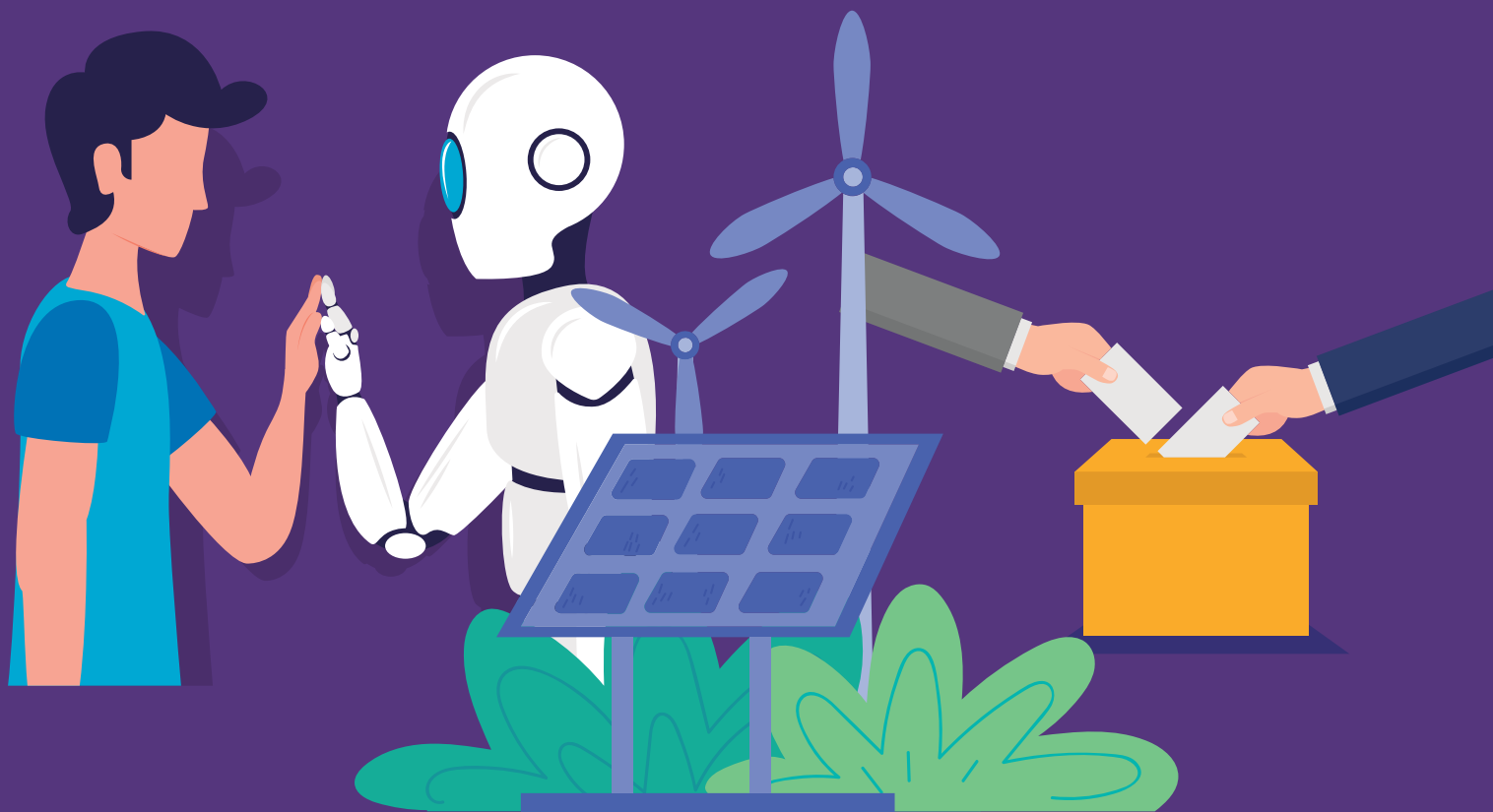


# TEMAS DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS

**2ª EDICIÓN**

**2025**



**Norberto Bruno**  
**Lucas Roberto Fenoglietto**



**BRUNO, Norberto**

**FENOGLIETTO, Lucas Roberto<sup>1</sup>**

# **TEMAS DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS**

## **(Estudios, Historias y Propuestas)**

**2da. EDICIÓN**

**Buenos Aires, 2025**



**Universidad Nacional de La Matanza**

---

<sup>1</sup> Norberto Bruno es contador público por parte de la Universidad de Buenos Aires, Magíster en Administración de Negocios por parte de la UNIVERSITE DU QUEBEC A MONTREAL (UQAM) y Doctor en Ciencias Económicas por parte de la Universidad de Buenos Aires. Actualmente se desempeña como coordinador de la carrera de contador público dentro del Departamento de Ciencias Económicas de la UNLaM, profesor emérito de la materia Finanzas Públicas de la mentada unidad académica y Co-director de diversos proyectos de investigación.

Lucas Roberto Fenoglietto es contador público por parte de la Universidad Nacional de La Matanza, especialista en administración financiera del sector público por parte de la Universidad de Buenos Aires y maestrando en Derecho Tributario en la Pontificia Universidad Católica Argentina. Actualmente se desempeña como supervisor de investigación de seguridad social en la AFIP y jefe de trabajos prácticos en la materia Finanzas Públicas de la UNLaM. Asimismo, es docente investigador en diversos proyectos del Departamento de Ciencias Económicas de la UNLaM.

Bruno, Norberto  
Fenoglietto, Lucas Roberto

Temas de administración y finanzas públicas: estudios, historias y propuestas /  
Norberto Bruno; Lucas Roberto Fenoglietto. - 2a ed ampliada. - San Justo:  
Universidad Nacional de La Matanza, 2025.  
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-631-6611-62-8

1. Finanzas Públicas. 2. Administración. I. Fenoglietto, Lucas Roberto II. Título  
CDD 336

© Universidad Nacional de La Matanza  
Florencio Varela 1903 (B1754JEC) | San Justo | Pcia. Buenos Aires  
Tel.: (54-11) 4480-8900  
e-mail: [editorial@unlam.edu.ar](mailto:editorial@unlam.edu.ar)  
[www.unlam.edu.ar](http://www.unlam.edu.ar)

ISBN: 978-631-6611-62-8

Hecho el depósito que marca la ley 11.723  
Prohibida su reproducción total o parcial  
Derechos reservados

## **PRÓLOGO**

Los autores de este libro me han hecho la obsequiosa propuesta de prologar su obra intitulada “Temas de Administración y Finanzas Públicas”.

La Administración y las Finanzas Públicas me han apasionado desde los tiempos mismos de mi cursado del grado universitario, y en una buena parte de mi trayectoria profesional estuve comprometido con la cuestión de la administración y las finanzas públicas. Ya como académico universitario, mantuve el interés en esas áreas disciplinares, al involucrarme en proyectos de investigación, al producir textos de estudio y divulgación y al ejercer la docencia y la dirección de tesis doctorales y de maestrías. Esa experiencia y esas vivencias, me predisponen gratamente a corresponder al honor conferido y ser partícipe, aunque más no sea con estas palabras introductorias, del cuerpo de este libro. Coadyuvo a aceptar el convite, la seguridad que tengo en la seriedad, responsabilidad y laboriosidad de los autores, ambos docentes de Finanzas Públicas del Departamento de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Matanza. Con ellos integro el equipo de un proyecto de investigación, cuyo objeto de estudio es un tema que compone la parte central de este libro: el gasto público, su formulación, ejecución y control.

Pero no debo hablar de mí, sino, en todo caso, de las impresiones y sensaciones que me ha generado el libro, y a eso voy. Como comentario general, quiero expresar la complacencia que me provoca el advertir que el libro no es una mera compilación de unidades temáticas independientes, una miscelánea, o una

recopilación de textos de terceros, sino que hay allí mucha producción cognitiva propia. Además, los tópicos desplegados están eslabonados como si se tratara del desarrollo de un programa de estudios, con claros enlaces entre unos y otros. El lector puede encontrar tratados aspectos del campo de la economía, la contabilidad, el derecho y la administración, expuestos con autoridad académica y habilidad didáctica.

Al completar la lectura, me ha resultado gratificante llegar a la conclusión de que su desarrollo combina equilibradamente teoría general del Estado, el gobierno y la administración con una descripción de las instituciones y de las prácticas reales que tienen lugar al interior de nuestro Sector Público Nacional.

El Estado, que es continente de todas las cuestiones que aborda el libro, se encuentra ahora mismo –y desde hace una década aproximadamente-, en el centro del debate político a nivel global. Está en el foco de la crítica de una corriente ideológica, en algún punto conservadora y autocrática, y en otro extravagante, que se enlaza a lo largo de la geografía política del mundo, ganando posiciones en la estructura del poder formal de cada país. Esta suerte de “internacional” guarda hacia el Estado, y porque no decirlo hacia la democracia representativa misma, recelos, con variantes que van desde proponer su reforma profunda o adelgazamiento extremo hasta su aniquilación total.

El libro se adentra en la administración concreta del Estado nacional, sin prejuicios ni preconceptos, con la objetividad que les brinda a los autores su doble condición de docentes e investigadores, identificando debilidades y capacidades y las formas de superarlas y ponerlas al día.

Considera el papel y la influencia de los órganos políticos del Gobierno en la existencia formal y en el contenido real de los sistemas de gestión y control públicos, reconociendo a la institución de la deliberación política como el espacio legítimo y eficaz para crear y poner en marcha instrumentos de reforma administrativa del Estado.

En varias partes del libro se pone especial énfasis en el servicio civil de la administración pública y en la necesidad de lograr de él una configuración convenientemente capacitada, profesionalizada y estable. Es una visión acertada, porque ahí reside el núcleo de la eficacia de las principales políticas públicas.

Tampoco omiten el problema del cambio climático y de cómo el Estado debe contribuir a su mitigación o estabilización con decisiones y acciones de gestión y compras sostenibles.

Después de haber hecho el recorrido total de la obra, veo absolutamente ratificadas mis seguridades iniciales y siento el deber de invitar a profesores, alumnos y profesionales a entregarse a su lectura con la certeza de que así lograrán nuevos niveles de comprensión sobre la Administración Pública y las Finanzas Públicas, de cuyas fortalezas dependen, en gran medida, el desarrollo económico y humano de las sociedades.

*Daniel Eduardo Martínez*

## **PREFACIO DE LOS AUTORES**

La comprensión del Sector Público, de sus dimensiones e implicancias, de sus finanzas, de sus funciones administrativas y de producción y provisión de bienes y servicios, se ha vuelto decisiva para acercar garantías de efectividad a los principales programas de gobierno de cualquier país.

Siguiendo el orden de esa idea, la presente obra tiene como objetivo brindar un conocimiento abarcador de los principios, normas e instrumentos de organización y funcionamiento del Sector Público, especialmente en materia de actividad financiera.

La actividad financiera incluye la gestión integral e integrada de los recursos y gastos públicos, las cuales están sujetas a directrices constitucionales, legales y reglamentarias y rodeadas de controles políticos y técnicos. El aparato de gestión se construye con normas, teorías, experiencias propias y antecedentes comparados.

Esa actividad financiera tiene un giro hacia una actividad de producción pública, en cuyo proceso los recursos monetarios se transforman en recursos reales con el soporte de procedimientos de contratación y adquisición.

Tanto la actividad financiera como la de producción pública son planificadas, dirigidas, coordinadas, ejecutadas y supervisadas por personas, que son agentes de planta y funcionarios políticos. El alcance de la actuación de estas personas depende de la competencia que tengan acordada por una norma expresa y están obligadas a guardar una conducta ética en el obrar administrativo. Para que esas actividades estén bien encaminadas, se requiere que las plantas se conformen con personas idóneas, operativamente

hablando, y que los funcionarios políticos estén compenetrados de la función en la que han sido colocados. El libro examina los principios, normas y prácticas que regulan el empleo público, ofreciendo una visión completa de su estructura e impacto en la gestión pública.

La actividad financiera se administra con sistemas, órganos, normas y procedimientos. Esta es la concepción de la Ley N° 24.156, de la cual este libro pasa revista a sus partes esenciales. Entre los sistemas, el de crédito público (especialmente el que se instrumenta mediante deuda externa) recibe una relativa mayor atención, teniendo en cuenta su papel de factor condicionante de un desarrollo normal del país desde tiempo inmemorial. El tema “rendición de cuentas” va y vuelve, más de una vez, ya que corresponde a la genética de la democracia representativa y es contributiva al valor “confianza pública”. También se entra en un alto grado de detalle con el sistema de control, teniendo en cuenta que la aplicación allí de las últimas tecnologías de procesamiento de información y de análisis de datos masivos (la inteligencia artificial, por ejemplo) va a tornar obsoletos los criterios actuales de selectividad y posterioridad para adoptar los de universalidad y tiempo real.

Este libro contiene diagnóstico crítico del sistema político, pero, a la vez, considera que la política es el vehículo más idóneo para transformar la realidad. Una recalibración de sus prácticas sería conveniente para fortalecer esas capacidades transformadoras.

En alguna medida los textos de este libro son traslados de producciones propias de los autores, generadas en la práctica de la

docencia, y recogidas principalmente por la Revista de Investigaciones del Departamento de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Matanza (RInCE), pero también de ponencias y presentaciones en jornadas académicas y de divulgación e integrando compilaciones de artículos especializados. Los textos encerrados en un cuadrilátero, con fondotintado, son acotaciones al desarrollo espinal del capítulo, de carácter histórico, anecdótico o analógico, pero relacionadas con el tema principal y que no interrumpen ni cortan su hilo conductor.

En resumen, el libro busca ser un material de conocimiento útil, tanto para estudiantes y docentes universitarios como para profesionales interesados en la administración pública y en las finanzas del Estado, proporcionando una perspectiva razonablemente extendida de cómo el Sector Público opera y de su importancia en la economía y la sociedad.

Buenos Aires, 2024

*Norberto Bruno*  
*Lucas Roberto Fenoglietto*

## **PREFACIO DE LOS AUTORES A LA SEGUNDA EDICIÓN**

Desde la publicación de la primera edición de este libro, el campo de la Administración Pública y de las Finanzas Públicas del Gobierno Nacional han sido atravesados por cambios normativos de evidente impacto, por la emergencia de una nueva visión oficial del Sector Público y por la puesta en práctica de una política de amplia y constante desregulación y simplificación administrativa. No se hacen juicios de valor, se describen hechos. Esas transformaciones son de tal envergadura que no puede omitirse su referencia dentro de la didáctica de esas materias. A esto concurre la presente actualización.

Esta edición mantiene la estructura de capítulos que organizaba la primera, conservando su cantidad, orden y títulos, pero –en todo cuanto lo ameritaba- hemos realizado correcciones, actualizaciones y/o ampliaciones del contenido de aquellos, tanto desde el punto de vista teórico-normativo como en lo que tiene que ver con las prácticas de Administración y Finanzas Públicas.

La presentación y la utilización académica del libro, con los debates e intercambios consiguientes, nos han permitido advertir la necesidad de mejorar la exposición de ciertos temas y la de ahondar en determinados conceptos y técnicas de Administración Pública y de Finanzas Públicas. También han tenido el mismo efecto de retroalimentación comentarios provenientes de lectores, colegas docentes y profesionales, que agregan valor con sus ideas y experiencias de muchos años.

Esperamos que esta segunda edición sea de utilidad para profundizar aún más en el estudio y la comprensión de la teoría y la práctica de la Administración Pública y las Finanzas Públicas.

Estamos comprometidos con la calidad, certitud y actualidad del conocimiento y la información que brindamos a través de nuestra actividad de enseñanza. La confianza recibida de la Universidad que nos arraiga a su proyecto y el espíritu inquieto y de superación que anima a sus alumnos merecen esa actitud responsable y dedicada de nuestra parte. Volvemos a agradecer el apoyo e impulso que nos ha dispensado el señor Rector de la Universidad, de lo que da sobrada cuenta su prólogo a este libro. También son de destacar los comentarios y consejos generosamente suministrados por el Decano y la Vicedecana del Departamento de Ciencias Económicas y por el coordinador de la carrera de Licenciado en Economía, los cuales han sido una guía y fuerza para andar el camino de fructificación de esta obra.

Las denominaciones de algunos conceptos, como por ejemplo las que corresponden a “sector público”, “política fiscal”, “buena administración”, “sistema de control”, tienen la letra inicial de los sustantivos y adjetivos que las componen escrita en tipo mayúscula. Es un rústico recurso visual, apartado de las reglas de la ortotipografía, para destacar su importancia en la vertebración del conocimiento esencial de la Administración y las Finanzas Públicas.

Buenos Aires, 2025

*Norberto Bruno*  
*Lucas Roberto Fenoglietto*

## **APOSTILLAS DE REVISORES DE LA PRIMERA EDICIÓN**

En un mundo globalizado y cada vez más complejo, las Finanzas Públicas han dejado de ser un asunto meramente técnico para convertirse en un tema central en el debate político y social. Las decisiones que se toman en materia de impuestos, gasto público y deuda tienen un impacto directo en la vida de millones de personas, moldeando nuestras sociedades y determinando nuestro futuro colectivo.

Este libro se propone ofrecer una visión integral y actualizada de las Finanzas Públicas, explorando tanto los conceptos teóricos fundamentales como las últimas tendencias y desafíos. A través de un análisis riguroso y accesible, busca brindar al lector las herramientas necesarias para comprender el funcionamiento de las Finanzas Públicas y participar de manera informada en el debate público.

*Julio Alejandro Martínez*

En el mundo actual, comprender las Finanzas Públicas es crucial para tomar decisiones informadas como ciudadano y para contribuir al desarrollo de una sociedad más justa y próspera. En este sentido, la obra se presenta como un recurso invaluable, abarcando de manera exhaustiva los diversos aspectos de las finanzas públicas, desde los conceptos básicos hasta las últimas tendencias y desafíos, ofreciendo una visión completa y accesible sobre este complejo tema, con una organización lógica y estructura clara, lo que facilita la lectura y la comprensión de los contenidos.

Los autores utilizan un lenguaje claro y sencillo, evitando tecnicismos excesivos, lo que lo hace accesible a un público amplio, incluso para aquellos sin formación previa en la materia.

El libro se mantiene actualizado con las últimas tendencias en el ámbito de las Finanzas Públicas, lo que lo convierte en una referencia confiable para estudiantes, profesionales, funcionarios públicos y público en general, convirtiéndose en una herramienta indispensable para comprender el papel fundamental que desempeñan las Finanzas Públicas en el desarrollo económico y social de un país.

*Romina Kabobel*

Mi opinión será breve y concreta. Encuentro que esta obra está haciendo una destacable contribución para acceder a la esencia de las Finanzas Públicas, como teoría y como práctica. Es determinante el hecho de que los conceptos definitorios de Sector Público, Administración Pública y Gestión Financiera Pública estén claramente expuestos y lógicamente ordenados. Esta combinación de virtudes torna al conjunto un desarrollo bien encaminado y comprensible, especialmente para quienes no venimos del área de la economía pública.

Resultan muy pertinentes e inspiradoras las citas autorales a los inicios de cada capítulo.

Los textos de los recuadros, escritos sobre un fondo de color, insertos en cada capítulo acompañando su temática, contienen historias, experiencias de vida y reflexiones sugerentes y aleccionadoras.

Más allá de estas palabras escritas, de manera personal, les he hecho comentarios sobre diseño y gráfica, que espero hayan sido de utilidad.

Estoy persuadido de que esta obra se integrará al acervo bibliográfico de la enseñanza de las ciencias económicas, no sólo para la asignatura Finanzas Públicas, sino también para el área más amplia de la administración y la economía públicas. Agradezco a sus autores haberme solicitado su revisión previa a la edición definitiva, lo cual me ha dado la oportunidad de leerla de antemano y poder ponderarla adecuadamente.

*Darío Pereyra*

## **ÍNDICE**

### ***Prólogo***

(Páginas 3-5)

### ***Prefacio de los autores***

(Páginas 6-10)

### ***Apostillas***

(Páginas 11-13)

### ***Índice***

(Páginas 14-19)

### ***Capítulo I***

## ***ECONOMÍA, ESTADO Y SECTOR PÚBLICO***

División sectorial de la economía. Sector Público y Sector Privado. Sociedad y Estado. La Sociedad. El Estado: Denominadores comunes. El desarrollo histórico del Estado. La aparición del Estado moderno. El Estado en la Política, la Sociología y el Derecho. Las capacidades del Estado. El nacimiento de un Estado-Nación. Buen Estado, buen Gobierno, buena Administración. Borges y el Estado. Naturaleza y alcances del Sector Público: ¿qué es? ¿qué funciones cumple? ¿cómo está configurado? Algunas teorías sobre el origen y existencia del Sector Público. Sector Público en Argentina. El Sector Público en la Contabilidad Nacional. Economía general y economía del Sector Público. Conclusiones y reflexiones.

(Páginas 20-52)

## ***Capítulo II***

### ***EL SECTOR PÚBLICO EN ACCIÓN***

La Gestión Pública. Concepto, contenido y principales características de la Gestión Pública contemporánea. Gestión pública posburocrática: tendencias, escuelas, modelos. Producción pública. Gestión pública sostenible. Conclusiones y reflexiones.

(Páginas 53-72)

## ***Capítulo III***

### ***EL ROL DEL SECTOR PÚBLICO EN LA ECONOMÍA***

Política Económica, Fiscal y Presupuestaria. Finanzas Públicas o Economía del Sector Público. Actividad financiera del Estado. Brevísima historia de la evolución de los recursos y gastos públicos. El gasto público en la Constitución y en la Ley. Bienes públicos o sociales. Conclusiones y reflexiones.

(Páginas 73-99)

## ***Capítulo IV***

### ***INSTRUMENTOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA***

La administración financiera del Sector Público. Contenido y objetivos de la administración financiera del Sector Público. Marco normativo de la administración financiera del Sector Público Nacional (Ley N° 24.156). Enfoque metodológico de la Ley N° 24.156. La administración financiera como sistema. Subsistemas sustantivos de administración financiera: presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad gubernamental. Conclusiones y reflexiones.

(Páginas 100-106)

## ***Capítulo V***

### ***SISTEMA PRESUPUESTARIO***

Concepto. Presupuesto público y privado. Historia del presupuesto. El presupuesto público y la Constitución Nacional. Ley N° 24.156. Proceso presupuestario. Normas jurídicas. Formulación, discusión y aprobación, ejecución, evaluación y control. Clasificadores presupuestarios. Cierre y rendición de cuentas. Conclusiones y reflexiones.

(Páginas 107-142)

## ***Capítulo VI***

### ***SISTEMA DE CRÉDITO PÚBLICO***

Crédito Público. El crédito público en las constituciones democráticas. El empréstito como crédito público. Naturaleza jurídica del empréstito público. El crédito público en la Ley N° 24.156: definición, fines, tipología y requisitos de concertación. Deuda Pública: concepto y clasificación. Órganos del sistema de crédito público. El financiamiento internacional y multilateral. Cesaciones y reestructuraciones. Conclusiones y reflexiones.

(Páginas 143-169)

## ***Capítulo VII***

### ***SISTEMA DE TESORERÍA***

Composición y objetivos del sistema. Tesorería General de la Nación. Competencias. Cuenta Única del Tesoro. Situaciones previas a la implantación de la Cuenta Única. Reingeniería de procesos al interior de la administración financiera pública. Conclusiones y reflexiones.

(Páginas 170-178)

## ***Capítulo VIII***

### ***SISTEMA DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL***

Funcionalidad de la Contabilidad. Objetivo del Sistema de Contabilidad Gubernamental. Contaduría General de la Nación. Principios de contabilidad generalmente aceptados para el Sector Público Nacional. Cualidades de la información contable. Conclusiones y reflexiones.

(Páginas 179-200)

## ***Capítulo IX***

### ***RÉGIMEN DE COMPRAS Y CONTRATACIONES***

Instrumentos de la gestión pública. La contratación pública. Teoría de la contratación pública. Principios y reglas de la contratación pública. Tipología de la contratación pública. Oficina Nacional de Contrataciones. Teoría de la subasta. Subasta pública. Compras públicas sostenibles. Riesgos en las contrataciones públicas. Conclusiones y reflexiones.

(Páginas 201-229)

## ***Capítulo X***

### ***EMPLEO PÚBLICO***

Empleo Público. Normativa aplicable. Modalidades. Principales desafíos del empleo público argentino. Conclusiones y reflexiones.

(Páginas 230-238)

## ***Capítulo XI***

### ***SISTEMA DE CONTROL***

El control del Sector Público. Concepto y clasificación del control. Control político, técnico y social. Transparencia y control. Historia de las instituciones de control en Argentina. Los sistemas de Control del Sector Público en la Ley N° 24.156. Entidades de control interno y externo de la administración pública. La auditoría integral. Auditoría de economía, eficiencia y eficacia. Los organismos de control en la Constitución Nacional. Conclusiones y reflexiones.

(Páginas 240-291)

## ***Capítulo XII***

### ***LA ÉTICA EN LA GESTIÓN PÚBLICA***

Valores, principios y normas de la conducta pública. La ética y la política. Los conflictos de valores e intereses en el ejercicio de la función pública. Los valores éticos como infraestructura del control. Corrupción, delito y control. Reformas institucionales para la prevención y la detección de la corrupción. Causas y consecuencias de la corrupción. Conclusiones y reflexiones.

(Páginas 292-312)

## ***Capítulo XIII***

### ***LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y EL ESTADO***

Inteligencia artificial. Funcionalidades y aplicaciones. Vinculación con el Estado. Principales desafíos. Experiencias internacionales del uso de la inteligencia artificial en el Sector Público. Perspectivas futuras. Conclusiones y reflexiones.

(Páginas 313-336)

## ***Capítulo XIV***

### ***LAS INSTITUCIONES, EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA***

Las buenas instituciones. Instituciones, desarrollo, gobernabilidad y liderazgo. Conclusiones y reflexiones.

(Páginas 337-345)

### ***EPÍLOGO***

(Páginas 346-350)

### ***BIBLIOGRAFÍA GENERAL***

(Páginas 351-355)

### ***CUESTIONARIO PARA AUTOEVALUACIÓN***

(Página 356-366)

### ***SIGLAS Y ABREVIATURAS***

(Página 367-368)

## CAPÍTULO I

### ECONOMÍA NACIONAL, ESTADO Y SECTOR PÚBLICO

*“Ahora bien, el Estado no puede subsistir más que con leyes que obliguen a todo el mundo; pues, si todos los miembros de una sociedad quieren eximirse de las leyes, disolverán ipso facto la sociedad y destruirán el Estado”. Baruch Spinoza*

#### I.1. La división sectorial de la economía.

Desde el punto de vista productivo se reconocen actualmente en la economía cuatro sectores, a saber:

- **Sector primario:** fundamentalmente, producción extractiva.
- **Sector secundario:** industria manufacturera.
- **Sector terciario:** servicios técnicos, profesionales, comerciales, financieros, y de transporte, principalmente.
- **Sector cuaternario:** economía del conocimiento.

Teniendo en cuenta notas tan caracterizadoras de un ente o entidad, como lo son sus formas de organización y los procesos de producción y distribución de bienes y servicios, el control sobre su propiedad y las decisiones políticas y económicas, y la apropiación de los resultados de esas funciones, podemos dividir la economía de un país en dos grandes sectores: Sector Público y Sector Privado.

#### I.2. El Sector Público.

“Sector Público” es un concepto proteico. Algunas definiciones lo superponen al de Estado. Otras lo estiran de tal modo que, además de cubrir al organigrama de la administración pública, alcanza a formas asociativas de personas humanas que, sin pertenecer al aparato administrativo-funcional del Estado, realizan actividades de interés público (por ejemplo, las entidades

civiles que tienen asignado por ley el poder de policía sobre el ejercicio de determinadas profesiones universitarias). Aquí tomaremos lo de “sector” con el sentido de “parte” de un “todo”. Este “todo” es la economía de un país, representada por el sistema/modelo de organización de los recursos que adopta una sociedad para la producción y distribución de bienes y servicios y la asignación de las rentas generadas por esas actividades. Los órganos y entes de propiedad y/o con personalidad estatal, gestionando recursos para cumplir funciones gubernamentales, formular y ejecutar políticas, y producir y proveer bienes y servicios, constituyen el “Sector Público”. El mentado sector es el aparato administrativo del gobierno del Estado, con sus recursos y competencias. Es una acepción a la que le dan dirección y fuerza, forma y sustancia, los instrumentos legales y los recursos patrimoniales, económicos y financieros puestos a disposición de las autoridades y administradores del gobierno. El Sector Público y el Sector Privado tienen, cada uno por separado, su propia identidad y campo de acción. El Sector Público se solapa o identifica con la hacienda del Estado, y su gestión es esencial para el adecuado ejercicio de los poderes de gobierno.

### **I.3. Sociedad y Estado.**

Así como el Sector Público, en el sentido específico de administración de la hacienda pública, no representa todo lo que significa el Estado, tampoco el Sector Privado es toda la Sociedad ni la fuente exclusiva de sus mejores valores y riquezas. El proceso sobre el origen y la formación de la Sociedad y el Estado tiene más de una explicación. Las teorías existentes al respecto son apasionantes, pero solo nos limitaremos en este apartado a rozar la

superficie de algunas de ellas. Será una revisión ligera, sin la hondura, por supuesto, que requeriría una introducción a la materia, por ejemplo, “Sociedad y Estado”.

### **I.3.1. La Sociedad.**

Comencemos por la Sociedad porque esta antecede en el tiempo histórico al Estado. A medio camino de la indagación lingüística encontramos la voz latina *societas*, que significa asociación, compañía, y si continuamos el descenso hasta la raíz etimológica nos encontraremos con el término *socius*, que quiere decir compañero, acompañante. Obviamente, que nuestro foco de interés está en las sociedades humanas, dejando a un lado la perspectiva económica y jurídica que interesa a las sociedades comerciales. La Sociedad es un colectivo de gente, de personas que sienten la necesidad de vivir comunicadas y cooperantes porque comparten intereses y valores, una experiencia histórica y una tradición cultural. La comunidad organizada de personas humanas existe desde que el *sapiens* comenzó a poblar el planeta, aunque su estructura y sustancia vivencial fueron experimentando cambios radicales a lo largo de la historia. Sociedad se define generalmente como una agrupación natural o pactada de personas, con el fin de cumplir, mediante la mutua colaboración, todos o algunos de los fines de la vida. En esta definición podemos distinguir dos corrientes, la de la naturaleza y la del pacto o contrato.

De acuerdo con la primera, la Sociedad es una propensión de la vida del hombre, direccionada y acotada por la naturaleza y las necesidades humanas. Aristóteles (1989), partiendo del principio de que el hombre es por naturaleza un animal político y social, expuso

una teoría del desarrollo humano en ese contexto, que va desde la Familia hasta la Sociedad.

La segunda corriente lleva el nombre de “contractualismo” y se basa en la teoría del pacto. Afirma que la Sociedad no es obra de la naturaleza sino de la decisión consciente y deliberada de los seres humanos de acordar, en beneficio de todos, una forma de convivencia, la que también establece una autoridad a la que se someten voluntariamente. Sostiene que el primer estado natural del hombre fue el aislamiento, y el pacto surge para superar esa situación, dando lugar a la sociedad política donde la autoridad se constituye para asegurar los derechos de quienes la integran. En el proceso de la unión contractual se consuman entonces dos tipos de pacto: el de asociación, por el que se regula todo lo concerniente a la segura conservación de los individuos otorgantes, y el de sumisión, mediante el cual se instaaura un poder político para el gobierno de las relaciones sociales y al que las personas gobernadas proclaman o comprometen obediencia (Hobbes, 1940).

Saborido (2002) plantea una tercera explicación. El origen de la Sociedad no sería consensual, sino producto de la ordenación impuesta por quien tiene la fuerza necesaria para hacerse obedecer.

### **I.3.2. El Estado.**

#### **I.3.2.1. Denominadores comunes.**

El Estado es la cabeza política de la Sociedad y utiliza al Sector Público para llevar adelante con eficacia ese rol. Puede encontrarse en la teoría jurídica, política, sociológica y económica, elaborada a lo largo del tiempo, una diversidad de enfoques y posiciones respecto de la definición de Estado. Sin embargo,

también es posible identificar en esa variedad de visualizaciones algunos denominadores comunes, como ser:

- El Estado es un conjunto de instituciones, entre las cuales se encuentra la que controla el ejercicio de la violencia y la coerción como medio para mantener un orden jurídico y social generalmente aceptado.
- Estas instituciones están enmarcadas en un territorio geográficamente delimitado.
- El Estado monopoliza el establecimiento de normas dentro de su territorio, circunstancia que tiende a crear una cultura política común, compartida por todos los ciudadanos.

#### **1.3.2.2. El desarrollo histórico del Estado.**

##### **El Estado como producto social.**

Las sociedades primitivas carecieron de un Estado como ente ideal receptor de la autoridad para mantener un determinado estilo de organización jurídica, política, social y económica. En su lugar, esos agrupamientos humanos o poblaciones se mantuvieron reunidos y aglutinados alrededor de otras entidades o instituciones, como la familia, el linaje, la tribu, la raza, el clan, y -dentro de ellas- tenían, o daban supremacía, a condiciones personales como la ancianidad, la sabiduría, el coraje personal, el carisma, la capacidad de organización y conducción, etc. Esas condiciones personales o valores determinaban el liderazgo, la autoridad, la legitimidad de mando, y conferían títulos suficientes para imponer sanciones, adjudicar recompensas y establecer símbolos capaces de preservar la cohesión social. Muchas veces, varios de esos agrupamientos, pueblos o comunidades, aparecían compartiendo

una misma geografía, un mismo hábitat natural, o estaban asentados en una misma comarca. Tenían más de un lazo en común, podían tener necesidades o intereses comunes, pero estaban fragmentados políticamente. No había la entidad política que los articulara, que impusiera las reglas de cumplimiento general y que asumiera la satisfacción de las necesidades colectivas y el patrocinio de los intereses generales. Ese tipo de entidad política empezó a cobrar volumen y forma con la transferencia de funciones y prerrogativas desde ciertas corporaciones y sectores privilegiados a una autoridad central, la cual fue tomando a su cargo, progresivamente, la administración general de la región, la nación o el país. Ese proceso de transferencia dio lugar al surgimiento de instituciones y órganos de gestión política y administrativa hasta entonces desconocidos. Esa autoridad central fue succionándole poderes y potestades a los señores feudales, a la aristocracia y a la Iglesia. El Estado con la funcionalidad y el perfil que le conocemos actualmente, que son los del Estado-Nación, no tiene más de 200 años de vida. El Estado es un requerimiento de la vida social. Las sociedades quieren mantenerse unidas porque saben, intuitivamente, que así tienen más chances de lograr una vida mejor, obtener constantemente mayores niveles de bienestar y de civilidad. Para constituir y sostener esa unión en el tiempo, así como para lograr otros objetivos de bien común (por ejemplo, los que enuncia el Preámbulo de nuestra Constitución), necesitan un Estado. Una sociedad sin Estado está prácticamente incompleta y condenada al estancamiento y hasta la disolución. Es el reino de las “sociedades particulares”, donde las funciones típicamente públicas están “privatizadas”. Se entiende que es indispensable construir y

mantener un buen Estado. La historia registra casos de sociedades que se agotaron a causa de estados fallidos.

### **Otras visiones del Estado.**

Para el marxismo original, el de Marx y Engels, el Estado no es un producto social, creado por un consenso expresado en forma igualitaria y libre para prevenir y arbitrar los conflictos y armonizar los intereses divergentes desde una posición independiente, sino un instrumento de la clase dominante para imponer y mantener un cierto tipo de acuerdo de convivencia que conviene a sus intereses de clase (Engels, 2017).

Desde la otra punta del espectro ideológico, representada por el anarco-capitalismo, se ve al Estado como una amenaza totalitaria bajo una mascarada de democracia liberal, como una maquinaria retardataria, como una organización "...del robo sistematizado" (Rothbard, 1982), contraria a los principios vitales, honestos y evolutivos de la sociedad humana que son la propiedad privada y el contrato voluntario. El Estado no tiene razón de ser, debe ser abolido, ya que todas las funciones que se arroga como de producción pública pueden ser realizadas de forma más eficiente y justa por el mercado libre. Esto incluye la justicia, la seguridad y la defensa (Rothbard, 1982).

El Estado de nuestro tiempo, con la configuración que le han dado las llamadas democracias liberales, no es un ente que se define por el mando y las exacciones que impone a la Sociedad, sino principalmente por las instituciones que le predeterminan, las que garantizan la limitación del poder y la rendición de cuentas de los gobernantes, la supremacía de la ley como freno a los caprichos de las autoridades, la libertad individual, el derecho de

propiedad y la igualdad ante la ley, entre otras. Con el Estado democrático moderno, el derecho y la razón legal pasaron a ser los marcos ordenadores de la Sociedad.

La palabra Estado suele connotar burocracia, gasto, impuestos. Estas cosas siempre están presentes, en mayor o menor medida, cualquiera sea el régimen político. Pero el Estado no se define por y a través de ellas: son su apariencia. El nacimiento y la evolución del Estado se explican por la existencia de necesidades públicas (las que son comunes a todos), necesidades que surgen de la vida colectiva y que no pueden ser satisfechas en forma individual. Estas necesidades pueden originarse en intereses y valores de una comunidad, de un colectivo de gente que comparten un historial de vivencias o una herencia de costumbres. No tiene voluntad propia sino que funciona tal y como quieren que lo haga sus conductores. La conducción del Estado en las democracias representativas es asunto de la Política. Para llevar adelante su gobierno y administración, el Estado es ocupado por los políticos elegidos y designados y por el servicio civil (los empleados) y, entre los dos, dan vida a su gestión. El gobierno es mayormente una responsabilidad de la clase política.

### **I.3.2.3. La aparición del Estado moderno.**

Lo que denominamos actualmente Estado moderno apareció primero en Francia e Inglaterra. Allí fue el resultado de un proceso de formación articulado en gran medida por la guerra entre reinos y reyes. Las casas de los *Valois* y de los *Tudor* fueron, en sus respectivos territorios, artífices de ese alumbramiento. Las victorias otorgan derechos e imponen exclusiones y sumisiones. La dominación y la imposición tienden a la concentración del poder en

una sola autoridad para obtener el monopolio del uso de la fuerza y de los recursos económicos. El rey requerirá recursos fiscales para poder financiar la guerra, y a través de ella obtendrá también recursos.

Este proceso de monopolización del poder responde en un primer estadio a intereses privados de las familias reales, pero con el tiempo fueron apareciendo los intereses públicos, expresados en exigencias de seguridad y protección por parte de las poblaciones que reconocían obediencia a la autoridad. En efecto, para la época de la Alta Edad Media, la población del mundo occidental estaba compuesta mayormente de campesinos, indefensos frente a los frecuentes ataques de veteranos guerreros que hacían del saqueo de casas y campos una forma de vida; entonces los agrupamientos poblacionales afectados estuvieron dispuestos a pagar un precio a quienes tuvieran la capacidad militar de repeler a esas bandas de forajidos. Es precisamente este cambio, acompañado de la conformación de un aparato administrativo para gestionar el monopolio de la autoridad pública, lo que muestra el paso, de la simple concentración del poder en una persona o grupo limitado de personas, a lo que hoy reconocemos como Estado moderno. La institucionalización también se manifestó en la imposición de un conjunto de normas para regular la vida social (Suárez Fernández, 1984).

En el siglo XX, y particularmente después de la II Guerra Mundial, el desarrollo económico pasó a ser visto como un bien público, y el Estado amparó en este objetivo superior sus intervenciones con acciones como la nacionalización de empresas, la regulación de los mercados y la coordinación industrial y del

comercio exterior. Para fines de los '70 se hace visible el fenómeno de surgimiento o renacimiento de ciertas corrientes intelectuales que presentan argumentos y evidencia contrarios a un Estado grande. Allí está la escuela de Chicago sentenciando que el Estado "...debe retirarse por completo de la administración del desarrollo". Es el momento en que empieza a tejerse el Consenso de Washington con su doctrina del "Estado mínimo", la que postula la concentración del Sector Público en cumplir bien sus cometidos esenciales. Seducidos por esa ideología, o directamente obligados por los organismos internacionales de crédito, los gobiernos comprometidos financieramente y/o con problemas de sector externo desactivan, retraen y contraen el Estado con medidas y acciones de privatización, desregulación, transferencias de activos y competencias al Sector Privado; en algunos casos, adquieren tal irracionalidad fundamentalista que significan verdaderos descuartizamientos o desmembramientos del aparato estatal. Finalmente, en muchos casos de privatizaciones (la del agua corriente, por ejemplo), el Estado no desempeñó eficazmente las funciones esenciales y el mercado, por la alta desregulación, quedó librado a las fuerzas de una codicia desenfrenada. En el pasado no muy lejano, el comportamiento de empresas privadas, como proveedoras de agua potable de red, fue estragador en ciertos países en que resultaron concesionarias del servicio público. El siglo XXI ha albergado crisis de alcance global cuyo abordaje requirió un cierto protagonismo del Estado en todas partes del mundo. Por ejemplo, la de 2008, con origen en las hipotecas de baja calidad y la insolvencia bancaria, lo mostró activo en materia de regulación y control de los mercados, de estabilización económica y de coordinación financiera y comercial. El avance

sostenido de la pandemia del COVID 19 por la geografía y pueblos del mundo en el bienio 2020-2021 puso a prueba las capacidades del Estado para encarar el grave problema en sus varios frentes: el sanitario, el económico y el social. En ese contexto, los gobiernos echaron mano a reservas para contingencias o generaron fondos adicionales oextraordinarios para orientarlos prioritariamente hacia el fortalecimiento del sistema de salud y, al mismo tiempo, de la economía nacional. También fue eficaz la cooperación entre gobiernos en las tareas de aislar el virus, secuenciar su genoma y poner el resultado a disposición de los laboratorios para la producción de vacunas a escala global.

#### **I.3.2.4. El Estado en la Política, la Sociología y el Derecho.**

Ya dijimos que el concepto Estado tiene diversas presentaciones, lo cual es explicable teniendo en cuenta los muchos factores que confluyen en él y los variados enfoques con los que se lo examina, provenientes de disciplinas tales como la Política, la Sociología, y el Derecho, entre otras.

En el ámbito del Derecho, el concepto Estado se construye a partir de la conjunción de tres elementos: Pueblo, Territorio y Soberanía. Entre los juristas, es comúnmente aceptada la definición de Mortati (1991): El Estado es "un ordenamiento jurídico para los fines generales que ejerce el poder soberano en un territorio determinado, al que están subordinados necesariamente los sujetos que pertenecen a él".

Una mirada amplia del tema, que incluya aspectos políticos y sociológicos, permitiría reconocerle al Estado el cumplimiento de funciones tales como la generación y el mantenimiento de una cierta institucionalidad, la imposición de un orden legal, consensos y

paz interior, la organización general de la economía y de los mercados, la defensa y las relaciones internacionales.

Entre esas funciones aparece aludida la coacción, y su ejercicio es lo que ha caracterizado a muchas definiciones de Estado. Por ejemplo, Weber (2003) sostiene que por Estado "debe entenderse un instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida de que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente".

El Estado pasa a ser, con esas funciones reconocidas, un marco y un instrumento indispensable para el desarrollo económico, político y social de cualquier país. Para que el Estado cumpla cabalmente esos papeles, es necesario que el sector de la política que lo conduce lo entienda como un "efector de bienestar en el organismo de la sociedad" y no como un "botín de guerra". Por parte de la ciudadanía, es necesario que esté arraigada sólidamente la consciencia de ser analíticos y mesurados en el momento de elegir a quienes lo conducirán y de exigirles conductas decentes y responsables y reformas normativas cuando sea de toda evidencia que las prácticas políticas y administrativas se están percujiendo. La disposición de capacidad estatal es condición fundamental para enfrentar en forma más exitosa los problemas estructurales de atraso económico y de pobreza generalizada; es esencial, además de la voluntad política de hacerlo, la existencia de capacidad de gestión. Sin esta, la disponibilidad de recursos es vana, ya que no ha de estar presente la inteligencia directiva que los organice y que encamine los esfuerzos en el buen sentido. Una política pública, un programa público sin capacidad de gestión es

agregar un problema a los que se quiere resolver, ya que pronto van a aparecer los costos de ineficiencia, el derroche de recursos y la liviandad en los controles.

Para Kelsen (2019), el Estado es la institucionalización jurídica y política de la Sociedad, que tiene como elementos constitutivos esenciales el poder público, el territorio y el pueblo.

Desde el punto de vista idealista, el Estado debiera ser el ente protector de la sociedad civil en su conjunto, promoviendo el desarrollo humano y económico. El Estado existe para consumir un proyecto de vida en común y para protegerlo y reproducirlo a lo largo del tiempo. El Estado se explica por las aspiraciones naturales de las personas de estar en paz con sus congéneres y de progresar material y humanamente.

#### **I.3.2.5. Las capacidades del Estado.**

Cuando responde eficazmente a su razón de ser, el Estado concreta dos cohesiones: la nacional y la social. Cuando no alcanza estos objetivos, o los pierde una vez logrados, se convierte en un Estado fallido. Problemas públicos, como el constante declive económico y del bienestar general, la inseguridad en sentido amplio, la pobreza extendida, ponen a prueba esas cohesiones y reclaman un protagonismo activamente eficaz del Estado.

Reiteramos, para ser enfáticos, la condición necesaria: El protagonismo del Estado rendirá los frutos esperados si está acompañado de razonables capacidades de planificación, ejecución, evaluación y control.

Una de las capacidades que se le exige al Estado de este tiempo es que sea previsor y proactivo. Un Estado con esas

capacidades aplica criterios de planificación estratégica para hipotetizar sobre escenarios locales y globales del futuro, identificar los riesgos y desafíos que probablemente estarán por delante y adoptar las decisiones y acciones concurrentes a su resolución y al mejor posicionamiento del país. La previsión de la siniestralidad de grandes proporciones y costos y la preparación para enfrentarla una vez desatada deberían ser parte natural de esas capacidades.

Para que el Estado pueda adquirir, conservar y fortalecer capacidades previsoras y proactivas también es necesario -como para las otras capacidades- que la política y sus actores lo entiendan como un vector del interés general y no como una “propiedad facciosa”.

La eficacia política en el buen sentido del término reclama un aparato estatal “inteligente”. Un Estado “inteligente” sabe lo que tiene que hacer por sí y lo que debe controlar que otros hagan bien y cómo controlar que así sea; sabe dónde y cómo obtener, de manera eficiente y equitativa, los recursos para su funcionamiento y las necesidades públicas, y presupuesta y evalúa su utilización. Un Estado “inteligente” es un Estado fuerte, con un servicio civil estable, profesionalizado, responsable e íntegro. Lo que en nada contribuye a lograrlo es que, con cada turno diferente de gobierno, se ocupen los espacios de la “burocracia técnica” con improvisados que sólo llegan allí porque son militantes partidistas, amigos o incondicionales del jerarca político o producto de prestaciones o recompensa de favores. Es inherente a su fortaleza operativa el abrirse *motu proprio* a la observación ciudadana de sus actos, en forma completa y *en tiempo real*.

## EL NACIMIENTO DE UN ESTADO NACIÓN

La fundación del Estado nacional argentino, o dicho de otra manera, el completamiento o perfeccionamiento final de su organización, tiene lugar -de acuerdo con la visión de un grupo de historiadores- entre 1853 y 1890, espacio de tiempo en el cual se van adquiriendo y consolidando las condiciones caracterizadoras del concepto tradicional: territorio, soberanía, población, identidad nominal y orden jurídico. EL orden jurídico principal lo provee la Constitución Nacional, sancionada el 1° de mayo de 1853. El 8 de octubre de 1860 se adopta la denominación de "República Argentina". El proceso tuvo sus vicisitudes con alzamientos militares contra el gobierno federal. En esos prácticamente cuarenta años de nueva vida institucional se suceden, de manera regular y constitucional, cuatro mandatos presidenciales, en los que quedan instalados mojones importantes en el camino de la consolidación del Estado nacional.

Bartolomé Mitre (1862-1868). Instauración de la Corte Suprema de Justicia. Implementación del Código de Procedimientos en lo Civil y Comercial. Nacionalización de la Aduana de Buenos Aires. Residencia de las autoridades nacionales en Buenos Aires.

Domingo Faustino Sarmiento (1868-1874). Realización del primer censo nacional. Sanción del Código Civil. Expansión significativa de las líneas ferroviarias y telegráficas. Ley de Contabilidad y Organización de la Contaduría Nacional (N° 428).

Nicolás Avellaneda (1874-1880). Ley General de Inmigración y Colonización. Ley de Capitalización de Buenos Aires. Creación de la Casa de Moneda. Creación de la Gobernación de la Patagonia.

Julio Argentino Roca (1880-1886). *Leyes Laicas* (Educación Común, Gratuita y Obligatoria. Registro Civil. Matrimonio Civil). Tratado de límites con Chile de 1881. Ley N° 1532 de Territorios Nacionales. Creación de la primera moneda nacional.

**Fuentes:** Casa Rosada-Presidencia (página web); Hilda Sabato, Historia de la Argentina 1852-1890, Siglo XXI editores, 2016.

### I.3.2.6. Buen Estado, buen Gobierno, buena Administración

Tener un gasto público relativamente alto no significa necesariamente tener más y mejor Estado. El gasto puede que haya alcanzado una magnitud considerable, pero si no han salido de él bienes y servicios en cantidad y calidad convenientes a las necesidades, prioridades y urgencias públicas, lo que tendremos entonces es un Estado "meramente gastador", junto a una mala y/o deshonesta conducción de los asuntos de gobierno. Un Estado no puede responder al desafío de construir una sociedad abierta,

pluralista, emprendedora y creativa cuando no tiene cerebro conductor (plan de gobierno), cuando carece de un brazo ejecutor eficiente (administradores y agentes idóneos) y cuando sus negocios y relaciones están atravesados por el interés y el lucro personal (la corrupción).

La reconstrucción de la zona “cerebral” del Estado debe estar acompañada de reformas en su sector público ejecutor, de forma que los planes y los programas generen realmente valor social.

Siempre será vital que el Estado pueda cumplir su rol histórico de cohesionador de la sociedad. La eficacia en tal aspecto impone, de acuerdo con los “nuevos vientos del clima social”, un cambio organizacional y de prácticas políticas y administrativas, de modo que quede atrás el tipo prevaleciente de Estado altivo, ocultador, derrochador y distante y ocupe el centro de la escena una configuración más democrática, más republicana, más cercana a la gente, a sus necesidades, aspiraciones y prioridades.

Probablemente el debate más recurrente en economía es el del dilema Estado-mercado, que parte de la base de que existe un *trade-off* entre ellos, es decir, de que hay una oposición entre ambas instituciones, espacios o conceptos y que elegir más de uno de ellos es elegir menos del otro. No está bien planteado el problema. Un gran mercado y un buen Estado no son términos antitéticos o incompatibles, ni mutuamente excluyentes. Al contrario, el funcionamiento de un mercado amplio, vigoroso y competitivo es la mejor prueba de la existencia de un Estado eficaz. Es un mercado donde organismos estatales y regulaciones públicas eficientes y el aliento al espíritu innovador y emprendedor son capaces de denunciar y/o abortar cualquier intentona perdurable de

abuso o posición dominante. Un Estado que ha logrado eso, es un Estado que ha conseguido un primer éxito inicial. Su éxito será completo cuando logre, mediante instrumentos de política económica, fiscal y presupuestaria, establecer una perceptible y constante tendencia hacia una organización de la sociedad cada vez más integrada y equitativa. No necesariamente tiene que ver con un gran gasto público, sino con funciones estatales correctamente orientadas y desarrolladas. Esto es, con un Estado bien gobernado y con un gobierno bien administrado.

El Buen Gobierno (Rosanvallon, 2015) es una forma de conducir el Estado basada en principios y prácticas tales que permitan:

- Acumular “capital social”, esto es, el entramado de relaciones de confianza que necesita toda sociedad para progresar humana y económicamente.
- A los ciudadanos, participar en forma más cercana y constante de la gestión del gobierno y del control de los gobernantes.

#### **BORGES Y EL ESTADO.**

El Maestro seguía en la cuestión la visión de Herbert Spencer, padre del anarquismo individualista y autor de “El hombre frente al Estado”. La filosofía de Spencer en la materia se concentraba en esta consigna: “el máximo de individuo y el mínimo de Estado”. Borges era consciente, sin embargo, de que la raza humana no podía prescindir del Estado a corto plazo, sino que iba a ser necesario el transcurso de varios siglos y que, por supuesto, él no lo llegaría a ver “Para eso se necesitaría una humanidad ética, y además, una humanidad intelectualmente más fuerte de lo que es ahora, de lo que somos nosotros...”. En el marco del mismo tema, supo describir el sentimiento que el argentino promedio de su tiempo albergaba en su corazón hacia el Estado y sus normas. Así dijo: “Se da, también, una suerte de picardía desinteresada; ante un reglamento, nuestro hombre se pone a conjeturar de qué manera podría burlarlo. Nos cuesta concebir la realidad de las relaciones impersonales. El Estado es impersonal; por consiguiente, no debemos tratarlo con exceso de escrúpulos; por consiguiente, el contrabando y la coima son operaciones que merecen el respeto y, sin duda, la envidia”. Los argentinos carecen de una identificación con el Estado, situación que atribuye “a la circunstancia de que, en este país, los gobiernos suelen ser pésimos o al hecho general de que el Estado es una inconcebible abstracción”.

**Fuentes:** Felipe Pigna, El Historiador, Nota sobre los argentinos; Herald Ernest Lewald, Argentina, análisis y autoanálisis, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1969.

#### **I.4. Naturaleza y alcances del Sector Público.**

En la naturaleza existencial del Sector Público aparecen órganos, sistemas de administración y oficinas del Estado. Esa naturaleza está brindando una definición por enumeración de los elementos del conjunto, al modo que lo hace el artículo 8° de la Ley N° 24.156. Debido a que el Estado es un ente concebido para organizar y conducir la vida general de una sociedad, se entiende que aquello que es estatal es público, en el sentido de que no pertenece a una persona o a una agrupación limitada de personas, sino que es propiedad de todos los habitantes del territorio donde él se erige.

A través de los organismos del Sector Público, el Estado ejecuta sus políticas, cumple con sus funciones y garantiza el cumplimiento de la ley. Las personas con más poder y mando en el Sector Público son elegidas mayormente, en las sociedades

abiertas y pluralistas, por la población a través de elecciones. El resto del funcionariado y los empleados públicos son generalmente nombrados por aquellas personas que representan a la comunidad, a la Sociedad.

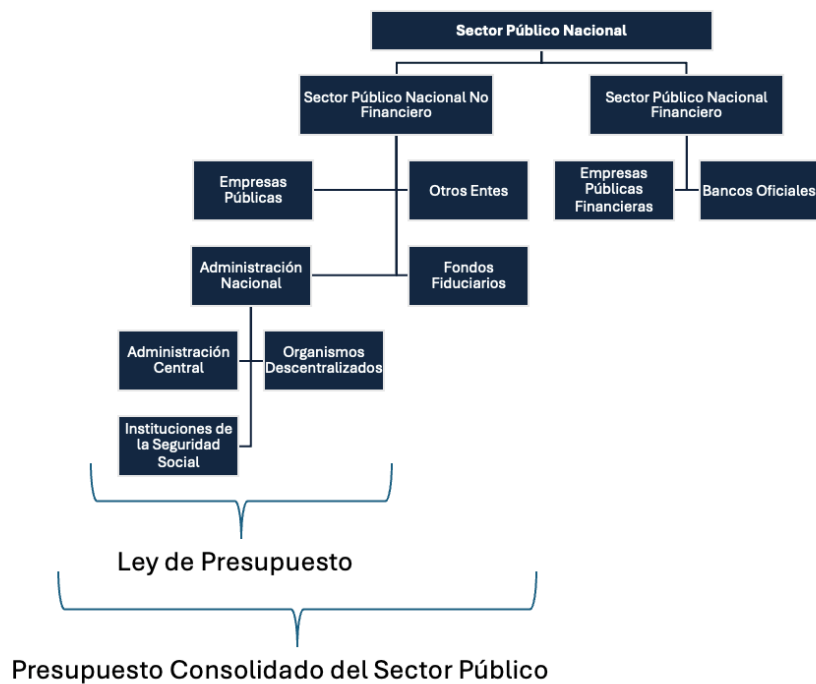
Aunque las características del Estado dependen de cada país, lo habitual es que el Sector Público represente un gran porcentaje de la economía nacional: realiza inversiones millonarias, emplea a miles de personas, hace cuantiosas transferencias monetarias, entre otras.

En las economías y sistemas políticos del siglo XX era común que la prestación o entrega de servicios básicos para la sociedad estuviera a cargo, exclusiva o casi exclusivamente, de empresas públicas, es decir, de establecimientos que formaban parte del Sector Público. En general, se llegaba a esta situación de alta o única presencia estatal por la vía de la nacionalización de empresas privadas preexistentes, muchas veces de capitales extranjeros cuando la localización era en América Latina. En la Argentina de los años 40 y 50 del siglo XX, ese fue el caso de los servicios de electricidad, gas, agua y telefonía, ya que pasaron a ser brindados por el Estado. En algunos países, pudo darse una convivencia o complementación entre los nuevos gigantes o conglomerados públicos y prestadores del Sector Privado, manteniendo cada uno su personalidad jurídica. También aparecieron empresas mixtas como resultado de la asociación del Estado con inversores privados para posicionar al país en sectores que la conducción política del Estado consideraba estratégicos.

El Sector Público, por lo menos en el sentido de la Ley N° 24.156, no es todo el Estado, es una parte de él. En ese marco

restringido, el Sector Público es, principalmente, el soporte y el vehículo de la política pública y de las responsabilidades primarias e indelegables del Estado a cargo del Poder Administrador. Es la organización administrativa que se da el Estado para colaborar con la consecución de los objetivos que informan su existencia.

El alcance del Estado, y por ende del Sector Público, han dado lugar a posiciones doctrinarias diferentes entre las corrientes políticas más tradicionales en occidente, es decir, marxismo, socialdemocracia y liberalismo. En general, los marxistas están a favor de un gran espacio estatal con establecimientos y empresas propios, al menos en los sectores fundamentales de la economía. Los socialdemócratas tienden a propiciar la existencia de un Estado de tamaño medio, que se dedica principalmente a la prestación de programas universales y servicios públicos. Por su parte, los economistas liberales son partidarios de un Estado pequeño, relegado a la protección de los derechos de propiedad, la creación y aplicación de las leyes y a la resolución de los conflictos, esto es, un "Estado mínimo".



**Figura 1. Esquema del Sector Público Nacional-Fuente:** Elaboración propia sobre la base de información de la Oficina Nacional de Presupuesto

En la figura aparecen unos entes que fueron incorporados tardíamente al cuadro del Sector Público Nacional, una vez que su cantidad, presupuestos y turbiedad resultaron inequívocas. Se trata de los fondos fiduciarios o fideicomisos públicos y su opacidad, en cuanto a manejo de los dineros que les son asignados, los ha puesto bajo una lupa de severa crítica. En un informe de enero 2023, la Oficina de Presupuesto del Congreso ya ponía en evidencia que no todos los fiduciarios reportaban el detalle de las transferencias que realizan a los beneficiarios, sean estos públicos o privados. En el mismo sentido comentaba que “La importancia económica y presupuestaria que tiene este sector institucional, amerita realizar los esfuerzos necesarios para incrementar la transparencia y comprensión del destino de los recursos presupuestarios asignados”. Las prácticas de los fideicomisos públicos en materia de contrataciones de obras o de bienes y servicios siempre fueron un misterio administrativo, pese a que el

artículo 59 de la Ley N° 27.431 les dictó la obligación de encuadrarlas dentro de los principios rectores del régimen de contratación del Sector Público Nacional. La mala reputación que cargaban esos “fondos” fue argumento más que suficiente para que se incluyera un artículo en la Ley N° 27.742, “Bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos” (el 5º), por el cual se autoriza al Poder Ejecutivo nacional a modificar, transformar, unificar, disolver o liquidar los fideicomisos públicos de conformidad con las reglas que allí mismo se establecían, y las que surjan de sus normas de creación, instrumentos constitutivos u otra disposición aplicable, quedando al margen del ejercicio de esa facultad el Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumos Residenciales de Gas, creado por la Ley N° 25.565 y ampliado y modificado por su similar N° 27.637. Hasta junio de 2025, habían sido eliminados 24 fideicomisos públicos, entre ellos, el Fondo de Integración Socio Urbana (FISU) y el Fondo Fiduciario para la Promoción Científica y Tecnológica (FONDOTEC).

### **I.5. Diferencias entre el Sector Público y el Sector Privado.**

La idea de que el Sector Público y el Sector Privado presentan grandes diferencias ha sido expresada en la teoría de la organización que se ha venido forjando a lo largo de las últimas cuatro décadas, por lo menos. Perry y Rainey (1988) lo ilustran recordando el significado etimológico de los términos público y privado. En latín, público, *publĭcus*, significa “para las personas”, en oposición a privado, *privātus*, que se refiere a lo que, o al que, se mantiene apartado o ajeno. En la Grecia antigua la persona que sólo se ocupaba de sus negocios privados, y desatendía los

asuntos públicos, era un *idiotes*, término derivado de la palabra griega *idios*, que significa “particular”.

Una característica distintiva del Sector Público –y que suele causarle enojo al ciudadano usuario de sus servicios- es la gran cantidad de regulaciones y procedimientos que parecen imprescindibles para su funcionamiento. Muchos de ellos responden al cumplimiento del principio de legalidad de la actividad administrativa, dentro del cual la competencia del funcionario es la excepción y la posesión de facultad para actuar y decidir debe tener respaldo normativo explícito. Otros tienen el legítimo propósito de evitar la indecencia administrativa y profundizar la transparencia y la rendición de cuentas. Algunos, sin embargo, semejan mero papeleo, o *red tape* como lo llaman los anglosajones, básicamente innecesarios, que están allí simplemente para justificar una posición en el organigrama funcional de la repartición estatal o son el resultado de un loteo del poder decisorio en la franja política de la organización. Es de toda evidencia que el Sector Público presenta un mayor grado de regulación y formalización que el Sector Privado, sea por exigencia de la naturaleza misma del sistema político de la democracia representativa, sea por fines nada santos del ejercicio del poder (Bozeman, 2000). Al interior del Sector Público, forma y resultado deben ir de la mano. Eficacia y limpieza en los procedimientos son perfectamente compatibles. El peligro de dar constantemente supremacía a la efectividad, al éxito, subalternando las formas republicanas de gobierno y administración, es que finalmente la sociedad quede huérfana de brújula moral y entonces el cumplimiento de la ley se convierta definitivamente en una cuestión opcional.

Otro aspecto de estudio comparativo entre tales sectores tiene que ver con los objetivos que se persiguen en uno y otro lado. Un objetivo para que tenga utilidad operativa en la planificación, en la toma de decisiones y en la evaluación de resultados debe de ser específico, no ambiguo y traducible a metas dimensionadas temporal y cuantitativamente. La teoría de la administración eficiente de las organizaciones privadas de negocios trabaja con la hipótesis de que el objetivo de la conducción directiva es maximizar la riqueza de los propietarios del capital accionario. Si agregamos la nota de un mercado o bolsa de valores, la definición podría transformarse en una guía todavía más precisa, como ser “maximizar el precio de las acciones en el mercado”. Si bien el Sector Público puede contar con sociedades por acciones que evalúan sus decisiones de inversión y financiamiento con un ojo puesto en el juicio del mercado de valores, en general -como conjunto- tiene objetivos más abiertos a la aceptación e implementación de ideas, políticas, proyectos y actividades que ponen el acento en la creación de valor público o social. Se trata de una definición con mucho contenido cualitativo, imposible de reducir a un agregado monetario como ocurre en el caso del precio de las acciones. Sin embargo, en uno y otro sector, aun cuando los objetivos se encuentren claramente definidos por un órgano de gobierno competente o por una norma legal siempre está latente el riesgo de que -por falta de controles adecuados y oportunos por colusión- la conducción de las organizaciones termine imponiendo los suyos como si fueran los propios de la entidad.

El interés por entender cuáles son las diferencias entre el Sector Público y el Privado radica, primordialmente, en verificar la factibilidad del traspaso de prácticas de gestión de un sector al otro,

de uno más eficiente a otro menos o nada eficiente, más precisamente del privado al público. Es lo que propuso, en su momento, la corriente de estudios y opinión denominada “Nueva Gestión Pública” (*New Public Management*), sobre la que nos explayaremos más adelante.

### **I.6.El Sector Público en la Contabilidad Nacional.**

En el Sistema de Cuentas Nacionales, las diferencias en metodología de estimación de la actividad económica, lleva a que varios de los componentes del Sector Público definido en el artículo 8° de la Ley N° 24.156 sean tratados en capítulos o “letras” diferentes. Así, la letra “L” le corresponde a la administración pública en los tres niveles jurisdiccionales (nacional, provincial y municipal) y sus actividades se relacionan con la administración gubernamental, justicia, defensa, seguridad, educación, salud, cultura y otros servicios de tipo social que no tienen un pago explícito o, si lo tienen, los precios generalmente no cubren el costo de producirlos (producción de *no mercado*). Se incluyen los sistemas oficiales de previsión y los órganos de los poderes Legislativo y Judicial, así como algunas unidades productivas (no constituidas jurídicamente como sociedad) que producen bienes y servicios para el propio gobierno y/o para su venta en pequeña escala. En pocas palabras, se trata de la administración pública como un productor de *no mercado*, cuya producción se valúa por los costos y las fuentes de información utilizadas al respecto corresponden a las cuentas de ejecución presupuestaria de la administración pública, clasificadas por jurisdicción (administración pública nacional, provincial y municipal). Las estimaciones para la

enseñanza y la salud públicas, por ejemplo, siguen otras metodologías.

### **I.7. Economía general y economía del Sector Público.**

El problema disparador de los estudios económicos generales suele ser el de la escasez, es decir, el hecho de que los recursos a disposición de la sociedad o sus administradores no están a la altura de las necesidades que se manifiestan y que hay que atender. Este conflicto entre recursos finitos y necesidades prácticamente ilimitadas obliga a tomar decisiones de priorización de estas últimas, jerarquizándolas de acuerdo con los objetivos buscados por los planes de gobierno u organizacionales.

La economía (las “leyes de la casa” según la etimología griega) es una ciencia social que se ocupa de problemas que tienen sentido en una sociedad y es fáctica ya que trata con hechos concretos. Como ciencia que es, emplea el método científico consistente en observar los problemas económicos y tratar de explicar su fenomenología.

Esta economía puede ser vista desde una perspectiva:

- **Positiva:** describiendo, mediante proposiciones científicas, los hechos y datos de la realidad. Es decir, ocupándose de “lo que es” o “podría ser”.
- **Normativa:** considerando, en cambio, “lo que debería ser”. Es una visión eminentemente prescriptiva y se basa en juicios de valor y consideraciones éticas y políticas.

En la economía se habla de bienes, entendiendo por tales a todas aquellas cosas que satisfacen, directa o indirectamente, los

deseos o necesidades de los seres humanos. Estos pueden clasificarse en:

- **Libres:** se encuentran en forma ilimitada o abundante y a entera disponibilidad de los seres humanos. Por ejemplo: el aire, la luz solar.
- **Económicos:** son escasos con relación a la cantidad que se desea de ellos, por lo tanto, tienen un costo para poder adquirirlos, es decir, un precio.

A su vez, estos bienes económicos pueden clasificarse según su:

- **Naturaleza:** En:
  - **De capital o producción:** Son aquellos que no atienden directamente a las necesidades humanas, pero sí son deseados por su utilización en el proceso productivo.
  - **De consumo:** Atienden directamente a las necesidades humanas.
- **Función:** En:
  - **Intermedios:** Son aquellos que deben sufrir transformaciones antes de convertirse en un bien de consumo o capital.
  - **Finales:** Son los que ya han sufrido las transformaciones necesarias y están listos para ser empleados.

Como se expuso previamente, estos bienes vienen a satisfacer necesidades que pueden surgir de:

- **Los individuos:** En este caso, pueden ser naturales, como la alimentación, o sociales, que se refieren a todo aquello vinculado con vivir en sociedad.

- **La sociedad:** Vienen inicialmente del individuo y pasan a ser de la sociedad o surgen directamente de la misma sociedad.

