



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



Régimen presupuestario de la provincia de Tucumán

Maxud, Alfredo David

1942

Cita APA: Maxud, A. (1942). Régimen presupuestario de la provincia de Tucumán. Buenos Aires: s.e.

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.
Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

ORIGINAL

UNIVERSIDAD NACIONAL DE BUENOS AIRES
Facultad de Ciencias Económicas
INSCRIPCIÓN DE FINANZAS ARGENTINAS

3470

Director: Dr. Alfredo Laboulaye

Alumno: Alfredo David Mamé

Registro N° 3832

17/5/42
N. 211

TEMA:

N. 211
M. 1

"REGIMEN PRESUPUESTARIO DE LA PROVINCIA DE TUCUMAN"

5º Año del Doctorado en Ciencias Económicas

...

1501/0261

REGIMEN PRESUPUESTARIO DE LA
PROVINCIA DE TUCUMAN EN RELA-
CION CON LA BUENA
DOCTRINA

INTRODUCCION

He de referirme en el presente trabajo a conceptos doctrinarios de carácter general a fin de relacionarlos con el régimen que existe en Tucumán en materia de Presupuesto y hacer notar así, en qué aspectos está el sistema de la referida Provincia acorde con la buena doctrina y en cuales difiere. Por otra parte me referiré en las primeras páginas suscintamente a conceptos que, si bien es cierto no son susceptibles de comparación con el régimen de Tucumán, es conveniente exponerlos a fin de dar a este trabajo un carácter integral.

IMPORTANCIA DEL PRESUPUESTO

Como muy bien se ha dicho, la primera condición de la libertad y de la autonomía para un pueblo es poder disponer de sus recursos a través de los órganos correspondientes de la representación nacional, y la idea medieval de que un rey tiene derecho a disponer de los recursos de los ciudadanos como un secreto de Estado es lo que más repugna a la conciencia de un pueblo adelantado.

El Doctor González Calderón dice muy expresiva y acertadamente: "No se concibe en un sistema de gobierno representativo y libre que el Poder Ejecutivo pueda

gastar las rentas nacionales o invertirías a su capricho sin autorización alguna de los representantes del pueblo, que provee las fuentes de donde dimanar aquéllas. Tal procedimiento sería inconciliable en todo sentido con la libertad civil y política de los ciudadanos y habitantes del país, y constituiría la forma más ominosa de la dictadura.

Ya nuestro gran jurisconsulto Alberdi dijo al respecto: "No hay un barómetro más exacto para estimar el grado de sensatez y civilización de cada país que su ley de Presupuesto." Y Mitre dijo: "Es el sólido pilar a cuyo alrededor gira toda la administración"; habiéndolo llamado Alcorta al Presupuesto en 1877 "Ley Fundamental".

El financiero Terry dijo sobre esta cuestión: "Puede decirse que después de la ley fundamental de nuestro país, que es la Constitución, la más importante es la del Presupuesto... es la manifestación más importante de la soberanía. Puede compararse el Presupuesto al espejo donde se reproduce fielmente la vida toda de una Nación". Y Flora manifiesta: "El Presupuesto es la expresión de la soberanía a la cual compete privativamente autorizar los gastos y regular los ingresos. El derecho del Presupuesto, atribuido a todo el pueblo es el fundamento del gobierno constitucional; es la primera conquista de la libertad, la expresión de la inviolabilidad de la propiedad que el Estado reconoce.

La esencia jurídica del Estado dice Geffcken, citado por Flora, consiste propiamente en el derecho, perteneciente a la representación popular, de concurrir a la regulación de la economía del Estado.

Está demás que abundemos sobre este aspecto y no es necesario esforzarse demasiado para darse cuenta de la

trascendencia e importancia que reviste el Presupuesto, ya que con solo pensar que el pueblo, máxime en un sistema democrático, tiene el legítimo derecho de saber en qué se ha de invertir el dinero con que contribuye a formar el erario público, nos damos perfecta y acabada cuenta de la trascendencia que reviste el Presupuesto.

