necesidad de humanizar la ciencia. La capacidad destructiva de la bomba atómica podrá parecer juegos de niños frente a las capacidades destructivas que se deriven de otros descubrimientos. La limitación primera no debe ser la que surja del Estado o de la Organización de las Naciones, sino que debe ser siempre la que brota de la conciencia humana, que tiene que rechazar cuanto pueda quitar el rostro de humanidad a los hombres. A nosotros nos corresponde afirmar que si el Estado puede convertirse en una fuerza que controle las posibilidades que las ciencias y de la política no superen los límites puestos para evitar los daños de la sociedad, ***el pueblo debe controlar al Estado*** porque el Poder puede también perder la cabeza y actuar en su propio provechos y lejos de los intereses del pueblo". [(40)]

Un problema fundamental para el orden institucional pareciera que no ha sido iluminado aún por los tratadistas de Derecho Constitucional existe choques internos en la Carta Magna de la Nación Argentina luego de la Reforma de 1994, el mismo surge mediante la inclusión del artículo 38 que dispone que la nominación de los representantes del pueblo corresponde a los Partidos Políticos, a los que se considera instituciones fundamentales del sistema democrático. Se ha creado así una casta privilegiada que choca con los principios dispuestos en el artículo 16 de la misma norma. A la vez que se produce una mutación en el artículo 1º que dispone la forma de gobierno. El artículo 37 en su primer párrafo establece el voto universal, igual, secreto y obligatorio, esto deja

[(40)] MATTAI, Giuseppe - Democracia, en Diccionario Enciclopédico de Teología Moral, op. cit. pág 1299

sin representación los habitantes de la nación que no se encuentren afiliados a Partidos Políticos, porque conforme las leyes electorales los sufragios no emitidos o emitidos en blanco y los impugnados no deben computarse para determinar el porcentaje final de una elección. Se aparta así del sistema electoral al ciudadano que, por no compartir ninguna de las plataformas sostenidas por los Partidos que participan en el acto eleccionario, decidió no votar, o votar en blanco. Recordemos que en la República Argentina -y bajo una "Presidencia de facto"- se dio el caso de una victoria de los votos en blanco, y si en esa oportunidad se hubiera acatado la voluntad popular es seguro que la Historia Argentina hubiese sido distinta.

Si bien se dispone la existencia de elecciones abiertas para la elección de los candidatos, es de hacer notar que los candidatos a esas elecciones surgen de las luchas intensas que por el poder fracturan a los Partidos Políticos.

Como lo dice Maurice Duverger en varias de sus obras: la democracia deja de ser real para ser únicamente formal, cuando se rompe la igualdad ante la ley y convierte al sistema representativo en un "sistema corporativo", en el cual los Partidos Políticos, que como partidos son solamente unas «***porciones de la 'polis'»,*** pasan a actuar como corporaciones reales, donde el ciudadano renuncia a su libertad para alinearse detrás de un caudillo. Y los Jueces y los Legisladores se convierten en empleados de los empleados del Poder Ejecutivo, o lo que es más grave de grupos de poder que normalmente ponen sus intereses particulares por sobre los del pueblo, generando el problema actual que denominamos "corrupción", que lo atribuimos a problemas de Ética, cuando en realidad son "problemas políticos", derivados de concentraciones del Poder, en las cuales el pueblo se encuentra ausente e indefenso.

En el artículo 85 se dispone que el presidente de la Auditoría General de la Nación será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso. Así reafirma la Ley de Administración Financiera la postura que nos encontramos en un sistema de gobierno 'corporativo'. Al disponerse que la cabeza del órgano que debe ejercer el control público sea patrimonio de un partido político, lo cual no solamente choca con todas las doctrinas del control, sino con la moral, porque rompe el principio de igualdad de los hombres frente de las leyes que es la base moral del sistema democrático. Dejemos de lado otras consideraciones a las que podemos arribar, al basar la designación de un funcionario en el "color partidario", con prescindencia de la idoneidad, motivo por el cual también se encuentra en colisión con el artículo 16 de la Constitución, por corresponder a otros temas que deben estudiarse en una reforma del Estado.

El régimen democrático en la actualidad es acusado de ser meramente formal, manipulado y manipulador. Se impone necesariamente una educación para la democracia que habilite para un estudio crítico, la participación responsable y las grandes virtudes democráticas -en primer lugar la tolerancia, el saber aceptar las disidencias- que constituyen la levadura ética para las indispensables garantías jurídico-formales del régimen y las costumbres democráticas. [41]

Una de las características fundamentales del sistema democrático es que la soberanía reside en el pueblo. Pero el pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus represen-tantes, a quienes la entrega para que como Poder, para la ejerza en su nombre por el camino del bien común.

Existen naciones que de hecho se rigen por un monopartidismo, en otras por un bipartidismo (dos partidos que se alternan en el ejercicio del Poder) y en otras existe un polipartidismo, que muchas veces deviene en un pluralismo exasperado y perturbador por la gravedad e intensidad de

[41] IBIDEM, pág. 1.302

los desequilibrios y conflictos que lo invaden. Aparte de la '***facciosidad' en que fácilmente degenera la lucha de los partidos por llegar al poder y al control de la cosa pública,*** de esta situación, el excesivo pluralismo, derivan posiciones de bloqueos que impiden la dialéctica normal entre los partidos en el gobierno y los partidos en la oposición. De aquí la crítica a la denominada 'partidocracia', que renunciando a la función específica de mediación entre ciudadanos y Estado, se convierte en una maquina dentro la cual no es posible una rotación de las «elites gobernantes», que se encuentran formadas por minorías, puesto que en todos los países democráticos del mundo existe una porción, muchas veces mayoritarias de electores que no se encuentran afiliados a Partidos Políticos, y que constituyen el «botín electoral» en disputa, que se aspira lograr, por lo general, mediante promesas incumplidas, quedando ausente la mayoría de los habitantes, en las decisiones del gobierno, del control de los bienes del pueblo, sin voz para pedir ni abrigar la esperanzas de ser escuchado. Esto siempre provoca rupturas de la paz social, que por lo general no se solucionan con medidas de fondo, sino con paliativos, que muchas veces son solamente 'placebos' para salir del paso.

Pobre Nación aquella donde los legisladores no tienen la sabiduría y la bondad para encontrar un camino para el pueblo a partir de los signos de los tiempos. Cuando una Constitución no se ajusta a los tiempos, hay que tener el coraje para reformarla, porque ni la Constitución ni las leyes, son palabra de Dios, sino normas dictadas por los hombres para poder guiar a la sociedad por la senda de la verdad y la rectitud [(42)]

Comentarios que pueden avalar las conclusiones

Frente a la situación de caos en la cual se encuentra el país, es urgente un replanteo de la organización. Debe definirse un Plan de Reconstrucción del Estado, su organización conforme al objetivo que se pretende llagar, que no puede ser otro que lograr del bien común que nos permita gozar la paz social.

Porque la Nación como la persona de existencia física, debe hacerse cada día. Su origen y conducción son claves para el desarrollo. Si queremos una Sociedad en una Nación feliz debemos estar dispuestos a ponernos de pié al escuchar la voz de la Patria que nos dice: ¡***Argentina! ¡Levántate y Anda!*** Dar los primeros pasos que pueden ser vacilantes, pero luego lograrán caminar con la firmeza que los hombres que éticamente la Gobiernen puedan darle.

Así como todos los hombres mantenemos diariamente una lucha interna que enfrenta nuestros valores y virtudes, con los siete pecados capitales y el resultado de esa lucha marca perfil ético que disponemos para afrontar la vida en sociedad. Pero el hombre como único ser libre, transmite sus vicios y virtudes a todas sus creaciones y por lógica solamente se puede transmitir lo que se posee.

La falta de reacción, el abandono de parte de la dirigencia política de los intereses del pueblo, para substituirlos por intereses grupales. dio nacimiento en el país al un descrédito del pueblo en su clase dirigente. Esa lucha interna la hemos transformado en una lucha social, nos hizo perder de vista el fin perseguido y en la confusión se hizo presente la ***corrupción.***

"Sería necio negarlo y torpe tratar de ocultar, un hecho público y desgraciadamente notorio en la vida de los argentinos. Sabemos que vivimos una situación de emergencia de todo orden y magnitud, pero este estado de emergencia principalmente con factores socio-económicos muy desfavorables, no llega a explicar por sí solo todos los hechos de corrupción que hoy son de público conocimiento.

[(42)] Karlic, Estanislao – Primera Jornada de Pastoral social – Tucumán 2.001

Tratando de reflexionar sobre el por qué de esa cantidad de hechos delictivos, cometidos por criminales comúnmente llamados "de guante blanco", de los cuales la mayor parte de ellos ocupan u ocupaban una posición socio-económica elevada en nuestra sociedad. Esto nos hace pensar que algo se ha perdido en la Argentina: es el respeto por las normas jurídicas, y pero aún en ciertos casos hasta la principal virtud de los hombres que es el sentido de la Moral.

Tenemos que recordar lo que expresó el Congreso General Constituyente de 1853, en la proclama dirigida a la República al clausurar sus deliberaciones: ***los hombres se dignifican postrándose ante la ley, porque así se libran de arrodillarse ante los tiranos"***[(43)]

Pero como los siete pecados capitales de los hombres, la **Corrupción**, madre de la deshonestidad y de los enriquecimientos ilícitos, permitiendo ella el goce de la impunidad, por no tener valor suficiente para juzgar miedo a ser juzgada, es siempre acompañada por los otros seis 'Pecados Sociales, Vicios de las Organizaciones Humanas o Injusticias de las sociedades de los hombres'

- ***El anonimato,*** el hombre, convertido en ciudadano vulgar, deja de ser considerado como el hacedor del bien común, ha sido 'cosificado', perdiendo la identidad de persona, para ser solamente un número y lo peor es que por ese anonimato, perdió su naturaleza humana, dejó de ser el sujeto, titular de la soberanía, para trastocarse de un sustantivo en adjetivo. Pasando a ser considerado como el "Recurso humano" que forma el precio del mercado.

- ***El fracaso,*** la falta perspectivas de un futuro mejor, el olvido de la enseñanza y la educación pública, como la mayor inversión de los recursos públicos, las peleas grupales que nos quieren engañar que lo más importante del país son las internas partidarias. Produjo la emigración de lo mejor de nuestro pueblo (su juventud) pero no solamente en busca de nuevos horizontes, sino en fuga, en busca de algún lugar de la tierra donde sean considerados "seres humanos".

- ***La pobreza,*** en un país grande en extensión y bendecida por Dios con el don de sus riquezas naturales, la pobreza, que no es otra cosa que el resultado de una injusta distribución de la riqueza. , Y en lugar de hacer fructificar los bienes económicos, nuestros dirigentes dieron preferencia al dinero fácil de los préstamos, a Mercados extranjeros diciéndoles a nuestros acreedores: ¡Qué Dios se lo pague! Pero como Dios es justo esa herencia deberán pagarlas las generaciones futuras, pero como la pobreza es una enfermedad de fácil contagio, es posible que para la Argentina no hayan generaciones futuras, con libertad y medios para hacerlo.

- ***La enfermedad,*** el pueblo se encuentra enfermo de cuerpo y alma, no solamente por la carencia de inversiones en salud y la marginación que creo contrariando la disposición Constitucional que garantiza la igualdad de los hombres. Los habitantes del interior, fueron discriminados en el goce de los servicios públicos y explotados sus recursos, existiendo en la actualidad ciudadanos de primera, segunda y tercera clase, a los cuales se le agregan como 'parias' las distintas etnias que habitaban el suelo 'precolombino'.

- ***La vejez,*** Cuando una persona mayor de 45 años, perdió el trabajo pasa a ser un desocupado. Cuando cumple los 65 años, llega a la condición de 'insolvente' para el

(43) RODIGUEZ ARIAS, Claudio J. – Reforma Moralizadora, Corrupción y Estado ¿Un sino fatídico? En - Régimen de la Administración Pública – N° 155 – Agosto de 1991- pág. 45

sistema bancario que usa estadística con datos tomados en el año 1908, y el hombre que tuvo la suerte de formar una familia, que por el modernismo no puede denominarse con ese nombre, es un candidato seguro para ocupar el cargo de 'carne de geriátrico', porque la solidaridad es una moneda que quedó fuera de circulación en el Mercado de Capitales.

♦ ***La Fealdad,*** "La suerte de la fea, la linda la desea", esa frase quedó en el recuerdo, todos avisos solicitando personal recalcan como dato excluyente el de "buena presencia" eso es una forma de discriminación universal. Pero lo lindo y lo feo son apreciaciones personales y no estándares generales, porque el hombre es un compuesto de cuerpo de alma. y el Pecado Capital de la fealdad, se refiere al trato diario de la gente, a la discriminación entre pobres y ricos. Y lo que difícilmente tenga "Perdón de Dios" es a la discriminación a aquellos que nacieron "diferentes", de los cuales salvo Instituciones Privadas, que subsisten con los aportes de los pocos hombres de bien que aún quedad, las autoridades los abandonan por ser feos a la vista. ¿Qué distinto sería un País que midiera la beldad y fealdad por los valores del espíritu y no por la caparazón, que desaparecerá cuando por la muerte tenga lugar la separación del alma y el cuerpo se vuelva polvo?

: Estos Vicios Sociales normalmente atacan todos juntos, a los tres valores que sostienen al pueblo: la Justicia, la Solidaridad y la Subsidiaridad. Cuando la Política que se encuentra encerrada en su lucha de internas y salga del letargo para cumplir su misión de Gobernar, estos males sociales podrán serán vencidos

El pueblo argentino necesita aires nuevos y un planteo a fondo de su organización Administrativa y encarar la Contabilidad Intergeneracional, destinada a analizar el provenir que dejamos a las generaciones futuras, y prever las acciones tendientes a lograr un Plan de Gobierno sostenido en el tiempo que permita trasformar los nubarrones de tormenta que oscurecen el futuro, en un sol de esperanza.

Como el tema que da título a esta presentación es la Recreación del Control de la Hacienda Publica, a modo de síntesis propongo que en la recreación de la Nación Argentina, **no debemos olvidar que el control de la hacienda publica, lo mismo que el Gobernar son funciones indelegables del Poder**.

.

Un camino propuesto:

Para recrear el Control de la Hacienda Pública, propongo adoptar como guía el Sistema Biológico del Dolor. Para ello debemos partir analizando los Órganos, Organismos, Sistemas y normas vigentes, verificando el cumplimiento de sus misiones y las repuestas oportunas e inmediatos frente de los requerimientos del momento

El estudio debe ser concomitante con la acción, de modo de evitar cambios traumáti-cos, puesto que en la mentalidad de los agentes públicos de todo el mundo, por experiencias propias, y ejemplos ajenos, ya se hizo carne: que el hablar de estudios para cambios, adecuación de sistemas, y reestructuraciones; Significó siempre reducciones de personal, cesantías, mayores gastos en equipos y contrataciones especiales que siempre dieron como resultado brindar servicios públicos peores y más caros. Por ello creo conveniente diferenciar el Plan de Recreación o Reforma del Estado, de un parche más, de una acción de un partido político o superhombre. . La paternidad y el ejecutor del Plan ***deben ser todo el pueblo, unido a la sombra de una sola bandera: la celeste y blanca***.

El Control Interno

❖ Incluir nuevamente en la Administración Pública el deber de advertencia y la obligación de la avocación como vías naturales del control jerárquico interno.

Ya dijimos en páginas anteriores, que la Ley 24.156 al eliminar del deber de advertencia que se mantenía desde la Ley 2l7 y que ese control primario evitó males y permitió como una regla de justicia condenar a los malos funcionarios lo largo del tiempo"[43] Recogimos un pronóstico que ahora es ya una realidad: ***"existe algo que es peor que la falta de control: La ficción del control*** [44] que es más dañina, que el descontrol, porque es solamente una ilusión del control, es una mentira que pueblo controla y por lo tanto es una injusticia social.