Todas estas necesidades tienen características en común como ser ilimitadas en número y planos o dimensiones, recurrentes, concurrentes y complementarias. Por este motivo, las sociedades humanas, independientemente de su organización, deben afrontar y resolver tres grandes problemas económicos fundamentales:

- i. **Qué bienes y en qué cantidad producir:** Otra vez, este problema surge debido a que los recursos son escasos y sólo pueden ser utilizados en forma alternativa para la producción de distintos bienes o servicios. En consecuencia, la imposibilidad de ser usados simultáneamente en la producción de otro bien hace que la sociedad, expresando sus preferencias políticas, o un autócrata en su caso, deban “elegir” en qué bienes o servicios van a utilizar sus recursos.
- ii. **Cómo producirlos:** Se refiere a elegir la técnica o método de producción más conveniente a los fines de minimizar costos y poder competir en precio y calidad, tratando de obtener la máxima ganancia.
- iii. **Para quién producirlos:** Se refiere a resolver cómo se distribuirán los bienes y servicios producidos entre los miembros de la comunidad, y esto varía de sociedad en sociedad.

Bajo ciertas condiciones, la existencia de competencia perfecta en todos los mercados de los productos y de los factores de una economía conduce a un óptimo de Pareto (Vilfredo), es decir, a aquel punto en el que es imposible mejorar la situación económica de un individuo sin empeorar la de otro u otros. Podría

decirse que en él no se vería la necesidad de la existencia del Estado.

Pero la realidad indica que, por sus comprobadas fallas, el mercado no puede producir los bienes públicos ni las cantidades adecuadas de los bienes cuando existen externalidades. Asimismo, la competencia perfecta no necesariamente conduce a la distribución del ingreso de la manera que la sociedad, o sus órganos representativos, consideran apropiada a la axiología prevaleciente, ni a la estabilidad de ciertas variables macroeconómicas. Es por este tipo de cosas que surge la necesidad de la actuación del Estado.

Ese Estado puede ser clasificado como:

- **Organicista:** La sociedad es un organismo natural, del cual los individuos son partes y el Estado su cabeza. Los individuos son importantes sólo como partes de la comunidad, y el bienestar del individuo se define como dependiente del bienestar del conjunto. La comunidad es puesta por encima de los individuos, y es el Estado el que fija las metas que debe perseguir la comunidad. Existe una cabeza colectiva pensante, exterior a los cerebros individuales y superior a ellos. Como tal cerebro no existe en la realidad, suele ser sustituido por el de algún individuo superior, que se supone más inspirado que el resto.
- **Individualista o mecanicista:** Considera a la comunidad como un agregado de individuos, y al Estado como una creación de esos individuos tendiente a lograr sus fines individuales. Algunos de esos fines no pueden ser alcanzados individualmente, y por ello las personas individuales forman un

consorcio para actuar en común, y ponen al frente a personas que lo dirijan y administren. El Estado tiene por fin el bienestar de los individuos, y no objetivos que vayan más allá de ello. Queda el problema de definir qué es ese “bienestar” en cantidad y en cualidades.

Todas las sociedades que viven en un territorio fijo y se rigen por determinadas instituciones políticas y jurídicas tienen una economía. En las economías totalmente de mercado, y también en las mixtas en diferentes grados, hay derechos de propiedad y unidades económicas. El Sector Público es una de ellas. Como tal, genera, intercambia y mantiene derechos de propiedad. Con motivo del ejercicio de esos derechos puede producir efectos sobre una parte o en toda la economía. El Sector Público es el aparato administrativo del Estado, con su patrimonio, su planificación operacional y financiera, sus recursos humanos y sus funciones técnicas de recaudación y de asignación del gasto público. Hasta hace poco se le conocía académica, profesional y normativamente como “Hacienda Pública”. Podría ser visualizado también como un sistema de derechos de propiedad y funciones. Los derechos de propiedad facultan y obligan a la realización de funciones y, a la vez, estas son un correlato de la posesión de derechos de propiedad. Aquí “funciones” está utilizado en sentido lato, abarcando las acciones inherentes a la administración de la unidad económica, incluyendo la programación y la implementación de las políticas aprobadas por los órganos superiores del Estado. El Sector Público, como organigrama y patrimonio, es una propiedad del Estado y el Estado es una propiedad indivisible de la población/Nación que lo ha erigido para que sea “efector” y garante de su deseo de vivir como sociedad civil o civilizada.

## **I.8. Conclusiones y reflexiones.**

La economía general de un país puede ser visualizada como un agregado de sus sectores productivos. Así, a esta altura del avance tecnológico, sería posible identificar cuatro sectores, como si fueran periodos de tiempo geológicos, pero que no están temporalmente superpuestos, sino que ocurren y conviven en el mismo espacio-tiempo y se entrelazan, a saber: el primario, centrado en la producción extractiva; el secundario, que incluye la industria manufacturera; el terciario, abarcando servicios técnicos, comerciales y financieros; y el cuaternario, relacionado con la economía del conocimiento.

Con una visión institucional y de personalidad jurídica esa misma economía podría sectorizarse en pública y privada. El Sector Público se define como el conjunto de entidades y órganos administrativos del Estado que gestionan recursos para cumplir funciones gubernativas, formular políticas orientativas y prescriptivas, y producir y proveer ciertos bienes y servicios. El Sector Público es un resorte de primer orden para el ejercicio de los poderes de gobierno y la administración de la hacienda pública.

Este capítulo expone, con alcance básico y carácter introductorio y contextual, las nociones de Sociedad y Estado. De acuerdo con las teorías sociológicas más aceptadas, la institución humana “Sociedad” se derivaría de una agrupación natural o pactada de personas que buscan cumplir fines comunes a través de la colaboración mutua.

En el abordaje de la noción de Estado es inevitable encontrarse con la definición de manual, esa que ya conocimos en los estudios de enseñanza media, que lo presenta como la

institución política que ejerce el poder soberano sobre un territorio y un pueblo determinados. Se profundiza en ella, incluyendo funciones como la coerción legítima, la regulación económica y la protección de los intereses generales. La historia registra una evolución del Estado desde sus orígenes hasta su papel actual en las democracias liberales y las críticas a su legitimidad provenientes desde ideologías como el anarco-capitalismo y el marxismo.

Un gran mercado y un buen Estado no son términos antitéticos o incompatibles, ni extremadamente excluyentes. Al contrario, el funcionamiento de un mercado amplio, vigoroso y competitivo, alejado del modelo predador y darwiniano, es la mejor prueba de la existencia de un Estado eficaz. Para que un Estado sea eficaz y justo se necesita un buen Gobierno. La infraestructura del buen Gobierno es la buena Administración.

Los *drivers* del Estado están en el Sector Público. En el orden nacional, y al menos a los efectos hacendísticos, su alcance está determinado por el artículo 8° de la Ley N° 24.156.

El despliegue funcional del Sector Público, con sus finanzas y efectos económicos, es recogido por las Cuentas Nacionales.

La tribu se convirtió en sociedad compleja cuando sus miembros aceptaron (de buena gana o con resignación) la emergencia de un nuevo tipo de autoridad para regirlos y guiarlos: un ente, una institución en cierto modo abstracta, atemporal e impersonal, cuya legitimidad y reconocimiento ya no dependían del carisma o de la sabiduría de un determinado sujeto. Esa autoridad proclamó normas para la organización y la convivencia intestinas, demarcó un territorio de establecimiento, y se proveyó de un aparato administrativo, de mecanismos de imposición, de cuerpos

de seguridad y vigilancia internas y de una fuerza armada. Así se fue construyendo el Estado, con sus recursos y capacidades. Los sumerios, los egipcios, los griegos, los romanos, entre otras civilizaciones, tuvieron Estado. La pregunta de si la raza humana hubiera podido evolucionar hacia una condición espiritual, moral y conductual superior sin la existencia del Estado es una cuestión abierta a la especulación. Solo podemos imaginarlo como invita Lennon en la lírica de su emblemática canción: *“Imagine there’s no countries...”* (*“Imagina que no hay países...”*).

## **CAPÍTULO II**

### **EL SECTOR PÚBLICO EN ACCIÓN**

*“Los Estados de muchos países en desarrollo -y desarrollados- demasiado a menudo invierten mucha energía en hacer lo que no deberían hacer”. Joseph Stiglitz*

#### **II.1. La gestión pública.**

El Sector Público actúa para administrarse y para relacionarse con otros sectores, entidades e individuos. Con esa administración y con ese relacionamiento ejecuta los planes, programas y proyectos del gobierno y cumple los deberes del Estado. La acción no surge de la nada. La inician y sostienen sus agentes, funcionarios y empleados, que siguen objetivos, normas y procedimientos. Durante el proceso se generan nuevas normas, se obtienen recursos e insumos para el funcionamiento, se los organiza y coordina, y se producen los bienes y servicios que la misma administración requiere y los que la sociedad y los ciudadanos necesitan y demandan. Ha ganado cierto predicamento y popularidad la idea de que administración pública y burocracia son la misma cosa. Es una asimilación con connotación negativa, de diatriba, vituperante, que desarrolla esta impresión: “La administración pública es una burocracia expandida y parasitaria que complica nuestras vidas”. Si bien generalizar a que todas las administraciones públicas están conformadas por burocracias incompetentes e indolentes puede esconder un prejuicio ideológico, también es verdad que hay evidencias de una extendida insatisfacción ciudadana con la manera clásica de administrar lo público.

Esta manera de administrar –que aún perdura en buena medida- fue edificada sobre el modelo burocrático. En su forma pura, el modelo burocrático se caracteriza por:

- Formas organizacionales jerárquicas regidas por normas y procedimientos detallados.
- Servicios civiles institucionalizados, apolíticos, con cierto grado de autonomía, estabilidad laboral y ascensos determinados por los méritos aquilatados.
- Restricciones al uso del cargo para beneficio personal. Una de las explicaciones del origen de la burocracia da cuenta de grupos civiles reclamando a los poderes y dirigencias por el adecentamiento de las prácticas en la administración pública.

No tuvo un propósito deshonesto o perverso el diseño y la puesta en marcha del modelo burocrático. Al contrario, el paradigma organizativo está embebido en el mecanicismo newtoniano dominante en la época. En su momento, significó algo que estaba necesitando el desarrollo alcanzado por las sociedades políticas, reflejado en nuevos sistemas e instituciones para las relaciones entre gobernantes y gobernados. Es el avance del estado de derecho. La implantación del modelo burocrático acompaña ese cambio en la base de legitimación de la autoridad, que pasa de la “iluminación divina” a la legalidad, a la razón legal. El Estado se consolida moralmente. El agente burocrático acata naturalmente las directivas de sus superiores porque entiende que esas órdenes son legales, racionales y además coinciden con sus propias convicciones.

En términos prácticos, la burocracia facilitará la etapa de grandes transformaciones asociada con el pasaje de sociedades

rurales y agrarias a urbanas e industriales. Se organizarán burocracias para planificar, dirigir y ejecutar obras de infraestructura básica y para producir y proveer servicios de educación y salud, requeridos por el sostenimiento de esas transformaciones. De hecho, el paradigma burocrático, modelando buena parte de las estructuras de los organismos estatales, ha sobrevivido hasta nuestros días porque la humanidad no ha encontrado una forma mejor de ejecutar ciertas tareas públicas (Donahue, 1991).

Una consecuencia no planeada fue que, en determinados países con sectores públicos expandidos, la burocracia adquirió vida propia, deformó en auto referencial, en corporativa, en elite refractaria a los requerimientos de la esfera política, cuya racionalidad y capacidad de gestión cuestionaban abiertamente. Esto sucedió en cierto momento en países como Francia, Japón e Inglaterra. Sin ir tan lejos en el tiempo, también podemos encontrar ejemplos de burocracia auto referencial dentro de organismos internacionales de crédito, cuando sus miembros proponen o imponen a los países deudores aplicar programas o “recetas” económicas que coinciden con las ideas teóricas que ellos mismos han volcado en *papers* técnicos o académicos.

Ese tipo de organización administrativa, que ya en los albores del siglo XX mostraba los vicios de indolencia, indiferencia y tramitaciones inconducentes e inoficiosas, es el que pintan novelas como *El Proceso*, de Kafka.

Los académicos e investigadores enrolados en la escuela austríaca compartieron y comparten esa perspectiva. Por ejemplo, el economista Ludwig von Mises (2005) ha dicho en relación con el tema: “Los términos burócrata, burocrático y burocracia constituyen

verdaderos vituperios... la burocracia es totalmente mala y... no debería existir en un mundo perfecto”. Antes que la burocracia, otras cosas peores no deberían existir en un mundo perfecto. Sea como fuere, el hecho es que -en gran medida- el modelo de administración burocrático sigue dominando el modo de estructurar la funcionalidad del Sector Público, lo cual habla de nuestra inagotable imperfección a la hora de organizar el mundo.

Max Weber (2003), probablemente el principal estudioso de la burocracia, escribió que “Las burocracias, como las máquinas, son costosas de construir y mantener en operación, y propensas a fallar por causa de descuido o por mal uso, pero si se las diseña y mantiene cuidadosamente, pueden lograr una eficiencia prodigiosa

#### LA TRAMPA.



Esta es la portada de la novela de Joseph Heller Catch-22 (en español, Trampa-22), cuya trama, rica en dislates, sátira y grotesco, es utilizada en la didáctica de la administración como ejemplo del normativismo burocrático cuando crea una telaraña envolvente y enmarañada. El relato está ambientado en Italia durante los últimos meses de la Segunda Guerra Mundial y centrado en una escuadrilla de bombarderos estadounidenses. Uno de los pilotos trata de eludir las peligrosas misiones que le asignan y para ello evidencia estar padeciendo una enfermedad mental. Ahí es donde la burocracia se pone en acción y encuadra su caso en el artículo 22 del Reglamento, el cual prescribe que un hombre se considera loco si continúa volando voluntariamente en misiones de combate peligrosas, pero si hace una solicitud formal para ser eximido del servicio, se demuestra, por el contrario, que está en su sano juicio y, por lo tanto, sigue siendo apto para volar. En definitiva, el artículo 22 constituye una encerrona y no hay salida posible del sistema.

**Fuente:** Joseph Heller, CATCH-22, Ed. Simon y Schuster, 1961.

en la ejecución de funciones para las que están preparadas”.

## II.2. Gestión pública “posburocrática”.

“Posburocracia” es un neologismo acuñado en la jerga de la técnica de gestión para referirse a un modelo de administración de la cosa pública, con cuya implantación se procura superar o eliminar los vicios, desviaciones, abusos, desatenciones que arrastra o en que ha caído la forma clásica de administración pública. En el núcleo de este paradigma curativo está el propósito de obtener ahorros de costos que derramarían en la economía y en los contribuyentes y mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos y la relación de los ciudadanos usuarios con el Estado.

¿Por qué se esparce, por la mayor parte de la geografía mundial, el descrédito del modelo o paradigma burocrático de administración de lo estatal? ¿Qué y quiénes lo provocan? Podemos ubicar, rastreando en el tiempo, estas respuestas principales.

- Con la crisis desatada a raíz de la fuerte escalada de los precios del petróleo en 1973, los gobiernos comenzaron a verse en problemas para tener los recursos que les permitieran mantener su participación en la economía y el llamado “Estado de Bienestar”. Correlativamente, se les tornó más difícil justificar su tamaño. Para fines de los '70 del siglo XX se comienzan a producir “*tax revolts*” en algunos países industrializados, respuestas de la ciudadanía ante el incesante aumento del peso de la carga fiscal.
- Un segundo factor tiene que ver con el surgimiento o renacimiento de ciertas corrientes intelectuales que presentaron argumentos y evidencia contrarios a un Estado grande. Allí está la escuela de Chicago sentenciando que el

Estado "...debe retirarse por completo de la administración del desarrollo". Para comienzos de la década del '70, se consolidaba una serie de trabajos de la economía y la ciencia política que describía los impactos adversos del crecimiento del gobierno. Uno de ellos se conoce con el título de *Implementation* (Pressman y Wildavsky, 1984) y trata de mostrar como la burocracia, con su intervención en la ejecución de las políticas públicas, a menudo tergiversa los objetivos definidos en los niveles políticos. Esta tendencia gana terreno, se afianza aún más en la década siguiente con la prescripción de un recetario de medidas de eliminación del déficit, de reducción del gasto público o de achicamiento del tamaño del aparato público, que se sintetizan en la consigna del "Estado mínimo". Acompañando este tono de época, los organismos multilaterales recomiendan y financian el "ajuste estructural" y reformas fiscales, que incluyen –entre otras cosas- la disminución, contracción o repliegue del Estado con tercerizaciones, privatizaciones, concesiones, racionalizaciones (eufemismo de cesantías) de personal.

- Un tercer factor tiene que ver con la revolución que ocurre en el Sector Privado de las economías más avanzadas en las décadas del '80 y del '90 del siglo XX. Las innovaciones en el *managment* y la incorporación masiva de tecnología informática permitieron que las empresas empezaran a reemplazar el modelo burocrático, sobre la base del cual la mayoría de ellas se había organizado. La brecha entre el desempeño del Sector Privado y el Público pasó a ser, al menos a los ojos ciudadanos, inmensa.

Los factores previamente descriptos confluyeron para poner bajo una lupa severa al modelo burocrático. Tiene lugar entonces una corriente o movimiento de estudios e investigaciones académicos que propone modelos como alternativa a, o complemento de la burocracia. Cuatro son los principales, a saber:

- **Modelo basado en mecanismos de mercado:** El Estado es inherentemente un *second best* (“opción secundaria”), con lo cual el reemplazo de la burocracia con mecanismos de mercado –al menos donde sea posible- será una solución eficiente. Esto incluye *outsourcing* (tercerización), remates y privatizaciones, entre otros mecanismos. La parte del Estado que siga bajo responsabilidad de administradores públicos se debe rediseñar para simular el mercado, tanto a través de contratos con incentivos como de mercados internos. Un problema que tendría la puesta en práctica de este modelo es que, al menos en el corto plazo, aparecerían significativos gastos de coordinación, tanto por la existencia de una estructura altamente descentralizada como por la duplicación de funciones que se daría si los organismos compiten entre sí.
- **Modelo Participativo:** Propone conceptos tales como la calidad total, lo cual requiere de trabajo en equipo y, por ende, la disminución de jerarquías; la creación de *charters* con los derechos de los ciudadanos y las obligaciones de la contraparte pública, de foros y audiencias públicas para la participación de los ciudadanos; y la descentralización. Una crítica al modelo es por los costos que implicaría la coordinación de los múltiples actores que participan del proceso decisorio. Otro problema es que el *empowerment*

propuesto a todos los niveles de la organización puede traer aparejada mayor discrecionalidad y arbitrariedad en el ejercicio de la gestión pública.

- **Modelo del gobierno flexible o desregulado:** Su principal preocupación es generar un marco que permita que los gerentes hagan su gestión con libertad. Propone crear organizaciones en función de responsabilidades o desafíos puntuales y desarticularlas cuando dejen de servir. La crítica más importante es que habiendo menos reglas y controles los organismos tienen mayor rango de acción para actuar.
- **Modelo Nueva Gestión Pública (*New Public Management*):** Su propósito es transformar el modelo burocrático a través de la incorporación del espíritu emprendedor. El modelo es confuso por los varios significados que les asignan distintas corrientes. Unas están presentes en Gran Bretaña y Nueva Zelanda, donde nueva gestión pública significa, esencialmente, llevar a la práctica el modelo de mercado. Las de Estados Unidos son más heterodoxas, ya que combinan elementos de los modelos de mercado, participativo y desregulado. De aquí son las conocidas como “Reinventado el Gobierno” y “Creación de Valor Público”. “Reinventado el Gobierno” tiene por fuente de inspiración el libro de Osborne y Gaebler (1994). ¿Qué significa reinventar el gobierno? En lo básico, transformar el funcionamiento del gobierno y abaratar sus costos utilizando la estrategia del llamado gobierno empresarial (creación de valor y motivación de los empleados con diversos incentivos para lograr este objetivo). El propósito de la reinvención no es cambiar los fines (el qué y para qué) del

gobierno; la tarea urgente es cuestionar y cambiar la forma tradicional y burocrática cómo funciona el gobierno. El modelo de “Creación de Valor Público” proviene de la Escuela Kennedy de Gobierno de la Universidad de Harvard y ha sido expuesto – entre otros- por Mark Moore (1998). Moore considera al directivo público como un “creador de valor público”. Esta creación de valor público implica su actuación en tres esferas interrelacionadas: Una esfera corresponde a la gestión estratégica (producir ideas acerca de cómo la organización puede crear el máximo valor). Otra a la gestión del entorno político (búsqueda de legitimidad, autorizaciones, apoyo, colaboración y recursos necesarios). Y una tercera a la gestión operativa (actuar eficaz y eficientemente para lograr los objetivos y rendir cuentas de los resultados).

#### LECCIONES DE UN AMBICIOSO PROGRAMA.

La década de los '90 del siglo XX fue pródiga en recetas de reforma del Estado, del gobierno, de la administración pública. En el mismo año (1989), cayó el muro de Berlín y se alzó el Consenso de Washington. El gobierno de Estados Unidos fue llevado también por esa ola reformista y la administración Clinton adoptó para “surfearla” las ideas principales de Osborne y Gaebler. El programa se denominó “Revisión del Desempeño Nacional (NPR, por su sigla en inglés), su conducción fue puesta a cargo del Vicepresidente Albert Gore y consistía básicamente en la importación de técnicas de eficiencia del sector privado para que el gobierno estuviera más orientado a los resultados y fuera menos costoso. En esencia, se trataba de hacer lo mismo, pero con ahorros de tiempo, dinero y papelería. Después de un relevamiento de estructuras y tareas públicas, que se prolongó por seis meses, el programa propuso 1200 cambios para “servir mejor a los contribuyentes”, aliviar a las empresas de regulaciones innecesarias, explotar la tecnología para ampliar el acceso a los servicios e información federales, producir documentos en inglés sencillo, mejorar la coordinación con los gobiernos estatales y locales, cimentar las relaciones comunitarias, construir nuevas asociaciones entre los trabajadores y la administración y empoderar a los trabajadores de primera línea (directores y gerentes). De lo que muchos recuerdan como el esfuerzo más integral del siglo XX para rehacer el gobierno federal de Estados Unidos, en el XXI quedan jirones. Esto se debió a que dos administraciones sucesivas eligieron de aquél solo los componentes que se ajustaban a su estilo, a que el avance de la tecnología hizo que algunas ideas, inicialmente con apariencia revolucionaria, cayeran en la obsolescencia, y a que finalmente el ímpetu reformista se aplacó al comprobarse que, a pesar de los cambios introducidos, el respeto del público por el gobierno siguió constantemente a la baja. **Fuente:** Charles Clark, Reinventar el gobierno dos décadas después.

Una observación que se le hace al modelo “Nueva Gestión Pública” es que la eficacia y la eficiencia no constituyen los únicos criterios que orientan las decisiones y acciones administrativas en el Sector Público. Tienen igual o más legitimidad, principios o valores como la equidad, la responsabilidad pública, la transparencia de los procesos, la honradez de los agentes, etc. Los administradores públicos tienen que ser eficientes, innovadores y creativos, pero sus decisiones y acciones siempre deben efectuarse dentro del marco de la discreción administrativa permitido por la ley.

El modelo anglo-sajón de “Nueva Gestión Pública”, con su énfasis en el trasplante al Sector Público de las prácticas de productividad y eficiencia de las empresas de negocios privados, no prendió entre los principales países de la Unión Europea. Allí la reforma de la gestión pública tuvo un ideario común y que plasmó en medidas que en realidad apuntaban a reforzar la legitimidad de la intervención Estado (Garrido García, 2012). En conjunto, tales medidas, que se continuaron en el tiempo a pesar de las alternancias en el poder, se refirieron a desburocratización, anticorrupción, incorporación masiva de tecnologías de la información y las comunicaciones para la sustanciación de las actuaciones administrativas, creciente disponibilidad de trámites no presenciales, capacitación continua de los recursos humanos, mayores transparencia y rendición de cuentas, desconcentraciones y descentralizaciones de funciones, promoción de la participación de los usuarios, entre otras.

Los chinos, de la República Popular, que no son una democracia liberal pero sí son capitalistas, tienen una institución de nivel universitario para estudiar e investigarse sobre administración del

Estado. Se llama Academia China de Liderazgo Ejecutivo y allí se forman los cuadros de elite de la función pública. La otra superpotencia tiene una institución académica que se mantiene a la vanguardia de la educación en política pública, es la Escuela de Gobierno John F. Kennedy. Las dos superpotencias, ahora (2025) enfrentadas en una guerra comercial, se están plantando como estados nación o como estados imperio.

Unas décadas atrás, circulaban propuestas de reformas del aparato estatal, de amplio espectro cultural, con una agenda gradualista y consignas sugerentes, como, por ejemplo, “Poner a Leviatán bajo control” o “Llegar a Dinamarca”. Coincidían en la visión: “un Estado bien gestionado para obtener el respeto de los ciudadanos y salvaguardar la democracia”.

El Leviatán de Hobbes es el Estado soberano, centralizado y fuerte que protege al hombre de sí mismo. Seguridad a expensas de libertad. Ponerlo bajo control significaría reducir o eliminar regulaciones y estructuras, incorporar mucha tecnología a sus procesos y entregar mejores servicios a los ciudadanos.

“Llegar a Dinamarca” alude a un trayecto de reformas que debería seguir un país para construir un Estado eficaz y decente. Dinamarca no siempre fue impoluta. En los tiempos del Príncipe Hamlet, siglo XIII, se murmuraba en el castillo de *Kronborg*, que “algo olía a podrido en el estado de Dinamarca”. Y siguió siendo así por varios siglos hasta que el país hizo la conversión a la “virtud”. En la serie *Borgen*, los políticos daneses, con sus alianzas, intrigas y ambiciones, se parecen a los de cualquier otro lado. Dinamarca forma parte de un conjunto de países del norte de Europa, que se los agrupa bajo el obvio adjetivo “nórdicos”. Son una

homogeneidad en materia de geografía física, clima, sistema político, finanzas públicas, servicios públicos, equidad social y libertad económica. Así que, como muestra representativa, pondremos el foco en Finlandia. El estado finlandés es un modelo de eficacia e integridad. No se lo impide ser, el hecho de tener un gasto público equivalente al 57,60% del PBI (276.172 millones de euros), un resultado presupuestario deficitario del 4,40% del producto y una presión fiscal del 42,5% en relación con el PBI. El aumento del déficit presupuestario de 2023 a 2024 ha determinado el incremento de la deuda pública. El gobierno del Estado se ha alternado, a lo largo de los últimos 20 años, entre coaliciones políticas de centro-derecha y de centro-izquierda, pero las líneas de fondo no se han alterado. Esas coaliciones son sensatas, pragmáticas y proclives a los consensos amplios. El país tiene la puntuación más elevada en materia de calidad de la educación y una altísima calificación en el campo de la atención de la salud y de la probidad administrativa (88/100 en el Índice Percepción de la Corrupción en el Sector Público que elabora la organización Transparencia Internacional). No tiene el puntaje perfecto porque, en los últimos 10 años, registra la sustanciación de tres investigaciones por abuso de poder y/o desvíos de fondos cometidos por funcionarios públicos. Una de ellas, tal vez la más escandalosa, se refiere a los desayunos de 30 dólares de la entonces primera ministra, Sanna Marin, con su familia. Sanna Marin fue absuelta de ilícito doloso, pero tuvo que reintegrar completamente el dinero mal gastado (alrededor de 15.000 euros) y -por supuesto- perdió el respeto ciudadano.

Por los años 90' del siglo XX, Argentina hizo su propia experiencia reformista, la cual tenía un fuerte componente del

“Modelo basado en mecanismos de mercado”. En efecto, lo central en el proceso fueron las transferencias de establecimientos, activos, bienes, infraestructura y servicios de gestión enteramente estatal a manos privadas, en forma total o mayoritaria, para su explotación, administración o dirección como nuevos propietarios o como concesionarios. Toda esa venta y traspaso se denominó genéricamente “privatizaciones”. El marco de legalidad fue puesto por la Ley N° 23.696, todavía vigente, que aparece invocada en la Ley N° 27.742, llamada “Ley de bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos”, en su Título II-Reforma del Estado, Capítulo II-Privatización. Las huellas de ese andar privatizador quedaron impresas en el informe consolidado de la Auditoría General de la Nación, de lo que daremos cuenta más adelante.

En el escenario actual de los países democráticos de nuestro subcontinente está intensificándose la presencia de una demanda civil por una administración abierta a la observación y a la participación del público ciudadano y con capacidad de dar respuesta y aprender de la experiencia, y que sea sensible a las fuerzas que actúan, tanto en su entorno como internamente; una administración que aproxime la decisión política y su actividad a los ciudadanos.

La reforma del Estado, en lo espacial y administrativo, en Argentina requiere primariamente que los funcionarios del poder tengan la honestidad intelectual de asumir que la situación de su estructura orgánico funcional ha estado, por mucho tiempo, sumida en el caos, al punto que ni siquiera ha podido contar con un núcleo estratégico de burocracia profesional, seleccionada por experiencia e idoneidad. Una organización desarticulada, fragmentada por la

partición de las plantillas de cargos y de las funciones para retribuir apoyos electorales o en votaciones u otros favores políticos. Un diagnóstico bien enfocado e intencionado determinará que es necesario:

- La conformación de un servicio civil profesional, impermeable al clientelismo y a la “captura de botín”, cuyo tramo superior o nivel directivo sepa desarrollar capacidades de formulación, supervisión y ejecución de las políticas, y de conversación y articulación con la racionalidad del sistema político.
- Hacer cada vez más transparente la administración pública hasta convertirla en una “casa de cristal”.
- La rendición de cuentas por parte de los administradores (electos y designados), en forma explícita, directa, completa, documentada, clara y oportuna.
- La determinación de áreas gerenciales o de dirección con control por resultados. Este procedimiento requiere: (i) la existencia de un contrato de gestión con metas definidas a priori; (ii) la delegación de poder y autonomía en los gerentes o directores públicos; (iii) el diseño y la aplicación de sólidos sistemas de evaluación del desempeño.
- Procesos de auditoría a realizar por las oficinas especializadas que están dentro del propio Estado (Tribunal de Cuentas, Auditoría General, Sindicatura General), que incluyan exámenes de aspectos tales como el rendimiento, la productividad, la economía, la eficiencia, la eficacia de las operaciones públicas, realizados con razonable cercanía temporal a la ocurrencia de los actos, hechos o acontecimientos administrativos.

- La transferencia de la provisión de ciertos servicios públicos básicos, de cercanía o de alcance territorial limitado, al espacio público no estatal, sobre todo cuando se trate de organizaciones basadas en la solidaridad y en el voluntariado, acompañada de estrictos e inexcusables mecanismos de rendición de cuentas y de deslinde de responsabilidades.

Las sanas Finanzas Públicas y los buenos resultados fiscales son muy importantes para que el Estado no se convierta en un lastre irremediable, pero también tiene su relevancia enfocarse en la reingeniería de sus procesos, operaciones y costos de modo que la producción pública signifique auténtico y creciente valor social.

### **II.3. Gestión pública sostenible.**

La transformación administrativa hacia la sostenibilidad es, sin lugar a duda, una reforma impostergable, de iniciación inmediata y de esfuerzos mantenidos en el tiempo. El constante crecimiento a nivel mundial del uso de recursos naturales y energía, muchos de ellos ciertamente finitos, ha hecho evolucionar la consciencia acerca de la necesidad de imponer límites al crecimiento desmedido del uso de los bienes y servicios que nos proveen los ecosistemas. La gestión pública, más que ninguna otra organización o persona, o primero que ninguna otra, debe adoptar patrones de producción y consumo que signifiquen un mejor relacionamiento de su parte con los sistemas ecológicos y fomentar con su ejemplo y medidas promotoras concretas el funcionamiento de una economía general atenta a los ciclos de la naturaleza y a la entropía del proceso económico y -al mismo tiempo- útil al conjunto de la población. Para la gestión pública, se trata, en definitiva, de identificar y de aplicar realmente en sus actividades de producción y consumo, patrones

de sostenibilidad y de efectuar su seguimiento a través de indicadores representativos. Como práctica concreta debe llevar, hasta los máximos límites de apertura, la transparencia activa en los gastos públicos como forma de traslucir el abordaje de su compromiso de responsabilidad social. El espíritu y la dirección de la gestión pública sostenible los encontramos plasmados en la Resolución Conjunta N° 1 del ex Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Sindicatura General de la Nación. En dicha Resolución aparece referenciado el proyecto “Índice de Seguimiento y Sostenibilidad (ISSos)”, el cual se constituye como una herramienta de diagnóstico, evaluación y seguimiento, cuyo propósito es analizar y medir la adopción de medidas sostenibles en el Sector Público Nacional. La construcción de la evaluación de la sostenibilidad se basa en los siguientes ejes temáticos:

- Gestión de la energía.
- Gestión del agua.
- Gestión de residuos.
- Racionalización del uso del papel e implementación del expediente electrónico.
- Mantenimiento, orden y limpieza.
- Compras públicas sostenibles.
- Higiene y Seguridad.
- Accesibilidad.
- Movilidad sostenible y teletrabajo.
- Superficie y espacios verdes.
- Capacitación, concientización y difusión.

Por Decreto N° 31/2023 se creó el programa “Edificios Públicos Sostenibles”, una iniciativa objetivada a que los organismos del Sector Público Nacional gestionen de manera eficiente sus recursos a través de la implementación de buenas prácticas sostenibles de consumo y habitabilidad. Más específicamente, el programa se propone:

- Optimizar el consumo de energía eléctrica, agua y gas natural.
- Mejorar la gestión de residuos y promover compras públicas sostenibles.
- Fomentar la accesibilidad y movilidad sostenible.
- Incorporar superficies y espacios verdes en los edificios públicos.

De acuerdo con la guía de implementación del programa, el organismo que cumpla con las primeras prácticas requeridas obtendrá el distintivo de “Organismo Público comprometido con la Sostenibilidad”. Una vez alcanzados los objetivos de sostenibilidad en su totalidad recibirá el segundo distintivo de “Organismo Público Sostenible”.

#### **II.4. Conclusiones y reflexiones.**

Este Capítulo hace una exploración del Sector Público, como administrador o gestor, desde su modelo burocrático tradicional hasta las propuestas contemporáneas de gestión “posburocrática” y la más reciente que recibe el adjetivo “sostenible”. Inicialmente, la burocracia se concibió como una máquina, como una proyección de las líneas de producción de los talleres o fábricas industriales. La legalidad y legitimidad de la administración pública era su actuación con apego estricto a lo que disponían los organigramas,

reglamentos y manuales de procedimientos. Esa maquinaria empezó a mostrar signos de fatiga y de obsolescencia y de una autonomía insensata, indiferente a las necesidades de sus usuarios, rayana en la desobediencia a la autoridad política, y con los vicios de indolencia, negligencia e impericia, además de resultar excesivamente onerosa. Los estudios académicos y la literatura empezaron a ocuparse de ella. No fue difícil dispararle un volumen considerable de críticas ácidas, pullas y vituperios.

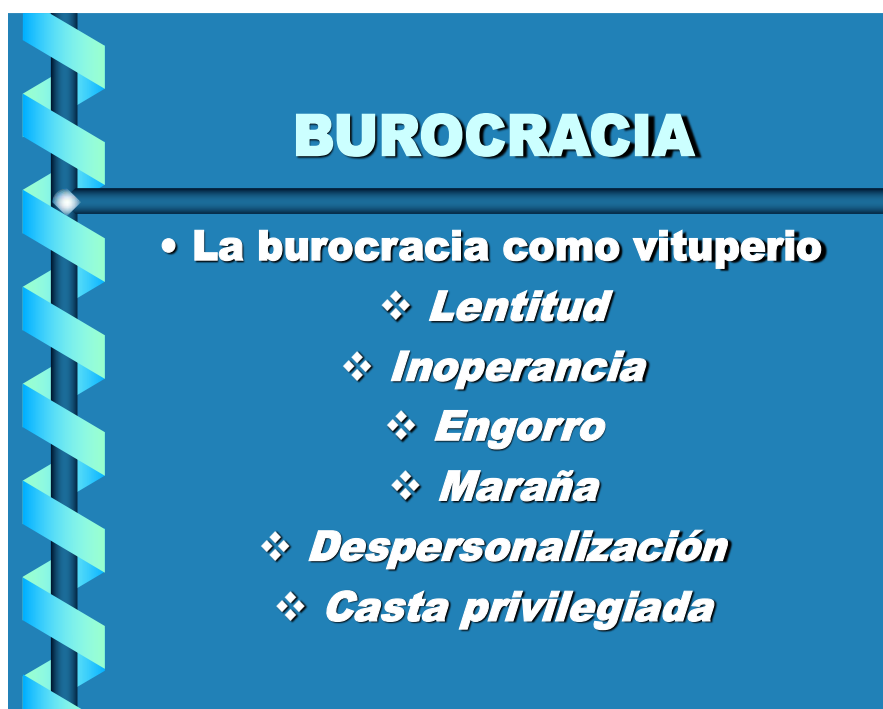


Figura 2.- Fuente:Elaboración propia.

A partir de los años '70, crisis económicas y cambios ideológicos llevaron a cuestionar el tamaño y la injerencia del Estado y sus métodos de operación, dando lugar a movimientos hacia un "Estado mínimo" y políticas de ajuste estructural. Estos enfoques se basaban, en buena medida, en el trasplante, casi acrítico, al Sector Público de principios y prácticas de eficiencia y economía que funcionaban bien en el Sector Privado.

Tratando de corregir los desvíos groseros del modelo burocrático o directamente confrontándolo para reemplazarlo de raíz, surgieron varias propuestas de tipos de gestión pública alternativas o complementarias. Estas incluyen el uso de mecanismos de mercado al interior de la administración pública, organigramas aplanados, desregulaciones, tercerizaciones, concesiones y privatizaciones, agencias temporales basadas en proyectos y la más articulada conocida como “Nueva Gestión Pública”. Cada una de esas propuestas tiene un recetario de medidas, en ciertos casos compartido, para aumentar la eficiencia y eficacia del Sector Público, la voz y la participación ciudadana en las decisiones y en el control de la gestión y la economía de costos del funcionamiento del gobierno.

La constante adaptabilidad de la producción pública al mejor servicio a la comunidad debe otorgar, en los tiempos que corren, su correcto lugar a procesos, procedimientos y operaciones que signifiquen respuestas efectivas a los desafíos de la sostenibilidad ambiental y de la credibilidad ciudadana en la integridad de la función pública. Esto implica promover la eficiencia energética, una gestión responsable de recursos y la transparencia en la administración de fondos públicos.

Para el contexto específico de Argentina, se explicita un conjunto de acciones, de las cuales pueden considerarse nucleares aquellas que apuntan a fortalecer la profesionalización del servicio civil, a aumentar la apertura al escrutinio público y la rendición de cuentas, y a fomentar una participación ciudadana concreta en la toma de decisiones.

En resumen, el Capítulo II analiza cómo el Sector Público ha estado declinando en su capacidad de respuesta a viejos y nuevos problemas públicos. Avanza con la revisión de las corrientes críticas a esa realidad estatal insatisfactoria, de las que emergen diversas propuestas de reformas que abriga la intención de poner a la organización pública en un camino que la lleve hacia una gestión más eficiente, transparente y sostenible.

## **CAPÍTULO III**

### **EL ROL DEL SECTOR PÚBLICO EN LA ECONOMÍA**

*“Los gobiernos tienen la edad de sus finanzas, como los hombres tienen la edad de sus arterias”. André Maurois*

#### **III.1. Política Económica, Fiscal y Tributaria.**

La mayor profundidad y extensión de este capítulo corresponden a los conceptos recursos y gastos públicos, especialmente en el marco del presupuesto nacional. Pero estos son vectores de decisiones de diversas políticas, entre ellas, la Económica y sus ramificaciones la Fiscal y la Tributaria. También un determinado gasto o conjunto de gastos podrían estar representando la instrumentación de una cierta Política Social. Los gobiernos pueden proponerse orientar en un determinado sentido el rumbo general de la economía de un país. Con el resorte de la Política Económica tendrían la oportunidad y la manera de incidir sobre variables macro tan importantes como la producción, los precios y el empleo. Dentro de esa Política Económica hay campos o áreas de actuación y medidas de aplicación. La actuación del Gobierno resolviendo el nivel y el concepto del gasto del Sector Público y la forma de financiarlo es el campo o materia de la llamada Política Fiscal. El Presupuesto Público es un instrumento jurídico legitimador y ordenador de la actividad fiscal del Sector Público y de sus resultados. La Política Fiscal tiene la potencialidad de contribuir a estabilizar la economía. Lo puede hacer en la medida de su capacidad de afectar a la Demanda Agregada (DA) y -a través de esto- impactar a otras variables económicas como el producto, el empleo, la inflación y la renta nacional. Como es bien sabido, la DA es el acumulado monetario de todos los bienes y servicios que los

agentes económicos (consumidores personales, empresas y gobierno) están dispuestos a comprar a un determinado nivel de precios. Se calcula sumando el consumo (C), la inversión privada (I), el gasto público (G) y las exportaciones netas (X-M). De esta manera:

$$DA = C + I + G + (X - M)$$

El gasto público y los impuestos son vehículos de la Política Fiscal. La respuesta conductual de las personas, en los planos político y económico, no es inelástica a cualquier configuración de la Política Fiscal. El gasto público (G, en la fórmula anterior), al ser un componente de la DA, influye directamente sobre esta. En principio, ambos correlacionan positivamente. Si el Estado aumenta el gasto público, la DA se incrementará, y viceversa. Los programas de obras públicas y el pago de subsidios a sectores vulnerables se encuentran entre las vías preferidas y utilizadas tradicionalmente por la política para hacerle jugar al gasto público un rol de estabilizador social y económico. Los impuestos influyen sobre la DA porque afectan directamente al ingreso disponible y –a partir de aquí- los efectos llegan al consumo y a la inversión (los componentes C e I de la fórmula de DA). La Política Fiscal puede querer instrumentalizar cambios en los tipos impositivos (las alícuotas que se aplican para determinar el monto a pagar) como forma de impactar la DA. Normalmente, las personas deciden su consumo de acuerdo con la renta de libre disponibilidad. Una variación de las alícuotas de ciertos impuestos modifica las sumas monetarias de las que disponen las familias para consumir o las empresas para invertir, lo cual, a su vez, repercute en la DA y, por

tanto, en los niveles de producción y empleo. También la Política Fiscal podría proponerse eliminar impuestos o crear unos nuevos.

La Política Fiscal puede ser de dos tipos: expansiva o restrictiva. La Política Fiscal expansiva tiene la intención de impulsar la DA, procurando que esto se traduzca en aumento de la producción y del nivel de empleo. Una Política Fiscal expansiva puede realizarse a través de diferentes medidas de gastos e ingresos públicos. No necesariamente el conjunto de medidas tiene que ser todo de un mismo tenor o en un mismo sentido (o aumento del gasto o disminución de impuestos). Puede haber convivencia de decisiones de aumento del gasto y de disminución de impuestos. Supuestamente, la configuración elegida de Política Fiscal habrá estado avalada por una evaluación objetiva de todas sus repercusiones. Este sería el tipo de política que llama a aplicar una situación de la economía de severa retracción o caída de la actividad, estancamiento secular o depresión. El proceso virtuoso seguiría este derrotero: Un aumento del gasto público aumenta directamente la DA. El aumento de la DA conlleva: Un aumento de la producción y de la renta de la economía, incrementando la contratación de factores productivos y generando en el sector privado la expectativa de un mayor crecimiento futuro. Como desventajas del aumento del gasto público: Si no se financia con impuestos puede suponer un aumento en el déficit público. Un aspecto a tener en cuenta es que un incremento de la DA puede venir acompañado de aumento generalizado de los precios de los bienes y servicios de la economía.

La Política Fiscal restrictiva suele estar objetivada en la reducción de la inflación. El blanco de ataque es la DA con medidas

de disminución del gasto público y/o de aumento de la presión fiscal sobre el ingreso disponible. Una Política Fiscal restrictiva con aumento de los impuestos supone para los consumidores y para las empresas disponer de menor cantidad de renta disponible, por lo que podrán tener menos dinero para el consumo y la inversión. La disminución del consumo y de la inversión genera una disminución de la DA. Si disminuye la demanda, disminuirán la producción y el empleo. Se suele creer que las medidas de “enfriamiento” de la economía pueden contribuir a frenar o a reducir sensiblemente la suba del nivel general de precios. Como también que la disminución en el nivel general de precios de la economía puede ayudar a corregir o morigerar una situación preexistente de déficit público.

Hacia adentro de la Política Fiscal está la Política Tributaria, y especialmente la Impositiva. La Política Tributaria se compone de las decisiones de un gobierno sobre ingresos públicos mediante el sistema tributario. Principalmente, ello significa definiciones sobre qué impuestos establecer, la materia y la base imponibles, la determinación de la cuantía de la carga y los sujetos obligados. En las aludidas definiciones entran en juego aspectos macroeconómicos y microeconómicos. La cantidad y magnitud conjunta de los impuestos pueden afectar inversamente el nivel de actividad económica. Como cuestión de valor, la Política Tributaria debería estar desprovista de fiscalidad extrema, de voracidad fiscal, y evitar la consumación de situaciones de inequidad y distorsiones, como supo ocurrir con la cuarta categoría del Impuesto a las Ganancias, cuando alícuotas desusadamente altas recaían sobre remuneraciones de mediano nivel.

Las políticas tributarias pueden hacer una contribución a los propósitos de las funciones económicas clásicas de estabilización y redistribución. Sin embargo, no hay acuerdo en la especialización de economistas fiscales sobre qué tipos de políticas tributarias serían los más efectivos para estimular el crecimiento económico.

Una política pública es un sistema de decisiones. Decir sistema lleva a pensar en un conjunto bien estructurado. La práctica del federalismo fiscal en Argentina, determinada más por las urgencias financieras de las jurisdicciones involucradas que por la necesidad de alcanzar una razonable coordinación de la fiscalidad, conspira contra la posibilidad de contar con una política tributaria general capaz de favorecer la existencia y expansión de una producción competitiva a nivel del país total. Esa práctica es prolífica en tributos. El Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF) había detectado para 2024 la vigencia de 155 diferentes tipos de tributos, cantidad que surge de sumar los que aplican la Nación, las provincias y los municipios.

La Política Tributaria está compuesta de “cargas” y “liberalidades”. Para graficar el peso de la carga tributaria en la República Argentina, el mismo IARAF ha calculado que los trabajadores asalariados de este país derivan, aproximadamente, todo su ingreso de un semestre a las arcas del Estado recaudador (nacional, provincial y municipal). En lo que respecta a las “liberalidades”, al hacer una mayor especificación, nos encontramos con el concepto “Gasto Tributario”. En general, los gastos tributarios (GT) son disposiciones adoptadas por un órgano u organismo institucional competente, de las que surgen rentas exentas o ingresos no constitutivos de renta, deducciones no estándar,

descuentos, tarifas reducidas y diferimientos, que se apartan de un sistema tributario considerado de referencia. En menos palabras, son beneficios fiscales otorgados a ciertos contribuyentes o sectores económicos. Estos beneficios reducen los ingresos que el gobierno obtendría si ellos no existieran.

El "Gasto Tributario" no implica una erogación efectiva, directa, una salida de fondos, sino que se trata de un "sacrificio" de derechos de cobro de propiedad del Sector Público, producto de especiales tratamientos dispensados por el ordenamiento jurídico creador de las obligaciones tributarias. Cuando tienen objetivos estimables, están bien focalizados y diseñados y controlados adecuadamente, los GT pueden significar estímulos eficaces desde el punto de vista social y/o económico. De lo contrario, es bastante probable que determinados GT solo traigan aparejados problemas distributivos y distorsiones.

Dentro de los GT podemos encontrar, entre otros ítems, a las exenciones, deducciones, créditos fiscales y tasas preferenciales que pueden aplicarse a individuos, corporaciones o sectores específicos de la economía con el propósito de fomentar ciertos comportamientos económicos o sociales, como la inversión en investigación y desarrollo, la vivienda, o la creación de empleo.

Los susodichos gastos pueden afectar la equidad del sistema tributario, ya que beneficia más a aquellos que pueden aprovechar estos incentivos fiscales, a menudo los contribuyentes de ingresos más altos por lo que deben ser evaluados regularmente para determinar su eficacia y eficiencia en relación con los objetivos fiscales y económicos del gobierno.

En resumen, los GT son una herramienta importante pero controvertida en la Política Fiscal, ya que influye significativamente en la distribución de la carga impositiva y en la promoción de ciertos comportamientos económicos.

Otro concepto íntimamente vinculado con la temática en cuestión es el de “Presión Fiscal”, entendida como el nivel de ingresos que un gobierno recauda como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) de su país.

En este sentido, los GT, al reducir los ingresos fiscales efectivos, pueden disminuir la presión fiscal total si no se compensan con otras fuentes de ingresos o si no se ajustan los gastos del gobierno. Aunque técnicamente son “un sacrificio de ingresos fiscales”, los GT pueden afectar la percepción de la Presión Fiscal porque alteran la base impositiva efectiva sobre la cual se calcula el PIB.

En conclusión, la Presión Fiscal, los GT y la Política Fiscal están intrínsecamente vinculados ya que afectan tanto la recaudación de ingresos como el gasto del gobierno, lo que a su vez influye en la economía y en la percepción de la carga fiscal por parte de los contribuyentes y la sociedad en general.

A continuación se exponen algunos datos recientes sobre la Presión Fiscal de varios países según:

1. **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE):** La OCDE publica regularmente datos sobre la Presión Fiscal de sus países miembros y otros países asociados. Por ejemplo, en su informe más reciente, la Presión Fiscal (como porcentaje del PIB) varía considerablemente entre los países miembros. En promedio,

la Presión Fiscal en la OCDE estaba alrededor del 34% del PIB en los últimos años.

2. **Fondo Monetario Internacional (FMI):** El FMI también proporciona datos detallados sobre la Presión Fiscal a nivel global y por regiones. Según el FMI, la Presión Fiscal puede variar significativamente entre los países desarrollados y en desarrollo, y también puede verse afectada por políticas fiscales específicas implementadas por cada país.
3. **Eurostat (para países de la Unión Europea):** Eurostat, la oficina estadística de la Unión Europea (UE), recopila y publica datos detallados sobre la Presión Fiscal de los países miembros de la UE. Por ejemplo, la Presión Fiscal en países como Francia, Suecia y Dinamarca puede superar el 40% del PIB, mientras que en países del este de Europa puede ser considerablemente más baja.
4. **Banco Mundial:** Aunque el Banco Mundial se centra más en el desarrollo económico y social, también proporciona información sobre indicadores fiscales, incluida la Presión Fiscal en diversos países y regiones. Por ejemplo, en muchos países europeos desarrollados, la Presión Fiscal puede estar en el rango del 30% al 40% del PIB o más.

### **III.2. Finanzas Públicas.**

El debate académico más antiguo del que se tiene registro no fue sobre matemática, ni sobre medicina, ni sobre filosofía. Fue sobre el Estado y su financiamiento. Es una historia que está en la Biblia y cuyo fondo o sustrato llega hasta nuestros días. La pone a la luz el economista Harvey Rosen (2005) en su libro Hacienda Pública. Ocurrió en el siglo X antes de Cristo y quizá se trate del

debate sobre economía fiscal más antiguo del que se tenga registro. Las tribus de Israel le pedían a su profeta Samuel la instalación de un gobierno central estable, como lo tenían todas las otras naciones que ellos conocían. Samuel no estaba convencido de que eso fuera una buena idea e intentó disuadirlos planteándoles las consecuencias funestas o negativas que el funcionamiento real de un gobierno, o de un rey, para ser más precisos, les traería aparejadas.

El fondo o sustrato de esa historia son los sentimientos contradictorios que provocan la existencia y funcionamiento del gobierno en general. “Estos sentimientos contradictorios hacia el Estado están estrechamente ligados a sus actividades de imposición y gasto” (Rosen, op. cit.). Por un lado, lo creemos necesario para que haga ciertas cosas que nosotros como individuos no estaríamos en condiciones de realizar. Pero, por otra parte, a veces o muchas veces, no estamos muy dispuestos a financiar su funcionamiento pagando impuestos, o no estamos conformes con la forma en cómo gasta el dinero.

Históricamente los gobiernos, o los estados, o las administraciones públicas, aparecen cuando las sociedades advierten que ellas, por sí mismas, no son capaces de atender eficazmente las necesidades comunes o colectivas, que cada vez empiezan a ser más, en cantidad y en complejidad. Entonces crean el gobierno (del griego *kabernao*, “pilotear el timón”). Y para atender esas necesidades el gobierno creado debe producir y proveer bienes y servicios. Y para producir y proveer esos bienes y servicios que satisfacen necesidades públicas requiere de recursos. Primero de recursos financieros, que luego transforma en recursos

materiales con los cuales sostiene la producción y provisión de bienes y servicios (Martínez, 2021). Todo este proceso de obtención de recursos y de generación de productos (bienes y servicios), apoyado por una actividad financiera, es el núcleo de las Finanzas Públicas.

¿Pero qué son las Finanzas? Una respuesta superficial a esa pregunta sería: es el dinero en movimiento. *Finis*, entre los romanos antiguos, *finer*, para los franceses del Medioevo (ambos, raíces de la voz finanzas), denotaban la acción de pagar, el poner fin a un negocio o compromiso efectuando el pago correspondiente. Las Finanzas adjetivadas de Públicas se ocupan, básicamente, de cómo los gobiernos recaudan dinero, de cómo se gasta ese dinero, y de los efectos de estas actividades en la economía y en la sociedad. Como se ve, el dinero es omnipresente en el desenvolvimiento de las Finanzas Públicas, pero realmente estas tratan de algo más.

Las Finanzas Públicas son normas y acciones de gobierno con las cuales el Estado busca, colecta, coordina y aplica recursos para realizar funciones públicas, prestar servicios públicos, desarrollar proyectos y administrar la economía nacional. Con el concepto “administrar la economía” incluimos medidas de asignación y redistribución de recursos y de estabilización económica. Dicho de otro modo, las Finanzas Públicas son decisiones políticas, actos jurídicos y operaciones administrativas sobre recursos y gastos públicos.

Los recursos y los gastos públicos devengados, percibidos y pagados representan la actividad financiera del Estado.

La apariencia de esta actividad financiera es el movimiento de dinero. Dinero que entra a las arcas del Estado, producto de la

recaudación de impuestos, de la colocación de títulos de deuda, de rentas de la propiedad, de donaciones; dinero que sale de las cajas públicas por pagos de compras, de certificados de obras, de servicios de la deuda, de remuneraciones al personal estatal, jubilaciones, retiros o pensiones, por la entrega de subsidios al sector privado. Desde la óptica puramente monetaria, la actividad financiera puede ser visualizada como un flujo de fondos en dos direcciones.

Este flujo de fondos surge de las relaciones jurídicas o de intercambio que establece el Estado con otros sectores de la economía, por ejemplo, con las familias y con las empresas. De las familias recibe pagos por tributación (impuestos, tasas, contribuciones), por ventas de bienes y servicios. A las familias les hace pagos por remuneraciones, jubilaciones, pensiones y otras transferencias. De las empresas recibe pagos de tributos y del precio de bienes y servicios; a las empresas les hace pagos por la adquisición de recursos materiales y de servicios no personales y en concepto de subsidios, entre otros.

#### **FINANZAS Y ECONOMÍA.**

Sin embargo, el dinero no lo es todo. Bajo la apariencia monetaria de la actividad financiera del Estado están en movimiento funciones económicas. La variedad de ellas, de acuerdo con los propósitos perseguidos, se puede agrupar en tres tipos:

- **Función de asignación:** Hace referencia a los bienes y servicios que deben pagarse mediante la financiación presupuestaria (bienes sociales). La producción de estos bienes puede ser que la realice directamente un ente público o puede ser que los bienes y servicios sean adquiridos a empresas o personas privadas para su provisión o entrega a la sociedad o a grupos determinados de la población. Debido a que los bienes sociales son de consumo no rival (no se excluye a nadie de sus beneficios), las preferencias de los consumidores no se revelan mediante la puja de éstos en el mercado. Por consiguiente, es preciso un proceso político y la financiación presupuestaria para su disponibilidad y asignación.
- **Función de distribución:** La estructura de distribución del ingreso prevaleciente en una sociedad y en una economía determinadas en un momento dado puede ser que se encuentre distanciada negativamente de cánones elementales de justicia social. La sensibilidad humana y política llama entonces a realizar ajustes de equidad en tal estructura de distribución, y hacia allí se podría converger con medidas de imposición sobre altas rentas o grandes fortunas para financiar transferencias monetarias o la disponibilidad de mayores o mejores bienes de mérito, por ejemplo, a favor de sectores desfavorecidos o más vulnerables.
- **Función de estabilización:** La estructura tributaria y del gasto afectan a la demanda agregada y al nivel de la actividad económica. Constituyen igualmente un importante instrumento para el mantenimiento de la estabilidad económica, incluyendo el alto nivel de empleo y el control de la inflación. La política presupuestaria con alcance largo puede programarse para evitar los movimientos bruscos de actividad, suavizar las variaciones, y plantear un sendero de crecimiento sostenido en el tiempo.

El mayor problema de política consiste en cómo compatibilizar o coordinar esas tres funciones de manera que sus objetivos más importantes puedan ser satisfechos en forma simultánea.

**Fuente:** Richard Musgrave y Peggy Musgrave, Hacienda Pública.

¿Cuáles son los elementos principales que están en el ámbito de las Finanzas Públicas? Muchos de ellos están explícitos en las definiciones anteriores y otros se deducen naturalmente de ellas. Son éstos:

- **Necesidades públicas:** Las Finanzas Públicas deben servir necesidades públicas. Las necesidades públicas son tales en cuanto el Estado las asume como propias y se dispone a satisfacerlas, él directamente, o a hacerlas satisfacer, dentro de un marco legal, por personas o entidades privadas. El nacimiento y la evolución del Estado se explican por la existencia de necesidades públicas, necesidades que surgen de la vida colectiva, y que no pueden ser satisfechas en forma individual. Estas necesidades pueden originarse en intereses y valores de una comunidad, de un colectivo de gente que comparte una experiencia histórica o una tradición cultural.
- **Funciones públicas:** Las actividades que el Estado realiza para satisfacer necesidades públicas pueden consistir en funciones públicas y servicios públicos. La función pública está relacionada con los cometidos esenciales del Estado (dictado de leyes, administración de justicia, defensa externa, mantenimiento del orden interno, emisión de moneda, representación diplomática, etc.)
- **Servicios públicos:** El servicio público son las actividades del Estado que no constituyen “funciones públicas” y que tienden a satisfacer necesidades básicas de la población (provisión de agua potable, saneamiento urbano, transportes colectivos, comunicaciones, etc).

- **Recursos públicos:** Son medios de pago o financiamiento que reúne el Estado haciendo uso de su poder tributario, del crédito público, o a través de operaciones económicas y patrimoniales.
- **Gastos públicos:** Son una aplicación de los medios de pago o fondos reunidos por el Estado a: (i) la ejecución de funciones públicas; (ii) la prestación de servicios públicos; (iii) la producción de bienes de capital; (iv) la atención de las obligaciones de la deuda pública; (v) la realización de transferencias.
- **Renta nacional:** Es la sumatoria, en términos monetarios, de los bienes y servicios producidos, distribuidos y vendidos en un país durante un período determinado, es decir dentro de un ejercicio fiscal. Con un buen diseño de la política fiscal y con una buena gestión de las Finanzas Públicas se echan bases sólidas para el aumento de la renta nacional y para mejorar su distribución en sentido equitativo.

Las funciones y los servicios públicos son las acciones, comportamientos o intervenciones que realiza el Estado con el fin de satisfacer necesidades públicas. Esta finalidad es la que justifica la actividad financiera del Estado.

¿Por dónde empieza el proceso de actividad financiera, por los gastos o por los recursos? El hecho de que los recursos públicos provean al Estado los medios de pago para efectuar las erogaciones que demanda el cumplimiento de las funciones y servicios públicos no significa que en el proceso de la actividad financiera la fijación de los gastos sea previa a la de los recursos, ni que ésta dependa de aquélla; más bien, son cuestiones interdependientes.

Debido a aquellas funciones de la política presupuestaria, la determinación y obtención de los ingresos públicos no son sólo actividades de soporte de los gastos públicos. Tampoco son una mera restricción a las decisiones sobre gasto. Los modos en que se consiguen los recursos públicos pueden afectar la distribución de la renta y la estabilidad económica.

### **III.3. Brevísima historia de la evolución de los recursos públicos.**

Los estudios sobre los recursos públicos son más antiguos y profundos que los relativos a los gastos públicos. De ahí que la historia de las Finanzas Públicas sea, más que otra cosa, la historia de los recursos públicos.

Las sumas que el Estado devenga a su favor se suelen designar indistintamente con las palabras recurso, ingreso o entrada. La voz recurso es la más usada en la normativa y en la literatura técnica. Alguien sospecha que su aparición en la primera legislación financiera argentina sobre contabilidad pública (Ley N° 428) se debe a que sus redactores hicieron una asociación fonética con la palabra francesa *ressource*.

La gran expansión del Imperio romano desde fines siglo I de nuestra era condujo a la formación de una abultada burocracia civil y militar y al consiguiente aumento de los gastos. Falto de mecanismos de crédito, el fisco recurrió a una elevada imposición y a la emisión desenfrenada de moneda. Esa situación llevó a la crisis generalizada que dejó a Roma indefensa frente a la invasión y conquista de las tribus germánica

El período que siguió a la caída del Imperio -476 d.C.- se caracterizó por una persistente declinación económica. Los nuevos

reinos, que asimilaron las costumbres romanas, no lograron recomponer el antiguo nivel de actividad ni las complejas redes que formaban la estructura política y económica del Imperio.

La población del mundo occidental estaba compuesta mayormente de campesinos, que no podían oponer defensas a experimentados guerreros a caballo que asolaban los campos. La defensa exigió una primera división del trabajo. Las sociedades estuvieron dispuestas a pagar un precio a quienes tuvieran especialización en la defensa contra los invasores y saqueadores. ¿Cómo se podía armar un ejército si los reyes no tenían suficiente metálico? Efectivamente, tenían muy poco dinero y escasa capacidad para recaudar tributos de sus súbditos, pero, en cambio, tenían tierras. En primer lugar, cedieron grandes extensiones a señores que asumían la responsabilidad de levantar una fuerza militar. Los señores se reservaban parte de esa tierra; otra parte la cedían a campesinos, en tenencia, con la facultad de usar esos lotes para ellos, pero con la obligación de trabajar varios días de la semana en la tierra del señor.

En aquellos tiempos, los recursos regios y señoriales provenían del aprovechamiento del patrimonio. El señor feudal era titular de un dominio eminente sobre todas las tierras y los bienes de su jurisdicción y con derecho a los frutos de las actividades de sus súbditos.

Las monarquías absolutas heredaron el régimen feudal; siguieron financiándose, en gran parte, con recursos provenientes de sus propiedades. Cuando los recursos tradicionales comenzaron a verificarse insuficientes, trataron de pasar de una monarquía patrimonialista a otra que viviera de los excedentes de los ingresos

de sus súbditos. Es el embrión del impuesto estatal sobre la renta(*state income tax*). Esta transición exigía definir nuevas reglas de juego, crear otras instituciones y, en definitiva, instaurar un nuevo régimen político en el que los contribuyentes aceptaran como legítimo el gravamen.

La época de los estados constitucionales marca el eclipse de los recursos originarios o patrimoniales y el ascenso de los tributarios. Sin embargo, los primeros resurgieron con nuevo vigor a partir de la primera guerra mundial y, especialmente, después de la gran depresión de los años treinta. En dicha época, se multiplicaron las empresas estatales, en parte por la absorción de establecimientos industriales y bancarios en situación de falencia, en parte por la creación de organismos de regulación económica y de empresas para la explotación de industrias, comercios y servicios.

Actualmente, los ingresos públicos son obtenidos por el Estado de muy diversas maneras: explotando su propio patrimonio, empleando su poder coactivo, contratando empréstitos, recibiendo ayudas y donaciones, aplicando penalidades, etc. Algunos estados se han reservado para sí la explotación de ciertas actividades, con carácter monopolístico o no, cuyas ganancias constituyen recursos de las Finanzas Públicas.

#### **III.4. Brevísima historia de la evolución del gasto público.**

El concepto de gasto público es más compatible con el desarrollo del estado constitucional moderno. Antes de ello, durante los primeros doce siglos de nuestra era, podría hablarse, con más propiedad, de gastos del reino, del rey, del príncipe. Estos gastos tenían que ver con el sostenimiento del monarca y su corte, de su

fuerza armada en épocas de paz y de guerra, de una burocracia civil que lo asistía, de incipientes instituciones políticas y hasta de una estructura religiosa.

La revolución industrial que se hace notoria desde mediados del siglo XIX determina el pasaje de sociedades rurales y agrarias a sociedades urbanas e industriales. Esta transformación es acompañada por el Estado con la provisión, a escala nacional, de servicios de educación y salud y de obras de infraestructura básica (calles, caminos, alcantarillado, alumbrado público, etc.). La educación inicial de financiación pública fue, para la época, una invención social revolucionaria, pues la instrucción, la escolarización, la alfabetización les va a dar a las personas la posibilidad de desligar, independizar su futuro de las condiciones, de las circunstancias de su cuna de nacimiento.

Durante la gran depresión de los años 30 del siglo XX, muchos estados acometen la realización masiva de obra pública como medio de reactivar la demanda agregada y crean organismos para regular ciertas actividades económicas.

Después de la II Guerra Mundial, el desarrollo económico pasó a ser visto como una necesidad pública, y el Estado amparó en este objetivo superior la nacionalización de industrias, la creación de empresas públicas y la promoción del “Estado de Bienestar”. En ocasiones, se vio precisado a enjugar con rentas generales el déficit operativo de su sector empresarial.

En la década de 1880, el economista alemán Adolph Wagner presentó su “ley de crecimiento de los gastos públicos”. Él pensaba, quizás anticipándose a las tendencias que se materializarían de cincuenta a cien años más tarde, que el desarrollo de la moderna

sociedad industrial daría lugar a crecientes presiones políticas “en pro del progreso social”, que exigirían tener cada vez más en cuenta las “consideraciones de carácter social” en la dirección de la empresa. En consecuencia, era de esperar una continua expansión del Sector Público y de su participación en la economía.

La medida más global para apreciar la evolución del gasto público es la relación de este con el PIB. Entre 1913 y 2023, el gasto público en el conjunto de países desarrollados pasó de representar un promedio del 12% del PIB a otro del 44%. Los factores que alimentaron esta expansión pueden resumirse en estos tres:

- I. Las guerras, las depresiones, las crisis financieras y sanitarias (COVID-19, por ejemplo) que familiarizaron a los gobiernos con la intervención en la economía.
- II. El clima intelectual de los años 50, 60 y 70 del siglo XX, que hacía dominante la idea de que el Estado puede y debe redistribuir la renta, estabilizar la economía y proporcionar bienes de mérito (salud, educación etc.).
- III. La competencia política entre los partidos que acentuó el intercambio de votos y gasto público.

Sea cual fuere su relación con el PIB, el hecho es que el gasto público debe ser de calidad. Esta es una circunstancia a evaluar tanto antes de decidir su incorporación al presupuesto, como cuando se está ejecutando, y también después de esto cuando se está auditando y controlando.

En relación con el producto, el gasto público de la Argentina ha sido marcadamente importante (en torno del 40%, tomando un

periodo de 30 años), como sucede en países de la región o de la OCDE, pero su grado de eficacia y rendimiento dista mucho, para mal, del que obtienen esos mismos países. La lección que surge inmediatamente es que realizar un gasto público comparativamente alto no significa necesariamente tener más y mejor Estado.

