

Revista

de

Ciencias Económicas

PUBLICACION DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
CENTRO DE ESTUDIANTES Y COLEGIO
DE GRADUADOS

DIRECTORES

Enrique Forn

Por la Facultad

Vicente García González

Por el Centro de Estudiantes

Jacobo Wainer

Por el Colegio de Graduados

SECRETARIO DE REDACCION

Carlos E. Daverio

REDACTORES

Egidio C. Trevisán

Silvio Pascale

Por la Facultad

J. Domingo Mestorino

Por el Centro de Estudiantes

Esteban Balay

Por el Colegio de Graduados

AÑO XXIII

MARZO DE 1935

SERIE II, N° 164

DIRECCION Y ADMINISTRACION

CALLE CHARCAS 1835

BUENOS AIRES

de Rodolfo I. Vázquez

La evolución industrial del Estado y la contabilidad pública (*)

I.—CARACTERES GENERALES

La actividad industrial de la mayoría de los Estados modernos es el resultado de un proceso lento y gradual. Ha tomado formas definitivas y figura francamente incorporado al programa de las gestiones ordinarias del Estado.

“Las actividades del Estado aumentan cada vez más. El antiguo Estado-gendarme sólo tuvo a su cargo la policía, la justicia y la defensa exterior. Hoy el Estado-Providencia interviene en todos los aspectos del bienestar y progreso colectivos. Al multiplicar sus actividades, el Estado invade la esfera de acción que en otrora estaba reservada a la iniciativa privada. Contra esta absorción protestan las escuelas individualistas, alegando que el esfuerzo privado es condición “sine qua non” de la civilización, mientras que las escuelas colectivistas atribuyen al Estado la misión de impedir la explotación del débil por el fuerte, del pobre por el rico, y proteger al hombre así contra la opresión de sus semejantes como contra sus propios vicios o debilidades”.

Es indudable que la tesis de esta última escuela es la que se ha ido abriendo camino en las democracias contemporáneas.

La humanidad, en el cumplimiento de la ley de la evolución continua que preside el destino de los seres y las cosas tiende siempre a su felicidad y con ese sentido ciego y

(*) BIBLIOGRAFÍA: *Daniel Antokoletz*: “Elementos de Derecho Constitucional y Administrativo”.

Exequiel Ramos Mejía: “Un plan de obras públicas y finanzas”. Memoria de la Comisión de Racionalización de la Administración Nacional, 1933|34.

Estudio de la Contabilidad de la Dirección General de Agricultura de la Nación, practicado en 1929, por la comisión integrada por los contadores Sres. J. Deolindo Reynoso Larrazábal, Germán Romano, Daniel Lozado y de la que formó parte el autor de estas líneas.

lógico de las leyes físicas trata de buscar fórmulas adecuadas a sus aspiraciones.

Hoy, puede hablarse con propiedad de un Estado industrial, por las formas especiales que han ido tomando ciertos servicios públicos y por la organización de los entes encargados de administrarlos. Con el objeto señalado, el Estado incorpora a su servicio los elementos físicos y humanos necesarios para satisfacer los servicios públicos.

II.—LAS LEYES DE CONTABILIDAD Y DE OBRAS PÚBLICAS NO PREVEN AL ESTADO INDUSTRIAL

El advenimiento del Estado industrial lo ha sido a despecho —si cabe el término— del régimen legal en materia de Contabilidad y Obras Públicas.

La Ley de Obras Públicas parte del supuesto que todas las construcciones por cuenta del Tesoro Nacional serán realizadas mediante licitación pública o privada, circunscribiendo la acción de la administración a la fiscalización, recepción y pago de las obras conducidas por terceros.

Es, pues, dentro de ese criterio, que la Contaduría General de la Nación ha formulado, en distintas circunstancias de tiempo, objeciones al sistema de *construir por administración*.

Con el correr de los años los presupuestos de gastos de la Nación, si bien sin abandonar su molde clásico de balance preventivo, han ido incorporando los elementos de juicio necesarios para inferir la actividad industrial a que nos venimos refiriendo. Tal sucede con las cuentas especiales con erogaciones incorporadas o no a los mismos, que, francamente, la ponen de manifiesto realizando una ligera lectura de los preceptos de la ley 12.150 (de presupuesto para el año 1935) y la N° 11.672, que se ha dado en llamar *complementaria permanente de presupuesto* y que puede considerarse como complementaria de la ley de Contabilidad, en razón de la materia y por su carácter estable.

