

475  
AÑO XIV, SERIE II, n° 58

1926, may

# REVISTA DE CIENCIAS ECONÓMICAS

PUBLICACIÓN DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
CENTRO DE ESTUDIANTES Y COLEGIO  
DE GRADUADOS

## DIRECTORES

**Ing. F. Pedro Marotta**

Por la Facultad

**Adelino Galeotti**

Por el Centro de Estudiantes

**Enrique Julio Ferrarazzo**

Por el Centro de Estudiantes

## REDACTORES

**Dr. Guillermo Garbarini Islas**

**Dr. Juan Aguirre**

Por la Facultad

Por los Graduados

Por el Centro de Estudiantes

## ADMINISTRADOR

**Juan C. Chamorro**



DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN  
CALLE CHARCAS, 1835  
BUENOS AIRES

La Dirección no se responsabiliza de las afirmaciones, los juicios y las doctrinas que aparezcan en esta Revista, en trabajos suscritos por sus redactores o colaboradores.

# Régimen financiero y contabilidad de las obras públicas nacionales

---

SUMARIO : I. Introducción. — II. Autorización de los recursos. — III. Tiempo de validez de los créditos autorizados. — IV. Qué debe entenderse por « saldos » a los efectos de la ley 10.285. — V. Cancelación de los créditos por la Contaduría general de la Nación. — VI. Efectos de la sanción de leyes de duodécimos o de prórrogas de la ley de presupuesto. — VII. Origen de los recursos para obras públicas. — VIII. Clases de obras a ejecutar con fondos de empréstitos. — IX. Contralor parlamentario de la gestión financiera y administrativa del Poder ejecutivo en materia de obras públicas. — X. Contralor administrativo; contabilidad del producto e inversiones de los empréstitos y contabilidad de previsión de las obras públicas. — XI. Planes de obras públicas y correlativos de finanzas. — XII. Desequilibrios financieros producidos por las obras públicas. — XIII. Conclusión.

## I

### INTRODUCCION

Nos ocupamos en este artículo de las principales normas, de naturaleza legislativa, reglamentaria o establecidas por la costumbre, que presiden entre nosotros a la autorización de los recursos y gastos para la ejecución de las obras públicas nacionales.

Entendemos por obras públicas nacionales aquellas que se construyen por cuenta del tesoro de la Nación (art. 1° de la ley 775); pero limitamos nuestro estudio al caso de las obras que se autorizan por partidas especiales en la ley anual de presupuesto.

No consideramos, por lo tanto, las normas relativas a las obras que ejecutan, para el cumplimiento de sus fines, organismos de la administración con individualidad financiera (como las Obras sanitarias de la Nación, los ferrocarriles del Estado, etc.), y las que

se llevan a cabo con fondos originados y destinados en régimen permanente por una ley especial para una clase de obras determinada (construcción de caminos de acceso a las estaciones ferroviarias con fondos de la ley 5315, por ejemplo).

Las principales disposiciones a consultar sobre esta materia están contenidas en las leyes 428 (de contabilidad), 3954 (ley Berduc), 10.285 (ley Demarchi), en el decreto reglamentario de esta última ley, de fecha octubre 9 de 1925, y en las resoluciones del ministerio de Obras públicas de fechas octubre 9 de 1925 (sobre datos a suministrar en los pedidos de créditos al Congreso para obras públicas a autorizarse por las leyes de presupuesto) y 23 de enero de 1926 (sobre contabilidad de previsión de las obras públicas).

## II

### AUTORIZACION DE LOS RECURSOS

Establece la ley 10.285, por su artículo 1º, disposición *a*, que no podrá incluirse en la ley general de presupuesto, ni autorizarse por leyes especiales, ninguna inversión de fondos destinados a iniciar, continuar o ampliar obras públicas cuyos presupuestos respectivos no hayan sido aprobados previamente por el Poder ejecutivo.

Las razones de esta medida son obvias. « Una de las causas del desbarajuste financiero — dijo en la Cámara de diputados el autor del proyecto primitivo de esta ley — se debe a las obras públicas que han exigido desembolsos muy superiores a los presupuestados. » Interrogado el mismo autor durante la discusión parlamentaria sobre si los diputados podían iniciar proyectos de obras públicas, respondió : « Pueden iniciarlos ; lo que no se puede es votar sumas sobre obras públicas que aun no se sepa cuánto van a costar ; se puede presentar un proyecto sobre una obra cualquiera, pero después de hacer el presupuesto que se puede pedir al Poder ejecutivo. » Y en la Cámara de senadores, el miembro informante expresó : « El proyecto de que se trata, y que es ya sanción de la Cámara de diputados, tiende a reglamentar el procedimiento para el ejercicio de las facultades del Congreso cuando se pronuncia sobre determinada materia, de acuerdo con la potestad que le confiere el artículo 67, inciso 28º, de la Constitución.

« Establece normas permanentes a los trabajos públicos y leyes del Congreso que autoricen fondos a este fin, con el propósito de poner a cubierto este género de sanciones de la improvisación, que

tiene todos los peligros, y no pocas veces es de efectos perniciosos para la economía del Estado.

« En el fondo, el proyecto dispone que ninguna de las cámaras del Congreso podrá sancionar leyes de obras públicas sin que previamente se haya hecho un estudio técnico y completo de las obras por las oficinas del Poder ejecutivo, y que si hubiera una iniciativa surgida del Congreso para realizar una obra pública, ella deberá ser mandada estudiar antes de pronunciar su sanción.

« Frecuentemente se ha visto iniciar la construcción de una obra pública sin mayor estudio, sin que la técnica haya demostrado que es realmente beneficiosa, ni la relación que lógicamente debe existir entre su costo y su utilidad.

« En esta forma no es posible meditar sobre las diversas soluciones que una obra pública puede tener cuando se busca obviar los inconvenientes que ofrece, sin la presión de intereses comprometidos y hacerla menos costosa y más benéfica.

« De aquí resulta que las obras de carácter fundamental se han iniciado con una partida en el presupuesto. Cuando la obra ha comenzado a ejecutarse o en el curso de ella, se evidencian recién sus defectos, ya de concepción, ya del procedimiento iniciado. Pero se ha malgastado el dinero del Estado; es necesario que no se pierda; la obra debe continuar; y al final de ella resulta que las ingentes sumas empleadas no conciben con su utilidad.

« Me parece que si siempre se hubiera observado el procedimiento lógico, parsimonioso y precavido que establece esta reglamentación, la Nación no habría tenido oportunidad de arrepentirse de algunas obras públicas iniciadas.

« El proyecto está compenetrado de los consejos que nacen de la dura experiencia que a este respecto tiene el país. Estos motivos indujeron a la Comisión de obras públicas a acogerlo y recomendarlo a la consideración del Senado. »

Se prevé también por la ley 10.285 (art. 3º) el caso en que los fondos votados para una obra resulten insuficientes, sea que esta comprobación se haga antes de iniciar los trabajos o en el curso de ejecución de los mismos : el Poder ejecutivo deberá, entonces, proponer al Congreso la ampliación o modificación de la ley que autorice el gasto, acompañando los planos y presupuestos de la obra o de la ampliación en debida forma.