### **III.5. El gasto público en la Constitución Nacional y en la Ley.**

La proyección, aprobación y ejecución del gasto público están sujetas a normas jurídicas. La Constitución Nacional ocupa el nivel más alto de la pirámide normativa. De ella emerge un régimen de competencias en materia de gasto público. Así, su artículo 75, inciso 8, atribuye al Poder Legislativo la facultad de sancionar el presupuesto de gastos y recursos de la administración nacional. El gasto público es objeto de presupuestación, la que puede ser de periodicidad anual o plurianual. En el marco del presupuesto, los gastos públicos constituyen las transacciones financieras que realizan las instituciones públicas para adquirir los bienes y servicios que requiere la producción pública, o para transferir los recursos recaudados a los diferentes agentes económicos. El presupuesto es una ley en todo sentido. La ley vota créditos, autorizaciones para gastar. Del mismo artículo surge la competencia del Congreso para arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación (inciso 7), y para acordar subsidios del Tesoro nacional a las provincias (inciso 9). Por la Constitución le corresponde al Poder Ejecutivo/Jefe de Gabinete de Ministros: (i) enviar al Congreso el proyecto de presupuesto nacional (artículo 99, inciso 6); (ii) ejecutar la Ley de Presupuesto Nacional (artículo 99, inciso 7).

Las normas sobre ejecución de gasto surgen de la misma ley de presupuesto y también están presentes en otra legislación permanente sobre presupuesto público y administración financiera. Un primer acto de ejecución de la competencia constitucional y de la manda legislativa es la distribución administrativa de las autorizaciones para gastar incluidas en la ley de presupuesto. Esta decisión se adopta en el ámbito del Poder Ejecutivo. La distribución administrativa consiste en la presentación desagregada, hasta el último nivel previsto en los clasificadores y categorías de programación, de los créditos y realizaciones contenidos en la ley general de presupuesto. A la distribución administrativa de los créditos sigue la programación de gasto por parte de las jurisdicciones y entidades, de acuerdo con la metodología y pautas que emite el órgano rector del sistema presupuestario. Al realizarse la programación debe cuidarse que la ejecución del gasto no supere el monto de los recursos recaudados durante el ejercicio.

La formulación, distribución y ejecución del presupuesto de gastos se hace de conformidad con criterios técnicos que están dispuestos en las normas. Los criterios para la formulación y distribución de los créditos hacen hincapié en la utilización de técnicas de programación presupuestaria y de clasificadores del gasto. Los criterios para la ejecución tienen que ver con las etapas de una transacción financiera sobre un crédito presupuestario. Al respecto, podemos diferenciar tres etapas: 1. La afectación preventiva (compromiso); 2. La afectación definitiva (devengado); 3. El pago. La norma es que se considera gastado un crédito y, por lo tanto, ejecutado el presupuesto de dicho concepto, cuando quede afectado definitivamente al devengarse el gasto.

Otra norma de ejecución, que tiene una larga tradición, es la que impide adquirir compromisos para los cuales no queden saldos disponibles de créditos presupuestarios, y también disponer de los créditos para una finalidad distinta a la prevista. La ley de presupuesto muestra los créditos agregados a nivel de finalidad. Podría decirse, en principio, que el órgano administrativo no podría cambiar la asignación de crédito a las finalidades que trae la ley cuando ejecuta el presupuesto. Esa era la regla que acogía el artículo 37 de la Ley N° 24.156, en su versión original. Con la Ley N° 27.342 esta restricción fue reconfigurada a favor de ampliar el campo de acción presupuestaria del Poder Ejecutivo.

Los criterios técnicos de ejecución de los créditos presupuestarios incluyen normas relativas al cierre de cuentas a la finalización del ejercicio financiero. Enunciamos dos principales:

- I. Con posterioridad al cierre de cada año no podrán asumirse compromisos ni devengarse gastos con cargo al ejercicio cerrado.
- II. Los gastos comprometidos y no devengados al cierre de cada año se afectarán automáticamente al ejercicio siguiente, imputándolos a los créditos disponibles para ese ejercicio.

Los créditos presupuestarios están asignados a categorías programáticas, programas, subprogramas, proyectos. Estas categorías programáticas tienen metas a alcanzar, tienen que producir bienes o servicios. La información sobre la ejecución de los créditos presupuestarios sirve para evaluar la eficacia de ellas y de su administración y calcular diversos indicadores de gestión, a saber:

- **Indicadores de producto:** refieren número, cantidad, volumen (p.e.: población asistida con leche en polvo del Programa Materno Infantil).
- **Indicadores de resultado:** se expresan como porcentaje, tasa, índice (p.e.: tasa de mortalidad infantil).
- **Indicadores de economía:** expresan costo por unidad de insumo o recurso real (p.e.: costo por 10 dosis de la vacuna Triple Bacteriana).
- **Indicadores de eficiencia:** relacionan el costo en insumos con la cantidad de producto terminado (p.e.: gasto mensual de operación del PAMI x beneficiario).

También sirve para determinar los resultados del ejercicio fiscal. El estado que los calcula y muestra se llama “Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento”. Hay dos tipos de resultados: el económico y el financiero. El número del primero surge de la diferencia entre los Recursos Corrientes y los Gastos Corrientes. Si la diferencia es positiva, el resultado recibe el nombre de “Ahorro”. En el caso contrario, tendremos un “Desahorro”. Para calcular el resultado financiero se computan todos los recursos y todos los gastos (corrientes y de capital). Si la diferencia tiene signo positivo, el resultado es un “Superávit”, mientras que en la situación opuesta es un “Déficit”. El estado en cuestión se completa con la Cuenta de Financiamiento, la cual presenta las fuentes y aplicaciones financieras compatibles con el resultado financiero obtenido en el ejercicio que se esté considerando.

La información sobre ejecución de los créditos presupuestarios es captada, registrada, procesada y clasificada por el organismo rector de contabilidad gubernamental. Estas

operaciones concurren a la elaboración de estados contables financieros de la administración, que integran la Cuenta de Inversión del ejercicio. La Cuenta de Inversión es la exposición detallada de lo que el Poder Ejecutivo ha hecho con los recursos y autorizaciones que el Poder Legislativo a puesto a su disposición a través de la ley de presupuesto. Es una rendición de cuentas del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo. Antes de que el Congreso se pronuncie sobre su aprobación o rechazo, esta rendición de cuentas normalmente es sometida al examen del organismo de control externo.

### **III.6. Bienes públicos o sociales.**

Un objeto de estudio principal de las Finanzas Públicas es la cuestión de la producción y provisión de los denominados bienes públicos o sociales. Se llaman así a lo que no pueden suministrarse mediante el sistema de mercado, es decir, a través de transacciones entre consumidores y productores individuales. En algunos casos, el mercado falla totalmente, mientras que en otros puede funcionar únicamente de una manera ineficaz ¿Por qué se producen estos fenómenos?

La razón básica es que los beneficios que producen los bienes sociales no se limitan al consumidor en concreto que adquiere el bien, como es el caso de los bienes privados, sino que se encuentran disponibles también para otros consumidores (no rivalidad). Si yo compro un par de zapatos, este producto en particular ya no estará disponible para las demás personas. Mi consumo de ese bien priva a otras personas de esa misma posibilidad (rivalidad). Pero consideremos ahora las medidas para reducir la contaminación del aire. Si se consigue una determinada

mejora en la calidad del aire, el beneficio resultante estará a disposición de todos los que respiren. En otras palabras, el consumo de estos “bienes” por varias personas es no rival, en el sentido de que la participación de una persona en los beneficios no reduce los que están disponibles para los demás. Esto tiene importantes implicancias respecto a cómo se comportan los consumidores y se proveen los dos tipos de bienes.

La necesidad de provisión pública puede surgir incluso en situaciones en las que el consumo es rival, de modo que sería adecuada la exclusión. Ocurre así porque la exclusión puede ser imposible o prohibitivamente cara.

El problema con los bienes sociales consiste en cómo debería el gobierno determinar la cantidad de estos bienes que se ha de proveer y cuánto se debería pedir que pague a un consumidor determinado; la dificultad de resolver este problema radica en cómo conocer cuánto valora estos beneficios el que los recibe. Los consumidores no tienen motivos para declarar qué servicio es realmente valioso para ellos, a menos que tengan la seguridad de que los demás van a hacer lo mismo. Las personas preferirán disfrutar como usuarios gratuitos de lo que otros les facilitan. Es necesaria una técnica diferente por la que puedan determinarse la oferta de bienes sociales y la asignación de su costo.

En esta situación el proceso político entra en escena como sustituto del mecanismo de mercado. La toma de decisiones por los electores se transforma en un sustituto de la revelación de preferencias mediante el mercado, y las participaciones en el costo que se decidan deben ser aplicadas por la vía del sistema fiscal.

Aunque los bienes sociales estén disponibles para todos, sus beneficios pueden estar limitados espacialmente. Así los beneficios de la defensa nacional se reciben en todo el ámbito nacional, mientras que los de los faroles de las calles revierten sólo en los residentes de la localidad.



**Figura 3.- La política y el mercado.**Fuente:Elaboración propia.

### III.7. Conclusiones y reflexiones.

Los antecedentes impulsores de las Finanzas Públicas prácticas son las políticas Económica, Fiscal y Tributaria. Las Finanzas Públicas, como teoría, estudian el papel del Sector Público con los recursos que están a su disposición y con los gastos que están a su cargo. Lo que haga el Sector Público en materia de recursos y de gastos va a tener repercusiones sobre la sociedad y sobre la economía general.

El gasto de un Estado fue realmente público a partir del momento en que los súbditos de ese ente político pasaron a ser ciudadanos y pudieron aprobarlo, sea por votación directa o través

de sus representantes. Antes de eso, las exacciones a las poblaciones de un país iban direccionados hacia la corona, el sátrapa, el tirano o lo que fuere, que las aplicaba a su gusto y, por supuesto, sin aprobación previa ni control de autoridad externa alguna. Con la consolidación del estado constitucional democrático y los requerimientos de los procesos crecientes de urbanización e industrialización aparecen finalidades del gasto público relacionadas con la provisión de bienes sociales, bienes de mérito y la promoción del bienestar general, mediante regulaciones y transferencias monetarias a grupos poblacionales (subsidios, pensiones y jubilaciones).

En las democracias representativas, los recursos y los gastos públicos no tienen existencia al margen de la ley. Nuestro ordenamiento jurídico, con la Constitución Nacional a la cabeza, se atiene a ese encuadramiento principista para la creación y ejecución de recursos y gastos públicos.

La teoría de Adolph Wagner sobre el crecimiento continuo de los gastos públicos anticipó acertadamente la expansión del Sector Público en respuesta a las demandas políticas y sociales por un progreso más equitativo. En el siglo XX, con especial notoriedad, el gasto público adquirió dimensiones significativas en relación con el PIB, fenómeno impulsado por guerras, crisis y consensos políticos e intelectuales sobre la redistribución de la renta y la estabilización económica. Cualquiera sea el volumen del gasto, siempre estará presente la necesidad de evaluar rigurosamente, *ex ante* y *ex post* su realismo, cualidad, razonabilidad, eficacia, rendimiento y sostenibilidad.

La calidad del gasto público se encuentra entre los temas de la macroeconomía del desarrollo. La calidad del gasto público tiene una base indispensable de condiciones que promueven un uso eficaz y eficiente de los recursos públicos. Es eficaz si se utilizan a tiempo y en lo que se debe. Y es eficiente si se aplican productivamente, consumiendo la menor cantidad posible. Las condiciones promotoras de altos estándares de eficacia y eficiencia en el gasto público son esencialmente cuatro: buenas instituciones financieras, buena política, buena gestión y buenos controles. Nada más y nada menos. Todo un sistema de calidad.

## **CAPÍTULO IV**

### **INSTRUMENTOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA**

*“Las únicas cosas que evolucionan por sí solas en una organización son el desorden, la fricción y el mal desempeño”. Peter Drucker*

#### **IV.1. Administración Financiera.**

Las políticas públicas se llevan adelante de acuerdo con cierta racionalidad instrumental. Gracias a esta racionalidad instrumental se echan a andar y pueden alcanzar sus objetivos. Necesitan de esta racionalidad instrumental para producir los efectos deseados, el impacto buscado. Dentro de esa racionalidad instrumental está la función de administración financiera.

La administración financiera en los negocios privados visualiza a la empresa como un sistema productor de flujos de fondos. Bajo este enfoque, procura hacer máximo el valor actual de la diferencia entre entradas y salidas de dinero. Las decisiones financieras privadas revelan una racionalidad informada en los estímulos del mercado. Su principal objetivo es maximizar el precio de las acciones de la empresa en el mercado.

Sin embargo, cuando se trata de la administración del Estado, el dinero no lo es todo, ni el mercado es el principal generador de los programas de producción pública.

Una vez determinados los objetivos de política y definidas las estructuras de gastos e ingresos públicos que mejor les sirven, lo que sigue es el proceso de implementación a través de los sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos.

En principio, las acciones de administración financiera básica, esto es lo que tiene que ver con la obtención de fondos y con su aplicación, deben ajustarse a pautas objetivas de eficiencia.

El concepto de eficiencia se utiliza predominantemente en el análisis financiero y tiene un parentesco cercano con la noción de óptimo. Este se refiere a las cantidades físicas mínimas de recursos requeridas para generar una cierta cantidad de producto, asumiendo una tecnología constante. Cuando se introduce el costo de los insumos se homogeniza esta dimensión, y se pasa a la consideración de la eficiencia.

Sin embargo, en el ámbito público, la eficiencia en el sentido recién comentado no puede ser siempre una búsqueda excluyente. En muchos casos, es necesario que la estructura de los procedimientos administrativos aparezca mostrando tanto o más preocupación por brindar efectivamente garantías de transparencia, objetividad y equidad.

La administración pública es una organización compleja. Hay en ella ámbitos en los que es posible e indispensable establecer patrones de eficiencia y confrontar con ellos las operaciones y actividades realizadas; y otros en los que el diseño de los procedimientos debe reflejar un énfasis en la vigencia de valores como el debido proceso, el apego a la ley, la equidad administrativa.

Si se cree que la gestión pública debe tener en mira valores más allá de los puramente instrumentales, entonces la eficiencia no puede limitarse a la alternativa más económica. Las diferentes alternativas deben evaluarse según su consistencia con valores públicos como la cohesión social, la responsabilidad ambiental y la transparencia.

Las formas de esencia republicana impuestas a los mecanismos de ejecución del gasto público pueden suponer para la lógica de la eficiencia instrumental, elementos de ralentización,

recalcitrantes; pero son políticamente efectivos en la medida que promueven la credibilidad del ciudadano en el sistema de gobierno.

La administración financiera del Sector Público se despliega dentro de un orden jurídico. En el plano nacional, ese marco normativo está dado por la Ley N° 24.156. Esta ley define a la administración financiera como “...el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado”. Como sistemas integrantes menciona al “presupuestario”, al de “crédito público”, al de “tesorería”, al de “contabilidad”, al mismo tiempo que les reclama mantener interrelación entre sí. A la cabeza de cada una de estos sistemas hay un órgano rector, los que, a su vez, son coordinados por la autoridad que designe el Poder Ejecutivo.

Las reformas que le introduce esta ley a la organización financiera del Sector Público Nacional tienen como sustento metodológico a la Teoría General de Sistemas. El biólogo alemán Ludwig von Bertalanffy fue quien acuñó la denominación de Teoría General de Sistemas (TGS). Para él, la TGS debería constituirse en un mecanismo de integración entre las ciencias naturales y sociales y ser al mismo tiempo un instrumento básico para la formación y preparación de científicos. Los objetivos originales de la TGS fueron: (i) desarrollar una terminología general que permita describir las características, funciones y comportamientos sistémicos; (ii) estructurar un conjunto de leyes aplicables a todos esos comportamientos; (iii) realizar una formalización matemática de esas leyes.

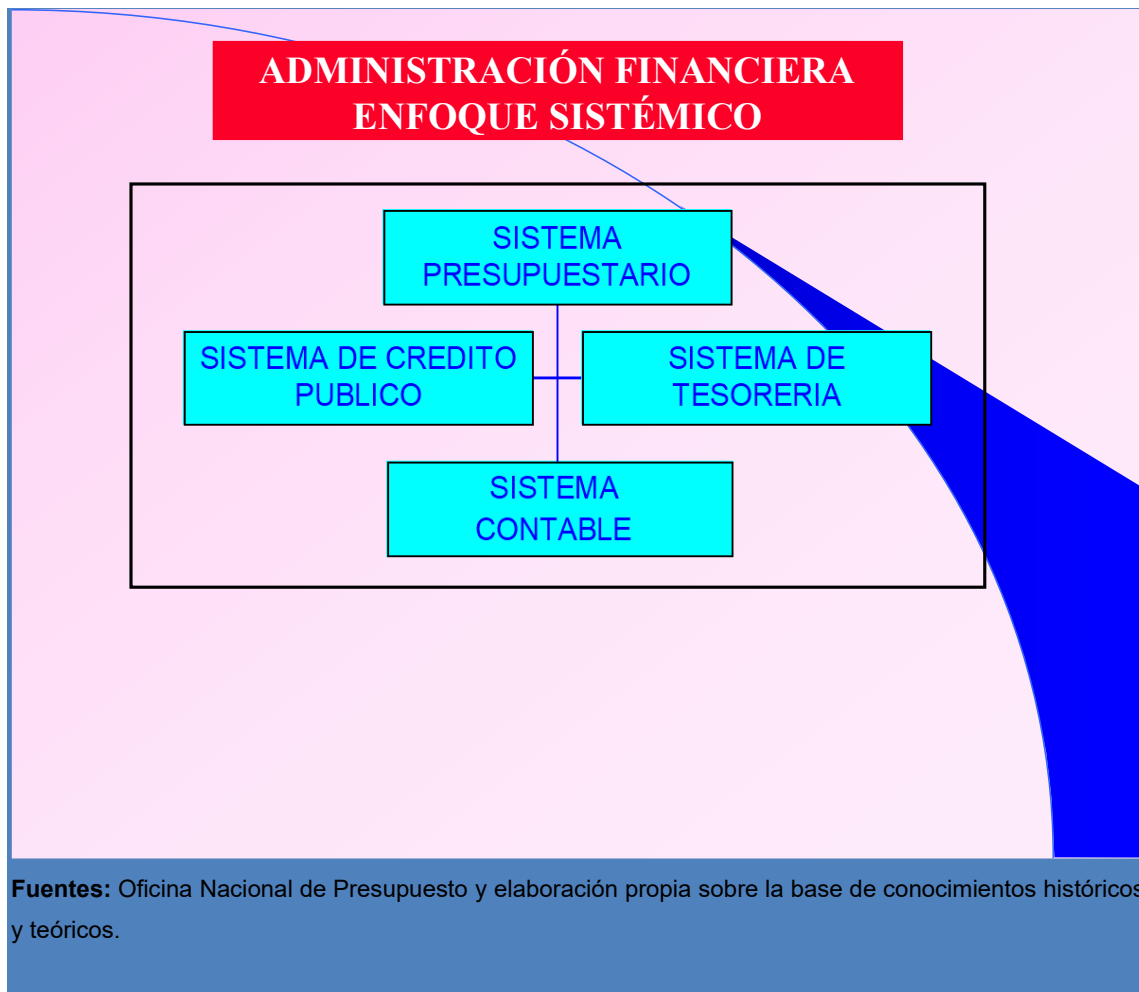
### LA TEORÍA DE LA TOTALIDAD Y EL PRINCIPIO DE “PANCHITO IBÁÑEZ”

Bertalanffy veía sistemas en todas las cosas. Sistemas pequeños, sistemas grandes; sistemas menores, sistemas mayores; sistemas abiertos, sistemas cerrados. La naturaleza y la realidad estaban colmadas de sistemas y ellas mismas eran sistemas. Su creación, la TGS, se ofrecía como el estudio de las propiedades generales de cualquier clase de sistema y como un modelo de organización y unificación de las ciencias. Su inspiración es la biología, aunque sus aplicaciones se han extendido al estudio de modelos sociales, etnológicos, económicos, administrativos y físicos. La TGS fue sintetizada de manera muy didáctica por el exquisito y culto presentador televisivo y locutor Juan Francisco Ibáñez Echeverría cuando sentenció. “Todo tiene que ver con todo”. También la perturbación en un sistema (teoría del caos), con su cadena de efectos desequilibrantes, tiene su frase de cabecera simplificadora: “El aleteo de una simple mariposa puede provocar un tifón al otro lado del mundo”. Pero esto ya no es Bertalanffy sino Lorenz y Gleick. No importa, todo tiene que ver con todo. Los denominadores comunes son interconexión, interacción, interdependencia, que representan el tejido conectivo de los sistemas. La definición típica de sistema es la de conjunto de elementos interrelacionados. El sistema no es la mera suma de sus partes componentes. Estas partes no permanecen estáticas, inanimadas, insensibles. Al contrario, si son afectadas por la acción de otra u otras, a su vez generan una interacción o más. La organización es un gran sistema, un macrosistema, y -dentro de él- la administración financiera es un sistema, que -por su parte- contiene sistemas menores. En el contexto de la Ley N° 24.156, son los de Presupuesto, Crédito Público, Tesorería General y Contabilidad Gubernamental.

### LA COMEDIA DE LAS CUENTAS

Además de historia documentada y/o escrita hay un anecdotario en el que destaca ese tópico del costumbrismo español conocido como “Las Cuentas del Gran Capitán”, que inspiró a Lope de Vega la obra teatral homónima. La relación de gastos que le hace Gonzalo Fernández de Córdoba (El Gran Capitán) a Fernando el Católico es un rosario de conceptos y cifras estrafalarios e improbables. Gonzalo estaba indignado porque su hermano, el rey Fernando, no le concedía audiencia antes de que presentara la rendición de cuentas de su campaña de Nápoles. El auditor de la corona le había advertido al monarca que esa empresa insumió un costo excesivo. En la didáctica de las Finanzas Públicas y del Control Público, “Las Cuentas del Gran Capitán” sirven de ilustración sobre lo que no puede ni debe ser una auténtica rendición de cuentas de parte de un funcionario responsable. En ellas aparecen registradas las siguientes partidas de descargo: «Doscientos mil setecientos treinta y seis ducados y nueve reales en frailes, monjas y pobres para que rogaran á Dios por la prosperidad de las armas españolas.—Cien millones en picos, palas y azadones.—Cien mil ducados en pólvora y balas.—Diez mil ducados en guantes perfumados para preservar á las tropas del mal olor de los cadáveres de los enemigos tendidos en el campo de batalla.—Ciento setenta mil ducados en poner y renovar campanas destruidas con el uso continuo de repicar todos los días por nuevas victorias conseguidas sobre el enemigo.—Cincuenta mil ducados en aguardiente para las tropas en días de combate.—Millón y medio de ídem para, mantener prisioneros y heridos.—Un millón en misas de gracias y Te Deum al Todopoderoso.—Tres millones de sufragios por los muertos.—Setecientos mil cuatrocientos noventa y cuatro ducados en espías.—Y cien millones por mi paciencia en escuchar ayer que el Rey pedía cuentas al que le ha regalado un reino.

**Fuente:** Félix Lope de Vega Carpio, Las cuentas del Gran Capitán, Biblioteca virtual universal.



Además de los tradicionales conceptos mencionados, a los que se pueden sumar los procesos y la retroalimentación, la teoría de sistemas suministra dos aportes básicos esenciales: la interrelación de sistemas y los criterios de “centralización normativa” y de “descentralización operativa”.

La interrelación significa que el desarrollo y funcionamiento eficaz y eficiente de cada sistema se halla directamente influido por los avances alcanzados en el sistema menos estructurado.

Los conceptos de centralización y descentralización en este contexto no son contradictorios sino complementarios. La centralización tiene adherida una función rectora y conlleva la emisión de normas, directivas, instrucciones generales, circulares y procedimientos. La descentralización implica la ejecución de las

actividades, operaciones y tareas propias de cada sistema en cada una de las organizaciones públicas.

#### **IV.2. Los sistemas de Administración Financiera en la Ley.**

Desde el punto de vista normativo, la administración financiera comprende el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado (conf. artículo 2°, Ley N° 24.156).

De acuerdo con la definición anterior, la administración financiera es un instrumento, un medio del que se vale el Estado, sus jurisdicciones y entidades, para cumplir funciones esenciales, para producir bienes y servicios, para desarrollar inversiones.

La administración financiera implica, en sentido práctico, la preparación de presupuestos, la obtención de medios de financiamiento, la administración de las cobranzas y los pagos, el registro de las operaciones y la elaboración de estados contables financieros.

Todas esas actividades tienen entre sí vasos comunicantes, conexiones, elementos de condicionamiento. Por eso es posible visualizar a la administración financiera como un gran sistema dentro del cual operan sistemas menores. Las funciones típicas de administración financiera permiten distinguir cuatro sistemas sustantivos. Son los de presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad gubernamental. Cada uno de ellos tiene un centro directivo u órgano rector y unidades periféricas de operación. El centro directivo es el que programa, ordena, coordina y supervisa.

En contacto con la administración financiera está la administración de los recursos reales. Son parte de esta última la gestión de los bienes del Estado, las contrataciones, la inversión pública y los recursos humanos.

#### **IV.3. Conclusiones y reflexiones.**

La administración financiera en el ámbito público debe jugar un papel de instrumento de precisión mayor si se quiere que la ejecución de las políticas y programas estatales alcance estándares de buena efectividad. A diferencia del Sector Privado, donde la maximización del valor accionario es el objetivo maestro de la administración financiera, en el contexto gubernamental la eficiencia económica no puede desvincularse de valores como la transparencia y la equidad. Este enfoque múltiple implica que las decisiones financieras públicas deben equilibrar la optimización de recursos con la garantía de procesos justos y legales. La Ley N° 24.156 establece los sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que ordenan y encaminan la gestión financiera pública. Cada uno de esos sistemas tiene un órgano rector (ubicado en la jurisdicción hacendística del Poder Ejecutivo), que emite directivas y toma decisiones de programación operativa, y tiene unidades periféricas que ejecutan las normas e instrucciones emanadas de autoridad competente y realizan las funciones corrientes de administración financiera. Los sistemas aludidos comprenden las actividades de presupuestación, crédito público, tesorería y contabilidad. Los comentarios anteriores ponen de relieve el hecho de que el diseño legal está impregnado de dos características que son distintivas de los sistemas administrativos:

- a) La interrelación entre los componentes del conjunto;
- b) La centralización normativa y la descentralización operativa.

Así, la

administración financiera, con su base legal y su configuración sistémica, tornan imperativo y lograble un obrar administrativo íntegro, fiscalmente responsable y productivo.

## Capítulo V

### SISTEMA PRESUPUESTARIO

*“Cuida de los pequeños gastos; un pequeño agujero hunde un barco. En este mundo, ninguna cosa es cierta salvo la muerte y los impuestos”. Benjamin Franklin*

#### **V.1. El sistema presupuestario. Definición y organización en la normativa actual. Formación histórica y resguardo constitucional de la institución presupuestaria.**

Normativamente hablando, comprende los principios, órganos, normas y procedimientos que rigen el proceso presupuestario de todas las jurisdicciones y entidades que integran el Sector Público (conf. artículo 11, Ley N° 24.156). El sistema tiene un órgano rector, designado por la misma ley, que se llama Oficina Nacional de Presupuesto (en adelante, ONP).

El presupuesto público no es un tema de conversación popular ni titular frecuente de los diarios o noticiosos radiales o televisivos. Tiene algo de prensa cuando se lo presenta y cuando se lo está tratando en el Parlamento, y no mucho más. Su ejecución y sobre todo su rendición reciben poca o ninguna atención mediática. Por ley, la presentación debe hacerla el Poder Ejecutivo antes del 15 de septiembre del año anterior al que se refiere. El órgano receptor es la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación (artículo 52 de la Constitución Nacional). La presentación consiste en un mensaje de elevación acompañado de un proyecto de ley que contiene normas y cuadros con números.

Un presupuesto es, esencialmente, una previsión de ingresos y gastos. Previsiones ya hacían los egipcios cuando se disponían a pronosticar los resultados de su cosecha de trigo con el objeto de anticipar años de escasez. Los romanos estimaban las

posibilidades de pago de los pueblos conquistados para exigir el tributo correspondiente; censaban y amillaban. En ambos casos, la idea subyacente es la importancia de saber con anticipación cuál

#### EL RENACIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Hacia el siglo V de nuestra era, el descalabro de las finanzas de la Roma imperial terminó minando su capacidad de defensa militar y ello dejó a la Ciudad Eterna a merced de las incursiones bárbaras. Los déficits y la desenfrenada emisión de moneda, que entonces castigaban a la economía romana, parecen temas de actualidad. Tras la invasión de los bárbaros, Europa quedó hecha un desastre y todas las instituciones romanas fueron anuladas, las políticas, las jurídicas y las económicas. Con la caída del imperio romano de occidente y la dislocación de una autoridad central, la organización de referencia en la Europa occidental pasó a ser la Iglesia Católica. “Solo la Iglesia conserva y sostiene todo”, dice el historiador Lactancio (Lucio Cecilio Firmiano Lactancio). En el medio de esa fragmentación política y social, inseguridad y retroceso cognitivo y material, la Iglesia comenzó a generar una economía propia y comprendió la necesidad de administrar eficientemente esa economía. Y también puso bajo su resguardo el conocimiento filosófico y científico proveniente del mundo. En los *scriptoriums* (término monástico equivalente a bibliotecas de investigación), los monjes hicieron transcripciones inmarcesibles de los clásicos griegos y romanos, conservando esta herencia del saber para todas las generaciones posteriores. Y con ese conocimiento, y con el tiempo, diseñó métodos de administración. Están –entre ellos- la contabilidad y el presupuesto. Estas creaciones administrativas se sitúan particularmente en un lugar y en un tiempo (la Italia de la baja Edad Media y renacentista, la cuna del capitalismo comercial).

Koontz y O'Donnell afirman que la Iglesia Católica de ese periodo histórico, en esa geografía europea, políticamente hegemonizada por el régimen monárquico, tuvo la organización más eficiente.

En los monasterios, abadías e iglesias de la época reverberaban los cantos sagrados y la oración, pero había allí adentro, al mismo tiempo, mucho trabajo y estudio Y no solo estudio teológico, sino también sobre ciencias, artes y técnicas. Especialmente en lo que se refiere a técnica, Luca Pacioli, un fraile franciscano de fines del siglo XV, estableció la partida doble. Posteriormente, el monje benedictino Ángelo Pietra trató de la relación entre ingresos y gastos. Por fin, hacia 1636, el jesuita Lodovico Flori se explaya sobre el concepto y el instrumento de gestión que aquí nos atañe. Tal era el prestigio técnico de los clérigos que las casas y familias nobles y los comerciantes acaudalados del embrionario capitalismo habitualmente acudían a ellos en procura de asesoramiento y consejo experto en materia de administración.

**Fuentes:** Harold Koontz y Cyril O'Donnell, Curso de Administración Moderna, Ed. McGraw

sería el grado de equilibrio o balance entre los recursos y las necesidades sería el grado de equilibrio o balance entre los recursos y las necesidades.

La entrada del régimen fiscal en la arena de la lucha por el poder tuvo lugar en el siglo XIII, con las concesiones que les arrancan los barones y el clero de Inglaterra al rey Juan I (más conocido por Juan Sin Tierra) a través de la Carta Magna de 1215. En la *Magna Carta Libertatum* está la cuna de la regla básica de la actividad fiscal en las democracias representativas: “No hay impuesto sin ley”. Ese contexto histórico-político, es el ambiente en el que transcurre la novela *Ivanhoe*, debida al escritor escocés Walter Scott, y en la que aparece el legendario *Robin de Locksley*, o sea, *Robin Hood*.

Para encontrar una señal relevante en ese camino histórico-político tenemos que dar un gran salto en el tiempo e instalarnos en 1789 cuando la Asamblea General Constituyente francesa sanciona el 26 de agosto de ese año la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Allí, en el artículo 14, se establece el derecho de todo ciudadano “...ya por sí mismo o por su representante, a constatar la necesidad de la contribución pública, a consentirla libremente, a comprobar su adjudicación y a determinar su cuantía, su modo de amillaramiento, su recaudación y su duración”.

El presupuesto comienza a perfilar su forma actual en Inglaterra, ya establecida la monarquía parlamentaria, durante el siglo XVIII, después de desbaratados los intentos de los Estuardo por implantar el absolutismo. La llegada posterior de las revoluciones liberales-burguesas en gran parte de Europa marca el momento clave de su adopción por los distintos estados hasta su clara generalización en el siglo XX.

Y en este repaso de la historia del presupuesto no podríamos omitir referencias a actos y hechos hacendísticos que acompañan al proceso político de formación de nuestra Nación. Serán apenas unas marcas de pincel. Por ejemplo:

- **La Junta Provisional Gubernativa de las Provincias del Río de la Plata, por Decreto del 28/05/1810**, asume la responsabilidad sobre “2. Todos los asuntos gubernativos y de Hacienda...”. Juan José Paso fue puesto al frente de la Secretaría de Hacienda.
- **José de San Martín, Gobernador Intendente de Cuyo:** Desarrolló allí una acción política y administrativa. Una es inseparable de la otra. Tomó posesión del cargo el 12 de septiembre de 1814 e inmediatamente comenzó a organizar los recursos de la provincia y los impuestos que recaudaba el Estado para poder utilizar esos fondos en función de las necesidades del pueblo y de sus planes de liberación de América. Para financiar su campaña, además de los cuantiosos aportes de Pueyrredón, impuso «contribuciones obligatorias» a todos los comerciantes y hacendados. A cambio se les extendía un vale, para cobrarlo «cuando las circunstancias lo permitan». En cambio, tuvo muy pocos miramientos para confiscar los bienes de todos los españoles que no se destacaran en la ayuda a la causa de la Independencia.
- **Constitución de 1826:** En el artículo 44 se atribuyó al Congreso la facultad de “Fijar cada año los gastos generales con presencia de los presupuestos presentados por el Gobierno”, competencia que, a pesar de ser fundamental, se había omitido en 1819.

La Constitución Nacional, sancionada en 1853 y reformada por última vez en 1994, incluye normas relacionadas con el presupuesto público, a saber:

- **ARTÍCULO 4º:** Se refiere a que el Gobierno Federal provea a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional e indica, al efecto, sus principales fuentes del financiamiento. Según lo define Juan Bautista Alberdi, en Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina, esta es la norma marco de los consumos y rentas públicos.
- **ARTÍCULO 75:** Trata de las atribuciones del Congreso de la Nación. Las que tienen que ver expresamente con el presupuesto público serían las siguientes:

**En lo que respecta a recursos:**

- Legislar en materia aduanera y establecer los derechos de importación y exportación (Inciso 1).
- Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias (Inciso 2).
- Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, bajo determinadas circunstancias (Inciso 2).
- Instituir regímenes de coparticipación de esas contribuciones con las provincias a través de una ley convenio (Inciso 2).
- Establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado (Inciso 3).
- Contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación (Inciso 4).

### **En materia de gastos:**

- Arreglar el pago de la deuda interna y externa de la Nación (Inciso 7).
- Acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias cuyas rentas sean insuficientes para cubrir sus gastos ordinarios (Inciso 9).

Para ambas materias, el inciso 8 contiene la atribución de fijar anualmente el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional. Este mismo inciso establece que el Congreso aprobará o desechará la Cuenta de Inversión.

- **ARTÍCULO 85:** De acuerdo con esta norma, el control externo constituye una atribución propia del Poder Legislativo, para cuyo ejercicio cuenta con la asistencia técnica de la Auditoría General de la Nación (AGN). En este mismo artículo se deja sentado que la AGN intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de la cuenta de percepción e inversión de los fondos públicos.
- **ARTÍCULO 99:** Su inciso 10 atribuye al Presidente de la Nación la facultad de supervisar al Jefe de Gabinete de Ministros en el ejercicio de la materia presupuestaria.
- **ARTÍCULO 100:** Su inciso 1 pone en cabeza del Jefe de Gabinete de Ministros la administración general del país. En lo que se refiere específicamente a la materia presupuestaria, tiene la misión de remitir al Congreso Nacional el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional, previo tratamiento en acuerdo de Gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo (inciso 6). De igual forma se le asigna competencia para hacer recaudar las rentas

de la Nación y ejecutar la Ley de Presupuesto nacional (inciso 7).

➤ **OTROS ARTÍCULOS:** La Constitución contiene una serie de artículos que son condiciones basales de la existencia y sustancia del presupuesto en tanto ley formal. Es el caso de los artículos 52 y 77 al 84. Así, en el artículo 52, se atribuye a la Cámara de Diputados, en forma exclusiva, la iniciativa de las leyes sobre contribuciones. Por su parte, en los artículos 77 al 84, se establecen normas relacionadas con el proceso de formación de las leyes y, siendo la de presupuesto una de ellas, el contenido de los artículos es fundamental, en especial en la fase correspondiente a la discusión y la aprobación del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional.

En el cuerpo de la Ley N° 24.156, el sistema presupuestario tiene dedicado el Título II. Este título contiene –entre otras cosas– normas técnicas comunes a todo el proceso presupuestario y normas que explican el desarrollo del proceso presupuestario. De entre las normas técnicas comunes merecen destacarse los artículos 11, 12, 13 y 14.

Para el artículo 11, el sistema presupuestario comprende los principios, órganos, normas y procedimientos que rigen el proceso o ciclo presupuestario de todas las jurisdicciones y entidades que integran el Sector Público.

El artículo 12 incluye varios principios clásicos en el presupuesto público. En este sentido establece que: “Los presupuestos comprenderán todos los recursos y gastos previstos para el ejercicio, los cuales figurarán por separado y por sus montos íntegros, sin compensaciones entre sí. Mostrarán el resultado

económico y financiero de las transacciones programadas para ese periodo, en sus cuentas corrientes y de capital, así como la producción de bienes y servicios que generarán las acciones previstas”.

El artículo 13 trae determinaciones sobre los presupuestos de recursos, indicando al respecto que deben contener la enumeración de los distintos rubros de recursos y otras fuentes de financiamiento, con los montos estimados para cada uno de ellos en el ejercicio, y utilizar denominaciones lo suficientemente específicas como para identificar su origen.

El artículo 14 manda utilizar las técnicas de programación presupuestaria y los clasificadores de gastos y recursos.

En el interior de la definición normativa plantada al inicio de este capítulo aparece la locución “proceso presupuestario”. Ahora pasamos, en primer lugar, a enunciar las fases que componen ese proceso en tanto elemento integrante del conjunto sistema, y luego vamos a acordarle un desarrollo particularizado a cada una de ellas. Las fases en cuestión son estas:

- Formulación (preparación: cronograma de actividades, comunicación de “techo”, elaboración de anteproyectos).
- Discusión y aprobación (sanción de la ley de presupuesto por parte del Congreso de la Nación).
- Ejecución (distribución administrativa, programación de los gastos, utilización de los créditos, cierre de cuentas).
- Evaluación (seguimiento físico financiero).
- Control (técnico y parlamentario)

## **V.2. Formulación del presupuesto.**

Para la formulación del Presupuesto nacional es necesario contar con hipótesis sobre el desenvolvimiento futuro de variables macroeconómicas, tales como la inflación esperada, el crecimiento proyectado o el tipo de cambio que se prevé para el próximo año. La experiencia histórica con nuestras prácticas de presupuesto público ofrece la lección de que en esos supuestos o hipótesis suelen estar radicados los mayores desaciertos de estimación.

El Proyecto de Ley de Presupuesto se estructura bajo estos tres títulos:

- Título I-Disposiciones Generales.
- Título II-Presupuesto de recursos y gastos de la Administración Central.
- Título III-Presupuesto de recursos y gastos de los organismos descentralizados.

Los recursos y los gastos en la formulación presupuestaria están ordenados y agrupados de acuerdo con ciertos criterios técnicos. Esos ordenamientos y agrupamientos permiten la realización de diferentes análisis, cálculos, evaluaciones y controles por diversos responsables, interesados e involucrados. A esta facilitación contribuye la introducción de los llamados “clasificadores presupuestarios”.

## **V.2.1. Clasificadores presupuestarios**

### **a. ¿Qué son?**

Las clasificaciones presupuestarias son herramientas normativas que ordenan los recursos y gastos según criterios específicos. Estas categorías se establecen mediante la identificación de aspectos compartidos y distintivos de las operaciones gubernamentales. Al organizar y presentar las diversas facetas de las transacciones públicas, estas clasificaciones crean un sistema de información adaptado a las necesidades del gobierno y los organismos encargados de recopilar datos sobre los sectores públicos. Esto facilita un análisis imparcial de las acciones llevadas a cabo por el sector público. En consecuencia, el conjunto de clasificaciones presupuestarias constituye un componente esencial para registrar la información relacionada con el flujo de recursos y gastos en la esfera pública.

En conclusión, podría decirse que son agrupamientos de los recursos y gastos de acuerdo con diferentes criterios, que tienen en cuenta aspectos comunes y diferenciados de las operaciones gubernamentales.

### **b. ¿Para qué sirve clasificar los recursos y los gastos?**

- Proporciona información acerca del comportamiento de la economía pública en el sistema económico.
- Permite determinar el ahorro o desahorro, superávit o déficit financiero de las instituciones del sector público.

- Facilita la aplicación de los sistemas de programación, gestión, evaluación y auditoría del gasto público.

### **c. Clasificación de los recursos**

- **Por rubro:** Según la naturaleza de las transacciones que les dan origen.
- **Por el carácter económico:** Desde una perspectiva económica, los recursos se dividen en tres categorías principales: corrientes, de capital y fuentes financieras.

### **d. Clasificación de los gastos**

- **Por ubicación geográfica:** Establece la distribución espacial de las transacciones económicas financieras que realizan las instituciones públicas, tomando como base la división política del país. Permite evidenciar el grado de centralización o descentralización con que se realizan las acciones del sector público.
- **Por el objeto del gasto:** Es una ordenación del gasto por su materia, por su realidad primaria, por aquello de lo que esencialmente trata. Permite identificar con claridad y transparencia los bienes y servicios que se adquieren, las transferencias que se realizan y las aplicaciones previstas en el presupuesto. Desde el punto de vista estructural, el clasificador por objeto del gasto tiene cuatro niveles de cuentas: el de los incisos, el de las partidas

principales, el de las partidas parciales y el de las partidas subparciales.

- **Por finalidad y función:** Presenta el gasto público según la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad. Permite analizar las tendencias de los gastos en funciones determinadas. Las finalidades comprenden actividades propias de la administración pública, servicios proporcionados a la sociedad y gastos por intereses y comisiones de la deuda pública.
- **Por el carácter económico:** La clasificación se diseña a partir de la estructura básica del Sistema de Cuentas Nacionales. Permite identificar las relaciones que existen entre el presupuesto y la economía. Los gastos de capital muestran la inversión que realiza el sector público y su contribución al incremento de la capacidad instalada de producción.
- **Por fuente de financiamiento:** Consiste en presentar los gastos públicos según los tipos genéricos de recursos empleados para su financiamiento. Permite identificar los diferentes tipos de financiamiento de la producción pública.
- **Por categoría programática:** Implica la asignación de recursos financieros a cada uno de los Programas que se ejecutan en las instituciones de la Administración Pública Nacional. La identificación

de cada acción programática se logra indicando programa, subprograma, proyecto, actividad y obra.

### **V.3. Discusión y sanción del presupuesto.**

La Constitución Nacional y la Ley N° 24.156 ofrecen el marco normativo para el desenvolvimiento de esta etapa. El artículo 75 de la Constitución Nacional pone en cabeza del Congreso Nacional la atribución de “fijar anualmente...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” (inciso 8). En el texto constitucional están arraigados dos tipos de controles, propios de la arquitectura institucional del sistema representativo republicano: uno preventivo al exigir la sanción de una ley formal con la explicitación de las autorizaciones para gastar a favor del Poder Ejecutivo; otro verificativo, para examinar el uso que ha hecho el Administrador de los créditos presupuestarios votados por la ley. La Cámara de origen de tratamiento del presupuesto general es la de Diputados, ello por interpretación de los alcances del artículo 52 de la Constitución Nacional. Cuando hay una reiterada actitud y decisión de prescindir de la existencia de la ley formal para el ejercicio presupuestario, lo excepcional se convierte en una opción regular, se descalibra la balanza de poderes del sistema político-institucional y los controles preventivos y verificativos que establece la Constitución para la asignación y ejecución de los recursos públicos no tienen la debida presencia.

### **V.4. Ejecución del presupuesto.**

Las normas sobre ejecución de gasto surgen de la misma ley de presupuesto y también están presentes en otra legislación

permanente sobre presupuesto público y administración financiera (por ejemplo, la ya citada N° 24.156). Un primer acto de ejecución de la competencia constitucional y de la manda legislativa es la distribución administrativa de las autorizaciones para gastar incluidas en la ley de presupuesto. Esta decisión se adopta en el ámbito del Poder Ejecutivo (Jefatura de Gabinete de Ministros). La distribución administrativa consiste en la presentación desagregada, hasta el último nivel previsto en los clasificadores y categorías de programación, de los créditos y realizaciones contenidos en la ley general de presupuesto. A la distribución administrativa de los créditos sigue la programación del gasto por parte de las jurisdicciones y entidades, de acuerdo con la metodología y pautas que emite el órgano rector del sistema presupuestario. Al realizarse la programación debe cuidarse que la ejecución del gasto no supere el monto de los recursos que se prevén para el ejercicio.

Volvemos a repetir esta idea porque es la que guía las realizaciones presupuestarias, la formulación de los estados financieros y la determinación de los resultados del ejercicio fiscal: La ejecución presupuestaria de un gasto implica el consumo del crédito presupuestario, de la autorización para gastar, mientras que la transacción financiera completa llega hasta el desembolso que extingue la obligación jurídica. Cuando se da por agotada la ejecución presupuestaria de un ejercicio tiene lugar el cierre de cuentas.

## **V.5. Cierre de cuentas**

El título de la Ley N° 24.156 referido al sistema presupuestario contiene normas relativas al cierre de cuentas a la finalización del ejercicio financiero. Comentamos estas principales:

- Las cuentas del presupuesto de recursos y gastos se cerrarán al 31 de diciembre de cada año.
- Después de ese cierre, los recursos que se recauden se considerarán parte del presupuesto vigente, con independencia de la fecha en que se hubiere originado la obligación de pago o liquidación de aquellos.
- Con posterioridad al cierre de cada año no podrán asumirse compromisos ni devengarse gastos con cargo al ejercicio finiquitado.
- Los gastos comprometidos y no devengados al cierre de cada año se afectarán automáticamente al ejercicio siguiente, imputándolos a los créditos disponibles para ese ejercicio.
- Los gastos devengados y no pagados al 31 de diciembre de cada año podrán ser cancelados, durante el año siguiente, con cargo a las disponibilidades en caja y bancos existentes a la fecha señalada.
- Los gastos mencionados en el párrafo anterior también podrán ser cancelados, por carácter y fuente de financiamiento, con cargo a los recursos que se perciban en el ejercicio siguiente.
- La programación de la ejecución financiera del ejercicio fiscal siguiente deberá ajustarse a fin de atender las obligaciones financieras determinadas en el párrafo precedente.
- Al cierre del ejercicio se reunirá información de los entes responsables de la liquidación y captación de recursos de la administración nacional y se procederá al cierre del presupuesto de recursos. Del mismo modo, procederán los

organismos ordenadores de gastos y pagos con el presupuesto de gastos de la administración nacional.

- Esta información, junto al análisis de correspondencia entre los gastos y la producción de bienes y servicios que preparará la Oficina Nacional de Presupuesto, será centralizada en la Contaduría General de la Nación para la elaboración de la Cuenta de Inversión del ejercicio que, de acuerdo con el artículo 95 de la Ley N° 24.156, debe remitir anualmente el Poder Ejecutivo Nacional al Congreso Nacional.

Para cumplimentar la fase de evaluación del proceso presupuestario no es necesario esperar el cierre del ejercicio completo. Pueden hacerse evaluaciones, y de hecho se hacen, en periodos intermedios.

## **V.6. Evaluación del presupuesto.**

La producción de bienes y servicios debe ser programada y el ámbito en que se despliega esa planificación es el presupuesto público. El enlace entre programación y presupuesto es la técnica del presupuesto por programas. Esta técnica lleva asociados definiciones y conceptos básicos, algunos de los cuales serán explicados a continuación.

- **Insumos:** Son los recursos humanos, materiales (bienes de consumo, maquinarias y equipos) y servicios no personales que se requieren para la realización de un producto (bien o servicio).
- **Productos:** Son los bienes o servicios que surgen como resultado, cualitativamente diferente, de la combinación de los insumos que requieren sus respectivas producciones.

- **Proceso de producción:** Es la combinación de los diversos recursos reales para la obtención de un producto.
- **Producción terminal:** Es la que se origina, en forma exclusiva, desde un programa, subprograma y, en algunos casos, desde un proyecto. Puede estar terminada o en proceso.
- **Producto terminal:** Es el salido del proceso de producción durante el período presupuestario y está en condiciones de satisfacer la necesidad o la demanda social que dio origen a su producción.
- **Productos intermedios:** Son los que resultan necesarios para satisfacer una demanda interna de la organización que se presupuesta.
- **Programa:** Expresa un proceso de producción de un producto terminal, contenido en una red dada de acciones presupuestarias de una jurisdicción o entidad.
- **Subprograma:** Designa a toda acción presupuestaria cuya producción es terminal pero fragmentaria, al formar parte de la producción terminal de un programa.
- **Proyecto:** Propuesta de inversión destinada a la generación de un bien de capital. La obra es una unidad física, perfectamente individualizable, que actúa dentro del proyecto como una producción intermedia.

La auténtica fase de control presupuestario es la que se materializa desde una posición institucionalmente externa a la administración propiamente dicha, representada sustantivamente por las jurisdicciones y entidades ubicadas en la zona de reserva o actuación del Poder Ejecutivo. Estamos aludiendo al Poder

Legislativo y a su organismo técnico auxiliar que es la Auditoría General de la Nación.

### **V.7.Control del presupuesto. Cuenta de Inversión. Rendición de Cuentas.**

La Constitución Nacional, por su artículo 85, radica en el Poder Legislativo la atribución de control integral sobre el Sector Público Nacional, la cual incluye obviamente a las cuentas presupuestarias.

La información sobre ejecución de los créditos presupuestarios es captada, registrada, procesada y clasificada por el organismo rector de contabilidad gubernamental (Contaduría General de la Nación). Estas operaciones concurren a la elaboración de los estados contables financieros de la administración, que integran la Cuenta de Inversión del ejercicio.

Todos los años, para mediados de septiembre, la presentación del proyecto de presupuesto de la administración nacional para el ejercicio financiero siguiente en la sede de la Cámara de Diputados de la Nación concita una cierta atención por parte de los medios de comunicación. Esa atención se traslada más adelante al desarrollo del examen y debate en torno de la iniciativa del Poder Ejecutivo. En cambio, la remisión al Congreso por el Ministerio de Economía(en ocasiones, llamado de “Hacienda”) del documento que revela la aplicación, la utilización que se ha hecho de los recursos y autorizaciones para gastar previstos en el presupuesto es ignorada olímpicamente por esos mismos medios. Estamos aludiendo a la llamada “Cuenta de Inversión”, mencionada en el artículo 75, inciso 8, de la Constitución Nacional.

La Cuenta de Inversión es la exposición detallada de lo que el Poder Ejecutivo hizo con los recursos y autorizaciones que el Poder Legislativo puso a su disposición a través de la ley de presupuesto; esencialmente es una rendición de cuentas del Poder Ejecutivo a la sociedad vehiculizada a través del Poder Legislativo.

De acuerdo con la Ley N° 24.156, la Cuenta de Inversión debe ser presentada al Congreso Nacional antes del 30 de junio del año siguiente al que ella corresponda.

La Constitución Nacional en su artículo 75, inciso 8, establece como atribución del Congreso aprobar o desechar la Cuenta de Inversión. A su vez, el artículo 85 de la Ley Fundamental dispone que la Auditoría General de la Nación intervenga necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de la Cuenta de Inversión.

La Cuenta de Inversión es presentada oficialmente como un acto correspondiente a la obligación de los gobiernos de informar respecto del uso de los créditos presupuestarios y de los recursos públicos. En efecto, mientras el Presupuesto General de la Nación expresa de manera económica, financiera y administrativa los objetivos que la política intenta realizar para satisfacer las necesidades permanentes y las demandas emergentes, la Cuenta de Inversión reflejará el grado de cumplimiento de esos objetivos revelando al ojo fiscalizador los aciertos y desvíos del Ejecutivo en la administración de los recursos.

### **Breve recorrido histórico de la institución “rendición de cuentas”.**

La rendición de cuentas tiene su propia historia. La primera noticia que se tiene de ella data de hace 6.000 años, cuando apareció el primer embrión de Estado. Mucho más adelante en el

tiempo, la vemos entre las reglas administrativas de las antiguas civilizaciones occidentales, en la Atenas de la democracia directa y en la Roma de la república. En tiempos de Pericles ya funcionaban ciertos mecanismos de balance, revisión y sanción. Específicamente para la responsabilidad financiera regía el *Euthinay*, que era el proceso por el cual se examinaban, a posteriori, las cuentas de fondos públicos administrados por algún funcionario. Este proceso lo llevaba adelante el *Bulé*, que era una suerte de comisión revisora de cuentas formada a partir de la asamblea de ciudadanos (*Ekklesía*). Y hablando de Roma, la rendición de cuentas de los magistrados y comandantes militares era un asunto de suma importancia en la antigua república. El *accountare* de los romanos (pedir cuentas) era algo que se les exigía a los generales que volvían de sus campañas apenas ponían un pie sobre el pulido piso del Senado. También encontramos en las cortes europeas de antaño situaciones en las que el militar convocado a audiencia con el rey, por más victorioso que haya sido, es intimado, previo a todo trámite, a rendir cuentas del dinero gastado en sus campañas.

Encontramos la esencia de la rendición de cuentas en el Evangelio según San Mateo como eje de una de las parábolas con las que enseñaba Jesús: El hombre que, al irse de viaje les encomienda a sus siervos la administración de una cierta cantidad de talentos, a su regreso les pide explicación a estos de lo que han hecho con el dinero que les ha confiado en cuidado.

La rendición de cuentas se ha integrado a la cultura democrática hasta convertirse en parte del núcleo duro de su esencia. En la democracia de estos tiempos, no se concibe el poder sin la obligación de responder por su ejercicio ni sin el derecho de los gobernados de evaluar el ejercicio de ese poder.

#### LA GUERRA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS.

En una mañana del año 189 AC, los hermanos Escipión, Lucio y Publio, se encontraban frente a una asamblea de ciudadanos de Roma. Habían vuelto triunfadores de la campaña militar contra Antíoco III, pero el Senado los acusaba de malversación de caudales públicos. El monto en cuestión era irrelevante frente a los gastos totales de la guerra en Asia: una “caja chica”; como mucho, “un fondo rotatorio”. Los comandantes prefirieron el tribunal popular a la luz del día a la turbia atmósfera de la *Curia Hostilia*. Eran los tiempos todavía de la República Romana y los “padres de la patria” (*patres conscripti*) tenían por costumbre horadar, por instinto de conservación, la reputación de los generales victoriosos. Mientras Publio Cornelio, el “Africano”, discurría sobre los cuantiosos beneficios que la campaña le había reportado a Roma, la “barra brava” del Senado lo hostigaba con el grito “rindan cuentas”. Finalmente, el “Africano” perdió la paciencia y rompió en las propias narices de los senadores las tablillas con las anotaciones del *Questor* (el contador-auditor) sobre los gastos de guerra en Asia. Marco Porcio Catón, quien lideraba la acusación contra los hermanos Escipión del robo de 500 talentos, no echaría en saco roto la ofensa inferida por Publio Escipión y lo perseguiría obstinadamente. La guerra civil se evitó por la negociación que llevó adelante el cónsul Graco, pero Escipión, el general más victorioso de Roma, debió abandonar la “ciudad eterna” y no volvería a ella nunca más.

**Fuente:** Santiago Posteguillo, *La traición de Roma*, Ediciones B, 2014.

#### LA COMEDIA DE LAS CUENTAS

Además de historia documentada y/o escrita hay un anecdotario en el que destaca ese tópico del costumbrismo español conocido como “Las Cuentas del Gran Capitán”, que inspiró a Lope de Vega la obra teatral homónima. La relación de gastos que le hace Gonzalo Fernández de Córdoba (El Gran Capitán) a Fernando el Católico es un rosario de conceptos y cifras estrafalarios e improbables. Gonzalo estaba indignado porque su hermano, el rey Fernando, no le concedía audiencia antes de que presentara la rendición de cuentas de su campaña de Nápoles. El auditor de la corona le había advertido al monarca que esa empresa insumió un costo excesivo. En la didáctica de las Finanzas Públicas y del Control Público, “Las Cuentas del Gran Capitán” sirven de ilustración sobre lo que no puede ni debe ser una auténtica rendición de cuentas de parte de un funcionario responsable. En ellas aparecen registradas las siguientes partidas de descargo: «Doscientos mil setecientos treinta y seis ducados y nueve reales en frailes, monjas y pobres para que rogaran á Dios por la prosperidad de las armas españolas.—Cien millones en picos, palas y azadones.—Cien mil ducados en pólvora y balas.—Diez mil ducados en guantes perfumados para preservar á las tropas del mal olor de los cadáveres de los enemigos tendidos en el campo de batalla.—Ciento setenta mil ducados en poner y renovar campanas destruidas con el uso continuo de repicar todos los días por nuevas victorias conseguidas sobre el enemigo.—Cincuenta mil ducados en aguardiente para las tropas en días de combate.—Millón y medio de ídem para, mantener prisioneros y heridos.—Un millón en misas de gracias y Te Deum al Todopoderoso.—Tres millones de sufragios por los muertos.—Setecientos mil cuatrocientos noventa y cuatro ducados en espías.—Y cien millones por mi paciencia en escuchar ayer que el Rey pedía cuentas al que le ha regalado un reino.

**Fuente:** Félix Lope de Vega Carpio, *Las cuentas del Gran Capitán*, Biblioteca virtual universal.

La rendición de cuentas se ha vuelto una exigencia ubicua en el mundo de la política democrática. Todos estamos de acuerdo con que democracia implica rendición de cuentas. Sin embargo, ¿sabemos qué significa?

La rendición de cuentas tuvo ayer, mantiene hoy, y seguramente conservará mañana un núcleo duro invariable, una configuración prototípica, una esencia clásica. Ese núcleo duro está compuesto por una dimensión argumentativa y una dimensión examinadora. La dimensión argumentativa la ocupa el obligado a rendir cuentas, el cuentadante. Este narra y fundamenta las operaciones y actos de su gestión, de su gobierno. La dimensión examinadora es el territorio de quien tiene la facultad, el derecho de pedir cuentas, de exigir cuentas, de llamar a cuentas (*accountare*). Aquí se aprecia, se juzga, se califica una actuación, una gestión, un gobierno, y se genera una consecuencia para el cuentadante. La calificación puede ser aprobación o censura. La consecuencia, en la segunda posibilidad, puede ser una penalidad, una sanción. La sanción puede ser disciplinaria, legal, política, patrimonial o social. Los procesos de rendición de cuentas que se prolongan excesivamente en el tiempo, o que no concluyen en una sanción, en una consecuencia, son puro ejercicio de ritualismo o un disfraz de la impunidad (Schedler, 2004). La presencia de la voz “cuentas” no restringe el campo de la “rendición” a lo contable, financiero o presupuestario. Puede que sea necesario rendir cuentas sobre el cumplimiento de una norma legal o técnica, sobre el grado de impacto alcanzado por un programa de gobierno, sobre actos del poder como ocurre en la llamada Justicia Transicional, etc.

Es cierto que la “rendición de cuentas”, tal como sucede con el sistema de control interno, está incrustada en la infraestructura de las organizaciones, pero cuando se nos plantea la necesidad de definir sus alcances como deber del gobierno, somos propensos a imaginar una única relación de cuentas, en la que el Poder Ejecutivo asume el rol de cuentadante y una agencia estatal independiente de ese Poder cumple el papel de examinador de esas cuentas.

Nuestra impresión es que mientras rigió la “ley de contabilidad” en el orden nacional (entre los años 1956 y 1992) las personas que trabajaban con la hacienda pública, sea como administradores, sea como controladores de la administración, sabían con razonable precisión qué significaba rendir cuentas, a quién le correspondía hacerlo, sobre qué debía versar la rendición, cuál era el material informativo, probatorio o documental que debía acompañarse, con qué periodicidad debía hacerse la presentación. El receptor y examinador de esa rendición era el organismo de control externo. Eventualmente, la rendición de cuentas podía derivar hacia un juicio de cuentas si es que el organismo de control cuestionaba la presentación del cuentadante. La responsabilidad contable, la instrumentación de la rendición de cuentas y la sustanciación del juicio de cuentas ocupaban un espacio normativo importante en la ley de contabilidad.

Con la visión actual sistémica de la administración financiera y el control alguien podría decir que el régimen de cuentas de “la ley de contabilidad” mostraba una sólo de las varias modalidades operativas que puede asumir la rendición de cuentas. Aquello sería una parte de la rendición de cuentas horizontal o intraestatal, la que

ejerce la agencia asignada, referida a las formas legales, contables y presupuestarias. La misma claridad que había en torno de la responsabilidad contable y su determinación, existía respecto de la responsabilidad administrativa y su determinación.

Como ya se dijo, la Ley N° 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, vigente desde el 1° de enero de 1993, dejó sin efecto la casi totalidad de la “ley de contabilidad”. A raíz de ello, quedaron en el camino, entre otras cosas, las regulaciones sobre responsabilidad contable y su enjuiciamiento y responsabilidad administrativa y su enjuiciamiento. La expresión “rendición de cuentas” es mencionada un par de veces en todo el texto de la Ley N° 24.156. Una vez, al comienzo para declararla principio básico de la administración financiera. La responsabilidad por daño económico al patrimonio estatal mereció el despliegue de dos artículos. Esta flaqueza dio lugar a un volumen considerable de crítica académica y política, la que convergía en destacar que esa desatención normativa llevaba a licuar el sentido de responsabilidad. Después de la sanción de la ley, hubo proyectos para rellenar el marco jurídico de la rendición de cuentas y de la responsabilidad. Una de las iniciativas incorporaba como atribución de la Auditoría General de la Nación (AGN) la de requerir, con carácter conminatorio, la rendición de cuentas a quienes tengan la obligación de presentarla. Para los que trabajaban en el sistema, no estaba claro, al comienzo, cómo sería de ahí en más la rendición de cuentas y cómo la determinación de las responsabilidades.

Con respecto a la ausencia de un tratamiento normativo particularizado de la rendición de cuentas, los promotores y

defensores de la reforma argumentaron que, en la concepción sistémica de la ley, la rendición de cuentas es multifacética, pluridimensional, omnipresente y ubicua, con varios mecanismos y varios actores. Mucha adjetivación y poca “efectividad conducente”. Si tuvieran tanta potencia los mecanismos actuales de rendición de cuentas, como alegan sus panegiristas, no existiría el gran manto de sospecha que se proyecta sobre la gestión pública. Para la visión conformista con la versión vigente del control contable, el plano horizontal de la rendición de cuentas, que antes ocupaba la ley de contabilidad con sus normas específicas, ahora estaba perfectamente cubierto con el examen e informe de la Cuenta de Inversión. Con respecto a esta aseveración, la experiencia muestra una baja utilidad de la Cuenta de Inversión como mecanismo efectivo de rendición de cuentas, debido principalmente a que:

- Es tardío y difuso el pronunciamiento parlamentario sobre la Cuenta de Inversión.
- Es baja o directamente nula la probabilidad de que con motivo del trámite de la Cuenta de Inversión surjan sanciones por las incorrecciones o irregularidades.
- Es escaso, por no decir inexistente, el espacio que los medios de comunicación le dedican al tema.
- El documento está plagado de jerga técnica y es un amontonamiento de datos, de tal suerte que se torna indigerible para el gran público.

Con respecto a la responsabilidad por daño económico, cuatro años después de la entrada en vigencia de la ley, el Poder Ejecutivo dictó un decreto que preveía un procedimiento para la identificación,

cuantificación y resarcimiento del perjuicio fiscal. En la Ley N° 24.156, la responsabilidad es una sección del título “Sistema de Control Externo”, cuyo órgano rector es la AGN. Es extraño que la reglamentación de la ley, dada por el Decreto N° 1344/2007, haya involucrado en el tema al organismo rector del Sistema de Control Interno con un papel principal.

La idea rectora de la rendición de cuentas es reducir las incertidumbres del poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos. Esta idea incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y actos y de justificarlos en público. Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios. Ejercicios de rendición de cuentas que nada más exponen una conducta inapropiada, sin imponer los castigos correspondientes, frecuentemente se ven como ejercicios débiles de rendición de cuentas, como ejercicios que se quedan a mitad de camino (Schedler, 2004).

La Ley N° 24.156 proclama la institución de la rendición de cuentas, pero poco o nada dice sobre el “régimen de cuentas”. Por régimen se entiende la interacción entre las múltiples relaciones de rendición de cuentas en un sistema político, lo que supone responder, por cada relación de rendición de cuentas, las preguntas básicas de quién rinde cuentas, ante quién lo hace, cómo las rinde y respecto a qué. Ni en la ley ni en su normativa reglamentaria y complementaria aparece una respuesta esencial a esos interrogantes. La regulación de los organismos de control, con sus

autoridades y facultades, no es todo el régimen de cuentas y hace más bien a una parte de los “mecanismos” de rendición de cuentas.

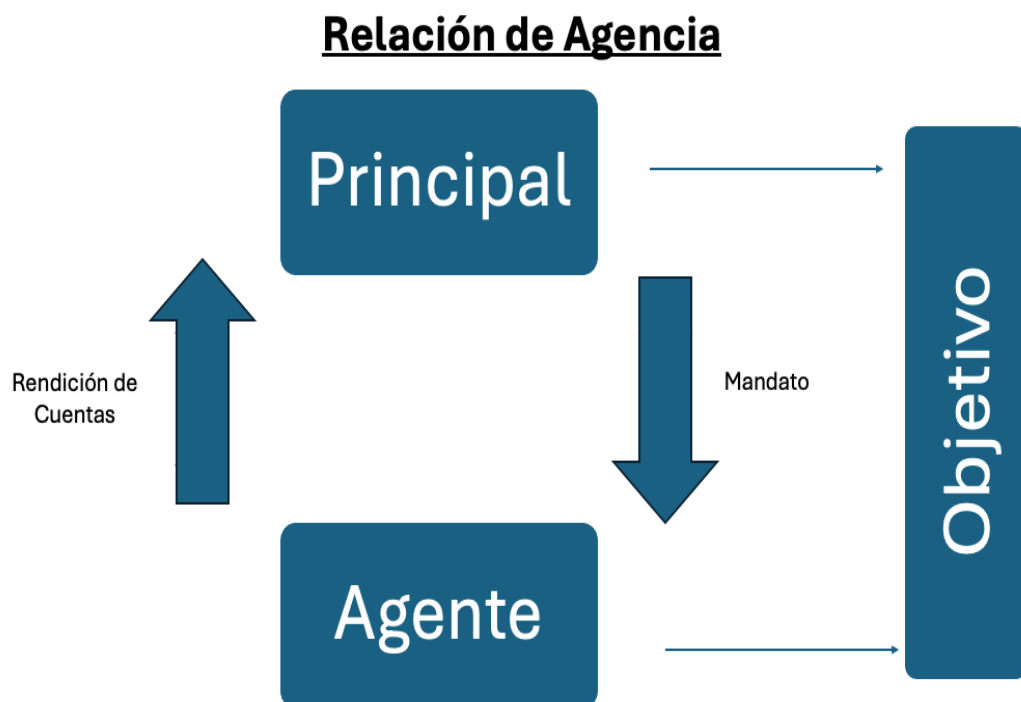
En su forma clásica, la rendición de cuentas es un valor connatural de los contratos de representación. En ese marco, la rendición de cuentas es la obligación de responder por las facultades y la confianza conferidas. El contrato de representación está basado en el mandato y la rendición de cuentas. El “principal” confía al “mandatario” la administración de sus intereses. Como el “principal” no está en condiciones de ejercer un monitoreo permanente de la gestión ni tiene una “confianza ciega”, es que establece mecanismos de control interno y externo y, especialmente, la rendición de cuentas.

Aquí nos estamos ocupando de la rendición de cuentas clásica y en el marco de la administración financiera del Sector Público.