C O N C E P T O

Participo del criterio que sostiene que el Presupuesto no es un Balance, ya que éste traduce en cifras el Activo y Pasivo en determinado momento, en cambio el Presupuesto no pretende establecer una comparación entre Activo y Pasivo, no se refiere a gastos realizados ni recursos percibidos, sino a la autorización para realizarlos. No sólo no puede confundirse con el concepto de Balance tomado en su sentido comercial, sino aun en una acepción más amplia.

El Presupuesto es en realidad un estado de Previsión que establece por anticipado y por períodos fijos que se renuevan, los gastos a realizar y el cálculo de recursos con que se han de subvenir.

Por intermedio de él se realiza uno de los postulados que caracterizan a la democracia: la publicidad de la inversión de los dineros del pueblo.

D E F I N I C I O N

Como en toda materia, muchas son las definiciones que se han dado sobre el Presupuesto, y no obstante participar del criterio de que es muy difícil dar una definición que sea perfecta, he de citar una definición que

sea de las más apropiadas, según a mí me ha parecido, pues siempre es conveniente iniciar el desarrollo de una materia dando la síntesis de su contenido en una definición.

Previamente pasaremos una breve revista de las definiciones más caracterizadas.

Wagner dice: "El Presupuesto o Estado de previsión es un cálculo dado en cifras en un orden determinado, ordinariamente más o menos sistemático, bueno o malo, sobre los recursos y gastos probables, en moneda o valor monetario, que se producirán en la gestión económica de un cuerpo público por un período a venir."

F. Ritti dice: "El Presupuesto no es otra cosa que el libro documentado de los recursos previstos y de los gastos que el Estado o las autoridades locales están autorizadas a hacer."

Jeze da la siguiente definición: "El Presupuesto es el acto por el cual se preveen y autorizan periódicamente los gastos y recursos a efectuarse durante un período futuro y determinado".

La ley francesa de 1862 en su artículo 5° prescribe: Presupuesto es el acto mediante el cual se preveen y autorizan los ingresos y los gastos anuales del Estado o de otros servicios a los cuales sujeta la ley a las mismas formalidades. Como más adelante observaremos esta ley cae en el error de calificar de acto al Presupuesto, aunque en Francia es posible hablar de acto y no de ley, ya que la Constitución guarda silencio al respecto.

El economista Say dió la siguiente definición: "El Presupuesto es el Balance de las necesidades y de los re cursos del Estado"; el Ministro Guani del Uruguay participa del mismo criterio que Say.

Se lo ha definido también como un acto administra-

tivo-legislativo concretado en una ley anual, por el que se proveen y se autorizan o reconocen los gastos que han de hacerse en un año dado, comparando su monto con el cálculo de los recursos que se destinan para cubrirlos.

Desde un punto de vista constitucional se define el Presupuesto como una ley cuyo objeto es determinar los gastos anuales de la Nación y las formas en que deberán realizarse por el Poder Ejecutivo.

El artículo 1º de la ley de Contabilidad Argentina establece que el Presupuesto General comprende todos los gastos ordinarios y extraordinarios de la Nación, que se presume deben hacerse en el ejercicio de aquél y el cálculo de recursos que se destinen para cubrirlos. Lo mismo dispone nuestra ley de Contabilidad provincial.

Concepto acertada la definición que da el profesor Alejandro Ruso en su obra "Curso de Finanzas", que es la siguiente: "El Presupuesto es la ley de gastos del Estado durante un período determinado y el cálculo de recursos para cubrirlos".

Esta definición encierra lo que la mayoría de la doctrina acepta. Es una ley, de naturaleza especial, tiene una duración determinada y es complementada por un cálculo de recursos.

NATURALEZA DEL PRESUPUESTO

Como sabemos muchas y diversas son las opiniones que en torno a esta cuestión se han emitido. Hay quienes dicen que el presupuesto reviste el carácter de ley. Entre los sostenedores de esta opinión se encuentran Haenel, Vitaliano y otros.

Para otros, el Presupuesto es a la vez que una ley una operación meramente administrativa. Hay por otra parte quienes afirman que el Presupuesto no reviste el carácter de ley. Entre los que participan de este criterio se encuentran Stourm, Leroy-Beaulieu, quien dice que es un acto de administración, en el cual el Gobierno determina la inversión de los recursos públicos.