Los propósitos de orden, de previsión y de economía de estas medidas son evidentes; sin embargo, los resultados obtenidos en la práctica han sido exiguos, por falta de estricto cumplimiento a las mismas.

## III

## TIEMPO DE VALIDEZ DE LOS CREDITOS AUTORIZADOS

El artículo 1° de la ley 428 establece que el ejercicio del presupuesto principia el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de cada año, y el artículo 43 de la misma ley establece que el 31 de marzo de cada año quedará cerrado por el ministerio de la ley el ejercicio del presupuesto del año anterior y el de los demás créditos abiertos por leyes especiales o acuerdo, en su caso, del Poder ejecutivo, produciendo esta clausura los efectos siguientes :

« Los créditos de que hasta entonces no se hubiese hecho uso, quedan sin valor ni efecto, salvo que la ley o el acuerdo del Poder ejecutivo ordene su continuación.

« El Poder ejecutivo no podrá girar cantidad alguna sobre el ejercicio cerrado.

« Las órdenes de pago de que hasta el mismo día no se hubiese sentado la respectiva partida en los libros de la Contaduría general, correspondiente al ejercicio cerrado, harán parte del siguiente, siempre que una ley abra, para su pago, el crédito especial o extraordinario que se necesite, y los saldos a favor del tesoro público que se quedaran debiendo en los distintos ramos de entrada, pasarán al ejercicio del siguiente año, de que harán igual parte. »

Y la ley 3954 (ley Berduc), por sus artículos 3° y 4° establece, ratificando y reiterando disposiciones de la ley de contabilidad, que los gastos que autoricen las leyes especiales sólo tendrán imputación a las mismas durante el ejercicio en que fueren dictadas, debiendo en lo sucesivo entrar a figurar detalladamente en el presupuesto general subsiguiente.

Es decir que, salvo autorización especial por ley, o acuerdo del Poder ejecutivo, éste no puede, después del 31 de diciembre de cada año, ordenar servicios previstos en el presupuesto cerrado, o leyes que autoricen gastos, pero puede pagar, después de esa fecha, los gastos originados en el ejercicio anterior, siempre que las órdenes de pago correspondientes hayan sido registradas en los libros de la Contaduría general de la Nación hasta el 31 de marzo subsiguiente.

Por el artículo 43 de la ley de contabilidad se prevé la posibilidad de excepciones a esta regla general, pero se establece que estas excepciones deben ser determinadas por leyes especiales o acuerdo, en su caso, del Poder ejecutivo.

Ahora bien, para las obras públicas nacionales, la ley 10.285,

por su artículo 2º, ha establecido un caso de excepción a la citada regla general : « Los saldos de las partidas que la ley general de presupuesto asigne para la ejecución de cada obra pública, quedarán disponibles de un año para otro, no pudiendo cancelarse el crédito correspondiente, abierto en los libros de la Contaduría general, hasta tanto el Poder ejecutivo establezca por decreto que la obra se ha terminado y pagado en su totalidad. »

También son claras las razones de esta medida : no hay tiempo, a veces, durante el ejercicio del presupuesto, para efectuar los trámites y formalidades administrativas necesarias para asegurar la correcta inversión de los dineros fiscales en las obras públicas (estudios, licitaciones, etc.) ; por otra parte, la ejecución de una obra puede requerir más de un año de tiempo y la caducidad del crédito respectivo obligaría a suspender los trabajos hasta que se arbitrasen nuevos fondos, con perjuicio para los trabajos ya iniciados que quedasen a la intemperie, o a demorar los pagos, acrecentando los gastos, por trabajos de conservación, o, en casos de obras por contrato, por los intereses que se deben abonar a los empresarios de acuerdo con la ley de obras públicas.

En el caso, frecuente, de que la obra se lleve a cabo con fondos provenientes de un empréstito, hay otra razón a favor de esta medida : los fondos, obtenidos mediante una operación de crédito a largo plazo, para un destino determinado, quedarían, a la caducidad de la partida que autoriza el gasto, sin aplicación al fin previsto por la ley ni a gastos ordinarios de la administración, dado el origen de estos recursos.

#### IV

QUE DEBE ENTENDERSE POR « SALDOS » A LOS EFECTOS DE LA LEY 10.285

*Prima facie*, se entendería de una simple lectura de la ley 10.285 (disposición del artículo 2º, transcrita en el párrafo precedente) que « saldo » es la diferencia o resto entre el importe de una partida autorizada por la ley de presupuesto y el total de las imputaciones efectuadas a la misma partida durante el ejercicio del presupuesto.

Esta interpretación, así limitada, podría llevar a la conclusión de que, cuando durante el ejercicio del presupuesto no se hubiesen efectuado imputaciones a una partida, no habría « saldo » en el momento del cierre del ejercicio, y que, por lo tanto, la partida en cuestión debería caducar.

Por decreto de octubre 9 de 1925, reglamentario de la ley 10.285, el Poder ejecutivo ha establecido que existe « saldo » también en el caso de que no se haya efectuado ninguna imputación a la partida; para que exista « saldo » es condición suficiente, de acuerdo con el decreto citado, que el monto de las imputaciones no alcance al de la partida respectiva (aunque este monto sea cero) y de que el Poder ejecutivo no haya decretado el cierre de la cuenta correspondiente en los libros de la Contaduría general de la Nación. En otros términos : son « saldos » todos aquellos créditos autorizados por el Congreso y no cancelados por decretos del Poder ejecutivo, ya sean créditos totales o restos de créditos.

Para fundar esta interpretación, el Poder ejecutivo ha tenido en cuenta las siguientes razones :

Que, según la ley 10.285, la única forma de cancelar los créditos autorizados por el Congreso para la ejecución de los trabajos públicos es la de que el Poder ejecutivo determine que las obras han sido concluidas y pagadas; que esa determinación solamente puede ser hecha por intermedio del ministerio de Obras públicas, con arreglo a las prescripciones de la ley 3727 de organización de los ministerios, y en razón de que la Contaduría general de la Nación no puede proceder al respecto por propia autoridad o interpretación exclusiva; que la falta de imputación de una partida para obras públicas no puede ser interpretada como una resolución del Poder ejecutivo de no realizar la obra, atento a que la ley 10.285 exige terminantemente un pronunciamiento categórico al respecto, hecho por decreto, y a que, por otra parte, aquella circunstancia podría ser motivada por la necesidad de llenar previamente trámites indispensables (nuevos estudios, compra y escrituración de terrenos, negociación de títulos, etc.), o de esperar que el monto del crédito se acrecienta mediante nuevas autorizaciones para poder emprender los trabajos sin el riesgo de una inmediata o muy cercana paralización por agotamiento de los fondos; que, por otra parte, la propia ley 10.285 no sólo no determina que los trabajos públicos que autoricen las leyes de presupuesto deben necesariamente ser iniciados en el ejercicio correspondiente para que no se anule el crédito respectivo sino que prescribe los casos en que debe diferirse su iniciación (cuando antes de iniciarse una obra el Poder ejecutivo se apercibiera de que la suma total o anual votada es insuficiente, en cuyo caso el Poder ejecutivo deberá proponer al Congreso la ampliación correspondiente, acompañando el proyecto y presupuesto de la obra en debida forma, o cuando la obra se pague con el producto de títulos de deuda, en cuyo caso los títulos deberán ser previamente emitidos y vendidos, o solamente emitidos en caso que el contratista hubiera