El alcance de la rendición de cuentas en el ámbito de la administración pública no es independiente de la naturaleza del régimen político. Todo régimen político tiene un régimen de cuentas. La rendición de cuentas de los gobernantes ante un tercero, independiente de ellos, es el propio de la democracia. En la democracia, no se concibe el poder sin la obligación de responder por su ejercicio ni sin el derecho de los gobernados de evaluar el ejercicio de ese poder. El gobernante absoluto, en cambio, está convencido de que no le debe cuentas a nadie terrenal, salvo que sea el mismo. En las monarquías absolutas, los regímenes de responsabilidad se detienen a las puertas del rey. Hay gobiernos de origen democrático que, en el ejercicio del mandato legal, van consumando una concentración de facultades a expensas de los

otros poderes, desequilibrando el balance del programa de la Constitución. En este contexto, la rendición de cuentas a través de las vías institucionales va perdiendo sentido y vigor práctico y el discurso oficial se asienta en la invocación a un diálogo directo con una entidad incorpórea a la que no tiene llegada el común de los mortales: el Pueblo, la Patria, la Revolución, el Proyecto, etc.

El sistema político de la elección general y la deliberación pública puede ser estudiado bajo el enfoque de la Teoría de Agencia. La sociedad, a través del cuerpo electoral, confía a los gobernantes la administración de los recursos públicos, del tesoro común. Simétricamente, los gobernantes deben responder a ese mandato rindiendo cuentas de su gestión ante un controlador independiente, la misma sociedad, el órgano deliberativo o una entidad estatal técnica. Delegación y control, he aquí la esencia del gobierno representativo. Confianza y desconfianza, términos antagónicos que se fusionan sinérgicamente para consolidar un sistema político.



**Figura 4.-**Principal-Agente/Mandante-Mandatario/Ciudadano-Gobernante.

En una democracia representativa el gobierno tiene la obligación de rendir cuentas a diversos actores sobre el manejo de los recursos y gastos públicos, así como también por la provisión de bienes y servicios en cantidad y calidad adecuados. Cuando se diseñan los sistemas de rendición de cuentas de la administración del Estado debe considerarse que existen diferentes interesados y que cada uno de ellos hace la evaluación de la información recibida para un fin determinado, el cual puede variar de un caso a otro. No es infrecuente que el trabajo de evaluación realizado por uno o más grupos de interesados sea utilizado por otro u otros. A pesar de esta variedad de interesados, con posible diversidad de objetivos, es factible identificar un denominador común de requerimientos informativos a satisfacer por quien está obligado a rendir cuentas desde el poder.

El derecho ciudadano de participar en lo público, es decir el ejercicio de la libertad “antigua” en la democracia ateniense, como la define Benjamín Constant, presenta su contrapartida en la obligación del gobierno de informar oportuna y adecuadamente a la sociedad sobre las acciones que desarrolla y sobre el uso de los recursos financieros que le han sido confiados. En esta época, el ejercicio de aquel derecho se ve favorecido por la revolución de las comunicaciones, en particular por la aparición y la explosión de la Internet y de las redes sociales.

Para evitar la dilapidación de las rentas públicas, Aristóteles (1989) proponía aplicar estas reglas: “...que se obligue a cada cual a rendir cuentas en presencia de todos los ciudadanos reunidos, y que se fijen copias de aquéllas en las fratrias, en los cantones y en las tribus; y para que los magistrados sean íntegros, que la ley procure recompensar con honores a los que se distingan como buenos administradores”.

#### **V.2.7. La juridicidad del proceso presupuestario.**

La proyección, aprobación y ejecución del gasto público está sujeta a normas jurídicas. La Constitución Nacional ocupa el nivel más alto de la pirámide normativa. De ella emerge un régimen de competencias en materia de gasto público. Así, su artículo 75, inciso 8, atribuye al Poder Legislativo la facultad de sancionar el presupuesto de gastos y recursos de la administración. El presupuesto es una ley que otorga créditos, autorizaciones para gastar. Del mismo artículo surge la competencia del Congreso para arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación (inciso 7), y para acordar subsidios del Tesoro nacional a las provincias (inciso 9). Por la Constitución le corresponde al Poder

Ejecutivo/Jefe de Gabinete de Ministros: (i) enviar al Congreso el proyecto de presupuesto nacional (artículo 99, inciso 6); (ii) ejecutar la Ley de Presupuesto Nacional (artículo 99, inciso 7).

Un esquema de competencias semejante es dable encontrarlo en las constituciones de las provincias argentinas. Ponen en cabeza del órgano legislativo (bicameral o unicameral) la atribución de sancionar anualmente el presupuesto general de la Administración Pública provincial de gastos y cálculo de recursos. Al Poder Ejecutivo le corresponde enviar a la Legislatura el proyecto de presupuesto general de la Administración Pública provincial, como también hacer recaudar y decretar la inversión de las rentas con arreglo a las leyes.

El presupuesto público moderno es un conjunto ordenado de políticas, objetivos, metas y recursos, un verdadero programa de gobierno. Como tal, tiene la capacidad de afectar el sistema económico general de una sociedad y la vida y la fortuna de sus miembros individuales. De ahí que, en las democracias republicanas, el diseño y la puesta en práctica de ese programa no puede ser la decisión de un solo Poder del Estado. Por la magnitud de sus consecuencias, por el volumen de los recursos sociales allí comprometidos, requiere el funcionamiento de los mecanismos de representación popular y de deliberación pública, radicados por excelencia en el Parlamento. Por ello, el presupuesto público es, primero de todo, inevitable e indispensablemente, un pronunciamiento parlamentario. Nuestra pieza jurídico política principal, la Constitución Nacional se hace eco de esa regla del gobierno equilibrado y la recoge en su artículo 75, inciso 8.

La Ley N° 24.156, de Administración Financiera, aparece informada –entre otras cosas-, en el loable propósito de hacer realidad la letra constitucional, a partir de generar una “cultura presupuestaria” basada en sanos y republicanos principios de Finanzas Públicas. Uno de ellos es que el proceso presupuestario, por el impacto que le hemos reconocido, está dividido entre los ramos del gobierno. Así la asignación del presupuesto, esto es, la votación de la cantidad total de dinero que se va a gastar en un ejercicio financiero, las finalidades del gasto público y la del monto de los recursos que financiarán las erogaciones, corresponde al Poder Legislativo. El presupuesto público es una Ley en todo sentido, por la forma y por la materia. Esta ley no solo trasunta un programa de gobierno, sino también un acto de control preventivo de un Poder sobre otro. Con imperfecciones, debidas ala utilización del Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) y de “súper-poderes” concedidos por el mismo Parlamento, y al uso de la prórroga de presupuestos vencidos, esta forma fundamental de la democracia se ha respetado la mayor parte del tiempo desde la vigencia de la Ley N° 24.156.

La semilla del presupuesto la puso la necesidad de limitar el poder, de impedir su uso abusivo, despótico y tiránico, la exigencia de no confundir las urgencias del monarca con el bien general, la idea de que los impuestos no sean determinados y gastados al antojo del gobernante. Esa experiencia histórica fue uno de los disparadores del proceso de configuración del gobierno representativo hasta desarrollarse tal como lo conocemos en la actualidad; con la división de poderes, la elección popular de los gobernantes, la publicidad de los actos de gobierno y la rendición de cuentas. A partir de ahí, quedaron plasmadas dos reglas

básicas: no hay impuesto sin ley y no hay gasto público sin ley. En ellas se asienta el presupuesto público. Que el presupuesto público sea una ley significa que el Gobierno sólo gasta por la cantidad y en el concepto que la ley autoriza. El constitucionalismo moderno las recogió otorgando al Poder Legislativo la facultad de fijar los impuestos y aprobar el presupuesto.

Desde el *Civil List Act* de 1698, pasando por las constituciones francesas de 1791, 1795 y 1799, e incluyendo en el recorrido la Constitución de Cádiz de 1812, en la que aparece por vez primera en Europa la palabra que nos ocupa, un presupuesto público para que realmente merezca este nombre ha de contar con la aprobación del órgano político depositario de la representación popular y un control de las cuentas ejecutivas por un organismo independiente.

#### **V.8. Cuantía y calidad del gasto público.**

Las crisis económicas a las que se arroja una y otra vez la Argentina, en algunos casos por culpa de una mala conducción política del Estado y en otros por “choques” externos, suelen poner sobre el tapete la cuestión del tamaño y la calidad del gasto del Estado. Con creces se sabe, sin necesidad de mayores diagnósticos de profundización, que el gasto público es una realidad caótica y deslegitimada, con muchos casos de ineficiencia e inutilidad. El despilfarro también es corrupción, precisamente porque corroe el sentido de responsabilidad y rendición de cuentas que el funcionario público debe imprimirle a la administración de cosas ajenas, muy superior al que pone para el cuidado de las propias. Aún con un gasto público en constante crecimiento durante prácticamente dos décadas, ha habido en la Argentina, como irónico contrasentido, un “Estado ausente” (que incluye la ineficiencia). Los estados no se

ausentan por sí mismos, son los gobiernos de turno los que determinan su condición, para qué sirven y a quiénes sirven. Un diagnóstico honesto al respecto diría que nuestro Estado ha sido privado de capacidades para:

- Ser inteligente, previsor y proactivo.
- Cumplir bien sus funciones esenciales, como la administración de justicia y la seguridad.
- Definir y aplicar una política de gastos e ingresos públicos que coadyuve a extirpar las raíces profundas de la pobreza.
- Proveer eficientemente bienes sociales, como lo sería un “medio ambiente” limpio.
- Supervisar y regular los mercados para favorecer una producción amplia, diversificada y competitiva, y evitar la concentración económica.
- Suministrar servicios de educación y salud de buena calidad (los llamados “bienes de mérito”).
- Reglamentar e implementar sus contrataciones para obtener economías de costo y de tiempo de construcción y abastecimiento. Precisamente, en lo que se refiere a economías de costo ha sucedido en el pasado exactamente lo contrario y con fines *non santos*.

Es verdad que una gruesa porción del gasto público es, como dicen los economistas fiscales, nominalmente inflexible a la baja (por ejemplo, remuneraciones, jubilaciones y pensiones, asignaciones universales), pero también es cierto que hay toda una gama de erogaciones dispendiosas e innecesarias, más propias de cortesanos que de repúblicos, y que –por lo tanto- deben ser

exploradas minuciosamente para su adecuada depuración. Están entre ellas el gasto público que tiene que ver principalmente con lo que se ha dado en llamar “costo de la política”. Puede que no sean gran cosa, cuantitativamente hablando, pero el sacarlo a la luz y colocarlo en el centro de la escena servirá para instalar un liderazgo de autoridad moral a partir del cual será mucho más posible mejorar la comprensión pública sobre la necesidad de ser más finos a la hora de evaluar la cantidad y la calidad del gasto público.

Optimizar, o cuando menos “normalizar”, el gasto público implica tomar decisiones adecuadas desde lo más alto de la autoridad pública, que deberían comenzar por formular y aprobar presupuestos sobrios, sancionados por ley en tiempos oportunos, libres de disposiciones extrañas a la materia, entendibles y justificados. Luego, para seguir en la dirección correcta, sería necesario que la ejecución de esos mismos presupuestos se realice de manera apegada a las normas constitucionales y legales concernientes al sistema en cuestión, buscando alcanzar los objetivos y metas de producción pública asignados por la ley al respectivo programa, bajo altos estándares de transparencia y de rendición de cuentas. Estos son los rasgos esenciales de una cultura presupuestaria que venía a implantar la Ley N° 24.156. Sobre todo, implantar una cultura de administración de lo público que ponga atención a los costos de operación y funcionamiento y obtenga un valor mayor por un recurso igual o inferior.

## **V.9. Conclusiones y reflexiones.**

El sistema presupuestario es el más complejo y el mejor desarrollado, normativa y tecnológicamente, de los cuatro que conforman el macro sistema de administración financiera. Como

institución económica tiene su propia historia que se inicia con el surgimiento de las civilizaciones más antiguas. El presupuesto público, de raigambre constitucional y de estructura definida por la ley (la N° 24.156, en nuestro caso), no solo cumple una función previsor de ingresos y gastos o de plan de acción monetizado, sino que también opera como instrumento de mandato y control parlamentarios.

El proceso presupuestario discurre atravesando las instancias de formulación, discusión y aprobación, ejecución, evaluación y control. Una operación convergente al proceso presupuestario es el agrupamiento y asignación de los recursos y gastos. El criterio técnico al efecto lo proveen los clasificadores presupuestarios. La utilización de los clasificadores sirve luego, durante la ejecución presupuestaria y al finiquito de esta, para realizar cálculos, evaluaciones y controles. El cierre y la rendición de cuentas y el control externo de esos actos y documentos se encuentran dentro de la fase final del proceso o ciclo presupuestario.

En resumen, el presupuesto público es -al mismo tiempo- una formulación técnica y una institución jurídico-económica prolijada como resultado del funcionamiento armonioso del sistema político de división del poder. Esa doble implicancia demanda a los órganos competentes del Estado la asunción de deberes de responsabilidad y conciencia cívica a la hora de elaborar, sancionar y ejecutar el presupuesto de recursos y gastos y controlar esta última acción de manera objetiva e independiente.

## **CAPÍTULO VI**

### **SISTEMA DE CRÉDITO PÚBLICO**

*“Supongamos que alguno de ustedes quiere construir una torre. ¿Acaso no se sienta primero a calcular el costo, para ver si tiene suficiente dinero para terminarla?”. Lucas 14:28*

#### **VI.1. Crédito Público.**

Crédito público es una actividad y una capacidad o aptitud estatal.

Como actividad es parte de la administración financiera del Sector Público y se refiere al conjunto de actos y procedimientos que un gobierno lleva adelante para conseguir fondos mediante la contratación de deuda. En el organigrama clásico y básico del área financiera de una organización aparecen los departamentos de Contaduría y de Tesorería. Entre los dos se reparten las siguientes funciones típicas de administración financiera:

- Preparación de presupuestos económicos y financieros.
- Obtención de medios de financiamiento.
- Administración de las cobranzas y los pagos.
- Registro de las operaciones de contenido patrimonial y elaboración de estados contables financieros.

Quizás la voz inglesa *controller*, mejor que la castellana contaduría, designe con precisión el conjunto de trabajos que queremos vincular a la administración financiera. La palabra contaduría impresiona como una oficina que se dedica especialmente a la teneduría de libros contables.

Todas esas funciones tienen entre sí vasos comunicantes, conexiones, relaciones de intercambio y de condicionamiento. Estas interrelaciones se verifican tanto dentro de la administración

financiera privada como de la pública. De modo que sería apropiado visualizar a la administración financiera como un gran sistema dentro del cual operan varios sistemas menores o subsistemas. A través de la lente de la lógica sistémica, que es la que informa la concepción de la Ley N° 24.156, la administración financiera del Sector Público puede ser definida como el “conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación al cumplimiento de los objetivos del Estado” (Ley N° 24.156, artículo 2°). Las funciones sustantivas de administración financiera del Sector Público permiten distinguir cuatro sistemas. Son los de presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad gubernamental. El que nos está ocupando aquí y ahora es el de crédito público.

Normalmente, en la actividad de crédito público tienen lugar estas acciones:

- Gestión y obtención de fondos en préstamo.
- Organización y ejecución de los procedimientos para ingresar, movilizar y registrar esos fondos.
- Programación de los pagos a los acreedores de acuerdo con las condiciones de los respectivos préstamos.

#### CRÉDITO Y CONFIANZA.

A algunas personas les resulta chocante o contradictorio que la locución “crédito público” tenga que ver, en realidad, con deuda pública. Cuando escuchan la palabra “crédito” enseguida la relacionan con un derecho patrimonial que incluye a las cuentas a cobrar, y -por extensión- a las del Sector Público. Es lo opuesto a deuda, que abarca a las cuentas a pagar. El análisis etimológico de la palabra crédito nos ayudará a salvar esta aparente oposición entre términos.

En el origen está el latín *creditum*, que significa “cosa confiada” o “poner confianza en”. El concepto crédito público se refiere a la capacidad de un país o de su gobierno de inspirar confianza para que se le preste dinero. Un país que toma un empréstito, un préstamo, está comprometiendo su crédito, su reputación.

**Fuente:** La historia del crédito y su etimología, disponible en la web.

### VI.2. El crédito público en las constituciones democráticas.

La capacidad de crédito público suele aparecer plasmada en las constituciones de países con democracias representativas, como vía para allegar fondos al Tesoro estatal. Nuestra Constitución Nacional, en su artículo 4°, lo prevé de esta manera: “El gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional, formado del 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 decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad nacional”.

Los mismos textos constitucionales a los que hemos aludido designan al órgano competente para hacer uso o autorizar el uso de la capacidad de crédito público. Es el Poder Legislativo, la Asamblea Legislativa, el Congreso Nacional, según sea la Constitución que estemos visitando. Vamos a exponer algunos ejemplos:

#### ➤ Constitución de la Nación Argentina.

**Artículo 75.** Corresponde al Congreso:

4. Contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación.

7. Arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación.

➤ **Constitución de la República Federativa de Brasil**

**Artículo 48.** Cabe al Congreso Nacional...disponer sobre las materias de competencia de la Unión, especialmente sobre:

2....planes plurianuales, directrices presupuestarias, Presupuesto anual, operaciones de crédito, deuda pública y emisiones de circulación obligatoria.

**Artículo 163.** Una ley complementaria regulará:

2. la deuda externa e interna.

4. emisión y rescate de títulos de deuda pública.

➤ **Constitución de la República de Costa Rica**

**Artículo 121.** Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa:

15.Aprobar o improbar los empréstitos o convenios similares que se relacionen con el crédito público, celebrados por el Poder Ejecutivo.

Para efectuar la contratación de empréstitos en el exterior o de aquéllos que, aunque convenidos en el país, hayan de ser financiados con capital extranjero, es preciso que el respectivo proyecto sea aprobado por las dos terceras partes del total de los votos de los miembros de la Asamblea Legislativa.

➤ **Constitución de la República del Ecuador.**

**Artículo 120.** La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley:

12. Aprobar el Presupuesto General del Estado, en el que constará el límite del endeudamiento público, y vigilar su ejecución.

➤ **Constitución de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

**VIII.** En materia de deuda pública, para:

1. Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

Hacemos pie en la última norma transcrita para remarcar que el antecedente histórico de una definición jurídica de este tipo lo encontramos en las instituciones de “democracia parlamentaria” que se ponen en práctica en Inglaterra con la llamada “Revolución Gloriosa” de 1688. Esta revolución, no solo destituyó a Jacobo II Estuardo, sino que también despojó a la institución de la monarquía del derecho a tener la última palabra en materia de endeudamiento, poniéndolo en cabeza del Parlamento. Cuatro siglos antes esa corona había resignado la facultad de aumentar los impuestos a su antojo con la firma de la *Magna Carta Libertatum*. La confianza en la capacidad de crédito del país de las islas británicas se vigorizó a raíz de medidas parlamentarias por las cuales se obligaba al Tesoro del reino a informar regularmente a los acreedores sobre el estado de las finanzas inglesas. Esos parlamentarios del siglo XVII fueron

pioneros de la publicitación de las cuentas financieras estatales,

#### **LAS REGIAS DEUDAS.**

A lo largo del tiempo, y en forma creciente, los soberanos déspotas fueron recurriendo al endeudamiento como medio de financiación de la guerra. Las guerras en sí y los aprestos para librarlas requieren abundantes cantidades de materiales y recursos y esto, a su vez, implica un inmediato y voraz consumo de dinero. Los impuestos no siempre llegan a tiempo para proveerlo. Los reyes y príncipes del medioevo y de la edad moderna no encontraban mejor propósito de vida que involucrarse en guerras prolongadas (100 años; 30 años) y esas aventuras bélicas las financiaban tomando deuda, sin reparar en las condiciones y tipos de interés que establecían los prestamistas. Luego de las guerras quedaban abultadas deudas que los monarcas no tenían medios ni maneras ordinarias de honrarlas cabalmente. De manera que no era infrecuente que las repudiaran o que pretendieran pagarlas imponiendo nuevas y exageradas exacciones o gabelas a sus súbditos o echando mano a la emisión de moneda envilecida o persiguiendo a los acreedores bajo la acusación de usura.

En ciertos momentos de la historia de occidente, esta capacidad de crédito resultó crucial para dirimir conflictos entre superpotencias entonces dominantes. Sucedió con Inglaterra y Francia en los siglos XVII y XVIII. Charles Kindleberger (2011), en su Historia financiera de Europa, sostiene que fue la mejor capacidad o reputación crediticia inglesa a partir de 1688 para pagar la guerra, más que su temprano desarrollo industrial, lo que determinó la sucesión de victorias de las fuerzas armadas británicas por sobre las francesas en los campos de batalla de Europa.

cuando más no sea para atraer y mantener el interés de los inversores en títulos del gobierno. Las reformas financieras en Inglaterra se adelantaron en un siglo a las que finalmente tuvo que hacer Francia, y podría decirse que, a partir de ellas, nació -formal y materialmente- la institución del crédito público.

### **VI.3. El empréstito como crédito público.**

El término que aparece en casi todas las normas constitucionales expuestas, para designar al instrumento de crédito público o deuda pública, es el de empréstito. Como sucede con tantas otras palabras de la lengua castellana, para la de “empréstito” se han propuesto varios caminos de rastreo de sus orígenes. El más transitado de ellos nos conduce a identificar como étimo de la palabra actual empréstito la voz latina

*prestītus*(préstamo). El prefijo “em” quiere dar la idea de la acción de meterse en un préstamo. Habitualmente, los empréstitos públicos se lanzan y negocian en los mercados financieros de títulos-valores con el nombre de “bono”. En el medio anglosajón, para los títulos de deuda privados, se utiliza la palabra –también de abolengo latino- *debenture*.

En las naciones de nuestra región, los empréstitos públicos llegan prácticamente al mismo tiempo que sus independencias. De acuerdo con el célebre economista brasileño Celso Furtado (1985), las antiguas colonias rompieron sus lazos de dependencia con las metrópolis de la península ibérica y casi simultáneamente se ligaron con los banqueros ingleses. Entre 1822 y 1826 estos habían concedido diez empréstitos a las colonias españolas independizadas, por un valor nominal de cerca de veintiún millones de libras esterlinas, pero que, una vez deducidos los intereses y las comisiones de los intermediarios, el desembolso real que había llegado a las nuevas naciones apenas alcanzaba los siete millones. Cada país tiene su propia historia con los primeros empréstitos extranjeros. En el caso de Argentina, esa historia se escribe con el empréstito de la banca *Baring*, contratado principalmente para la construcción del puerto de Buenos Aires. Suscripto en 1824 se terminó de pagar en 1904. El nominal del préstamo era de un millón de libras esterlinas, el cual se vio afectado por comisiones, altos intereses pagados por adelantado y el desvío de fondos para financiar la guerra contra el Brasil.

#### **VI.4. Naturaleza jurídica del empréstito.**

En las primeras décadas del siglo XX no era uniforme en la academia y en los foros del Derecho, a nivel internacional, la visión

sobre la naturaleza jurídica del empréstito voluntario. La diversidad de enfoques y matices convergían y se reagrupaban en dos grandes caracterizaciones o corrientes de opinión: la del acto de soberanía y la del contrato.

**a) El empréstito como acto de soberanía:** Los partidarios de esta configuración o caracterización, a su debido tiempo, exhibieron –como respaldo de su tesis- los siguientes argumentos:

- Los empréstitos son emitidos en virtud del poder soberano de Estado.
- Surgen de autorización legislativa, siendo sus condiciones establecidas por ley.
- No hay persona determinada a favor de la cual se establezcan obligaciones.
- El incumplimiento de las cláusulas no da lugar a acciones judiciales, y el servicio es atendido o suspendido en virtud de actos de soberanía.
- No hay acuerdo de voluntades en el empréstito, porque los títulos se lanzan al mercado con valor establecido, y la voluntad de los prestamistas no interviene en el proceso formativo de la obligación.

La Doctrina Drago tiene afinidades principistas con la teoría del acto de soberanía.

#### **INTERVENCIÓN ARMADA PARA COBRAR.**

La Doctrina Drago fue anunciada el 29 de diciembre de 1902 por el Ministro de Relaciones Exteriores argentino durante la segunda presidencia de Julio A. Roca, Luis María Drago, en respuesta a la renuencia de los Estados Unidos a aplicar la Doctrina Monroe por el bloqueo naval que estaba sufriendo Venezuela. El bloqueo fue impuesto en forma conjunta por el Reino Unido, Alemania e Italia como represalia frente a la negativa del entonces Presidente de Venezuela, Cipriano Castro, de pagar la abultada deuda externa de su país y las indemnizaciones por daños que habían sufrido sus respectivos connacionales durante la guerra civil venezolana (las naciones europeas agresoras se hacían eco de un reclamo por 187.000.000 de bolívars). En esencia, la llamada Doctrina Drago sienta el principio de que ningún Estado extranjero puede utilizar la fuerza contra una nación americana con la finalidad de cobrar una deuda financiera.

Estados Unidos justificó su prescindencia diciendo que la Doctrina Monroe no lo obligaba a defender a un estado americano que es atacado por países europeos por no pagar la deuda que mantiene con ciudadanos de éstos. Para la nación del norte, la Doctrina Monroe sólo se aplicaría cuando el país en cuestión sufriese ataques de potencias del viejo continente motivadas por la intención de recuperar territorios americanos y recolonizarlos. Finalmente, el 13 de enero de 1903, se firmó en Washington D.C. el acuerdo por el cual, bajo la presión de Estados Unidos y la invocación venezolana de la Doctrina Drago, los países europeos levantaron el bloqueo.

**Fuente:** Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, República Argentina,  
Doctrina Drago: Un hito en la historia diplomática argentina.

**b) El empréstito es un contrato:** La mayoría de la doctrina jurídica adscribe a esta corriente y es la que tiene vigencia práctica en el mundo real del derecho, las Finanzas Públicas y los mercados financieros de deuda pública. Obviamente, se excluye de esta tipificación al empréstito forzoso, que es casi un ejercicio del poder tributario del Estado, con el matiz de que el dinero recaudado es – luego de una fecha o de un plazo determinado- devuelto a, o puesto a disposición nuevamente de los impositores. Autores como Gastón Jeze, Trotabas, Waline, Zanobini, Duverger, entre otros, opinan que el empréstito es indiscutiblemente un contrato, porque nace de la voluntad de las partes. El jurista francés Louis Trotabas dice que existe un acuerdo de voluntades, creador de una situación jurídica,

por lo cual el empréstito no puede ser sino un contrato. En efecto, la convención se celebra porque el prestamista voluntariamente desea efectuar el préstamo. Sin embargo, dentro de esta posición se discute, entre otras cosas, si se trata de un contrato similar a los del derecho privado, en el cual el Estado renuncia a su rol preeminente, para colocarse en situación de igualdad con el contratante prestamista, o si es un contrato de derecho público, en el cual el Estado se manifiesta mediante un cuadro contractual para fijar las condiciones de manera unilateral.

#### **VI.5. El crédito público en la Ley N° 24.156. Concepto, modalidades, clasificaciones y requisitos.**

El artículo 56 de la Ley N° 24.156 nos da a entender que el crédito público es 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 refinanciar sus pasivos, incluyendo los intereses respectivos. En general, las finanzas públicas clásicas recomiendan que la deuda pública, con vencimientos en el mediano y largo plazo, sea aplicada a financiar proyectos o acciones de gobierno que tengan efectos o reporten beneficios en un horizonte de muchos años (como es el caso de las obras de infraestructura). Se trata de evitar que los costos sean soportados de modo desproporcionado por una sola generación y, por el contrario, repartirlos entre las varias generaciones que puedan gozar o hacer uso de las inversiones financiadas con deuda pública

En la enunciación de objetivos que hace la norma (la del mentado artículo 56) aparece un concepto no siempre bien

aclarado: el de “inversiones reproductivas”. Entendemos que el adjetivo “reproductiva” está utilizado con el propósito de aludir a “inversión en bienes que producen otros bienes”. La expresión más adecuada al respecto tal vez sería la de “bienes de capital”. La misma norma que estamos comentando prohíbe realizar operaciones de crédito público para financiar “gastos operativos”, que la reglamentación los asimila a aquellas “...erogaciones de la Administración Nacional incluidas como ‘gastos de consumo’ en el Clasificador Económico del Gasto”. Son los gastos que realiza la Administración Nacional en la producción de bienes y servicios públicos de utilidad directa para los destinatarios (por ejemplo, remuneraciones, materiales e insumos, impuestos indirectos, etc.).

La deuda pública emergente de operaciones de crédito público puede revestir la forma de alguno de estos instrumentos:

- Títulos, bonos u obligaciones de largo y mediano plazo.
- Letras del Tesoro cuyo vencimiento supere el ejercicio financiero.
- Préstamos contratados con entidades financieras privadas o con organismos internacionales o multilaterales de crédito.
- La contratación de obras, servicios o adquisiciones con financiación del constructor o proveedor.
- Avals, fianzas y garantías, cuyo vencimiento supere el período del ejercicio financiero.
- La consolidación, conversión y renegociación de otras deudas.

A efectos de fortalecer la confianza en la capacidad de crédito público, el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1387/2001 introdujo al texto de la Ley N° 24.156 la posibilidad de afectar recursos

específicos, crear fideicomisos, otorgar garantías sobre activos o recursos públicos actuales o futuros, incluyendo todo tipo de tributos, tasas o contribuciones, cederlos o darlos en pago, gestionar garantías de terceras partes, contratar avales, fianzas, garantías reales o de cualquier otro modo mejorar las condiciones de cumplimiento de las obligaciones contraídas o a contraerse.

No todos los pasivos del Estado son deuda pública. En el contexto de la Ley N° 24.156, deben ser calificados así los compromisos financieros a mediano y largo plazo. Es decir, es necesario que el vencimiento del pasivo tenga lugar más allá del cierre del ejercicio en que es contraído. Por ejemplo, no son deuda pública las letras que emite el Tesoro para cubrir deficiencias estacionales de caja mientras sean reembolsadas dentro del mismo ejercicio financiero en que son emitidas.

La deuda pública puede ser clasificada en:

- **Deuda pública interna:** Se considerará deuda interna, aquella contraída con personas físicas o jurídicas residentes o domiciliadas en la República Argentina y cuyo pago puede ser exigible dentro del territorio nacional.
- **Deuda pública externa:** Se entenderá por deuda externa, aquella contraída con otro Estado u organismo internacional o con cualquier otra persona física o jurídica sin residencia o domicilio en la República Argentina y cuyo pago puede ser exigible fuera de su territorio.
- **Deuda pública directa:** La deuda pública directa de la Administración Central es aquella asumida por la misma en calidad de deudor principal.

- **Deuda pública indirecta:** La deuda pública indirecta de la Administración Central es la constituida por cualquier persona humana o jurídica, pública o privada, distinta de aquélla, pero que cuenta con su aval, fianza o garantía.

Básicamente, existen tres criterios para clasificar una deuda pública en interna o en externa: (i) Residencia o domicilio del acreedor; (ii) Moneda de pago de las obligaciones, y; (iii) Ley aplicable o jurisdicción interviniente para resolver conflictos o controversias.

La Ley N° 24.156 parece inclinarse por el primero de los criterios enunciados, al decir que “Se considerará deuda interna, aquella contraída con personas físicas o jurídicas residentes o domiciliadas en la República Argentina y cuyo pago puede ser exigible dentro del territorio nacional. Por su parte, se entenderá por deuda externa, aquella contraída con otro Estado u organismo internacional o con cualquier otra persona física o jurídica sin residencia o domicilio en la República Argentina y cuyo pago puede ser exigible fuera de su territorio”. Pero a través de la reglamentación dada por el Decreto N° 1344/2007 se introduce una variante al disponer que “En aquellos casos en que se coloquen títulos, bonos, obligaciones de largo y mediano plazo o Letras del Tesoro, se considerará deuda interna a las colocaciones a las que les sea aplicable la Ley Argentina y se considerará deuda externa a aquélla cuya jurisdicción o ley aplicable no sea la Ley Argentina”.

En el marco de la Ley N° 24.156 y su reglamentación, el criterio de la moneda tiene un uso limitado a los procedimientos de registro y contabilización. Así dice que, para estos únicos fines, la deuda en moneda extranjera es “Aquella contraída en otras

denominaciones que la de curso legal en el país con otro Estado u Organismo Internacional o con cualquier otra persona física o jurídica”, mientras que la deuda en moneda nacional es “Aquella contraída en moneda de curso legal en el país con personas físicas o jurídicas”.

La deuda pública directa es aquella en la que el Estado se presenta como deudor y pagador principal. La deuda pública es indirecta cuando el Estado es deudor subsidiario o subrogante y ocurre a su pago en el caso de incumplimiento del deudor principal.

Los artículos 59 y 61 de la Ley N° 24.156 sujetan la posibilidad de contraer deuda pública al cumplimiento de requisitos como estos:

- Debe estar contemplada en la ley de presupuesto general del año respectivo o en una ley específica. Durante la mayor parte del tiempo de vigencia de la Ley N° 24.156 estuvieron exceptuadas del requisito de la autorización legislativa las operaciones de crédito público que formalice el Poder Ejecutivo Nacional con los organismos financieros internacionales de los que la Nación forma parte. Sin embargo, a partir de la Ley N° 27.612, todo programa de financiamiento u operación de crédito público realizados con el Fondo Monetario Internacional (FMI), así como también cualquier ampliación de los montos de esos programas u operaciones, va a requerir de una ley del Honorable Congreso de la Nación que lo apruebe expresamente.
- La emisión de títulos públicos en moneda extranjera y bajo legislación y jurisdicción extranjeras, así como los programas de financiamiento u operación de crédito público realizados con

el Fondo Monetario Internacional (FMI), y las eventuales ampliaciones de los montos de esos programas u operaciones, no podrán tener como destino el financiamiento de gastos primarios corrientes, a excepción de los gastos extraordinarios previstos en el artículo 39 de la Ley N° 24.156 (epidemias, inundaciones, terremotos u otros casos de fuerza mayor), considerándose tales a aquellos definidos en el Clasificador Económico del Gasto.

➤ La ley autoritativa debe aportar como mínimo la siguiente información:

- Tipo de deuda, especificando si se trata de interna o externa;
- Monto máximo autorizado para la operación;
- Plazo mínimo de amortización;
- Destino del financiamiento.

En los casos que las operaciones de crédito público originen la constitución de deuda pública externa, antes de formalizarse el acto respectivo y cualquiera sea el ente del sector público emisor o contratante, deberá emitir opinión el Banco Central de la República Argentina sobre el impacto de la operación en la balanza de pagos. La Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional de cada ejercicio deberá prever un porcentaje máximo para la emisión de títulos públicos en moneda extranjera y bajo legislación y jurisdicción extranjeras respecto del monto total de las emisiones de títulos públicos autorizadas para ese ejercicio. Toda emisión de títulos públicos en moneda extranjera y bajo legislación y jurisdicción extranjeras

que supere dicho porcentaje requerirá de una ley especial del Honorable Congreso de la Nación que la autorice expresamente.

Los avales, fianzas o garantías de cualquier naturaleza, que cualquier ente estatal otorgue a personas ajenas al Sector Público, requerirán de una ley. Se excluyen de esta disposición a los avales, fianzas o garantías que otorguen las instituciones públicas financieras.

El Poder Ejecutivo Nacional podrá realizar operaciones de crédito público para reestructurar la deuda pública y los avales otorgados en los términos de los artículos 62 y 64 de la Ley N° 24.156 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.

Para el caso de deuda pública y de avales otorgados en los términos de los mencionados artículos 62 y 64, a los que resulte de aplicación el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER), el Poder Ejecutivo Nacional podrá realizar las operaciones referidas en el párrafo anterior, siempre que la nueva deuda no ajuste por el mencionado coeficiente y que resulte una mejora que se refiera indistintamente al monto o al plazo de la operación.

Las operaciones de crédito público realizadas en contravención a las normas y requisitos comentados precedentemente son nulas y sin efecto, sin perjuicio de la responsabilidad personal de quienes las realicen. Las obligaciones que se derivan de esas operaciones no serán oponibles ni a la administración central ni a cualquier otra entidad contratante del sector público nacional.

El servicio de la deuda estará constituido por la amortización del capital y el pago de los intereses, comisiones y otros cargos que eventualmente puedan haberse convenido en las operaciones de crédito público. Los presupuestos de las entidades del Sector Público deberán formularse previendo los créditos necesarios para atender el servicio de la deuda. El Poder Ejecutivo Nacional podrá debitar de las cuentas bancarias de las entidades que no cumplan en término con el servicio de la deuda pública el monto de este servicio y efectuarlo directamente.

Las operaciones de crédito que realice el Banco Central de la República Argentina con instituciones financieras internacionales para garantizar la estabilidad monetaria y cambiaria quedan exceptuadas del cumplimiento de las disposiciones de la Ley N° 24.156.

#### **VI.6. Órganos del sistema de crédito público.**

Como los otros sistemas de administración financiera de la Ley N° 24.156 (presupuesto, tesorería, contabilidad gubernamental), el de crédito público está programado, dirigido y controlado por órganos, uno coordinador (general de la administración financiera) y el otro rector (particular de cada sistema menor o subsistema).

El órgano coordinador de los sistemas de administración financiera fijará las características y condiciones no previstas en la Ley N° 24.156 para las operaciones de crédito público que realicen las entidades del sector público nacional. También tendrá la facultad de redistribuir o reasignar los medios de financiamiento obtenidos mediante operaciones de crédito público, siempre que así lo

permitan las condiciones de la operación respectiva y las normas presupuestarias.

La Oficina Nacional de Crédito Público (en adelante, ONCP) es el órgano rector del Sistema de Crédito Público, con la misión de asegurar una eficiente programación, utilización y control de los medios de financiamiento que se obtengan mediante operaciones de crédito público. En ese marco, la ONCP tendrá competencia para:

- Participar en la formulación de los aspectos crediticios de la política financiera que, para el Sector Público Nacional, elabore el órgano coordinador de los sistemas de administración financiera;
- Organizar un sistema de información sobre el mercado de capitales de crédito;
- Coordinar las ofertas de financiamiento recibidas por el sector público nacional;
- Tramitar las solicitudes de autorización para iniciar operaciones de crédito público;
- Normalizar los procedimientos de emisión, colocación y rescate de empréstitos, así como los de negociación, contratación y amortización de préstamos, en todo el ámbito del Sector Público Nacional;
- Organizar un sistema de apoyo y orientación a las negociaciones que se realicen para emitir empréstitos o contratar préstamos e intervenir en ellas;

- Fiscalizar que los medios de financiamiento obtenidos mediante operaciones de crédito público se apliquen a sus fines específicos;
- Mantener un registro actualizado sobre el endeudamiento público, debidamente integrado al sistema de contabilidad gubernamental;
- Establecer las estimaciones y proyecciones presupuestarias del servicio de la deuda pública y supervisar su cumplimiento;

## **VI.7. El financiamiento internacional y multilateral.**

Uno de los medios de captación de financiamiento que habilita la Ley N° 24.156 es la celebración de acuerdos, contratos o convenios con organismos internacionales o multilaterales de crédito. Hacemos a continuación una breve presentación de la misión de aquéllos con los cuales la Argentina registra sus mayores relaciones financieras, tomada de sus respectivos portales, a saber:

- **BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO (BIRF):** Es el mayor banco de desarrollo del mundo. Proporciona productos financieros y asesoramiento técnico sobre acciones dirigidas a reducir la pobreza y extender los beneficios del crecimiento sostenible. Lo integran 189 países. El BIRF, junto con la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y otras instituciones, conforman el Banco Mundial.
- **BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID):** Es un banco de desarrollo que trabaja para mejorar la calidad de vida de los habitantes de América Latina y el Caribe. Desarrolla, a través de apoyo financiero y técnico, acciones dirigidas a mejorar el acceso a la salud, educación e infraestructura con la

esperanza de reducir la pobreza y la desigualdad. Lo integran 48 países.

- **CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO (CAF):** Es un banco de desarrollo enfocado en promover un modelo de desarrollo sostenible y sustentable a través de operaciones de créditos, recursos no reembolsables, asesoramiento técnico y apoyo financiero a proyectos provenientes del sector público y privado. Lo integran 19 países y 13 bancos privados de la región.
- **FONDO FINANCIERO PARA EL DESARROLLO DE LOS PAÍSES DE LA CUENCA DEL PLATA (FONPLATA):** Es un banco de desarrollo que tiene por objetivo apoyar la integración regional, de las zonas más vulnerables, principalmente de frontera, con especial interés en las desigualdades físicas, económicas y sociales de la región. Lo integran 5 países de América del Sur (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay).
- **FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI):** Otorga respaldo financiero a países afectados por problemas de balanza de pagos potenciales o de corto plazo. Históricamente, la mayor parte de la asistencia del FMI a economías avanzadas y de mercados emergentes se ha suministrado mediante Acuerdos de Derecho de Giro (acuerdos *Stand-By*).

Todos estos organismos han realizado, en sus propios tiempos de vida institucional, múltiples operaciones de crédito a favor de la Argentina, pero, en general, han servido de poco y nada para resolver las cuestiones estructurales o coyunturales que las

demandaban. Para ese resultado han concurrido problemas de orientación, administración y control de los préstamos recibidos.

## **VI.8. Cesaciones y reestructuraciones.**

No es infrecuente ni está singularizada la experiencia de gobiernos que incurren en el no pago de la deuda soberana o, como se dice grandilocuentemente, dejan de honrar sus compromisos, de modo parcial o total, por tiempo determinado o indeterminado. Para la suspensión o abandono permanente de pagos, adoptada de manera unilateral por un gobierno deudor, aplica claramente la figura de *default*.

La palabra *default* es de origen inglés y se traslada al español como “falta, descuido, negligencia u omisión”. En el ámbito financiero o económico, significa “cesación de pagos” y refiere a la situación en que se coloca una persona, empresa o gobierno por no atender el pago de la deuda que tiene contraída. Normalmente, la razón de un *default* es la insolvencia o falta de liquidez del deudor. El *default* soberano alude al impago de los gobiernos respecto de sus empréstitos.

### **LA HUELLA DEL DEFAULT SOBERANO**

La historia económica escrita ubica en la Grecia del año 377 antes de Cristo la primera experiencia de default. En la Edad Media, cualquiera que otorgaba un crédito a un Rey o a un Príncipe sabía –por la experiencia, a veces trágica- de que no eran raras las posibilidades de no obtener su reembolso. En Inglaterra, Eduardo III (Plantagenet) repudió las deudas de guerra e hizo quebrar a las casas financieras y Carlos II (Estuardo) suspendió en 1672 los pagos de la Hacienda real. En la Francia de las monarquías absolutistas, los reyes solían resolver las cesaciones de pago en las que incurrieran ejecutando a los acreedores. En la misma Francia, pero durante el “Terror” (1793), 28 financieros (*financiers*) fueron llevados a la guillotina.

**Fuente:** Carmen M. Reinhart & Kenneth S. Rogoff, Esta vez es distinto: ocho siglos de necesidad financiera, Fondo de Cultura Económica, 2011..

En 1890, Argentina declaró el impago de una deuda de 48 millones de libras esterlinas, lo que constituyó cerca del 60% de la deuda mundial incumplida en ese mismo año. Lo volvió a hacer a lo grande en 2001, comprometiendo unos 95.000 millones de dólares, siendo esto considerado como el *default* soberano más grande de la historia.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) lleva una estadística de reestructuraciones, según la cual -desde 1950 y hasta la fecha- ha habido más de 600 casos en unos 95 países (UNCTAD).

Para salir de la contingencia del *default* o impago, los países incumplidores pueden proponer a sus acreedores considerar y acordar la reestructuración de las deudas. La reestructuración implica una modificación en los términos y condiciones de la deuda previamente contraída, pudiendo estar referida al importe del capital, al interés y/o la frecuencia de pagos, entre otras variables. En las negociaciones de reestructuraciones que llegan a buen puerto suelen concretarse acuerdos con definiciones y/o estipulaciones sobre:

- **ALCANCE:** Tipo de deuda comprendida (instrumento, moneda y legislación aplicable) y monto total involucrado. Se la identifica como “Bonos elegibles”
- **OFERTA DEL DEUDOR:** Instrumentos de canje propuestos por el deudor. Las condiciones explícitas de estos instrumentos y otros supuestos de mercado determinan el valor de la oferta. Se alude a ellos como “Bonos nuevos”.
- **CLÁUSULAS DE ACCIÓN COLECTIVA (CAC):** Estas son unas cláusulas que permiten al emisor de los instrumentos de

deuda proponer modificaciones a los términos y condiciones de los títulos y que, si son aceptadas por un determinado porcentaje de los tenedores, esas modificaciones son aplicables automáticamente a todos los demás.

- **CLÁUSULA RUFO (*Rights Upon Future Offers*):** Manera de reconocer a los tenedores de los bonos que surgieron de la reestructuración (“Bonos Nuevos”) las mejores condiciones que eventualmente pudieran obtener los bonistas tenedores de los títulos anteriores, que no aceptaron el canje, en una futura renegociación con el gobierno deudor.

En su sexagésimo noveno período de sesiones, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó, con fecha 10/09/2015, la resolución en la cual deja asentados “Los Principios Básicos de los Procesos de Reestructuración de la Deuda Soberana”, declarando -entre otras cosas- que “Un Estado soberano tiene derecho, en el ejercicio de su facultad discrecional, a elaborar sus políticas macroeconómicas, incluida la reestructuración de su deuda soberana, derecho que no debe verse frustrado ni obstaculizado por medidas abusivas. La reestructuración debe hacerse como último recurso y preservando desde el inicio los derechos de los acreedores”.

## **VI.9. Conclusiones y reflexiones.**

Aunque la Biblia desaconseja contraer deuda (Deuteronomio, 15:6; Proverbios, 22:7) en los hechos la humanidad no ha sido consecuente con ese precepto. De sí, endeudarse no es un pecado ni una acción autodestructiva. En dosis compatibles, puede ser adecuado para apoyar la concreción de buenos propósitos. Es inconveniente y perjudicial si se destina a sostener vicios o a

financiar gastos innecesarios, superfluos. Si esta asociación improductiva o perniciosa se mantiene por periodos largos, finalmente comprobaremos que la deuda ha alcanzado niveles que superan nuestra capacidad de repago. Estas mismas reflexiones cuadran, por supuesto, para la deuda pública. En efecto, recurrir a la deuda pública puede resultar absolutamente necesario, y tal vez el único remedio, cuando se trata de asistir a la sociedad y a sus unidades productivas en situaciones de catástrofes naturales y de severas crisis sanitarias y económicas.

En 2020, como consecuencia de la Pandemia del Covid-19, el gasto público global se incrementó en 12 billones de dólares y la deuda pública global trepó hasta alcanzar el 98% del PBI planetario. La deuda pública de los Estados Unidos aumentó de 109% a 131% del PBI, la de Alemania del 60% al 73%, la de España del 95.5% al 123%; la del área Euro en su conjunto de 84% a 101%, y la de América Latina de 71 a 82%. Muchas economías de esta última parte del mundo pudieron financiar sus programas de asistencia fiscal con deuda externa a las tasas más bajas de la historia.

De acuerdo con un informe de la CEPAL, correspondiente a su análisis del endeudamiento de la región en 2021, la deuda pública bruta del gobierno central promedio para América Latina alcanzó un 54,7% del PIB, cifra menor en 1,7 puntos porcentuales del PIB en relación con el cierre de 2020. La caída de la relación entre la deuda pública bruta y el producto interno bruto se explica principalmente por el efecto de un denominador mayor. A nivel de países, Argentina alcanzó un nivel de endeudamiento público del 91,1% del PIB, seguida del Brasil con un 83%, Costa Rica con un 74,5% del PIB y Panamá con un 66,5% del PIB. En el otro extremo,

se encuentran los países con menores niveles de deuda pública, como Guatemala con un 25,9% del PIB, el Paraguay con un 29,4% y el Perú con un 31,5% del PIB. En 2024, los países de la región mostraron en conjunto un cociente Deuda Pública/PIB de 68.7%, más de 18 puntos porcentuales arriba del que tuvieron en 2014.

Los diferentes párrafos de este acápite han querido hacer un repaso, aunque acotado, de teoría, normas y experiencias históricas y comparadas en torno del concepto crédito público. El sistema de crédito público argentino tiene un razonable equipamiento de normas escritas, con una adecuada separación de roles institucionales y buenas definiciones metodológicas. Se ha conservado la reserva de la ley para la fijación del monto anual total de endeudamiento (Ley N° 24.156, artículo 37). Normativamente, el país estaría preparado como para concitar la atención de compradores de bonos. Entre nosotros, “bono” ya no es lo que quería significar en origen: algo bueno, cierto, una garantía de que uno va a recibir en devolución, con su pertinente renta y en los plazos prometidos, el dinero que puso. En este aspecto, Argentina tiene un prontuario de crímenes contra un valor que es la viga maestra del sistema capitalista: la firmeza de los contratos. A su vez, la falta de firmeza de los contratos le ha dado un golpe mortal al valor confianza. Aquí su experiencia es destacadamente fallida. En los últimos veinte años tuvo una retahíla de monumentales cesaciones de pagos. El nivel del índice de riesgo país, después de la reestructuración de deuda 2021, habla de nuestra reputación en los mercados financieros internacionales. Es un número que sugiere lo siguiente: “no tienen crédito”. Significa que carecemos de credibilidad y, por lo tanto, tenemos cerradas las puertas de los mercados. La teoría financiera dice que “los mercados no tienen

memoria”, que miran más el futuro que el pasado, que pueden llegar a abrir la billetera si ven hacia adelante un trayecto de variables macroeconómicas sostenibles y de fortaleza fiscal. Sin embargo, nuestras cíclicas recaídas y proverbial insistencia en romper contratos podría ser capaz de superar cualquier amnesia.

## Capítulo VII

### SISTEMA DE TESORERÍA

*“No todo lo que se puede contar cuenta y no todo lo que cuenta se puede contar”. Albert Einstein*

#### VII.1. Definición normativa.

Es 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, así como en la custodia de las disponibilidades que se generen (conf. artículo 72, Ley N° 24.156).

Sus objetivos centrales pueden resumirse en:

- i. Promover un manejo financiero óptimo de los recursos del gobierno.
- ii. Asegurar que las entidades ejecutoras del gasto reciban oportunamente los recursos requeridos para poder proveer los servicios gubernamentales de manera eficiente y efectiva.
- iii. Garantizar la minimización del costo de financiación del sector público.

Al igual que los otros dos sistemas ya repasados, éste tiene su propio órgano rector que es la Tesorería General de la Nación (TGN).

A continuación, se exponen algunas de las competencias que tiene adjudicada la TGN por la Ley N° 24.156, presentadas de manera básica, tal que se pueda apreciar su semejanza con las que ejerce cualquier oficina de tesorería de un gobierno subnacional:

- Centralizar la recaudación de los recursos de la administración pública.

- Efectuar los pagos que correspondan por vía centralizada.
- Administrar el sistema de caja única o de fondo unificado.
- Emitir letras del Tesoro para cubrir deficiencias estacionales de caja, reembolsables dentro del mismo ejercicio financiero en que se emiten.
- Ejercer la supervisión técnica de todas las tesorerías que operen en el ámbito del Sector Público.
- Elaborar anualmente el presupuesto de caja del Sector Público y realizar el seguimiento y evaluación de su ejecución.

#### LA GESTIÓN DE CAJA DEL ALCALDE DE VERRIÈRES.

“A poco que el viajero se detenga en su ascensión por la calle Mayor de Verrières, que arranca de la margen misma del Doubs y termina en la cumbre de la colina, es seguro que ha de tropezar con un hombre de gran prosopopeya, con un personaje de muchas campanillas. Viste traje gris, y grises son sus cabellos; es caballero de varias órdenes, tiene frente despejada, nariz aguilera y facciones regulares. Su expresión, su conjunto, a primera vista, es agradable y hasta simpático, dentro de lo que cabe a los cuarenta y ocho o cincuenta años; pero si el viajero hace un examen detenido de su persona, hallará, a la par que ese aire típico de dignidad de los alcaldes de pueblo y esa expresión de endiosamiento y de suficiencia, un no sé qué indefinido que es síntoma de pobreza de talento y de estrechez de mentalidad, y terminará por pensar que las pruebas únicas de inteligencia que ha dado, o es capaz de dar el alcalde, *consisten en hacerse pagar con puntualidad y exactitud lo que le deben, y en no pagar, o en retardar todo lo posible el pago de lo que él debe a los demás*” (la cursiva de las últimas palabras es un agregado nuestro).

**Fuente:** Stendhal (Henri Beyle), Rojo y Negro, Biblioteca virtual universal.

- Custodiar los títulos y valores de propiedad de la administración o de terceros, que se pongan a su cargo.

## VII.2. Recaudaciones y egresos de fondos. Cuenta Única del Tesoro.

El concepto general de cuenta única se basa, fundamentalmente, en que el Tesoro mantiene una sola cuenta corriente en el banco oficial o banco agente (Banco de la Nación Argentina, en el caso del Sector Público Nacional), denominada

“Cuenta Única del Tesoro” (CUT), operada exclusivamente por la Tesorería General.

En la CUT deberán ingresar todos los recursos recaudados, sean tributarios o no tributarios, propios o afectados, así como los créditos externos, excluyéndose solamente a la porción de recursos coparticipables que corresponden a los organismos no integrados al Sistema de Cuenta Única. Todos los ingresos de la administración pública fluirán a cuentas recaudadoras, habilitadas al efecto en el banco oficial o banco agente, y sus saldos transferidos diariamente a la CUT.

También a través de la CUT serán realizados todos los pagos de la administración pública, sean originados en los servicios administrativos financieros de la Administración Central o en los servicios administrativos financieros de la Administración Descentralizada.

Esencialmente, la Tesorería General funciona como si fuese un banco, sustituyendo la relación prevaleciente entre el organismo y la entidad financiera oficial. De esta manera, las cuentas bancarias de todos los organismos son cerradas y reemplazadas por cuentas escriturales que reflejarán las disponibilidades de los diferentes servicios de la administración en la Tesorería General. El régimen de operación de dichas cuentas es similar al de una cuenta corriente bancaria. En este sentido, la Tesorería General suministra a los servicios incorporados al régimen de la CUT extractos en los que se detallan los movimientos y el saldo de estas cuentas. Solamente, las cuentas corrientes para recaudación de recursos seguirán funcionando, pero exclusivamente para tal finalidad.

Adicionalmente, la Tesorería General mantiene abiertas cuentas de operación para establecer los límites financieros (cuota de pago) autorizados a las jurisdicciones o entidades de la administración incorporadas al sistema, y monitorear su evolución. Para que el sistema acepte un pago se hace necesario que el organismo ejecutor tenga límite financiero disponible (cuota de pago) en las cuentas de operación del Sistema de Cuenta Única.

La Secretaría de Hacienda podrá disponer, a través de la TGN, de los saldos existentes en el sistema de la CUT dentro del ejercicio y luego de establecer las reservas mínimas de liquidez que considere necesarias.

Sin perjuicio de ello, se mantiene el Sistema de Fondo Unificado de Cuentas Oficiales (Decreto N° 8586/1947), el que estará integrado por los saldos de las cuentas corrientes abiertas y/o que se crearen en el Banco de la Nación Argentina, de las jurisdicciones y entidades alcanzadas por el artículo 8° de la Ley N° 24.156 y sus modificatorias, con excepción de la CUT. La Secretaría de Hacienda podrá disponer con carácter de anticipo hasta el cien por ciento (100 %) de la sumatoria de los saldos de las cuentas que lo conforman.

Si como consecuencia del giro de operaciones sobre las cuentas bancarias oficiales que conforman el Sistema de Fondo Unificado de Cuentas Oficiales, las sumas utilizadas en el marco del párrafo anterior, excedieran los depósitos disponibles, el banco comunicará de inmediato esa circunstancia a la Secretaría de Hacienda, la que procederá a cubrir el déficit. En caso de que las sumas utilizadas dentro del ejercicio no pudieran ser reintegradas

total o parcialmente al cierre del ejercicio fiscal, la Secretaría de Hacienda promoverá las adecuaciones presupuestarias necesarias.

### **VII.3. Situaciones previas a la implantación de la Cuenta Única.**

Antes de la implementación de la CUT se observaban las siguientes disfuncionalidades en el régimen de tesorería general:

- ✓ Recursos ociosos por un lado y necesidades financieras por otro: ineficiencias en la administración de la caja.
- ✓ Inexistencia de una gestión financiera centralizada. Múltiples “gerentes financieros” dispersos por el Sector Público.
- ✓ Gerenciamiento de solo una parte de los recursos públicos por parte de la TGN. Dificultades para la programación de caja y la política de inversiones.
- ✓ Exceso de cuentas bancarias y de transferencias de fondos entre organismos públicos. El costo de los servicios bancarios.
- ✓ Ausencia de un sistema integrado global de registración de ingresos y pagos del Sector Público en tiempo real.
- ✓ Concentración de recursos humanos en tareas operativas vinculadas a la recaudación y pagos.

### **VII.4. Ventajas de la caja concentradora.**

La teoría de la administración financiera recomienda la implantación del mecanismo de “caja concentradora” para optimizar el rendimiento de las disponibilidades. A continuación, se pasa revista a las principales ventajas en las que se objetivó la implementación del sistema de la CUT:

- ✓ Asunción plena del gerenciamiento de los fondos públicos.
- ✓ Tornar productivos excedentes financieros.
- ✓ Mayores seguridades en el manejo de los fondos públicos.
- ✓ Eliminación de cuentas bancarias de organismos y su reemplazo por cuentas escriturales en la TGN.
- ✓ Reducción de costos bancarios.
- ✓ Control por los organismos de los pagos que realiza la TGN.

#### **VII.5. Letras de la Tesorería**

Una de las competencias de la TGN es la emisión de letras para obtener recursos monetarios de corto plazo. La prevé el artículo 82 de la Ley N° 24.156. Las letras del Tesoro son instrumentos financieros utilizados por los gobiernos para captar fondos del mercado financiero y cubrir con ellos necesidades estacionales o transitorias de caja. Generalmente, son emitidas a descuento, lo que quiere decir que no tienen cupón de intereses, sino que se compran por debajo de su valor nominal, el cual es el que cobra efectivamente el inversor al vencimiento. Sin embargo, en las emisiones de mediados de 2024 han aparecido letras con capitalización mensual de intereses, los cuales se pagan íntegramente al vencimiento. La reglamentación del artículo 82 de la ley, surgida del Decreto N° 1344/2007, pauta la emisión de las comentadas letras, de esta manera:

- a) Podrán colocarse por suscripción directa o licitación pública.

b) Podrán estar representadas en forma escritural o física (“cartular”), estar denominadas en moneda nacional o extranjera, ser a tasa adelantada o vencida, fija o flotante, de acuerdo con las condiciones financieras que establezca en cada oportunidad el Órgano Coordinador de los Sistemas de Administración Financiera.

c) La TGN podrá solicitar la negociación y cotización de dichas letras en mercados locales o internacionales y disponer su liquidación y registro a través del Banco Central de la República Argentina o de otro que se designe a tal efecto.

d) El monto máximo de autorización para hacer uso del crédito a corto plazo que fija anualmente la Ley de Presupuesto en el marco del artículo 82 de la Ley N° 24.156 se afectará por el valor nominal en circulación.

e) A fines de su contabilización y registración serán consideradas letras en moneda nacional aquéllas emitidas en moneda de curso legal y letras en moneda extranjera aquéllas emitidas en otras monedas distintas de la de curso legal.

f) La TGN podrá celebrar los acuerdos y/o contratos con entidades financieras oficiales y/o privadas, mercados auto-regulados y organizaciones de servicios financieros de información y compensación de operaciones del país o del exterior que resulten necesarios para la implementación y seguimiento de las operaciones de crédito a corto plazo en el marco del artículo 82 de la Ley N° 24.156, todo ello de acuerdo con lo establecido en la Ley de Presupuesto de cada año.

La emisión de letras del Tesoro que formen parte de los Instrumentos de Deuda Pública (IDP) se regirán, en los aspectos que hacen a la colocación, negociación y liquidación, por lo

establecido en la reglamentación del artículo 57 de la Ley N° 24.156.

#### **VII.4. Conclusiones y reflexiones.**

Una de las responsabilidades de las tesorerías públicas modernas, sino la principal, es la de estimar anticipadamente las entradas y salidas de fondos que tendrán lugar con motivo de la administración financiera general cotidiana del Sector Público, de modo de identificar los momentos de faltantes y excedentes de fondos y decidir, con suficiente antelación, las políticas que se adoptarán frente a la ocurrencia real de esos eventos. Todos esos recaudos componen lo que se llama “programación de caja para administración de la liquidez”.

Desde la puesta en marcha de la Ley N° 24.156, la TGN se ha ido fortaleciendo sistémicamente con la constantemente actualizada aplicación del mecanismo de la centralización de la recaudación de ingresos y de la realización de pagos mediante la CUT, procurando así una maximización de la disponibilidad de fondos y una minimización de los costos de gestión bancaria y financieros de oportunidad.

La implementación de la CUT no solo ha mejorado la eficiencia operativa al eliminar cuentas bancarias dispersas y consolidar la administración de las disponibilidades, sino que también ha fortalecido la seguridad y el control sobre los fondos públicos.

Un sistema de tesorería que se proponga la optimización de las disponibilidades va a requerir la preparación de sólidos presupuestos de caja y la existencia de una cuenta central que, al mismo tiempo, sea receptora última de todas las recaudaciones

que entraron a favor del Sector Público por bocas, ventanillas o cajas descentralizadas y también sea salida única de fondos para la cancelación de facturas o compromisos exigibles. Cumplir ambos requerimientos va a servir para darle mayor certidumbre a la efectividad de los derechos de cobro a favor del Sector Público e impedir o mitigar la presencia de déficit, saldos ociosos y de costos de oportunidad. Si de todos modos se dieran situaciones transitorias de iliquidez, la TGN puede afrontarlas recurriendo a la emisión de letras, con vencimientos cortos y generalmente sin cupón interés.

## CAPÍTULO VIII

### SISTEMA DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

*“El que no sabe llevar su contabilidad por espacio de tres mil años se queda como un ignorante en la oscuridad y sólo vive al día.” J.W. von Goethe*

#### VIII.1. El origen de la Contabilidad.

La contabilidad, como disciplina fundamental en la gestión de recursos económicos, tiene una historia que se remonta a las civilizaciones más antiguas conocidas por la humanidad. Los primeros vestigios de contabilidad se encuentran en registros arqueológicos de la antigua Mesopotamia y Egipto, datados hace más de 5000 años. Por ejemplo, en Sumeria, una de las civilizaciones más antiguas conocidas, se utilizaban tablillas de arcilla para registrar transacciones comerciales, administrar inventarios y calcular impuestos. Estos primeros métodos contables no solo reflejaban la complejidad de las economías de aquella época, sino que también sentaron las bases para el desarrollo de prácticas contables más avanzadas en el futuro.

Con el tiempo, la necesidad de llevar un registro detallado de las transacciones comerciales y los recursos económicos se extendió a otras culturas antiguas, como la egipcia, donde los escribas mantenían registros precisos de los bienes almacenados en los graneros reales y los ingresos obtenidos de impuestos y tributos. Estos registros no solo servían para el control y la administración eficiente de los recursos, sino también como herramientas para la rendición de cuentas ante las autoridades y la sociedad en general.

La evolución de la contabilidad continuó a lo largo de los siglos, adaptándose a los cambios en las estructuras económicas y

sociales. Durante la Edad Media, por ejemplo, surgió el método de la partida doble, desarrollado por Luca Pacioli en su obra "*Summa de Arithmetica, Geometria, Proportioni et Proportionalità*" publicada en 1494. Este método revolucionario estableció los fundamentos para el registro simultáneo de los débitos y créditos en los libros contables, lo que permitió una mayor precisión y claridad en la presentación de la información financiera.

En el contexto moderno, la contabilidad ha evolucionado hasta convertirse en una disciplina académica rigurosa y en una herramienta indispensable para la toma de decisiones empresariales y gubernamentales. Los avances tecnológicos, como la automatización y la digitalización de los procesos contables, han transformado radicalmente la forma en que se recopila, procesa y presenta la información financiera. Hoy en día, la contabilidad no solo abarca la gestión financiera de entidades comerciales, sino también la contabilidad pública, la auditoría, y la conformidad con estándares internacionales que garantizan la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito global.

En base a lo previamente expuesto, se podría inferir que la contabilidad ha pasado de simples registros en tablillas de arcilla en la antigua Sumeria a ser una disciplina compleja y esencial en la gestión económica y financiera moderna. Su historia refleja la necesidad humana de organizar y controlar los recursos económicos de manera efectiva, asegurando la fiabilidad y la transparencia en la presentación de información financiera clave para la toma de decisiones cotidianas y estratégicas.

## **VIII.2. La contabilidad.**

La contabilidad es un sistema estructurado y fundamental que permite registrar, clasificar, resumir e interpretar la información financiera y económica de una entidad. Este proceso no solo cumple con el propósito de informar a los interesados internos y externos sobre la situación financiera y los resultados operativos de la entidad, sino que también facilita la toma de decisiones informadas por parte de administradores, inversores, acreedores y otros usuarios clave.

En su esencia, la contabilidad actúa como un lenguaje común y universal para la comunicación de la información financiera. Este lenguaje permite traducir los eventos económicos y financieros de una entidad en términos comprensibles y comparables, independientemente de la complejidad o tamaño de la organización. A través de la contabilidad, se capturan y registran todas las transacciones y eventos económicos relevantes que afectan a la entidad, desde la compra de materiales hasta la obtención de préstamos o la generación de ingresos por ventas.

La clasificación de la información contable se realiza de manera sistemática, utilizando principios y normativas establecidas internacionalmente, como las Normas Internacionales de Información Financiera (IFRS por sus siglas en inglés), que aseguran la uniformidad y la comparabilidad de los informes financieros entre diferentes entidades y países. Esta estandarización es crucial para garantizar que los estados financieros reflejen de manera precisa la situación económica de la entidad y sean útiles para los usuarios en la evaluación de su desempeño y posicionamiento en el mercado.

El resumen de la información contable se realiza a través de la preparación de estados financieros, que son documentos formales que presentan de manera estructurada y sintética la situación financiera (balance general), el rendimiento financiero (estado de resultados) y los flujos de efectivo de la entidad en un período específico (estado de flujo de efectivo). Estos estados financieros proporcionan una visión panorámica y detallada de cómo la entidad ha gestionado sus recursos financieros y económicos durante el período contable.

Finalmente, la interpretación de la información contable implica analizar y evaluar los estados financieros para extraer conclusiones sobre la salud financiera y operativa de la entidad. Los usuarios de la información contable, como los administradores, utilizan estos análisis para identificar fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que puedan afectar la estrategia y el futuro de la entidad.

### **VIII.3. Propósito e integración del sistema contable.**

¿Cuál es el sentido de la contabilidad? Toda organización necesita tener buena información, para sí y para proporcionar a terceros. Tener buena información es, básicamente, tener una buena contabilidad; una contabilidad ordenada, llevada al día, completa, comprensible y veraz, en la cual los registros cuenten con la documentación de apoyo correspondiente. La contabilidad es el sistema que, desde Fray Luca Paccioli hasta nuestros días, ha demostrado ser el más capaz para capturar, procesar y presentar información económica y financiera de cualquier organización. Un buen sistema contable representa un requisito clave para la eficacia del control interno.

## LOS PRIMEROS PRINCIPIOS CONTABLES.



Todos los 17 de diciembre los contadores públicos de la Argentina celebran su día. La elección de la fecha está relacionada con el monje franciscano de la imagen, Fray Luca Bartolomeo Pacioli, a quien se lo considera precursor del cálculo de probabilidades y de la contabilidad moderna. Ese mismo día y mes, pero de 1494, es publicada en Venecia "La suma de aritmética, geometría, proporciones y proporcionalidad", obra en la que el fraile desarrolla -entre otras cosas- la técnica de la contabilidad de partida doble.

**Fuente:**Elaboración propia sobre la base de conocimientos históricos.

En particular, el sistema de contabilidad gubernamental que reconoce la Ley N° 24.156 está integrado por el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos técnicos utilizados para recopilar, valorar, procesar y exponer los hechos económicos que afecten o puedan llegar a afectar el patrimonio de las entidades públicas.