III.—LOS PRESUPUESTOS. LA CONTABILIDAD PREVENTIVA Y LOS SERVICIOS INDUSTRIALES DEL ESTADO

Tanto la ley fundamental, como la Ley de Contabilidad sólo consideran la existencia del Estado como fuente de "gastos" y a esa ideología responden los presupuestos anuales.

En un memorial presentado en 1913 por el entonces ministro de Obras Públicas de la Nación, doctor Exequiel Ramos Mejía, al Presidente de la República, Dr. Figueroa Al-

corta, refiriéndose a la necesidad de crear un presupuesto especial para las obras atendidas por la Nación (“Plan de Obras Públicas”), se expresaba en los siguientes términos: “Según la Constitución Nacional, el presupuesto es una ley de gastos; no está por ella definido como una ley de inversiones: debe contener los gastos de la administración de la Nación, y no las transformaciones de valores que no desaparecen porque no se gastan. Cualquiera interpretación que se funde en la hipótesis de existir en nuestra carta fundamental alguna palabra de más, sería no sólo absolutamente falsa, sino alarmantemente inconveniente. Cuando ella autoriza al Congreso a votar “anualmente el presupuesto de gastos de administración de la Nación” emplea términos restringidos que sería impropio aplicar a las capitalizaciones de recursos destinados, no a desaparecer en expensas que se consumen al efectuarse, sino a aumentar el patrimonio nacional”.

“Construir edificios, puertos, ferrocarriles y canales de riego o de navegación, líneas férreas, etc., que habrán de quedar sirviendo y produciendo rentas, no implica un gasto de dinero; ello por el contrario importa una acumulación de riqueza; la creación de un fondo de previsión y de reserva que habrán de seguir disfrutando no sólo las generaciones presentes sino también las futuras.”

Los conceptos e ideas generales sostenidos en dicho documento, estaban encaminados a demostrar la inconveniencia de la anualidad del presupuesto, en materia de obras públicas, y la confusión de las expensas originadas por ellas con las restantes destinadas a sostener los gastos generales de la administración. Es muy posible que dicho documento haya influido preponderantemente en las modificaciones introducidas con posterioridad en los presupuestos: nos referimos a la creación del Anexo L con su financiación especial y a la ley 10.285, que autoriza el arrastre de saldos de un ejercicio a otro, aparecida pocos años después, siendo coincidente esta última con los conceptos esenciales sostenidos por el doctor Ramos Mejía en la oportunidad recordada.

En la actualidad tenemos que el Estado ha tomado formas nuevas en lo que a actividades industriales se refiere, que no han sido contempladas por la ley, y que, por diversas causas, dado el criterio económico de la época, tampoco pudo prever.

Las leyes que se dictan para reglar actos humanos deben contemplar las necesidades de la sociedad que regulan.

Esta falta de paralelismo se advierte con respecto a la legislación que rige en nuestro país la actividad industrial del Estado.

Los hechos, que evolucionan constantemente, al superar la ley, la colocan en situación anacrónica respecto del o de los objetos sobre los que debía legislar, y una ley sin objeto deja de ser ley para no ser más que una declaración que ya no es posible cumplir.

Comúnmente, cuando se dice que los presupuestos de la administración nacional alcanzan a tanto o cuanto, se medita en lo oneroso que para la colectividad resulta el mantenimiento de este organismo, y se piensa así erróneamente, porque se está imbuido en el concepto arcaico de que el Estado sólo "gasta".

Evidentemente, antes de pensarse en innovar la contabilidad actual (financiera-preventiva), será menester modificar la Ley de Contabilidad adaptándola a las exigencias y modalidades actuales.

La Ley de Contabilidad N° 428, proyectada por el senador Uladislao Frías en 1865 y sancionada en 1870, fué el resultado del análisis de disposiciones anteriores que rigieron la administración desde el Virreinato hasta esa fecha; disposiciones que en su evolución han tenido distintas modalidades propias de los tiempos en que debían aplicarse y en las que en buena parte se inspiró su autor.

Varias han sido las tentativas que se han hecho tendientes a modificarla. Su enumeración circunstanciada nos demandaría un espacio de que no disponemos. Sólo diremos dos palabras sobre el particular. Sucesivamente dichos proyectos pertenecen al Poder Ejecutivo (1910); doctores Vicente Gallo y G. T. Garzón (período de sesiones 1914-1914); doctor Vallejos (sesiones Cámara de Senadores, 1927).

No obstante no haber prosperado dichos proyectos, muchas de sus previsiones han ido incorporándose paulatinamente a las prácticas administrativas, por lo que no pueden ser consideradas como estériles. Uno de esos resultados ha sido la contabilidad de previsión. Implantada en el Ministerio de Obras Públicas por resolución del 23 de enero de 1926, pero que tiene sus antecedentes en resoluciones o decretos anteriores.