convenido con el Poder ejecutivo recibir el pago en títulos, en vez de dinero efectivo); que la continuación de créditos establecida por la ley 10.285 concuerda con lo previsto por la ley de contabilidad en su artículo 43, donde se determina con amplitud que *los créditos* que no se hubiesen utilizado después del cierre del ejercicio podrán continuar vigentes si la *ley* o el acuerdo de gobierno, en su caso, así lo dispusiese; que tratándose de trabajos públicos que en la casi totalidad de los casos se llevan a cabo con el producto de la negociación de títulos de deuda no es admisible que después de negociados los títulos se opere la caducidad de la autorización para gastar, porque, en tal caso, sucedería que cancelada la autorización pero subsistiendo el recurso se le daría a éste un destino distinto del establecido por la ley y contrario por completo al carácter de la operación; que la falta de imputación a un crédito no le quita al mismo su carácter de « saldo », toda vez que tratándose de dinero o de fondos no es necesario, de acuerdo con la definición técnica y gramatical de esa palabra que exista sólo un « resto » para que haya saldo, tanto más cuanto el régimen de contabilidad que establece la ley 10.285 es análogo al de una cuenta corriente; que como los gastos regidos por la ley 10.285 no se hacen efectivos con recursos del ejercicio financiero en que ellos se realizan sino con títulos de deuda interna cuya emisión ha sido autorizada por las leyes de presupuesto correspondientes a los años en que las inversiones fueron autorizadas, es obvio que el reconocimiento y la efectividad o pago de los créditos respectivos no puede aparejar desequilibrio en las demás finanzas de la administración; y que surge de la letra y de la discusión parlamentaria de la ley 10.285 que el Congreso, al dictarla, ha tenido por mira principal la de desprender a las obras públicas de los rigorismos de forma establecidos, en cuanto a la caducidad de créditos, por la ley de contabilidad, para que ellas puedan ser realizadas sin tropiezos.

La disposición de que se trata, relativa a partidas que no hayan tenido imputaciones durante un ejercicio financiero, ha dado término a interpretaciones opuestas que, en años anteriores, llevaron a la anulación de partidas no utilizadas en el ejercicio financiero para el cual fueron votadas.

## V

### CANCELACION DE LOS CREDITOS ABIERTOS POR LA CONTADURIA GENERAL DE LA NACION

De conformidad con los fundamentos expuestos en el párrafo anterior, y a los efectos de la cancelación de los créditos que no han

de ser utilizados (ya se trate de sobrantes de créditos correspondientes a obras concluídas y pagadas totalmente, o de créditos totales correspondientes a obras que no convenga o no sea posible ejecutar), el citado decreto de octubre 9 de 1925, en su parte dispositiva, establece que antes del 30 de junio de cada año el Poder ejecutivo, por intermedio del departamento de Obras públicas, procederá a declarar por decreto y previo informe de las reparticiones técnicas correspondientes y de la dirección general de Contabilidad cuáles son las obras autorizadas por las leyes de presupuesto que se hayan terminado y pagado en totalidad en el ejercicio inmediato anterior, para que la Contaduría general de la Nación pueda cancelar las cuentas respectivas, conforme a lo que establece el artículo 2° de la ley 10.285, debiendo el Poder ejecutivo declarar, en el mismo decreto y con igual objeto, cuáles son aquellas obras públicas autorizadas por el Congreso en ejercicios anteriores cuya ejecución no puede realizarse; además, para facilitar el cumplimiento de la ley 10.285, el ministerio de Obras públicas informará a la Contaduría general de la Nación antes del cierre del ejercicio financiero dispuesto en el artículo 43 de la ley de contabilidad cuáles son las obras o estudios del ejercicio o ejercicios anteriores cuyos créditos no hayan tenido imputación pero que, ello no obstante, se proponga llevar a cabo el Poder ejecutivo, a efecto de que se mantengan abiertos el o los créditos autorizados.

## VI

### EFFECTOS DE LA SANCION DE LEYES DE DUODECIMOS O DE PRORROGAS DE LA LEY DE PRESUPUESTO

Entre nosotros, a falta de ley de presupuesto, se sigue ordinariamente el procedimiento de poner en vigencia el presupuesto del ejercicio vencido, por medio de leyes de duodécimos o de prórrogas determinadas hasta que se sanciona una nueva ley de presupuesto.

A pesar de que se ha discutido si, en estos casos, se deben considerar ampliados los créditos para obras públicas, y de que han habido opiniones contrarias dentro y fuera de la administración, en la práctica se ha admitido que las leyes de prórroga del presupuesto amplían proporcionalmente el importe de todas las partidas o créditos en forma tal que éstos se reproducen íntegramente cuando la prórroga llega a durar doce meses.

Contra la interpretación referida se ha observado : 1° que reali-

zada la obra con los fondos acordados en el ejercicio de un presupuesto, o no realizada por no ser posible o conveniente su ejecución, ninguna razón impone la apertura de un nuevo crédito para la misma obra; 2º que para pagar las obras públicas se autoriza, en general, al Poder ejecutivo, por medio de disposiciones insertas en la ley de presupuesto, a efectuar operaciones de crédito determinadas en su monto y condiciones, y que no se podría ampliar las partidas destinadas para las diferentes obras sin autorizar nuevamente al Poder ejecutivo para realizar nuevas operaciones de crédito.

La primera de las observaciones referidas presupone, para el caso en que sea factible la ejecución de la obra, que los fondos acordados antes de la prórroga del presupuesto alcanzan para realizar los trabajos previstos. Ahora bien : puede suceder lo contrario, sea por una defectuosa confección del proyecto o presupuesto de la obra, o por variación de las condiciones que se tuvieron en cuenta para la ejecución de los trabajos, o porque siendo muy elevado el costo total de la obra se haya previsto que su desarrollo se hará en varios años mediante la inclusión de partidas sucesivas en las leyes de presupuesto. En estos casos, si se considera que las leyes de duodécimos o de prórroga del presupuesto no arbitran nuevos recursos, puede resultar antieconómica para el Estado la suspensión de los trabajos a la espera de una nueva ley de presupuesto.

Se deduciría de lo expuesto la conveniencia de que el Congreso, al sancionar leyes de duodécimos o de prórrogas del presupuesto, determinase, en base de informes del Poder ejecutivo, cuáles de los créditos para obras públicas deberían ser ampliados y en qué proporción, y que autorizase correlativamente al Poder ejecutivo a emitir nuevos títulos de deuda pública.

Pero tal temperamento resultaría casi siempre, en la práctica, de imposible realización, pues, por regla general, las leyes de duodécimos o de prórroga del presupuesto, se sancionan en circunstancias apremiantes, con quórum estricto y no es posible discutir modificaciones a la ley anterior.