Se estructura con (i) La Contaduría General de la Nación (en adelante, CGN), en su calidad de órgano rector del sistema, y; (ii) Las Unidades de Registro Primario, correspondientes a los organismos recaudadores, a la Oficina Nacional de Presupuesto, a la TGN, a la ONCP y a las jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional.

¿Cuál es el objeto del sistema de contabilidad gubernamental? Este interrogante tiene una respuesta de varias dimensiones, a saber:

- Registrar sistemáticamente todas las transacciones que se produzcan y afecten la situación económico-financiera de las jurisdicciones y entidades.
- Producir información financiera para la adopción de decisiones por parte de los responsables de la gestión financiera pública y para los terceros interesados.

- Presentar la información contable y la respectiva documentación de apoyo ordenadas de tal forma que faciliten las tareas de control y auditoría.
- Permitir que la información que se procese y produzca sobre el sector público se integre al sistema de cuentas nacionales.

La contabilidad general de la Administración Nacional registrará las transacciones económico-financieras mediante el uso de cuentas patrimoniales y de resultados, en el marco de la teoría contable, según los Principios de Contabilidad y Normas Generales y Particulares de Contabilidad para el Sector Público Nacional y los planes de cuentas de uso obligatorio que, para aquella, establezca la CGN.

La organización, el funcionamiento y la producción informativa del sistema de contabilidad gubernamental se ajustarán a las siguientes normas, pautas y criterios:

- a)** Las Unidades de Registro Primario de las jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional deberán mostrar, como mínimo, y sin perjuicio de otra información que requiera la CGN:
  - I.** La ejecución presupuestaria de recursos y gastos.
  - II.** El inventario valorizado de bienes físicos.
  - III.** Los movimientos de fondos, valores y demás activos y pasivos.
  - IV.** Detalle de contingencias.
- b)** Los organismos descentralizados operarán sus sistemas contables y producirán los estados que determine la CGN, remitiéndoselos en la oportunidad y plazos que esta establezca.
- c)** Los entes comprendidos en los incisos b), c) y d) del artículo 8º de la Ley N° 24.156 desarrollarán sus propios sistemas de

contabilidad de acuerdo con los Principios de Contabilidad y Normas Generales y Particulares de Contabilidad para el Sector Público Nacional, siendo responsables de elaborar y remitir sus estados financieros a la CGN en la oportunidad y la forma que esta establezca.

**d)**La CGN procesará los datos y analizará la información producida por el sistema correspondiente a las jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional, y registrará las operaciones complementarias y de ajuste necesarias a fin de elaborar los estados contables de la Administración Central y generar los estados de ejecución presupuestaria y la Cuenta de Ahorro-Inversión-Financiamiento de la Administración Nacional.

**e)**La CGN producirá, como mínimo, los siguientes estados:

#### Contables

I. Situación patrimonial de la Administración Central, que consolide las cuentas o integre los patrimonios netos de los organismos descentralizados y de las entidades comprendidas en los incisos b), c) y d) del artículo 8º de la Ley N° 24.156.

II. De recursos y gastos corrientes de la Administración Central.

III. De origen y aplicación de fondos de la Administración Central.

IV. De Evolución del Patrimonio Neto de la Administración Central.

#### Presupuestarios

V. De ejecución presupuestaria de recursos y gastos de la Administración Nacional.

**VI.** Cuenta de Ahorro - Inversión - Financiamiento de la Administración Nacional.

**VII.** Cuenta de Ahorro - Inversión - Financiamiento del Sector Público Nacional no Financiero.

Otros

**VIII.** Estado de Situación del Tesoro de la Administración Central.

**IX.** Estado de Situación de la Deuda Pública.

El 6 de diciembre de 2023, la CGN dispuso la aprobación del “Marco Conceptual para la Información Financiera del Sector Público Nacional” y el “Plan de Acción para la implementación de los estándares internacionales de contabilidad para el Sector Público Nacional” (Disposición N° 10/2023-CGN). En la misma fecha, por Disposición N° 11, aprobó el “Plan de Cuentas Contables para el Sector Público Nacional”, que será de aplicación a partir del ejercicio fiscal 2025.

|                                                |                     |                     |                                  |  |  |
|------------------------------------------------|---------------------|---------------------|----------------------------------|--|--|
| Resumen Cuenta de Inversión 2022               |                     |                     | Resumen Cuenta de Inversión 2022 |  |  |
| ESTADOS CONTABLES DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL |                     |                     |                                  |  |  |
| BALANCE GENERAL                                |                     |                     |                                  |  |  |
| AL 31 DE DICIEMBRE DE 2022                     |                     |                     |                                  |  |  |
| - EN MILLONES DE PESOS -                       |                     |                     |                                  |  |  |
| ACTIVO                                         | AÑO FISCAL 2022     | AÑO FISCAL 2021     |                                  |  |  |
| ACTIVO CORRIENTE                               |                     |                     |                                  |  |  |
| Disponibilidades (Nota 1)                      |                     |                     |                                  |  |  |
| Caja                                           | 3,31                | 3,31                |                                  |  |  |
| Valores a Depositar                            | 149,69              | 149,69              |                                  |  |  |
| Bancos                                         | 1.845.868,17        | 216.895,70          |                                  |  |  |
| Fondos Rotatorios                              | 6.341,64            | 4.321,36            |                                  |  |  |
|                                                | <b>1.852.362,81</b> | <b>221.370,06</b>   |                                  |  |  |
| Inversiones financieras (Nota 2)               |                     |                     |                                  |  |  |
| Inversiones temporarias                        | 0,00                | 0,00                |                                  |  |  |
| Títulos y valores                              | 1.081,60            | 621,47              |                                  |  |  |
|                                                | <b>1.081,60</b>     | <b>621,47</b>       |                                  |  |  |
| Créditos (Nota 3)                              |                     |                     |                                  |  |  |
| Cuentas a cobrar                               | 350.077,59          | 114.351,06          |                                  |  |  |
| Documentos a cobrar                            | 82.096,98           | 30.096,98           |                                  |  |  |
| Anticipos                                      | 14.314,73           | 11.554,40           |                                  |  |  |
| Préstamos otorgados                            | 8,14                | 8,14                |                                  |  |  |
| Otros créditos                                 | 7.496,59            | 7.225,54            |                                  |  |  |
| menos: Previsión para incobrables              | -5,50               | -5,50               |                                  |  |  |
|                                                | <b>453.988,54</b>   | <b>163.230,63</b>   |                                  |  |  |
| Bienes de Cambio                               | 39.720,42           | 14.895,23           |                                  |  |  |
| Otros activos a asignar                        | 0,00                | 6,48                |                                  |  |  |
|                                                | <b>39.720,42</b>    | <b>14.895,23</b>    |                                  |  |  |
| <b>Total del Activo Corriente</b>              | <b>2.347.153,37</b> | <b>400.123,88</b>   |                                  |  |  |
| ACTIVO NO CORRIENTE                            |                     |                     |                                  |  |  |
| Inversiones financieras (Nota 4)               |                     |                     |                                  |  |  |
| Acciones                                       | 41.035,32           | 20.515,64           |                                  |  |  |
| Títulos y valores                              | 6.778,63            | 3.981,48            |                                  |  |  |
| Préstamos otorgados                            | 0,00                | 0,00                |                                  |  |  |
|                                                | <b>47.813,95</b>    | <b>24.497,11</b>    |                                  |  |  |
| Créditos (Nota 5)                              |                     |                     |                                  |  |  |
| Cuentas a cobrar                               | 1.326.244,46        | 1.345.418,50        |                                  |  |  |
| Documentos a cobrar                            | 0,00                | 0,00                |                                  |  |  |
| Anticipos a largo plazo                        | 80.470,20           | 45.591,09           |                                  |  |  |
| Préstamos otorgados                            | 1.585,44            | 1.596,71            |                                  |  |  |
| Fondos Fiduciarios                             | 2.707.757,09        | 1.705.599,75        |                                  |  |  |
| Otros créditos a cobrar                        | 350,42              | 350,42              |                                  |  |  |
| menos: Previsión para incobrables              | -203,60             | -229,13             |                                  |  |  |
|                                                | <b>4.116.294,02</b> | <b>3.098.327,35</b> |                                  |  |  |
| Bienes de Uso (Nota 6)                         |                     |                     |                                  |  |  |
| Valores de Origen                              | 373.577,29          | 261.887,99          |                                  |  |  |
| menos: Amortizaciones Acumuladas               | -97.344,60          | -66.397,72          |                                  |  |  |
|                                                | <b>276.232,69</b>   | <b>195.490,27</b>   |                                  |  |  |
| Bienes Inmateriales                            |                     |                     |                                  |  |  |
| Valores de Origen                              | 12.980,63           | 6.497,12            |                                  |  |  |
| menos: Amortizaciones Acumuladas               | -7.880,60           | -4.261,17           |                                  |  |  |
|                                                | <b>5.100,04</b>     | <b>2.235,95</b>     |                                  |  |  |
|                                                | <b>130</b>          |                     |                                  |  |  |

|                                                                                                                                                       |                      |                      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|----------------------|
| Resumen Cuenta de Inversión 2022                                                                                                                      |                      |                      |
| Aportes y Participaciones de Capital (Nota 7)                                                                                                         | 18.860.260,98        | 9.084.466,89         |
| Otros activos a asignar (Nota 8)                                                                                                                      | 8.844,00             | 9.167,43             |
| Otros Activos                                                                                                                                         | 333,65               | 332,02               |
| <b>Total del Activo No Corriente</b>                                                                                                                  | <b>23.314.789,33</b> | <b>12.414.517,03</b> |
| <b>Total del Activo</b>                                                                                                                               | <b>25.661.942,69</b> | <b>12.814.640,91</b> |
| PASIVO                                                                                                                                                | AÑO FISCAL 2022      | AÑO FISCAL 2021      |
| PASIVO CORRIENTE                                                                                                                                      |                      |                      |
| Deudas (Nota 9)                                                                                                                                       |                      |                      |
| Comerciales                                                                                                                                           | 105.333,71           | 51.604,02            |
| Sociales y Fiscales                                                                                                                                   | 63.819,45            | 29.433,23            |
| Financieras                                                                                                                                           |                      |                      |
| Transferencias                                                                                                                                        | 707.043,10           | 389.730,83           |
| Deuda Pública (Nota 14)                                                                                                                               | 21.003.313,61        | 10.324.403,49        |
| Préstamos a pagar                                                                                                                                     |                      |                      |
| Documentos a pagar                                                                                                                                    |                      |                      |
| Letras de tesorería                                                                                                                                   |                      |                      |
| Otras deudas                                                                                                                                          | 634.722,02           | 223.940,66           |
|                                                                                                                                                       | <b>22.514.231,88</b> | <b>11.029.112,22</b> |
| Fondos de Terceros y en Garantía (Nota 10)                                                                                                            |                      |                      |
|                                                                                                                                                       | 154.762,87           | 109.954,52           |
| Pasivos diferidos                                                                                                                                     |                      | 0,00                 |
| Previsiones (Nota 11)                                                                                                                                 | 15,38                | 15,38                |
| Otros pasivos (Nota 12)                                                                                                                               | 57.966,65            | 1.730,30             |
| Otros pasivos a asignar                                                                                                                               | 0,00                 | 0,00                 |
| <b>Total del Pasivo Corriente</b>                                                                                                                     | <b>22.726.976,80</b> | <b>11.140.812,43</b> |
| PASIVO NO CORRIENTE                                                                                                                                   |                      |                      |
| Deudas (Nota 13)                                                                                                                                      |                      |                      |
| Deuda Pública (Nota 14)                                                                                                                               | 47.670.343,80        | 25.658.727,31        |
| Provincias                                                                                                                                            |                      |                      |
| Otras deudas                                                                                                                                          | 142.330,49           | 117.822,45           |
|                                                                                                                                                       | <b>47.812.674,29</b> | <b>25.776.550,76</b> |
| Pasivos Diferidos                                                                                                                                     | 0,00                 | 0,00                 |
| Previsiones (Nota 15)                                                                                                                                 | 696.569,90           | 701.027,52           |
| Otros pasivos a asignar (Nota 16)                                                                                                                     | 7.519,81             | 7.482,82             |
| <b>Total del Pasivo No Corriente</b>                                                                                                                  | <b>48.516.764,01</b> | <b>26.485.061,10</b> |
| <b>Total del Pasivo</b>                                                                                                                               | <b>71.243.740,80</b> | <b>37.625.873,53</b> |
| PATRIMONIO NETO                                                                                                                                       | AÑO FISCAL 2022      | AÑO FISCAL 2021      |
| Total del Patrimonio Neto - Según Estado Respetivo                                                                                                    | -45.581.798,11       | -24.811.232,62       |
| <b>Total del Pasivo y Patrimonio Neto</b>                                                                                                             | <b>25.661.942,69</b> | <b>12.814.640,91</b> |
| * Los presentes Estados se encuentran expresados a moneda de cierre.<br>Las Notas y Anexos que se acompañan forman parte integrante de estos Estados. |                      |                      |
|                                                                                                                                                       | <b>131</b>           |                      |

**Figura 4. Activos, Pasivos y Patrimonio Neto de la Administración Central-Fuente:**  
Contaduría General de la Nación.

## VIII.4. Principios de contabilidad generalmente aceptados para el Sector Público Nacional.

Los principios de contabilidad generalmente aceptados establecen los fundamentos teóricos y directrices que regulan los criterios utilizados para la elaboración de estados financieros e informes contables que describan la evolución del patrimonio y sus cambios a lo largo del tiempo. Estos documentos abarcan todas las transacciones y eventos que afectan la gestión patrimonial, así como los ingresos y gastos de la entidad económica. La aplicación de estos principios debe ser coherente y consistente entre sí, y sus bases conceptuales están vinculadas tanto al proceso económico-

financiero como al flujo continuo de operaciones, con el fin de identificar y cuantificarlos de manera adecuada para satisfacer las necesidades de información de los responsables de la gestión de la entidad y de terceros interesados, permitiéndoles tomar decisiones informadas sobre su administración.

En el ámbito del Sector Público, los principios de contabilidad generalmente aceptados son aplicables a la Administración Central, organismos descentralizados e instituciones de la Seguridad Social, siempre y cuando no entren en conflicto con los aplicados a empresas y sociedades del Estado y otras organizaciones empresariales en las que el Estado tenga una participación mayoritaria en el capital o en la toma de decisiones societarias. Las instituciones regidas por la Ley N° 24.156 se ajustarán a los principios que el órgano rector adopte en la materia.

#### **VIII.4.1. Principios de contabilidad.**

Los principios de contabilidad generalmente aceptados, aplicados al Sector Público, son los fundamentos esenciales reconocidos para la correcta cuantificación y registro de los estados contables, así como de sus informes financieros y de gestión complementarios. Estos principios aseguran que las variaciones en el patrimonio y los resultados de las operaciones se registren de manera uniforme a lo largo del tiempo. Por lo tanto, es crucial entender los criterios utilizados en su preparación, ya que esto facilita, entre otras cosas, el trabajo eficiente de los órganos de control público. Entre ellos se pueden mencionar:

**Ente:** Los estados contables están asociados a una entidad económica claramente identificable, concebida para alcanzar metas

y objetivos específicos de acuerdo con los marcos legales que la establecieron.

**Ente en actividad:** Se asume que toda entidad opera de manera continua con una visión hacia el futuro, según lo establecido en su normativa de creación, a menos que esta especifique un período definido para su funcionamiento.

**Ejercicio contable:** Con el fin de facilitar la elaboración periódica de Estados Financieros y de Ejecución Presupuestaria, así como también posibilitar la comparación entre ellos durante períodos homogéneos en cuanto a la evolución del ente, se requiere realizar divisiones temporales regulares por lapsos de un año. Estos intervalos, conocidos como ejercicio financiero, permiten reflejar la situación patrimonial y los resultados de la gestión ocurridos en ese período.

**Bienes económicos:** La información contable se relaciona exclusivamente con activos, pasivos y derechos que tengan un valor económico definido y, por lo tanto, puedan ser valorados de manera objetiva en términos monetarios.

**Reconocimiento de las transacciones:** Los eventos económico-financieros que provocan transacciones y que impactan en los entes, causando cambios en el patrimonio y en los resultados operativos, deben ser reconocidos mediante registros contables en el momento en que ocurren.

**Moneda de cuenta:** Las transacciones que generan cambios en el patrimonio, recursos y gastos se registrarán en la contabilidad de cada entidad en la moneda de curso legal vigente.

**Valuación al costo:** Las transacciones se registran inicialmente por su valor original de adquisición, construcción o producción. Sin embargo, para ciertos activos específicos, su valoración puede basarse en el valor de mercado actual, una estimación de su valor de realización, o cualquier otro método de valuación asignado por el órgano rector, siempre y cuando existan condiciones justificadas para ello y sea considerado excepcionalmente.

**Exposición:** Los estados contables y financieros deben incluir todos los datos necesarios para representar de manera precisa la situación económica, financiera, así como los recursos y gastos del Ente. Esto asegura que los usuarios estén debidamente informados y puedan tomar decisiones relevantes.

**Universalidad:** La contabilidad debe documentar todos los eventos económicos, independientemente de su naturaleza, que tengan un impacto presente o potencial en el patrimonio, así como en los recursos y gastos del Ente.

**Importancia relativa:** Las transacciones que, por su magnitud o naturaleza, puedan afectar el patrimonio, gastos y recursos del Ente deben ser presentadas de manera que los usuarios de los estados contables puedan comprender claramente su impacto, tanto inmediato como a largo plazo.

**Uniformidad:** La contabilización y presentación de los estados financieros deben seguir consistentemente los mismos criterios de identificación, valoración y exposición durante todos los períodos en los que se reporten las actividades del Ente.

**Prudencia:** Al medir o cuantificar los eventos económico-financieros del Ente, se debe adoptar un enfoque conservador para

mostrar la situación menos favorable, dentro de las posibles, para aquel.

### **VIII.5. Cualidades de la información contable.**

La contabilidad genera información sobre los acontecimientos económico-financieros que afectan o pueden impactar en el patrimonio del Ente. Se aplican varios requisitos para determinar con precisión cómo debe ser esta información, así como las normas y procedimientos que deben seguirse en su elaboración y formulación, garantizando su efectividad como base para la toma de decisiones por parte de los diferentes usuarios interesados.

Por lo tanto, las características que debe tener la información para cumplir con los objetivos mencionados son las siguientes:

**Utilidad:** La información contable debe ser eficaz y eficiente, satisfaciendo adecuadamente las necesidades de los diferentes usuarios relacionadas con la gestión del Ente.

**Identificación:** Los estados financieros se refieren siempre a entes específicos, a períodos de tiempo definidos y a las distintas transacciones económico-financieras que les conciernen.

**Oportunidad:** La información contable debe ser comunicada a los usuarios en el momento que determine la normativa legal, permitiéndoles tomar decisiones pertinentes de manera oportuna.

**Representatividad:** La información contable debe incluir todos los aspectos relevantes que permitan una descripción completa y precisa de los eventos económico-financieros que afectan al Ente, así como de las eventualidades cuantificables que puedan influir en él.

**Verosimilitud:** La información debe ser veraz, incorporando únicamente las transacciones reales expresadas en su dimensión adecuada.

**Confiabilidad:** La información contable debe ser lo suficientemente segura como para ser considerada creíble y válida por los usuarios, lo que les permitirá tomar decisiones adecuadas. Esta cualidad está vinculada a la recopilación, clasificación, valoración y presentación de los datos.

**Objetividad:** La información debe reflejar la realidad de acuerdo con criterios establecidos de antemano que deben ser aplicados por todos los participantes del sistema contable, sin permitir la influencia de aspectos subjetivos que puedan distorsionar el procesamiento contable y la información resultante.

**Verificabilidad:** El sistema contable debe generar información y estados financieros que puedan ser verificados por terceros independientes de su proceso. Esto se debe a que debe operar sobre criterios objetivos y predefinidos que permitan registrar, clasificar, procesar y organizar las transacciones contables para su posterior presentación a los usuarios.

**Homogeneidad:** La información procesada debe formularse utilizando criterios similares a lo largo del tiempo, con una aplicación común para todas las entidades. Esto facilitará el análisis y la evaluación temporal, así como la comparación entre diferentes períodos. Dichas comparaciones deben permitir la correlación necesaria con la información de la entidad en distintas fechas o períodos, así como con la de otras jurisdicciones.

**Racionalidad:** La información debe derivar de la aplicación de un método coherente basado en el razonamiento lógico.

## **VIII.6. Impacto de las nuevas tecnologías en la contabilidad del Sector Público.**

Las nuevas tecnologías están transformando rápidamente el panorama de la contabilidad del Sector Público en Argentina, ofreciendo oportunidades significativas para mejorar la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión financiera gubernamental. En un contexto globalmente digitalizado, es fundamental que Argentina aproveche estas herramientas para fortalecer su sistema contable público y enfrentar los desafíos emergentes.

Según el BID (2022), una de las aplicaciones más relevantes de las nuevas tecnologías en la contabilidad del Sector Público es la digitalización de los procesos contables y la implementación de sistemas integrados de gestión financiera. Estos sistemas permiten una recolección más eficiente de datos financieros, análisis en tiempo real y generación automatizada de informes, reduciendo la carga administrativa y mejorando la precisión y disponibilidad de la información financiera.

Además, la adopción de tecnologías emergentes como la Inteligencia Artificial (IA) y el análisis de datos (*Big Data*) ofrece oportunidades para mejorar la detección de fraudes, optimizar la planificación financiera y presupuestaria, y predecir tendencias económicas con mayor precisión. De acuerdo con estudios del FMI (2021), la IA puede transformar la gestión financiera pública al automatizar tareas repetitivas y complejas, liberando recursos humanos para actividades más estratégicas y analíticas dentro de las entidades del Sector Público.

Otro aspecto clave es la mejora de la seguridad y la protección de datos en los sistemas contables públicos. A medida que aumenta la digitalización, es fundamental implementar medidas robustas de ciberseguridad para proteger la integridad y confidencialidad de la información financiera del gobierno. La adopción de estándares internacionales de seguridad de la información y la capacitación continua del personal son elementos esenciales para mitigar riesgos y garantizar la confianza en el uso de tecnologías digitales (Banco Mundial, 2020).

Además de mejorar la eficiencia operativa, las nuevas tecnologías pueden facilitar la participación ciudadana y fortalecer la transparencia en la gestión pública. Plataformas electrónicas de acceso a la información financiera y presupuestaria, portales de transparencia y herramientas de visualización de datos son ejemplos de cómo la tecnología puede empoderar a los ciudadanos al proporcionarles acceso directo y comprensible a la información sobre el uso de los recursos públicos.

#### **VIII.7. Contabilidad gubernamental y el aseguramiento de la información sostenible.**

La contabilidad gubernamental es un pilar fundamental en la gestión de los recursos públicos, asegurando que las finanzas del Estado se administren con eficiencia, transparencia y responsabilidad. A través de estándares contables rigurosos y principios establecidos, la contabilidad gubernamental no solo registra las transacciones financieras, sino que también proporciona informes claros y comprensibles sobre los ingresos, gastos y activos del gobierno. Este proceso no solo es crucial para cumplir con las normativas legales y fiscales, sino también para facilitar la toma de

decisiones informadas y estratégicas por parte de los responsables de la política pública y de los ciudadanos.

En los últimos años se viene observando una creciente influencia del concepto "Aseguramiento de la información de sostenibilidad", el cual se enfoca en verificar y validar la información relacionada con las prácticas sostenibles y su impacto en el medio ambiente, la sociedad y la economía.

La convergencia entre la contabilidad gubernamental y el aseguramiento de la información de sostenibilidad se encuentra en su objetivo común de promover la transparencia y la rendición de cuentas. Ambos factores buscan garantizar que la información financiera y de sostenibilidad sea precisa, verificable y confiable para todos los *stakeholders* o sujetos involucrados, ya sean ciudadanos, inversores, reguladores u otros interesados.

En el contexto de la contabilidad gubernamental, la inclusión de prácticas de aseguramiento de la información de sostenibilidad puede enriquecer la calidad de los informes financieros al proporcionar una visión más holística y transparente de cómo las políticas públicas y los programas gubernamentales contribuyen al desarrollo sostenible a largo plazo. Esto es especialmente relevante en áreas como la gestión de recursos naturales, la reducción de emisiones de carbono, la promoción de energías renovables y la mejora de la calidad ambiental y social de las comunidades.

Además, la integración de prácticas de aseguramiento de la información de sostenibilidad en la contabilidad gubernamental puede fortalecer la confianza pública en la administración de los recursos públicos, al demostrar el compromiso del gobierno con la transparencia, la responsabilidad y la sostenibilidad. Esto es crucial

en un contexto donde la ciudadanía, cada vez más, demanda una gestión pública responsable y consciente de los impactos ambientales y sociales de sus acciones.

La contabilidad gubernamental y el aseguramiento de la información de sostenibilidad no solo se complementan mutuamente, sino que también pueden potenciarse para crear valor agregado tanto para las organizaciones gubernamentales como para la sociedad en su conjunto. Al integrar estos dos ámbitos se puede avanzar hacia un modelo de gestión pública más transparente y responsable y orientada hacia la creación de valor público.

#### **VIII.8. Panorama del sistema contable público en Argentina.**

La contabilidad del Sector Público en Argentina ha evolucionado significativamente en las últimas décadas, impulsado ello por la necesidad de mejorar la transparencia, fortalecer la rendición de cuentas y optimizar la gestión de recursos públicos en un entorno económico y político dinámico. A continuación, se exponen diversas posibilidades para sostener y potenciar una buena evolución de la operatoria del sistema y de su control, a saber:

**Digitalización de procesos contables:** Según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), los países que han implementado plataformas electrónicas avanzadas han reducido los tiempos de procesamiento de datos financieros hasta en un 30% (2023).

La instrumentación de sistemas integrados de gestión financiera en otros países latinoamericanos ha demostrado que se pueden reducir los costos operativos en un 25% (BID, 2022). Esto

resalta la necesidad crítica de invertir en infraestructura tecnológica robusta y en capacitación del personal para maximizar los beneficios de la digitalización.

**Impacto de la Inteligencia Artificial y el *Big Data*:** La Inteligencia Artificial (IA) y el análisis de *Big Data* pueden transformar la contabilidad pública al mejorar la detección de fraudes y optimizar la planificación financiera. A estarse por un informe del Banco Mundial (2021), la IA aplicada a la auditoría financiera puede identificar irregularidades con una precisión del 95%, lo que fortalecería la confianza pública en la gestión financiera del Sector Público.

**Inversión en formación continua del personal y la importancia de generar incentivos para atraer talento especializado:** La adopción de la contabilidad de devengado y la convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS) requieren un personal bien entrenado. Según estudios de la Comisión Europea (2022), la capacitación continua del personal en contabilidad pública es básica para aumentar las chances de éxito en la implementación de reformas de ese estilo.

Por otro lado, para atraer y retener talento en el Sector Público, se necesitan incentivos adecuados. Un estudio de la Universidad de Harvard (2023) encontró que los países que ofrecen programas de perfeccionamiento y desarrollo profesional tienen una mayor retención de empleados públicos altamente capacitados.

**Controles internos y externos tecnológicamente avanzados:** El mantenimiento de adecuados sistemas de Control Interno y la ejecución regular de auditorías financieras externas son

esenciales para garantizar, entre otras cosas, la conformidad de la actividad contable con su normativa técnica. Según el Informe Anual del Tribunal de Cuentas Europeo (2023), los sistemas de auditoría avanzados han contribuido a una reducción del 20% en las irregularidades financieras en la Unión Europea.

**Importancia de la coordinación entre diferentes niveles de gobierno:** La coordinación interinstitucional en la adopción de estándares contables comunes y generales es crucial para garantizar la consolidación y la comparabilidad de la información financiera en el conjunto gubernamental de un país. Un informe del FMI (2022) destaca que la falta de coordinación entre diferentes niveles de gobierno puede ser un obstáculo significativo para la implementación efectiva de reformas contables.

**Beneficios de la colaboración internacional:** Existe una contribución positiva cuando se obtienen colaboración y cooperación internacional que informan y asisten sobre las mejores prácticas y resultados de experiencias en la implementación de reformas contables a nivel global. En informe de 2023, el BID aparece brindando datos sobre la adopción de reformas contables y financieras en países en desarrollo.

**Desarrollo de portales de transparencia y herramientas de visualización de datos:** La creciente disponibilidad de plataformas electrónicas accesibles, con información financiera y presupuestaria comprensible, ampliará la transparencia, promoverá la participación ciudadana y permitirá la formación de un juicio fundado sobre la credibilidad de la administración pública y sus cuentas.

Todos los planteos anteriores llevan a un lugar común, aunque no por eso menos real. Como la vida misma, la contabilidad

del Sector Público tiene ahora y por delante desafíos y buenas oportunidades. El quid de la cuestión consiste en ponerles cara a unos y sacar ventajas de las otras. La constante actualización de las normas contables y financieras para darles la forma de representar adecuadamente las nuevas realidades, junto con la adopción de tecnologías avanzadas y la continua capacitación del personal, son fundamentales para fortalecer la gestión financiera del gobierno y la confianza pública.

### **VIII.9. Conclusiones y reflexiones.**

El capítulo transcurrido ha dado cabida a la funcionalidad del sistema de contabilidad gubernamental para capturar, procesar y presentar información económica y financiera de los entes públicos. Este sistema, liderado por la CGN, se integra con principios, órganos, normas y procedimientos técnicos. Esta estructuración hace posible registrar sistemáticamente las transacciones económico-financieras que afectan, o puedan llegar a afectar, el patrimonio de las jurisdicciones y entidades públicas, producir información para la toma de decisiones y facilitar el control y la auditoría.

La contabilidad pública utiliza cuentas patrimoniales y de resultados, aplicando principios de contabilidad generalmente aceptados para el Sector Público. La producción informativa del sistema son diversos estados contables-financieros, como el de situación patrimonial, el de recursos y gastos, y la cuenta de ahorro-inversión-financiamiento. Recientemente, se han adoptado estándares internacionales y un nuevo plan de cuentas contables para mejorar la calidad y la transparencia de la información financiera del Sector Público.

Los principios contables aplicados comprenden los conceptos de entidad, ente en actividad, ejercicio contable, valuación al costo y prudencia, entre otros. La información contable debe ser útil, oportuna, representativa, veraz, confiable, objetiva, verificable, homogénea y racional, todo ello para satisfacer las necesidades de gestión y de análisis por parte de los usuarios interesados en la administración pública.

La tecnología contable ha recorrido un largo camino. Empezó hace 6000 años, en la Mesopotamia del Cercano Oriente, con una tablilla de arcilla fresca y una varilla puntiaguda. Dio un gran salto cuando estuvieron disponibles las hojas encuadernadas, la caligrafía y la imprenta. En el vertiginoso avance tecnológico fueron apareciendo las máquinas de contabilidad, las computadoras y los programas informáticos para correrlos en ellas, y el perfeccionamiento en las cualidades de seguridad y transparencia que significa la *blockchain*. En ciencia nunca está dicha la última palabra, pero es el tiempo de la Inteligencia Artificial con su inconmensurable capacidad de exploración, para encontrar la respuesta a requerimientos informativos, y de realización de procesos registrales, entre otros. En todo el trayecto evolutivo de la tecnología, el sino y el gen de la contabilidad no han cambiado: ser un sistema de información que contribuye a la toma de decisiones y a cimentar la fe pública sobre las transacciones económico-patrimoniales de las organizaciones estatales y privadas.

Las nuevas tecnologías, con la digitalización de procesos contables, el uso de la IA y la aplicación del análisis de datos, ofrecen oportunidades para mejorar la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión financiera gubernamental.

## CAPÍTULO IX

### RÉGIMEN DE COMPRAS Y CONTRATACIONES

*“Lope: Pero en aqueste contrato*

*hallo un engaño.*

*Don Diego: No es trato*

*que a nadie pueda engañar.”* Francisco de Rojas Zorrilla

#### **IX.1. Teoría general de los contratos públicos.**

La teoría del contrato administrativo es hija de una resolución adoptada por el Consejo de Estado Francés el 6 de febrero de 1903, en el marco de un reclamo formulado por un particular para que se le abone la compensación prometida por la administración pública a todo cazador de serpientes por cada uno de los reptiles que elimine. El Consejo estimó que la propuesta de la administración configuraba un contrato verbal y dado que tenía por objeto la prestación de un servicio público entendió que debía ser considerado de naturaleza administrativa y, por lo tanto, de conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa. A partir de allí, la noción de servicio público empezó a obrar de “parteaguas” entre los contratos administrativos y los contratos civiles.

El criterio clasificador del Consejo de Estado fue y vino a lo largo de la primera mitad del siglo XX, volcándose una vez hacia el lado de las cláusulas exorbitantes para luego volver a dar primacía a la noción de servicio público.

La doctrina mayoritaria francesa fue conformándose alrededor de la idea de que hay contrato administrativo tanto cuando su objeto sea la prestación de un servicio público como cuando el acuerdo contenga prerrogativas a favor de la Administración, de carácter tan extraordinario o exorbitante, que -de estar insertas en un contrato de derecho común- lo tornarían nulo.

El concepto que prevalece en la República Argentina lo resume acertadamente la Corte Suprema de Justicia de la Nación en su fallo “Dulcamara S.A. c/ ENTEL”, cuando dice que “...los contratos administrativos constituyen una especie dentro del género de los contratos, caracterizados por elementos especiales, como que una de las partes intervinientes es una persona jurídica estatal, que su objeto está constituido por un fin público o propio de la administración y que llevan insertas explícita o implícitamente cláusulas exorbitantes del derecho privado”.

## **IX.2. El sistema de contratación en el Sector Público Nacional.**

Las contrataciones de bienes, servicios, obras, concesiones, locaciones, entre otros objetos, comportan un sistema conexo a los sistemas de administración financiera de la Ley N° 24.156. Los procesos de producción y provisión públicas requieren de recursos financieros y de recursos reales (humanos y materiales). Las contrataciones de bienes y servicios son operaciones administrativas concurrentes a la obtención de recursos materiales, que son, en la mayoría de los casos, insumos para un proceso de producción pública.

El sistema de contrataciones imperante en la mayor parte del Sector Público Nacional está organizado en función del criterio de centralización de las políticas y de las normas y de descentralización de la gestión operativa. Los órganos del sistema y sus respectivas actividades son:

- La Oficina Nacional de Contrataciones (ONC), es la rectora del sistema, y a ella le han sido asignadas las funciones de proponer políticas de contrataciones y de organización del sistema, proyectar normas legales y reglamentarias, dictar normas aclaratorias, interpretativas y

complementarias, elaborar el pliego único de bases y condiciones generales, diseñar e implementar un sistema de información, ejercer la supervisión y la evaluación del diseño y operatividad del sistema de contrataciones y aplicar las sanciones previstas en el reglamento; y

- Las unidades operativas de contrataciones, que funcionan en las jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional, son las encargadas de la gestión de las contrataciones.

El marco jurídico básico del sistema de contrataciones proviene del Decreto Delegado N° 1023/2001, dictado a raíz de la transferencia de facultades que el Congreso de la Nación le hizo al Poder Ejecutivo a través de la Ley N° 25.414. De acuerdo con ese régimen, toda contratación de la Administración Nacional se rige por el derecho administrativo, salvo que de ella o de sus antecedentes surja que está sometida a un régimen jurídico de derecho privado. Su aplicación es obligatoria para los procedimientos de contratación en los que sean parte las jurisdicciones y entidades comprendidas en el inciso a) del artículo 8° de la Ley N° 24.156.

La gestión de las contrataciones está rodeada de ciertos principios generales, no faltando los clásicos de:

- a) Promoción de la concurrencia de interesados y de la competencia entre oferentes.
- b) Transparencia en los procedimientos.
- c) Publicidad y difusión de las actuaciones.
- d) Igualdad de tratamiento para interesados y para oferentes.

En resumidas cuentas: publicidad, concurrencia, competencia, claridad y trato igualitario.



Figura6. Principios de la contratación pública. Fuente: ONC

El cuerpo normativo aprobado por el prenotado Decreto N° 1023/2001 se aplica a los contratos de:

- a)** Compraventa, suministros, servicios, locaciones, consultoría, alquileres con opción a compra, permutas, concesiones de uso de los bienes del dominio público y privado del Estado Nacional.
- b)** Obras públicas, concesiones de obras públicas, concesiones de servicios públicos y licencias.

Las cuestiones de interpretación relativas a la formalización y ejecución de las contrataciones comprendidas se resolverán con arreglo a las disposiciones del Decreto N°1023/2001, las de su reglamentación, las normas que se dicten en su consecuencia, los Pliegos de Bases y Condiciones y al contrato o la orden de compra según corresponda.

Su reglamentación, dada por el Decreto N° 1030/2016, expone los contratos, actos y operaciones que no están incluidos en sus términos, a saber:

- a)** Los de empleo público.
- b)** Las compras por el Régimen de Fondos Rotatorios y Cajas Chicas.
- c)** Los que se celebren con estados extranjeros, con entidades de derecho público internacional, con instituciones multilaterales de crédito, los que se financien total o parcialmente con recursos provenientes de esos organismos, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones del régimen cuando ello así se establezca de común acuerdo por las partes en el respectivo instrumentó que acredite la relación contractual, y las facultades de fiscalización sobre ese tipo contratos que la Ley N° 24.156 y sus modificaciones confiere a los organismos de control.
- d)** Los comprendidos en operaciones de crédito público.
- e)** Los de obras públicas, concesiones de obras públicas, concesiones de servicios públicos y licencias, enumerados en el artículo 4° inciso b) del Decreto Delegado N° 1023/01 y sus modificatorios y complementarios.
- f)** Los actos, operaciones y contratos sobre bienes inmuebles que celebre la Agencia de Administración de Bienes del Estado, organismo descentralizado de la Jefatura de Gabinete de Ministros, en ejercicio de las competencias específicas atribuidas por el Decreto N° 1382 de fecha 9 de agosto de 2012 y su modificatorio.
- g)** La venta de bienes muebles -sean o no registrables- del Estado Nacional.

El régimen presta atención a las recomendaciones de las convenciones internacionales de lucha contra la corrupción. En tal orden de ideas, manda a fulminar con el rechazo, sin más trámite, a la propuesta u oferta, en cualquier estado de la licitación, o a disponer la rescisión de pleno derecho del contrato, cuando se comprobare que un oferente o un adjudicatario ha dado u ofrecido dinero o cualquier dádiva a cambio de que:

- a)** Funcionarios o empleados públicos, con competencia referida a una licitación o contrato, hagan o dejen de hacer algo relativo a sus funciones.
- b)** O para que hagan valer la influencia de su cargo ante otro funcionario o empleado público con la competencia descrita, a fin de que éstos hagan o dejen de hacer algo relativo a sus funciones.
- c)** Cualquier persona haga valer su relación o influencia sobre un funcionario o empleado público con la competencia descrita, a fin de que éstos hagan o dejen de hacer algo relativo a sus funciones.

El procedimiento de la contratación administrativa se despliega en fases o etapas, sobre las cuales hay un corriente de opinión que las considera independientes o separadas y otra contraria que las visualiza como coligadas. El régimen normativo exige, para algunas de ellas, el dictado de un acto administrativo con los requisitos de la Ley N° 19.549, como medida de perfeccionamiento jurídico. La aprobación de los pliegos de bases y condiciones, junto al llamado o convocatoria, constituye una de esas etapas. En esos documentos suele aparecer lo que naturaliza a la contratación administrativa, que es la presencia de

prerrogativas o “supremacías” a favor de la administración contratante.

El criterio rector para la selección del cocontratante en los procesos competitivos es que la adjudicación vaya hacia la oferta elegible y admisible que resulte más conveniente para el organismo contratante, teniendo en cuenta el precio, la calidad, la idoneidad del oferente y demás condiciones de la oferta. Cuando se trate de la compra de un bien o de la contratación de un servicio estandarizado o de uso común, cuyas características técnicas puedan ser inequívocamente especificadas e identificadas, se entenderá, en principio, como oferta más conveniente, la de menor precio.

El principio de concurrencia de ofertas no deberá ser restringido por medio de recaudos excesivos, severidad en la admisión de ofertas o exclusión de estas por omisiones intrascendentes, debiéndose requerir a los oferentes incursos en falta las aclaraciones que sean necesarias, dándoseles la oportunidad de subsanar deficiencias insustanciales, no pudiendo alterar los principios de igualdad y transparencia.

La comprobación de que en un llamado a contratación se hubieran omitido los requisitos de publicidad y difusión previa, en los casos en que la norma lo exija, o formulado especificaciones o incluido cláusulas cuyo cumplimiento sólo fuera factible por determinado interesado u oferente, de manera que el mismo esté dirigido a favorecer situaciones particulares, dará lugar a la revocación inmediata del procedimiento, cualquiera fuere el estado de trámite en que se encuentre, y a la iniciación de las actuaciones sumariales pertinentes.

Toda persona que acredite fehacientemente algún interés, podrá en cualquier momento tomar vista de las actuaciones

referidas a la contratación, con excepción de la información que se encuentre amparada bajo normas de confidencialidad, desde la iniciación de las actuaciones hasta la extinción del contrato, exceptuando la etapa de evaluación de las ofertas. La negativa infundada a dar vista de las actuaciones se considerará falta grave por parte del funcionario o agente al que corresponda otorgarla. La vista del expediente no interrumpirá los plazos.

Los contratos quedarán perfeccionados en el momento de notificarse la orden de compra o de suscribirse el instrumento respectivo, en los plazos y con las modalidades que determine la reglamentación.

El régimen admite la utilización del formato y la firma digital para la realización de las contrataciones, utilizando los procedimientos de selección y las modalidades que correspondan. Los documentos digitales firmados digitalmente tendrán el mismo valor legal que los documentos en soporte papel con firma manuscrita, y serán considerados como medio de prueba de la información contenida en ellos.

La selección del cocontratante para la ejecución de los contratos comprendidos en el régimen se hará, por regla general, mediante licitación pública o concurso público. Corresponderá hacerlo por licitación pública cuando el criterio de selección se apoye primordialmente en factores económicos. En cambio, la vía del concurso público estará habilitada para situaciones en las cuales los factores no económicos sean gravitantes a la hora de seleccionar al contratista.

También puede buscarse a la persona del cocontratante mediante subasta pública, licitación o concursos privados, o contratación directa. En particular, la contratación directa procederá

en los supuestos que se describen más abajo. La descripción de cada hipótesis está iniciada con un título que resume su esencia.

- ✓ **“Imposibilidad y monto menor”**. Cuando de acuerdo con la reglamentación no fuere posible aplicar otro procedimiento de selección y el monto presunto del contrato no supere el máximo que fije la reglamentación.
- ✓ **“Notoria capacidad”**. La realización o adquisición de obras científicas, técnicas o artísticas cuya ejecución deba confiarse a empresas, artistas o especialistas que sean los únicos que puedan llevarlas a cabo, lo cual deberá estar fundamente ponderado. Estas contrataciones deberán establecer la responsabilidad propia y exclusiva del cocontratante, quien actuará inexcusablemente sin relación de dependencia con el Estado Nacional.
- ✓ **“Exclusividad”**. La contratación de bienes o servicios cuya venta fuere exclusiva de quienes tengan privilegio para ello o que sólo posea una determinada persona física o jurídica, siempre y cuando no hubieran sustitutos convenientes. Cuando la contratación se fundamente en esta disposición deberá quedar documentada en las actuaciones la constancia de tal exclusividad mediante el informe técnico correspondiente que así lo acredite. Para el caso de bienes, el fabricante exclusivo deberá presentar la documentación que compruebe el privilegio de la venta del bien que elabora. La marca no constituye de por sí causal de exclusividad, salvo que técnicamente se demuestre la inexistencia de sustitutos convenientes.

- ✓ **“Doble fracaso”**. Cuando una licitación o concurso hayan resultado desiertos o fracasaron dos veces, después de haber insistido en el llamado con nuevos Pliegos de Bases y Condiciones Particulares.
- ✓ **“Urgencia o emergencia”**. Cuando probadas razones de urgencia o emergencia que respondan a circunstancias objetivas impidan la realización de otro procedimiento de selección en tiempo oportuno, lo cual deberá ser debidamente acreditado en las respectivas actuaciones, y deberá ser aprobado por la máxima autoridad de cada jurisdicción o entidad.
- ✓ **“Secreto”**. Cuando el Poder Ejecutivo Nacional haya declarado secreta la operación contractual por razones de seguridad o defensa nacional, facultad de uso excepcional e indelegable.
- ✓ **“Anti-economicidad”**. Cuando se trate de reparaciones de maquinarias, vehículos, equipos o motores cuyo desarme, traslado o examen previo sea imprescindible para determinar la reparación necesaria y resultare más oneroso en caso de adoptarse otro procedimiento de contratación. No podrá utilizarse la contratación directa para las reparaciones comunes de mantenimiento de tales elementos.
- ✓ **“Interadministrativo”**. Los contratos que celebren las jurisdicciones y entidades del Estado Nacional entre sí o con organismos provinciales, municipales o del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como así también

con las empresas y sociedades en las que tenga participación mayoritaria el Estado, mientras sea su objeto la prestación de servicios de seguridad, logística o de salud. En estos casos, estará expresamente prohibida la subcontratación del objeto del contrato.

- ✓ **“Estado locatario”**. La locación de inmuebles, en los casos en los que las jurisdicciones y entidades comprendidas en el inciso a) del artículo 8° de la Ley N° 24.156 y sus modificaciones, actúen como locatarios.

Las rectificaciones normativas eliminaron del listado de hipótesis de contratación directa las que se refieren a las universidades nacionales y a los efectores sociales.

Como tributo a los principios de concurrencia y competencia, el reglamento ordena aceptar, en las contrataciones directas en las que corresponda efectuar invitaciones, las ofertas de quienes no hubiesen sido invitados a participar.

#### **TEORÍA Y PRÁCTICA O NORMA Y REALIDAD.**

Un ejemplo de la práctica real en materia de contrataciones administrativas aparece en un trabajo de investigación elaborado por el medio electrónico “el auditor.info” sobre la base de un informe de la Sindicatura General de la Nación, realizado con motivo del recambio presidencial ocurrido el 10/12/2023. “En la lectura de datos del informe de SIGEN se comprueba que en 15 organismos relevados la licitación pública representa menos del 10% de las operaciones, y sólo en 14 supera el 80%. En seis jurisdicciones, la contratación directa representó más del 80% de las compras. Y para la modalidad de legítimo abono, solo en una dependencia estatal, nos referimos al Fondo Nacional de las Artes, fue utilizado en más del 80% de las adquisiciones. De las 108 jurisdicciones, 52 realizaron compras en dólares, siendo la contratación directa con el 48% el modo más utilizado, seguido por la licitación pública con 39%, la licitación privada 10% y apenas 3% para abono legítimo. En 10 jurisdicciones, el 100% de las operaciones de compra en dólares se hicieron mediante contratación directa, entre las que se destacan la Jefatura de Gabinete de Ministros, el ex Ministerio de Obra Pública y el ex Ministerio de Transporte. En cuanto al abono legítimo, sólo en el ex Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación representó más del 90% de las contrataciones”.

**Fuente:** el auditor.info disponible en la web.

### **IX.3. La actividad contractual en la inversión pública.**

La realización real de las inversiones públicas está precedida de formulaciones proyectivas, evaluaciones, decisiones, actos y procedimientos administrativos. En el marco presupuestario, esas inversiones son clasificadas, desde el punto de vista del objeto del gasto, como “Inciso 4 – Bienes de uso”. Esta clasificación aplica a “...la adquisición o construcción de bienes de capital que aumentan el activo del Sector Público en un período dado siendo estos los bienes físicos, construcciones y/o equipos que sirven para producir otros bienes o servicios, no se agotan en el primer uso que de ellos se hace, tienen una duración superior a un año y están sujetos a depreciación. Incluye, asimismo, los activos intangibles y los gastos generados por la adquisición y construcción de bienes de uso propios ya aquellos adquiridos o contruidos para ser transferidos a terceros (Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional, 2016).

La inversión pública nacional está sistematizada por la Ley N° 24.354. Esta ley trae dos definiciones estructuradoras: una es la de

“Inversión Pública Nacional” y la otra de “Proyecto de Inversión Pública”.

**Inversión Pública Nacional:** Es la aplicación de recursos a la compra, construcción o realización de todo tipo de activos y de actividades que incrementen el patrimonio registrable o susceptible de inventariarse los organismos que integran el Sector Público Nacional, con el fin de iniciar, ampliar, mejorar, modernizar, reponer o reconstruir la capacidad productora de bienes o prestadora de servicios.

**Proyecto de Inversión Pública:** Toda actividad del Sector Público Nacional, que implique la realización de una inversión pública.

### **IX.3.1. Obra pública**

Entre las actividades implicadas en la ejecución de un proyecto están los procedimientos administrativos que se ponen en marcha para adquirir o construir los bienes de capital. Los procedimientos administrativos reflejan principalmente la actividad contractual del Estado. Según el caso, la actividad contractual estará regida por el Decreto Delegado N° 1023/2001 y el Decreto N° 1030/2016 (suministros y servicios) o por la Ley N° 13.064 (obra pública). Esta última norma es la que mejor cuadra para regular la actividad contractual en objetos abarcados por la definición de inversión pública que provee la Ley N° 25.354, ya que establece los procedimientos para la contratación de construcciones, trabajos y servicios de industria. Un reglamento de la Ley N° 13.064, el Decreto N° 19.324/1949, da más detalles de estos conceptos de la siguiente manera:

- **Construcciones:** obras viales, portuarias, diques, edificios, construcciones especiales para obras y servicios públicos, líneas telefónicas y telegráficas, aeródromos, monumentos,

perforaciones, replanteos, plantaciones, etc., y todo trabajo principal o suplementario inherente a la materia.

- **Trabajos:** obras de ampliación, reparación y/o conservación de bienes inmuebles y dragado, balizamiento y relevamiento, etc.
- **Servicio de industria:** organización e instalación de servicios industriales (v.g.: talleres, fábricas, usinas, etc.).

### **IX.3.2. Asociación Público Privada (APP).**

La APP o PPP (por sus siglas en inglés) es un acuerdo a mediano o largo plazo entre el Estado y una empresa del Sector Privado que se aplica a proyectos relacionados con la infraestructura vial o ferroviaria, la generación, transporte y distribución de energía y la provisión de agua potable, entre otras obras de gran envergadura. Una característica particularmente distintiva de esta modalidad de contratación es que el Sector Privado contratista queda ligado al compromiso de participar en la financiación de las obras y al de tener un importante rol en el mantenimiento y desarrollo de los proyectos en sus diferentes fases.

En Argentina, el marco normativo sobre APP tiene como antecedentes al Decreto N° 1299/2000 y al Decreto N° 967/2005. Como consecuencia del cambio operado en las condiciones de la economía internacional con respecto a las que rodearon el dictado de los mencionados decretos, en 2017 vieron la luz la Ley N° 27.238 y su reglamentación provista por el Decreto N° 118. A diferencia del instrumental legal anterior, este excluye o limita el llamado *ius variandi* a favor del Sector Público, un tipo de cláusula exorbitante que normalmente otorga al Estado la facultad de modificar de manera unilateral el contrato, y la prescripción que desconoce al contratista privado el derecho de invocar el

incumplimiento del Estado para suspender sus prestaciones (la *exceptio non adimpleti contractus*), entre otros renunciamentos de clásicas prerrogativas estatales.

A partir de esta ley, “.... los contratos de participación público-privada deberán contener las siguientes previsiones: el equitativo y eficiente reparto de aporte y riesgos entre las partes del contrato, contemplando al efecto las mejores condiciones para prevenirlos, asumirlos o mitigarlos, de modo tal de minimizar el costo del proyecto y facilitar las condiciones de su financiamiento, incluyendo, entre otras, las consecuencias derivadas del “hecho del príncipe”, caso fortuito, fuerza mayor, alea económica extraordinaria del contrato y la extinción anticipada del contrato” (artículo 9°).

Los contratos de APP tienen detractores y favorecedores en todo el mundo. En general, han sido mayoría las opiniones desfavorables. Países de la región han tenido experiencias negativas con el uso de esta modalidad. Las críticas más reiteradas hacia la modalidad APP hacen mención de: a) costos reales muy mayores que los presupuestados; b) deficiente evaluación y consideración de los efectos ambientales; c) demoras sensibles en el cumplimiento del plan de inversiones; d) falta de suficiente transparencia; e) contrataciones y adicionales difíciles de negociar e implementar; f) escasa o nula rendición de cuentas, todo lo cual la expone a grandes riesgos de alto impacto.

Otras actividades involucradas en la inversión pública son las evaluaciones que se manifiestan antes y después de las decisiones de inversión y de los procedimientos de contratación. De acuerdo con la oportunidad de realización, las evaluaciones pueden ser calificadas como *ex ante* y *ex post*.

Los títulos que se muestran a continuación corresponden a la información mínima requerida por la Dirección Nacional de Inversiones Públicas en relación con la formulación y evaluación *ex ante* de los proyectos de inversión:

1. Necesidad a satisfacer o la problemática a solucionar con el proyecto de inversión presentado.
2. Objetivo del proyecto.
3. Producto, servicio y/o capacidad prestacional que brindará el proyecto una vez finalizado.
4. Alternativas consideradas para satisfacer la necesidad o resolver la problemática planteada.
5. Justificación de la alternativa elegida.
6. Descripción técnica / características de la inversión física.
7. Vida útil.
8. Cobertura territorial, beneficiarios directos e indirectos del proyecto.
9. Dificultades o riesgos significativos (sociales, institucionales, legales, ambientales, etc.) asociados al desarrollo del proyecto.
10. Costos de operación y mantenimiento.
11. Autorización de autoridad ambiental.

En los estudios de factibilidad de los proyectos de inversión se calculan indicadores cualitativos, cuantitativos y económicos.

Por otra parte, controles o evaluaciones *ex post* implican secuencialmente:

1. Medición de los resultados.
2. Comparación de los resultados con los objetivos, con ponderación de los desvíos.
3. Interpretación y propuesta de correcciones o mejoras.

## UN PASO INDISPENSABLE PARA LAS DECISIONES DE INVERSIONES PÚBLICAS.

Evaluar es poner valor a alguna cosa. En el proceso de evaluación se recolecta, sistematiza y analiza información y con esas tareas cumplidas se pueden obtener y calcular variables cuantitativas (precios, costos, rentabilidades) y poner en evidencia factores cualitativos. Las variables y factores se pueden combinar de diferentes modos para determinar indicadores. Un indicador representa de manera simplificada una situación dada en el marco de un sistema mayor y generalmente complejo. La forma más común de indicador es un estadístico, número, ratio o tasa. Los indicadores sobre inversiones públicas sirven para ampliar el campo informativo en el que se asienta la toma de decisiones, al incorporar un estimador del valor social o del impacto esperado como consecuencia de la implementación del proyecto en estudio. Esos indicadores, en concurso con otros métodos o técnicas de evaluación, ayudan a formular propuestas fundadas, a adoptarlas, a hacer un seguimiento de ellas y a medir y comparar los resultados que se generan a raíz de la ejecución de los proyectos aceptados. Para cierta categoría o estrato de proyecto (monto alto), la evaluación suma indicadores cuali-cuantitativos, indicadores económicos y métodos o técnicas. Estos últimos implican un análisis integral del proyecto de inversión, generalmente del tipo costo-beneficio (social), pero que también puede ser del tipo costo-efectividad. He aquí un cuadro ilustrativo de la variedad de formas que pueden asumir los métodos o técnicas de análisis.

| Sectores                    | Costo-Beneficio<br>(métodos de valuación de Beneficios) |                       |                |                  |                                | Técnicas                |                  |              |
|-----------------------------|---------------------------------------------------------|-----------------------|----------------|------------------|--------------------------------|-------------------------|------------------|--------------|
|                             | Precios Hedónicos                                       | Valuación Contingente | Daños Evitados | Ahorro de Costos | Beneficios y Costos Marginales | Costo Anual Equivalente | Costo Eficiencia | Mínimo Costo |
| Agua Potable y Saneamiento  | x                                                       | x                     |                | x                | x                              |                         |                  |              |
| Cultura                     |                                                         |                       |                |                  |                                |                         | x                | x            |
| Educación                   |                                                         |                       |                |                  |                                | x                       |                  | x            |
| Energía                     |                                                         | x                     |                | x                |                                |                         |                  |              |
| Manejo de Recursos Hídricos | x                                                       | x                     | x              |                  |                                |                         |                  |              |
| Residuos                    | x                                                       | x                     |                | x                |                                | x                       |                  | x            |
| Salud                       |                                                         |                       |                |                  |                                |                         | x                | x            |
| Seguridad y Defensa         |                                                         |                       |                |                  |                                |                         | x                |              |
| Transporte                  | x                                                       |                       |                | x                | x                              |                         |                  |              |
| Vivienda y Urbanismo        | x                                                       | x                     |                | x                |                                |                         |                  |              |

**Fuente:** Guía General de Evaluación de Proyectos de Inversión, Dirección Nacional de Inversiones Públicas, 2020.

## IX.4. La subasta en la economía del Sector Público.

Suena a una rareza acordar en este capítulo, dedicado a un sistema conexo a los sustantivos de administración financiera, un tratamiento particularizado al procedimiento de subasta. La mención especial estaría justificada por el hecho de que los estudios sobre los efectos económicos del procedimiento en cuestión merecieron, en el año 2020, la atención de la Academia Sueca de Ciencias. Nuestra experiencia sensorial con el mundo de las subastas nos ha

dejado grabadas las imágenes de un recinto o una sala (puede ser una carpa) en la que se ha congregado gente para participar de un acto de venta de objetos, bienes o mercaderías, haciendo ofertas en competencia por ellos “a viva voz”, y que el desarrollo de esas reunión y competencia está conducido por una persona con la profesión u oficio de martillero o rematador, quien cierra el proceso de puja declarando ganador de ella a la propuesta de mejor valor. La subasta o remate es un procedimiento al que recurren jueces y otras autoridades públicas para poner a la venta bienes embargados, incautados, decomisados o abandonados en un depósito oficial. Pero este método o práctica mercantil ha generado a su alrededor una teoría económica, de la cual han surgido aplicaciones prácticas. Se trata de la teoría de subasta, cuyo campo de estudios incluye temas tales como el diseño eficiente de subasta, estrategias de oferta óptima y de equilibrio y la comparación de ingresos.

En general, se puede hablar de subastas tanto cuando se trata de la venta de un bien al mejor postor entre varios interesados en hacerse de él, como cuando el objetivo sea la adquisición de un bien o de un servicio. En el Diccionario de la lengua española-Real Academia Española figuran los dos casos como acepciones de la palabra “subasta”.

Si bien hay registros históricos de la venta al mejor postor de mercaderías y personas en la Babilonia del siglo VI antes de Cristo, fueron los romanos de la antigüedad quienes perfeccionaron el procedimiento e inventaron la palabra para designarlo (*ex auctionibus hastae*, locución que se redujo a *sub hasta*, “bajo la lanza”). Y lo utilizaron -entre otras cosas- para poner a la venta su propio imperio.

El documento más antiguo sobre una subasta realizada en la geografía actual de la República Argentina es un Acta del Cabildo, Justicia y Regimiento, datada el 9 de abril de 1589. Allí se deja constancia de la adjudicación en remate al vecino García Hernández del cuidado de las vacas y bueyes de la ciudad, por haber hecho la propuesta más baja. Con la jerga técnica de hoy, lo que se hizo entonces fue una “subasta inversa”.

En ocasiones, y en el área de influencia del derecho administrativo, las palabras “subasta”, “remate” y “licitación” funcionan como términos operativamente intercambiables. De hecho, la etimología más aplicada a la voz “licitación” (de raíz latina)

#### LA SUBASTA DE ROMA.

Es el título de una novela histórica de Alberto Monterroso (Editorial Almuzara, Madrid, 2023). Tras el asesinato del emperador Lucio Aurelio Cómodo en el año 192 DC, se produce la llegada al poder de Pértinax, uno de sus generales de confianza, antiguo comandante de Marco Aurelio, y después de la muerte del militar romano devenido emperador, a los 87 días de iniciado su reinado, vendrá la “Subasta del Imperio”. Fue en el 193 y el ganador de la puja (*auctio*, “a viva voz”) resultó ser un tal Marcus Didius Juliannus, que apenas pudo aprovecharlo por dos meses. La misma guardia pretoriana que llevó a remate el cargo de *Imperator* terminó asesinándolo a los 66 días de su entronización. Con el paso del tiempo, la voz subasta quedó en el vocabulario de palabras de la lengua castellana y *auction* en el de la inglesa, pero se refieren a la misma cosa.

**Fuente:** Culturalia, blog, disponible en la web.

es la de “poner en subasta”.

#### IX.5. Teoría de la subasta.

El “Premio Sveriges Riksbank en la Ciencia Económica en Memoria de Alfred Nobel”, más conocido como “Premio Nobel de Economía”, fue discernido en el año 2020 a favor de los estadounidenses Paul R. Milgrom y Robert B. Wilson, profesores de la Universidad de Stanford, por sus estudios en el campo de la teoría de subastas. En comunicaciones por videoconferencia y por la red social Twitter (ahora denominada “X”), la Academia Sueca de Ciencias anuncia los nombres de los galardonados y fundamenta la

distinción que ha conferido, afirmando que "Las subastas afectan nuestra vida diaria y los ganadores del Nobel de Economía de este año han mejorado la teoría de las subastas e inventado nuevos formatos de subastas para beneficio de los vendedores, compradores y contribuyentes de todo el mundo". En efecto, los trabajos de Wilson sobre la materia se remontan a las décadas de 1960 y 1970, con los cuales ha tomado forma una teoría de subasta de objetos con un valor común. Esta teoría muestra cómo postores racionales tienden a colocar ofertas por debajo de su mejor estimación porque están preocupados por la «maldición» del ganador, esto es, pagar demasiado e incurrir en pérdidas, y que los problemas provocados por esa «maldición» son más grandes cuando unos pujadores o postores tienen mejor información que otros. Por su parte, Milgrom formuló en la década de 1980 una teoría más general de las subastas, que no solo permite valores comunes, sino también valores privados que varían de uno a otro postor, y demostró que un cierto formato dará al vendedor un ingreso mayor cuando los pujadores aprendan más sobre los valores estimados por los otros competidores durante el concurso.

Los estudios teóricos y las propuestas de aplicaciones prácticas de los profesores laureados y de otros economistas se han utilizado realmente para la realización de subastas de propiedades o derechos estatales, a través de las cuales las autoridades públicas han sacado a la venta, por ejemplo, licencias de uso de frecuencias de radio, ondas de televisión, señales satelitales y bandas de telefonía móvil.

El derecho positivo de la contratación administrativa en el Sector Público Nacional de la República Argentina admite la procedencia de la subasta pública en los casos de "Compra de

bienes muebles, inmuebles, semovientes, incluyendo dentro de los primeros los objetos de arte o de interés histórico” y de “Venta de bienes de propiedad del Estado Nacional” (Reglamento del Decreto Delegado N° 1023/2001, Decreto N° 1030/2016, artículo 11). Ya en el texto original de la Ley N° 13.064, sancionada en 1947, se planteaba la acción de “...sacar una obra pública a remate...”. La modificación de esa ley por su similar N° 26.619 ha traído el cambio de la palabra “remate” por la expresión “licitación pública”.

En todo el mundo, el Estado es uno de los agentes más importantes en el desarrollo de las subastas, en los roles de vendedor y de comprador. Existen estudios teóricos que hacen el abordaje de este último papel del Estado como de “subasta inversa”. En los reglamentos y prácticas del Sector Público, hay normas y evidencias de subastas inversas presenciales y las hay también de virtuales, a distancia o electrónicas, en las que la puja entre los oferentes aparece mediada por la tecnología de la información y las comunicaciones. En ambos casos (presencial y virtual), la esencia del procedimiento es la misma: que los proveedores o contratistas vayan presentando, durante un plazo determinado, ofertas cada vez más bajas.

En particular, las subastas inversas electrónicas (*online reverse auctions*) han reportado diversos beneficios allí donde fueron implementadas para las compras públicas. Esas ventajas o beneficios se traducen en mayor transparencia de los procesos, mayores grados de concurrencia y competencia, menores costos de transacción para las dos partes involucradas (organismo estatal y contratistas), un mayor “valor por el dinero empleado” (*value for money*) a favor de la entidad estatal compradora y, en definitiva, una más eficiente asignación de los recursos. Sin embargo, el

procedimiento -como cualquier otro en el que aparecen comprometidos fondos públicos- no está exento de riesgos, cuya consumación puede tornar ilusorios los beneficios antes comentados.

#### **IX.6.Compras y contrataciones sostenibles.**

La sostenibilidad de las compras y contrataciones públicas es una meta específica de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Más específicamente, la meta 7 del ODS 12. Este último procura “Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles”, mientras la acción correspondiente se dirige a “Promover prácticas de contratación pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales”. El concepto de Consumo y Producción Sostenibles ha sido definido como:“... el uso de servicios y productos relacionados que responden a las necesidades básicas y ofrecen una calidad de vida mejor, a la vez que se minimiza el uso de recursos naturales y de materiales tóxicos, así como las emisiones de los residuos y los contaminantes durante el ciclo de vida del servicio o el producto, con el objeto de evitar poner en peligro las necesidades de las generaciones futuras.” (Acordado en Simposio de Oslo, 1994). Por su lado, la Contratación Pública Sostenible (CPS) implica la compra de bienes o contratación de servicios considerando criterios de sostenibilidad económicos, sociales y ambientales. La incorporación de criterios sostenibles en los procesos de selección, representa una oportunidad de influir de manera significativa en el mercado y fomentar así la producción y el suministro de bienes y servicios sostenibles En otra palabras, la contribución positiva de la meta 7 a su ODS 12 requiere la consumación de procesos de adquisición y utilización de los bienes, servicios, trabajos e insumos por parte de

los organismos públicos, de manera que queden contemplados, simultáneamente, la obtención de beneficios de eficiencia social para la organización usuaria y para la comunidad y la economía, y la reducción significativa de los impactos negativos sobre el ambiente. Las CPS funcionan como una estrategia que articula armoniosamente la relación entre consumo y producción.

Los beneficios de implementar una política de CPS no sólo revisten una magnitud trascendente para los gobiernos, sino que repercuten en las comunidades, promoviendo la conciencia ambiental y social; la eficiencia y transparencia en la administración pública; la reducción de costos asociados al uso de bienes y servicios; la incorporación de innovación; el consumo responsable y la valoración de mejoras sociales.

Mediante Disposición N° 50 de fecha 4 de diciembre de 2023, la ONC ha aprobado un Manual de Compras Públicas Sostenibles, presentándolo como un instrumento de información para promover y facilitar la implementación de las CPS en las diversas jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional. El documento incluye comentarios sobre los conceptos fundamentales vinculados a las CPS y propone un esquema de implementación gradual de las políticas en la materia.

El Manual recoge como antecedente la producción del Grupo de Trabajo de Marrakech sobre compras públicas sostenibles. Allí aparecieron definidos ocho elementos que se deben tener en cuenta en los países para implementar el enfoque de compras públicas sostenibles) aprendizaje de casos exitosos y uso de las compras públicas como política para alcanzar objetivos fundamentales, habilitación para la implementación y la mejora continua en los sistemas de adquisiciones y en el desarrollo del ciclo de vida de los

productos y servicios; ii) diseño de un plan de implementación; iii) diagnóstico de los últimos avances en materia de compras públicas; iv) revisión legal; v) análisis de mercado; vi) plan de política pública sobre compras públicas sostenibles; vii) capacitación, y viii) implementación.

#### **EL CÍRCULO DE LA ECONOMÍA SOSTENIBLE**

El Proceso Marrakech (llamado así por la ciudad homónima de Marruecos) es una plataforma dinámica global, con múltiples actores, que promueve y colabora con la implementación de políticas y proyectos piloto sobre CSP y el desarrollo de un Marco de Programa a 10 años sobre consumo y producción sustentable para apoyar iniciativas regionales y nacionales que también resulten transicionales hacia una economía circular.

**Fuente:** División de Tecnología, Industria y Economía • Unidad de Consumo y Producción Sustentable

• [www.unep.fr/pc](http://www.unep.fr/pc).