Hay también autores que lo califican de estado de previsión.

Hemos visto que la ley francesa de 1862 lo calificaba de acto en vez de ley, aunque como dije anteriormente en Francia es posible hablar de acto y no de ley, debido a que la Constitución guarda silencio a ese respecto.

El economista Say lo caracteriza al Presupuesto como Balance. Al hablar sobre Concepto del Presupuesto tuve oportunidad de manifestar que a mi criterio no tiene la característica de un Balance.

Particularmente participo de la idea de que es una ley que tiene ciertas características que le son peculiares, pero que no le quitan el carácter de ley.

Es una ley que establece un vínculo entre mandante y mandatario por el que el Poder Legislativo faculta al Poder Ejecutivo la inversión de los recursos. Entre las características particulares que presenta dicha ley de Presupuesto se encuentran: 1) La anualidad. 2) Tiene que ser proyectada por el Poder Ejecutivo, de acuerdo a la ley de Contabilidad, en cambio las demás leyes pueden iniciarse ya sea por el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo. 3) Podríase agregar que según varios autores debe iniciarse su estudio por la Cámara de Diputados.

A pesar de tantas opiniones dispares respecto al

carácter del Presupuesto, no cabe duda que para nuestra Constitución Nacional y para la Constitución de la Provincia de Tucumán, el Presupuesto reviste el carácter de ley.

Así tenemos que en el orden nacional, el Artículo 86, inciso 13 dispone: "El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones y deberes: Hacer recaudar las rentas de la Nación y decretar su inversión con arreglo a la ley o Presupuesto de gastos nacional. Y la Constitución de la Provincia de Tucumán en su Artículo 103, inciso 14, determina: "El Gobernador de la Provincia es el jefe de la Administración Provincial y tiene a su cargo las siguientes atribuciones y deberes: Hacer recaudar las rentas de la Provincia y decretar su inversión con arreglo a la ley". Además el Artículo 74, última parte de la misma Constitución provincial dice: "Si el Ejecutivo vetase parcialmente la ley de Presupuesto".

C A R A C T E R I S T I C A S

Una de las características que presenta el Presupuesto es la de constituir un plan de Administración. Efectivamente en él se establece lo que el poder administrador percibirá como recursos y se determina en qué conceptos y en qué cantidad por concepto se han de invertir los mencionados recursos. Es por lo tanto un eficaz instrumento de control para el pueblo, respecto de sus autoridades puesto que por medio del Presupuesto el pueblo sabe en qué forma y en qué conceptos se ha de utilizar el dinero con el cual contribuye a la formación del tesoro público, en general, y del Tesoro de la Provincia en el caso particular que analizamos.

Lástima grande que este control se encuentra desvirtuado en la práctica como lo demostraremos en la parte correspondiente de este trabajo, y que no se respete en su integridad el destino que se da al dinero público en la ley de Presupuesto. Otra característica que presenta el Presupuesto es la de constituir un programa de gobierno. Mediante el Presupuesto los partidos políticos que llegan al poder realizan sus finalidades y sus programas de acción, aunque también en este aspecto la teoría no concuerda totalmente con la realidad pues los partidos políticos solo cumplen una mínima parte de los programas de acción que enuncian durante la campaña proselitista,

Constituye además el Presupuesto una autorización, puesto que el Poder Legislativo al votar la ley autoriza al Poder Administrador a fin de que invierta los recursos en los rubros que se le especifican en el Presupuesto.

ORIGEN HISTORICO DEL DERECHO PRESUPUESTARIO.

El origen filológico de la palabra Presupuesto viene de la voz inglesa "budget", derivada según se cree del antiguo francés "bougette", saquillo o bolso por alusión a la cartera de cuero en la cual el Ministro de Hacienda guardaba sus papeles.

Piernas Hurtado dice: "Los Presupuestos como estados de previsión y datos de carácter puramente administrativo han debido hacerse siempre, pero los que conocemos de otras épocas en nada se parecen a los actuales porque una estimación de los gastos y las entradas la

han podido hacer los soberanos que conciben el Estado como una propiedad privada; pero un Presupuesto público, esta frase interpretada en consonancia con el sentido político moderno, es imposible, excepto para un pueblo que goza al menos en algún grado del derecho constitucional de poner un límite a la renta pública y de ejercer un control sobre los gastos públicos."