De ahí que por razones de orden práctico y de conveniencia pública, la resolución concreta de esta cuestión para cada caso particular debe competir, con las limitaciones que veremos luego, al poder administrador. Es decir que, con las referidas limitaciones, el Poder ejecutivo debe en cada ocasión determinar concretamente, para cada obra pública, las consecuencias que sobre sus créditos debe tener la sanción de una ley de duodécimos o de prórroga del presupuesto.

Y si se admite que el Poder ejecutivo está autorizado a ampliar en parte o totalmente los créditos para obras públicas, a raíz de

prórrogas del presupuesto, debe admitirse, lógicamente, que también está autorizado para obtener los recursos correspondientes.

Las limitaciones aludidas más arriba podrían ser las siguientes :

1ª La relación entre el aumento de la partida o crédito considerado y la duración de la prórroga del presupuesto no podrá ser mayor que la relación entre el importe íntegro de la partida y un período de doce meses. En otros términos : el Poder ejecutivo podrá ampliar una partida, a raíz de una prórroga del presupuesto, proporcionalmente a la duración de ésta, pero entendiéndose que es necesario el decurso de un período de doce meses para que se pueda reproducir íntegramente la partida.

2ª Si en la ley de presupuesto subsiguiente a la que hubiese sido prorrogada figurase una partida para la misma obra cuyos créditos anteriores hubiesen sido ampliados por el Poder ejecutivo en virtud de prórrogas del presupuesto anterior se considerará que las ampliaciones hechas por el Poder ejecutivo se refunden, y no se adicionan, en ningún caso, con la partida correspondiente de la nueva ley. Si estas ampliaciones fuesen mayores que el importe de la nueva partida, podrán quedar subsistentes íntegramente sólo en el caso de que ya hubiesen sido comprometidas para gastos.

3ª El Poder ejecutivo podrá ampliar una partida solamente en el caso de que la obra pública correspondiente tenga proyecto y presupuesto aprobados y comunicados por el Poder ejecutivo al Congreso antes de la sanción de la prórroga del presupuesto, y esta ampliación podrá hacerse únicamente hasta cubrir dicho presupuesto. No podrá ampliar, por lo tanto, los créditos de aquellas obras que, al sancionarse la prórroga del presupuesto, carezcan de proyectos y presupuestos aprobados y comunicados al Congreso, ni podrá ampliar los créditos de las obras que, teniendo proyectos y presupuestos aprobados y comunicados al Congreso, vayan a ser ampliadas o modificadas, si estas ampliaciones o modificaciones no hubiesen sido proyectadas, presupuestadas y comunicadas al Congreso antes de la prórroga del presupuesto.

4ª El Poder ejecutivo deberá dar cuenta anualmente al Congreso, al presentar el proyecto de ley de presupuesto general de gastos y recursos, de las ampliaciones de créditos para obras públicas que haya efectuado en virtud de prórrogas de la ley de presupuesto anterior.

La primera y la segunda de las limitaciones precitadas son de orden financiero, exclusivamente; la tercera de dichas limitaciones se deriva del espíritu de la ley 10.285; y la cuarta de ellas responde a fines de control parlamentario, asunto del cual nos ocuparemos más adelante.

Sin entrar en consideraciones sobre este asunto, el Poder ejecutivo ha establecido, por el mencionado decreto de fecha octubre 9 de 1925, que si en virtud de prórrogas condicionales, parciales o globales de las leyes de presupuesto el monto de los créditos autorizados para una obra se acrecentara en forma tal que sobrepasara al costo calculado que se haya hecho conocer al Congreso para la misma, el ministerio de Obras públicas no podrá utilizar ese exceso o sobrante de crédito, aun cuando él fuera necesario para ampliaciones o modificaciones, salvo que esas prórrogas de las leyes de presupuesto hayan sido votadas después de comunicarse al Congreso el aumento de costo de la obra, en cuyo caso podrá ser empleado ese crédito.

Esta limitación presupone la primera de las limitaciones anteriormente expuestas y coincide con la segunda de ellas. Establecida por decreto, corre el riesgo de ser derogada por el mismo poder que le ha dado forma. Convendría dar el carácter de ley a las limitaciones vistas anteriormente, incorporándolas así al conjunto de prescripciones dictadas por el Congreso que rigen esta materia.

## VII

### ORIGEN DE LOS RECURSOS PARA OBRAS PUBLICAS

Entre nosotros, las obras públicas, por regla general, se costean con fondos provenientes de la negociación de títulos de crédito público. Es decir, que se reparte en el tiempo, sobre varias generaciones, por medio de empréstitos, la carga de las obras públicas.

Se impone, en consecuencia, por un principio de justicia social y por razones de buena administración :

- 1° Estudiar cuidadosamente los gastos que han de efectuarse con estos recursos para determinar si corresponde o no que sean atendidos con fondos de empréstitos;
- 2° Ejercer un contralor severo sobre el manejo de estos fondos.

## VIII

### CLASES DE OBRAS A EJECUTAR CON FONDOS DE EMPRESTITOS

La ejecución de una obra pública con fondos provenientes de empréstitos debe estar justificada :

- a) O por consecuencias económicas directas (redituar utilidades directas que cubran los gastos de amortización e intereses del capital

empleado). Por ejemplo : si se trata de la pavimentación de un camino, la construcción del firme estará plenamente justificada si la economía obtenida en los gastos de transporte por los usuarios del camino es mayor que los gastos de amortización e intereses del capital empleado);

b) O por consecuencias económicas indirectas (beneficios económicos nacidos indirectamente, a raíz de la construcción de la obra, que compensen los gastos de establecimiento y explotación de ésta). Por ejemplo : desarrollo de la agricultura e industrias en una región a raíz de la construcción de una obra de riego;

c) O por razones fundamentales de otro orden, pero de las que se infiera claramente la conveniencia de la ejecución de la obra y la procedencia de su pago en el tiempo por varias generaciones (razones de orden político, militar, etc.). Como ejemplo, citaremos la construcción de ferrocarriles para comunicar zonas del país que no ofrecen alicientes al capital privado.

Es necesario excluir, desde luego, obras cuya duración sea inferior a la de amortización del empréstito, y gastos ordinarios de conservación o funcionamiento de las obras ya construídas.

Debemos advertir, a este respecto, que por una práctica irregular se viene incluyendo en las leyes de presupuesto, en el anexo de trabajos públicos (que se atiende con fondos de empréstitos), partidas para conservación de edificios fiscales, de monumentos públicos, de puentes y caminos, de obras de irrigación, etc.

## IX

### CONTRALOR PARLAMENTARIO DE LA GESTION FINANCIERA Y ADMINISTRATIVA DEL PODER EJECUTIVO EN MATERIA DE OBRAS PUBLICAS

No nos referimos al contralor legislativo *a posteriori* de las inversiones establecido por el inciso 7° del artículo 67 de la Constitución (« aprobar o desechar la cuenta de la inversión »), contralor que, como se sabe, no se efectúa, prácticamente, entre nosotros. Nos referimos a otra clase de contralor, más necesario, que se impone como una consecuencia de la ley 10.285 y que actualmente no ejercita el Congreso en razón, probablemente, de que no se ha apercibido de la importancia de la gestión financiera y administrativa que puede realizar el Poder ejecutivo, amparado por la ley 10.285, para la ejecución de las obras públicas.