Recreación del Control Jerárquico

Para que el Pueblo vuelva a gozar la protección del agente público en todos los niveles, es necesarios el dictado de una norma legal que así lo disponga, puede materializarse con una inclusión en un Código Administrativo, en una Ley de Administración o de Ministerios, que disponga palabras más o palabras menos, lo decían las leyes de Contabilidad, los Códigos de Procedimientos y sin ningún argumento de peso derogó la Legislatura y que fue un aliciente para el avance de la corrupción por crear una "sombra e indefinición en la individualización de los autores intelectuales, recayendo las culpas en los niveles operativos que al ampararse en la "obediencia debida" quedaron impunes y si resarcirse los daños sufridos.

> "Los actos omisiones violatorios de disposiciones legales, reglamentarias o de la moral comportarán responsabilidad solidaria para quienes los dispongan, ejecuten o intervengan Los agentes que reciban ordenes de hacer o no hacer, deberán advertir por medio fehaciente, a su respectivo superior sobre la posible infracción que traiga aparejada el cumplimiento de dichas órdenes.
> De lo contrario incurrirán en responsabilidad exclusiva si aquel no hubiese podido conocer la causa de la irregularidad sino por la advertencia u observación del inferior. Frente la insistencia de la orden, por medio fehaciente, el agente público dará curso a la orden y comunicará el caso al servicio de control interno que corresponda .
> Cesa la responsabilidad de los agentes públicos que hayan efectuado la observación*"*

[43] PEREZ COLMAN, J.L. Mesa Redonda del 14. Consejo Profesional de Cs. Ec. op.cit. a fª53
[44] FERNÁNDEZ BONA, Guillermo Mesa Redonda del 14. Consejo Profesional de Cs. Ec. op.cit. a fª53

Recreación del Control Jerárquico Ascendente
El deber de Advertencia

La reimplantación del Deber de Advertencia y de la Obligación de Avocación requiere una acción previa de educación para generar nuevamente la credibilidad perdida por el pueblo, tanto en sus dirigentes como de los agentes ejecutores.

- ***Adhesión***: Estudiar la estrategia para que el habitante del suelo argentino adquiera por convicción, el sentido de pertenencia de y a la Hacienda Publica, que por ser parte del pueblo en el cual reside la soberanía, son Titulares (dueños) de los bienes económicos, financieros y trabajo, que entregan a una Persona de Existencia ideal, denominada Estado para que gobernándolos administre los medios para satisfacer las necesidades comunes. Y como resultado de ese el convencimiento que se encuentra protegido.

Cuando el ciudadano común hombre común adquiera la convicción que él es la célula sensitiva de la organización publica o el agente público considere que la medida, el accionar o la omisión, y le otorgue la importancia vital que ella posee para la existencia de una sociedad donde reine la justicia y la solidaridad, participe en el proceso de formación de la decisión pública advirtiendo las sensaciones que puedan producir un menoscabo en sus derechos y transformar una simple sensación en dolores físicos y psíquicos, por el medio que crea conveniente y que el Estado pone a su disposición, tal situación al Servicio Público que corresponda.

- ***Acción inicial.*** El agente público, que es el umbral del sistema del dolor debe receptar la observación, queja o denuncia, canalizándola de acuerdo al asunto que trate por el Servicio que corresponda, por intermedio de su superior jerárquico, para iniciar el camino jerárquico conforme la estructura y competencias asignadas hasta que el hecho, omisión o falta de acción sea saneada.

Si así no ocurriere y el problema subsiste el servicio cuestionado, individualizará al funcionario responsable de la misma y aplicará las medidas que correspondan, según los casos se dará curso al Superior del Servicio del cual depende, al Defensor del Pueblo, del Usuario y a la Oficina de Ética Publica, según corresponda.

El habitante tendrá derecho a la información del estado en el cual se encuentra el problema, es conveniente para ello, crear el espíritu de pertenencia mediante una campaña tendiente a despertar las conciencias, educar al pueblo, lograr que los medios de comunicaciones sociales informen con veracidad y que las asociaciones intermedias que deban actuar, actúen.

Recreación del Control Jerárquico Descendente
La Obligación de Avocación del Poder:

En el Poder Ejecutivo

La Obligación de Avocación es la que posee todo funcionario de controlar la gestión de sus inferiores, en todos los asuntos a su cargo. En la mayoría de los países con forma de gobierno presidencial el máximo responsable de la obligación del Control Jerárquico Interno Descendente es el Presidente de la Nación, por su calidad de Jefe Supremo, como asimismo en un reino es el Rey, porque la existencia de un Primer Ministro, no exime al Rey de ejercer la Jefatura Máxima del Reino, como tampoco en nuestro país, la existencia de un Jefe de Gabinete exime dc esa obligación al Presiente, y en las democracias parlamentarias el máximo responsable es el Presidente y no el Primer Ministro.

El articulo 99 inciso 1° de la Constitución Nacional es claro en ese aspecto: El Presidente de la Nación es el Jefe Supremo de la Nación, Jefe del Gobierno y responsable político de la

administración general del país. Al Jefe de Gabinete que ejerce la administración general del país, es el primer colaborador el Ejecutivo y de acuerdo segundo párrafo del artículo 100 tiene responsabilidad política ante el Congreso de la Nación y realiza las funciones que por delegación expresa, dispone el mismo articulo de la Constitución Nacional en sus incisos del 1 al 13, existiendo la prohibición expresa de desempeñar simultáneamente otro ministerio, evitando de esa forma una acumulación de facultades, que rompería el equilibrio de la institución Ministerial creada.

Cada Ministro es responsable de los actos que realiza y solidariamente de los que acuerda con sus colegas (Art.102) El artículo 104 dispone el informe al Congreso de una memoria detallada del estado de la Nación en lo relativo a los negocios de sus respectivos departamentos.

Dependiente de los Ministerios por desconcentración de atribuciones, existen las Secretarias, Subsecretarias, Direcciones y Reparticiones Públicas que forman del "Ramo de negocios o actividades específicas de cada Ministerio", donde el responsable es la autoridad máxima.

En otro nivel y con personería jurídica propia, pero dependiendo funcionalmente del Poder Ejecutivo, por intermedio de un Ministerio, se encuentran los Organismos Descentralizados, donde la responsabilidad recae en un Directorio, o un Director según la organización que le indique la Ley de su creación y/o reglamentación y en la escala jerárquica que disponen sus estructuras

Así tenemos en grandes líneas la organización del Poder Ejecutivo, donde el superior jerárquico tiene la obligación de ejercer el control interno jerárquico, el cual debe velar por cumplimiento de las funciones a su cargo, y del cumplimiento de los objetivos previstos con respecto a las acciones de Gobierno, esto es el control de la gestión que es eminentemente político. El control de la correcta aplicación de los medios a los fines para los cuales han sido asignados por el Presupuesto, es un control administrativo

:

En el Poder Judicial

La constitución Nacional, lo mismo que las Constituciones Provinciales poseen un Poder Judicial, cuya autoridad superior es la Corte de Justicia, los Municipios al no poseer Poder Judicial, pueden crear, un Defensor el Usuario que atienda los problemas suscitados por las prestaciones de los servicios pero sin funciones judiciales sino únicamente administrativas o un Tribunal de Faltas destinado a juzgar las contravenciones.

Corresponde a la Corte Suprema la obligación de controlar el funcionamiento, de las Cortes inferiores y los Juzgados que conforman la organización de la función jurisdiccional, la que debe cumplirse siguiendo la vía Jerárquica.

Pero al Poder Judicial posee funciones administrativas, puesto que si bien la mayoría de los recursos provienen la Rentas Generales por ser parte de la Hacienda Central, es la autoridad con competencia para ejecutar su presupuesto. Para ello debe contar con los Servicios Administrativos con la competencia necesaria para poder cumplir la misión de apoyar administrativamente la función de *Hacer Justicia*, liberado de una dependencia del Poder Administrador, por cuanto el Hacer Justicia es una de las funciones más importantes del Poder de Gobernar.

En el Poder Legislativo:

El Congreso de la Nación se encuentra integrado por la Cámara de los representes del Pueblo (Cámara de Diputados) y la de los Estados que integran la Nación (Cámara de Senadores), en virtud del artículo 5° de la Constitución Nacional cada Provincia dictó su propia Constitución, varias de ellas optaron por un Régimen Unicameral (Cámara de Representantes)

En los sistemas bicamerales existen atribuciones propias del Congreso, sobre las cuales corresponde al mismo la función de control y juzgamiento del cumplimiento de las funciones que el artículo 75 de la Constitución Nacional las considera como Atribuciones del Congreso, existen, Disposiciones Comunes para ambas Cámaras.

El Control de la Gestión interna por avocación corresponde en forma exclusiva a dicho Poder.

En los Poderes Legislativos Unicamerales para atender los problemas administrativos, puede existir una Dirección de Administración que aplica las normas comunes que rigen la Administración de sus presupuestos. Es común que en los Sistemas Bicamerales exista una Dirección de Administración para cada Cámara, independientemente de las Comisiones bicamerales permanentes

➡ *Órganos y Organismos Auxiliares del Control*

a) **Contralorías en los Poderes del Estado**

Para usar correctamente el idioma nacional he preferido llamar las cosas por los nombres con los cuales los designa el Diccionario de la Real Academia, como una reivindicación frente al vasallaje lingüístico que sufren las instituciones públicas como consecuencia de relaciones no muy claras, que una autoridad nacional encargada de ellas, las denominó: "carnales". Así designamos Contralorías a los Servicios que cumplen esas funciones, que el idioma de la burocracia llaman Sindicaturas, y Auditorias que es un adjetivo lo que usamos como sustantivo, porque auditoria es y seguirá siendo un proceso de revisión, nunca un sinónimo para designar al control

1) Creación en cada uno de los Poderes de una Contraloría, las que tendrán a su cargo el control de la gestión asignada a cada Poder.
   Cada una de las Contralorías de los Poderes estará a cargo de un Contralor designado por los Titulares de cada Poder, previo concurso de antecedentes y oposición. la duración del mandato y formas del concurso las determinará la Ley que el respecto se dicte.
2) Cada Poder reglamentará las funciones de su Contraloría en lo respecta al cumpli-miento del control de la gestión, la que deberá informar a los Titulares del Poder de las falencias encontradas.
3) Será función de las Contralorías el informe sobre el cumplimiento de las metas y objetivos cumplidos durante el Ejercicio, que integrarán la cuenta de Inversión o Cuenta General del Ejercicio de la Nación.
4) Cada una de las Contralorías contará con un Servicio Administrativo Contable, organizado conforme los disponga la Reglamentación que sus efectos dictará la Contaduría General de la Nación. y de una Unidad de Sindicatura Interna, Síndico y personal auxiliar serán designados por la Sindicatura General de la Nación.

b) **La Contraloría General de la Nación**.

La Contraloría General de la Nación tendrá a su cargo el Control de la Gestión de la Administración Centralizada y Descentralizada, estará integrada por tres Contralores profesionales universitarios, con los títulos que disponga la Ley, designados por el Titular del

Poder Ejecutivo, previo concurso de antecedentes y oposición conforme lo disponga la Ley, cuyo proyecto estará a cargo del Poder Ejecutivo. La presidencia será ejercida por uno de ellos en forma anual y rotativa, comenzando por el de más edad.

Integrarán como miembros de número, con opinión y voto los Contralores de cada Poder.

Será el Órgano Rector encargado de informar en la Cuenta General del Ejercicio o Cuenta de Inversión, el grado de cumplimiento de los programas o acciones previstas en el Presupuesto como obligación de hacer, utilizando los mecanismos que crea oportuno para cada situación haciendo publico su informe.

Dado su carácter de Órgano Rector del Control Interno, cuando la Contraloría General, tome conocimiento del dictado de un acto administrativo en violación a una norma o que pueda ocasionar un perjuicio al fisco, procederá a paralizar el acto formulando la observación legal que paralizará el cumplimiento el mismo, hasta su saneamiento o insistencia por el titular del Poder que lo haya dictado

c) El Tribunal de Cuentas o la Auditoria General de la Nación

Tendrá a su cargo el control de las cuentas públicas, efectuando el control de los ingresos de gastos, mediante el estudio, observación, rechazo y aprobación de las rendiciones efectuadas por los ‘grandes cuentadantes: Servicios Administrativos y Contables de los Poderes, los que centralizarán las de sus Reparticiones Centralizadas.

Las Administraciones Descentralizadas rendirán sus cuentas contables al Tribunal de Cuentas a la Dirección de Administración de la cual dependen, y remitirán el informe de la gestión realizada por el Ente a la Contraloría del Poder Ejecutivo, para su inclusión en la Cuenta General del Ejercicio

Como órgano de control jurisdiccional tendrá a su cargo los Juicios Administrativos de Responsabilidad, estando facultados para efectuar cargos a los agentes públicos por perjuicios al fisco, informarán al servicio correspondiente para la aplicación de las sanciones administrabas que considere corresponder y a la Oficina de Ética Pública para la registración o acción que corresponda.

d) El Defensor del Pueblo

Mediante el Artículo 86 de la reforma constitucional de 1994 se instituyó al Defensor del Pueblo, como un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso. Hemos consideramos que su inclusión en la Constitución debió haber sido como un órgano Auxiliar del Poder, puesto que su accionar también alcanza a los funcionarios del Poder Legislativo.

El Defensor del Pueblo, de acuerdo al informe anual de 1994, aplica los códigos nacionales, la Ley de su creación 24.284 y su modificatoria 24.379, los que regulan de la aplicación de los siguientes tratados

- Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre
- Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Convención Americana sobre los Derechos Humanos (Pacto de costa Rica)
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio,
- Convención sobre la Eliminación de todas las normas de Discriminación racial.
- Convención sobre todas las formas de Discriminación contra de la mujer.
- Convención contra la Tortura, Tratos o Penas crueles, inhumanas o degradantes

Convención sobre los Derechos del Niño” [45]

En trabajo presentado al XIº Simposio de Profesores Universitarios, Neuquún 1994, en otros anteriores y en la presentación efectuada a la Asamblea Nacional Constituyente (Santa Fe 1994), luego de analizados los sistemas vigentes, propusimos el sistema que preveía las instancias de quejas, reclamos y denuncias de parte de los administrados y las resoluciones de Admoniciones: Privada y Privada con Comunicación y Denuncia Pública.

La dependencia de la Legislatura, creó en la mente del pueblo la imagen negativa de la Defensoría considerando que era un elemento de presión de la Política Partidista y los medios de comunicación social solamente informaron sin precisar los alcances de sus muchas acciones.

Es conveniente que las normas que rijan estas instituciones les otorguen las facultades de para dirigirse directamente a cualquier empleado, servicio, funcionarios superiores e integrantes de los Poderes del Estado, para

:

- Pedir informes,
- Proceder a las investigaciones que hagan al esclarecimiento de las quejas,: reclamos o denuncias y dictar un proceso resolutivo consistente en:

1. *Admonición privada*: mediante la cual se indica a un agente o autoridad la falta incurrida o el comportamiento cuestionado, con sus antecedentes y se lo invita a modificar su conducta.

2. *Admonición privada, con comunicación o denuncia*: cuando no se haya obtenido resultado positivo en la gestión anterior, es una nueva invitación que se pone en conocimiento de los superiores, la falta y el pedido de modificación de la conducta, a los representes del pueblo (Diputados o Concejales, según el caso).

3. *Admonición pública*: Cuando no se ha logrado el resultado esperado mediante el procedimiento anterior. Esta resolución, que debe contener la relación de los hechos debe darse a conocer por lo medios de comunicación social y a la autoridad del agente cuestionado.

- Si en cualquier momento del procedimiento surge la presunción de un delito de acción pública, se procederá a efectuar la denuncia en el fuero que corresponda.

En un Trabajo presentado en el XIº Simposio Nacional de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública, ‘Neuquen 1994’, con el título de Tenemos Ombusdman, sostuve que: “Para que las defensorías creadas en el ámbito de la administración nacional, como para las existentes en las provincias y en los municipios cumplan las expectativas que se abrigaron con su creación, y se fortalezca la credibilidad de los administrados en los conductores políticos y administradores públicos, deben hacerse realidad dos condiciones esenciales”:

a) Que los representantes del pueblo asuman el rol de gobernar en nombre de sus mandantes. Por cuanto la misión de tutelar los derechos y garantías de los habitantes forma parte del ‘Gobernar’ que como decía el Dr. Rafael Bielsa, es muy distinto del ‘Mandar’, y que la prensa pueda ejercer en el siglo de las comunicaciones sus funciones en libertad y con responsabilidad.