La elaboración del Presupuesto ha sido lenta e imprecisa como lo hace notar D'Audriffret cuando dice: "Ninguna ley especial dispone textualmente el establecimiento del Presupuesto General del Estado."

El derecho de votar el Presupuesto por los representantes del pueblo es una consagración de los principios democráticos y su evolución histórica se vincula a la facultad de sancionar los impuestos, siendo Inglaterra la cuna del mismo.

Primero se consiguió la facultad de votar los gastos, luego la de discutirlos y finalmente se consiguió la periodicidad de los Presupuestos y la especialización de los gastos.

La Corona Inglesa al principio tenía un patrimonio compuesto principalmente de tierras y privilegios; con los productos del mismo ella sostenía la dignidad real y aseguraba la marcha de las funciones ordinarias del gobierno. Pero los gastos públicos fueron creciendo, mientras que las rentas reales no tenían igual aumento y esto obligaba al rey a dirigirse al Parlamento en los casos de nuevas erogaciones para que lo provea de recursos. Pero entretanto el principio Constitucional establecía que el Rey juzgaba del empleo de los recursos y de su necesidad. Pero como el Parlamento votaba los impuestos,

el Rey a fin de facilitar su sanción, comenzó a explicar el empleo que habría de dar al producido de los mismos y aquí nace realmente la concordante facultad de los representantes del pueblo de votar también los gastos.

Más tarde se hizo práctica de que la Corona informara detalladamente al Parlamento, al iniciar sus sesiones cuales eran las necesidades urgentes a satisfacer y así se fué afirmando el derecho parlamentario por la práctica y diversos actos aislados hasta llegar a constituir el sistema que hoy impera en la mayoría de los países del mundo.

En conclusión, como dice Nitti: "Sólo después de largas luchas con la realza los ingleses han llegado a establecer estos principios fundamentales: Que los impuestos no pueden ser recaudados sin la aprobación del Parlamento y que los ingresos y los gastos no pueden sancionarse por un tiempo indefinido, sino que deben ser autorizados cada año por el Parlamento.

PREPARACION DEL PROYECTO

Como sabemos los hombres de la Revolución Francesa apegados como estaban al concepto de que la Soberanía residía en el pueblo, reservaron al Parlamento, representante del pueblo, el derecho de preparar el Presupuesto, aunque pronto advirtieron que el Poder Administrador era el que estaba en mejores condiciones para asumir la tarea de preparar el Presupuesto, y le facultaron para hacerlo, adoptando así la buena doctrina que fué seguida por todos los países excepto los Estados Unidos que la adoptó recién por su ley de 1921. De modo pues que lo más

acertado es confiar la confección del proyecto de Presupuesto al Poder Ejecutivo ya que nadie mejor que él conoce de un modo permanente y amplio la situación del país y puede tener una visión de conjunto como él. Por otra parte es necesario que haya unidad en el proyecto, unidad que se consigue cuando es confeccionado bajo la dirección del Ministerio de Hacienda. Además, como los legisladores tienen la facultad de controlar la ejecución del Presupuesto, si ellos lo preparan, tendrían que controlarse a sí mismos, desvirtuando así los fines que el Control debe llenar. Por último si no tuviera el Poder administrador la facultad de preparar el Presupuesto, se convertiría en menos responsable de la ejecución del mismo.

No obstante que en todas partes el Poder Administrador confecciona el Presupuesto, existen diversas formas prácticas de dar cumplimiento a dicha tarea. Así en Europa se conocen el sistema inglés y el del resto del Continente; y en América el de Estados Unidos y el de los demás países americanos.

Hablaremos ligeramente de cada uno de ellos.