Año tras año el Congreso vota nuevas partidas para obras públicas (o reproduce parcial o totalmente las de ejercicios anteriores,

en virtud de prórrogas del presupuesto), y, al hacerlo, nada sabe sobre los créditos que, como saldos de partidas o arrastres de años anteriores, se propone utilizar el Poder ejecutivo conjuntamente con los que abre cada nueva ley de presupuesto. Ignora, asimismo, si el Poder ejecutivo ha obtenido ya, por negociación de títulos, los recursos correspondientes a esos saldos.

Y estos saldos no son, como podría suponerse, pequeñas sumas. A título ilustrativo de la importancia que pueden tener los mismos recordaremos que, por decretos recientes, el Poder ejecutivo se propone invertir en el corriente ejercicio (año 1926) la suma de 66.962.996,72 pesos moneda nacional, en obras públicas, con cargo a saldos de créditos de ejercicios anteriores. Este importe sería probablemente mayor si en el año 1922 no hubiese regido el mismo presupuesto que en el año 1921, y en los años 1924 y 1925 el mismo presupuesto que en 1923, circunstancias que, reduciendo el número de obras diferentes autorizadas, han reducido también el número de créditos correspondientes a obras diferentes, susceptibles de dar saldos utilizables.

Para la confirmación o rectificación, según corresponda, por el Congreso, de la gestión financiera y administrativa del poder ejecutivo en materia de obras públicas sería necesario que éste, anualmente, al presentar al Congreso el proyecto de ley de presupuesto para el ejercicio siguiente, le comunicase los siguientes datos, relativos a cada obra pública en ejecución o no pagada totalmente que haya de motivar gastos en el ejercicio siguiente (sea por prosecución de los trabajos o por cuentas pendientes), o que haya de iniciarse en él o en los ejercicios siguientes (obras nuevas o que ya figuren en los presupuestos anteriores, pero que no se hayan iniciado por no ser suficientes los créditos sancionados, u otras causas) :

- a) Presupuesto de la obra, aprobado por el Poder ejecutivo y comunicado al Congreso;
- b) Suma de los créditos aprobados para la obra (ejercicios anteriores y en curso);
- c) Crédito que se propone para el nuevo ejercicio;
- d) Suma total invertida en la obra en ejercicios anteriores;
- e) Estimación o cálculo de la suma a invertir en el ejercicio en curso.

Si las previsiones del Poder ejecutivo son justas, es evidente que, al iniciarse el ejercicio para el cual se propone el proyecto de ley de presupuesto, se tendrá que el saldo de créditos en esa fecha, a utilizar en el nuevo ejercicio, será la diferencia entre *b* y la suma  $d + e$ , y este saldo, más la cantidad *c* deberá ser el importe total calculado a invertir en la obra en el nuevo ejercicio.

Para obras que no figuren en los presupuestos ya aprobados, (obras nuevas), es evidente que serán nulos los datos *b*, *d* y *e*.

Imponiendo al Poder ejecutivo la obligación de suministrar el dato *a*, presupuesto de la obra, aprobado y comunicado al Congreso, el Parlamento puede verificar si el Poder ejecutivo cumple las prescripciones de la ley 10.285 (art. 1º y 3º), relativas a la preparación, aprobación y comunicación al Congreso de proyectos y presupuestos de obras, como trámite previo a la sanción de créditos para éstas.

En las leyes de presupuesto sancionadas después de la ley 10.285 se prevé el origen de los recursos (emisión de títulos de crédito) para afrontar los gastos correspondientes al dato *c* (crédito propuesto en el nuevo ejercicio). Nada se dice — como ya hemos expresado —, sobre los recursos y gastos correspondientes a los arrastres de ejercicios anteriores que se efectuarán en el nuevo ejercicio.

Dos casos pueden presentarse al iniciarse el período para el cual se proyecta la ley de presupuesto :

1º El Poder ejecutivo obtuvo ya en los ejercicios respectivos anteriores, por emisión de títulos, los recursos correspondientes a dichos saldos o arrastres y cuenta con ellos. En este caso, nada habría qué observar al empleo de esos recursos;

2º El Poder ejecutivo se dispone a utilizar saldos de créditos de ejercicios anteriores, pero no cuenta con los recursos respectivos por no haber emitido en su oportunidad los títulos de créditos correspondientes a dichos saldos. En este caso se sobreentiende, en nuestra práctica administrativa, que el Poder ejecutivo está autorizado a emitir los títulos necesarios para obtener recursos equivalentes a esos saldos. En consecuencia, se admite que el Poder ejecutivo puede realizar en el nuevo período, con destino a obras públicas, empréstitos por sumas mayores que las consignadas en la ley de presupuesto de este período.

Por el decreto ya citado, de fecha octubre 9 de 1925, el Poder ejecutivo ha establecido que, una vez aprobada la ley de presupuesto de cada año, y a la mayor brevedad, el ministerio de Obras públicas hará conocer al de Hacienda el importe aproximado que, con cargo a esa ley y en ese año, se proponga invertir en los trabajos públicos que la misma autorice, a efecto de que este último departamento regule la emisión de títulos, y que, con el mismo objeto, el departamento de Obras públicas hará conocer al de Hacienda, antes del 30 de marzo de cada año, el importe aproximado de las obras que con cargo a los fondos retenidos en virtud de la ley 10.285 se proponga realizar en ese año, debiendo en el informe correspondiente deter-



minar en detalle a qué año corresponden los recursos que se propone utilizar.

Por tratarse de operaciones de crédito que se efectúan en épocas diferentes de las de su autorización y atento a que pueden haberse producido cambios fundamentales en la situación interna y externa del país, el Congreso debe conocer la posibilidad de esas operaciones y el alcance de las mismas, para observarlas en caso que no fuesen convenientes y para, en todo caso, poder prever en toda su amplitud la actividad económica y financiera del Estado en el nuevo período.

Es necesario, a tales efectos, que el Poder ejecutivo, al enviar al Congreso el proyecto de ley de presupuesto, exprese, además del importe de los saldos de créditos que se propone invertir en obras públicas, el origen de los recursos correspondientes. Esta información debería comprender los siguientes datos, referentes, no ya a cada obra pública en particular, sino al conjunto de ellas :

α) Saldo de los recursos provenientes de empréstitos ya realizados o a realizar en el ejercicio en curso ;

β) Estimación o cálculo del producido de los empréstitos realizados o a realizar en el ejercicio en curso ;

γ) Estimación de las inversiones en el ejercicio en curso (suma de los datos *c* anteriores de todas las obras) ;

δ) Saldo probable de recursos, al iniciarse el nuevo ejercicio, para atender arrastres de los anteriores (diferencia entre la suma  $\alpha$  más  $\beta$  y la cantidad  $\gamma$ , o sea,  $\alpha + \beta - \gamma$ ) ;

ε) Estimación o cálculo de las inversiones en el nuevo ejercicio correspondientes a saldos de créditos de los anteriores (diferencia entre la suma de los datos *b* y la suma de los datos *d* y *e* anteriores) ;

ζ) Estimación o cálculo de los recursos necesarios, a obtener por emisión de títulos en el nuevo ejercicio, para atender los saldos de créditos anteriores (diferencia entre  $\epsilon$  y  $\delta$ ).