### **IX.7. Los riesgos en las contrataciones públicas.**

La contratación pública es una actividad económica principal de los gobiernos y la más vulnerable al riesgo de fraude. En los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), las estadísticas existentes indican que la contratación del Estado representa un 15% del PIB y una parte no despreciable de esos recursos se pierden por acciones dolosas contra el interés público. Las maniobras de fraude pueden estar presentes en cualquiera de las fases del proceso de contratación: en la preparación de la contrata, en la ejecución del contrato o en las dos considerando el conjunto del proceso de contratación.

La completa transparencia, eficacia y eficiencia de contrataciones públicas para ejecutar una obra u obtener un suministro requiere tanto de un buen diseño de las cláusulas y

especificaciones técnicas del llamado, como de un activo y oportuno control del fiel cumplimiento de las obligaciones contractuales.

La fase mejor regulada y más “visible al ojo ciudadano” de la contratación pública es la del “llamado a cotizar”, también conocida como “etapa de preparación del contrato”. Los esfuerzos normativos, los estudios académicos y las prácticas de control se han centrado en esta fase. De todo ese trabajo y experiencias ha surgido un conjunto de requisitos a adoptar para que sea exitoso un llamado a la contratación pública, a saber: a) contar con una base de datos de proveedores y de los productos que ofrecen; b) establecer procesos de licitación abiertos y transparentes para garantizar la concurrencia, la competencia, el trato igualitario y la integridad de las conductas; c) como lógico corolario de lo precedente, evitar la introducción de requisitos en los pliegos del llamado que sólo puede cumplir uno o un número reducido de potenciales postulantes (pliego dirigido-selección artificiosa de oferentes); d) explicitar claramente en los pliegos y condiciones del llamado los criterios de aceptación y evaluación de las propuestas y los proponentes; e) estimar el costo de la contratación o realizar el presupuesto oficial sobre bases verificables, objetivas y realistas.

No obstante, los recaudos administrativos anteriores, aún es posible que la contratación, en su etapa de preparación, sea “infectada”, desde su exterior, por la colusión, la cartelización de oferentes y otros “arreglos sectoriales”. La colusión entre empresas suele verificarse en la forma de un acuerdo para presentar precios elevados o para dejar desierta una convocatoria de modo de forzar al organismo estatal a realizar compras de apuro a mayores precios.

Es menor el interés que ha recibido la etapa de cumplimiento del contrato, la ejecución de las prestaciones a cargo del contratista y el pago de éstas por parte del organismo estatal. En cuanto a esta etapa, cada vez más las legislaciones sobre contrataciones públicas introducen mecanismos de rendición de cuentas y de control de la regularidad e integridad del proceso que dan mayor protagonismo y participación activa a los licitadores, usuarios finales, medios de comunicación y al público en general. Los avances en las tecnologías de información y comunicación han permitido, para fines de gestión y control, una fácil y rápida visualización de los hechos y actos relevantes de una contratación y la concreción de nuevas formas de interacción entre los postores y agentes responsables del gobierno.

Todos los riesgos prenotados acechan intensamente a la obra pública. Hay un refrán, de circulación mundial, que le da mala reputación a esta actividad estatal o gasto de capital del Sector Público: “Donde hay cemento hay corrupción”. La corrupción en la obra pública es un tema explosivo que ha hecho caer políticos y gobiernos en cascada, como cuando salieron a la luz los generosos sobornos que prodigó la constructora brasileña Odebrecht (ahora renombrada Dovonor) por 12 países de América Latina. La experiencia, en general, dicta la decepcionante conclusión de que lo que se ha dado en los hechos, y que probablemente vuelva a suceder, son verdaderas mascaradas o simulacros de remate o puja. Mientras no se consigan medios legales y técnicos capaces de generar una verdadera competencia de ofertas y evitar su cartelización, conviene pensar en implantar mecanismos de regulación y control que impidan los abusos en los precios, que restrinjan severamente las posibilidades de otorgar anticipos

financieros y que certifiquen la ejecución real de los trabajos, en la calidad exigida, como base para el nacimiento del derecho de los contratistas a recibir sus pagos. En particular, para el riesgo de colusión entre los proponentes, una entidad estatal puede mantener en reserva su costo estimado de la contratación o presupuesto oficial mientras se están recibiendo las ofertas y, después de cerrado este proceso, hacerlo visible y utilizarlo para el análisis de razonabilidad y conveniencia de las propuestas arrimadas. Existe alguna evidencia de que la subasta electrónica, usando una plataforma de fácil accesibilidad y amplia visibilidad, sería capaz de poner serios obstáculos a la realización de actos de colusión o de disuadir a los oferentes de intentarlos.

#### **IX.8. Conclusiones y reflexiones.**

Los procesos de producción y provisión públicas requieren de recursos financieros y de recursos reales (humanos y materiales). Las contrataciones de bienes de consumo y servicios son operaciones administrativas concurrentes a la obtención de recursos materiales, que -a su vez- son, en la mayoría de los casos, insumos para un proceso de producción pública. También se llevan adelante contrataciones administrativas para la realización de inversiones públicas. Se trate de la obtención de bienes muebles, de elementos de consumo, de servicios o de bienes de capital, el procedimiento regla para la designación del contratista que los entregará es la licitación pública. La regla admite excepciones (por ejemplo, contrataciones directas) bajo determinadas circunstancias. Para que la contratación administrativa cumpla a cabalidad sus propósitos públicos es necesario que los bienes o servicios requeridos y las inversiones proyectadas respondan a una planificación objetivamente elaborada, se obtengan mediante

actuaciones limpias, que lleguen o se concreten en las oportunidades programadas y que se pague por ellos el valor que realmente representan.

Jurídicamente hablando, los contratos administrativos constituyen una especie dentro del género de los contratos, caracterizados por elementos especiales, como que una de las partes intervinientes es una persona jurídica estatal, que su objeto está constituido por un fin público o propio de la administración y que llevan insertas explícita o implícitamente cláusulas exorbitantes del derecho privado.

La teoría de subasta se ocupa de los métodos, formatos o diseños de procedimientos con los que el Estado o Sector Público, actuando como comprador o vendedor, puede obtener el “mejor valor” o “asignar eficientemente los recursos”, fomentando la mayor concurrencia, competencia y transparencia posibles, de acuerdo con las características del bien o servicio que es objeto de la transacción, operación o contratación.

Los resultados de un estudio sobre la práctica de la contratación pública en varios países revelan que el uso de nuevas tecnologías de información y comunicación ha pasado a ser un instrumento central de la promoción de la efectividad, economía y transparencia en la contratación, ofreciendo un acceso fácil y en tiempo real a la información, dando lugar a nuevas formas de interacción entre los oferentes y funcionarios responsables del gobierno y facilitando el control y seguimiento de la información sobre contrataciones.

La sostenibilidad de las compras y contrataciones públicas es una meta específica de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En ese orden de ideas, la ONC, mediante Disposición N°

50, de fecha 4 de diciembre de 2023, ha aprobado un Manual de Compras Públicas Sostenibles, presentándolo como un instrumento de información para promover y facilitar la implementación de contrataciones sujetas a ese requisito de calidad en las diversas jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional.

## ***CAPÍTULO X***

### ***EMPLEO PÚBLICO***

*“Se puede decir que no hay países subdesarrollados, sino mal gestionados”. Peter Drucker*

#### **X.1. Una aproximación al empleo público.**

El empleo público en Argentina se refiere al trabajo remunerado desempeñado por personas humanas en organismos centralizados del Sector Públiconacional, provincial o municipal, así como en entidades descentralizadas y empresas estatales de esos gobiernos. Este empleo puede abarcar una amplia gama de funciones y roles, desde puestos administrativos y técnicos hasta cargos de dirección y profesionales especializados.

El empleo público en Argentina, sea nacional, provincial o municipal, para un organismo central o descentralizado o para un establecimiento empresarial, tiene un cuadro normativo o convencional que establece, básicamente, las condiciones de contratación, los derechos laborales y los deberes de los empleados. Ese cuadro contempla definiciones o negociaciones sobre salarios, beneficios, horarios y modalidades de trabajo y estabilidad en el empleo.

El Sector Público en Argentina emplea a una parte significativa de la fuerza laboral del país. Mayormente, el agente estatal cumple un papel ejecutor de la prestación de servicios públicos y colaborativo, con diversos alcances de responsabilidad, en la implementación de las políticas gubernamentales referidas a educación, salud, seguridad social, infraestructura, entre otras.

## **X.2. El empleo público y su aspecto normativo.**

En Argentina, el empleo público está regulado por una serie de leyes, decretos y reglamentaciones que establecen las condiciones de la relación de trabajo con el empleador Estado, como ser: los requisitos e impedimentos para el ingreso, los derechos y obligaciones de los empleados, las situaciones de revista, los componentes de la retribución regular, el régimen disciplinario, las causales de egreso, entre otras. Algunas de las normas más relevantes que enmarcan el desenvolvimiento del empleo público en Argentina son:

➤ **Constitución Nacional:** De la Carta Magna emergen estos principios generales:

- i. **Estabilidad en el empleo:** La Constitución garantiza la estabilidad en el empleo público, lo que implica que los empleados públicos no pueden ser despedidos de manera arbitraria o sin causa justificada. Esa misma garantía serviría para promover la profesionalización del servicio público. La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha aclarado que el derecho a la estabilidad en el empleo no es absoluto, sino que está sujeto a las leyes que reglamenten su ejercicio.
- ii. **Igualdad de oportunidades:** La Constitución establece el principio de igualdad ante la ley y prohíbe la discriminación por motivos de género, raza, religión u otras características. Esto se aplica también al empleo público, donde se busca asegurar que el acceso a los cargos y oportunidades laborales sea equitativo y basado en la idoneidad.

- iii. **Derechos laborales:** La Constitución reconoce diversos derechos laborales fundamentales, como los que se refieren a condiciones dignas y equitativas de trabajo, a la sindicalización y la negociación colectiva, y a huelga, entre otros. Estos derechos son aplicables tanto al Sector Público como al Sector Privado, y contribuyen a proveer condiciones laborales justas y adecuadas para los empleados públicos.
- iv. **Organización del Estado:** La Constitución establece la estructura del Estado argentino, incluyendo la división de poderes entre el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como las competencias y funciones de cada uno de ellos. Esto tiene implicancias directas en el empleo público, ya que determina la organización y funcionamiento de la administración pública en sus distintos niveles y áreas de competencia.
- **Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional (N° 25.164):** Esta ley establece los principios generales de la relación de empleo público y los mínimos inderogables de los derechos y garantías que corresponde reconocer a los trabajadores del servicio civil de la Nación.
- **Sistema Nacional de Empleo Público [SINEP] (Decreto N°2098/2008):** Es el estatuto-escalafón que rige la carrera administrativa/profesional dentro de la Administración Pública Nacional.
- **Estatutos de los empleados públicos provinciales y municipales:** Cada provincia y municipio puede tener su

propio estatuto con las condiciones laborales de los empleados públicos en su jurisdicción.

- **Convenciones Colectivas de Trabajo:** En algunos casos, los empleados públicos pueden estar cubiertos por convenciones colectivas negociadas entre los sindicatos y las autoridades gubernamentales.
- **Reglamentos internos de cada organismo:** Muchos organismos del Sector Público tienen sus propios reglamentos internos que establecen normas específicas relacionadas con el empleo y las condiciones de trabajo.

### **X.3. El empleo público y sus modalidades.**

En Argentina, existen varias modalidades de empleo público que pueden variar según el nivel gubernamental, la naturaleza del trabajo y las regulaciones específicas de cada jurisdicción. En el orden del Poder Ejecutivo Nacional, bajo los términos de la Ley N° 25.164, los tipos de empleo público son:

- **Régimen de estabilidad:** Comprende al personal que ingrese por los mecanismos de selección que se establezcan, a cargos pertenecientes al régimen de carrera cuya financiación será prevista para cada jurisdicción u organismos descentralizados en la Ley de Presupuesto. La carrera administrativa básica y las específicas deberán contemplar la aplicación de criterios que incorporen los principios de transparencia, publicidad y mérito en los procedimientos de selección para determinar la idoneidad de la función a cubrir, de la promoción o avance en la carrera basada en la evaluación de la eficiencia, eficacia, rendimiento laboral y de exigencias de capacitación acorde con las necesidades de las

tareas o funciones a desarrollar, así como la previsión de sistemas basados en el mérito y la capacidad de los agentes, que motiven la promoción de estos en la carrera.

- **Régimen de contrataciones de personal por tiempo determinado:** Comprenderá exclusivamente la prestación de servicios de carácter transitorio o estacionales, no incluidos en las funciones propias del régimen de carrera, y que no puedan ser cubiertos por personal de planta permanente. El personal contratado en esta modalidad no podrá superar en ningún caso el porcentaje que se establezca en el convenio colectivo de trabajo, el que tendrá directa vinculación con el número de trabajadores que integren la planta permanente del organismo.
- **Régimen de prestación de servicios del personal de gabinete de las autoridades superiores:** Es reglamentado por el Poder Ejecutivo y solamente comprende funciones de asesoramiento, o de asistencia administrativa. El personal cesará en sus funciones simultáneamente con la autoridad cuyo gabinete integra y su designación podrá ser cancelada en cualquier momento.
- **Personal *ad honorem*:** Las características de su designación y situación son reglamentadas por el Poder Ejecutivo.

Algunos organismos públicos ofrecen programas de pasantías y becas para estudiantes o recién graduados que desean adquirir experiencia laboral en el sector público. Estos programas suelen tener una duración determinada y pueden ofrecer una compensación económica o académica.

#### **X.4. El empleo público y sus principales desafíos.**

El empleo público en Argentina enfrenta una serie de desafíos que comprometen su eficiencia, transparencia y calidad, a saber:

- **Burocracia y lentitud:** La burocracia excesiva y la lentitud en los procesos administrativos son problemas comunes de las administraciones públicas. La falta de agilidad en la toma de decisiones y la baja eficiencia en la ejecución de tareas operativas impide la prestación de servicios públicos en niveles de calidad razonables y dificulta la adecuada implementación de políticas gubernamentales.
- **Corrupción:** Una gestión de recursos humanos y una política de cobertura de los cargos, atravesadas por los vicios del nepotismo, el amiguismo y el favoritismo, son un caldo de cultivo de la corrupción y afecta negativamente la eficacia del servicio público. La visualización de estas malas prácticas por parte de la ciudadanía socava su confianza en las instituciones gubernamentales.
- **Desigualdad y falta de meritocracia:** La falta de igualdad de oportunidades y la ausencia de un sistema de evaluación por el mérito en el empleo público coarta y desalienta el acceso independiente de personas cualificadas a puestos clave de la administración pública. Esas realidades significan, en el fondo, la aplicación de tratamientos discriminatorios y arbitrarios, sin causa objetiva alguna y, por lo tanto, ilegítimos, que -a la vez- repercuten negativamente sobre la eficacia del servicio público.

- **Capacitación y profesionalización:** La capacitación y la profesionalización del personal son desafíos importantes en el empleo público argentino. Es fundamental invertir en programas de formación y desarrollo profesional para mejorar las habilidades y competencias de los empleados públicos y garantizar un servicio público de calidad y eficiente.

Abordar estos desafíos requiere un enfoque integral que incluya medidas para mejorar la transparencia en el ingreso y promoción de los agentes estatales, fortalecer la profesionalización y capacitación del personal y su compromiso con el buen servicio, promover la igualdad de oportunidades y combatir los vicios que enturbian y distorsionan la conformación de las plantas de personal.

#### **GANDULERÍA.**

“A los cuatro días volvimos a saber el éxito de nuestra pretensión. --Vuelva usted mañana --nos dijo el portero--. El oficial de la mesa no ha venido hoy. --Grande causa le habrá detenido --dije yo entre mí. Fuímonos a dar un paseo, y nos encontramos, ¡qué casualidad! al oficial de la mesa en el Retiro, ocupadísimo en dar una vuelta con su señora al hermoso sol de los inviernos claros de Madrid.

Martes era el día siguiente, y nos dijo el portero: --Vuelva usted mañana, porque el señor oficial de la mesa no da audiencia hoy. --Grandes negocios habrán cargado sobre él--, dije yo.

Como soy el diablo y aun he sido duende, busqué ocasión de echar una ojeada por el agujero de una cerradura. Su señoría estaba echando un cigarrito al brasero, y con una charada del Correo entre manos que le debía costar trabajo [acertar] el acertar. --Es imposible verle hoy --le dije a mi compañero--; su señoría está, en efecto, ocupadísimo.

Diónos audiencia el miércoles inmediato, y ¡qué fatalidad! el expediente había pasado a informe, por desgracia, a la única persona enemiga indispensable de monsieur y [su plan] de su plan, porque era quien debía salir en él perjudicado. Vivió el expediente dos meses en informe, y vino tan informado como era de esperar. Verdad es que nosotros no habíamos podido encontrar empeño para una persona muy amiga del informante. Esta persona tenía unos ojos muy hermosos, los cuales sin duda alguna le hubieran convencido en sus ratos perdidos de la justicia de nuestra causa”.

**Fuente:** Mariano José de Larra, Vuelva usted mañana, Biblioteca virtual universal.

## **X.5. Conclusiones y reflexiones.**

El empleo público provee los recursos humanos que dedican su fuerza laboral a la obtención, coordinación y aplicación de otros recursos (financieros y materiales) y a la ejecución de procesos y operaciones administrativas, dentro del marco de sus respectivas competencias y responsabilidades, todo lo cual concurre a la producción y entrega de bienes y servicios intermedios y finales que son demandados por la comunidad y por otras organizaciones u oficinas del Sector Público.

Las grandes plantas de personal lentifican y enmarañan los procesos administrativos porque se insertan intervenciones ociosas y superfluas, que no agregan valor, y que solo tendrían el propósito de justificar la expansión desmedida de las estructuras.

El empleo público en Argentina comprende el trabajo remunerado en organismos centralizados, entes descentralizados y empresas del Sector Público nacional, provincial y municipal. Ese trabajo lo realizan personas que, a veces, son caracterizadas como agentes y otras como funcionarios. El trabajo público abarca una amplia gama de funciones, que va desde las netamente administrativas hasta el desempeño de roles directivos y tareas profesionales y técnicas, de diversa especialización. Está regulado por normas, de carácter legal o convencional, que establecen básicamente requisitos de nombramiento o contratación, derechos y obligaciones del empleado o trabajador, conductas del empleador, y definiciones para el tratamiento de aspectos y condiciones de la relación, tales como salarios, beneficios, horarios, entre otros.

La Constitución Nacional consagra las garantías de la estabilidad en el empleo y de la igualdad ante la ley, y la exigencia

de la idoneidad para ocupar cargos públicos. De la misma Carta Magna emerge la estructura del Estado argentino, determinando la organización y funciones de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. A cubrir el abanico de actividades de apoyo a los poderes del Estado se destina el empleo público.

Las principales normativas que rigen el empleo público en la parte central del Sector Público Nacional son la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional y el decreto del Sistema Nacional de Empleo Público. Las entidades del mismo sector (organismos descentralizados, empresas públicas, entes autárquicos) suelen tener regulado el empleo a través de estatutos-escalafones propios o de convenios colectivos específicos.

Existen distintas modalidades de empleo público en Argentina: régimen de estabilidad, contrataciones temporales, personal de gabinete y ad honorem. Además, se ofrecen programas de pasantías y becas para estudiantes y graduados.

El empleo público ha sido asociado generalmente con la palabra burocracia, en el peor de sus sentidos: lentitud, despersonalización, insensibilidad, número excesivo de personas, entre otros rasgos negativos. Hay una buena parte de verdad en este juicio. Pero tan importante como remover esas rémoras estructurales es recobrar el valor servicio civil por lo esencial, esto es, designaciones respaldadas en una comprobada idoneidad, y progresos en la carrera basados en el mérito acreditado y objetivamente evaluado.

Asumir realmente estos desafíos conlleva adoptar un conjunto de medidas de observancia de las carreras y de los procesos de evaluación y de racionalización de los organigramas, e

implementarlas en forma integral y metódica, de modo que sean muy altas sus probabilidades de eficacia en los planos de mejorar la transparencia, fortalecer la profesionalización del personal, promover la igualdad de oportunidades y combatir prácticas que afectan la eficiencia y calidad del servicio público.

## **CAPÍTULO XI**

### **SISTEMA DE CONTROL**

*“Lo único que hace falta para que el mal triunfe es que las personas buenas no hagan nada”. Edmund Burke*

#### **XI.1. Breve relato de la historia del control y sobre su filosofía.**

Sobre la historia del control, sobre la filosofía del control, hay escritos tratados y se han pronunciado discursos con mucha autoridad académica y elevado nivel científico. Sin embargo, no nos proponemos hacer aquí una glosa de esa producción intelectual, sino dar una explicación, breve y sencilla, del origen del control, de su naturaleza, de su razón de ser, de su valor social. El control que nos interesa es el que se puede –y se debe- ejercer sobre los gobiernos.

El control sobre los poderes públicos es algo que ya se encuentra, aunque con otros nombres, en las formas políticas más antiguas. Después de un cierto declive, reaparece en la organización medieval y se expande con el Estado moderno.

La noción de control es muy vieja, tanto como la noción misma de organización. Puede decirse que nacen al mismo tiempo. El uso de la palabra, en cambio, es relativamente más joven, ya que arranca de hace sólo seis o siete siglos (Aragón, 1995).

### DE LA RAÍZ A LAS RAMAS.

La voz “control” proviene del término latino-fiscal *contra rotulum* y de ahí pasó al francés *contre-rôle* (*contrôle*), que significa, literalmente, “contra-libro”; la idea francesa es la de un “libro-registro” que permite contrastar la veracidad de los asientos realizados en otros registros (*rôle*, rollo). Poco a poco, el término se fue generalizando hasta ampliar su significado al de “fiscalizar”, “someter”, “dominar”, etc. (Bruno, 2007). En inglés significa “mando”, “gobierno”, “dirección”, pero también “freno” y “comprobación”; en francés, “registro”, “inspección”, “verificación”, pero también “vigilancia”, “dominio” y “revisión”, en alemán (*kontrolle*), “comprobación”, “registro”, “vigilancia”, pero también “intervención”, “dominio”, “revisión”; en italiano (*controllo*), “revisión”, “inspección”, “verificación”, pero también “vigilancia”, “freno” y “mando”. El Diccionario de la Real Academia Española otorga a la palabra los siguientes significados: “inspección”, “fiscalización”, “intervención”, “dominio”, “mando”, “preponderancia”.

Una de las acepciones que ha guardado el Diccionario oficial de muchas lenguas para la palabra control es la de observación, vigilancia. El derrotero histórico del término “control”, en el sentido de observación o vigilancia, es sin duda interesante. Originalmente, aparece acoplado a las capacidades del Estado o como parte de sus responsabilidades primarias o razón de ser. Está en la esencia del “Estado gendarme”. Se lo entiende como “la atención continua y general que debe mantener el Estado para impedir las querellas, los tumultos, los robos, las vías de hecho en los mercados”. El movimiento intelectual y político que rodeó a la Revolución Francesa de 1789 consumó una reapropiación cívica del término, poniendo como sujeto activo del control al pueblo y como sujeto pasivo al gobierno. El devenir político posterior le superpuso a la vigilancia cívica tradicional lo que se podría llamar una vigilancia de regulación, que opera de manera continua sobre todos los dominios del gobierno a través de un conjunto de canales diferentes, que van desde las encuestas hasta la edición de investigaciones periodísticas, desde la intervención en las comisiones especializadas, foros, audiencias públicas, hasta la publicación de reportajes.

**Fuente:** La Contrademocracia, Pierre Rosanvallon, Ed. Manantial, 2007.

La palabra control es polisémica. Tendrá un significado diferente según el contexto con el que se la vincule. Así, “hacer el control” querrá decir que se están realizando comprobaciones, verificaciones, corroboraciones, etc., mientras que “tener el control” indicará dominar una situación, ejercer el mando, poseer supremacía. Este es el sentido principal con el que la adoptó la lengua inglesa. Dependiendo de las circunstancias, la acción de controlar puede entenderse como hacer un examen, ponerle freno o límite a algo, dirigir algo, regular algo.

Si decimos, por ejemplo, “control del poder” podemos estar connotando algo bueno o algo malo. Suena mal cuando uno piensa en los medios e instrumentos que utiliza el gobierno de un Estado

para someter a una vigilancia estrecha a las sociedades y a sus miembros. El tema del dominio total de la sociedad tiene antecedentes de tratamiento artístico: ahí están, como ejemplos, las películas "Brazil" y la "Vida de los otros" y el libro "Un mundo feliz". Es un control antidemocrático, es la "marca de fábrica" de los regímenes totalitarios.

Cae bien cuando una piensa en el control que se realiza sobre el poder como parte de la sustancia de un sistema político democrático y republicano. Es un control impuesto y promovido por el derecho, por el estado de derecho. Ahí tenemos una de las funciones esenciales del derecho, del ordenamiento jurídico de una sociedad que ha decidido y quiere vivir en democracia: limitar el poder y permitir su vigilancia por parte de la sociedad. En la cumbre de la pirámide jurídica de un país, como lo representa su Constitución política, hay instituciones de control: los derechos y garantías de las personas, la división del Gobierno en tres poderes, la elección popular de las más altas autoridades del Estado, son expresiones de ello. Este control debe existir y ejercerse para impedir el triunfo del autoritarismo, la autocracia o el totalitarismo. ¿Quiénes advirtieron esta necesidad? Un recorrido incompleto por la historia del poder y la política nos proporciona estos registros:

- Los antiguos, por eso los espartanos organizaron e hicieron funcionar el Éforo, y los romanos de la República esa compleja trama de instituciones electivas y de mandato limitado.
- Los príncipes británicos que en 1215 le arrancaron al rey Juan la aceptación de la Carta Magna.

- Los federalistas de los nacientes Estados Unidos en el siglo XVIII con el conjunto de "precauciones auxiliares" que deberían adoptarse para que los gobiernos tengan límites y no puedan avanzar sobre la libertad y los derechos de las personas.
- \*Los revolucionarios franceses que incluyeron en la Declaración Universal el derecho del ciudadano al control del gobierno.
- Mariano Moreno cuando dijo que el gobierno debe estar rodeado de diques fuertes que lo contengan dentro de la ley.

Como puede verse, la palabra control tiene varios significados, muchas acepciones; se puede realizar de diversas maneras; pero su papel dentro de la organización del sistema político de la democracia es inequívoco, único: hacer efectivo el principio de la limitación del poder. El control es un elemento inseparable del concepto de Constitución (Aragón, 1995). Si no existe control sobre el poder, sobre el gobierno, sobre la actividad estatal, la Constitución no alcanza su plena potencia, no puede desplegar su fuerza normativa, no se le permite hacer llegar los beneficios de sus garantías a todos por igual. Hoy en día, debido a la conjunción -tal vez más apremiante que nunca- de crecientes necesidades y encogimiento de recursos, no sólo esperamos del control que sea un medio eficaz para evitar los abusos más rampantes del poder sino también que sirva para exigir a los gobernantes periódicas, públicas y claras rendiciones de cuentas, sometidas a un examen profesional, objetivo e independiente, con el fin de comprobar la probidad y la efectividad de la función de gobierno. Con este enfoque amplio, el control se convierte en la

herramienta modeladora de una administración pública orientada hacia los ciudadanos.

En nuestro territorio, la historia del control como parte de la organización administrativa de la autoridad gobernante se inicia en 1780 con la creación del primer Tribunal de Cuentas en el ámbito del Virreinato del Río de la Plata.

Las sucesivas leyes de contabilidad pública que aparecieron a partir de la organización nacional (números 217, 428 y 12.961) no contemplaron la existencia de un ente de control para fiscalizar, desde una posición externa, la marcha de la hacienda pública.

Eso ocurrió en 1956, paradójicamente, con un gobierno de facto, que al dictar el Decreto-Ley N° 23.354/1956 (ratificado por Ley N° 14.467) previó -entre otras cosas- la organización del Tribunal de Cuentas de la Nación. La Convención Constituyente reunida en la ciudad de Santa Fe en 1957 tenía en su agenda de convocatoria acordar status constitucional al Tribunal de Cuentas de la Nación, pero finalmente no llegó a considerar ese tema ya que dejó de sesionar por falta de quórum.

Una historia contemporánea del control como función estable en el Sector Público Nacional se puede hilvanar, en realidad, a partir de mediados de los años cincuenta del siglo pasado. Todo ese tiempo no transcurre con un esquema uniforme de control, sino que, a lo largo de él, se verifican ciertos cambios orgánicos. De modo entonces que, para una mejor comprensión de la situación vigente en cada momento, va a ser necesaria una segmentación del horizonte temporal. Es lo que haremos en los párrafos siguientes.

## **XI.2. El primer organismo de control externo desde la organización nacional.**

Cuando decimos control externo queremos significar que el ente que lo corporiza y ejerce no pertenece al cuadro orgánico-funcional del Poder Ejecutivo donde reside la función administrativa propiamente dicha. Entre 1956 y 1974, el control externo de todo el Sector Público Nacional (incluidas las empresas del Estado) era una competencia única y exclusiva del Tribunal de Cuentas de la Nación (TCN). La creación de este organismo estaba dentro de un Decreto-Ley del año 1956, N° 23.354, conocido como “ley de contabilidad”, ratificado tiempo después por la Ley N°14.467. Esa ley no era especialmente específica respecto de la ubicación institucional del organismo; sólo decía en uno de sus últimos artículos que las relaciones del TCN con el Poder Ejecutivo se mantendrían por intermedio del Ministerio de Economía. Esta ambigüedad “posicional” llevaba a los entendidos y estudiosos a formular una solución heterodoxa del tema, según la cual el Tribunal estaba a medio camino entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Con el lenguaje técnico de hoy, tal vez podría haberse llegado a decir que el TCN se parecía a un órgano “extrapoder”. En realidad, esa ubicación “neutral” de la que se hablaba en aquella época era pura especulación intelectual, porque en el lapso que estamos considerando fueron breves los períodos de vigencia plena de los tres poderes del Gobierno de la Constitución Nacional. El Tribunal estaba compuesto por un cuerpo de cinco vocales, designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado. Si la memoria nos es fiel, sólo una persona de todas las composiciones que tuvo el cuerpo de vocales consiguió el acuerdo del Senado. De todos modos, el TCN presenta el infrecuente caso de una conducción que permaneció en funciones por más de 20 años, atravesando los más diversos avatares políticos. Y lo hizo con una razonable

independencia de criterio. Años más tarde, la Ley N° 20.677 suprimió el requisito del acuerdo del Senado para los cargos cuya provisión no estuviere reglada de tal manera por la Constitución Nacional. De acuerdo con la norma de creación del Tribunal, sus vocales conservarían el puesto mientras mostraren buena conducta y capacidad. Su remoción debía hacerse mediante el procedimiento establecido para los magistrados del Poder Judicial. Cuando en 1990 el Poder Ejecutivo decretó la cesantía de los vocales sin observar aquella garantía legal, argumentó para ello que los cargos en cuestión eran empleos públicos de su ámbito constitucional. Los afectados iniciaron una acción judicial contra esa medida expulsiva que, a la postre, les resultó favorable, pero no pudieron ser repuestos en sus cargos porque el TCN había sido disuelto con anterioridad.

Las diversas tareas encomendadas por la ley a ese organismo de control podían ser agrupadas en dos atribuciones básicas: de control y jurisdiccionales. La expresión más fuerte de la atribución de control era la de analizar todos los actos que se referían a la hacienda pública, antes de que entraran en ejecución, y observarlos cuando, a su juicio, contraríen o violen disposiciones legales o reglamentarias. Los actos observados quedaban en suspenso mientras el Poder Ejecutivo no insistiera en su ejecución.

Fueron muchas las “observaciones” formuladas por el TCN a lo largo de su historia y de su repertorio extraemos algunos casos en los que estaban en juego importantes intereses fiscales: los contratos petroleros durante el Gobierno de Arturo Frondizi, la transferencia gratuita de un inmueble estatal en 1975 a favor del Partido Justicialista, el repintado del Estadio de River Plate para el

mundial de fútbol de 1978, la construcción del Puente Posadas-Encarnación, la erección del edificio Anexo de la Cámara de Diputados de la Nación. En estos dos últimos casos, el criterio del TCN fue posteriormente avalado por la Justicia y así se evitó que el erario nacional pagara injustificadamente millonarias sumas de dinero. Tuvo intervenciones previas con observaciones a los primeros actos privatizadores de los años 90 (Aerolíneas Argentinas, ENTEL, canales de televisión, concesiones de rutas).

En un principio, de acuerdo con el texto estricto de la ley, pasaban por el “filtro” del TCN, antes de su puesta en ejecución, todos los actos que afectaran a la hacienda pública, excepto los que correspondieran a los entes sujetos a control “a posteriori” o por “rendición de cuentas”. Con el tiempo, el mismo organismo –ante el volumen que iba adquiriendo la producción de actos administrativos hacendísticos- fue adoptando un criterio de selectividad basado en la significación del gasto, en el riesgo de control, etc. Dentro de las funciones de control estaban también las auditorías sobre las empresas del Estado y sus estados contables. En general, el control aplicado por el TCN era primordialmente de carácter legal y financiero, es decir que, apuntaba a verificar la regularidad normativa y presupuestaria de los actos.

Las funciones jurisdiccionales comprendían los juicios de cuentas (artículo 84, inciso c) y de responsabilidad (artículo 84, inciso d). El juicio de cuentas estaba destinado a examinar las rendiciones de cuentas presentadas por los jefes de los servicios administrativos de cada jurisdicción y las autoridades de los organismos descentralizados y centralizados, quienes eran considerados por la “ley de contabilidad” responsables ante el

Tribunal, y, entre otras obligaciones, debían «rendir cuenta documentada o comprobable de su gestión» (artículo 96). Para encaminar el proceso, la ley facultaba al TCN a conminar a los funcionarios remisos o morosos, imponerles multas, solicitar la aplicación de medidas disciplinarias e iniciar de oficio el juicio de cuentas (artículo 85, inciso d). El otro tipo de juicio lo iniciaba el TCN cuando se le denunciaban actos, hechos u omisiones susceptibles de producir responsabilidad administrativa o cuando adquiría por sí la convicción de su existencia. Podía ser dirigido contra todo estipendiario de la Nación, imputado de causar un daño económico al patrimonio del Estado y servía para determinar la responsabilidad, tanto desde el punto de vista de su alcance como en lo que se refiere a la cuantía del monto que el responsable debía ingresar a las arcas públicas en reparación del perjuicio ocasionado. Para aquellos casos en que la conducta observada no implicara un perjuicio patrimonial al erario, demostrado el incumplimiento legal, se preveía la imposición de multas.

El TCN no solamente cumplía funciones de control y jurisdiccionales (juicios de cuentas y de responsabilidad), sino que además podía actuar como órgano asesor de los poderes públicos (artículo 84, inciso p), y órgano de interpretación de la propia “ley de contabilidad” (artículo 84 inciso o) y del Régimen de Contrataciones del Estado (Decreto N° 5720/1972). También fue investido de la facultad de intervenir, en forma previa, en los actos vinculados a privatizaciones (artículo 20 de la Ley N° 23.696) y en el régimen de consolidación de la deuda pública.

En el esquema de la “ley de contabilidad”, el control interno de la hacienda pública era ejercido por la Contaduría General de la

Nación, quien además se encargaba de: a) el registro de las operaciones económico-financieras de la administración nacional; b) preparar la cuenta general del ejercicio; c) intervenir en ingresos y egresos de fondos, valores, entre otras cosas.

En el año 1974 se sancionó la Ley N° 20.558, por la cual se crea la Corporación de Empresas Nacionales como un órgano de conducción y control de las empresas y sociedades del Estado nacional y con el carácter de entidad descentralizada dentro de la Jurisdicción del Ministerio de Economía. La escisión en cuestión significó que las empresas pasaran del ámbito de competencia del Tribunal al control de una dependencia específica de la Corporación, denominada Sindicatura General, esgrimiéndose al respecto la necesidad de contar con un control integral, ágil y único sobre la gestión empresarial. Al efecto, el artículo 14 de la Ley N° 20.558 dotaba a los síndicos designados en las empresas con los deberes y atribuciones que para los síndicos en general establece la Ley de Sociedades (N° 19.550), como así también por otras leyes especiales y normas estatutarias.

En 1977, a partir de la Ley N° 21.801, la mentada Corporación es reemplazada por la Sindicatura General de Empresas Públicas (en adelante, SIGEP), a quien se le encomienda el control externo de las empresas de propiedad total o mayoritaria del Estado nacional, -con excepción de las que operaban en jurisdicción de las Fuerzas Armadas-, como así también el de las haciendas paraestatales que tuvieran el carácter de productivas y fueran dirigidas o administradas por el Estado.

La SIGEP era una entidad descentralizada, gobernada por un directorio, del cual emanaba la designación de tres funcionarios

denominados Síndicos Generales Delegados que duraban seis años en sus cargos y no podían ser destituidos mientras durara su buena conducta. Ellos cumplían las funciones asignadas por la ley y por el propio Directorio.

El control desarrollado por la SIGEP abarcaba los aspectos de legalidad, auditoría, y gestión, de modo que la Comisión Fiscalizadora de las empresas, integrada por aquella y actuando en su representación, tenía un Síndico para cada uno de esos temas. En efecto, había un Síndico de Legalidad, otro de Auditoría y un tercero de Gestión. Estos síndicos, que poseían las facultades de la Ley N° 19.550, tenían la obligación de poner en conocimiento de la SIGEP los actos de las empresas que violaren disposiciones legales, reglamentarias, convencionales, contables, estatutarias o decisiones de las asambleas. En estos casos, la SIGEP podía formular "Observación", sin efecto suspensivo, de tales actos o procedimientos. No obstante, en los casos en que un acto pudiese lesionar gravemente el patrimonio estatal, la SIGEP, mediante informe fundado, podía solicitar la inmediata suspensión de aquél al Poder Ejecutivo. Asimismo, podía disponer la iniciación del sumario administrativo por intermedio de la Procuración del Tesoro de la Nación (Quintana et al. 2016).

### **XI.3. La organización del control a partir del 1° de enero de 1993**

En esa fecha comienza a regir la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público (N° 24.156), que –entre otras cosas- disuelve el Tribunal de Cuentas de la Nación y la Sindicatura General de Empresas Públicas. La gran mayoría del personal de los organismos de control disueltos fue distribuido entre la Auditoría General de la Nación (AGN), la

Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y las unidades de auditoría interna que contempla la ley para funcionar en cada jurisdicción y entidad. La Ley N° 24.156 deroga, prácticamente en su totalidad, la “ley de contabilidad”, con lo que produce un cambio sustancial en el ordenamiento jurídico en materia de hacienda pública.

Tal cual ya se adelantó, la Ley N° 24.156 puso en funcionamiento varios sistemas: cuatro de administración financiera (presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad) y dos de control (interno y externo). En esta parte del libro, nos concentramos en los sistemas de control.

#### **XI.3.1. El control interno.**

La Ley N° 24.156 se propone, entre otras cosas, que en cada jurisdicción y entidad del Sector Público Nacional exista un eficiente y eficaz sistema de control interno normativo, financiero, económico y de gestión sobre sus propias operaciones (artículo 4°).

La doctrina internacional más calificada en materia de Control Interno proviene de la INTOSAI (*International Organization of Supreme Audit Institutions*) y del INFORME COSO (*Committee of Sponsoring Organizations*).

La INTOSAI emitió las “Directrices para las Normas de Control Interno” a partir de definir al Control Interno como “el plan de organización y el conjunto de planes, métodos, procedimientos y otras medidas de una institución, tendientes a ofrecer una garantía razonable de que se cumplan los siguientes objetivos principales:

- Promover operaciones metódicas, económicas, eficientes y eficaces, así como productos y servicios de la calidad esperada.
- Preservar al patrimonio de pérdidas por despilfarro, abuso, mala gestión, errores, fraudes o irregularidades.
- Respetar las leyes y reglamentaciones como también las directivas y estimular al mismo tiempo la adhesión de los integrantes de la organización a las políticas y objetivos de la misma.
- Obtener datos financieros y de gestión completos y confiables y presentados a través de informes oportunos.

Para el informe COSO, el Control Interno es un proceso integrado a los procesos, efectuado por el consejo de la 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:

- Eficacia y eficiencia de las operaciones.
- Confiabilidad de la información financiera.
- Cumplimiento de las leyes, reglamentos y políticas.

En el plano normativo positivo, la Ley N° 24.156 hace una presentación descriptiva del Sistema de Control Interno al decir que “Incluye los instrumentos de control previo y posterior incorporados en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimiento de cada organismo y la auditoría interna”.

En el diseño de la ley, el Sistema de Control Interno descansa sobre tres puntos de apoyo enlazados por el objetivo de maximizar

su eficacia, a saber: la autoridad superior de cada organismo, las unidades de auditoría interna y la SIGEN.

Es un principio de buen gobierno, de sana administración, hacer recaer en la Autoridad Superior la responsabilidad principal de mantener, de forma continuada, un entorno positivo de control interno. Este principio es recogido por el artículo 101 de la Ley N° 24.156, ya que pone en cabeza del titular de cada jurisdicción o entidad la responsabilidad de mantener un adecuado sistema de control interno. Entre las principales tareas de mantenimiento se encuentran las de cubrir los cargos o posiciones con las personas que acrediten méritos y competencias apropiadas y cumplir y hacer cumplir las normas y procedimientos establecidos. ¿Qué tipo de responsabilidad es la que recae en la Autoridad Superior en relación con el control interno? ¿Qué alcance tiene esa responsabilidad? No es sólo una responsabilidad política. Si como consecuencia del mal estado del control interno, producto de decisiones exclusivas o de omisiones de la Dirección Superior, se produjeran daños o perjuicios a la hacienda pública, el jerarca responderá personalmente por ello, en los términos del artículo 130 de la Ley N° 24.156.

Otra base de sustentación del Sistema de Control Interno son las unidades de Auditoría Interna (UAI), creadas en cada jurisdicción y entidad del ámbito del Poder Ejecutivo. Está determinado por la ley y su reglamentación que actúen en apoyo a la dirección y sirviendo a toda la organización, en función de las normas vigentes y con independencia de criterio. Están obligadas a informar fielmente y de inmediato a la SIGEN y a la Autoridad Superior de cada Jurisdicción o Entidad, sobre la falta de

cumplimiento de cualquiera de las normas que rigen la administración financiera y los sistemas de control. La Autoridad Superior de cada jurisdicción o entidad dependiente del Poder Ejecutivo Nacional debe requerirles opinión previa para la aprobación de los reglamentos y manuales de procedimientos, y también para todas las modificaciones que proyecten introducirles (artículo 102, Ley N° 24.156 y reglamentación). En el texto actual del artículo 100 de la Ley N° 24.156, las unidades de Auditoría Interna dependen jerárquicamente de la máxima autoridad de la Jurisdicción o Entidad. Esta posición guarda coherencia con el hecho de que esas autoridades son responsables del mantenimiento de un adecuado Sistema de Control Interno, uno de cuyos componentes es precisamente la Auditoría Interna. Preservando la coherencia, la misma ley y su reglamentación presentan a la Auditoría Interna como un “...apoyo a la Dirección y sirviendo a toda la organización”.

En doctrina se define a la Auditoría Interna de un ente, público o privado, como el examen y la evaluación de los procesos de planificación, organización y gestión con el fin de determinar si existe una seguridad razonable de que se alcanzarán los objetivos y metas establecidos. De acuerdo con la Ley N° 24.156, el trabajo sustantivo de una UAI “...consiste en un examen posterior de las actividades financieras y administrativas de las entidades a que hace referencia esta ley, realizada por los auditores integrantes de las unidades de auditoría interna” (artículo 102).

El titular de la UAI es el Auditor Interno. En la redacción actual de la reglamentación del artículo 102 de la Ley N° 24.156, dada por

Decreto N° 72/2018, el Auditor Interno es designado y removido por el Síndico General de la Nación.

El Sistema de Control Interno tiene como órgano rector a la SIGEN, entidad con personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera, dependiente de la Presidencia de la Nación. Se la pone a cargo de un funcionario denominado Síndico General de la Nación, designado por el Presidente de la Nación con rango de Secretario de la Presidencia de la Nación, que es asistido por tres Síndicos Generales Adjuntos también designados por el Poder Ejecutivo. A la SIGEN, le compete el control interno de las jurisdicciones que componen el Poder Ejecutivo Nacional, los organismos descentralizados y las empresas y sociedades del Estado que dependan de éste, sus métodos y procedimientos de trabajo, normas orientadoras y estructura orgánica (artículo 98). Constituye un órgano normativo, de supervisión y coordinación.

De acuerdo con la Ley N° 24.156 y su reglamentación (Decreto N° 1344/2007), son funciones de la SIGEN, entre otras:

- a.** Dictar las normas de control interno a las que deberán sujetarse las jurisdicciones y entidades, y las normas de auditoría que aplicarán la Sindicatura y las unidades de auditoría interna.
- b.** Supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control interno.
- c.** Aprobar los planes anuales de trabajo de las UAI, las que deberán presentarlos a tal efecto a la Sindicatura antes del 31 de octubre del año anterior.

- d.** Realizar las auditorías financieras, de legalidad y de gestión, investigaciones especiales, pericias de carácter financiero o de otro tipo, así como orientar la evaluación de programas, proyectos y operaciones.
- e.** Vigilar la aplicación de las normas contables de la Contaduría General de la Nación.
- f.** Formular recomendaciones a las jurisdicciones y entidades tendientes a asegurar el adecuado cumplimiento normativo, la correcta aplicación de las reglas de auditoría interna y los criterios de economía, eficacia y eficiencia.
- g.** Poner en conocimiento del Presidente de la Nación los actos que hubiesen acarreado o puedan acarrear significativos perjuicios para el patrimonio público.
- h.** Ejercer las funciones del artículo 20 de la Ley N° 23.696 en materia de privatizaciones, sin perjuicio de la actuación del ente de control externo.
- i.** Ejercer las funciones de control derivadas de la Ley N° 23.982 y normas concordantes y complementarias.

La SIGEN está facultada para solicitar a todos los organismos alcanzados por su ámbito de competencia subjetiva información que considere necesaria y para ello todos los agentes y/o autoridades de aquellas reparticiones deberán prestarle su colaboración, considerándose la conducta contraria como falta grave.

El modelo de control que aplique la SIGEN deberá ser integral e integrado, es decir, que abarcará los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, la evaluación de programas, proyectos y operaciones y estará fundado

en criterios de economía, eficiencia y eficacia (artículo 103). Es "Integral", porque se basa en la aplicación de distintas modalidades de control a la totalidad de las actividades generadas por el funcionamiento de los sistemas de administración financiera y de recursos reales. Es "integrado", porque concibe a la Administración Pública como un macro sistema conformado por un conjunto de sistemas interrelacionados, uno de los cuales es el control mismo.

El control interno, más específicamente el aseguramiento de su efectividad, es una de las bases que condiciona el uso de las delegaciones de facultades realizadas a través de la Ley N° 27.742 (artículo 2°, inciso c).

### **XI.3.2. El control externo.**

El Sistema de Control Externo tiene como órgano rector a la Auditoría General de la Nación (AGN), dependiente del Poder Legislativo. La autoridad máxima de la AGN es un colegio de Auditores Generales, uno de los cuales se desempeña como Presidente. La reforma constitucional de 1994 incluye en el texto de la Carta Magna a la AGN, disponiendo que su Presidente sea designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso. La AGN es una entidad dependiente del Congreso Nacional, con personería jurídica propia e independencia funcional, para lo cual cuenta con independencia financiera (artículo 116). Su ordenamiento de arranque, esto es, su estructura orgánica, sus normas internas, la distribución de funciones y sus reglas básicas de funcionamiento, fue establecido por resoluciones conjuntas de las comisiones Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras del Congreso de la Nación. Las modificaciones

posteriores deben ser propuestas por la AGN a las referidas comisiones y aprobadas por estas.

La AGN está integrada por siete miembros designados cada uno como Auditor General, los que deberán tener título universitario en el área de Ciencias Económicas o Derecho, con probada especialización en administración financiera y control. Durarán ocho años en sus funciones y podrán ser reelegidos. Tres miembros son designados por la Cámara de Diputados y tres por la de Senadores. El séptimo Auditor General será designado por resolución conjunta de los presidentes de ambas cámaras y será el Presidente de la Auditoría y órgano de representación y ejecución de las decisiones del colegio de auditores. Tratándose de un cuerpo colegiado, las decisiones se toman por mayoría.

Los auditores pueden ser removidos en caso de inconducta grave o manifiesto incumplimiento de sus deberes por los procedimientos establecidos para su designación.

Corresponde a la AGN el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal y el dictamen de los estados contables-financieros de las jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional, y en particular:

- a.** Ejercer el control de legalidad posterior de los actos relacionados con la utilización de los recursos.
- b.** Realizar auditorías financieras, de legalidad, de gestión, exámenes especiales de jurisdicciones y de las entidades bajo su control, así como la evaluación de programas, proyectos y operaciones, por sí o por estudios independientes contratados.

- c.** Auditar a unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados por organismos internacionales de crédito, por sí o por terceros.
- d.** Examinar y emitir dictamen de los estados contables-financieros de los organismos de la Administración Nacional, Empresas y Sociedades del Estado y del Banco Central de la República Argentina.
- e.** Controlar la aplicación de recursos provenientes de operaciones de crédito público.
- f.** Realizar exámenes especiales de actos y contratos de significación económica.
- g.** Verificar que los órganos de la Administración Pública mantengan el registro patrimonial de sus funcionarios públicos.

La competencia controladora de la AGN llega hasta el Congreso de la Nación y a los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos. Con respecto al Poder Judicial, la Corte Suprema de Justicia de la Nación acordará con la AGN la modalidad de la intervención de ésta, la cual deberá prestar su colaboración. Antes de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, el gobierno municipal estaba incluido en el ámbito subjetivo de control de la AGN. En cuanto a los funcionarios de los que trata el artículo 53 de la Constitución Nacional (antes de la reforma de 1994, artículo 45), la Ley N° 24.156 dispone que el control de su gestión sea siempre global y ejercido en exclusividad por las cámaras del Congreso de la Nación (artículo 117, segundo párrafo).

Para cumplir sus funciones la AGN puede exigir la colaboración e información de todas las entidades del Sector Público, quienes están obligadas a proporcionarles los datos, documentos, etc., que les sean requeridos. Asimismo, puede promover investigaciones de contenido patrimonial en los casos que corresponda.

#### **XI.4. Principales aspectos de la reforma del control.**

El sistema de control emergente de la Ley N° 24.156 está concebido siguiendo la metodología del resto de la ley: el enfoque de sistemas. Ello implica que sus elementos componentes están interrelacionados y que, además, se integra a los sistemas de administración financiera e interactúa con ellos.

Con el Sistema de Control Externo implantado a partir de 1993 desaparecen el control de legalidad de los actos administrativos antes de su puesta en ejecución, ejercido desde afuera de la administración activa, y las funciones jurisdiccionales, ambas cosas a cargo, hasta entonces, del TCN. Hacemos una breve lateralización para recordar las características de esos tipos de actuaciones.

##### **XI.4.1. El control previo.**

En la concepción del nuevo sistema, el control previo es un instrumento incorporado al plan de organización de los entes estatales.

Respecto del control previo se han desarrollado posiciones teóricas diametralmente opuestas. Para algunos implica "coadministrar" y, por tanto, priva al control de la necesaria independencia. Es por ello que debe circunscribirse al ámbito del

control interno. Otras, en cambio, consideran que sin él es imposible evitar los daños al patrimonio público, ya que el control posterior es un control histórico, y un control que llega después del acto lesivo del patrimonio es como la autopsia, se hace sobre un cuerpo que ya no recuperará su vida. En esta postura doctrinaria se admite, no obstante, la conveniencia de que el control previo tenga carácter selectivo, es decir reservado a los actos que por su significación fiscal lo justifiquen (Hynes, 2011). De hecho, la Ley N° 27.742 contempla, en su artículo 17, la ejecución de controles previos a cargo de la SIGEN para ciertas contrataciones relacionadas con las privatizaciones.

La ley, obviamente, recepta la posición mencionada en primer término ya que elimina el control previo de carácter externo y limita el control interno al ámbito de cada entidad o jurisdicción (artículo 101).

#### **XI.4.2. Las facultades de enjuiciamiento.**

También denominadas "facultades jurisdiccionales", se refieren a las posibilidades asignadas legalmente a los organismos superiores de control de juzgar la actuación de los funcionarios y empleados del Estado y, eventualmente, condenarlos y formularles cargo pecuniario como resultado de la determinación de responsabilidades de índole contable y/o administrativo-patrimonial.

Es en esta materia (la determinación de responsabilidades) donde la Ley N° 24.156 aparece escuálida en comparación con su antecesora la "ley de contabilidad". Las únicas dos normas que se refieren al tema son los artículos 130 y 131, los cuales se limitan a reproducir el principio general de responsabilidad por los daños

provenientes de dolo, culpa o negligencia, ya previsto en la codificación civil.

Con la reforma de 1992/3 desaparecen de la escena administrativa normas importantes tales como los artículos 90, 91, 92, 93, 95 y 96 de la “ley de contabilidad” que, en su conjunto, conformaban un régimen de responsabilidad administrativo específico y ajustado a las particularidades de la gestión financiera estatal. De ahí emanaba la obligación de "rendir cuentas" por parte de todos los agentes a quienes se les hubiera confiado el cometido de recaudar, percibir, transferir, invertir, pagar, administrar o custodiar valores u otros bienes de propiedad del Estado o puestos bajo su responsabilidad (artículo 91), imponiéndose en casos de pérdida o sustracción, la inversión de la carga de la prueba en relación a su responsabilidad. Asimismo, implicaba la existencia de una responsabilidad objetiva a cargo de los jefes de los servicios administrativos y de las autoridades de los organismos descentralizados y centralizados (artículo 96).

El artículo 95 establecía el principio general de que los actos violatorios de disposiciones legales o reglamentarias comportaban responsabilidad para quienes los dispusieran, ejecutaran o intervinieran, otorgando la posibilidad a los funcionarios inferiores de efectuar el correspondiente deslinde. Para ello este artículo imponía la obligación de revisar la orden recibida en cuanto dispusiera un gasto.

Definir si las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), como se los conoce en la jerga internacional a los entes de control externo, deben poseer o no facultades jurisdiccionales, constituye por cierto un tema igualmente polémico. Existen opiniones que se

oponen a la conjunción de las facultades de control con las jurisdiccionales por cuanto, una cosa es controlar procedimientos o procesos y otra, muy distinta, juzgar conductas. Entonces, existe siempre el riesgo de que las dos funciones se confundan en el momento de su aplicación. Sin embargo, otros autores consideran que el ejercicio de estas facultades actúa como un factor de presión ante empleados y funcionarios y facilita enormemente la posibilidad de cobro por parte del Estado al poder éste precisar con exactitud en su propia sede el "quantum" de sus acreencias. Tal vez por ello, aún autores que comparten la supresión del aparato jurisdiccional administrativo, admiten que su eliminación no debería ser absoluta, sino que al menos, en su reemplazo, deberían revigorizarse las normas de los códigos Civil y Penal en materia de responsabilidad administrativa o crearse -dentro del Poder Judicial- una jurisdicción especial y exclusiva para tratar las responsabilidades de los funcionarios (Hynes, 1995).

#### **XI.5. La gestación de la Ley N° 24.156.**

Como ha quedado dicho, la Ley N° 24.156 entró en vigor el 1° de enero de 1993. Su proceso de gestación fue prolongado, dentro de lo cual se incluye un extendido y profundo tratamiento parlamentario del proyecto respectivo. Y era natural que sucediera así, puesto que lo que estaba en discusión era la pertinencia de reemplazar una concepción instrumental de la hacienda pública por otra que presentaba características marcadamente diferenciales. El estudio y debate parlamentarios en torno de la Ley N° 24.156 se prolongó por más de 1 año, y el tiempo insumido en sancionarla estuvo ocupado mayormente por las diferencias acerca de la configuración que debía tener la función de control externo.

La acción reformadora estaba informada en un diagnóstico crítico de la legislación financiera y de control por entonces vigente. De ello dan testimonio los documentos técnicos que le anteceden, con observaciones del siguiente tenor:

- No era posible la administración presupuestaria.
- No existían normas que orgánicamente regularan el crédito público.
- La Tesorería General cumplía solamente la función de administrar una caja pagadora, sin vincularse con los aspectos monetarios y financieros del sector público nacional.
- La actividad contable no producía información oportuna y confiable sobre la gestión financiera pública.
- Las estructuras de control no estaban integradas entre sí ni con la administración financiera y su alcance estaba limitado, en el caso de los organismos centralizados y descentralizados, a los aspectos de cumplimiento legal.
- Una parte importante del sector público nacional, la llamada organización empresarial del Estado, quedaba al margen del cuerpo de regulaciones financieras y de control de carácter general (la “ley de contabilidad”).
- Ese mismo cuerpo de regulaciones no contemplaba un decisivo protagonismo del Congreso de la Nación en cuestiones financieras claves, como son las que tienen que ver con las operaciones de crédito público.

A partir de ese diagnóstico se articula una reforma de la administración financiera y de su control, cuyas premisas básicas son:

- Se involucra en la ley a todo el Sector Público Nacional, esto es la administración centralizada, la descentralizada, las instituciones de la seguridad social, las empresas y sociedades del Estado, los entes públicos excluidos de la administración nacional y los fondos fiduciarios estatales (estas dos últimas categorías, fueron agregadas en modificaciones posteriores)
- Se amplía el campo de las intervenciones decisorias del Congreso de la Nación en cuestiones presupuestarias y de crédito público y se le reconoce competencia exclusiva en materia de control externo.

La modificación del sistema de control del Sector Público, sobre todo en el área de control externo, no estaba en los planes iniciales de la reforma de la administración financiera. La sustitución del TCN por otro ente, pretextada en los papeles como la necesidad de instalar un control moderno, integral e integrado y compatible con el enfoque de administración financiera adoptado, respondió más bien a la lógica de una “interna” que se estaba dando entre el “ala” política del gobierno y el equipo económico.

Si la memoria no nos traiciona, el proyecto de ley de administración financiera que remitiera el Poder Ejecutivo al Congreso de la Nación en el año 1991 contemplaba la creación de una Contraloría General como órgano rector del sistema de control externo del Sector Público Nacional. Este organismo sería dirigido por un Contralor General, secundado en ello por dos contralores adjuntos. La designación de estos funcionarios tenía lugar por un acto complejo: el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado.

La existencia de la AGN con una autoridad máxima colegiada, dentro de la Ley 24.156, fue una demanda del principal bloque de

oposición de entonces en el Senado de la Nación. Ya que, de acuerdo con esa ley, el colegio de auditores generales se integraba observando la composición política de cada Cámara, la primera oposición adquiriría la posibilidad de incorporar dos miembros a la conducción superior del organismo. Esta habilitación representaba, en los hechos, un medio, de los tantos otros que en teoría están a disposición de la oposición política, para el ejercicio del llamado “control en el Parlamento”. Esta vía de control se ensanchó más tarde con la cláusula del artículo 85 de la Constitución Nacional, según la cual el Presidente de la AGN es designado a propuesta del principal partido de oposición en el Congreso.

#### **XI.6. Un control lábil.**

El proceso privatizador en la República Argentina se amparó en la Ley N° 23.696, llamada de “emergencia administrativa”. El artículo 14 de esta ley preveía la existencia de una Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones, con el objeto de ejercer la coordinación entre el Congreso de la Nación y el Poder Ejecutivo en cuanto al cumplimiento de las prescripciones de aquel texto legal, debiendo informar a los cuerpos legislativos sobre todo el proceso que se llevara adelante. Para poder cumplir estos cometidos la Comisión Bicameral debía ser informada permanente o a su requerimiento por las autoridades de aplicación y por los organismos de control. En este último sentido, la misma ley dispuso que los entonces TCN y SIGEP actuaran en colaboración permanente con ella. Tanto el TCN como la SIGEP cumplieron al respecto un papel decoroso, pero la conformación y la labor de la Comisión Bicameral fueron, cuando menos, cuestionables. Entre otras cosas, se le criticaba el hecho de que estuviera presidida por

un legislador del oficialismo, lo cual ponía en tela de juicio la razonable independencia que se espera de una instancia institucional que debe controlar al agente privatizador. Un integrante de la citada Comisión, el entonces Diputado Nacional Alberto Natale, relata en su libro “Privatizaciones en privado” (Editorial Planeta, 1993) episodios desdorosos de las adjudicaciones de empresas públicas. Cuando en 1990 ocurrió al mismo tiempo el descabezamiento del TCN y de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, estos dos organismos estaban investigando, por separado, ciertas irregularidades que se habían verificado en la etapa de adjudicación de la privatización de la empresa estatal ENTEL.

Algunas privatizaciones de la época estuvieron teñidas -para ser eufemísticos- de irregularidades, cometidas antes y/o después de pasar los activos públicos a manos privadas: empresas vendidas a precio de ganga; tarifas abultadas previamente a la entrega, o con cláusula dólar, o indexadas por la inflación internacional, de modo que aseguraran un futuro de superutilidades; vaciamiento de la compañía; renegociaciones con cláusulas a favor de concesionarios por las cuales eran liberados del pago del canon o de compromisos de inversión contractuales.

El conglomerado de empresas en manos del Estado nacional a comienzos de los años ‘90 estuvo en la mira de un “espíritu de época”, cuya narrativa surgió de “usinas del pensamiento político y económico mundial”, pero que localmente tuvo el aliento y la propagación de comunicadores con mucha audiencia, la cual también estaba ávida de cambios drásticos en esa materia.

El caso más emblemático de los deslices cometidos tal vez haya sido el de Aerolíneas Argentinas. Su privatización combinó elementos de bochorno y sospecha: el gobierno de turno estaba ansioso por hacer ante la comunidad de negocios internacionales una categórica exhibición de fe liberal-privatista y no se lo iba a impedir ninguna forma ligada con el debido proceso administrativo; en el balance de la firma compradora quedaron huellas de alguna transacción indecorosa (Natale, 1993).

El deterioro severo que luego de la privatización experimentó Aerolíneas Argentinas, dirigida mayoritariamente por los inversores españoles, es una muestra de la ausencia del Estado comoregulador y como coadministrador.

No obstante todo lo anterior, la AGN puso mucho énfasis en el control de las privatizaciones formulando observaciones, la mayoría de las cuales puede ser agrupada bajo los títulos de “Inversiones”, “Facturación” y “Calidad del Servicio”.

Las observaciones respecto a planes de inversión estaban causadas, entre otras cosas, por:

- Su falta de adecuación a los cronogramas comprometidos por las empresas concesionarias.
- Las demoras en la gestión del financiamiento que permitiera cumplir con la ejecución de las obras básicas en tiempo y forma.
- Problemas con la calidad de los materiales utilizados.
- Deficiencias en la metodología de medición de avances de obras.
- La insuficiencia de “obras de mejoramiento”.

- La no realización en tiempo de trabajos de seguridad operativa y mantenimiento preventivo de instalaciones.

Las observaciones respecto a planes de inversión estaban causadas, entre otras cosas, por:

- Su falta de adecuación a los cronogramas comprometidos por las empresas concesionarias.
- Las demoras en la gestión del financiamiento que permitiera cumplir con la ejecución de las obras básicas en tiempo y forma.
- Problemas con la calidad de los materiales utilizados.
- Deficiencias en la metodología de medición de avances de obras.
- La insuficiencia de “obras de mejoramiento”.
- La no realización en tiempo de trabajos de seguridad operativa y mantenimiento preventivo de instalaciones.

Las observaciones más reiteradas sobre facturación se referían a:

- El no reintegro a usuarios de importes emergentes de sobrefacturaciones y de erróneas aplicaciones de impuestos.
- La falta de una explicación clara en las facturas respecto de ciertos rubros liquidados.
- El uso extendido del método del “estimado” para facturar el consumo de servicios.
- Una incompleta aplicación del beneficio de tarifas diferenciales para jubilados y pensionados.

- Excesos en la aplicación de la tasa de recargo por mora en el pago de los servicios públicos.

En cuanto a calidad del servicio y atención al cliente, una buena parte de las observaciones trataban de:

- Lo inadecuado que resultaba la infraestructura de “atención” que la compañía prestadora ponía a disposición del cliente.
- La mora que evidenciaba la empresa prestadora en la resolución del reclamo del usuario.

La experiencia es una de las fuentes del conocimiento, tal vez de los que se originan en el aprendizaje por los errores. Ahora que ha vuelto al escenario de la discusión política y del debate legislativo un nuevo programa de privatizaciones, dentro de la llamada “LeyBases”, sería bueno tener en cuenta, en el diseño de los mecanismos institucionales de aseguramiento, la “mala” experiencia de “malas adjudicaciones y regulaciones y de “malos” controles que ocurrió en el pasado reciente y que se acaba de reseñar en los párrafos precedentes.

#### **XI.7. Otros controles.**

Otro resorte del control parlamentario propiamente dicho es la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, órgano “inter cámaras” conformado por seis senadores y seis diputados, cuyo origen se remonta a la Ley N° 14.179 del año 1952.

En su caso, el control parlamentario se manifiesta a través del ejercicio de la facultad de controlar las actividades de la AGN, de requerirle a ésta trabajos específicos y de producir despacho sobre los informes que le remite dicha Auditoría. Estos despachos son

sometidos a resolución de las Cámaras con lo que se completa el circuito de control parlamentario.

En la categoría de organismo técnico está, además de la AGN, el Defensor del Pueblo. En el caso de nuestro gobierno federal, el Defensor del Pueblo fue implantado en 1993, a través de la Ley N° 24.284, con el objetivo fundamental de proteger los derechos e intereses de los individuos y la comunidad frente a los actos, hechos y omisiones de la administración pública nacional. La Constitución reformada en 1994 lo incluyó en su texto, manteniéndole las características principales que supo darle la norma de creación. De acuerdo con ese régimen jurídico, el Defensor del Pueblo es designado y removido por el Congreso de la Nación con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada Cámara, tiene autonomía y ejerce sus funciones sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. El Defensor del Pueblo tiene a su cargo la promoción y la tutela de los derechos e intereses individuales y de la comunidad frente a la actividad “lato sensu” de la administración pública. Para ello extiende su competencia al obrar de las personas privadas prestadoras de servicios públicos, sin perjuicio de la facultad de instar a las autoridades regulatorias pertinentes. Al 6 de abril 2025, se habían cumplidos 16 años de vacancia del cargo de Defensor del Pueblo de la Nación.

#### **XI.8. Objetivos y concreciones de la reforma del control.**

Hasta aquí hemos hecho comentarios sobre historia y diseño; ahora vamos a las evidencias fácticas, a los hechos inapelables de la experiencia.

El desenvolvimiento del gobierno, en nuestro sistema institucional, está rodeado de controles. Hay fuerzas de control que operan desde el seno de la sociedad; son las que traducen el llamado control social. Pero también hay, adentro del mismo Estado, oficinas a las cuales una norma jurídica les ha dado la tarea de controlar algún aspecto del funcionamiento del gobierno. La pregunta inquietante es ¿por qué el ciudadano medio, la comunidad en general tienen la impresión de que, en rigor de verdad, nadie controla nada?

Un documento conjunto del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial, producido con motivo de haber evaluado la capacidad de gestión financiera de nuestro Sector Público Nacional, pone de manifiesto que los organismos estatales muestran un bajo nivel de receptividad de los informes realizados por la SIGEN y por la AGN. Una estimación de esta última, recogida en el mismo documento, cifra en menos del 25% el grado de implementación de sus recomendaciones por parte de las dependencias auditadas. En la evaluación hecha por aquellas entidades financieras multilaterales, se advierte que los informes repiten las mismas recomendaciones uno año tras otro, ya que los responsables no adoptan las medidas correctivas correspondientes; las observaciones más reiteradas tienen que ver con incumplimientos de las normas en materia de control interno y de compras y contrataciones.

Es probable que alguna parte –por supuesto, mínima- de esa brecha responda a diferencias de criterios entre la administración y el auditor respecto al realismo y dimensión del problema que está mostrando un informe y, en su caso, a la mejor manera de

resolverlo. Pero el grueso de la inacción se explica por indiferencia, incomprensión, indolencia, desaprensión, desconocimiento y todas las otras malas disposiciones de la voluntad que encuadran dentro del concepto amplio de irresponsabilidad. Esta actitud está alentada por el hecho de que la desatención de las observaciones y recomendaciones de los organismos de control no tiene consecuencias políticas, administrativas, judiciales o patrimoniales. (Buisel Quintana, 2009).