SISTEMA INGLÉS.- Este sistema se caracteriza porque el Parlamento puede disminuir los gastos pero no aumentarlos y la Corona es la que tiene la facultad exclusiva de iniciar y proponer los gastos. No participo con esta idea, por siendo el Parlamento, en nuestro país, el Congreso y las legislaturas provinciales, la representación más directa del pueblo, deben tener la facultad de proponer gastos, que sean útiles por supuesto, aunque reconozco que hay que poner limitaciones a la iniciativa parlamentaria de gastos. Se caracteriza también el Sistema Inglés por el hecho de que tiene supremacía el Ministerio de Hacienda en la confección del Presupuesto, en que hay

ciertos gastos que son permanentes, como los de guerra por ejemplo y que no se votan anualmente y por otros conceptos que no es del caso analizar.

SISTEMA FRANCÉS.- En este país, como hemos dicho ya, la Revolución francesa consagró el principio de que el Poder Administrador no debe confeccionar el Presupuesto, sino el Poder Legislativo; pero desde 1871 en adelante se sigue el principio de que el Poder Administrador es el que proyecta el Presupuesto.

En Francia cada Ministerio recibe de los jefes de Reparticiones el proyecto respectivo con lo que se realiza el proyecto de Presupuesto del Ministerio, que se pasa al Ministerio de Finanzas. Hay ciertos empleados, que se llaman "Controlleur", dependientes de cada Ministerio y que fiscalizan los actos referentes a su ejecución y proponen las economías necesarias y la inclusión de partidas convenientes.

SISTEMA DE LOS ESTADOS UNIDOS.- Al principio en Estados Unidos bajo la influencia de la Revolución Francesa, se confeccionó el Presupuesto por el Poder Legislativo, pero posteriormente se consagró el Sistema por el que el Poder Administrador prepara el Proyecto de Presupuesto.

La ley de 1921 de Estados Unidos marca el origen de un Sistema moderno y adelantado. Después de esta ley el procedimiento seguido para confeccionar el Presupuesto es el siguiente: Existe una Oficina de Presupuesto que depende del Presidente de la República y que está encargada de preparar el proyecto con elementos que recibe de cada uno de los Ministerios.

En cada uno de los Ministerios hay un empleado lla

modo Oficial de Presupuesto que está encargado de recibir los pedidos de créditos y partidas y reunirlos y los envía al Jefe de la Oficina de Presupuesto. Personas que la integran proceden a su análisis y a hacer comprobaciones y después de ser controlados por el ayudante del Director, pasan a éste, el cual los somete a consideración de la Comisión de Presupuesto compuesta por él, su ayudante, y otros siete miembros; esta Comisión unifica y centraliza los servicios, después de lo cual se comunica a cada Departamento la cifra definitiva del Presupuesto que le corresponde.

De este modo cada Ministerio formula un proyecto definitivo con intervención del Oficial de Presupuesto. En cada Ministerio se constituye una comisión de altos jefes que estudia el Proyecto y lo aprueba.

La Comisión de Presupuesto de la Oficina Central, entre el 15 de Setiembre y fines de Noviembre, estudia de nuevo cada Proyecto y llama a su seno a los que han aconsejado el gasto; luego lo estudian nuevamente los Ministros y confeccionado el Presupuesto pasa a consideración del Congreso.

S I S T E M A S E G U I D O E N L A P R O V I N C I A D E T U C U M A N

En esta Provincia se sigue la buena doctrina, ya que el Poder Ejecutivo está encargado por la ley de preparar el proyecto de Presupuesto. En efecto, la Constitución vigente, que data del año 1907, en su Capítulo 3º. "Atribuciones del Poder Ejecutivo" - Artículo 103, inciso 7º establece: "El Gobernador de la Provincia es el

Jefe de la Administración provincial y tiene las siguientes atribuciones y deberes: Presentar a las Cámaras legislativas el Presupuesto de Gastos y Recursos de la Provincia en los quince primeros días del mes de Octubre"; y la ley de Contabilidad de la Provincia del 6 de Enero de 1897 establece en su Artículo 5º: "Cada Ministerio formará oportunamente el Presupuesto de los ramos a su cargo y el Poder Ejecutivo presentará a las Cámaras legislativas el Presupuesto General por conducto del Ministerio de Hacienda, quien hará el cálculo de recursos".