[45] DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN . Primer Informe anual 1994

b) Una campaña de concientización destinada a despertar en el pueblo el sentimiento de sentirse parte del que hacer público y no meros espectadores, despertando el espíritu democrático, para censurar y juzgar los malos funcionarios.[39]

Si se le respetara la independencia del artículo 86 primer párrafo de la Constitución Nacional, y se dictara la ley que dispone el tercer párrafo su accionar sin ninguna duda sería más fecunda de lo fue..

La Oficina de Ética Publica.

El Poder Ejecutivo Nacional, mediante Decreto N° 91 de enero de 1999, procedió a la aprobación del Código de Ética de la función pública y posteriormente, de acuerdo al mandato de la Reforma Constitucional de 1994 La Oficina de Ética Pública creada en primera instancia mediante por Ley 25.188, de acuerdo. Por los funcionarios alcanzados de acuerdo a su primer artículo y a las funciones asignadas (artículo 2ª), no resulta conveniente su dependencia del Poder Ejecutivo y menos de un órgano secundador de la gestión del Poder Ejecutivo (Ministerio o Secretaría)

Si bien las sanciones deben ser aplicadas por órganos que sean compententes para ello. La Oficina debe tener garantizada su independencia funcional y sus facultades de instrucción y control que le asigna la ley, y competencia para ejecutar el Presupuesto asignado por ser parte de lo que conocemos como Hacienda Central.

Si la falta, hecho u omisión se encuentra comprendida en la ley penal, será la Justicia la encargada del juzgamiento y sanción, si es administrativa será la autoridad que corresponda en el Ejecutivo, y si es Política corresponderá al Legislativo. Pero debe tenerse presente que una falta a la ética que afecte al Estado, al ser un daño a toda la sociedad, entraña siempre una responsabilidad política (Ej.: el cohecho cometido por un agente público es un delito cuyo perjudicado es el Pueblo, en su totalidad, incluido el "coimero')

Lo ideal sería que dicha Oficina se encuentre en la Constitución como un órgano auxiliar de los Poderes, pero para ello es necesaria una reforma Constitucional, pero mediante una Ley se le puede dar la independencia necesaria, la integración por profesionales universitarios de reconocían probidad, siendo deseable que sean designados previo concurso de antecedentes y oposición

Por tratar tanto el Defensor del Pueblo, como la Oficina **de** Ética Publica las relaciones de los hombres encargados de ser los "hacedores del bien común", es conveniente que exista una estrecha relación entre ambos servicios, por cuanto un abuso, un mal trato a un usuario o un interés difuso conculcado, es una injusticia al ciudadano que también configura una falta a la ética.

Defensorías, de los Consumidores, de los Usuarios y Control de los Servicios Públicos Privatizados

El Control efectuado por Entes Reguladores de cada Servicio Privatizado, no satisficieron las esperanzas en ellos depositadas, los Servicios no mejoraron en la medida de las promesas y de las inversiones, la impresión de la generalidad de la gente entre en la cual me incluyo, es que hemos regalado los bienes que nos permitirán construir un modelo económico, para entregarnos de lleno a la ilusión del crédito.

---

[39] WIERNA, G. E – Tenemos Ombusdman – Revista de la Facultad de Ciencias Económicas nº 109 de la Universidad Nacional de Cuyo – Mendoza diciembre de 1994 – páginas 30 y siguientes.

Es necesario un control permanente de los servicios que se prestan en las Provincias. efectuados por autoridades provinciales, para que todos los argentinos gocemos de la igualdad de derechos que nos otorga la Carta Magna, un control de las inversiones efectuadas según el respetivo contrato de privatización, el pago de los cánones establecidos, la coparticipación de los mismos y la protección del medio ambiente,

No pueden quedar fuera del control del pueblo las Asociaciones Intermedias las Cooperadoras, Concejos Vecinales, Cámaras Comerciales, Consejos Profesionales Asociaciones de bien público y Organismos no Gubernamentales que cumplan funciones afines o concurrentes con el Estado, se hace necesario el dictado de normas generales, puesto existen disposiciones generales Nacional, Provinciales y Municipales que colisionan entre sí

FACICULO 12

Docente:
Prof. Gustavo E. Wierna

ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL
DE LA PROVINCIA DE SALTA:

MARCO CONSTITUCIONAL

Constitución de la Nación Argentina – *Reforma 1994*

Artículo 5° Cada Provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

La Administración Municipal
Finalidad

La finalidad de la Administración Municipal al igual de todas las Administraciones Públicas Nacionales y Provinciales, es conseguir el bien común de sus habitantes que les permita gozar de la paz social. y del Bien Común, que es ordenado por las disposiciones de la Constituciones Nacional, de las Constituciones Provinciales, y los tratados internacionales ratificados por la Nación Argentina.

Función Pública Municipal

Las funciones a cargo de los Municipios son funciones públicas, y sus agentes son considerados como agentes públicos. Entendiéndose por Función Pública, toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona humana en nombre del Estado en cualquiera de sus niveles tendiente a lograr un servicio destinado al bien común. Y se entiende por Agente Público a cualquier empleado de la Administración

que ha sido seleccionado, designado o electo para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado, que de acuerdo a las normas escritas y morales, lo convierten en "hacedores del bien común" de la vecindad a la cual sirven. (Nación, Provincia o Municipio)..

En virtud de la Constitución Nacional, y con los límites que la misma impone, todas las Provincias Argentinas procedieron al dictado de sus Cartas Orgánicas contemplando sus Regímenes Municipales, pero haciendo uso de las Autonomías Provinciales, cada una organizó sus Municipios con matices distintos, pero con las misma finalidades: Servir al Pueblo constituyéndose en el Estado de Gobierno Local y brindar los servicios necesarios para lograr la paz social, gozando el bien común.

Como sería engorroso tomar cada una de las organizaciones municipales existentes en las distintas Provincias Argentinas, nos referiremos únicamente al Sistema Municipal Salteño

Constitución de la Provincia de Salta **– Reforma 1998**

Sección tercera
Capitulo único
Régimen Municipal

Artículo 170: **Esta Constitución reconoce al Municipio como una comunidad Natural que asentada sobre un territorio y unida por relaciones de vecindad y arraigo, tienen a la búsqueda del bien común local. Los Municipios gozan de autonomía política, económica, financiera y administrativa.**

Para constituir un nuevo Municipio se requiere una población permanente de mil quinientos habitantes y una ley a tal efecto. Los Municipios existentes a la fecha de sanción de esta Constitución continúan revistiendo tal carácter.

Las delimitaciones de la jurisdicción territorial de los municipios es facultad de la Legislatura, la que debe contemplar, además del ejido urbano, la extensión rural de cada Municipio. Previo a la delimitación, la Legislatura convoca a consulta popular en el Municipio, en la forma que reglamente la ley. Toda modificación ulterior de estos límites se realiza por el mismo procedimiento.

Los Municipios pueden establecer Delegaciones Municipales.

Artículo 171

:

GOBIERNO MUNICIPAL

El Gobierno de los Municipios se compone de:

1) Un Departamento Ejecutivo a cargo de un Intendente que es elegido en forma directa y a simple mayoría de sufragios,
2) Un Concejo Deliberante cuya integración se establece sobre la siguiente base poblacional:
   Hasta 5000 habitantes ..... 3 concejales
   De 5.001 a 10,000 habitantes ..... 3 concejales
   De 10.001 a 20,000 habitantes ..... 7 concejales
   De 20.001 a 50.000 habitantes ..... 9 concejales

De 50.001 en adelante ..... 11 concejales
Más uno por cada 40.000 habitantes o fracción no inferior a
20.000 habitantes.

Haciendo uso de la Autonomía que le otorga la Constitución de Provincia de Salta, la Convención Constituyente de cada Municipio que posea más de 10.000 se encuentra Facultado a dictar su Orgánica Municipal, por cual corresponde al Concejo Deliberante en su condición de Órgano Deliberativo del Gobierno Municipal, el dictado de las normas necesarias para poner en ejercicio todos poderes concedidos por la Carta Orgánica Municipal (Que Joaquín V. González. denomina Constituciones de tercer grado) y al Intendente el ejercicio de Órgano Ejecutivo

Los artículos de la Constitución Provincial son tomados como base por los Municipios para elaborar los documentos fundamentales de la función de Gobierno, y en ejercicio de esa potestad proceden a la aprobación mediante Ordenanzas de las Normas Fundamentales que rigen la vida de la Comunidad encaminada a lograr su fin de grandeza: el bien común de la Comunidad Vecinal, que le permita gozar de la Paz Social

La Provincia de Salta para definir su Régimen Municipal a tomado el Principio del Derecho Natural, que reconoce a la comunidad natural existente en un lugar, unida por lazos de consaguinidad y de afinidad, asentada en el territorio, donde coexisten el derecho de propiedad privada y pública, y un Orden Social basado en que todos los habitantes se rigen aparte de las normas que en bien del país dicta la Nación, por las leyes emanadas de la Provincia, que no violen la autonomía municipal y por las dictadas con el Concejo Deliberante que garantizan la vida armónica del vecindario. Reconociendo así a la familia como célula básica de la Sociedad, y al Municipio como organización primaria, fundamental para la existencia de un Sistema Democrático Federal.

La Organización Municipal

Por constituir la célula básica de una sociedad política jurídica y democráticamente organizada. Corresponde al Municipio atender los servicios públicos vecinales, y conducir al núcleo formado por razones de consaguinidad, afinidad y vecindad, que es razón de su existencia, en su tránsito con destino al bien común, brindando en forma eficiente, eficaz y económica los servicios públicos divisibles, y velando por que todos los habitantes de su jurisdicción, gocen los Servicios Públicos indivisibles que corresponden que sean brindados a los Estados Nacionales y Provinciales.

Conforme la Constitución Nacional (artículo 5°), cada Provincia procede a dictar su Constitución la contendrá su régimen municipal y la educación primaria. La Provincia, al igual que todas las Provincias Argentinas procedieron a la organización de sus municipios, motivo por el cual no existe uniformidad en su organización, en algunas Provincias son Autónomos, en otras dependen del Gobierno que les otorga los recursos a la cual deben rendir cuentas,

En la mayoría de los casos la Municipalidad organiza su estructura y accionar de forma tal que aseguren la conducción económica eficiente y transparente en una gestión pública, basada en los principios de justicia, solidaridad y subsidiariedad.

Facultades y atribuciones

El artículo 176 de la Constitución de la Provincia de Salta, establece que: compete a los Municipios, sin perjuicio de sus facultades, con arreglo a las Cartas Orgánicas dictadas por las Comunas que de acuerdo al número de habitantes pueden hacerlo y por las Leyes de Municipalidades. En forma enunciativa establece las siguientes facultades:

1) Darse su propia organización normativa, económica y financiera

2) Aprobar su presupuesto, el que deberá ser elaborado dentro de un marco de disciplina fiscal, conforme a los principios de esta Constitución [(2)]

3) Establecer por ordenanzas tasas y tarifas.

4) Recaudar e invertir sus recursos. Dar a publicidad por lo menos trimestralmente el estado de sus ingresos y egresos y, una memoria sobre la labor desarrollada dentro de los sesenta días de vencido el ejercicio.

5) Contraer empréstitos con fines determinados, con la aprobación de los dos tercios de votos de la totalidad de los miembros del Concejo Deliberante. En ningún caso el servicio para el pago de empréstitos puede exceder la cuarta parte de las rentas municipales, ni la previsión financiera para tal objeto aplicarse a otros fines.

6) Prestar los servicios públicos locales, por sí o por concesión.

7) La regulación de los cementerios y los servicios fúnebres

8) La preservación del patrimonio histórico y arquitectónico local.

9) Lo relativo a urbanismo, higiene, salubridad y moralidad: como así también a la protección y promoción del medio ambiente, paisaje, equilibrio ecológico y polución ambiental, tendiendo al desarrollo sostenible.

10) La recreación, deporte, esparcimiento y espectáculos públicos.

11) La realización de obras públicas

12) El fomento a la educación, la cultura y el turismo

13) La promoción en todos los niveles de la vida del Municipio de distintas formas y canales de participación de los vecinos. Entidades Intermedias y Gobierno Municipal.

14) Promover el desarrollo socio-económico local, tendiendo a la integración regional.

15) Cooperación con la Provincia o la Nación. en asistencia social, salud pública, preservación del medio ambiente y recursos naturales.

16) Usar y disponer de sus bienes, cuando de trate de gravar o enajenar bienes inmuebles, la aprobación del acto requiere el voto favorable de los dos tercios de los concejales.

17) Intervenir en su caso, en el supuesto del artículo 91 segundo párrafo [(2)]

[(2)] El Artículo 70 de la Constitución Provincial, crea en la Provincia de Salta la figura de Disciplina Fiscal, que al disponer su aplicación a los Municipios, constituye una limitación a la Autonomía Municipal en esa materia.

18) Gestionar por vía judicial, luego de agotadas las instancias administrativas, la cobranza de las rentas del municipio

19) La iniciativa legislativa en materia de expropiación por causa de utilidad pública municipal.

20) La facultad de crear órganos de control y tribunales de faltas de conformidad a sus Cartas Orgánicas.

21) Celebrar convenios con otros Municipios, con la Provincia o la Nación, con empresas públicas o entidades autárquicas, con organismos nacionales o internacionales en al esfera de su competencia.

22) Facultar al Intendente a ejecutar las políticas provinciales con recursos de tal origen que le asigne el Gobierno Provincial.

23) Dictar todas las Ordenanzas y reglamentos necesarios para el cumplimiento directo de sus fines.

Los Recursos Municipales

Para que los Municipios puedan cumplir con los Servicios que la Constitución de la Provincia de Salta en el Artículo 175 considera '**recursos propios'** de los Municipios los siguientes:

1) El impuesto a la propiedad inmobiliaria urbana

2) Los impuestos cuya facultad de imposición corresponda por Ley a las Muni-cipalidades.

3) El impuesto a la radicación de automotores en los límites de cada uno de ellos

4) Las tasas

5) Las contribuciones de mejoras provenientes de obras municipales

6)Las contraprestaciones por uso diferenciado de los bienes municipales

7) La coparticipación en los impuestos que recaude la Nación a la Provincia con las alícuotas que fije la ley.

8) Los créditos, donaciones y subsidios.

9) Los demás ingresos determinados por normas municipales en los límites de su competencia.

Pero deja abierta la puerta para que el Municipio, mediante su órgano volitivo, pueda disponer otros ingresos, ya sea por aplicación del inciso 2), en caso de una Ley que cree un nuevo tributo, o la creación de tasas por servicios especiales o ventajas preferenciales (inciso 9)

El Presupuesto Municipal

---

(2) El referido artículo trata de a la protección de los 'interses difusos'

El Presupuesto, al igual que todo presupuesto público, es el mandato de hacer, que el pueblo por medio de sus representes, confiere a los hombres que ejercen el Poder para que satisfagan las necesidades públicas, y así lograr el bien común que conduzca al pueblo a vivir en paz social

Es una ecuación demostrativa de la virtud de un Estado, que a más de indicar su estructura, la imagen de la organización social, política, económica y financiera, pone de manifiesto la escala y el grado de compromiso con las virtudes y valores de sus gobernantes.

El ejercicio financiero de los Municipios Salteños se inicia el primero de enero y concluye el treinta y uno de diciembre de cada año.

El Poder Ejecutivo Municipal (La Intendencia), elaborará los presupuestos de gastos y el cálculo de Recursos para ser presentado al Concejo Deliberante. El mismo tendrá carácter de universal, analítico y en su confección guardará las Normas del Buen Hacer presupuestario. Los gastos y recursos se dispondrían de forma tal que puedan diferenciarse con claridad los que correspondan al Departamento Ejecutivo, al Órgano Deliberativo y los Entes Descentralizados que se creasen y los servicios públicos que deben prestarse directamente y el importe que debe abonarse por los Servicios Públicos prestados por terceros mediante concesiones.