La Contabilidad de Previsión considera al presupuesto como un balance preventivo de "gastos" que se agotan al hacerse efectivos. Obedece exclusivamente a un concepto financiero y, considerada la contabilidad desde un punto de

vista integral, la preventiva no refleja más que situaciones parciales.

En los últimos años, si la contabilidad de previsión pudo constituir la meta de las aspiraciones en este punto, hoy resulta insuficiente sin el complemento natural que ha menester: la contabilidad patrimonial e industrial (algunas ramas de la administración la tienen implantada, en especial reparticiones autárquicas de carácter industrial).

Las diferencias entre la contabilidad de previsión (del presupuesto o preventiva) y la patrimonial e industrial son bien perceptibles. Así, por ejemplo, en tanto que para la primera la construcción de un edificio, un puerto, un puente, etcétera, representan "gastos", para la segunda son simples transformaciones de la hacienda pública.

Vemos entonces que la contabilidad de previsión participa del concepto de la ley de que todas las expensas del presupuesto son "gastos" que agotan el recurso, sin tomar en consideración la evolución, transformación o desaparición de los bienes que se incorporan o se restan al acervo del Estado.

La contabilidad patrimonial surgiría como una consecuencia lógica de la práctica de un presupuesto científico y "hasta tanto se encuentren comprendidos en una misma contabilidad los gastos destinados a capitalizarse con los gastos que implican la desaparición del recurso por su propia aplicación se tropezará con grandes dificultades para obtener la más importante de las condiciones de un buen presupuesto: la claridad como lo exigiera el gran estadista Thiers en los memorables debates parlamentarios del período de reconstrucción de Francia a raíz de los desastres de 1870".

La contabilidad de previsión, en los períodos anuales que comprende cada presupuesto, arroja resultados que podrían ser equiparados, en más de un aspecto, a los de la contabilidad patrimonial, pero acusa una gran diferencia que consiste en que esta última lleva cuenta y razón de los bienes, indefinidamente, aun después de terminadas las obras, en tanto que la primera renueva anualmente sus cuentas, que quedan saldadas a la terminación de sus créditos.

Iguales resultados se obtienen consultando los inventarios que no se contabilizan en la de previsión —lo que por otra parte no podría ser, dados sus fines de "contabilidad de gastos"—, mientras que en la segunda aquéllos juegan

un papel preponderante, siendo su finalidad, como ya hemos dicho, registrar los bienes que se incorporan al patrimonio del Estado y sus variaciones.

Con el concurso de esta contabilidad, investigaciones técnicas de que hasta hoy se ha carecido en absoluto, dirigidas a establecer el costo de los distintos grupos de servicios públicos podrán ser practicadas. Como resultados de tales investigaciones se obtendrán coeficientes de un alto valor técnico y práctico para apreciar comparativamente la magnitud de los gastos administrativos y para saber hasta qué punto el costo de determinados servicios guarda proporción con la necesidad de mantenerlos. Existirán, así, normas científicas suministradas por la estadística para regular el crecimiento o decrecimiento de los gastos administrativos, sin daño para las finanzas ni para los servicios públicos.

No podríamos cerrar estas líneas sin mencionar, aunque sea de paso, dos proyectos importantes, completamente actuales, sobre modificaciones a la Ley de Contabilidad y que, cronológicamente, corresponden: a la Contaduría General de la Nación, que en mayo de 1933 y con la denominación de "Ley de organización financiera" elevó a consideración del Ministerio de Hacienda sus conclusiones al respecto y el "Anteproyecto de ley de Contabilidad Pública", preparado por el doctor Juan Bayetto, profesor de la materia en la Facultad de Ciencias Económicas, a pedido de la Comisión especial del H. Senado de la Nación.

Trátase de proyectos coincidentes en lo substancial y que contemplan las características de la evolución industrial comentada en este artículo.

IV.—CONSIDERACIÓN FINAL

Es indudable que todos estos proyectos trasuntan intentos plausibles de llegar a la perfección en los métodos de la administración de la cosa pública, pero este *desiderátum* supone en el personal administrativo facultad creadora; preparación y dedicación constante a sus tareas. En realidad, sinceramente creemos que no puede pensarse en eficiencia administrativa sin interesar por medio de leyes justicieras que premien la constancia y el esfuerzo en las obras constructivas que realiza la Administración Pública, a los elementos humanos que la sirven. *Eficiencia y estabilidad* son dos términos que se complementan constituyendo una relación conceptual de causa a efecto.