Control y corrección es una ecuación necesaria. La realidad nuestra es que no faltan organismos de control ni actuaciones de estos con observaciones. De lo que sí parece haber poca o ninguna evidencia es de que, como consecuencia de las irregularidades que aquéllos señalan en sus informes, tengan lugar el deslinde de responsabilidades y la aplicación de algún tipo de punición. Si bien el artículo 119, inciso b), prevé que la AGN podrá "exigir la colaboración de todas las entidades del Sector Público, las que estarán obligadas a suministrar los datos, documentos, antecedentes e informes relacionados con el ejercicio de sus funciones", el sistema no le concede las suficientes facultades (como ser imponer multas por desatención) para hacer efectivos sus requerimientos ante la falta de respuesta de los organismos controlados.

El control no es sólo oposición; el control socialmente útil es el que contribuye a desarrollar un Estado y una administración pública que producen más y mejores bienes y servicios para sus ciudadanos.

Para que un organismo de control externo (llámese como se llame: Auditoría, Contraloría, Tribunal) haga trabajos e informes

útiles tiene que ser independiente. Tanto la teoría política como la experiencia demuestran que la independencia de los organismos de control se constituye en una cualidad indispensablemente crucial para conseguir prácticas de gobierno sólidas y decentes. La independencia es en tres áreas principales, complementarias e interrelacionadas:

- **Independencia administrativa:** Se define como la garantía para nombrar y remover a sus funcionarios y personal de todas las categorías, darse su estructura orgánico-funcional y establecer las funciones y responsabilidades de sus empleados.
- **Independencia funcional:** Es la capacidad de tomar decisiones y actuar sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. En este sentido, el organismo de control debe ser libre para determinar la dirección de sus actividades y programarlas de acuerdo con el mandato legal, para aplicar los métodos y técnicas de control y evaluación que considera apropiados, y para informar sus hallazgos de una manera honesta.
- **Independencia financiera:** Hay una relación directa entre la cantidad de recursos disponibles y la extensión, profundidad y oportunidad del control. Todo lo que pueda declarar el estatuto legal del organismo de control respecto de sus facultades y de aplicar un modelo de auditoría integral e integrada será pura retórica si en los hechos se le asigna un presupuesto estrecho para lo que requiere un ejercicio pleno de las funciones fiscalizadoras más esenciales.

El artículo 85 de la Constitución Nacional recoge la doctrina internacional en la materia (INTOSAI): el auténtico contralor externo es el Poder Legislativo. Sin embargo, la concreción de esta noción ideal es confrontada por la realidad político-institucional de esta época. Es de toda evidencia la fuerte correlación que se da en las democracias, y con más nitidez en las parlamentarias, entre el Poder Ejecutivo y la mayoría en el Congreso. En las democracias de este último tipo, la línea divisoria ya no está trazada entre el Parlamento en su conjunto y el Gobierno, sino entre la oposición parlamentaria, por un lado, y el Gobierno y el partido del Gobierno representado en el Poder Legislativo, por el otro. La solución adoptada en varios países de la región y del mundo democrático ha sido la de otorgar al máximo organismo de control rango constitucional, colocándolo en una situación de independencia respecto de los tres poderes estatales, como garantía de su libertad para decidir y programar la dirección de sus actividades y el contenido y la oportunidad de sus informes. Realmente, la independencia de criterio de una agencia asignada al control externo de la gestión pública es, al final del día, una cuestión de consciencia y ciencia de las personas que trabajan a su servicio. No la tendrá, si esas personas no sienten el imperativo moral de ser independientes ni saben cómo serlo y expresarlo en su práctica concreta.

El control no es un enemigo del gobierno. Al contrario, está adentro de la organización Estado para ayudar a que la administración gaste e invierta bien, provea buenos servicios y aplique los recursos públicos con rectitud, eficacia y equidad. Para que el control pueda cumplir un papel tan decisivo como el que acabamos de describir debe ser oportuno.

Pedir que un control sea oportuno quiere decir que se “haga a tiempo”. “A tiempo” significa que el inicio de los exámenes, lo mismo que la disponibilidad de sus resultados, estén cerca del origen de los sucesos objeto de auditoría. Los controles tardíos son como las autopsias: puede que aporten información sobre las causas de la desgracia, pero el saberlo no permitirá desandar lo que ya es irreversible. Se configura el peor de los mundos cuando a la tardanza se le suma la ausencia de sanciones por las irregularidades.

Las auditorías de gestión, también conocidas como de desempeño, evalúan si una dependencia del Estado está administrando o administró el dinero público en forma económica, eficaz y eficiente; en tanto que las de cumplimiento analizan si la disposición de los fondos públicos por parte de las áreas del Estado se está realizando o se realizó dentro del marco normativo que corresponde. Ambos tipos de controles se pueden ejecutar en diferentes momentos del tiempo.

Una modalidad de control es la intervención del ente especializado después de emitidos los actos correspondientes o de producidos los procedimientos y operaciones administrativos. A esto se lo llama control “a posteriori”; es la modalidad que ha adoptado la AGN por imperio de la Ley N° 24.156 (artículo 117).

Luego de estos años de vigencia de la reforma, y con los resultados puestos en materia de transparencia y eficacia administrativas, se debería reflexionar sobre la conveniencia de acoplar al órgano de control externo la facultad de realizar un control previo, de carácter selectivo.

Y es aquí donde nos preguntamos: ¿Hasta qué punto son efectivos los informes de auditoría derivados de un control "a posteriori" para prevenir la corrupción y los consecuentes perjuicios al erario? Suponemos que responder a este interrogante suscitará muchas discusiones y dudas y obligará a profundizar en el planteo del problema.

No postulamos la vuelta al sistema anterior a 1993 de intervención previa pero sí la búsqueda de un mecanismo intermedio que contemple el control previo o concomitante para actos y contratos de significación económica (Hynes, 2011), sobre todo teniendo en cuenta que la tecnología actual de la información y las comunicaciones pone a disposición *softwares* o aplicaciones que son capaces de procesar multiplicidad de datos en espacios de tiempo muy breves.

Tampoco es necesario que la intervención preventiva suspenda los actos administrativos, pero si es útil que el órgano de control tenga un sistema de análisis oportuno que le posibilite poner en conocimiento de las máximas autoridades, potenciales hechos de los cuales pudieran derivarse daños para la hacienda antes de que el perjuicio para el Estado, es decir para todos los ciudadanos, sea irreparable.

En materia de sistema de control, la expectativa de la reforma de 1993 era que las estructuras de aquél (interna y externa) logran niveles importantes de complementación y cooperación; que fueran capaces, con sus trabajos, de retroalimentar al sistema de administración financiera, proponiendo mejoras normativas y de las prácticas de gestión.

En los hechos las estructuras de control interno y de control externo no han llegado a definir una estrategia de control integrado. En general, se han mantenido como bloques con sus respectivas autonomías, planes y prioridades. Un intento de acercamiento productivo lo constituyó la Resolución Conjunta de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) y la SIGEN (Nº 14/2010 para ambos organismos). Allí se establecía un circuito de control a efectos de asegurar la adecuada atención de los requerimientos que efectúe la AGN y se la invitaba a esta última a suscribir un convenio con la Secretaría de Gabinete de la JGM para la correcta implementación del mecanismo mencionado y acordar la remisión de la información que permita incrementar la eficiencia de los sistemas de control estatal en su conjunto.

No se lograron progresos cualitativos en las técnicas de fijación de metas a programas ni en las de costeo de las operaciones públicas. La gestión recibió modificaciones ligadas a las normativas de sus varios procesos (de compras y contrataciones, recursos humanos, administración financiera, etc.) y hacia allí se objetivaron la mayoría de los controles (exámenes de regularidad financiera y de cumplimiento legal). Al suprimirse los juicios de cuenta y de responsabilidad, durante un tiempo no quedó claro cómo se rendía cuentas y cómo se determinaba y hacía efectiva la responsabilidad administrativa. La responsabilidad mereció en la nueva legislación el espacio de dos artículos: uno definía el carácter de responsable y el otro establecía el plazo de prescripción de la responsabilidad. Tuvieron que pasar cuatro años antes de que el Poder Ejecutivo emitiera un reglamento sobre daño económico al patrimonio del Estado. La “ley de contabilidad” contenía un conjunto de normas que definían las responsabilidades

contables y administrativas y detallaban los procedimientos para deslindarlas e imputarlas. A su amparo, a lo largo de décadas, se había generado una elaboración doctrinaria y un entendimiento administrativo que ayudaban a resolver las cuestiones de responsabilidad. La crítica que más se escuchaba por entonces, respecto de la nueva realidad, era que la nueva legislación iba a licuar el sentido de la responsabilidad y la obligación de rendir cuentas. De las causas que estaban en trámite por ante el TCN a la fecha de su disolución, no se tuvieron muchas noticias. Si bien la misma “ley de administración financiera” declaraba que la filosofía del nuevo régimen se asentaba en los principios de responsabilidad del funcionario público y en su obligación de rendir cuentas, sin embargo, no acompañaba esa manifestación con un cuerpo de reglas y procedimientos básicos para examinar las responsabilidades y para hacerlas efectivas. Los operadores de los sistemas y sus controladores se encontraron, al principio, con dudas acerca de cómo se debía proceder en los casos de comprobarse daños al patrimonio público o perjuicios fiscales. En lo que se refiere a examen de la responsabilidad contable, la idea subyacente al régimen emergente en 1993 es que la Cuenta de Inversión hiciera las veces de rendición universal de cuentas de la administración. La Cuenta de Inversión es el compendio de la gestión cumplida por el Poder Ejecutivo en un ejercicio financiero, cuya aprobación o rechazo corresponde al Poder Legislativo. Esencialmente, contiene los estados financieros contables de los organismos de la administración pública e información sobre el seguimiento físico financiero de los programas y proyectos. Está entre los deberes de la AGN realizar el examen de la cuenta de percepción y aplicación de los fondos públicos e informarlo al Congreso. La utilidad y el

valor de la Cuenta de Inversión y de su auditoría como rendición de cuentas y mecanismo de *accountability* se ven acotados por el hecho de que su tratamiento parlamentario insume tiempos muy largos. La cuestión históricamente recurrente es que las nuevas mayorías políticas surgentes se muestran celosamente cautas a la hora de avanzar con el análisis de las cuentas de la administración que dejó el poder.

En lo que se refiere al área de los recursos humanos, la política de perfiles y competencias fue avanzando en la peor de las direcciones: despojarla del principio del servicio civil meritocrático. En las organizaciones públicas orientadas por su misión, que se proponen la creación de bienes y servicios valiosos para el ciudadano, la confianza “personal” del dirigente o la lealtad a su persona, como criterios rectores de la conformación de los altos cuadros superiores de la administración, deben ceder su lugar a la confianza “reflectiva” que es la seguridad basada en los antecedentes, conocimientos y capacidades para el cargo o función que puedan traer consigo, y demostrar en un proceso de evaluación, los individuos postulados. La confianza de “amiguismo” o de pertenencia facciosa, como el currículum más valioso para cubrir las posiciones superiores o técnicas de la función pública, representa exponer al Sistema de Control Interno de un ente público a un elevado riesgo de alto impacto negativo.

Una consideración final –pero no por ello menos importante– tiene que ver con la cultura y la idiosincrasia. En los modelos de control incorporados por la Ley N° 24.156 dejaron su impronta los manuales teóricos del Banco Mundial que irradiaban el espíritu de la época. Los organismos internacionales que promueven y financian

reformas de la administración pública están acostumbrados a pensar que las realidades locales no deberían ser factores condicionantes de primer orden y que hay un bagaje de “mejores prácticas” de validez universal. Es cierto que las sociedades no tienen por qué quedar prisioneras de por vida de las malas costumbres, de los malos hábitos. Pero la transferencia de conocimientos y prácticas administrativas procedentes del exterior debe ser matizada con una comprensión profunda de las prácticas, las normas y las instituciones locales prevalecientes y de su evolución histórica. Las personas llevan al seno de las organizaciones en las que trabajan las experiencias y aprendizajes que adquieren por razón de la interacción social y de la vida familiar. El concepto de anomia tal vez represente, mejor que otros, el género de los problemas de informalidad, irreverencia hacia la ley, tolerancia de la corrupción, elogio de la trasgresión y la picardía, tan extendidos entre nosotros. Este estado de cosas se ha venido gestando desde el fondo de la historia. Quizás, por ello, fue ir demasiado lejos, sin escalas, el eliminar en forma abrupta y absoluta el control externo de legalidad (previo o concomitante) en concurso con el debilitamiento del principio de la responsabilidad objetiva. De repente aparecieron grados de discrecionalidad que antes no existían sin que estuvieran dados las constricciones e incentivos adecuados para promover comportamientos leales y eficientes. En el entorno operativo de la gestión pública, el reconocimiento de la libertad de acción debe tener como contrapartida una severa asignación de responsabilidades. Episódicamente, tuvieron trámite parlamentario ciertas iniciativas que facultaban a la AGN para:

- a. Solicitar a la autoridad judicial competente, por medio de resolución fundada, la realización de allanamientos y el secuestro de documentación necesaria, así como también la adopción de medidas cautelares a fin de asegurar el resultado de las investigaciones.
- b. Demandar judicialmente la nulidad de todo hecho, acto o contrato que considere lesivo al patrimonio del Sector Público Nacional.
- c. Requerir con carácter conminatorio la rendición de cuentas en plazo perentorio a los que tengan obligación de hacerlo.

#### **XI.9. Deberes y desafíos.**

Llegados a este punto, nos resta realizar un análisis de los problemas y desafíos que rodean a los sistemas de Control Interno y Externo, y del abordaje político e instrumental necesario para hacer de ellos actores efectivos en la configuración de una administración pública más responsable en términos institucionales y más enfocada en la creación de valor social para los ciudadanos que demandan y necesitan la actuación estatal.

Más allá de lo acertado e impecable que puedan ser el diseño y el montaje de los instrumentos y estructuras, el hecho es que la efectividad del control interno termina dependiendo de los valores y las habilidades que posean los individuos que trabajan en la organización en todos sus niveles. El Sistema de Control Interno será tan fuerte o tan débil como lo sean la integridad y la competencia de las personas que están dentro de él y lo operan. La actitud de interés de la Dirección por un control interno efectivo debe penetrar la organización. Las declaraciones deben ser acompañadas invariablemente con acciones y actitudes concretas.

El ejemplo de la Dirección contribuirá a construir o destruir diariamente el ambiente de control. La norma más clara, firme y eficaz es el buen ejemplo de la Alta Dirección. Da un mal ejemplo una Autoridad que hace del incumplimiento de las reglas una exhibición de poder o de la tergiversación de los procedimientos regulares una muestra de ejecutividad o que discierne los cargos y posiciones, no sobre la base de una probada competencia e idoneidad de los candidatos, sino en función exclusiva de la confianza “personal”.

Los controles públicos técnicos deben tender a su integración y coordinación. Tener una multiplicidad de controles no garantiza que haya un buen control. La “paradoja del control” dice que cuando proliferan los organismos de control y la actuación de éstos es segmentada y aislada entonces lo más probable es que no haya ninguna clase de control. Una relación cooperativa y de integración entre los actores del control público es necesaria si se desea que esta función opere realmente como un sistema. Por ejemplo, hay un aprendizaje fecundo y sólido que surge del hecho de compartir –en forma sistemática- planes, metodologías y resultados. Alcanzar una coordinación razonable hará posible, entre otras cosas, evitar las superposiciones de control que suelen consumir tanto tiempo del personal operativo de las organizaciones controladas.

Esta época nos está enfrentando con nuevos dramas e impone a los gobiernos la necesidad de enfocarse en problemas públicos acuciantes, como lo son la extensión de los niveles de pobreza, la creciente informalidad laboral, la constante declinación de la calidad de la educación básica y media, la evidente insuficiencia de las inversiones de capital, entre otros. Una buena

focalización requiere la intervención y coordinación de esfuerzos desde varios frentes del quehacer estatal. Los organismos de control tienen una contribución para hacer en virtud de las obligaciones emergentes de las normas jurídicas que los crean y de las capacidades de evaluación de programas de gobierno que acreditan sus profesionales y técnicos. El control público es una función crucial dentro del sistema republicano de gobierno y su desarrollo efectivo es una necesidad y evidencia de calidad institucional. De momento, esa importante tarea pública no se encuentra entre los temas que concitan la preferencia del gran público. El interés por el trabajo de los organismos de control se reduce a un grupo selecto, integrado por políticos, estudiosos de las Finanzas Públicas, periodistas de investigación, organizaciones civiles que analizan el comportamiento del gobierno.

¿Qué habría que hacer para que aumente el interés de la gente por conocer cómo se administran los dineros que ella le ha confiado al gobierno? Para que esto suceda hay actividades que los organismos de control deberían desarrollar, como ser:

- Abordar en sus trabajos cuestiones que se encuentren entre las prioridades de los ciudadanos.
- Realizar el trabajo, incluyendo el informe de sus resultados, dentro de plazos razonables.
- Comunicar al público ese informe con un lenguaje directo y coloquial, en forma gráfica e ilustrativa.
- Divulgar la función de control mediante programas de educación ciudadana. En este aspecto, la AGN tiene institucionalizado y en funcionamiento el programa “Universidad y Control”.

Los medios de comunicación pueden hacer un aporte importante, casi decisivo, en este sentido, dando un lugar destacado en sus periódicos y emisiones a los informes de los organismos de control.

Los buenos gobiernos no son maná del cielo, no surgen por milagro, ni salen espontáneamente de la boca de una urna. Se consiguen con trabajo cívico, trabajando de ciudadano. El trabajo de ciudadano es cumplir con la ley, repudiar a los gobernantes que no la cumplen ni la hacen cumplir, interesarse por la cosa pública con crítica y participación. No vamos a tener buenos gobiernos sólo con el voto. Tenemos que preocuparnos por saber qué es lo que pasa puertas adentro del gobierno, analizarlo, opinar, hacernos escuchar. Que todas nuestras voces se junten en un fuerte y continuo reclamo para que haya, por ejemplo, instituciones formales de control sobre el Estado, la Administración Pública y nuestros mandatarios. Instituciones que eviten los abusos y desvíos de poder, que los denuncien una vez detectados, que obliguen a los funcionarios a rendir cuentas de su gestión y que nos informen a todos nosotros – en forma clara y oportuna- los resultados de los controles y los responsables de los desmanes y derroches. Tenemos derecho a todo ello. Tenemos derecho a un bienestar presente y a un futuro todavía mejor. Tenemos la obligación de elegir y de exigir gobernantes y liderazgos ejemplares.

Se discute en torno del control el momento de su realización, si antes o después, o la forma del organismo que lo lleva adelante. Antes o después, sea un Tribunal, una Contraloría o una Auditoría, lo importante es que la actividad de control genere algo valioso. Esto será posible en la medida que el control sea oportuno,

relevante y objetivo. Quien se sienta independiente y lo ponga en práctica tiene ganada la mitad de la batalla. La otra mitad se gana con una disponibilidad adecuada de recursos, lo cual muchas veces es externo a la voluntad de los conductores de los organismos de control y tiene que ver más bien con una decisión política.

#### **XI.10. Control y capacidad institucional.**

Como elemento de la organización, el control asume más de una valencia. Es dominio, mando, gobierno, dirección; pero también es freno, examen, comprobación. El abordaje eficaz de un problema público requiere de un control del “tablero de comando” de la organización; este es el privilegio y el mandato que tiene la autoridad pública, pero también es necesario que exista un control de la gestión de esa misma autoridad con la implicación de transparencia, rendición de cuentas, revisión y responsabilidad. En la literatura de administración pública, estas acepciones de control son recogidas por el concepto “capacidad institucional”. Capacidad institucional “es la habilidad de una organización pública para absorber responsabilidades, operar eficientemente, promover y crear redes de interacción con el sector privado y con ONGs, y fortalecer la rendición de cuentas”. Este no es un tema menor. Un trabajo de investigación del BID pasa revista de la efectividad de los países de la región en un período largo de tiempo a la hora de implementar políticas públicas. Argentina está en el lote de países de peor desempeño en esta materia. El informe ubica al déficit en aspectos de capacidad institucional entre las principales causas de los fracasos de los programas y proyectos públicos.

En aquella definición de capacidad institucional hay dos términos esenciales y complementarios. Son autoridad y rendición de cuentas.

Un aporte importante a la constitución de esa capacidad proviene de la autoridad que le confiera a la organización ejecutora del programa o proyecto el mandato político. El carácter de este mandato se expresa en normas jurídicas. La extensión de la autoridad, el grado de habilitación y apoderamiento otorgados, tendrán que ver con la naturaleza del problema a enfrentar, la complejidad del emprendimiento para resolverlo y el horizonte temporal de las metas a alcanzar.

El complemento adecuado de la autoridad dentro de una capacidad institucional ordenada a crear valor público de una manera sostenible es la rendición de cuentas y la asignación de responsabilidad por los resultados. La voz inglesa *accountability* da cuenta del conjunto de esos procesos, no habiendo un vocablo equivalente, con una acepción tan amplia, en la lengua española. La *accountability* en torno de la gestión pública se pone de manifiesto en diversos modos. Algunos de ellos operan a través de la propia arquitectura institucional del Estado: son los instrumentos de balance (división del poder) y las agencias asignadas (Oficina de Auditoría, Tribunal de Cuentas, Sindicatura, Defensoría del Pueblo). Otros se encuentran afuera del Estado y están representados por actuaciones de la sociedad en forma colectiva como cuando vota, por acciones de agrupaciones de ciudadanos con intereses definidos, o por la opinión de los medios de comunicación.

La clave para la existencia de una *accountability* o una rendición de cuentas real y completa es la reivindicación, la

encarnación, de los deberes. Por un lado, del deber de la autoridad de abrirse al escrutinio de los organismos oficiales de control, del público en general y de los interesados en un programa y proyecto determinado, poniendo a su disposición información veraz, pertinente, íntegra y oportuna sobre los resultados de su gestión, y de permitir el funcionamiento limpio de los mecanismos de participación ciudadana que estén habilitados. Por el otro, del deber de los organismos estatales de control y de los ciudadanos de exigir a la autoridad gestora rendiciones de cuentas claras, completas y oportunas; y también, en el caso de aquellos primeros, el de examinarlas e informarlas en plazos razonables. Es crucial que haya alguien o algunos que sientan el deber de “hacer sentir el deber”.

La concreción exitosa de un proyecto o programa público requiere insoslayablemente la presencia de directivos públicos que respondan por su conducta. Una buena descripción del directivo público responsable la ha hecho la Fundación Canadiense para la Auditoría Integral (CCAF). Es aquél que:

- ha dicho lo que iba a hacer, cómo lo iba a hacer, y cuándo lo iba a terminar;
- ha creído lo que decía;
- ha hecho lo que dijo que haría; y
- ha mostrado lo que ha hecho.

En definitiva, ¿para qué sirve el control? La respuesta de manual sería para tener buenos gobiernos, gobiernos legítimos, gobiernos eficaces, gobiernos que respondan, y también para ayudar a conseguir buenas instituciones. Con buenos gobiernos e

instituciones se alisa el camino al desarrollo económico y humano. Son necesarios, entonces, buenos controles, controles efectivos para afianzar ese proceso.

La realidad nuestra es que no faltan organismos de control ni actuaciones de éstos con observaciones; ahí están, como ejemplo de esto último, los documentos generados por la AGN y por la SIGEN. De lo que sí parece haber poca o ninguna evidencia es de que, como consecuencia de las irregularidades que aquéllos señalan en sus informes, tengan lugar el deslinde de responsabilidades y la aplicación de sanciones o condenas. Si se trata de responsabilidades financieras o patrimoniales, no son éstos procesos que ahora los puedan sustanciar por sí los organismos de control; o son materia de una evaluación política, o corresponden a la esfera judicial. En su momento, una asociación civil hizo un inventario de las causas judiciales en las que estaban comprometidos funcionarios públicos; ese estudio le permitió estimar en \$ 10.000 millones el monto total del perjuicio que se habría provocado al Estado (aproximadamente, U\$S 2.500 millones de la época) y en 10 años el tiempo promedio que se tardaba para poner el caso en condiciones de llevarlo a la instancia del juicio oral. Cuando le llega la hora, es muy probable que muchas responsabilidades se encuentren prescriptas.

La ausencia total de sanciones en resonados escándalos públicos va extendiendo, como una mancha de aceite, la sensación de impunidad. Si no hay sanciones, o estas son tardías o invisibles, la impunidad contagia y seduce; ni siquiera hay riesgos de costos en términos de reputación. La impunidad es el gran portal de entrada a la corrupción sistémica.

## **XI.11. Conclusiones y reflexiones.**

El control nace al mismo tiempo que las organizaciones y está constantemente presente y activo en las decisiones, procesos y operaciones de ellas. En la organización política de la democracia representativa, las constituciones primero definen el control y en ese marco hacen encuadrar el poder y el funcionamiento del gobierno. El control público (político y técnico) es una función crucial dentro del sistema republicano de gobierno y su desarrollo efectivo es una necesidad y evidencia de calidad institucional.

Los controles del quehacer público son variados en objetivo, alcance, oportunidad de realización y entidad que los ejecuta. El estudio del sistema de control en el Sector Público revela lo complejo y lo importante que es -a la vez- rodear la gestión pública de garantías de transparencia y eficiencia. En el Sector Público Nacional, el control técnico, interno y externo, ha sido sistematizado por la Ley N° 24.156. Esta misma norma determina que el Sistema de Control Interno tenga como órgano rector a la SIGEN y el Externo a la AGN.

Cada régimen político tiene su régimen de cuentas. La rendición de cuentas del administrador de la cosa pública ante un tercero independiente, legalmente investido de competencia para examinarla e informarla, es el propio de la democracia representativa. En el mundo anglo sajón, el entramado de esta institución se verbaliza con la palabra *accountability*.

La transparencia se erige como piedra angular para fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones gubernamentales, contribuyendo así a la legitimidad del Estado y a la efectividad de sus acciones. Los organismos de control establecidos en la

Constitución Nacional y en las leyes específicas tienen la misión institucional de brindar un razonable aseguramiento de que las prácticas administrativas sean responsables y a que se rinda cuentas de ellas en forma completa y oportuna.

En suma, el diseño y la implementación efectiva de mecanismos de control robustos son indispensables para promover una administración pública eficiente, combatir la corrupción y asegurar que los recursos públicos se gestionen en beneficio del interés general y el desarrollo sostenible del país.

## **CAPÍTULO XII**

### **LA ÉTICA EN LA GESTIÓN PÚBLICA**

*“La variación presente no debe limitarse a suplantar a los funcionarios públicos e imitar su corrupción y su indolencia. Es necesario destruir los abusos de la administración, desplegar una actividad que hasta hoy no se ha conocido, promover el remedio de los males que afligen al Estado, excitar y dirigir el espíritu público, educar al pueblo, destruir o contener a sus enemigos y dar nueva vida a las provincias”. Mariano Moreno*

#### **XII.1. Valores, principios y normas de la conducta pública.**

Todas las organizaciones humanas necesitan una ética: la sociedad, el Estado, una empresa, una corporación profesional. La ética en el Estado consistiría en el ejercicio de la función pública con la mira puesta en los valores del sistema democrático y en el servicio al público. El arraigo de principios éticos en las organizaciones estatales coloca a éstas en mejores condiciones para cumplir las exigencias propias de su función pública y su responsabilidad de generación de valor social o público. Es que esa internalización crea un “clima” de confianza que promueve y facilita la comunicación, los intercambios y la cooperación y torna más normales y predecibles las acciones de los miembros de la organización.

Si el Sistema de Control Interno es parte de la “infraestructura” de la organización, coadyuvante a su eficacia operativa, confiabilidad financiera y regularidad normativa, los valores éticos constituyen la red de sustentación de aquel. Los valores éticos son cruciales a la hora de conferir fortaleza al ambiente de control.

Las convenciones internacionales de lucha contra la corrupción, sancionadas por la OEA y la ONU y adoptadas legislativamente por nuestro país, recomiendan la puesta en práctica de códigos de ética o conducta en el ámbito del Estado

para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas.

Un código de ética constituye una exposición abarcadora de los valores, principios y normas fundamentales que deben observar las autoridades y trabajadores de una organización en su labor cotidiana, de modo que los actos de gestión estén alineados con la visión, misión y objetivos de aquella.

En buena parte del mundo, la creciente demanda de bienes y servicios públicos, constantemente superior, en términos monetarios, a los recursos financieros disponibles, plantea elevadas exigencias éticas a la organización estatal y al personal que ella emplea. El código deontológico para el sector debe tener en cuenta tanto los comportamientos éticos requeridos a los funcionarios públicos en general, como los propios que emanan de la naturaleza de un programa, proyecto o servicio público en particular.

Los beneficiarios de un programa, proyecto o servicio del gobierno, y la sociedad en general, tienen derecho a esperar que la conducta y el enfoque de las oficinas y oficiales públicos sean irreprochables, no despierten sospechas y sean dignos de respeto y confianza. Las autoridades y los trabajadores deben conducirse de un modo que promueva la cooperación y las buenas relaciones internas y con la comunidad o población a la que sirven. La confianza y el respeto públicos que suscite el ente estatal dependerán básicamente de la actitud de compromiso y de las realizaciones orgánicas de todos sus integrantes. Es vital que exista y rija un código de ética o documento semejante para emitir el mensaje a la sociedad de que la organización estatal procura rodear

sus planes, decisiones y acciones de convenientes garantías de honestidad, eficacia y equidad.

Esencialmente, un código de estas características debería contener:

- Normas orientadas a prevenir conflictos de intereses, asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos, motivar la denuncia de los actos de corrupción y ganar la confianza social en la integridad de la organización y de sus miembros.
- Mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas de conducta y corregir sus incumplimientos.
- Instrucciones al personal de la entidad que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y normas éticas que rigen sus actividades.

Un código de ética, participativamente elaborado y adecuadamente internalizado, significará un decisivo aporte a mejorar la capacidad institucional del ente estatal, en el sentido de consolidar un estilo de gestión que garantice la aplicación eficiente y regular de sus recursos, la eficacia de sus programas y la claridad y oportunidad de la rendición de cuentas.

En la medida que la práctica cotidiana de las normas de conducta vaya elevando el nivel ético del ente estatal se harán evidentes, registrables y hasta valorables los beneficios que reporta ese “clima” organizacional a los usuarios y destinatarios de sus bienes y servicios. Una elevada ética extendida por todo el Sector Público derramará en forma positiva sobre el carácter moral de una sociedad.

Al hablar de ética social se está pensando en un patrón moral básico, exigible y válido para todos los miembros de la sociedad. En su discurso de 1949, con motivo de la inauguración del Primer Congreso Nacional de Filosofía, el entonces Presidente Perón señaló que “El grado ético alcanzado por un pueblo imprime rumbo al progreso, crea el orden y asegura el uso feliz de la libertad”.

La ética en el Estado es la ética pública. En sentido de buena práctica, consiste en el ejercicio de la función pública con la mira puesta en los valores del sistema democrático y en el servicio al público. Para las Naciones Unidas significa el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas. Cualidades que no son moneda corriente entre nosotros, si nos guiamos por las frecuentemente malas calificaciones que nos deparan las evaluaciones que hacen y dan a conocer regularmente entidades como Transparencia Internacional.

La aplicación de una fuerte dosis de ética pública resulta ser un remedio decisivo para curar administraciones públicas tomadas por los virus de la opacidad, la arbitrariedad, la improvisación, el descontrol. Una vez propagada por el cuerpo del aparato estatal, hay que mantener alta su capacidad defensiva con revisiones independientes, capacitación e incentivos para que funcione como si fuera el sistema inmunológico esencial de la administración frente a toda tentación de abuso de poder o de apropiación privada de lo público.

La reforma de la Constitución de 1994 impuso al Congreso la obligación de sancionar una ley sobre ética pública. De esa imposición da cuenta el artículo 36 de la Constitución Nacional. La cláusula constitucional fue implementada normativamente mediante

la Ley N° 25.188. Dentro de ella, la ética pública aparece definida a través de un catálogo de deberes y pautas de comportamiento ético, de los cuales merecen citarse, por asociación con el particular momento que vive el país, los que mandan: mostrar la mayor transparencia en las decisiones adoptadas sin restringir información; emplear los bienes del Estado solamente en los fines autorizados; abstenerse de utilizar información adquirida en el cumplimiento de sus funciones para realizar actividades no relacionadas con sus tareas oficiales o de permitir su uso en beneficio de intereses privados; abstenerse de usar las instalaciones y servicios del Estado para su beneficio particular o para el de sus familiares, allegados o personas ajenas a la función oficial;

La ley también creaba, en el ámbito del Congreso de la Nación, la Comisión Nacional de Ética Pública para que funcione como órgano independiente y actúe con autonomía funcional, en garantía del cumplimiento de sus disposiciones (Capítulo VIII). Esta Comisión debía ser integrada con once ciudadanos de reconocidos antecedentes y prestigio público, que no podían pertenecer al órgano que los designe y tenía, entre otras, las funciones de recibir las denuncias de conductas de funcionarios o agentes de la administración contrarias a la ética pública, guardar un ejemplar de la declaración jurada patrimonial que extiendan los responsables y proponer al Congreso de la Nación modificaciones a la legislación vigente destinadas a perfeccionar el “Régimen de Financiamiento de los Partidos Políticos y las Campañas Electorales”. La comisión en cuestión nunca se integró y funcionó. Es más, fue barrida del campo de las normas positivas por el artículo 8° de la Ley N° 26.857. En este caso, como en tantos otros, se verifica un clásico

de nuestra realidad jurídico-social: el contraste entre la formalización legal y la implementación real y leal de las normas. A la Argentina no le faltan leyes en casi ningún aspecto vital para la convivencia social y para obtener un buen funcionamiento de la administración pública. Tiene buenas leyes en lo que a diseño normativo se refiere. Lo que necesita desesperadamente es una práctica regular de cumplimiento de la ley.

Queda para algún Parlamento, con interés en la limpieza de las fichas de los agentes públicos y en la existencia de buenas instituciones, la tarea de hacer funcionar un organismo autónomo, independiente, para que la custodia, el seguimiento y el examen de las declaraciones patrimoniales de los sujetos obligados no continúen concentrados en una oficina dependiente del Poder Ejecutivo, precisamente donde se encuentra la inmensa mayoría de los funcionarios que están alcanzados por las obligaciones de comportamiento ético.

## **XII.2. Corrupción, delito y control.**

Marco Tulio Cicerón vivió en la Roma del siglo I AC, cuando se decía que allí “todo estaba a la venta”. Para conceptualizar ese relajamiento de las costumbres, el famoso abogado echó mano de la palabra “corrupción”. La corrupción de la época penetraba a aquellas costumbres que constituían la base de la organización social y jurídica de la república romana: vivir honestamente, no hacer daño y repartir con equidad.

Desde esa perspectiva amplia y social, la corrupción significa un resquebrajamiento de las bases morales de la sociedad. Cualquier cosa da lo mismo. Hay una sociedad que va perdiendo la capacidad de rebeldía, de asombro, de indignación, y empieza a

absorber con naturalidad lo aberrante. Los límites morales y jurídicos se van borroneando hasta desaparecer totalmente. En ese contexto, no se respetan las normas, las reglas y, en cambio, lo frecuente es tomar atajos. Nadie controla nada y ningún crimen importante tiene castigo. La Justicia hace su contribución al círculo vicioso con su ausencia completa o tardanza. Si los delitos contra la administración pública (comúnmente encasillados como corrupción) son moneda corriente es porque hay un "clima social" permisivo, de alta tolerancia a la ineficiencia, a la rapiña, al latrocinio, a la inconstancia en las lealtades y principios, y a la ausencia de estos; es porque hay una sociedad que, en su promedio, hace práctica, elogio, y hasta apología, de la trasgresión, la prepotencia y la vulgaridad.

La corrupción como estrago social, la corrupción sistémica es el peor de todos los estados; es la descomposición de los valores; es el "imperio de las malas costumbres". En tal caso están extendidas, generalizadas las malas artes, las malas prácticas, los malos ejemplos; campea un estado de irreverencia a la ley a todo nivel: a nivel político, a nivel popular, a nivel de cualquier dirigencia. El cumplimiento leal de la norma es una molestia y, como tal, debe ser obviado en aras de criterios prácticos o conveniencias o intereses particulares que se colocan por encima de ella. "Cumplir es dar ventaja".

En la corrupción como patología colectiva, tal cual sucedía en la Roma del siglo I AC, la debacle moral se ha propagado por casi todo el cuerpo social, pero el "huevo de la serpiente" ha sido incubado en los nichos de las altas dirigencias. La corrupción instalada en el Estado, la corrupción "desde arriba", desfigura a la

democracia, hasta convertirla en algo irreconocible, insatisfactorio y carente de interés para los ciudadanos. La corrupción “política” se apoya en el secreto y la oscuridad y fomenta la concentración, el pensamiento monocorde y la abulia ciudadana. Es su necesidad para consolidar o acentuar el uso abusivo de la autoridad y con ello la distribución prevaleciente de la riqueza y el poder. Por lo tanto, la lucha frontal contra la corrupción requiere, antes que nada, de reclamos y acciones por la reinstalación de las instituciones fundamentales de la democracia, que es también una lucha por la desconcentración del poder y su apertura al escrutinio público. Llegar a una auténtica democracia supone que haya un efectivo control entre los poderes y a todos los poderes públicos. Bajo esas condiciones, serán más reales las posibilidades de que la población en general pueda vivir en una sociedad justa, abierta y pluralista y con una mayor equidad en la distribución del producto social.

La corrupción como anti-sistema administrativo es un proceso; no es instantánea. Hay, en el principio, delitos e ilícitos puntuales contra la administración pública; si estos no se detectan, si no tienen castigo, si se toleran por la sociedad, si los “beneficiarios” alardean de ellos y hacen exhibición obscena de los bienes mal habidos, y encima sus tropelías quedan impunes, la práctica se generaliza hasta desembocar en una completa descomposición del valor servicio público.

La sanción de las irregularidades e incumplimientos, el castigo justo de los crímenes, juegan un papel instructivo. No hay nada peor para moldear el carácter moral de una sociedad el que ésta verifique que la impunidad está enseñoreada. Aquí es donde tiene que hacer bien su parte el órgano jurisdiccional. Para que las faltas,

las irregularidades sean sancionadas, primero es necesario detectarlas, informarlas y denunciarlas, según corresponda; estas funciones deberían ser parte de las capacidades de los sistemas de Control Interno, de las agencias anticorrupción y, en su caso, de las oficinas de auditoría pública externa (las “tres líneas de defensa”). Si las altas responsabilidades quedan sin ser investigadas, deslindadas y sancionadas, la impunidad gana la batalla y prepara el terreno para el próximo latrocinio.

¿Cómo combatir el flagelo de la corrupción? ¿Cuál sería el abordaje a realizar para recomponer y revitalizar la democracia? En este punto, nos valemos de las proposiciones que ha hecho al respecto Hugo Buisel Quintana en su libro “Principios para superar una Argentina decadente” (2009). Allí se presentan tres remedios para iniciar el largo tratamiento de esta “enfermedad” de base, a saber: Liderazgo, Educación y Justicia.

Se necesitan liderazgos ejemplares, con discursos y acciones edificantes. “Los líderes elaboran normas no sólo mediante la promulgación de leyes y reglamentos, sino también por medio de la influencia de su ejemplo y su personalidad” (Fukuyama, 2004). Séneca ya lo sabía veinte siglos atrás: “Los pueblos no cumplen la ley si los altos magistrados no dan ejemplo de obediencia”.

Retomando el hilo argumental del libro citado anteriormente, destacamos que, como de socializar valores se trata, ahí aparece la Educación. Hay que educar en valores, en varios planos y frentes. En las casas, en los trabajos y, obviamente, en las escuelas. La ética de la solidaridad y la ética de la responsabilidad deberían ser infundidas desde los primeros niveles de instrucción. Especialmente en las organizaciones públicas se deben establecer programas

sistemáticos de capacitación en valores, de lo que -en la realidad actual- se ve nada o casi nada. Las dirigencias no vienen de Marte en una nave espacial. Los individuos ciudadanos hacen una contribución a mejorar el estándar moral de la sociedad y de los organismos del Estado cuando ponen bajo una lupa crítica los liderazgos o candidaturas que se les ofrecen para representarlos o gobernarlos. Hay que fomentar una ciudadanía activa en materia de cosa pública, que busque no sólo líderes eficaces sino también liderazgos de autoridad moral.

La Educación se refuerza con la Justicia. Como ya dijimos, el castigo justo de los crímenes y delitos tiene un papel instructivo. Belgrano lo advirtió hace más de 200 años: “El modo de contener los delitos y fomentar las virtudes es castigar al delincuente y proteger al inocente”.

Además de esos “remedios” de base, hay un conjunto de acciones, que tienen que ver con la institucionalidad administrativa, a las cuales puede reconocérseles cierta eficacia para reducir los espacios e impactos de los actos de corrupción, a saber:

- a.** Conformación de un cuerpo de empleados y funcionarios, ingresados al servicio en virtud de una acreditada idoneidad y promovidos en la carrera según la dedicación y el desempeño demostrados. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada el 31/10/2003, recomienda conformar, dentro del Sector Público, un servicio civil sobre la base de los principios de eficiencia y transparencia y de criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud.

- b.** Acceso irrestricto de los ciudadanos a los expedientes administrativos de contrataciones de obras y suministros y a sus antecedentes, cualquiera sea el material de soporte de éstos, sin necesidad de acreditar derecho subjetivo alguno, interés legítimo ni de contar con patrocinio letrado.
- c.** Registro y grabación de las audiencias de gestión de intereses y su difusión a través de la página web del organismo público de que se trate.
- d.** Promover y aprobar reformas normativas y administrativas que garanticen la independencia del organismo o de la unidad de control como un todo y que optimicen la oportunidad del control y la manera de comunicar sus resultados a la opinión pública.
- e.** Rendición de cuentas, por parte de los administradores (electos y designados), en forma regular, clara, completa y oportuna. Auditoría independiente de la rendición de cuentas y difusión pública de sus resultados dentro de plazos cercanos a la finalización de las tareas de examen.
- f.** Expansión de la gestión por resultados, acompañada de la aplicación de sólidos sistemas de evaluación de desempeño.
- g.** Procesos de auditoría a realizar por las oficinas especializadas que están dentro del propio Estado (Tribunal de Cuentas, Auditoría General, Contraloría General, Sindicatura General), que incluyan exámenes de aspectos tales como el rendimiento, la

productividad, la efectividad, los impactos y la sostenibilidad de las operaciones, proyectos y programas públicos.

- h.** Participación ciudadana tanto en la evaluación como en la gestión de las políticas públicas, creando y haciendo funcionar *charters*, foros y audiencias.
- i.** Fomentar la colaboración entre oficinas gubernamentales con facultades de control e investigación.
- j.** Colocar el sistema de declaraciones juradas patrimoniales y de evaluación de la ética pública en un organismo independiente, fuera de la jurisdicción del Poder Ejecutivo.
- k.** Facilitar el conocimiento y el entendimiento público de los informes de auditoría. De esta manera el controlado es consciente de que la difusión de un informe adverso, o en el cual se hubieran detectado irregularidades, puede cuestionar su permanencia en la función y, además, acarrearle consecuencias que no puede prever debido a la sinergia que produce esa difusión.
- l.** Organizar y mantener sistemas de información financiera gubernamental accesibles al público, de manera que se pueda conocer, en tiempo real, la ejecución del presupuesto de gastos y recursos, al mayor nivel de detalle.

- m. Efectuar de manera sistemática la evaluación del ambiente de control interno imperante en las entidades administrativas, con énfasis en la identificación de síntomas institucionales nocivos como la burocratización organizativa, excesos de discrecionalidad, demoras o urgencias injustificadas en los trámites, debilidad de criterio en los dictámenes internos, uso ilegítimo de la información privilegiada o de datos críticos.
- n. Desarrollar indicadores de gestión transparente y de calidad, para áreas sensibles como la de contrataciones, que contemplen los aspectos de racionalidad de los requerimientos de insumos, productos o servicios, la economía de los precios cotizados y adjudicados y el cumplimiento adecuado de las prestaciones contratadas.
- o. Facilitar el control del cumplimiento de las prestaciones contratadas, por parte de los oferentes no adjudicatarios y habilitar, para los casos de corrupción, el mecanismo de recompensa y protección (acción *qui tam*).

Siempre será difícil encontrar pruebas directas de la corrupción en la administración pública. Los ardides, los fraudes y las trampas se han refinado. Los involucrados se cuidan bien de dejar un *corpus probationem*. No hay “contratos de corrupción” ni comprobantes por las dádivas recibidas. Pero hay que instalar los “diques de contención”, a los que aludía Mariano Moreno, para impedir que los gobiernos puedan portarse mal. La construcción

comienza por la base en la que están controles legales, financieros y de gestión independientes del Poder actuando en “tiempo real”, con atribuciones para exigir rendiciones de cuentas, solicitar actuaciones judiciales y formular denuncias.

Podemos darnos cuenta entonces de si estamos ante un gobierno atento a los riesgos de la corrupción o, en cambio, frente a uno que, con su estilo de dirección y gestión, promueve la existencia de un ambiente desprovisto de controles e incentivos al comportamiento honrado. Difícilmente todo un gobierno pueda ser caracterizado de “probablemente” corrupto, pero sí es posible percibir lo que tiene de “esencialmente” corrupto.

### **XII.3. Reformas institucionales para la prevención y la detección de la corrupción.**

Primero lo primero. ¿Qué debemos entender por corrupción?

El concepto corrupción es elusivo y controversial. Si es muy restringido resulta insatisfactorio; si es muy amplio carece de utilidad. En muchas ocasiones, se lo identifica estrictamente con el fraude. El fraude es una figura penal específica incluida en el delito de estafa. Hay identidad perfecta entre el fraude y el dolo que vicia los contratos de carácter económico en tanto comportan formas maliciosas de engaño dirigidas a un aprovechamiento injusto. En otras tantas, se habla de corrupción de forma tan lata que quedan incluidos los ilícitos penales, los simples ilícitos y toda práctica contraria a las condiciones del buen gobierno. Si este fuera el caso, el fraude podría ser caracterizado como un modo específico de corrupción, es decir, que entre esta y aquel existiría una relación de género a especie. No es propósito de este trabajo hacer una revista exhaustiva de los diferentes significados y alcances que se

adjudican a la palabra corrupción, como tampoco lo es el tratar de elaborar una versión síntesis de todas ellas o de conciliarlas. Presentaremos sólo algunos puntos de vista.

- ❖ El Diccionario de la Real Academia Española ofrece, entre otras, esta acepción: “En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores”.
- ❖ El Banco Mundial define a la corrupción como “el abuso del funcionario público para beneficio privado”.
- ❖ Vito Tanzi propone la siguiente definición: “es el incumplimiento intencionado del principio de imparcialidad con el propósito de derivar de tal tipo de comportamiento un beneficio personal o para personas relacionadas”.
- ❖ El Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de México la ve como “el abuso del cargo público para obtener recursos económicos”

Todas las definiciones presentadas terminan por reducir la corrupción a la esfera pública, como si ella tuviera que ver, exclusivamente, con el comportamiento deshonesto o desleal de los agentes estatales. Si bien parece extendida la idea de que la corrupción es exclusiva de las administraciones públicas, en realidad ella, como conducta indecente, no está circunscripta a esos ámbitos, sino que también es verificable en la actividad privada. Hay actos de los directivos y ejecutivos de las empresas que dañan a un colectivo de gente o de interesados, como los accionistas minoritarios y los empleados, y decisiones de la administración de

las empresas como tales que perjudican el interés general. He aquí algunos ejemplos: la contabilidad creativa para generar operaciones ficticias y pulverizar el ahorro de miles de personas (es lo que hicieron los ejecutivos de Enron en los últimos años del siglo XX), el ocultamiento de transacciones o activos o el abultamiento artificial de gastos para evadir impuestos, la desaprensión ambiental, la informalidad de las relaciones laborales, la explotación del trabajo infantil y de los inmigrantes, el agio, la cartelización de los contratistas del Estado para cobrarle precios excesivos, los márgenes de ganancias abusivos como resultado de la concentración económica, el *lobby* corporativo para trasladar la totalidad de los costos de las crisis hacia otros sectores de la comunidad.

#### **XII.4. Causas y consecuencias de la corrupción.**

Sobre estos temas se han volcado mares de tinta, con mucha

##### **DE CORRUPCIONES Y CORRUPTELAS.**

El común de la gente asocia la corrupción con la conducta ilícita del funcionario público. Dice Diana Cohen Agrest que “El argentino medio tiende a reducir la esfera de la ética a los juegos de poder tan característicos de la política argentina sin reparar en que la ética se debería ejercer no sólo desde el poder; sino en cada uno de nuestros actos cotidianos. De allí que, con razón, juzgamos a los políticos con parámetros estrictos, pero pasamos por alto nuestras pequeñas corrupciones cotidianas” (diario La Nación, 25/11/2006). Ahí está la clave del alto índice de integridad en la función pública y en la sociedad en general que exhiben los países nórdicos: cero tolerancia respecto de la más mínima indecencia o inconducta, cometida en provecho propio y capaz de afectar a terceros, a cualquier nivel político y social.

**Fuente:** Citada en el texto y elaboración propia sobre la base de investigaciones.

más autoridad y elocuencia que las que disponemos nosotros.

Actos corruptos hay en todas partes del mundo; si son aislados, esporádicos, episódicos, si se detectan y castigan no tendríamos un gran problema. El problema sería tal, algo realmente serio y grave, si los actos corruptos son una constante, si son

descarados, si se ejecutan con desembozo, y de todos modos quedan sin castigo. Cuando la corrupción se manifiesta como un fenómeno propagado sobre el aparato público, tal estado de cosas cabe relacionarlo con la actuación de estos factores:

- Alto grado de discrecionalidad.
- Bajos niveles de transparencia.
- Elevada sensación de impunidad.
- Debilidad institucional; entre otras cosas, significa inexistencia de mecanismos efectivos de control y rendición de cuentas.
- Apatía de la sociedad civil.

Ese obrar sistémico, por supuesto, no es gratuito, ni neutral, ni indoloro; tiene altos costos sociales y económicos, por ejemplo:

- Debilita, o directamente anula, la capacidad del Estado de provisión de bienes públicos, de prestación de servicios básicos y de cumplimiento de sus funciones esenciales con criterios de universalidad y equidad.
- Distrae, consume recursos que, de otro modo, podrían ser aplicados al desarrollo de obras públicas y a la ejecución de programas sociales requeridos para el desarrollo humano y una convivencia armónica dentro del sistema democrático.
- Obstaculiza la distribución eficiente de los recursos necesarios para abatir la pobreza.
- Socava la confianza de la sociedad en el sistema político. La confianza es la base de todas las instituciones. Los gobiernos que realizan el esfuerzo por publicar y hacer transparentes sus acciones y decisiones están más capacitados para construir lazos de confianza con sus gobernados (Robbins, 1999).

El ejemplo y los valores se refuerzan con la justicia. San Agustín decía que un gobierno sin justicia es lo más parecido a una banda de ladrones. “El hombre baja rápidamente la pendiente de la deshonestidad; alguien que es medianamente honesto y que de manera inadvertida participa de un disturbio repite la acción atraído por la impunidad” (Taine, 1922). Para que las faltas, las irregularidades que causan daño económico al patrimonio estatal sean juzgadas y sancionadas, primero es necesario que sean detectadas; esta es una de las potencialidades que anidan en las funciones de los sistemas de control. Pero como “más vale prevenir que curar”, sería conveniente que existiera una “línea de defensa” integrada por buenos sistemas de administración financiera y de control interno.

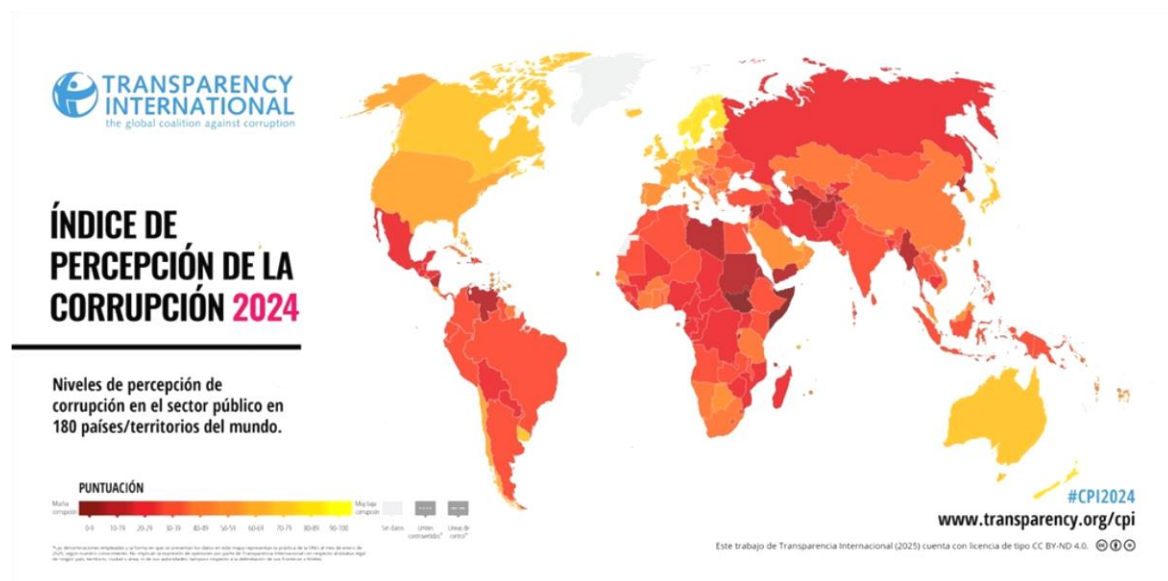


Figura 6. El “Atlas” de la indecencia administrativa. Fuente: Transparencia Internacional.

El Índice de Percepción de la Corrupción en el Sector Público (IPC) que elabora Transparencia Internacional (TI) se despliega en una tabla que ordena a los países de mayor a menor valor numérico, en la que la puntuación 0 es indicativa de absoluta corrupción y los 100 puntos son para las naciones con el máximo

grado de integridad. Para el año 2024 la Argentina figura con una puntuación de 37, ocupando el puesto 99 de una lista de 180 países. En ese peldaño de la escalera, está por debajo de la media regional del IPC que es de 42 puntos. Su mejor performance ha sido de 52 obtenido en la calificación de 1995 y la peor de 32 en 2015.

Los países del norte de Europa están en la “zona amarilla” de la probidad administrativa. La explicación de este buen desempeño parece radicar en que han conseguido forjar y consolidar una cultura intolerante con el fraude y la ineficiencia a todos los niveles, y cualquiera sea la cantidad de dinero comprometida, empezando por la clase política y terminando por los ciudadanos. Los estados nórdicos son sistemas de confianza pública acunados por la sensatez y el pragmatismo de la clase política.

La explicación del mal desempeño argentino apunta para el lado contrario. Lo determina la existencia de cinco carencias: de consensos básicos a nivel de la dirigencia, de liderazgo de autoridad respetable, de coordinación de capacidades y recursos, de un servicio civil profesionalizado y de carrera y de controles independientes, relevantes y preceptivos. Esta “mala costumbre argentina”, la de desquiciar la institución Estado, impide la creación de lazos de confianza internos y potencia la percepción de riesgo por parte de inversores externos.

## **XII.5. Conclusiones y reflexiones.**

La lucha a favor de la ética pública y la lucha contra la corrupción son dos frentes de batalla con el mismo objetivo: lograr el correcto, honorable y debido cumplimiento de la función pública. Ética y corrupción son términos en pugna. Altos estándares de ética, diseminados por toda la organización, con mínima o nula

tolerancia a cualquier conducta administrativa, alejan el riesgo de la corrupción. Los altos estándares de ética se consiguen y mantienen con compañías y programas de sensibilización en valores, niveles intensos de transparencia para que todo pueda ser visto y examinado desde afuera, y dando lugar a la existencia y funcionamiento de profesionalizados e independientes organismos de control, internos y externos. Por la dificultad y complejidad que reviste el objetivo, no es, por lo tanto, una lucha que pueda ser encarada exclusivamente por un solo organismo estatal, por mucha capacidad que tenga en materia de control. Se requiere un enfoque multidimensional y el involucramiento de varios actores institucionales, conformándose con todo ello un sistema especializado. Al final, después de tanto perseverar, tal vez no se conseguirá una generalidad de personas laboriosas e inmaculadas, pero habrá una clara distinción entre lo que está bien y lo que está mal y los empleados y funcionarios buenos serán un número significativo con una voz potente, que recibirá debida consideración, ganará prestigio y tendrá justas recompensas.

La ética en el Estado es la ética pública. El arraigo de principios éticos en las organizaciones estatales coloca a estas en mejores condiciones para cumplir las exigencias propias de su misión y su responsabilidad de creación de bienes y servicios valiosos para la sociedad.

Las democracias modernas están atravesadas por demandas sociales que rezuman enojo e insatisfacción. En ese contexto, la política debe encontrar la forma de responder a esta nueva realidad, a esos malestares, precisamente para recrear constantemente la democracia. Una expandida ética por el aparato del Estado, el acceso ciudadano a las entrañas de la administración pública y la

habilitación de foros públicos a través de la Internet y las redes sociales para mostrar y analizar los hechos y resultados de la gestión de gobierno podrían ser capaces de darle un nuevo perfil a las democracias: más integridad, más transparencia y mayor participación directa. La vitalidad de las democracias actuales, la concretización de su promesa de mayores oportunidades de mejor vida, requiere encarnar y llevar a la práctica la idea de que la calidad de los gobiernos está en proporción directa con el grado de actividad ciudadana y que, por lo tanto, es necesario no limitar la construcción democrática al “piso” de la mecánica electoral, sino también instrumentar y legitimar formas de comunicación y participación que acrecienten la influencia de la opinión pública en las decisiones y operaciones de la administración estatal, de manera casi cotidiana.

Las convenciones internacionales contra la corrupción han señalado al mantenimiento de una alta consciencia y exigencia de responsabilidad y a la adopción de una práctica permanentemente mejorada de transparencia y de rendición de cuentas como condiciones clave para la promoción de la integridad y la prevención del fraude en la administración pública.

## CAPÍTULO XIII

### LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y EL ESTADO

*“La inteligencia artificial está transformando drásticamente industrias como la salud, la educación y la administración pública”. Andrew Ng.*

#### XIII.1. Definición.

En el informe de la UNESCO titulado "Recomendación sobre la ética de la inteligencia artificial", se define a esta como un conjunto de sistemas tecnológicos diseñados para desempeñar tareas que tradicionalmente requieren capacidades humanas de razonamiento, aprendizaje, percepción, y comprensión del lenguaje natural. Estos sistemas se basan en algoritmos y modelos de datos que permiten a las máquinas analizar y tomar decisiones en función de la información recibida.

La IA abarca un espectro amplio de tecnologías y aplicaciones, algunas de las cuales se detallan a continuación:

**Aprendizaje automático (*Machine Learning*):** El aprendizaje automático es una rama de la inteligencia artificial que se enfoca en desarrollar algoritmos que permitan a las máquinas aprender a partir de datos, sin necesidad de ser programadas explícitamente para realizar una tarea específica. Este tipo de sistemas se basa en el análisis de grandes cantidades de datos históricos, a partir de los cuales identifican patrones y realizan predicciones o decisiones.

**Procesamiento del lenguaje natural (*NLP*):** *NLP* es una subdisciplina de la IA que permite que las máquinas comprendan, interpreten y generen lenguaje humano. *NLP* abarca tanto el análisis de texto como la generación de respuestas en lenguaje natural, permitiendo una interacción más fluida entre las personas y las computadoras.

**Visión por computadora:** La visión por computadora permite a las máquinas "ver" y procesar imágenes o videos para realizar tareas como reconocimiento de objetos, detección de patrones y análisis de escenas. Los sistemas de visión por computadora emplean algoritmos que transforman imágenes digitales en datos estructurados para su interpretación.

**Robótica:** La robótica aplicada en el contexto de la IA involucra el uso de máquinas (robots) que pueden interactuar con su entorno de forma autónoma o semi-autónoma. Estos robots utilizan sensores y algoritmos para realizar tareas físicas como moverse, manipular objetos o realizar diagnósticos.

**Análisis de datos:** El análisis de datos mediante IA involucra el uso de algoritmos avanzados para identificar patrones ocultos y extraer conclusiones relevantes a partir de grandes volúmenes de datos. Este análisis se realiza a gran escala, lo que permite tomar decisiones informadas basadas en evidencia real.

**Sistemas de recomendaciones:** Los sistemas de recomendaciones utilizan la IA para ofrecer sugerencias personalizadas a los usuarios basadas en sus comportamientos anteriores y preferencias. Estos sistemas son populares en servicios de *streaming*, compras en línea y redes sociales, pero su aplicación también puede ser relevante en el ámbito público.

**Automatización de procesos:** La automatización de procesos mediante la IA permite la ejecución de tareas repetitivas y rutinarias sin intervención humana, lo que mejora la eficiencia y reduce el riesgo de errores. Esto es especialmente útil en entornos donde la estandarización de tareas es posible.

**Conducción autónoma:** La conducción autónoma es una de las aplicaciones más innovadoras de la IA. Los vehículos autónomos utilizan una combinación de sensores, cámaras y algoritmos para interpretar el entorno, tomar decisiones de conducción y navegar sin intervención humana.

Estas son solo algunas de las muchas funcionalidades de la IA que están transformando industrias y sociedades en todo el mundo, ¿pero, qué podría suceder con las formas tradicionales de organización administrativa si esta nueva tecnología fuera a ser implementada en el Sector Público? ¿Es posible? ¿Cuáles son sus principales desafíos? ¿Cuáles serían los beneficios de su implementación? ¿Existen experiencias a nivel internacional?

### **XIII.2. Inteligencia Artificial y Sector Público.**

Como lo expusimos en los capítulos iniciales de este libro, el concepto de "Sector Público" es amplio y puede tener varias interpretaciones. Algunas definiciones lo equiparan al Estado, mientras que otras lo extienden para incluir organizaciones y personas que realizan actividades de interés público pero que no forman parte formalmente de la administración pública. A través de los organismos del Sector Público, el Estado implementa políticas, cumple funciones y garantiza el cumplimiento de la ley. En sociedades abiertas y pluralistas, las personas con mayor autoridad en el Sector Público son elegidas por la población a través de elecciones, mientras que el resto del personal es nombrado por representantes de la comunidad. En la mayoría de los países, el Sector Público representa una parte significativa de la economía nacional, realizando inversiones importantes, empleando a una gran

cantidad de personas y llevando a cabo transferencias monetarias considerables.

Para poder cumplimentar las funciones que tiene a su cargo, el Sector Público requiere de recursos que, lejos de ser abundantes, son escasos y no alcanzan para satisfacer las múltiples necesidades colectivas. Ante esta situación, si el Estado quisiera emplearse a fondo en la optimización de los recursos disponibles, la utilización de la IA puede significarle una fenomenal ayuda para identificar y escalonar, en un “océano” de requerimientos de gasto público, las finalidades ineludibles y las necesidades preferentes, y encaminar hacia ellas los fondos públicos en las medidas convenientes para atenderlas adecuadamente y, al mismo tiempo, aislar y desechar los casos de superposiciones y dispendios. A continuación, se exponen algunas formas en que la IA puede contribuir:

**Automatización de procesos administrativos:** La IA puede ser implementada para manejar una variedad de funciones dentro de la administración pública. Por ejemplo, en la gestión de documentos, los sistemas de IA pueden clasificar, archivar y procesar documentos automáticamente. Esto incluye tareas como la digitalización de archivos, la clasificación de solicitudes o el procesamiento de licencias y permisos. La automatización también puede incluir sistemas de validación de información en formularios electrónicos, evitando la necesidad de revisión manual y acelerando significativamente los tiempos de respuesta para los ciudadanos. Por ejemplo, un sistema automatizado puede interactuar con los ciudadanos para responder a consultas frecuentes sobre trámites,

como la obtención de una licencia de conducir, pagos de impuestos o solicitudes de subsidios, todo ello sin intervención humana.

**Análisis de datos y toma de decisiones:** La IA puede procesar grandes cantidades de datos en tiempo real, lo que permite detectar comportamientos anómalos, emergencias sociales o tendencias que podrían pasar desapercibidas en los análisis tradicionales. Esto facilita la toma de decisiones más ágiles y precisas, como ajustar las políticas públicas a las necesidades reales de la población. Por ejemplo, los algoritmos de IA pueden analizar datos sobre enfermedades, comportamientos de salud y hábitos de la población para predecir brotes de epidemias, permitiendo que las autoridades tomen medidas preventivas de manera más efectiva, como el suministro de medicamentos o la distribución de recursos médicos.

**Servicios públicos personalizados:** Los sistemas de IA pueden recoger y analizar datos sobre los ciudadanos (con su consentimiento) para ofrecer servicios más ajustados a sus situaciones individuales. Por ejemplo, en el sector de la salud, la IA podría recomendar programas de salud preventiva basados en el historial médico y el comportamiento de los usuarios, o en la educación, ofrecer material personalizado de acuerdo con el rendimiento de cada estudiante. Otro ejemplo: la IA puede hacer un seguimiento de los pacientes mediante dispositivos de monitoreo y generar recomendaciones personalizadas para el cuidado de la salud, o incluso ayudar a diagnosticar condiciones médicas de manera más precisa, reduciendo los tiempos de espera y mejorando la calidad del tratamiento.

**Gobierno electrónico (e-government):** Los sistemas de IA pueden mejorar la eficiencia de las plataformas gubernamentales al ofrecer respuestas automáticas a consultas frecuentes, proporcionar recomendaciones personalizadas sobre trámites y documentos requeridos, e incluso realizar análisis de los comportamientos de los usuarios para mejorar la navegación y la accesibilidad de los sitios web. Además, la IA puede garantizar una gestión más eficiente de los recursos, evitando cuellos de botella en los sistemas de atención al público. Por ejemplo, un asistente virtual impulsado por IA puede guiar a los ciudadanos a través de procesos como el pago de impuestos o la solicitud de beneficios sociales, respondiendo preguntas en tiempo real y adaptando las respuestas a las características de cada usuario.

**Seguridad y defensa:** Los sistemas de IA pueden ser utilizados para monitorear eventos en tiempo real, analizando datos de diversas fuentes (como cámaras de vigilancia, sensores y redes sociales) para identificar posibles amenazas. También pueden mejorar la capacidad de respuesta ante incidentes cibernéticos mediante el análisis de patrones y la predicción de ataques antes de que ocurran. Por ejemplo, cámaras y drones equipados con IA pueden identificar comportamientos sospechosos en espacios públicos y alertar a las autoridades en tiempo real, mejorando la seguridad ciudadana sin necesidad de intervención constante de agentes humanos.

**Predicción y prevención de crisis:** Los modelos predictivos basados en IA pueden analizar patrones históricos y datos en tiempo real de diversas fuentes (como el clima, la geología, el comportamiento social y la economía) para prever la ocurrencia de

eventos adversos. Esto permite que los gobiernos tomen medidas preventivas y asignen recursos de manera más eficaz. Por ejemplo, en zonas propensas a terremotos, tsunamis o huracanes, la IA puede analizar datos meteorológicos y geológicos para predecir la ocurrencia de estos eventos y activar protocolos de emergencia con anticipación.

**Gestión de la movilidad y el transporte:** Los sistemas de IA pueden ser utilizados para analizar en tiempo real el flujo de vehículos y peatones, ajustar los semáforos y mejorar la distribución de los recursos de transporte público (como buses y trenes) de acuerdo con la demanda. Además, los sistemas inteligentes pueden colaborar en el diseño de infraestructuras más eficientes y sostenibles. Por ejemplo, en ciudades inteligentes, los sistemas de IA pueden gestionar el tráfico, optimizando rutas para evitar atascos y proporcionando información en tiempo real a los conductores sobre la situación del tráfico, o mejorando la sincronización de los semáforos para optimizar el flujo vehicular.

Como surge de la relación anterior, la IA ofrece numerosas oportunidades para mejorar la cantidad y calidad de los servicios y funciones que presta el Sector Público, lo que puede conducir a una mejor situación de vida para los ciudadanos y a un gobierno más transparente y receptivo.