Pero su elaboración debe efectuarse dentro ***del marco de disciplina fiscal,*** conforme lo establece la Constitución Provincial en su artículo 70 y 176 inciso 2)

A los efectos de la continuación del Plan de Gobierno, podrán presentarse presupuestos plurianuales, pero por disposición de la Constitución Provincial y los fines de la consolidación de los Estados del Sector Público Provincial, no podrán exceder el plazo del mandato del Ejecutivo Municipal. (Constitución Provincial. artículo 68, segundo párrafo)

El presupuesto deberá presentarse al Concejo Deliberante en la fecha que establezca su Carta Orgánica u Ordenanza de Administración y Contabilidad. La mayoría de las Cartas Orgánicas vigentes contienen el principio que en caso de no lograrse su sanción el cierre del ejercicio se considerará de hecho prorrogado en Presupuesto vigente, salvo aquellos créditos que hayan sido votados para una finalidad determinada y que ya fuera cumplida en el ejercicio que feneció

El Proyecto del presupuesto deberá ser confeccionado, teniendo en cuenta los servicios que deben prestarse, conforme al Plan de Gobierno del que forma parte, a las obligaciones adquiridas en ejercicio anteriores que se convertirán en créditos presupuestarios afectado a esos fines, y acompañar el Plan de Obras Públicas, donde se incluirán las obras en ejecución y las que se proyecten iniciar en el ejercicio.

Los ingresos que se calculen recaudar para hacer frente a Obras con Financiamientos especiales se incorporarán en el Presupuesto y se afectarán los Recursos a la ejecución de esa Obra.

El Presupuesto contendrá el total de los Recursos y el total de Gastos, sin compensaciones entre ellos.

El Proyecto de Presupuesto establecerá, la clase y número de cargos justificando las variaciones, en más aún cuando obedezcan al crecimiento vegetativo normal de las necesidades a cubrir y de los planes de acciones de se prevé realizar el Municipio

Los cargos serán cubiertos conforme el requisito de idoneidad establecido por el artículo 16 de la Constitución Provincial, Hasta tanto el Concejo Deliberante dicte El Estatuto de Personal que

prevé la Carta Orgánica, tanto la Intendencia como el Concejo, deliberante podrá disponer un método de selección del personal

Organización básica de los Municipios Salteños

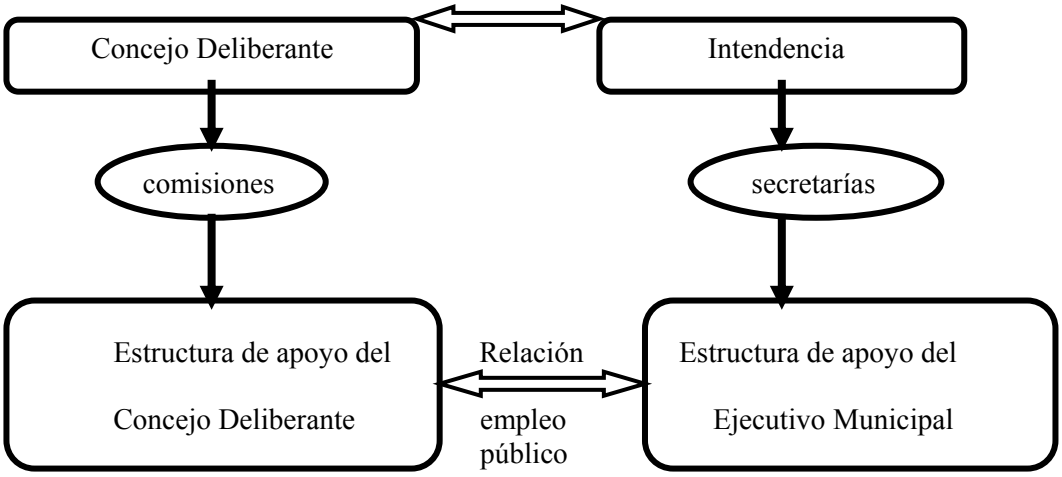
Conforme el Sistema Republicano adoptado por la Nación Argentina, el Poder reside en el pueblo que habita en los Municipios, que lo organiza mediante el dictado de la Carta Orgánica Municipal, pero el Gobierno es ejercido por el Concejo Deliberante, y por el Ejecutivo Municipal (la Intendencia) de acuerdo al reparto de facultades y competencias que establece la Constitución Provincial y la Carta Orgánica Municipal

Tanto el Concejo Deliberante como la Intendencia, son Órganos, integrantes del Organismo Municipalidad, que es el poseedor de la persona jurídica de Derecho Público-

Podemos a grandes trazos visualizar la organización de los Municipios, de la siguiente forma:

Persona Jurídica, creada mediante Ley Provincial, con la denominación de: "**Municipalidad X X°**, con capacidad para administrarse, contraer compromisos y asumir obligaciones, en nombre del Pueblo al que pertenece

Marco Normativo. La Constitución Provincial, y su Carta Orgánica- Para los que poseen más de 10.000, y procedieron a su dictado- Para el resto de los Municipios: **La Ley de Municipalidades,** dictada por la Legislatura Provincial.



Los Municipios que en sus Cartas Orgánicas incluyeron Órganos de Control, tipo Tribunal de Cuentas, o Contralorías, si no dependen del Concejo Deliberante o de la Intendencia, figuran fuera del esquema de los poderes, como órganos auxiliares del Poder. Las designaciones de los integrantes pueden ser por el Ejecutivo a propuesta del Concejo Deliberante, o por el Concejo a propuesta del Intendente. En las Provincias de Córdoba y Rió Negro los miembros de los Tribunales del Cuentas son elegidos en elecciones generales, en el Municipio de Rosario de Santa Fe, los vocales del Tribunal de Cuentas Municipal, son nombrados previo concurso público de antecedentes y oposición, contado además de la Institución Defensor del Usuario (DEFUS) cuya misión es la protección del usuario frente falencias en las que pueda incurrir el municipio

Algunas Cartas Orgánicas de los Municipios constituyen un verdadero *Plan de Gobierno* que contiene los objetivos a lograr por la Administración, tanto en el breve como en el largo plazo,

otras solamente a la administración del presente, una buena Carta Orgánica sirve de garantía para asegurar el logro del bien común.

Debe tenerse presente que el Poder del Municipio es ejercido por dos Órganos, que deben marchar con armonía y mutua cooperación. Ya Monteaquieu, en su obra El espíritu de las leyes, formula su teoría del ejercicio del Poder por tres órganos: legislativo ejecutivo y judicial, lo cual fue plasmado en la Constitución Francesa de 1789, sostuvo en esa oportunidad que si existiese un solo órgano que tenga a su cargo el Gobierno y el Poder absoluto, no tardaría en corromperse absolutamente y transformarse en una dictadura, si fuesen dos los órganos encargados del Poder, si se rompe la armonía, uno terminaría por dominar al otro imponiendo su voluntad, pero si fuesen tres el tercero pondría cordura. Esto debe ocurrir cuando los Poderes son soberanos en sus funciones y no existe la subordinación entre ellos.

Pero en la estructura de los Municipios tenemos el Concejo Deliberante como órgano encargado de dictar las normas y la Intendencia como órgano encargado de cumplirlas y hacerlas cumplir, y en los casos de subordinación o de choques entre estos dos órganos compete a la Corte de Justicia conocer en los conflictos (artículo 178 Const. Prov.) o de acuerdo a la gravedad del problema por imperio del artículo 179 de la misma norma, puede la Legislatura disponer la Intervención total o parcial de los poderes municipales.

Tomando las funciones que normalmente tienen los Municipios podemos asignar a los órganos la responsabilidad directa o compartida

1) Gobernar y administrar los asuntos públicos e intereses locales, siempre que estén dirigidos al bien común y a promover el desarrollo humano, social y económico y propender a la integración regional.- Es una responsabilidad solidaria entre el Concejo y de la Intendencia.

2) Convenir y promover la realización de obras y servicios públicos, con los demás municipios, con la Nación y/o Provincias o asociaciones legalmente constituidas, pudiendo a tales fines constituir organismos jurisdiccionales mixtos. Si bien pueden los convenios iniciarse en el Ejecutivo, para que tengan valor de obligar al Municipio deben ser aprobados por el Concejo.

3) Reconocer y promover la existencia de asociaciones intermedias respectivas a intereses vecinales, como idea central del régimen democrático. Es una obligación común del Concejo y del Intendente, por ser una función de gobierno de la comunidad.

4) Establecer, aplicar y recaudar las tasas, contribuciones e impuestos, volcando lo recaudado en la prestación de servicios y asistencia social Los tributos deben ser sancionados por el Concejo Deliberante y Recaudados por el poder administrador..

5) Promover la construcción de viviendas en acción coordinada con el Gobierno Nacional y Provincial y demás municipios, fomentando el sistema de ayuda mutua y la creación de un fondo para la construcción de viviendas. Es una función de gobierno que es responsabilidad conjunta de ambos órganos, que en la Intendencia es atendida por la Secretaría de Obras Públicas

6) Asegurar en todas sus formas el derecho de los habitantes a disfrutar de un ambiente adecuado para el desarrollo de las personas, manteniendo y protegiendo el sistema ecológico mediante el uso racional de los recursos naturales, al igual que el punto anterior por hacer a la esencia del gobernar atañe a ambos órganos, en la Intendencia es una de las funciones de la Secretaría de Gobierno

7) Fomentar y promover las actividades culturales, artísticas educacionales, físicas, deportivas y recreativas de la población, conforme a sus costumbres históricas, folklóricas y espirituales, y asegurar la preservación del patrimonio cultural, histórico y arquitectónico. Es una función de gobierno, de la cual se responsabiliza a una Secretaría de Cultura y Deportes.

8) Velar por la seguridad, salubridad, higiene, moralidad y salud pública de la población. Esta función corresponde a ambos poderes, pero excede los límites Municipales, por lo que debe encararse a nivel Provincial o Regional, por las materias tratadas normal-mente en la Intendencia se ocupa la Secretaría de Gobierno

9) Proteger las especies animales y vegetales autóctonas, e implementar un sistema eficiente de control, reglamentando la tenencia de las primeras y sancionado toda crueldad contra las mismas. Es una problemática mundial de la cual no puede sustraerse el Municipio, por la célula básica de la organización social

10) Dictar el Código General de Edificaciones para el municipio, estableciendo normas de seguridad e higiene. La competencia es asignada a la Secretaría de Obras Públicas, luego que el Concejo Deliberante dicta las normas edilicias. Es obligación del Municipio verificar las construcciones, desde la aprobación de los planos, hasta la habilitación de la obra. Esta tarea se cumple por medio de la Secretaria de Obras Pú-blicas.

11) Asegurar el expendio de artículos de primera necesidad, autorizando o disponiendo la instalación de mercados, ferias francas y puestos de ventas. Corresponde al Concejo Deliberantes el dictado de las normas básicas y a las Direcciones de Control y Bromatología verificar mediante inspecciones permanentes, la calidad de los productos y el control de pesas y medidas.

12) Autorizar el establecimiento de mataderos y/o frigoríficos, siempre que satisfagan las pautas técnicas dictadas a los efectos por los organismos competentes y reglamentar las normas de higiene, seguridad y salubridad en los establecimientos comerciales e industriales y el funcionamiento de los juegos permitidos. La autorización debe provenir del Concejo, el cual puede dictar la norma y delegar en una dependencia del Ejecutivo Municipal el control de su cumplimiento.

13) Ejercer el control de pesas y medidas. Esta disposición hace al Poder de Policía Municipal, para brindar protección al pueblo consumidor.

14) Reglamentar todo lo concerniente a espectáculos públicos. Es el Concejo Deliberante el encargado de dictar las normas y el Intendente verificar su cumplimiento..

15) Reglamentar el tránsito, implementar un sistema de prevención de ruidos molestos y emanaciones tóxicas, y asegurar el transporte público de pasajeros, fijando sus tarifas

16) Dictar el Código Municipal de Faltas y ejercer el poder de la Policía

17) Formular y aprobar el presupuesto anual de gastos y cálculo de recursos municipales

.

18) Disponer censos municipales y formular planes urbanísticos. Es una atribución que puede tomar el Concejo Deliberante, aparte de la colaboración que obligatoriamente debe prestar a los Censos Nacionales.

19) Asegurar la provisión de agua potable, conviniendo con las reparticiones responsables de las cabeceras y cursos de arroyos, ríos y lagos, las medidas apropiadas para evitar su

contaminación y promover la provisión de gas, electricidad, alumbrado público, teléfonos, y la construcción de cloacas y pavimento en el ejido municipal. Es una tarea conjunta de Concejo e Intendencia.

20) La prestación de los servicios públicos corresponde originariamente al municipio, quien asegurará su normal funcionamiento. La concesión de los mismos debe estar encuadrada dentro de los términos de la presente Carta Municipal.

21) Reglamentar todo lo concerniente a cementerios y servicios fúnebres, dictado el Reglamento corresponde al Ejecutivo Municipal, por intermedio de la Secretaría de Gobierno y su Administración de Cementerios, velar por su cumplimiento.

22) Crear, fomentar y asegurar los servicios de bomberos y defensa civil y adoptar medidas tendientes a evitar inundaciones, incendios y derrumbes. Es una tarea que siempre debe coordinarse con la Provincia y otros Municipios.

23) Administrar los bienes que integran el patrimonio municipal, contratar empréstitos y aceptar donaciones y legados. La administración de los bienes materiales es responsabilidad de los servicios que lo tienen a su cargo, pero para contratar empréstitos y aceptar donaciones con cargo se requiere la aprobación del Concejo.

Las siguientes también hacen a funciones conjuntas entre el Concejo Deliberante, la Inten-dencia y requieren el auxilio de la población y de instituciones intermedias

.

24) Fomentar la actividad turística en el ejido municipal, reglamentándola dentro de su competencia.

25) Promover el cooperativismo sin fines de lucro.

26) Crear y adoptar un escudo municipal.

27) Promover la radicación de industrias no contaminantes y la forestación con especies autóctonas.

28) Establecer servicios de previsión y asistencia social.

29) Legislar el tratamiento y protección de menores, ancianos, discapacitados, madres solteras y el afianzamiento del núcleo familiar.

30) Solemnizar anualmente las fiestas patrias, patronales y aniversario fundacional del pueblo.

31) Reglamentar la habilitación de todos los locales públicos dentro del ejido municipal.

32) Ejercer jurisdicciones sobre los bienes de uso público municipal, tales como plazas, calles, caminos vecinales, puentes, paseos públicos, calzadas y demás que invistan ese carácter.

La enunciación de esas funciones no debe entenderse como negación de otras no específicas, pudiendo el municipio realizar cualquier otra de interés local no estipulada, siempre que no se contraponga a la Constitución Nacional, Provincial a su Carta Municipal ni a la moral pública..

La CARTA ORGÁNICA de un Municipio, en el ordenamiento jurídico del Estado Argentino, es una Constitución de tercer grado o nivel. La Constitución Nacional, en su artículo 5° ordena a las Provincias que dicten una Constitución bajo el sistema representativo republicano que

asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno federal garante a cada Provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

Cumpliendo este mandato de organización política de la Nación Argentina, la Provincia de Salta procedió al dictado de su Constitución. Basándose en el Derecho Natural, que reconoce a la familia como la comunidad originaria y elemento constitutivo del Orden Social, reconoce al Municipio como una comunidad natural que, asentada en un territorio, se encuentra unida por relaciones de sangre, de vecindad y de arraigo, y que busca un objetivo: ***el bien común local***.

Cuando las comunidades básicas alcanzan un número determinado de habitantes (en el caso de la Provincia de Salta de más de 10.000), se encuentran habilitadas para dictar su Carta Municipal, como expresión de la voluntad de ese pueblo.

Los representantes de varios Pueblos de las Provincias Argentinas reunidos en Convención Constituyente Municipal proclamaron sus ACTAS DE NACIMIENTO DE UNA CIUDAD dictando sus Constituciónes, que les dio rango de ciudad al asentamiento poblacional y le otorgó autonomía para dictar sus propias normas y, mediante la descentralización de funciones, la facultad de crear Entes Públicos destinados a satisfacer las necesidades colectivas.