Se observará quizá, leyendo lo que precede, que esta información, por ser demasiada extensa y complicada, no debería figurar en una ley de presupuesto.

Notemos, al respecto, que es posible expresar los datos *a*, *b*, *c*, *d* y *e* en la misma lista o planilla de créditos o partidas propuestas para obras públicas, del tipo adoptado hasta el presente en nuestras leyes de presupuesto, siempre que se agregue al costado de la misma cinco columnas verticales para inscribir en ellas, frente a cada partida, en la misma línea horizontal, los cinco datos *a*, *b*, *c*, *d* y *e*. Y en cuanto a los datos  $\alpha$ ,  $\beta$ ,  $\gamma$ ,  $\delta$ ,  $\epsilon$ , y  $\zeta$ , es fácil ver que pueden ser expresados en un párrafo de lectura corriente.

Podría observarse, además, que con fines de contralor se pide al Poder ejecutivo una compleja información; que es una tendencia

general en las naciones americanas de origen latino el complicar la legislación; que debemos inspirarnos en el espíritu práctico de los americanos del norte; y que, con las nuevas normas de contralor se entorpecería aún más la rápida y económica ejecución de las obras públicas.

Esta observación sólo podría nacer de un examen superficial de la cuestión o de un conocimiento incompleto de las instituciones norteamericanas y de las causas que, entre nosotros, dificultan la ejecución de las obras públicas.

Véase, como ilustración, lo que la ley de presupuesto y contabilidad, de fecha junio 10 de 1921, exige al presidente de los Estados Unidos de Norte América. Esta ley fué dictada para elevar el nivel, muy bajo, de eficiencia de los servicios públicos y para poner término a los despilfarros alarmantes de los dineros fiscales. Transcribimos a continuación las secciones 201 a 206 de dicha ley :

« Sección 201. El presidente, en el primer día de cada período ordinario de sesiones, transmitirá al Congreso el presupuesto, que contendrá en sumario y detalle :

« a) Las evaluaciones (*estimates*) de los gastos y créditos (*appropriations*) necesarios a su juicio para la marcha del gobierno en el período fiscal siguiente; salvo las evaluaciones correspondientes a la rama legislativa del gobierno y a la Suprema Corte de los Estados Unidos, que serán transmitidas al presidente antes del 15 de octubre de cada año, y serán incluídas por él en el presupuesto sin revisión;

« b) Los cálculos de recursos del gobierno para el año fiscal siguiente, de acuerdo (1) a las leyes vigentes en la época en que el presupuesto se transmite y también (2) según los proyectos rentíficos que se hubiese incluído en el presupuesto;

« c) Los gastos y recursos del gobierno durante el último año fiscal completo (2);

« d) Cálculo de los gastos y recursos del gobierno durante el año fiscal en curso;

« e) El monto de los créditos anuales, permanentes o de otro carácter, incluso los saldos de los créditos de los años fiscales anteriores, disponibles para gastar durante el año fiscal en curso en el 1º de noviembre de tal año;

« f) Balance de (1) la condición del tesoro al fin del último año fiscal completo, (2) cálculo de la conducción del tesoro al final del año fiscal en curso, y (3) cálculo de la condición del tesoro al finalizar el año fiscal siguiente, si las propuestas financieras contenidas en el presupuesto son adoptadas;

« g) Todos los hechos esenciales relativos a la deuda consolidada y otras deudas del gobierno;

« *h*) Todos los estados financieros y datos que en su opinión sean necesarios o deseables para hacer conocer en todos sus detalles posibles la situación financiera del gobierno.

« Sección 202. *a*) Si el cálculo de recursos para el año fiscal siguiente, de acuerdo a las leyes vigentes cuando el presupuesto es transmitido, más los fondos se calcula tendrá el tesoro al final del año fiscal en curso, disponibles para gastar en el año fiscal siguiente, son mayores que los gastos calculados para el año fiscal siguiente, el presidente, en el presupuesto, presentará al Congreso proyectos de nuevos impuestos, empréstitos u otros medios apropiados para colmar el déficit calculado;

« *b*) Si el conjunto de los recursos calculados y de las cantidades en el tesoro es mayor que los gastos calculados para el año fiscal siguiente, proyectará lo que en su opinión requieren los intereses públicos.

« Sección 203. *a*) El presidente, de tiempo en tiempo, puede transmitir al Congreso evaluaciones suplementarias o adicionales respecto a los créditos y gastos que a su juicio (1) son necesarios a causa de leyes promulgadas después de la transmisión del presupuesto, o (2) son requeridos por el interés público. Acompañará estos cálculos de una exposición de motivos, y explicará las razones de su omisión en el presupuesto;

« *b*) Siempre que las evaluaciones suplementarias o adicionales alcancen a un total que, de haber sido contenido en el presupuesto, hubiese requerido que el presidente formulara las recomendaciones de la subdivisión *a* de la sección 202, tendrá que hacer las mismas recomendaciones.

« Sección 204. *a*) A no ser que en esta ley se disponga de otro modo, el contenido, orden y disposición de las evaluaciones de créditos y los estados de gastos y cálculos de gastos contenidos en el presupuesto o transmitidos de acuerdo a la sección 203, y las notas y otros datos presentados con ellos, se conformarán a las prescripciones de la ley vigente.

*b*) Las evaluaciones de crédito globales contenidas en el presupuesto o transmitidas de acuerdo a la sección 203, serán acompañadas de estados demostrativos que indiquen en el detalle y la forma necesarias para informar al Congreso, la manera de gastar dichos créditos y los créditos correspondientes al año fiscal en curso y el último año fiscal completo. Tales estados reemplazarán a los de igual carácter requeridos por la ley actual.

« Sección 205. El presidente, a más del presupuesto, transmitirá al Congreso en el primer lunes de diciembre de 1921, para el servicio del año fiscal que termina en junio 30 de 1923 solamente, un presu-

puesto alternativo, que será preparado en la forma y monto y de acuerdo al sistema de clasificación y distribución de los ítems que, en su opinión fuese mejor, con las notas y cuadros explicativos que pudieran ser necesarios para indicar en qué lugar los ítems comprendidos en el presupuesto están contenidos en el presupuesto alternativo.

« Sección 206. Ninguna evaluación o pedido de créditos y ninguna solicitud de aumento de un ítem de una evaluación o pedido de créditos, y ninguna recomendación acerca de la forma en que se allegarán recursos al gobierno, serán sometidos al Congreso o cualquier comisión del mismo, por funcionarios o empleados de cualquier departamento, a no ser a solicitud de cualquiera de las Cámaras del Congreso. »

La inclusión de los datos a que nos hemos referido, en nuestras leyes de presupuesto, no puede trabar la ejecución de las obras públicas. Sólo en casos excepcionales podría basarse en ellos el Congreso para rectificar la gestión financiera o administrativa del Poder ejecutivo o para imponerle nuevas normas al respecto. Ningún contralor puede ser eficaz sin publicidad amplia, periódica y detallada, y ninguna oportunidad mejor para el contralor público que la ofrecida, anualmente, por el Congreso al sancionar la ley de presupuesto.