### **XIII.3. Inteligencia Artificial, Big Data y las Administraciones Tributarias.**

Adicionalmente a las funcionalidades mencionadas en el punto inmediato anterior, podría pensarse en un uso específico que esté vinculado directamente con la obtención de los recursos tributarios, entendidos estos como “los ingresos que el Estado obtiene

mediante la imposición y recaudación de impuestos, tasas y contribuciones especiales, los cuales tienen como finalidad principal financiar el gasto público y cubrir las necesidades del Estado en la prestación de servicios y el cumplimiento de sus funciones"(Falcón, 2018).

La obtención de este tipo de recurso público posibilita estas realizaciones:

**Financiamiento de funciones públicas:** Los ingresos tributarios son la principal fuente de financiamiento para el Estado, permitiéndole llevar a cabo funciones esenciales como educación, justicia, seguridad, defensa, etc. y el cumplimiento de obligaciones gubernamentales.

**Redistribución de la riqueza y protección social:** Los impuestos pueden ser diseñados para redistribuir la riqueza y reducir las desigualdades sociales. Esto se logra mediante la adopción de impuestos progresivos que gravan más a quienes tienen mayores ingresos y patrimonios, y mediante la utilización de esos ingresos se financian programas sociales dirigidos a grupos vulnerables.

**Regulación económica y social:** Los impuestos pueden utilizarse como herramientas de política económica y social para influir en el comportamiento de los individuos y las empresas. Por ejemplo, se pueden implementar impuestos sobre productos nocivos para la salud humana, como el tabaco o el alcohol, para desincentivar su consumo, o se pueden ofrecer incentivos fiscales para promover actividades que se consideren beneficiosas para la sociedad, como la inversión en energías renovables.

**Estabilización macroeconómica:** Los ingresos tributarios pueden ayudar a estabilizar la economía al proporcionar al Estado los

recursos necesarios para implementar políticas contracíclicas durante periodos de recesión. Por ejemplo, el Estado puede aumentar el gasto público o reducir los impuestos para estimular la demanda agregada y contrarrestar la caída en la actividad económica.

**Soberanía y autonomía:** La capacidad de un Estado para recaudar impuestos le otorga soberanía y autonomía económica, ya que reduce su dependencia de fuentes externas de financiamiento, como la deuda externa o la ayuda internacional.

En resumen, los recursos tributarios son vitales para garantizar el funcionamiento real del Estado y también podrían responder al impulso de acompañar y apoyar ciertas funciones de la política fiscal. Por este motivo, lograr mejoras de su estructura, de su administración, recaudación y fiscalización sería sumamente relevante, y en ello pueden emplearse estas nuevas tecnologías.

Comúnmente se tiende a equiparar el concepto de *Big Data* con el análisis de datos. En realidad, mientras el primero se centra en las características de los datos en sí, el segundo abarca todas las posibles aplicaciones de esos datos, desde la creación de informes simples que presentan totales hasta análisis complejos para predecir comportamientos.

Las Administraciones Tributarias (en adelante, ATs) han contado históricamente con una gran cantidad de datos, pero esta nueva forma de recolección y sistematización, conocida como *Big Data*, acredita características particulares, conocidas como las 3 V:

**Variedad:** Los datos de las ATs no se limitan únicamente a textos, fechas y números, sino que ahora también incluyen imágenes, videos, comentarios en redes sociales, entre otros.

**Volumen:** Se refiere a la enorme cantidad de datos generados constantemente. Por ejemplo, según la infografía *Data never sleeps* de la empresa DOMO, cada minuto se visualizan 167 millones de videos en *TikTok*, se realizan 856 minutos de *webinars* en *Zoom*, se reproducen 452.000 horas de contenido en *Netflix*, entre otros.

**Velocidad:** Además de la gran cantidad de datos, estos se generan y consumen a una velocidad vertiginosa.

Todo ello se logró, entre otros factores, gracias a la ampliación significativa de la capacidad de procesamiento y almacenamiento, impulsada por la reducción de costos, la mayor disponibilidad de redes de comunicación y el desarrollo de modelos efectivos para la captura y el procesamiento de grandes volúmenes de datos, así como de algoritmos cognitivos avanzados.

El propósito fundamental de la Analítica de Datos es generar valor, lo cual está estrechamente ligado a la capacidad analítica de las ATs. Para lograrlo, es esencial que la información recopilada pueda proporcionar respuestas para comprender qué está ocurriendo, por qué sucede y, en ocasiones, prever lo que podría ocurrir. Estas variantes se conocen comúnmente como análisis predictivo, descriptivo y prescriptivo.

En el proceso de mejora continua de las ATs, uno de los recursos más útiles es la implementación de la analítica de datos en sus tareas principales, relacionadas con las obligaciones fiscales de los contribuyentes.

Las funciones de las ATs están estrechamente vinculadas con las principales responsabilidades de los contribuyentes, que incluyen la inscripción en el registro de datos, la presentación puntual de

declaraciones juradas, el pago oportuno de las obligaciones fiscales y el análisis de las declaraciones presentadas.

Las Tecnologías de la Información y Comunicación (en adelante, “TIC”) actúan como catalizadores en el proceso de mejora continua de las ATs. Las nuevas herramientas tecnológicas contribuyen a la reducción de tiempos y costos en la ejecución de procesos, al tiempo que facilitan un control más eficiente sobre los contribuyentes, lo que puede resultar en un aumento de la recaudación.

A fin de identificar las herramientas y tecnologías necesarias para una institución, es fundamental comprender el propósito y alcance de cada una:

**Minería de datos:** este conjunto de herramientas permite detectar patrones de comportamiento, simplificando el análisis de datos.

**Extracción, Transformación y Carga (ETL, por su sigla en inglés):** automatiza los procesos de extracción, transformación y carga, garantizando la consistencia de la información y su disponibilidad para los usuarios.

**Almacén de datos:** centraliza la información de la institución y otras fuentes disponibles, siendo una parte esencial del gobierno de datos, lo que permite mantener la información accesible y asociar diferentes tipos de datos para obtener una visión completa.

**Monitoreo:** esta herramienta proporciona seguridad y garantiza la calidad de la información al supervisar entornos críticos, diagnosticar problemas y notificarlos al equipo de analistas.

**Inteligencia de negocio y reportes:** transforma la información transaccional en información de gestión adaptada a cada rol de usuario que la recibe.

El análisis de datos y la IA pueden mejorar significativamente las capacidades de las ATs para detectar signos de actividad sospechosa de fraude fiscal.

Por otro lado, en respuesta a la creciente demanda de ofrecer servicios más eficientes a los contribuyentes, las ATs necesitan adaptarse a las cambiantes necesidades de la sociedad.

Las estrategias de elusión fiscal aprovechan lagunas y discrepancias en las normativas tributarias para transferir artificialmente beneficios económicos a regiones con baja o nula tributación. Este fenómeno, conocido como Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios (*BEPS*), mina la equidad y la integridad de los sistemas fiscales al permitir que las empresas realicen operaciones transfronterizas con ventajas competitivas desiguales respecto a las empresas nacionales.

El término *BEPS* se refiere a las estrategias de planificación fiscal que explotan las discrepancias entre los sistemas fiscales para desviar beneficios a regiones con poca o ninguna tributación, donde las empresas apenas realizan alguna actividad económica real.

Según estimaciones de la OCDE, la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios resultan en pérdidas de entre 100.000 y 240.000 millones de dólares estadounidenses en ingresos por impuestos corporativos anualmente.

Para abordar este problema, la OCDE y los países del G-20 crearon el Marco Inclusivo sobre *BEPS* en 2016, con el objetivo de

involucrar a países en desarrollo y otras partes interesadas en la lucha contra la elusión fiscal de las empresas. Actualmente, este programa cuenta con 139 miembros, aproximadamente la mitad de los cuales son países en desarrollo.

La digitalización de la economía presenta nuevos desafíos fiscales. La Plataforma de Colaboración en Materia Tributaria respalda la implementación de medidas contra el *BEPS* y proporciona herramientas sobre transferencias extraterritoriales de activos, documentación de precios de transferencia y negociación de acuerdos internacionales.

Esta plataforma busca ayudar a los países menos desarrollados a aplicar medidas contra el *BEPS* y abordar otros problemas potenciales relacionados con la tributación internacional.

La asistencia técnica de organismos internacionales a las ATs ha aumentado significativamente en los últimos años, incluyendo el intercambio automático de datos y la implementación de reformas estructurales para aumentar los ingresos internos de los países.

La transparencia en el análisis de datos y el intercambio de información son fundamentales para abordar los problemas fiscales en un mundo globalizado. La OCDE ha proporcionado apoyo a varios países en la lucha contra la evasión fiscal, ofreciendo mecanismos de análisis de alta calidad, así como asistencia técnica directa para mejorar la recaudación tributaria.

El desarrollo de las capacidades de almacenamiento y procesamiento de datos, junto con una mayor disponibilidad de estos, ha permitido un crecimiento significativo en las técnicas de análisis matemático, estadístico e informático.

La identificación de estrategias de planificación fiscal por parte de los contribuyentes permite a las ATs proponer la renegociación de acuerdos multilaterales y la introducción de cláusulas anti-abuso.

El análisis de datos se vuelve más complejo a medida que aumenta el número de actores y se amplían los indicadores disponibles. La utilización de software especializado facilita la comprensión y el análisis de las redes de convenios para evitar la doble imposición.

Dada la cantidad de información que manejan las ATs, el análisis de redes ofrece una herramienta esencial para organizar, visualizar y categorizar la información, incluso para abordar problemas tradicionales.

#### **XIII.4 Beneficios de su implementación.**

En términos generales, la utilización de esta nueva tecnología permitiría a las ATs:

**Seleccionar contribuyentes para realizar inspecciones tributarias:** La IA puede ser utilizada para analizar grandes volúmenes de datos e identificar patrones que indiquen posibles irregularidades fiscales, ayudando a las ATs a seleccionar los casos más relevantes para llevar a cabo inspecciones.

**Generar modelos predictivos de riesgo de incumplimiento:** Mediante el análisis de datos históricos y en tiempo real, la IA puede desarrollar modelos predictivos para evaluar el riesgo de incumplimiento fiscal de los contribuyentes, permitiendo a las ATs priorizar sus acciones de cumplimiento.

**Brindar el servicio de asistencia al contribuyente y/o al contador:** Los sistemas de IA pueden proporcionar asistencia y orientación personalizada a los contribuyentes y a los profesionales

contables en materia de cumplimiento tributario, respondiendo preguntas, ofreciendo información relevante y ayudando en la preparación y presentación de documentos fiscales.

**Confeccionar borradores de Declaraciones Juradas:** La IA puede ser utilizada para generar borradores de declaraciones juradas fiscales basados en información previamente registrada y en datos fiscales disponibles, simplificando el proceso de presentación de impuestos para los contribuyentes.

**Automatizar las actuaciones administrativas:** La IA puede automatizar procesos administrativos en las ATs, como la revisión de documentación, la emisión de notificaciones y la gestión de trámites, agilizando la atención al contribuyente y reduciendo la carga de trabajo del personal administrativo. Sin embargo, es importante destacar que la adopción de la IA en las ATs debe ser parte de una estrategia más amplia de transformación digital, que incluya no solo cambios tecnológicos sino también culturales. La tecnología debe utilizarse para mejorar la eficiencia y la transparencia, sin perder de vista los derechos fundamentales de los ciudadanos y garantizando una colaboración efectiva entre los gobiernos y los distintos actores involucrados. La IA no debería reemplazar las competencias humanas, sino complementarlas para mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios públicos.

#### **XIII.4. Experiencias internacionales en ATs.**

Según el informe "*TaxAdministration 2022*", publicado por el Foro sobre Administración Tributaria de la OCDE, las ATs están -cada vez más- adoptando técnicas avanzadas de IA y aprendizaje automático para gestionar grandes volúmenes de datos y mejorar la gestión de riesgos. Más del 70% de las Administraciones

encuestadas, según dicho informe, ya están utilizando estas técnicas para descubrir activos ocultos y nuevos riesgos.

Para poder acompañar estos desarrollos se viene evidenciando la realización de inversiones significativas en programas de identidad digital, donde la IA juega un papel crucial para mejorar la eficiencia y la eficacia. Por ejemplo, en Suecia, la IA se utiliza en el registro de empresas para clasificar solicitudes y agilizar el proceso, lo que ha resultado en una reducción significativa de los costos y del tiempo de registro.

En Francia, la Administración Tributaria utiliza IA y mejora de datos basada en fotografías aéreas para detectar construcciones no declaradas y mejorar la recaudación de impuestos locales.

Además, la IA se está utilizando para predecir el comportamiento de los contribuyentes, como en el proyecto "*Behavioural Insights*" en Brasil, que usa técnicas de ciencias del comportamiento para fomentar el cumplimiento voluntario de impuestos.

En términos de servicios al contribuyente, el uso de asistentes virtuales impulsados por IA está en aumento, con aproximadamente el 40% de las Administraciones que cuentan con algún tipo de asistente virtual.

La IA también está transformando los procesos internos de las Administraciones, como en Canadá, donde la Agencia de Ingresos de Canadá está utilizando IA y análisis de datos para mejorar la detección de fraudes y mejorar la eficiencia operativa.

En Singapur, la IA se está integrando en todas las funciones de la Autoridad Tributaria para mejorar la calidad del servicio y gestionar el incumplimiento fiscal de manera más efectiva.

### **XIII.5. Principales desafíos en el Sector Público.**

Si bien los beneficios de la implementación de la IA en las diversas áreas del Sector Público suenan interesantes, su utilización plantea desafíos en términos de ética, privacidad y equidad que deben ser abordados de manera adecuada. Entre ellos se podrían mencionar:

**Privacidad y protección de datos:** El uso de la IA en el Sector Público a menudo implica el procesamiento de grandes cantidades de datos personales de los ciudadanos. Esto plantea preocupaciones sobre la privacidad y la protección de datos, ya que existe el riesgo de que los datos sean mal utilizados o vulnerables a violaciones de seguridad.

**Equidad y sesgo algorítmico:** Los algoritmos de IA pueden estar sesgados si los datos utilizados para entrenarlos reflejan prejuicios existentes en la sociedad. Esto puede llevar a decisiones injustas o discriminatorias en áreas como la justicia, el empleo, la vivienda y los servicios sociales.

**Transparencia y rendición de cuentas:** Los sistemas de IA a menudo operan como cajas negras, lo que significa que sus decisiones pueden ser difíciles de entender o explicar. Esto plantea desafíos en términos de transparencia y rendición de cuentas, ya que los ciudadanos y las partes interesadas pueden no estar seguros de cómo se toman las decisiones y por qué.

**Responsabilidad y toma de decisiones:** A medida que los sistemas de IA asumen un papel más prominente en la toma de decisiones gubernamentales, surge la pregunta de quién es responsable en caso de que ocurran errores o daños. Es crucial establecer mecanismos de responsabilidad claros y asegurar que los sistemas de IA sean utilizados de manera ética y responsable.

**Desplazamiento laboral y habilidades digitales:** La automatización impulsada por la IA puede llevar a la pérdida de empleos en ciertos sectores, lo que plantea desafíos en términos de desplazamiento laboral y reentrenamiento de la fuerza laboral. En este sentido, la OCDE en su informe titulado “*Putting faces to the jobs at Risk of automation*”, publicado en el año 2018 en París, informó que -según sus datos- más de 60 millones de trabajadores correrán el riesgo de ser reemplazados por robots en los próximos años, y que el 14% de los empleos de los países desarrollados son altamente automatizables. Ante este escenario, resulta importante implementar políticas y programas de capacitación que ayuden a los trabajadores a adquirir las habilidades digitales necesarias para prosperar en una economía impulsada por la tecnología pero también resulta relevante poner atención en el déficit de recaudación derivada como consecuencia de la merma en los ingresos por seguridad social.

Abordar estos desafíos requiere un enfoque integral que involucre a los gobiernos, las empresas, la sociedad civil y otros actores interesados. Se necesitan políticas y regulaciones sólidas que protejan los derechos de los ciudadanos, promuevan la equidad y la transparencia, y fomenten el uso ético de la IA en el gobierno y la sociedad en su conjunto.

### **XIII.6. Experiencias internacionales del uso de la Inteligencia Artificial en el Sector Público.**

En consonancia con lo mencionado en el punto precedente, resulta importante, por varias razones, tener en cuenta las experiencias de otros países en la implementación de la IA en el Sector Público. Estudiar estas experiencias puede proporcionar una visión valiosa

sobre qué estrategias funcionan mejor y qué obstáculos evitar. Al observar cómo otros países han abordado la implementación de IA, se pueden identificar y adoptar las mejores prácticas y enfoques exitosos. Esto puede ayudar a acelerar la implementación y reducir el riesgo de errores costosos.

Si bien las soluciones de IA pueden ser generalmente aplicables, es importante considerar el contexto específico de cada país, incluidas las diferencias culturales, políticas, económicas y legales. Sin embargo, al aprender de las experiencias de otros países, se puede adaptar mejor la implementación de IA a las necesidades y circunstancias locales. La implementación de IA en el Sector Público a menudo requiere colaboración y cooperación internacional. Al conocer las experiencias de otros países, se pueden identificar oportunidades de colaboración, intercambio de conocimientos y desarrollo conjunto de soluciones.

Al estudiar las experiencias de otros países, se puede promover la transparencia y la rendición de cuentas con la implementación de IA en el Sector Público. Esto puede ayudar a mitigar preocupaciones sobre sesgos algorítmicos, privacidad de datos y otros riesgos asociados con la IA. En resumen, aprender de las experiencias de otros países en la implementación de IA en el Sector Público puede proporcionar valiosas lecciones, inspiración y orientación para impulsar el desarrollo efectivo y ético de la IA en el ámbito gubernamental.

En este sentido, el “Programa de Acción del Gobierno Abierto” de la OCDE ha destacado casos de uso de IA en el Sector Público en su informe *"Artificial Intelligence in Society"*. El informe menciona el caso del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, que

utiliza un sistema de IA llamado "Amelia" para ayudar a los ciudadanos a encontrar información sobre programas de asistencia y servicios de empleo. "Amelia" es un *chatbot* que emplea procesamiento del lenguaje natural y aprendizaje automático para interactuar con los usuarios y proporcionar respuestas personalizadas a sus preguntas. Esta iniciativa es parte de los esfuerzos del gobierno de Estados Unidos para mejorar el acceso a la información y los servicios públicos a través de la tecnología de IA.

Otro ejemplo ilustrativo es el caso del gobierno de Estonia y su plataforma digital de residencia electrónica, conocida como *e-Residency*. Estonia es conocida por su enfoque pionero en la digitalización de los servicios gubernamentales y ha utilizado la IA para mejorar la eficiencia y la accesibilidad de sus servicios. A través del programa *e-Residency*, Estonia ofrece identidades digitales a ciudadanos extranjeros, permitiéndoles acceder a una amplia gama de servicios en línea, como la creación y gestión de empresas, la firma electrónica de documentos y el acceso a servicios bancarios. La IA se utiliza en la plataforma para automatizar procesos, como la verificación de identidad y la detección de fraudes, lo que agiliza los procedimientos y mejora la seguridad.

Este ejemplo muestra cómo la IA puede ser utilizada por los gobiernos para ofrecer servicios más eficientes y accesibles a los ciudadanos, así como para fomentar la innovación y el desarrollo económico.

Otro caso ejemplar es el uso de IA por parte del gobierno de Singapur en el campo de la salud. Singapur ha implementado varias

iniciativas de IA en su sistema de atención médica para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

### **XIII.7. Perspectivas futuras.**

A medida que la IA continúa evolucionando, y su adopción en el Sector Público aumenta, se vislumbran perspectivas futuras alentadoras, estimulantes y desafiantes. Entre ellas se podrían destacar:

**Mayor automatización y eficiencia:** Se espera que la IA impulse una mayor automatización de tareas repetitivas y rutinarias en el Sector Público. Esto liberará tiempo y recursos para que los funcionarios se centren en actividades más estratégicas y de alto valor agregado, lo que aumentará la eficiencia y la productividad en la administración pública.

**Mejora de los servicios al ciudadano:** Con la IA, los gobiernos pueden mejorar la prestación de servicios a los ciudadanos de formas innovadoras. Los *chatbots* y asistentes virtuales pueden proporcionar respuestas rápidas y personalizadas a consultas comunes, mientras que los sistemas de IA pueden analizar grandes volúmenes de datos para identificar tendencias y patrones que informen la toma de decisiones en políticas públicas y servicios sociales.

**Mayor transparencia y rendición de cuentas:** La IA también puede desempeñar un papel importante en la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas en el Sector Público. Los algoritmos de IA pueden hacer que los procesos de toma de decisiones sean más transparentes y explicables, lo que permite a los ciudadanos comprender cómo se llegó a una decisión y evaluar su razonabilidad.

**Gobierno predictivo y preventivo:** La IA puede transformar la forma en que los gobiernos abordan los problemas sociales y económicos. Mediante el análisis de datos en tiempo real, la IA puede ayudar a predecir y prevenir eventos adversos, como crisis de salud pública, desastres naturales o delitos, permitiendo una respuesta proactiva y la implementación de medidas preventivas.

En resumen, el futuro de la IA en el Sector Público promete mejoras significativas en la eficiencia, la calidad de los servicios y la toma de decisiones.

#### **LA IA: UN INSTRUMENTO FASCINANTE Y TREMENDO**

“No podemos dudar, ciertamente, de que la llegada de la inteligencia artificial representa una auténtica revolución cognitiva-industrial, que contribuirá a la creación de un nuevo sistema social caracterizado por complejas transformaciones de época.

Por ejemplo, la inteligencia artificial podría permitir una democratización del acceso al saber, el progreso exponencial de la investigación científica, la posibilidad de delegar a las máquinas los trabajos desgastantes; pero, al mismo tiempo, podría traer consigo una mayor inequidad entre naciones avanzadas y naciones en vías de desarrollo, entre clases sociales dominantes y clases sociales oprimidas, poniendo así en peligro la posibilidad de una “cultura del encuentro” y favoreciendo una “cultura del descarte”. Este es el peligro.

La magnitud de estas complejas transformaciones está vinculada obviamente al rápido desarrollo tecnológico de la misma inteligencia artificial.

Es precisamente este poderoso avance tecnológico el que hace de la inteligencia artificial un instrumento fascinante y tremendo al mismo tiempo, y exige una reflexión a la altura de la situación. En esa dirección tal vez se podría partir de la constatación de que la inteligencia artificial es sobre todo un instrumento. Y resulta espontáneo afirmar que los beneficios o los daños que esta conlleva dependerán de su uso”.

**Fuente:** Papa Francisco, discurso en Cumbre del G 7, junio 2024, fragmentos.

### **XIII.8. Conclusiones y reflexiones.**

Las soluciones tecnológicas asociadas con la utilización de la IA extienden las fronteras de la producción y de la administración, tanto en el Sector Privado como en el Público.

En las unidades económicas privadas, la IA tiene el potencial de estimular la innovación, añadir valor y aumentar la productividad laboral y la disponibilidad y oferta de bienes y servicios a nivel de mercados locales e internacionales.

En el ámbito público, la IA proporciona soluciones que aumentan la eficiencia en la gestión, optimizan el diseño y la implementación de políticas, y mejoran la prestación de servicios esenciales en áreas como la salud, la educación, la seguridad, el transporte y cuidado del medio ambiente.

Además, los gobiernos pueden emplear la IA para fortalecer la comunicación y la interacción con los ciudadanos. Es fundamental que el Estado juegue un papel activo en la promoción de la investigación y el desarrollo de soluciones de IA que aborden las necesidades reales de las personas, y garantice que su implementación sea transparente, equitativa y responsable.

Asimismo, el Estado debe establecer regulaciones claras para asegurar que los beneficios de los avances tecnológicos estén disponibles para todos los sectores de la sociedad, promoviendo la responsabilidad en la recopilación y uso de datos personales, evitando la discriminación algorítmica y gestionando los riesgos asociados con el uso de la IA para prevenir daños.

En cuanto a la prevención sobre el impacto en el empleo que tendría la incorporación masiva de la IA en las organizaciones, el Barómetro Global de Empleos en IA 2025 de PwC (PricewaterhouseCoopers) revela que la IA puede aumentar el valor

de las personas, no disminuirlo, incluso en los empleos con mayor automatismo. PwC analizó cerca de mil millones de anuncios de empleo en seis continentes para descubrir el impacto global de la IA en el empleo, las habilidades, los salarios y la productividad.

## CAPÍTULO XIV

### LAS INSTITUCIONES, EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

*“Necesitamos pensar en grande: si no lo hacemos, nosotros tendremos la culpa”.*

José de San Martín.

#### **XIV. 1. Las buenas instituciones.**

Una pregunta suele ser la progenitora de un problema científico o de investigación. Aquí va la que dispara este capítulo: ¿Cuándo se quebró la Argentina? Es decir, ¿cuándo tomó el camino o el atajo equivocado que la aleja más y más del centro de la prosperidad, donde se encuentran ahora países que hace 80 años, aproximadamente, exhibían un desarrollo menor que el que ella había alcanzado entonces? Es una pregunta catártica, del tipo de la que le hace formular Vargas Llosa al personaje Santiago Zavala al comienzo de su novela “Conversación en La Catedral” (allí la pregunta es: “¿En qué momento se había jodido el Perú?”). La anomalía argentina causa perplejidad a analistas de toda laya. No hay un acuerdo, más o menos general, sobre el momento en que el país tomó el desvío o sobre el hecho desencadenante de la rodada pendiente abajo. Las opiniones al respecto aparecen, por lo común, sesgadas por la adhesión ideológica o partidaria. Algunas retroceden hasta 100 años para hacer coincidir el quiebre con el ascenso del radicalismo al poder; otras lo ubican en la ruptura del orden constitucional que devino del golpe militar del 6 de septiembre de 1930; y así aparecen inculpadados otros sucesos políticos, institucionales y/o económicos posteriores, muy desgraciados y traumáticos por cierto, ocurridos a partir de la década del 70 del siglo XX. El proceso de restauración democrática

iniciado a fines de 1983, con una continuidad de 40 años, no ha conseguido torcer el rumbo de decadencia.



**Figura 5. Las recesiones en América Latina-Fuente:** Fondo Monetario Internacional.

Una costumbre, buena o mala, un conjunto de costumbres, buenas o malas, lleva tiempo en arraigarse como conducta social prevaleciente y permanente, en hacerse cultural. No sucede de la noche a la mañana. Es un proceso acumulativo. Las malas costumbres suelen propagarse más rápido e inocularse desde arriba, y tardan más en removerse. En su virulento poder de contagio van infectando el organismo de las instituciones de un país, cuando deberían permanecer sanas para guiar a la sociedad por el camino de la responsabilidad, la solidaridad y la concordia. Nino (1992) diagnostica el mal de nuestros males: una sempiterna costumbre, una extendida cultura, de desacato a las normas, cualquiera que esta sea, sin reparar en que este desapego tiene costos para el desarrollo económico y la consolidación de la democracia en la Argentina. En pocas palabras caracteriza a esta conducta como “anomia boba”.

#### **XIV.2. Calidad institucional, desarrollo, gobernabilidad y liderazgo.**

Calidad institucional significa, esencialmente, tener buenas instituciones políticas. De un tiempo a esta parte, predicar de

calidad institucional en la Argentina es “arar en el mar”; vivimos abrumados por las urgencias e incertidumbres económicas. Seamos objetivos: no es una preocupación a nivel popular. Nos suena como una expresión elegante y atractiva pero abstracta; no percibimos como ella puede jugar a favor de nuestras prioridades y necesidades.

En general, las sociedades no tienen conciencia suficiente de la correlación entre la debilidad de las instituciones democráticas y la debilidad de las instituciones económicas. Los hombres del poder, con algún éxito coyuntural, se creen providenciales y se colocan por encima, o se ven más allá, de las instituciones. Se sienten autorizados a cambiar las reglas del juego si es que estas interfieren sus pretensiones o amenazan su poder.

Los observadores, analistas y consultores sobre la situación y desempeño de la gestión estatal en Argentina suelen confluir en la siguiente valoración: la administración pública nacional tiene un buen equipamiento tecnológico, buenos sistemas de información, recursos humanos muy capacitados, buenas definiciones normativas (es decir buenas leyes), pero su desempeño, sus servicios, sus resultados, su producción es notoriamente insatisfactoria para el ciudadano usuario.

Desde hace 50 o 60 años, o tal vez más, venimos resolviendo mal la tensión entre el corto y el largo plazo. Vivimos dominados por la urgencia. Esta urgencia avala la pérdida de calidad institucional, como sucede cuando se transfieren facultades especiales de un Poder a otro, cuando desaparece la separación de funciones entre los órganos del gobierno, cuando desaparece toda forma de control horizontal basada en los pesos y contrapesos. Pero hoy es el largo plazo de ayer y está tocando a nuestra puerta. Los problemas de

empleo, insuficiencia de ingresos, competitividad, ahorro e inversión que afrontamos hoy son la consecuencia de decisiones tomadas en algún momento hace tiempo, pensando sólo en la coyuntura y en la emergencia de la hora y sin reparar en los costos institucionales (desconfianza, por ejemplo) y económicos (desinversiones, por ejemplo) a mediano y largo plazo.

En la búsqueda de una democracia más eficaz, es decir, que corte las constantes malas rachas económicas y materialice progresivamente las legítimas aspiraciones sociales de tener mejores niveles de vida, está la posibilidad de transitar el camino de los acuerdos políticos y sociales de gobernabilidad, de “coaliciones de objetivos nacionales”, definiendo políticas públicas sostenibles en el tiempo, no sujetas a los vaivenes del turno electoral, capaces de generar un marco de “compromisos creíbles” (Przeworski, 1994). Algo que, en realidad, nunca se intentó seriamente en los últimos 40 años. Excepto, tal vez, durante el breve periodo de gobierno de crisis del año 2002. Estos acuerdos serían portadores de consensos básicos sobre diseño y estabilidad institucional y estrategia económica nacional y de inserción global y buscarían irradiar los incentivos y señales capaces de expandir el espíritu emprendedor, de movilizar un proceso inversor de escala importante y de alentar a la ciudadanía a demandar buenas instituciones. Es verdad: concretar acuerdos de esa naturaleza, y antes pensarlos, requiere de percepción y grandeza en la dirigencia, monedas valiosas de escasa circulación entre los humanos, mucho más en dupla. Hay una cosa de lo más importante que un liderazgo democrático, inteligente y sensible seguramente va a considerar de resolución prioritaria: las instituciones democráticas no pueden progresar y consolidarse en niveles altos de calidad con insoportables niveles

de pobreza, desigualdad y exclusión. En esa situación, el conflicto político y social seguramente dominará la escena cotidiana y continuaremos aprisionados y separados por las grietas y la fragmentación.

Los procesos de aprendizaje social son largos porque implican transformaciones valorativas y de conducta. Para que no declinen, necesitan ser constantemente apuntalados y, eventualmente, actualizados frente a la emergencia de nuevos retos colectivos.

Esta es la clase de comprensión que les cabe a las dirigencias, que se convierten en liderazgos efectivos, ejemplares, bien inspirados, a partir de que ven la necesidad de acordar la agenda de las prioridades nacionales y sociales. Esencialmente, la tarea del liderazgo consiste en la elevación de las conciencias en tal grado que lleve a la gente a sentir el deber de participar y movilizarse para la acción transformadora. El líder refuerza la acción transformadora con sus propios actos cuando estos traslucen una práctica coherente con los valores que se quieren socializar. Lo dijimos en otra parte de este libro: “Los líderes elaboran normas no sólo mediante la promulgación de leyes y reglamentos, sino también por medio de la influencia de su ejemplo y su personalidad.” El buen ejemplo de los altos magistrados del Gobierno es, finalmente, la norma más clara, efectiva y firme.

Definitivamente, en Argentina no abunda la calidad institucional. Y no la hay, tal vez principalmente, porque no existe una intensa y persistente demanda civil en ese orden; porque no alcanzamos a ver que las buenas instituciones son claves en lo que tiene que ver con el desarrollo económico y humano y con la eficacia y honestidad de la función pública; y que las malas

instituciones son funcionales a grupos poderosos o de fuertes intereses particulares, ya que en ese contexto les es más fácil apropiarse de las rentas, obtener prebendas estatales o transferir al resto de la sociedad los costos de las crisis.

Debemos comportarnos como ciudadanos que exigen y construyen, con su práctica de vida civil y política, buenas instituciones. A la larga, las instituciones, y los consensos básicos que las crean, protegen y mejoran, son más importantes que las personas providenciales, que las personas “con estrella”. Por supuesto, es importante que existan y se expresen liderazgos respetables y responsables y que estos, con sus acuerdos de gobernabilidad dentro de la democracia representativa, contribuyan a que prospere una sociedad de ciudadanos. Liderazgo no es “uno manda y los demás obedecen”. Y acuerdo de gobernabilidad no es un signo de debilidad del turno oficialista sino un rasgo estadista. Conseguir calidad institucional y mostrar a los ojos del mundo que somos capaces de ofrecer “compromisos creíbles” parecen, pues, desafíos inevitables para la política y para los objetivos de desarrollo en Argentina.

En todas las democracias cuya forma de institucionalización es la republicana representativa existe la necesidad de promover constantemente la confianza del ciudadano en la legitimidad de sistema político. El grado de esta confianza está en relación directa con la integridad que exhiban los principales oficiales y funcionarios públicos.

La integridad constituye el valor central de la función pública. La integridad de la gestión pública será lo que sea la integridad de sus funcionarios. Los funcionarios deben guardar una conducta irreprochable e insospechable en todos los momentos y todas las

circunstancias. Por el contrario, un comportamiento desdoroso de parte de ellos afectará notoriamente la credibilidad pública de la organización a la que pertenecen y deben servir, y la calidad y validez de sus actos y actuaciones. Más en detalle, la integridad exige que los funcionarios se ajusten tanto a la forma como al espíritu de las normas de técnica administrativa y de ética, tomen decisiones acordes con el interés público y se conduzcan con una absoluta honradez en la realización de su trabajo y en la utilización de los recursos puestos a su disposición por la ley.

La administración pública, en general, está llamada a ser con su obrar de todos los días un garante del estado de derecho y un fiel y eficaz operador de las prioridades, necesidades y urgencias de la sociedad gobernada o administrada. La eficacia en tal sentido dependerá finalmente de la ciencia, conciencia, dedicación e integridad que pongan de sí los funcionarios y agentes públicos.

Debemos abrazar la esperanza y tener el activismo ciudadano necesario para que, en esta generación, la moderación en las formas y medios de gobierno, la austeridad en el gasto público, la decencia administrativa, el Estado de todos (el Estado de ciudadanía o de servicio público) y no el Estado faccioso, la gobernanza república del mandato limitado y la rendición de cuentas, puedan convertirse en valores e instituciones reales, permanentes y conducentes de nuestra organización político institucional y de las conductas públicas. “El valor final de todas las instituciones es su influencia educativa” (John Dewey).

#### **LA HUMANIDAD Y LAS INSTITUCIONES.**

“Durante la COVID-19 estamos viendo en las instituciones de muchos países que la confianza se debilita hasta alcanzar niveles alarmantes. Esta es la consecuencia de las estrategias adoptadas años antes por aquellos políticos que han buscado, deliberadamente, minar la confianza en los medios de comunicación, en las instituciones académicas y en las autoridades. Ahora nos damos cuenta de lo peligroso que es, ya que la confianza es el motor del sistema. Nuestro mundo se basa en la confianza

depositada en desconocidos. Éramos cazadores recolectores hace 50 000 años y vivíamos en grupos muy pequeños, por lo que conocíamos a todas las demás personas que nos rodeaban. De este modo, confiábamos en que nos conocíamos. En el mundo moderno depositamos nuestra confianza en instituciones impersonales y colaboramos con miles de millones de desconocidos, de forma que si esa confianza desaparece, el mundo entero se desplomará y toda nuestra civilización se vendrá abajo”.

**Fuente:** Yuval Noah Harari, disponible en sitio de Fundación Telefónica.

### **XIV.3. Conclusiones y reflexiones.**

¿Hay un factor único o más gravitante que otros con respecto a la capacidad de atraer voluntades inversoras y capitales para el crecimiento económico, especialmente en el territorio de un país emergente? ¿Es la tasa de rentabilidad? ¿Es el riesgo de mercado del país? ¿Es el régimen político del país en cuestión (democracia o autocracia)? ¿Es la estabilidad de las variables macroeconómicas y de los marcos jurídico y fiscal? Todos y cada uno de esos factores tienen su cuota de importancia y de ponderación en las decisiones de inversión, sobre todo en las que significan el hundimiento de capital por largo tiempo antes de que maduren y se repaguen los costos de preparación y puesta en marcha. Es cierto que las economías nacionales, particularmente las de los países emergentes, están muy expuestas a acontecimientos económicos y financieros de propagación mundial. Pero tener buenas calificaciones en esos factores ayudará a amortiguar los impactos externos negativos.

El desarrollo depende en buena parte de las instituciones públicas, pero estas a su vez se crean y transforman en el contexto generado por el sistema político. Por consiguiente, no es aventurado afirmar que el desarrollo económico, humano y social está correlacionado positivamente con la existencia de instituciones políticas que faciliten una representación efectiva y permitan el control público de políticos, gobernantes y administradores, y de liderazgos que acuerden políticas capaces de trazar un sendero de

buena gobernanza y de ofrecer incentivos con la potencia de suscitar confianza inversora en la estabilidad de las condiciones y en la factibilidad de alcanzar la rentabilidad esperada de las inversiones.

Liderazgos políticos bien inspirados y con medianos rasgos de estadista pueden articular consensos básicos para fortalecer las instituciones democráticas y económicas. Superar las crisis recurrentes requiere no solo de reformas estructurales, sino también de un compromiso colectivo por construir un estado de derecho robusto y transparente, capaz de garantizar el bienestar y la prosperidad para todos los ciudadanos argentinos. “Alguna vez tuvimos una patria -¿recuerdas?- y los dos la perdimos”, dice con añoranza Borges en los versos finales de su poema a Manuel Mujica Láinez.

## **EPÍLOGO**

*“¿Cuántos capítulos tiene este libro? No lo sé, pero espero que tenga un epílogo”. K.O.S.*

Epílogos los hay de varios tipos: descriptivos, reflexivos o de resolución. El uso de uno u otro tipo lo define el propósito del autor. Incluso, pueden darse en la forma que abarquen o combinen más de un propósito. Las secciones centrales de este libro concluyen con reflexiones. Sería interesante que la del final pudiera hacer una amalgama de todas ellas para tratar de mostrar, si lo hay, el hilo que hilvana su textura. La reflexión de las reflexiones. Este libro habla del Estado, el Gobierno, la Administración Pública y las Finanzas Públicas. Para el clima de época, dominado por la anti estatalidad, quizás lo que aquí decimos sobre el Estado luzca demodé, pero intentamos reflejar un proceso histórico y representar una realidad actual a nivel global. Aparentemente, durante la mayor parte de la historia de la humanidad, la gente ha vivido en sociedades sin Estado. El homo sapiens, la especie humana actual, apareció hace 200.000 años en África. El embrión del Estado data de hace aproximadamente 6.000 años. Las sociedades con Estado fueron evolucionando y en su expansión absorbieron, a veces por las malas, a las comunidades sin una autoridad central. Como consecuencia de esa expansión, en muchos casos, tuvieron lugar descubrimientos territoriales, avances científicos e innovaciones tecnológicas. Una de ellas, la de la escritura con varilla y tabla de arcilla, la fomentó la necesidad del Estado sumerio de tener una contabilidad auditable sobre sus contribuyentes. El Estado -en alguna medida- ha sido un instrumento civilizatorio.

El Estado, además de territorio, población, soberanía y orden jurídico, tiene una dinámica. Esta dinámica se la imprimen las políticas de gobierno, la gestión de los organismos y funcionarios

públicos, la actividad financiera del sector público y las acciones y decisiones de la sociedad civil y sus unidades económicas. Toda esa dinámica tiene en los estados de derecho el soporte de la confianza pública. El libro hace suya la tesis de que los buenos estados democráticos son sistemas de confianza pública. La confianza pública es la conjunción operativa de tres principios: el de cumplimiento, el de competencia y el de responsabilidad. El de cumplimiento manda ajustar la conducta a la norma jurídica o al imperativo moral, esto es, hacer las cosas que se deben; el de competencia o eficiencia, manda hacerlas bien; y el de responsabilidad manda, básicamente, mostrar claramente cómo se hicieron. ¿Cómo se tornan operativos esos principios? Con liderazgo de autoridad respetable, coordinación de capacidades y recursos, capital humano adecuado y controles internos y externos efectivos y oportunos. La vigencia y sostenibilidad de la confianza pública es una tarea de la política.

Básicamente, este libro ha intentado ser un esbozo de lo que es, o creemos debería ser, el Gobierno y la Administración para hacer del Estado (y obviamente del sistema político) un ente acreditado y legitimado ante los ojos de la ciudadanía. Aunque la hechura sea de un bosquejo, no por ello se desentiende de la necesidad de dejar uno o más aprendizajes. El Gobierno y la Administración son actuados y representados por personas que tienen a su disposición recursos financieros con los que obtienen bienes y servicios para producir y entregar otros bienes y servicios y realizar obras. De cómo se consiguen esos recursos financieros y en qué se aplican son la materia de la que tratan esencialmente las Finanzas Públicas. El Gobierno y la Administración deben ser buenos, en las formas y en la sustancia. Es la aspiración que mueve a la

ciudadanía a participar de la elección de sus representantes. Hay justificadas garantías de éxito cuando los distintos espacios institucionales del Gobierno y la Administración, donde se analizan los problemas públicos, se toman las decisiones normativas y operativas, se planifica la acción, se ejecuta lo planeado y presupuestado y se evalúa la acción, son ocupados y ejercidos por personas razonablemente idóneas, sensibles y bien inspiradas, éticas y atentas a sus respectivas responsabilidades. Esas personas, funcionarios y agentes, deben crear, mantener, operar y –en su caso- rectificar, sistemas de administración y control. Ese “conjunto de racionalidades” no caen del cielo. Se siembran en la tierra con activismo ciudadano prefiriendo y exigiendo buenos gobiernos y buenas administraciones. Cuando fructifican contribuyen a la acumulación de los capitales institucional y de confianza, tan indispensables para el desarrollo económico y humano.

A mediados del año 2024, vio la luz la Ley N° 27.742, llamada "Ley de bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos". No tiene asignada una sección especial de tratamiento, pero los capítulos pertinentes han recibido comentarios de las prescripciones de dicha ley en tanto se refieren a la temática de ellos (los capítulos). La ley se inicia declarando la emergencia pública en materia administrativa, económica, financiera y energética por el plazo de 1 año, a tono con lo cual realiza una delegación legislativa dentro de ciertas bases. Una de estas tiene que ver con el aseguramiento de la efectividad del control interno. En principio, la delegación tiene validez hasta el 10 de julio de 2025. El Título II de la ley aborda la "Reforma del Estado", desagregándolo en "Reforma administrativa", "Privatización", "Procedimiento administrativo" (modificaciones a la Ley N° 19.549), "Empleo público"

(modificaciones a la Ley N° 25.164). Una de las modificaciones al “Procedimiento administrativo” consiste en la creación del artículo 1° bis del que surge un listado de principios fundamentales, entre los cuales se encuentra el de “Buena Administración”, pero para el que no se da allí una definición de lo que realmente significa. Muy probablemente, las definiciones pertinentes vayan a ser formuladas por la reglamentación respectiva. Otra modificación a destacar, dentro de la misma área, es la introducción del sentido positivo del silencio de la administración, el que será de aplicación bajo ciertas circunstancias que determinará la reglamentación. Se puede consultar al respecto el Decreto N° 971/2024. En el Capítulo “Privatización” se retoman normas y procedimientos de la Ley N° 23.696, intensamente utilizada en los años '90, por supuesto que actualizados a la época. En el capítulo de este libro dedicado al Sistema de Control se ha dejado testimonio de los conos de sombras que se proyectaron sobre algunos de los actos de privatización consumados durante la década de los 90 del siglo XX y de los incumplimientos posteriores en que incurrieron ciertas empresas adjudicatarias de procesos de privatización.

Del resto de la ley, para lo que interesa a la temática de nuestro libro, habría que poner atención en el Régimen de Incentivos para Grandes Inversiones (RIGI), en la medida que admita la llegada de sus beneficios a obras de infraestructura, cuyo comitente o promotor sea el Estado, tan necesarias para reparar desmanes y omisiones como sucede en el caso de las que tienen carácter vial.

Obviamente, un cuerpo legal tan vasto y complejo va a requerir más normas reglamentarias, complementarias y aclaratorias. A la ocurrencia de ello y al andamio efectivo de la

letra legal, con sus derivaciones jurisprudenciales y doctrinarias, estaremos pendientes para la eventual emisión de apéndices con evaluaciones y comentarios o la reedición de esta misma obra.

## BIBLIOGRAFÍA GENERAL

Agüero, O. A., & Cloquell, S. M. (2019). Contabilidad pública y gobierno abierto: La situación argentina. *Revista de Contabilidad y Gestión*, 22(1), 15-35.

Aragón, Manuel: *Constitución y control del poder*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995.

Arata, L. M., & Luna, F. (2020). Evaluación de la implementación de las normas internacionales de contabilidad en la gestión financiera del gobierno provincial de Buenos Aires. *Cuadernos de Administración Pública*, 27(54), 45-68.

Aristóteles: *La Política*, Colección Austral – Espasa-Calpe, Madrid, 1989.

Atchabahian, Adolfo: *Régimen jurídico de la gestión y del control en la hacienda pública*, Depalma, Buenos Aires, 1996.

Bayetto, Juan: *Temas de contabilidad pública*, fascículo 2, Ediciones de la Facultad de Ciencias Económicas, Buenos Aires, 1950. Obra citada por Adolfo Atchabahian en *Régimen jurídico de la gestión y del control en la hacienda pública*.

Bozeman, Barry: *Bureaucracy and red tape*, Ed. Prentice Hall, NJ. 2000.

Bruno, Norberto y Schweinheim, Guillermo: *Control del Estado*, Colección Educar al Soberano, Ed. APOC, Buenos Aires, 2007.

Buisel Quintana, Hugo: *Principios para superar una Argentina decadente*, Ed. APOC, Colección “Educar al soberano”, Buenos Aires, 2009.

Cronología histórica argentina (1492-1930). Los primeros remates. Disponible en <https://elarcondelahistoria.com/los-primeros-remates-09041589>.

Collazo, Oscar Juan: *Administración pública*, Buenos Aires, 1981, t. 2, ob. Cit. Por Adolfo Atchabahian, *Régimen jurídico de la gestión y del control en la hacienda pública*, Depalma, Buenos Aires, 1996.

Corti, Horacio Guillermo: Derecho financiero, Buenos Aires, 1997.

Donahue, John D.: La decisión de privatizar. Fines públicos, medios privados, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1991.

Due, John: Análisis económico de los impuestos, 2° ed., El Ateneo, Buenos Aires, 1968.

Engels, Friedrich: El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado, Ediciones Akal, Madrid, 2017.

Falcón y Tella, Ramón: Derecho financiero y tributario, Servicio de Publicaciones Facultad de Derecho Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2013.

Fernández, M. A., & González, P. M. (2018). The impact of accounting reforms on transparency and accountability in Argentina. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 31(7), 1867-1892.

Fundación BBVA: Fronteras del Conocimiento. Comunicado de la concesión del “Premio en la categoría de Economía, Finanzas y Gestión de Empresas (quinta edición-2013)” al matemático y economista estadounidense Paul Milgrom, <https://www.premiosfronterasdelconocimiento.es/galardonados/paul-r-milgrom>

Fukuyama, Francis: La construcción del Estado: gobernanza y orden mundial en el siglo XXI, Ediciones B, México, 2004.

Furtado, Celso: La nueva dependencia: deuda externa y monetarismo, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1985.

García Vizcaíno, Catalina: Derecho tributario, Depalma, Buenos Aires, 1996.

Garrido García, Joaquín: La Nueva Gestión Pública: el nuevo modelo de administración pública en: Madrigal Barrón, P. y Carrillo Pascual, E. (Coordinadores), Nuevos tiempos, nuevos retos, nuevas sociologías. ACMS, Toledo, 2012.

Giuliani Fonrouge, Carlos M: Derecho financiero, 5° ed., Depalma, Buenos Aires, 1959.

Gordillo, Agustín: Tratado de derecho administrativo, Buenos Aires, 1975.

Griziotti, Benvenuto: Principios de ciencia de las finanzas, Depalma, Buenos Aires, 1959.

Groves, Harold: Finanzas Públicas, Villas, México, 1965.

Jones, P., & Smith, A. (2017). *The role of IPSAS in public sector accounting reform in Argentina. Journal of Accounting in Emerging Economies*, 7(1), 56-75.

Hobbes, Thomas: Leviatán o la materia, forma y poder de una república, eclesiástica y civil, Fondo de Cultura Económica, México, 1940).

Hynes, Luisa María: Control Gubernamental, [elcontrolpublico.blogspot.com](http://elcontrolpublico.blogspot.com), Buenos Aires, 2011.

Jarach, Dino: Análisis del Código Tributario para América Latina, en "Impuestos", t. XXIX.

Kelsen, Hans, Teoría pura del derecho, EUDEBA, Buenos Aires, 2019.

Kindleberger, Charles: Historia financiera de Europa, Ed. Crítica, Barcelona, 2011.

Licciardo, Cayetano: La importancia del presupuesto, artículo publicado en "La Nación" del 15/01/1998.

Martínez, Daniel Eduardo *et alii*: La distribución del presupuesto en el Sector Público Nacional: un análisis empírico sobre la composición del gasto público por funciones. Análisis comparativo de los decenios 1993-2002, 2003-2012 y 2013-2022. Informe del proyecto de investigación, UNLaM, San Justo, 2021.

Milgrom, Paul: entrevista radial del 15/10/2020, disponible en <https://www.bluradio.com/economia/>

Moore, Mark H.: Gestión estratégica y creación de valor en el sector público, Ediciones Paidós, Barcelona, 1998.

Mortati, Constantino: Instituciones de derecho público, Wolters Kluwer CEDAM, Milán, 1991.

Musgrave, Richard y Musgrave, Peggy: Hacienda Pública, México, 1992.

Natale, Alberto: Privatizaciones en privado, Ed. Planeta, Buenos Aires, 1993.

Neumark, Fritz: Principios de la imposición, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974.

Nino, Carlos Santiago: Un país al margen de la ley: la anomia como componente del subdesarrollo, Emecé Editores, Buenos Aires, 1992.

Nogueira, F. M., & Pires, P. (2018). Accountability in public sector accounting: Insights from Argentina. *Accountability, Governance and Performance Review*, 25(4), 324-345.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), [www.oecd.org/gov/contratacion-publica](http://www.oecd.org/gov/contratacion-publica).

Osborne, David y Gaebler, Ted: La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial, Ediciones Paidós Ibérica, primera edición, Barcelona, 1994.

Pressman, Jeffrey & Wildavsky Aaron: *Implementation*, University of California Press, Los Ángeles, 1984.

Przeworski, Adam: Regímenes políticos y crecimiento económico, en *Desarrollo Económico*, ISSN 0046-001X, Vol. 34, N°. 134, 1994, págs. 163-179.

Quintana, Hugo, Bruno, Norberto, Recagno, Federico y Dellavalle, Daniel: Para que el pueblo pueda saber de qué se trata, Ed. APOC, Colección “Educar al soberano”, Buenos Aires, 2016.

Real Academia de las Ciencias de Suecia: Comunicado del otorgamiento del “Premio Sveriges Riksbank en la Ciencia Económica en Memoria de Alfred Nobel” a los profesores estadounidenses Paul R. Milgrom y Robert B. Wilson, disponible en @NobelPrize, 12/10/2020.

Robbins, Stephen: Comportamiento organizacional, Prentice Hall, 8va. Ed., México, 1999.

Rosanvallon, Pierre: El Buen Gobierno, Ed. Manantial, Buenos Aires, 2015.

Rosen, Harvey: Hacienda Pública, Séptima Edición, Ed. Mac Graw Hill, Madrid, 2005

Rothbard, Murray Newton: *The ethics of liberty*, Humanities Press inc., Atlantic Highlands, NJ, 1982.

Saborido, Jorge: Sociedad, Estado, Nación. Una aproximación conceptual, Editorial Eudeba, Buenos Aires, 2002.

Sainz de Bujanda, Fernando: Lecciones de derecho financiero, Sección Publicaciones Universidad Complutense, Madrid, 1979.

Schedler, Andreas: ¿Qué es la rendición de cuentas? Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México, 2004.

Smith, Adam: Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones, 1776, libro IV, cap. 2., disponible en la web.

Suárez Fernández, Luis: Historia social y económica de la edad media europea, Espasa-Calpe, Madrid, 1984.

Taine, Hippolyte: Los orígenes de la Francia contemporánea, Ed. La España Moderna, Madrid, 1922, digitalizado por la Biblioteca de Catalunya.

Torres, A. C., & Vidal, M. M.: *The impact of accrual accounting on financial reporting in Argentine public universities*. *Journal of Higher Education Management*, 35(4), 78-95, 2018.

Von Mises, Ludwig: Burocracia, espapdf.com, Madrid, 2005.

Weber, Max: Obras selectas, Editorial Distal, Buenos Aires, 2003.

World Bank: *Argentina: Public sector accounting and financial management review*. Washington, DC, 2020.

## CUESTIONARIO PARA AUTOEVALUACIÓN Y ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE

1. Los órganos y entes de propiedad y/o con personalidad estatal, gestionando recursos para cumplir funciones gubernativas, formular y ejecutar políticas, y producir y proveer bienes y servicios, constituyen el.....(*Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Administrador, Sector Privado, Sector Público*). Coloque en el espacio en blanco la expresión correcta de las que figuran entre paréntesis.
2. ¿Cuáles son los tres elementos que, de acuerdo con Mortati, se conjuntan para construir el concepto de Estado? Menciónelos en los apartados que se abren a continuación.
  - a) .....
  - b) .....
  - c) .....
3. El Estado es siempre una organización incompatible con el crecimiento y el buen funcionamiento del mercado. ¿Verdadero? ¿Falso? ¿Por qué?
4. A la luz de los tres cuadros de la imagen, identifique y describa los elementos caracterizadores del modelo burocrático en su forma pura o clásica.



5. “La administración pública es una burocracia expandida y parasitaria que complica nuestras vidas” ¿Quién se expresó así? Indague y diga qué impresión le deja esa frase.
6. Las causas del descrédito del Estado, en general, y de la administración pública, en particular, de acuerdo con la visión de la escuela de la “Nueva Gestión Pública”, hay que encontrarlas en.....  
 .....  
 .....  
 .....  
 (describa en cuatro líneas el problema y la solución que propone el modelo).
7. Observe atentamente la imagen de abajo y diga dónde encuentra errores de ubicación en la foto.



8. El artículo 8° de la Ley N° 24.156 define, por enumeración de componentes, al Sector Público Nacional No Financiero. Observe la tipología que se transcribe a continuación y diga si, de acuerdo con el texto vigente de la citada norma, está completa o está faltando algún tipo de ente.

“a) Administración nacional, conformada por la administración central y los organismos descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las instituciones de seguridad social;

b) Empresas y sociedades del Estado que abarca a las empresas del Estado, las sociedades del Estado, las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.

Serán aplicables las normas de esta ley, en lo relativo a la rendición de cuentas de las organizaciones privadas a las que se hayan acordado subsidios o aportes y a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté, a cargo del Estado Nacional a través de sus jurisdicciones o entidades”.

**9.** Las Finanzas Públicas se ocupan de cómo los gobiernos recaudan....., de cómo se ..... ese....., y de los efectos de estas actividades en la..... y en la.....Complete el espacio en blanco utilizando la palabra que corresponda, de acuerdo con la definición lógica del tema (especies, donaciones, bienes, economía, ahorra, despilfarra, sociedad, gasta, dinero, cuentas, intereses, vida. Aclaración: En el texto una misma palabra se usa dos veces).

**10.** Las Finanzas Públicas deben servir.....públicas. Las ..... públicas son tales en cuanto el Estado las asume como propias y se dispone a satisfacerlas, él directamente, o a hacerlas satisfacer, dentro de un marco legal, por personas o entidades privadas. El nacimiento y la evolución del Estado se explican por la existencia de.....

públicas,..... que surgen de la vida colectiva, y que no pueden ser satisfechas en forma individual. Estas.....pueden originarse en intereses y valores de una comunidad, de un colectivo de gente que comparte una experiencia histórica o una tradición cultural.

La palabra faltante refleja uno de los términos de la finalidad primordial de las Finanzas Públicas. ¿Cuál es? Escribala en los espacios en blanco.

- 11.** El gasto público, como actividad financiera del Estado, tiene una ostensible apariencia monetaria, pero su existencia y ejecución pueden estar respondiendo al propósito de conseguir o realizar ciertos objetivos de economía general. ¿Cuáles serían los tres más notorios de ellos? Enúncielos a continuación:.....

.....

- 12.** La administración financiera comprende el conjunto de.....  
.....que hacen posible la obtención de los..... y su aplicación al cumplimiento de los objetivos del..... Complete los espacios en blanco recurriendo al texto de la Ley N° 24.156.

- 13.** Observe los entes que se mencionan a continuación: Jefatura de Gabinete de Ministros; Organización de los Estados Americanos (OEA); Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Agencia de Recaudación y Control Aduanero (ARCA); Correo Argentino Sociedad Anónima, Banco Central de la República Argentina (BCRA); Instituto Financiero para el Pago de Retiros y Pensiones Militares; Banco de la Nación Argentina; Ente

Binacional Yacyretá. Subraye los entes que, a su juicio, estarían alcanzados por los términos del artículo 8º de la Ley N° 24.156.

**14.** El proceso presupuestario incluye las siguientes instancias o acciones:

**a)** Formulación.

**b)**-----

**c)**-----

**d)** Evaluación.

**e)** Control.

Complete los apartados en blanco.

**15.** Determine si la siguiente afirmación es verdadera o falsa y justifique brevemente su respuesta.

“El presupuesto puede ser visto como un instrumento de programación económica y social toda vez que tiene que formularse y expresarse en una forma tal que permita a cada una de las personas responsables del cumplimiento de los objetivos concretos y del conjunto orgánico de acciones correspondientes, encontrar en él una verdadera “guía de acción” que elimine o minimice las necesidades de decisiones improvisadas”.

**16.** El resultado financiero del ejercicio es la diferencia entre:

- i.** Los recursos corrientes y los gastos corrientes.
- ii.** Los recursos totales percibidos y los gastos totales pagados.
- iii.** Los recursos corrientes y los gastos corrientes excluidos los intereses de la deuda.
- iv.** Los recursos totales percibidos y los gastos totales devengados.

Señale el/los enunciado/s correcto/s.

**17.** Indique si la siguiente afirmación es verdadera o falsa.

“De acuerdo con la Ley N° 24.156, de Administración Financiera, y su reglamentación, el resultado presupuestario del ejercicio se establece computando los ingresos percibidos y los gastos pagados.”

**18.** Deberá indicar si la determinación del resultado presupuestario según las leyes anteriores de contabilidad y la legislación vigente (Ley 24.156) difiere porque:

- La Ley vigente incorpora el momento del devengado para la imputación preventiva del gasto.
- La ley vigente incorpora el momento del devengado para la imputación definitiva del gasto.
- La ley vigente reemplaza la imputación preventiva por el momento del compromiso.

**19.** Una operación de crédito público es:

- a) La apertura de una carta de crédito documentario para exportación.
- b) La venta de bienes y servicios producidos por un ente del Sector Público, el cual otorga al comprador plazo para realizar el pago.
- c) Un acto administrativo para generar confianza en el Gobierno.
- d) La contratación o emisión de deuda pública.

Identifique el/los enunciado/s correcto/s.

**20.** Una Letra de la Tesorería emitida a descuento el 11/06/202N para vencer a los 30 días de esa fecha ha sido clasificada como

deuda pública de la administración nacional con base en el artículo 82 de la Ley N° 24.156. ¿Es correcto el criterio aplicado? Fundamente.

**21.** El Sistema de Tesorería comprende el conjunto de órganos, normas y procedimientos que intervienen en.....

.....,que configuran el flujo de fondos del sector público, así como en la custodia de las.....que se generan (Completar).

**22.** En materia de información contable financiera, la Cuenta de Inversión contiene: (i) Los estados de ejecución presupuestaria; (ii) El estado de situación y movimientos del Tesoro; (iii) El estado de situación de la Deuda Pública; (iv).....(Completar).

**23.** Determine si la siguiente afirmación es verdadera o falsa y justifique brevemente su respuesta.

“La Cuenta de Inversión es el documento a través del cual el Presidente de la Nación presenta semestralmente a la consideración del Congreso, los resultados de la gestión financiera de su gobierno con el objeto de que se pueda comprobar que los recursos han sido gastados o invertidos en los programas en la forma aprobada en el presupuesto de egresos, que resume y cierra todo el proceso administrativo contable y proporciona los datos precisos para juzgar la gestión financiera y la situación de la Tesorería, desde el punto de vista contable, administrativo y jurisdiccional”.

**24.** La Cuenta de Inversión (artículo 95, Ley N° 24.156) contiene uncapítulo dedicado al “Estado de Situación de la Deuda Pública”. Ubique en la web la Cuenta de Inversión 2023 (Argentina. gob.ar). Una vez allí, encuentre la Separata correspondiente a Deuda Pública y dentro de ella el Anexo correspondiente a “Inventario de la Cartera de títulos de la Deuda Pública del Gobierno Nacional al 31/12/2023”. Identifique tres títulos en moneda nacional y tres en moneda extranjera. Escriba sus respectivas denominaciones.

**25.** El Balance General de la Administración Central es básicamente un estado contable que recoge las cuentas corrientes y de capital para arribar a los resultados económicos y financieros del ejercicio ¿Verdadero? ¿Falso? ¿Por qué?

**26.** Observe el estado contable que figura copiado en la página 148. Diga de qué se trata y calcule con los números respectivos de las partidas pertinentes indicadores o *ratios* de liquidez corriente, prueba ácida, solvencia y endeudamiento.

**27.** ¿Cuál es la arquitectura constitucional del control del poder? ¿Cuáles son los principios y garantías plasmados en la Constitución Nacional para hacer efectivo ese control?

**28.** El Sistema de Control Interno comprende:

**a)** Los instrumentos de control previo y posterior incluidos en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimientos y la auditoría interna.

**b)** La auditoría interna exclusivamente.

**c)** La auditoría externa y la auditoría interna en forma integrada.

Señale el/los enunciado/s correcto/s.

- 29.** El ámbito de control de la Auditoría General de la Nación está circunscripto exclusivamente al detalle de jurisdicciones, entidades y entes que realiza el artículo 8º de la Ley 24.156 ¿Verdadero? ¿Falso? ¿Por qué?
- 30.** La libre elección del contratista es la regla para la celebración de los contratos administrativos. ¿Verdadero? ¿Falso? ¿Por qué?
- 31.** Los "... contratos administrativos constituyen una especie dentro del género de los contratos, caracterizados por elementos especiales, como que una de las partes intervinientes es una persona jurídica....., que su objeto está constituido por un fin..... o propio de la administración y que llevan insertas explícita o implícitamente cláusulas.....del derecho privado". Complete los espacios en blanco. En la parte pertinente de este libro podrá encontrar una buena ayuda.
- 32.** "Donde hay cemento hay corrupción" es una frase o eslogan mundialmente difundido. ¿Cuál es el sentido coloquial de la expresión y qué implicancias tiene para la transparencia y la decencia de la gestión pública?
- 33.** ¿Qué son los beneficios de eficiencia social en la actuación del Sector Público y cómo podrían materializarse mediante los procedimientos de compras y contrataciones?
- 34.** "Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la.....La igualdad es la base del.....y de las....."Diga cuáles son las palabras que corresponde incluir en los espacios en blanco e indique a qué norma jurídica pertenece el párrafo transcripto.

**35.** “El pueblo tiene derecho a saber la conducta de sus representantes, y el honor de éstos se interesa en que todos conozcan la execración con que miran aquellas reservas y misterios inventados por el poder para cubrir sus delitos. El pueblo no debe contentarse con que sus jefes obren bien, debe aspirar a que nunca puedan obrar mal”. Haga sus propias reflexiones sobre la frase y diga cuáles serían las “contenciones” a construir, a nivel de la ciudadanía y de los poderes del Estado, para evitar la consumación de malos obrares administrativos.

**36.** Para las Naciones Unidas, la ética pública significa el....., ..... y.....cumplimiento de las funciones públicas. En la definición anterior van tres adjetivos que han sido omitidos deliberadamente para que usted los descubra y los escriba. Está permitido utilizar sinónimos y alterar el orden de aparición del texto original.

**37.** “En el ámbito público, la IA proporciona soluciones que mejoran la eficiencia en la gestión estatal, optimizan el diseño y la implementación de políticas, y mejoran la prestación de servicios esenciales en áreas como la salud, la educación, la seguridad, el transporte y el medio ambiente”. ¿Verdadero? ¿Falso? ¿Por qué?

**38.** Si bien los beneficios de la implementación de la inteligencia artificial en las diversas áreas del Sector Público suenan interesantes, su utilización plantea desafíos en términos de ética, privacidad y equidad que deben ser abordados de manera adecuada. ¿Cuáles son esos riesgos? ¿Cuáles serían las estrategias adecuadas de abordaje para mitigarlos?

**39.** “Los líderes elaboran normas no sólo mediante la promulgación de leyes y reglamentos, sino

también.....” Complete el pensamiento con lo que le indique su buen juicio y/o sus estudios.

**40.** ¿Cómo es la correlación entre las instituciones políticas y las económicas? ¿Cómo se determinan unas y otras?

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

**AGN:** Auditoría General de la Nación.

**ATs:** Administraciones Tributarias.

**BEPS:** Sigla en inglés de *Base Erosion and Profit Shifting* (“Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios”).

**BID:** Banco Interamericano de Desarrollo.

**CEPAL:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

**CGN:** Contaduría General de la Nación..

**COSO:** Sigla en inglés para el Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión *Treadway*, que elaboró la primera versión del Marco Integrado de Control Interno.

**CPS:** Compras o contrataciones sostenibles.

**ET AL.:** Abreviatura de la locución latina *et alii*, que significa “y otros”.

**FMI:** Fondo Monetario Internacional (IMF, según la sigla en inglés).

**GT:** Gasto/s tributario/s.

**IA:** Inteligencia Artificial.

**INTOSAI:** Sigla en inglés para Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

**JGM:** Jefatura de Gabinete de Ministros.

**OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

**OEA:** Organización de Estados Americanos.

**ONC:** Oficina Nacional de Contrataciones.

**ONCP:** Oficina Nacional de Crédito Público.

**ONGs:** Organizaciones no Gubernamentales.

**ONP:** Oficina Nacional de Presupuesto.

**ONU:** Organización de las Naciones Unidas.

**OP. CIT.:** Abreviatura para “opúsculo u obra citada”.

**QUI TAM:** Es una abreviatura de la frase en latín *Qui tam pro domino rege quam pro se ipso in haec parte sequitur*. Denuncia que realiza un ciudadano por administración fraudulenta de fondos públicos. La norma que reglamenta la acción ciudadana puede tener contemplado el pago de una recompensa.

**SIGEP:** Sindicatura General de Empresas Públicas (disuelta a partir del 1°/01/1993).

**SIGEN:** Sindicatura General de la Nación.

**TGN:** Tesorería General de la Nación.

**TCN:** Tribunal de Cuentas de la Nación (disuelto a partir del 1°/01/1993).

**UAI:** Unidad de Auditoría Interna.

**UNESCO:** Sigla en inglés para Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

# TEMAS DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS

**2ª EDICIÓN - 2025**

"El Estado tiene una administración enfocada en sus aspectos financieros. Es ella la que facilita el cumplimiento de los deberes del Estado y la ejecución de los planes, programas y proyectos del gobierno. La acción no surge de la nada. La inician y sostienen sus agentes, funcionarios y empleados, que siguen políticas, objetivos, normas y procedimientos. Durante el proceso se generan nuevas normas, se obtienen recursos e insumos para el funcionamiento, se los organiza y coordina, y se producen los bienes y servicios que la misma administración requiere y los que la sociedad y los ciudadanos necesitan y demandan".