Pasó desde ese instante a integrarse al Orden Social, que ya había sido definido por Aristóteles como "la conveniente disposición de las partes de un todo social según el fin o los objetivos sociales de dicho todo" (Ética Nicomaquea).

Dentro del todo social se incluyen distintos planos de relaciones. En ellos se verifica la vida social: la familia, los amigos, las corporaciones profesionales, económicas, educativas, deportivas, culturales y religiosas. Junto a ellos, brindando protección y ordenando la sociedad vecinal, se encuentra el Estado en sus tres manifestaciones: la Comuna, que nos brinda los servicios básicos directos, es el "rostro del Gobierno", el que vemos a diario; y junto con las Provincias y la Nación, velan porque todos los habitantes gocemos del Orden Social que nos permita realizarnos como seres humanos en una sociedad civilizada.

Dentro de las normas que rigen nuestro comportamiento encontramos las normas morales, que son íntimas del ser en cuanto se refieren a acciones privadas; por eso su juicio es exclusivo de Dios y se encuentran exentas de la autoridad de los magistrados. Además de ellas, nuestra vida como ciudadanos está regulada por normas dictadas por los hombres y para los hombres. En ambos tipos de normas casi siempre es posible distinguir si las acciones que realizamos son buenas o malas, pero lamentablemente eso no significa que siempre elijamos el camino bueno.

Si nos detenemos en el Preámbulo de la Carta Orgánica de la Municipalidad de General Mosconi, podemos apreciar que se trata de una Constitución Programática, que comprende desde la organización del Régimen Municipal hasta el objetivo que se propone el pueblo: el bien común.

Entendemos por Bien Común, de acuerdo a las enseñanzas de Santo Tomás, ***una calidad ética*** que solo puede alcanzarse gracias a una actividad liberal, guiada por principios morales. No es una condición que pueda lograrse automáticamente, como lo pretende el liberalismo económico. Hablando del bien común, San Agustín introduce continuamente consideraciones morales y, sobre todo, siempre se refiere a las exigencias de la justicia, a la que considera la virtud social por excelencia. Como la administración de la misma ***está en manos del Gobierno***, es él quien tiene la importante función de igualar las condiciones de la sociedad y establecer las fuentes de recursos para ser distribuidos en la misma sociedad.

Toda teoría económica de los escolásticos, tanto en sus líneas generales como en sus detalles, está impregnada y traspasada por la idea de la justicia. La doctrina del precio justo es sólo una de las muchas aplicaciones del reconocido principio, que la moral y la justicia deben regular

toda la actividad humana, incluso dentro del campo de la industria. Contrariamente a lo que acontece en el reino de las leyes físicas, ante las cuales debe el hombre inclinarse, pues no hay más remedio que aceptarlas, no hay leyes que no puedan ser mejoradas en el ámbito de la vida humana. Así, aunque es imposible cambiar la ley de la gravedad, sí es posible cambiar las férreas leyes de los salarios y cualquier otra ley establecida por los economistas clásicos si no responden a la justicia.

Rambaud, refiriéndose a la concepción medieval de la economía nos dice que es una rama de la virtud de prudencia, que está a mitad de camino entre la moral que regula la conducta del individuo, y la política, que regula la conducta del soberano. Es la moral de la familia, desde el punto de vista de la buena administración del patrimonio, del mismo modo que la política es la moral del soberano desde el punto de vista del buen gobierno del Estado. Aún no se trata de leyes económicas, en el sentido de leyes históricas y descriptivas, y la economía política todavía no existe en forma de ciencia, sino que es una rama *"del gran árbol de lo que llamamos ética o el arte del buen vivir"*. [(1)]

En el contenido de la Carta Orgánica encontramos el marco de referencia apto para que, con un crecimiento armónico, pueda convertirse la ciudad de General Enrique Mosconi, en la gran ciudad que necesita la República Argentina en ese enclave estratégico.

Para crecer, progresar y lograr el bien común, todo Estado necesita de un Plan Marco u Orgánico y, en este caso como en varios otros, encontramos que la misma Carta Orgánica es el Plan de Gobierno. Tomando como base ese concepto se confeccionaron los anteproyectos de Ordenanzas que la acompañan. Ellos no son otra cosa que normar el accionar del gobernante para avanzar en el camino que le permita al hombre, gozando del Orden Social, realizarse como un ser humano, a la vez que toda la comunidad goza del bien común y vive la Paz Social.

El Preámbulo de la Carta Orgánica nos habla de la organización de los poderes políticos (*políticos* porque son del pueblo en el cual reside la soberanía) y de los valores que la sostienen. Cuando ahondamos en la lectura de los deberes y atribuciones, de la asignación de funciones que configuran responsabilidades y de los objetivos perseguidos, encontramos que la Carta Orgánica del Municipio es el verdadero Plan de Gobierno, que debe hacerse realidad con el trabajo diario y responsable de cada individuo que integra la ciudad.

La ética es el componente imprescindible de toda actividad humana, y la búsqueda de la calidad, de hacer las cosas bien, hace virtuoso el servicio que se presta. Es decir, **hacer Bien el Bien, eso es servir con Calidad.** [11]

Corresponde a los integrantes del pueblo, que constituyen las fuerzas vivas. poner en ejecución, mediante el dictado de las normas y la acción, el mandato conferido por las Cartas Orgánicas, Nacional , Provinciales y Municipales que se encuentran muy bien compendiado en los Preámbulos de la misma.

---

(1) RAMBAUD, Alfredo - Historia de las Doctrinas Económicas

11 VITTA, Jos÷e Vicente . La Etica una fiesta = Editorial Síntesis . Rosario

FASCÍCULO 13
Docente
Gustavo E. Wierna



EL EJERCICIO PROFESIONAL EN LA FUNCIÓN PÚBLICA

Contrato de Empleo Público:

Los Estados son personas de existencia ideal creadas por los hombres para vivir dentro de un ordenamiento social, jurídico y económico que les permita, satisfaciendo las necesidades colectivas, realizar

se como seres humanos y gozar de la Paz Social.

El Estado, como toda persona de existencia ideal, **únicamente puede manifestarse mediante las personas de existencia física**.

Es por eso que la contratación de empleo público es la más importante dentro de las operaciones que realizan los Estados. Si bien con relación a la ejecución del Presupuesto, como tristemente ocurre con las acciones importantes, se la considera accesoria. Pero con relación a la vida de los hombres y al bien común que se persigue es fundamental.

En la denominación de empleo público, empleado público, agente administrativo, agente estatal o funcionario público, quedan comprendidas las distintas formas jurídicas que reviste el trabajo o servicio y, en algunos casos, la prestación obligatoria del hombre como sujeto individual en el gobierno, sostenimiento y defensa de los intereses del pueblo, por la simple razón de que el Patrón, y dueño de la Hacienda. es el Pueblo, que mediante las normas y procedimientos establecidos en las Cartas Fundacionales de los Estados determina las formas de selección de sus agentes, las funciones que deben cumplir para lograr el bien de la comunidad, con una división del trabajo y una adecuada forma de asignación de responsabilidades

La denominación de agente público "tiene un alcance general, y las particularidades en cada caso están dadas por las especificaciones del régimen jurídico aplicable. Hay agentes públicos con estado estatutario o sin estado estatutario pero bajo el régimen administrativo" [(1)].

Es la Constitución Nacional la que, en varios de sus artículos, se refiere a la denominación de empleo público. Por ejemplo, el artículo 110, referido a los Jueces de la Corte Suprema establece: "*conservarán sus empleos mientras dure su buena conducta*".

"El personal básico que integra los cuadros de la Administración está constituido por funcionarios públicos y por empleados públicos. Generalmente se considera que el funcionario representa y decide en nombre del Estado, mientras que el empleado ejecuta.

***El profesional universitario y el técnico en la función pública**:*

Cada una de las profesiones, y oficios tanto las universitarias, las terciarias, los oficios, y hasta las prestaciones personales más simples, se cumplen en lo que denominamos "Sector Público" [(2)]

. La interdisciplinariedad de las funciones de un Estado hace necesaria la integración de muchas de las actividades que se desarrollan en sociedad. Las Cartas Magnas consagran como principio la igualdad de los habitantes frente a las leyes y la idoneidad como requisito necesario para ejercer sus prestaciones en la Administración Pública.

En todos los casos debe primar la competencia profesional sobre la militancia partidista o la opinión del "caudillo"

---

(1) DROMI, R.; Derecho Administrativo; pág. 28

(2) N. del A.: La división de la Administración de un Estado en dos Sectores: el Público, que comprende todas las actividades regidas por los Derechos Públicos y los procedimientos para la constitución gestión y control de la Hacienda Pública, y el Privado, que se rige por los Derechos Privados que dictados por las Legislaturas y por organos y othanismos facultos expresamente por las Leyes, que corresponden los movimientos de las haciendas privadas, Es solamente una convención terminológica, casi generalmente aceptada

El agente público ingresa a la Administración Pública para garantizar, mediante **sus conocimientos profesionales**, que los servicios a la Comunidad se presten con el mayor grado de calidad posible, y que los dineros que el pueblo aporta sean aplicados con justicia, economía, eficiencia y eficacia.

El suponer que el ejercicio profesional en relación de dependencia, tanto en el Sector Público como en el Privado, **hace perder la libertad de criterio**, es un insulto gratuito para todos los hombres, porque ignoran que el compromiso humano es con la verdad y con la sociedad, sin perder por ello su libertad; únicamente podemos admitir la perdida de la libertad de criterio, cuando se adquiere la condición de esclavo, y esa condición en nuestro país fue abolida por la Asamblea Constituyente del año 18l3, aun qué es observable en algunas asociaciones políticas, financieras económicas y comerciales que obran al "contrapelo" de los valores y de las leyes- Dando vigencia a el dicho de Don Francisco de Quevedo "las existencia de los malos es lo que hace necesaria la presencia de los buenos"

Así: el médico que recibe un sueldo de un hospital público está obligado a prestar el servicio con la misma dedicación y eficiencia que lo hace en su consultorio. Los cálculos y diagramas que el Ingeniero realiza en un trabajo público deben tener la misma calidad que si los hiciese en la actividad privada. El Abogado que presta servicio de asesoramiento jurídico y protección de los intereses públicos, debe hacerlo con la misma dedicación que debe a cualquier otro cliente. El profesional en Ciencias Económicas debe aplicar sus conocimientos en todo lo que atañe a la gestión y control de la hacienda del pueblo, y constituirse en la garantía para el pueblo de la justicia y transparencia en el manejo de los bienes y dineros que el Pueblo aporta para que se satisfagan las necesidades públicas. .

La Función Pública

Considero oportuno dedicar unos párrafos a la función pública en la perspectiva de un agente público
:

Características:

Podemos indicar como características de la relación de empleo público las siguientes:

c) Su ejercicio es personal. La Administración puede ser tildada de ineficiente, insensible y hasta de corrupta por el comportamiento de quienes deciden en nombre del pueblo.
d) En consecuencia, para poder prestar un servicio personal, el requisito es ser una persona de existencia física. La contratación de una persona de existencia ideal se rige por los contratos de servicios públicos: suministros, obras públicas, consultorías, etc. Pero quienes efectúan las prestaciones siempre son seres humanos.
e) Los efectos que produce la relación de empleo público se proyectan hacia el futuro.

El ingreso a la función pública puede ser voluntario o forzoso, según la voluntad expresada por ambas partes:

Es voluntario cuando el individuo aceptó postularse para ejercer una función pública de carácter electivo y es posesionado del cargo; o bien, cuando la Administración decide su contratación mediante un nombramiento o contrato para una función determinada. Allí existe conjunción de voluntades.

Es forzoso cuando el Estado decide unilateralmente su incorporación. Tales son los casos de las autoridades en un proceso electoral u otros servicios que deben considerarse como carga pública**.** El artículo 17 de la Constitución dispone que ningún servicio personal

es exigible, sino en virtud de ley o sentencia fundada en ley. "Esta es simplemente una relación legal, pues, aún cuando la persona particular asuma *voluntariamente* la función, falta en absoluto la idea técnica de *consentimiento."* [(3)]

Los Estatutos de Personal vigentes en las Administraciones Públicas contemplan los deberes y derechos de los agentes públicos, entre los cuales se encuentran incluidos los profesionales:

Entre los **deberes** podemos mencionar:

a) Cumplir con la función o empleo que se le ha encomendado.
b) Concurrir a su lugar de trabajo en el horario establecido.
c) Continuar ejerciendo sus funciones hasta que su renuncia haya sido aceptada. Si no lo hace así incurre en abandono del cargo.
d) Respeto a sus superiores y consideración hacia los inferiores.
e) Obediencia al orden jurídico establecido y a sus superiores.
f) Dignidad de conducta.
g) Urbanidad y eficiencia en el trato con el público.
h) Fidelidad y observancia del "*secreto*".

En cuanto a los **derechos**, los trabajadores o agentes públicos se encuentran amparados por los artículos 14 y 14 bis de la Constitución.

No todos los derechos son uniformes, algunos dependen de las funciones ocupadas en la estructura administrativa. De este tipo son los gastos de representación y los reservados. Otros dependen del estado civil del agente, como salario familiar, ayuda escolar, etc.

Podemos mencionar además:

a) *Derecho al sueldo* o remuneración establecida en forma contractual. El sueldo consiste en la asignación correspondiente al cargo y puede comprender:

1) Gastos de representación, cuyo objeto es compensar gastos exigidos por el desempeño del cargo, cuyo ejercicio obliga a un nivel de vida especial.

2) Viáticos, es decir, gastos de traslado y alimentación, cuando por razones inherentes a las funciones el agente debe trasladarse a otro lugar para cumplir una misión. Se rigen en cada Administración por reglamentaciones propias.

3) Cargas de familia, son una ayuda que se brinda conforme los regímenes que rigen en cada administración.

4) Reintegro por vivienda (valor locativo), vigente en algunos Estados, lo mismo que suplementos por zonas desfavorables y funciones de riesgo.

b) *Aguinaldo:* es una retribución anual complementaria, relacionada con el sueldo del agente, que ahora se liquida en forma semestral. Existen legislaciones que establecen que al personal contratado para una función determinada no le corresponde esta retribución.

c) *Antigüedad:* los agentes públicos, de acuerdo a regímenes que no son iguales en los distintos Estados y para distintas funciones, perciben un adicional por antigüedad.

(3) DROMI, Roberto. J – op.cit. pág. 214

d) *Estabilidad:* es el derecho a no ser privado o separado del cargo sin causa justa. Existen casos, como la docencia universitaria, donde la estabilidad es por períodos, vencido el cual debe someterse a concurso público. También son de este tipo los cargos electivos que tienen un término de duración. La estabilidad difiere de la inamovilidad, porque la primera se refiere al cargo y la segunda al lugar donde deben prestarse las funciones.

e) *Descanso:* constituido en vacaciones anuales, regladas, por lo general, con relación a la antigüedad.

f) *Licencias especiales:* por maternidad, duelo, enfermedad, estudios, etc., se encuentran reglamentadas por los Estados, atendiendo al sistema federal y a las funciones que cumple el servicio público y el agente.

g) *Derecho a un trato digno:* conforme su condición de "ser humano" y de servidor público.

h) *Libertad de Asociación:* este derecho, lo mismo que el *derecho a huelga*, tiene sus orígenes en la Constitución Nacional.

i) *Reparación de daños* sufridos conforme lo determinan los reglamentos que aseguran los riesgos.

j) *Jubilación digna:* en casi la totalidad de los Estados este derecho se encuentra establecido en las Cartas Magnas para la totalidad de los trabajadores.

***Responsabilidades*:**

Para los agentes públicos rigen las responsabilidades Política, Penal, Civil, Administrativa y Ética, que no son excluyentes nidependientes entre sí. Cada una tiene su juzgamiento y sus autoridades de aplicación.

Se encuentran sujetos a *responsabilidad política* aquellos agentes públicos que tienen a su cargo funciones decisorias de Concepción, Dirección, Gestión y Control de las Políticas Públicas, por cuanto se encuentra en juego el interés general, que puede ser lesionado por la conducta de esos funcionarios. El artículo 53 de la Constitución Nacional establece cuales son los funcionarios se encuentran sujetos a juicio político, a cargo del Poder Legislativo. Los jueces de los tribunales inferiores de la Nación son juzgados por un jurado de enjuiciamiento, conforme al articulo 115 de la Carta Magna, por el Consejo de la Magistratura conforme el artículo 114 inciso i).