Normas de otra clase son las que actualmente embarazan, dificultan y encarecen la ejecución de nuestras obras públicas. Ellas se encuentran principalmente en la ley contabilidad (ley 428 de octubre 13 de 1870) y en la ley de obras públicas (ley 775, de julio 10 de 1875) y se refieren principalmente a los formulismos y trámites excesivos exigidos para la aprobación de los proyectos, para la realización de las licitaciones, adjudicaciones, contratos, para el pago de certificados, cuentas, etc. El examen y crítica de dichas normas saldría de los límites de este trabajo.

Para terminar este punto, consignaremos que el ministerio de Obras públicas, por resolución de fecha octubre 9 de 1925, ha dispuesto que en lo sucesivo las reparticiones de ese ministerio, al formular sus pedidos de créditos a autorizarse por las leyes de presupuesto, lo hagan en planillas conteniendo los siguientes informes, debiendo los datos *a*, *b* y *c*, determinarse con referencia a una fecha que fijará oportunamente el ministerio, que será uniforme para todo el anexo de trabajos públicos y la más próxima posible a la de solicitud de los fondos :

- a) Costo calculado de la obra;
- b) Invertido en la obra;
- c) Créditos acumulados en virtud de la ley 10.285;

d). Cantidad que se pide, debiendo efectuarse la previsión contemplando la conveniencia de habilitar cuanto antes la obra.

Establece, además, la citada resolución ministerial que dichas planillas serán enviadas por el conducto que corresponda al Congreso, debiendo recabarse, en la forma que corresponda, que las leyes de presupuesto que se sancionen en lo sucesivo sean impresas en planillas, indicando, aparte de la cantidad votada, los datos *a* y *c*.

Para dictar esta resolución, el ministerio se ha fundado en que esos datos son necesarios : para facilitar el cumplimiento de las prescripciones establecidas en la ley 10.285 tendientes a asegurar que las sanciones de créditos que vote el Congreso con destino a obras públicas se basen en estudios técnicos previos hechos por el Poder ejecutivo; para evitar que se acuerden créditos insuficientes o inferiores a los convenientes, pues, en tal caso, el Poder ejecutivo se vería obligado a ejecutar los trabajos en forma lenta y a mantener sin rendimiento las inversiones realizadas por un término mayor que el necesario, aparte de lo oneroso que resultaría el sostén del plantel de instalaciones y de personal y de la desmejora que sufrirían las obras en ese exceso de tiempo; y para obtener del Poder legislador el reconocimiento expreso y público del importe que demandará la construcción y de la necesidad de arbitrar nuevos créditos en el futuro para no dejar inconclusa la obra, pues implicaría tal reconocimiento la consignación de esos datos, no sólo en los antecedentes que se envíen al Congreso pidiendo los créditos sino también en las leyes mismas de presupuesto.

## X

### CONTRALOR ADMINISTRATIVO; CONTABILIDAD DEL PRODUCTO E INVERSIONES DE LOS EMPRESTITOS Y CONTABILIDAD DE PREVISION DE LAS OBRAS PUBLICAS

El contralor parlamentario, en la forma vista en el párrafo anterior, implica para el poder administrador la obligación de llevar al día, o con muy poco atraso, una contabilidad separada, especial, de los productos de empréstitos y de las inversiones de los mismos.

Esta contabilidad es necesaria, además, para asegurar la afectación de los fondos de empréstitos a las inversiones para las cuales se ha autorizado la realización de éstos.

Independientemente de la anterior, las reparticiones que efectúan gastos en obras públicas deben llevar una contabilidad especial, de

previsión, que les permita conocer en cualquier momento el monto de los créditos o recursos disponibles, las inversiones ya realizadas e imputadas, los compromisos contraídos que hayan de originar desembolsos posteriores (imputaciones provisorias), los saldos efectivos (diferencia entre el monto de los recursos y las inversiones ya realizadas), y los saldos de que se dispondría considerando no sólo las inversiones ya realizadas e imputadas sino también los compromisos contraídos (imputaciones provisorias). Esta contabilidad es indispensable para el conocimiento completo del estado financiero de cada obra y para evitar que se produzcan gastos o compromisos en descubierto, es decir, compromisos para los cuales no existan los recursos correspondientes.

Por resolución de fecha enero 23 de 1926, el ministerio de Obras públicas ha implantado un sistema de contabilidad de previsión en las reparticiones de su dependencia que persigue la obtención de los resultados indicados.

## XI

### PLANES DE OBRAS PUBLICAS Y CORRELATIVOS DE FINANZAS

Antes de la sanción de la ley 10.285, la realización de un plan de obras públicas y correlativo de finanzas, sin una ley especial, era prácticamente imposible, pues la caducidad anual de las partidas, y la desafectación correspondiente de los recursos autorizados, y el riesgo de que no se incluyesen los saldos necesarios en el presupuesto subsiguiente hacían poco menos que imposible la ejecución sistemática y ordenada de las obras públicas.

La vigencia de la ley 10.285, y la circunstancia de que las obras públicas se construyan con fondos provenientes de empréstitos han creado, en cuanto a planes dobles de trabajos públicos y de finanzas se refiere, un régimen intermedio entre el que existía antes de la sanción de la mencionada ley y el seguido en otros países, consistente en ejecutar los programas de obras públicas mediante la previsión de los gastos y recursos correspondientes en cuentas especiales o presupuestos extraordinarios, vigentes hasta la realización total del plan e independientes de los presupuestos anuales de gastos y recursos ordinarios de la administración.

En el régimen actual, proyectada una obra y arbitrados los recursos correspondientes en un determinado período financiero, el Poder ejecutivo puede proseguirla en los ejercicios siguientes, sin preocuparse de la caducidad de la ley de presupuesto que autorizó

las obras (pues, como hemos visto, la ley 10.285 establece la continuidad de los saldos de los créditos para obras públicas), y puede proyectar e incluir en los presupuestos de los ejercicios subsiguientes las obras que complementen a las ya autorizadas y desarrollar así un plan o programa definido, pues los puntos, ya aprobados de este plan, no están sujetos a variación o desautorización, por modificación anual de los créditos o por supresión de éstos, como ocurría antes de la vigencia de la ley 10.285.

Así ha podido el Poder ejecutivo iniciar algunos planes de obras públicas y seguirlos desarrollando al presente, sin perjuicio de proponer al Congreso, cada año, obras nuevas, ajenas a dichos planes, por iniciativa propia o a pedido de gobiernos provinciales, municipalidades, particulares, etc.

Al conjunto de obras de este modo resultante se agregan las que, por sugestión de legisladores, anualmente ordena el Congreso.