La *responsabilidad penal* existe cuando el acto, hecho u omisión del empleado público constituye un delito previsto y penado por las leyes, siendo competente para juzgarlo el Poder Judicial.

La *responsabilidad civil* corresponde cuando el acto irregular del agente ha producido un daño a la Hacienda del Estado o a un tercero. En casi la totalidad de las Administraciones Provinciales y en muchas Municipales de la República Argentina, esta responsabilidad se determina mediante el Juicio Administrativo de Responsabilidad, a cargo de los Tribunales de Cuentas. La ley 24.156, y posteriormente la Constitución Nacional, sustituyeron al Tribunal por la Auditoría General de la Nación. Pero mediante Decreto Nº 1.154 del 05.11.97el Poder Ejecutivo Nacional dispuso que en la iniciación de la determinación de la responsabilidad de los funcionarios intervendrá la Sindicatura de la Nación, aplicando el Decreto 1.798 del 01.09.80 –Reglamento de Investigaciones Administrativas, que era la norma que aplicaba el Tribunal de Cuentas.

La *responsabilidad administrativa* tiene por objeto sancionar conductas que lesionan el buen funcionamiento de la Administración Pública. Se origina por una inobservancia de los

deberes inherentes a la calidad del agente público. Dicha responsabilidad se hace efectiva a través de la "potestad disciplinaria de la Administración".

Responsabilidad ética: el decoro en el ejercicio del cargo público siempre fue tenido en cuenta. Tanto es así que el Código Penal trata de los delitos peculiares de los funcionarios públicos, y en cualquier trasgresión a una norma la condición de agente público es considerada un agravante.

El sexto párrafo del artículo 36 de la Constitución Nacional dispone: "El Congreso sancionará una ley sobre ética pública para el ejercicio de la función". Esa disposición se incluyó en algunas reformas de Constituciones Provinciales.

El Poder Ejecutivo Nacional, mediante Decreto Nº 41 de enero de 1999, procedió a la aprobación del Código de Ética de la Función Pública, en el cual establece, como fin de la función pública el bien común. Allí se dispone el ámbito de aplicación y los principios a los cuales debe ajustarse el accionar del funcionario público: Probidad, Prudencia, Justicia, Templanza, Idoneidad y Responsabilidad. Se refiere también a los principios particulares que deben guiar su actuación: Aptitud, Capacitación, Legalidad, Evaluación, Veracidad, Discreción, Transparencia, Declaración Jurada Patrimonial, Obediencia, Independencia de Criterio, Equidad, Igualdad de Trato, Ejercicio del Cargo, Uso de los Bienes y del Tiempo, Colaboración, Uso de la Información, Obligación de denunciar, Dignidad y Decoro, Honor, Tolerancia y Equilibrio. Al mismo tiempo, establece que las violaciones al Código darán lugar a la aplicación de las sanciones establecidas en el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública, sin perjuicio de las otras responsabilidades que establecen las leyes.

El 28 de septiembre de 1.999 el Congreso Nacional procedió a sancionar la Ley de Ética de la función pública, que fue promulgada el 10 de octubre del mismo año con el número 25.188. Allí se establecen un conjunto de deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables sin excepción a todas las personas que se desempeñan en la función pública en todos sus niveles jerárquicos, en forma permanente o transitoria, por elección popular, designación directa, por concurso o por cualquier medio legal, extendiéndose su aplicación a todos los magistrados, funcionarios y empleados del Estado.

La citada norma legal establece los deberes y pautas de comportamiento ético y la obligación de presentar declaración jurada patrimonial. Se refiere también a las incompatibilidades, al régimen de obsequios a funcionarios públicos y crea la Comisión Nacional de Ética Pública.

La Comisión Nacional de Ética Pública funcionará como órgano independiente y actuará con autonomía funcional. Entre sus funciones, además de lo referido a las Declaraciones Juradas de los Funcionarios, se encuentran las de recibir quejas, redactar el Régimen de Ética Pública del Congreso, dictar su Reglamente Interno e informar anualmente y con carácter público su gestión.

A los efectos de actualizar normas se procede a la modificación de los artículos 23, 29, 30, 67, 256, 258, 266 y 268 y a introducir los artículos 256 (bis) y 258 (bis).

Las normas del Código alcanzan a todos los agentes que se desempeñan en la Administración del Estado Nacional.

Otra norma importante en el tema que nos ocupa es el dictado el 30.05.00 del Decreto Nº 436, que reglamenta los sistemas de contrataciones del Estado Nacional. El mismo se refiere, en el Título II, a la *Transparencia* en la gestión de las contrataciones, introduciendo una penalidad para el postulante a contratar con el Estado, completando, con esta disposición, la penalidad que para el funcionario público establece la ley de Ética Pública. Se establece que será causal determinante del

rechazo sin más trámite de una oferta o de la rescisión del contrato, la existencia de cohechos o presiones, aún en el grado de tentativa.

FASCÍCULO 14
Docente
Gustavo E. Wierna



(Filósofo y poeta Portugues 1524 -1580)

MISCELÁNEAS:

Conforme al Diccionario de la Lengua Española, el término 'misceláneas' se refiere a una mezcla de una cosa con otra. En una obra escrita, muchos conceptos se incorporan mezclándose con los principales, para llevar al pensamiento de quién lee o describe situaciones colaterales que pueden avalar lo expuesto o servir de reflexión

Comprenden dichos o expresiones, que debemos meditar para conocer o adornar un pensamiento, son instrumentos que nos ayudan a conocer la filosofía y los valores, de autores de otros tiempos, debemos leerlos y meditarlos, compartirlos totalmente, en parte, o en ninguna. Pero ya nos sirvieron de ayuda para despertar en la mente, la curiosidad y el asombro que son indispensables en el proceso de enseñanza y aprendizaje de nuestra formación humana.

Su uso normal es colocarlas como frase inicial para clarificar un concepto de otra materia, o relacionar con el resto de discurso, como es algo que aún tiene vigencia. Por ello incorporamos algunos pensamientos que pueden usarse para tales fines

MÁXIMAS, PENSAMIENTOS Y AFORISMOS

Entendemos por:

Aforismo: la instrucción efectuada por un notable dentro de una fórmula sentenciosa, breve y doctrinal. Según los filósofos griegos (Escuela Aristotélica) es una sentencia que contiene un precepto moral o una regla práctica;

Máxima: la regla, principio o proposición generalmente admitida por los que profesan una facultad, ejercen una arte o ciencia. Es un pensamiento moral, científico o artístico expresado en forma breve, reconocido por la doctrina que sustentan quien ejercen esa ciencia o ese arte, y que como un "axioma" no necesita explicación del concepto.

Pensamiento: La idea "capital" sobre una obra o un asunto, filosóficamente es la actividad intelectual para conocer y presentar la idea, es el uso de una facultad propia de la naturaleza humana, es hacer un uso racional de su libertad. Es la vida interior del ser inteligente sobre una determinada cuestión que puede manifestarse en forma de un dicho ingenioso, de una sentencia o de una máxima.

Las máximas, pensamientos, aforismos, refranes etc., no deben leerse de corrido, sino que conviene una lectura pausada, seguida de un tiempo de reflexión del contenido y su adecuación a las contingencias actuales de la vida. Es una de las formas de entender, aprender y aplicar lo que pensaban los Maestros de la Humanidad, para palpar la vigencia de los valores en la cultura de los pueblos en los momentos presentes.

Pensamientos de los Filósofos CHINOS

FUENTE: Enrique Gaspar - LOS FILÓSOFOS CHINOS
Biblioteca Internacional de Obras Famosas - Londres 1902

KOUNG-TSÉE (Confucio- 551 A.C.)

♦ De la moral provienen dos cosas esenciales: la cultura de la naturaleza inteligente y la duración de los pueblos.

. ♦ Es preciso que el entendimiento vaya adornado de la ciencia de las cosas, a fin de separar el bien del mal.

♦ Aparte del cielo, que pertenece al hombre, está la naturaleza inteligente: la conformidad con esta naturaleza, constituye la regla; el cuidado de hacerla efectiva y sujetarse a ella, es el ejercicio del sabio.

♦ Filósofo es aquel que conoce a fondo los libros y las cosas, el que todo lo pesa y todo lo somete al imperio de la razón.

♦ . El buen procedimiento consiste en ser en todo sinceros, y conformar el alma a la voluntad universal; esto es, hacer con los demás, lo que yo deseo que hagan ellos conmigo.

♦ En el medio consiste la virtud, quien lo traspone, no consigue más que lo que logran los infelices, privados de alcanzarla.

♦ . Recompensar la injuria con la indiferencia y el beneficio con la gratitud: he aquí lo justo.

♦ No hables bien de ti a los demás, pues no habrás de convencerlos, no hables mal, pues te juzgarán peor de lo que tú pudieras decirle.

♦ . El hombre, aun el más débil, puede hacer alguna cosa buena; si no es capaz de ciencia, tal vez lo sea de virtud.

LAO-TSÉU (604 A.C)

♦ . Cuantas más leyes y ordenanzas se dicten, más ladrones habrá

♦ . No dejéis nunca sin recompensa una buena acción, aunque os parezca dudosa.

♦ . Amad al pueblo en vez de despreciarle, porque es el verdadero fundamento del Estado. Si este fundamento es sólido, no podrá el Estado ser destruido.

♦ Cuando surge el fuego del carácter del volcán, calcina indistintamente el vil guijarro y la preciosa piedra. Un maestro sin virtudes es más destructor que el fuego de los volcanes.

♦ . Todo hombre se ilustra instruyendo a los demás; aquel que se consagra a dar preceptos a sus semejantes, hace progresos de los cuales no se percibe en un principio.

♦ ¡O legisladores! es en vosotros, en quienes la sabiduría debe brillar más que en el resto de las gentes, curaos mucho de las penas que asignéis a los delincuentes. Porque una vez promulgadas vuestras leyes, deben ser cumplidas; peligroso sería dejar de practicarlas, pero atroz y terrible sería ordenar su ejecución si resultaran injustas o inhumanas.

♦ Es el vicio de muchos querer convertirse en maestros de los demás, cuando ellos deberían contentarse con ser discípulos por largo tiempo todavía.

de DIFERENTES AUTORES:

☺ Abstenerse de hacer y hacer el bien, he aquí el punto importante. Lo principal es la virtud y lo accesorio las riquezas y el bienestar (Tai-Hio)

☺ Del calor de la sangre nace el valor maquinal y desordenando. El verdadero valor se halla dirigido por la razón. (Wu- Ti- 348 A.C.)

☺ No se distingue el hombre de los otros animales, sino por la inteligencia; algunos la cultivan, descuídala el mayor número, estos parece que quieren renunciar a lo del bruto los separa. (Tao-Ssé - 600 A.C.)

☺ No digáis nunca esta falta es ligera, yo puedo cometerla sin hacer daño. No afirméis jamás: este acto de virtud es insignificante y séame permitido renunciar a él. (Tao- Ssé)

☺ Cuando el Gobierno es benévolo, el pueblo teme a la muerte, porque entonces ama a la vida. Cuando el rigor del Poder resulta excesivo, cesa el miedo a la muerte porque la vida se hace insoportable. (Tai - Hio 580 A.C.)

☺ El que es ligero en prometer, se ve obligado con frecuencia a faltar a su palabra y se hace indigno de toda confianza, sobre todo no os fiéis del hombre que formula el pro y el contra de un mismo negocio (Tai- Hio)

☺ Es vergonzoso engañar a aquellos con quienes se vive, pero mucho más criminal resulta mentir a la posteridad. (Lihg-Uan 385 A.C.)

☺ ¿Deseáis emprender con seguridad de éxito un negocio? Pues es preciso que resolváis primero ceder alguna cosa de vuestra parte (Ling - Uan 385 A.C.)

☺ Envejecer, enfermar, morir: he aquí los mayores males de la humanidad. Las riquezas no suministran medicinas para todo eso, pero con ellas se envejece más pronto, se cae enfermo con frecuencia y se alcanza la muerte con más premura. (Lin - In)

☺ Esperad a que yo tenga lo superfluo y socorreré a los pobres: ¡Ah desgraciado! Tú no los socorrerás nunca (Ling-In 320)

☺ ¿Ves esa res que llevan al matadero? Su fin se aproxima. Mortal, tu suerte es idéntica! Cada instante de tu vida es un paso que das hacia tu muerte (Wu - Ti 400 A.C.)

☺ Si no has ejercido cargos públicos, ignoras cuán difícil es gobernar los pueblos. Si no has tenido hijos, desconoces los cuidados y la solicitud de un padre. No hables ligeramente de aquellas obligaciones que no has tenido ocasión de llenar. (Vang- Mu 400 A.C.)

☺ No exijáis de los ancianos cosas que puedan fatigarles, ni de los hombres sin fortuna servicios que les sean dispendiosos (Vang Mu)

☺ Un ligero socorro proporcionado a tiempo y en una necesidad extrema, vale más que cien beneficios mal distribuidos.

De pensadores GRIEGOS

ANTISTENES

♥ La virtud se puede adquirir con el estudio, pero no basta para la felicidad, es necesario poseer la fortaleza de Sócrates.

: ♥ Virtud no necesita de muchas palabras ni de disciplinas, solamente requiere la conducta de vivir bien y servir al prójimo.

♥ La lección más necesaria para las cosas de la vida es dejar de aprender lo que es falso –

ARISTOTELES

♠ La diferencia entre los sabios y los ignorantes es la misma que existe entre los vivos y los muertos

♠ Los padres que instruyen a sus hijos son preferibles a los que solamente los engendran, pues estos solamente le dan vida, aquellos las armas para que sean felices.

♠ Pregundado que ganancia le había dado la filosofía, respondió “Hacer espontáneamente lo que los otros hacen por miedo a la leyes”.

♠ Le reprocharon haber dado limosna a un hombre malo, respondió “ No he dado a un hombre he dado a la humanidad”

♠ No pueden ser tenidos como buenos ejemplos de la prosperidad, los que no entraron por la puerta de la virtud.

♠ No hay arma alguna más poderosa que la virtud

♠ El Príncipe debe ser superior a sus súbditos, pero la Ley debe ser superior al Príncipe

♠ El sabio aprende más del necio, que el necio del sabio. En Maestro aprende más de sus discípulos que estos de su Maestro

♠ El ignorante afirma lo que el Sabio Duda

♠ El Príncipe debe ser superior a sus súbditos, pero la Ley debe ser superior al Príncipe

♠ La fortuna de los ricos, la gloria de los héroes, la majestad de los reyes, termina con un *"aquí yace"*

de OTRAS PROCEDENCIAS . Autores y anónimos

☻ Tratad a los extranjeros con humildad, llevad la ilustración a vuestros vecinos; imitad el talento, depositad vuestra confianza en los hombres honrados y romped toda relación con los hombres corrompidos.

☻ Pensad antes de obrar y no comencéis nada sin haber consultado las circunstancias bien a fondo.

☻ El amor a sus semejantes es el asilo del hombre y la equidad el camino de su dicha Dejar un asilo seguro, abandonar el mejor camino, ¿no es una locura digna de compasión?

☻ Nadie logra dominar una materia sin estudiar algo, cualquiera no obstante puede formarse en la virtud sin el menor esfuerzo.

☻ Constrúyense palacios para alojar a un solo hombre; ¿no sería mejor levantar modestos edificios para albergar a tantos desgraciados que no tienen donde reclinar la cabeza?

☻ Penetraron ladrones en una aldea y no dejaron vivos más que a dos hombres; ciego era uno, paralítico el otro. El ciego cargó al paralítico y éste le indicó el camino al ciego, ganando de tal suerte asilo los dos. Las contrariedades de la vida se hacen más ligeras cuando los hombres se ayudan mutuamente.