Hay, pues, en la ejecución de nuestros trabajos públicos, una parte que es resultado de un plan metódico, trazado con anticipación (obras que, en general, son consecuencia de obras ya autorizadas por iniciativa del Congreso o del Poder ejecutivo), y otra parte que es el resultado de la acción legislativa del momento, determinada por circunstancias ajenas a los planes ya trazados.

Para obviar los inconvenientes de la improvisación, de las solicitudes electorales, de los pedidos no justificados de particulares influyentes, y de la falta de estudio, de método y de orden en la ejecución de las obras públicas, se ha reconocido con frecuencia la necesidad de establecer un plan de obras públicas previamente estudiado y determinado, a desarrollar en un período de tiempo prudencial y sin el aditamento de nuevas obras que hagan perder al plan sus líneas generales o distraigan los recursos ya arbitrados para la realización del mismo.

La aplicación de este principio — él que es inatacable desde un punto de vista teórico — presenta, en la práctica, numerosas dificultades. Señalaremos las principales :

En primer término, observemos que un plan general de obras públicas — cuya concepción y determinación con previsión y acierto es ya un problema —, debe ser votado por el Congreso, y que éste, por las representaciones y mandatos que traen los hombres que lo forman, difícilmente aprobará un vasto programa de obras, a regir durante un tiempo más o menos largo, sin modificarlo y alterarlo para satisfacer numerosos intereses regionales. Véase, como ejemplo, lo que sucedió con el plan aprobado en Francia, en el año 1879. Preparado por M. de Freycinet, ministro de Trabajos públicos, modificado después por las cámaras para contentar a numerosas circuns-

cripciones electorales, dispersó los esfuerzos financieros de la República en numerosos puntos del territorio, destinando, por ejemplo, grandes sumas para puertos de importancia secundaria, a expensas de los puertos de primer orden que quedaban sin los trabajos de consideración necesarios para responder a las necesidades siempre crecientes de la navegación y para mantenerse a la altura de los puertos rivales extranjeros.

En segundo término, apuntemos la dificultad de obtener el acatamiento al plan, ya sancionado, durante el período que dure su desarrollo, por el país, en general, y por el Congreso, en particular, cuya voluntad y poder para decretar nuevos gastos no tienen límites, prácticamente, entre nosotros. El acatamiento al plan implica el abstenerse de ordenar nuevas obras públicas durante un largo período; numerosos intereses locales no satisfechos por el plan deberán acallar entre tanto sus solicitudes, las que podrán ser legítimas y justificadas, sobre todo en el caso de que se hayan cometido errores al sancionar el plan. ¿Qué fuerza, qué norma jurídica podría impedir al Congreso dictar nuevas leyes, ordenando nuevas obras con prescindencia del plan? El programa aprobado sería una ley, y otra ley podría modificar a ésta; demasiada experiencia tenemos de lo que sucede al respecto, cualquiera que sea el sistema, orden o jerarquía en que se quiera clasificar las leyes dictadas por el Congreso. Se correría el riesgo, aun en el caso de que el plan aprobado fuese bueno, de imponer al país una carga muy grande por la acumulación excesiva de obras públicas autorizadas.

Hemos de referirnos nuevamente a estas deficiencias del sistema actual, en el último parágrafo de este trabajo.

## XII

### DESEQUILIBRIOS FINANCIEROS PRODUCIDOS POR LAS OBRAS PUBLICAS

Las obras públicas han producido frecuentes y profundos desequilibrios en las finanzas nacionales. Hemos anotado ya varias de las causas de esos desequilibrios. Señalemos, otra, importante :

En un país como el nuestro, cuyo utillaje (obras públicas en general) aun no está formado, los gastos de establecimiento (cuenta capital) son considerables, y se justifica, como hemos visto, que se recurra, para atenderlos, al empréstito.

Ahora bien, es evidente que si, partiendo de este principio, se planean obras y se ejecutan los trabajos y los empréstitos no se



realizan, se producirá una perturbación profunda en las finanzas de la Nación.

Tal es lo que ocurre cuando se ordenan obras a atender con el producto de títulos de deuda pública y se ejecutan los trabajos sin haber obtenido previamente la realización de los recursos.

Para prevenir esta causa de desequilibrio financiero, el Senado agregó, en la discusión de la ley 10.285, el artículo 4º, cuyo texto dice : « Si la ley ordenando una obra pública autorizara la emisión de títulos de deuda para su pago, no podrá empezarse o contratarse la obra sino después que los títulos hayan sido vendidos, o en caso contrario, si el contratista hubiera convenido con el Poder ejecutivo recibir el pago en títulos en vez de dinero efectivo. »

En la discusión parlamentaria, el autor de este agregado expresó, refiriéndose a la ley mencionada (especialmente a las disposiciones que hemos examinado anteriormente), que la consideraba como un caso particular para las obras públicas de las leyes ya existentes en Francia, Estados Unidos e Inglaterra, en el sentido de que el Parlamento no puede introducir ninguna reforma en el presupuesto que aumente un proyecto enviado por el Poder ejecutivo sino por medio de un proyecto tramitado como una ley en las cámaras, con el objeto de evitar los gastos propuestos por improvisación de éstas. Y agregó, refiriéndose al artículo 4º por él propuesto : « Con esta ley y con la adición que propongo (artículo 4º), se habrá dado un gran paso en el sentido de llegar al equilibrio de los presupuestos para no tener déficit. A esta imprevisión se deben los déficits enormes que tratamos de salvar. Las Obras de salubridad han requerido que se les adelante de rentas generales 170 ó 180 millones de pesos, y ahí están los títulos autorizados por leyes especiales y presupuestos para quedar invendibles, como ha declarado el ministro de Hacienda. »

Indiquemos, de paso, otra causa de déficit en materia de obras públicas : el pago de éstas con títulos en vez de dinero efectivo, sistema inconveniente no sólo por las pérdidas que produce debidas a los quebrantos, comisiones e intereses de intermediarios, etc., sino también porque deja en manos del contratista la colocación y venta de los títulos, operación delicada que puede afectar el crédito del país.

## XIII

## CONCLUSION

En el desarrollo de este trabajo hemos señalado las principales deficiencias del régimen actual en materia de finanzas y contabilidad de las obras públicas nacionales.

Hemos visto que algunas de esas deficiencias desaparecerían con el cumplimiento de la legislación vigente, que otras se deben a vacíos o fallas de ésta y que, para eliminar todas las imperfecciones del régimen actual no bastarían los recursos que, de acuerdo con la Constitución y las leyes, pudiesen arbitrar los poderes públicos.

Diríamos que estas deficiencias se deben a que el Estado, en general, y en particular el nuestro, ha sido organizado en vista, esencialmente, de sus funciones políticas, con despreocupación casi absoluta de sus funciones económicas.

Mejorar nuestras instituciones y, correlativamente, aumentar, por la instrucción, la capacidad del pueblo para gobernarse, es tarea que debemos afrontar y que ha de realizarse, sea que tengamos o no fe en el éxito de la misma, pues no podríamos, en ningún caso, sustraernos a la ley de la evolución sin término que preside el destino de los seres y de las cosas.

Buenos Aires, mayo 7 de 1926.