☻ Los sentidos son como el sol hace invisible el cielo e ilumina la tierra, los sentidos obscurecen las cosas vanas y descubren la tierra – *Fito Julio*

☻ La buena reputación es como el fuego, cuando está encendido puede conservar la llama, cuando se apaga cuesta mucho volverlo a encender – *Plutarco*

☻ No es de sabios el perder un amigo por sus agudezas y aún menos él perderlo por agudezas de otro – Baçón

☻ Dícese de Tales de Mileto, que cayó al agua mientras miraba las estrellas, que si hubiese mirado el agua también le hubiera visto y que mirando las estrellas no podía ver el agua – Diógenes concluyó diciendo que la vida práctica está abierta a las aspiraciones más elevadas y a los más sublimes ideales, en tanto la contemplación ociosa está cerrada a las virtudes prácticas.

☻ Un amor sin fin no tiene límites pero es el único amor perdurable exento de los egoísmos.- Proverbio español

☻ La lección más necesaria para las cosas de la vida es dejar de aprender lo que es falso Antistenes

☻ Más debe apreciarse un hombre sabio que explique mal, que un ignorante que hable bien

☻ Saber escuchar, es saberse instruir con todo el mundo

☻ Todo hombre puede engañarse , pero es propio del necio preservar en el error

☻ Los hombres de talento escuchan con benevolencia a los tontos, pero éstos no quieren escuchar a nadie.

☻ Vale más la amistad de un sabio que la de un millón de locos y necios

☻ Los que dan buenos consejos sin dar ejemplo, se parecen a los postes que indican la dirección de los caminos, sin recorrerlos

☻ Será sabio aquel que hace el bien y no aquel que lo aconseja a otros sin practicarlos.

☻ Un buen libro o un buen discurso pueden ser útiles, más un buen ejemplo habla con más elocuencia a los corazones.

☻ La educación es para la juventud lo que el agua para las plantas.

☻ La urbanidad es como el agua corriente, que pulimenta la superficie de los guijarros más duros

☻ El mérito consiste en pensar bien, hablar bien y en obrar el bien.

☻ Me gusta una casa donde nada veo que sea superfluo y donde encuentro todo que necesito.

☻ No es fiéis de las apariencias, un tambor mete mucho ruido y solo está lleno de aire.

☻ Es una señal que previene a favor de un joven cuando dicen de él los viejos que es atento.

☻ No honrar a la vejez, es demoler por la mañana la casa en que debemos albergarnos por la noche

☻ Odia el delito, pero compadece al delincuente.

☻ Nunca ha de hablar uno de si mismo en bien, ni en mal: el que se alaba es un vanidoso el que se rebaja un tonto.

☻ Cuando oigo hablar mal de alguien, siento el mismo dolor que si el corazón se pinchara con espinas, pero cuando oigo hablar bien de los demás, siento el mismo placer que excitaría en mi el suave perfume de las flores.

☻ Los buenos modales son la flor del buen talento, otro tanto puede decirse de los buenos sentimientos, porque cuando la ley de la benevolencia está grabada en el corazón conduce al desinterés, tanto en las cosas pequeñas como en las grandes, inspira el deseo de agradar, y ese apresuramiento a complacer a los demás es el origen de los buenos modales.

☻ La vista de un infeliz causa en la mayor parte de los hombres, el mismo efecto que la cabeza dela Medusa: su aspecto nos convierte el corazón en piedra.

☻ La chanza es como la sal, siempre debe usarse con precaución

☻ La conciencia es el único espejo que nunca nos engaña

☻ Si tu cuerpo sufre llama al médico; si tu alma está abatida, llama al amigo, la voz grata de la amistad es el remedio más seguro contra la aflicción

☻ Más vale un solo amigo verdadero y útil que una porción de compañeros que para nada sirven.

☻ No dependerá de ti emancipar tu vida de toda pena, pero si levantar el corazón de todo abatimiento. Por muy opuesta que parezca a tus gustos la posición que el destino te ha dado. no te será fácil variarla, pero siempre podrás resignarte a ella con la ayuda de tu razón

☻ Hay tres clases de ignorancias, que son no saber nada, saber mal lo que se ha aprendido y saber una cosa que debe ser ignorada.

☻ Trata de instruirte toda la vida, no presuma que la razón viene con los años

☻ Las ciencias tienen sus raíces muy amargar, pero sus frutos son sabrosos

☻ La instrucción es el adorno del rico y la riqueza del pobre

☻ Si no estudias cuando joven, no saber nada en la vejez, si no aras en primavera no obtendrás frutos en otoño

☻ La lectura de la historia hace al hombre prudente, la poesía le hace despejado, las matemáticas le hacemás penetrante, la filosofía, más profundo, la moral, más serio y reflexivo, la retórica y la dialéctica, más contencioso y más fuete en las discusiones, pero el vivir con ética es lo que lo hace al hombre, **más humano**

De Filósofos y Pensadores ARABES

Fuente Sabiduría Arabe
de José E.Çurâieb -

De Abu Zarr

◘ Felíz el hombre cuyo camino no es la mentira y cuya lengua se consagró siempre a decir la verdad

◘ El gobernante no debe decir sino la verdad, porque él es depositario de la esperanza de su pueblo

◘ No impongas condición alguna a tu amigo, más que la de no mentirte

De Mahoma

◘ Toda mentira es repudiable, menos la del estratego, pues es un ardid de defensa para derrotar al enemigo

◘ Es saludable la mentira cuando tiene por finalidad acercar los corazones entre sí, y es denigrante cuando se asocia a la calumnia

◘ El ignorante traiciona tus secretos, el que se cree superior los ridiculiza. Por eso es un desatino vender la majestuosidad del silencio en un mercado de palabras baratas

◘ La piedad debe ser la consejera del soberano, porque con ella hará del anciano como su padre, al de mediana edad como al hermano y al joven como a su hijo, tal como veneras a tu padre, como ayudas a tu hermano y como educas a tu hijo.

De Ben Al Aas

◘ Un consejo no se impone, se da y se recibe con convicción

◘ Todos los buenos remedios tienen mal sabor, lo mismo que los consejos útiles que son duros y amargos, pero curan

◘ A menudo aconsejamos al prójimo, pero olvidamos empezar por casa. El mejor consejo es el buen ejemplo

◘ Si el trabajo es una carga, la ociosidad es una maldición

◘ La ociosidad es la mitad de la muerte, la holgazanería es la parálisis del movimiento, por consiguiente trata de salir del mundo de los muertos y por el trabajo entra al mundo de los vivos.

◘ Entre los hombres ignorantes, el de mayor peligro es el que gobierna

◘ La altura marea, el poder en manos débiles desequilibra al Estado y el despotismo, lo aniquila

◘ El poder de un pueblo radica en la unidad moral de sus habitantes y en un gobierno eficiente. Se muestra en la paciencia de sus hombres y en las virtudes de sus gobernantes (*es también atribuído a Harun Al Raschi*d)

Platón

Su identidad

Filósofo griego, nacido en Atenas, o en sus cercanías, el año 429 antes de Cristo. Su nombre fue Aristócles: **Platón "ancho"** fue un sobrenombre que se debió seguramente a su figura. Se hizo discípulo de Sócrates a los 20 años, hasta el juicio, sentencia y muerte de su Maestro. Su escrito Juicio y Muerte de Sócrates, donde narra el proceso es una obra Filosófica y humana, que merece leerse más de una vez.

Sus Diálogos y sus Definiciones son aún un cuerpo filosófico que con el paso del tiempo acrecientan su vigencia

Si tuviera en el siglo 20 que imaginar la figura de Platón, encontraría que un compositor musical ya lo hizo, con una simbología que comparto: Platón debe haber sido "gordito, alegre, divertido y simpaticón" donde. la pinta es lo de menos"

DEFINICIONES DE PLATÓN

♣ **La eternidad:** es lo que existe en todos los tiempos, lo que existió y existirá

♣ **Dios:** es un ser inmortal que se basta a si mismo para ser feliz, esencia eterna y causa de la naturaleza del bien.

♣ **El nacimiento:** es el movimiento hacia la existencia, el acto de adquirir la exis-tencia, el paso al ser.

♣ **El sol:** es un fuego celeste visible solo desde que sale hasta que se pone; es el astro del día, el mayor de los cuerpos celestes.

♣ **El tiempo:** es el movimiento del sol y la medida de su curso

♣ **El día:** es el curso del sol de Oriente al ocaso, es la luz en oposición de la noche

♣ **La aurora:** es el principio del día, la primera luz que emana del sol

♣ **El mediodía:** es el momento en que las sombras de los cuerpos tienen menos extensión.

♣ **La tarde:** es el fin del día

♣ **La fortuna:** es la marcha de lo cierto a lo incierto y la causa fortuita de un suceso inesperado[(1)]

♣ **La vejez:** Es la declinación de la vida motivada por el tiempo

♣ **El viento:** es el movimiento del aire alrededor de la tierra

♣ **El aire:** es un elemento cuya naturaleza consiste en difundirse por todas las partes en el espacio.

♣ **El cielo:** es aquello que envuelve cuanto existe, excepto el aire que le rebasa

♣ **El alma:** es lo que se mueve por sí, y la causa vital del movimiento de los seres vivientes

♣ **Una fuerza:** es lo que obra por sí mismo

♣ **La vista:** es un sentido por medio del cual advertimos los cuerpos

♣ **El hueso**: es médula solidificada por el calor

♣ **El elemento:** es lo que compone y descompone a los seres compuestos

♣ **La virtud:** es el mejor de los estados, una condición de un ser mortal digna de elogio por sí misma, una disposición que hace llamar bueno al que la posee, una justa e igual observación de las leyes, conjunto de cualidades que da a quién la goza preciosa reputación, costumbre práctica de la equidad

♣ **La prudencia:** es una fuerza capaz de dar por sí misma al hombre la felicidad, la ciencia del bien y del mal, el arte de discernir lo que se debe y lo que no se debe hacer

♣ **La Justicia:** es el acuerdo del alma consigo misma, la armonía de las diversas partes del alma unas con otras y todas entre sí; la costumbre de la justicia distributiva, debe dirigirse a lo que se cree ser justo, de someter la conducta a la ley, el hábito de la igualdad común y de sumisión al régimen de las buenas leyes.

---

(1) Llama 'Fortuna' a lo que ahora el común de gente denomina "suerte"

♣ **La Templanza:** es la moderación del alma en los deseos y placeres a que la naturaleza la sujeta, la armonía y la buena disposición del alma a los placeres y las penas que son propios de su naturaleza; el temperamento del alma entre la servidumbre y la dominación; la libre determinación conforme a la naturaleza; el estado del alma bien regulado, el comercio del alma con el bien y el mal; la costumbre de discernir y ejecutar sus deberes.

♣ **El valor:** es la cualidad de un alma que no la conmueve el miedo; la audacia en los combates; la ciencia en la guerra; la fuerza de ánimo ante objetos terribles y espantosos; la intrepidez sometida a la prudencia, la firmeza en la proximidad de la muerte; la costumbre de conservar la sangre fría ante el riesgo; la fuerza que resiste el peligro, que lucha por la virtud; la tranquilidad del alma ante las cosas que espantan, pero que a los ojos de la razón aparecen sin riesgo: la emancipación de las preocupaciones sin fundamento sobre lo que es peligroso, la experiencia de la guerra; la costumbre de someterse a la ley.

♣ **El imperio sobre sí mismo:** es la fortaleza para sufrir la pena, la constancia de conformarse a la recta razón, la firmeza invencible en seguir la recta razón. Contentarse con poco es el medio más seguro de ser rico y dueño de uno mismo.

♣ **La delicadeza:** consiste en sacrificar un poco el propio interés y derechos, es la moderación en los negocios, el estado de un alma razonable y justa respecto al bien y el mal.

♣ **La constancia:** es el desprecio del infortunio y la fuerza de sufrirlo cuando llega

♣ **La serenidad del alma:** consiste en sobrellevar las penas sin dejarse abatir.

.

♣ **El amor al trabajo:** consiste en realizar lo que se pretende, la constancia de la voluntad, la asiduidad del trabajo

♣ **La moderación:** consiste en abstenerse voluntaria y oportunamente de la temeridad en vista del bien, es la persecución voluntaria del bien, el temor a las justas censuras.

♣ **La Libertad:** consiste en ser dueño de su vida, depender de sí mismo en todas las circunstancias, no someter las acciones sino a su propia voluntad, ni dejarse dominar por el uso y adquisición de riquezas.

♣ **La Liberación del alma:** es la disposición a enriquecerse con mesura, consiste en adquirir y aumentar las riquezas con moderación.

♣ **La dulzura:** es el hábito de moderar los movimientos de la cólera, la igualdad de temperamento de un alma que se domina a sí misma.

♣ **El sentimiento del orden:** es la sumisión voluntaria a lo que se reconoce como bueno, la disciplina de los movimientos del cuerpo y del alma.

♣ **La felicidad:** es el bien que resulta del conjunto de todos los demás bienes, lo que proporciona una vida dichosa, la perfección de la virtud, el bien de un ser que se basta a sí mismo.

♣ **La dignidad:** es una majestad que resulta del entendimiento recto y serio.

♣ **La sagacidad:** es una dote feliz del alma que permite distinguir en cada cir-cunstancia lo que conviene hacer, es la penetración del espíritu.

♣ **La conveniencia:** es la mezcla de la franqueza y de la prudencia, es la regularidad de las costumbres.

♣ **La belleza del alma:** es el instinto que nos lleva hacia todo lo que es bueno.

♣ **La grandeza del alma:** es la manera noble y distinguida de portarse en todas las circunstancias, es la dignidad guiada por la razón

♣ **La filantropía:** es un rasgo de carácter que nos inclina a complacernos con el amor de nuestros semejantes, la costumbre de hacer bien a los hombres, una disposición natural a favorecer la memoria de los beneficios.

♣ **La piedad:** es la justicia respecto a los dioses, el homenaje voluntario que les tributamos, el sentimiento y la noción de los honores que les corresponde.

♣ **El bien:** es lo que se relaciona sino consigo mismo

♣ **La intrepidez:** es una fuerza que nos hace inaccesibles al miedo

♣ **La paz:** es el descanso del odio de los enemigos

♣ **La pereza:** es la flojedad del alma, el entorpecimiento de su parte irascible

♣ **La habilidad:** es el talento de ver con exactitud el fin de cada cosa

♣ **La amistad:** es una comunidad de pensamiento acerca de lo bueno y de lo justo; el propósito de llevar igual vida, la unidad de deseos y en la conducta, la resolución común de amarse durante la vida, la participación en la felicidad y en la desgracia.

♣ **La nobleza:** reside en la dignidad de las costumbres y en el hábito de conformar palabras con acciones,

♣ **La elección:** es el resultado de un buen examen.

♣ **El cariño:** es una elección simpática que un hombre inspira a otro

♣ **El parentesco:** es la comunidad de origen

♣ **La política:** es la ciencia de lo bueno y de lo útil; el arte de establecer la justicia en el Estado

♣ **La concordia:** es la común participación en todas las cosas, la armonía de pensa-mientos y proyectos

♣ **El amor:** es una prueba absoluta de afecto

♣ **La amistad:** es un lazo que establece la costumbre entre personas de la misma edad

♣ **La sabiduría en los consejos:** es el don natural de razonar con exactitud

♣ **La fe:** es la persuasión fundada de las cosas que son como parecen; es una gran firmeza de carácter

♣ **La verdad:** existe en la afirmación y en la negación, es el conocimiento de lo cierto

♣ **La voluntad:** es una inclinación del alma hacia un fin razonable, un deseo razonable. un deseo conforme a la razón y a la naturaleza

♣ **Un consejo:** es un dictamen dado a otro antes de la acción, para indicarle la conducta a seguir

♣ **La circunspección:** es lo que preserva del mal, el cuidado de nuestra seguridad

♣ **El orden:** es la armonía de funciones entre cosas que se relacionan, la proporción en el conjunto, la razón de las relaciones entre los seres; el método para aprender

♣ **La atención:** es la aplicación del espíritu que quiere instruirse

♣ **Una feliz disposición natural:** es la facilidad para enterarse de una casualidad que al nacer recibimos de la naturaleza, un mérito natural

♣ **La aptitud:** es una feliz disposición del alma para aprender realmente

♣ **Una sentencia:** es una decisión definitiva tomada sobre una cosa controvertida

♣ **La ley:** es la determinación de lo justo y de lo injusto

♣ **La equidad:** es la obediencia a las buenas leyes

♣ **La satisfacción de sí mismo:** es el placer que acompaña a todas las acciones del sabio

♣ **La consideración:** es le recompensa del bien que hace la virtud, es la estimación que la virtud lleva consigo el atavío y la defensa de los hombres de bien.

♣ **La beneficencia:** es la voluntad de ser servicial, una disposición de hacer el bien y a prestar servicios en ocasiones oportunas

♣ **La concordia:** es la comunidad de sentimientos entre gobernadores y gobernados sobre los principios del mando y la obediencia.

♣ **La ciudad:** es una reunión suficiente de hombres que se unen para procurarse la dicha, una comunidad de hombres sometidos a las mismas leyes.

♣ **La previsión:** es la virtud de estar preparados a los acontecimientos futuros

♣ **La deliberación:** es el examen de las ventajas que los acontecimientos nos reservan

♣ **El éxito:** en un debate, procede del seguro golpe de vista con que se domina la cuestión

♣ **Los regalos:** son alivios del agradecimiento

♣ **La ocasión:** es el momento preciso para el éxito, el instante de que depende la dicha para nosotros.

♣ **La memoria:** es una facultad del alma que le permite conservar las verdades aprendidas

♣ **La reflexión:** es el ejercicio de la inteligencia

♣ **El pensamiento:** es el principio de las ciencias

♣ **La piedad:** consiste en evitar ofensas a los dioses y en los tribunales el culto y los honores debidos.

♣ **La adivinación:** es una ciencia que prevé sin demostración lo que ha de suceder

♣ **La ciencia de los adivinos:** es el conocimiento presente y de lo por venir para los seres mortales

♣ **La sabiduría:** no es una ciencia hipotética, es la ciencia de lo eterno, la explicación de la causa de los seres.

♣ **La filosofía:** es la investigación de la ciencia de lo eterno; la ciencia de la naturaleza y de los caracteres de la verdad, la dirección del alma según las leyes de la razón

♣ **La ciencia:** es una afirmación del espíritu conforme la razón, el arte de juzgar sobre una o muchas materias sin apartarse de las leyes de la razón, una doctrina verdadera y fundada en los principios de la verdad.

♣ **La opinión:** es una hipótesis que puede ser destruida por la razón un movimiento precipitado de la inteligencia, un pensamiento respecto del cual la razón demuestra lo verdadero y lo falso.

♣ **La sensación:** es un movimiento del alma, una acción del espíritu, un mensaje del alma humana al mundo exterior, lo que le da la facultad irracional de conocer por medio de los órganos corporales

♣ **El carácter:** es la disposición del alma, que permite decir de que modo somos.

♣ **La voz:** es un sonido que sale de nuestra boca para expresar nuestro pensamiento

♣ **La palabra:** es el empleo de las modificaciones de la voz para expresar todo lo que existe, en un leguaje compuesto de nombres y frases sin ritmo

♣ **El nombre:** es una parte simple del discurso que designa todo aquello a que se puede atribuir existencia excepto la existencia absoluta

♣ **Una sílaba:** es una articulación de la voz humana

♣ **La definición:** es una explicación que contiene el g{enero y la diferencia

♣ **La prueba:** es la demostración razonada de una cosa que no es evidente

♣ **La demostración:** es una manifestación de la verdad por el razonamiento que procede con la ayuda de verdades ya conocidas

♣ **El elemento del sonido:** es el sonido simple. lo que permite que los otros sean sonidos

♣ **Lo útil:** es la causa del bienestar, la causa del bien

♣ **Lo ventajoso:** es lo que nos proporciona un bien

♣ **Lo bello:** es el bien

♣ **El bien:** es la causa de la conservación de las cosas, la causa de todo lo que conviene, la causa por la cual se deben preferir ciertas cosas

♣ **La sabiduría:** consiste en arreglar la propia alma

♣ **La cosa voluntaria:** es la que sólo de nosotros depende, lo que nosotros escogemos y realizamos de acuerdo con nuestra voluntad

♣ **La libertad:** es lo que tiene en sí su principio

♣ **La medida:** es el término medio entre lo mucho y lo muy poco, lo que exactamente nos basta. Lo moderado es él termino medio entre el exceso y el defecto

♣ **El precio de la virtud:** es recompensa que se debe buscar en ella misma

♣ **La inmortalidad:** es una existencia animada que subsiste eternamente

♣ **La virtud:** es el culto más agradable a Dios

♣ **La fiesta:** es un día santo que la ley designa

♣ **El hombre:** es un animal sin alas, sin plumas, con dos pies y uñas planas, es el único animal que puede adquirir una ciencia fundada en la razón

♣ **El rey que gobierna conforme las leyes,:** no tiene que dar cuenta alguna de su conducta y es el que preside la organización política

♣ **El mando:** es la vigilancia del todo

♣ **El magistrado:** es el que debe velar por el mantenimiento de la ley

♣ **El legislador:** es quién hace las leyes que deben regir un Estado

♣ **La ley:** es la voluntad del pueblo pronunciada por tiempo indefinido sobre los negocios del Estado

♣ **La hipótesis:** es un principio sin demostración

♣ **Un decreto:** es un juicio político cuya fuerza obligatoria está limitada a un tiempo o cosa determinada

♣ **El Estado:** es el territorio ocupado por un gran número de hombres que profesan las mismas ideas, una reunión de hombres sometidos a las mismas leyes.

♣ **El hombre político:** es el que conoce la organización del Estado

♣ **Tirano:** es el que manda en el Estado a su capricho

♣ **La riqueza:** consiste en poseer lo bastante para ser feliz, es la abundancia en cuanto proporciona la felicidad.

♣ **Purificar:** es separar lo bueno de lo malo

♣ **Ser vencedor:** es triunfar en la lucha cotidiana

♣ **El hombre virtuoso:** es el que tiene energía para cumplir con sus deberes

♣ **El hombre templado:** es el que modera sus deseos

♣ **El hombre fuerte:** el que sabe vencer los movimientos de su alma, contrarios a la razón

♣ **El hombre de bien:** es el hombre perfecto, el que está seguro de su virtud

♣ **La meditación:** es la reflexión trabajosa y en silencio

♣ **La torpeza de espíritu:** es lo que impide hacer rápidos progresos a las ciencias

♣ **El poder absoluto:** es un poder justo pero, emancipado de toda investigación

♣ **La antifilosófica:** es una disposición del ánimo que induce a odiar la recta razón

♣ **El miedo:** es la consternación del alma que espera un mal

♣ **La ira:** es un movimiento violento e irreflexivo del alma, la manifestación de un alma desordenada

♣ **El terror:** es el miedo de un mal inminente

♣ **La adulación**: es un lenguaje que se dirige a agradar sin cuidarse del bien, es una inclinación excesiva a hablar a los demás para agradarles.

♣ **La cólera:** es un movimiento desordenado del alma que aspira vengarse

♣ **El insulto:** es una injusticia cometida con el propósito de deshonrar a quién lo sufre

♣ **La intemperancia**: es una costumbre que arrastra, con desprecio de la razón, hacia lo que estimamos placentero

♣ **La ocasión** :es el momento favorable para recibir algo

♣ **La injusticia:** es el desprecio de las leyes

♣ **La necesidad:** es la falta de bienes

♣ **La vergüenza:** es el temor a la deshonra

♣ **La presunción:** consiste en atribuirse falsamente una o muchas cualidades ventajosas

♣ **La envidia**: es el pesar que sentimos por los bienes que poseen nuestros amigos, o las ventajas que la fortuna les proporcionó

♣ **Es imprudente:** el hombre que sufre el desprecio con tal de hacer un negocio

♣ **La temeridad:** es la exageración del valor desafiando inútilmente todos los peligros

♣ **La ostentación:** es el hábito de gastar sin juicio la propia fortuna

♣ **El mal instinto:** es un mal de nacimiento, una falta de naturaleza, una enfermedad natural

♣ **La esperanza:** es la espera de un bien

♣ **La locura:** es un estado que nos impide descubrir la verdad

♣ **La charlatanería**: es un desbordamiento insensato de palabras

♣ **La oposición:** es la mayor separación entre objetos del mismo género y sin embargo, diferentes

♣ **Es involuntario:** lo que se hace a pesar suyo

♣ **La educación:** es la cultura del alma

♣ **El arte del maestro:** es dar educación.

♣ **La ciencia legislativa:** consiste en arreglar bien el Estado en todas sus partes

♣ **La reprensión:** es una advertencia dictada por el buen sentido; un discurso para impedir la ejecución de faltas.

♣ **El socorro:** es la acción de oponerse a un mal presente o inminente

♣ **El castigo:** es el remedio del alma cuando comete faltas.

♣ **La fuerza:** es la energía en los actos o en los discursos; una cualidad que hace vencer las dificultades, un poder natural.

♣ **Salvar a alguno:** es librarle de su perdición.

FRASES HISTORICAS, REFRANES Y PROVERBIOS

***Fuente*:Dr. José Vicente Solá –** Libro de Castellano, para Segundo Año de Colegios Nacionales y Escuelas Normales Ed. El Colegio Bs. As. 1948

a) Latinas

◘ *ALEA JECTA EST. (*Echada está la suerte) Palabras atribuidas al Cesar cuando se proponía cruzar el Rubicon.

◘ *AUDACES FORTUNA JUVAT* (La fortuna ayuda a los audaces) Virgilio advirtió que para hacer fortuna es menester mucha audacia

◘ *COGITO, ERGO SUM (*Pienso, luego existo) Descartes en su Discurso del Método

◘ *CONSUMMATUM EST*. (Todo está consumado) Palabras de Cristo antes de morir en la cruz.

◘ *DELENDA CARTAGO* (Hay que destruir a Cartago) Palabras de Catón

◘ *DUVIDE UT REGNES* (Divide para reinar) Máxima de Maquiavelo, que enseña a sembrar la discordia a fin de obtener un resultado.

◘ ECCE HOMO (¡HE AQUÍ AL HOMBRE!) Palabras de Pilatos, al pueblo de Jerusalén mostrado a Cristo coronado de espinas

◘ *HABEMUS CONFITENTEM REUM (*Hay un acusado que ha confesado)

◘ *LATET ANGUS IN HERBA* (Se esconde una serpiente en la hierba) Palabras de Virgilio que nos indica que siempre existe un enemigo oculto

◘ *MAGITER DIXIT (*Lo dijo el Maestro*)* Palabras con la que los escolásticos citaban opiniones de Aristóteles.

◘ *MAGNI HOMINIS UMBRA* (La sombra de un gran hombre) La empleamos cuando nos referimos a un hombre ilustre.

◘ *MENS SANA IN CORPORE SANO* (Mente o alma sana en un cuerpo sano)

◘ *¡NIHIL NOVI SUB SOLE!* (Nada nuevo hay bajo el sol) Nos indica que todo lo que sucede ahora ya sucedió antes)

◘ *NON OMNIS MORIAR* (No moriré del todo) Palabras de Horacio que significan que si muere el hombre quedan sus obras

◘ ¡*O TEMPORA O MORES!* (¡Oh tiempos! ¡oh costumbres!) Palabras de Cicerón cuando se refiere a las costumbres modernistas, que superan las del pasado.

◘ *QUANTUM MUTATIS AB ILLO (cuánto ha cambiado desde entonces) Decimos Cuando una persona ha cambiado mucho en sus costumbres*

.

◘ *REDDITE CÆSARI QUÆ SUNT CÆSARIS, ET QUÆ SUNT DEI DEO (Dad al Cesar lo que es del Cesar y a Dios lo que es de Dios.*

◘ *STULTORUM INFINITUS EST NUMERUS* EST ORBI (Es muy grande el número de tontos en el mundo) {y desgraciadamente todos los días encontramos uno nuevo - Voltaire)

◘ *SURGE ET AMBULA* (Levántate y anda) Mandato de Cristo a Lázaro par que resucite

◘ *VENI, VIDI, VINCI* (Vine, ví y vencí) Palabras del Cesar comunicando su victoria sobre Farnaces

◘ *VERITAS ODIUM PARIT* (La verdad produce odios)

◘ *VIDEO MELIORA PROBOQUE, DETERIORA SEQUO* (Veo el bien, lo apruebo pero hago el mal) Palabras de Ovidio

◘ VOX CLAMANTIS IN DESERTO (La voz que clama en el desierto, significa que todo consejo será inútil)

b) Italianas

◘ *NON COLL'ORO FERRO DEVESI SALVARE LA PATRIA (* No con oro sino con hierro es como se debe salvar a la Patria) Camilo, dictador romano, al enterarse el vergonzoso comercio que el Senado había hecho con Bruno – Jefe de los Galos

◘ *TUTTI NO, MA BONA PARTE SI* (Todos no, pero buena parte sí) Juego de palabras con las cuales Canova, contestó a Napoleón Bonaparte quien le había enrostrado que los italianos eran todos unos bribones.

◘ *OBBEDISCO* (Obedezco) Palabra de Garibaldi, respondiendo a la comunicación oficial que le anunciaba la firma del armisticio con Austria, cuando la guerra estaba prácticamente ganada.

◘ *NOI TIREREMO DIRITTO* (Nosotros marcharemos derecho) Benito Musolini, contra las sanciones aplicadas a Italia por la invasión a Etiopía.

◘ *EPPUR SI MUOVE* (Y sin embargo de mueve) Galileo Galilei, cuando es obligado a decir que la tierra es inmóvil.

◘ *LASCIATE OGNI SPERANZA, VOI CH'ENTRATE* (Dejad toda esperanza vosotros los que aquí entráis) Inscripción que según la divina Comedia, est{a colocada en la puerta del Infierno.

◘ *UN BEL MORIR TUTTA LA VITA ONORA* (Una bella muerte honra toda la vida) Hay muertes heroícas que hacen olvidar las vidas sin honor ni provecho.

c) Francesas

◘ *L'ETAT C'EST MOI* (El Estado soy yo) Luis XIV dirigiéndose a sus ministros su intención de reinar solo desde ese momento.

◘ *LA GARDE MEURT ET NE SE REND PAS* (La Guardia muere pero no se rinde) Repuesta del General Combronne a los ingleses en Waterloo

◘ *QUI S'EXCUSE, S'ACCUSE* (El que se excusa, se acusa) El que es inocente no necesita excusa

◘ *TOUT EST PERDU, MOINS L'HONNEUR* (Todo está perdido menos el honor) Francisco I°, luego de su derrota en el Pavia.

◘ *ULTIMA RATIO REGUMA (*Ultimo argumento de los reyes) Leyenda de Luis XV hizo gravar en sus cañones, Equivale a decir: la razón de la fuerza

d) Argentinas

◙ *VIVA LA PATRIA AUNQUE YO PEREZCA*, Mariano Moreno antes de morir

◙ *SERÁS LO QUE DEBAS SER Y SI NO MO SERÁS NADA* Palabras Del General San Martín

◙ *NINGUN ARGENTINO NO EBRIO NI DORMIDO, DEBE TENER INSPI-RACIONES EN CONTRA DE LA LIBERTAD DE SU PATRIA* (Mariano Moreno)

◙ *ERA NECESARIA TANTA AGUA PARA APAGAR TANTO FUEGO* (Palabras de don Cornelio Saavedra, el conocer la noticia de la muerte de Mariano Moreno,

◙ *AMERICA PARA LA HUMANIDAD (*Palabras del Dr. Roque Saénz Peña)

◙ *NO BASTA MUDAR GOBERNANTES PARA CAMBIAR LOS SISTEMAS* (Palabras del Dr. José Nicolás Matienzo)

◙ *LA VICTORIA NO DA DERECHOS* (Palabras del doctor Mariano Varela, Ministro durante la presidencia del general Bartolomé Mitre

Estas máximas, consejos y aforismos, se ponen a consideración del señor lector, al solo efectos que puedan servirle para meditar, porque meditar y sacar conclusiones aplicables al mundo de hoy nos ayuda a lograr nuestra formación humana. Y las Definiciones de Platón nos aclara los conceptos de ciertos términos y enriquece nuestro léxico.

Las Cátedras del Sector Público
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de Salta