En nuestra Provincia se ha dado mayor estabilidad y jerarquía al principio de que el Poder Ejecutivo debe encargarse de la preparación del proyecto de Presupuesto. Así, en el orden nacional por costumbre preparaba el Proyecto de Presupuesto el Poder Ejecutivo, pues la Constitución Nacional nada dice al respecto y desde que se dictó la ley de Contabilidad 428 recién es por ley, pues ésta así lo dispone en su artículo 5º que dice: Cada Ministerio formará oportunamente el Presupuesto de los ramos a su cargo; el Poder Ejecutivo presentará al Congreso el Presupuesto General...".

De modo pues que en el orden nacional el principio de que el Poder Ejecutivo es el que debe preparar el Proyecto de Presupuesto está consagrado en la ley de Contabilidad, en cambio en la Provincia de Tucumán, los Constituyentes parece que quisieron dar mayor estabilidad y jerarquía al mencionado principio y lo incluyeron en la Constitución que dictaron en su artículo 67, inciso 2º que dice: "Corresponde al Poder Legislativo fijar anualmente el Presupuesto de gastos y cálculo de recursos de la Administración que deberá someter el Poder Ejecu-

tivo conjuntamente ante u a misma Cámara, conforme a lo dispuesto en el artículo 103, inciso 7°."

Como no existe ninguna formalidad con carácter obligatorio, el Poder Ejecutivo de la Provincia sigue un sistema que le ha parecido práctico y que es similar al que se sigue en el orden nacional. Dicho procedimiento es el siguiente: Con anticipación a la fecha en que se debe presentar el Proyecto a la Legislatura, cada Ministerio solicita de los Jefes de Reparticiones los datos necesarios a fin de confeccionar el proyecto de gastos de las Reparticiones a su cargo: hecho esto se confecciona el Proyecto de Presupuesto General por el Ministro de Hacienda, quien realiza también el cálculo de Recursos acordado en este aspecto por la Dirección General de Rentas y por la Contaduría General de la Provincia. De este modo se deja confeccionado el Proyecto de Presupuesto que se envía a su debido tiempo a consideración de la legislatura.

UNIVERSALIDAD DEL PRESUPUESTO

Sabemos que consiste en la inscripción en el Presupuesto de todos los gastos y los ingresos, cada uno en lugar distinto. (Stourm)

La ley de Contabilidad de la Provincia de Tucumán consagra felizmente el buen principio de la Universalidad en su artículo 1° que dice: "El Presupuesto General comprenderá todos los gastos ordinarios y extraordinarios de la provincia que se presume deben hacerse en cada ejercicio y el cálculo de todos los recursos que se destinan para cubrirlos."

En lo que respecta al principio de la Universalidad nuestro presupuesto provincial se ajusta a uno de sus aspectos, pues se consignan en él los saldos brutos de los recursos y no los saldos netos; pero desgraciadamente, al igual que en el orden nacional, existen numerosos acuerdos de ministros que desvirtúan los sanos principios y que hacen que exista aparte del Presupuesto constitucional un Presupuesto hecho por el Poder Ejecutivo.

Existen, en lo que se refiere a gastos, dos reglas que son complementarias una de la otra: 1º) El Poder Legislativo es el único poder que puede autorizar gastos. 2º) El Poder Ejecutivo no puede decretar ningún gasto que no esté autorizado por presupuesto. Pues bien los acuerdos de gobierno constituyen una excepción a estas reglas.

La ley de Contabilidad de la Provincia ha establecido en su artículo 14 lo siguiente: "El Poder Ejecutivo durante el receso de las Cámaras y cuando un grave y urgente asunto de carácter administrativo lo requiere podrá autorizar en acuerdo de ministros, los gastos necesarios, abriendo al ministerio correspondiente, los créditos respectivos, con cargo de dar cuenta de ellos en la misma forma prescripta para los concedidos por la ley".

Como muy bien se sabe, escapan a la provisión humana una serie de hechos que pueden acontecer; por eso se justifica que la ley de Contabilidad haya previsto esa situación en el artículo que he transcripto. Pero la ley en forma muy clara y terminante expresa que los acuerdos de ministros se justifican solamente cuando

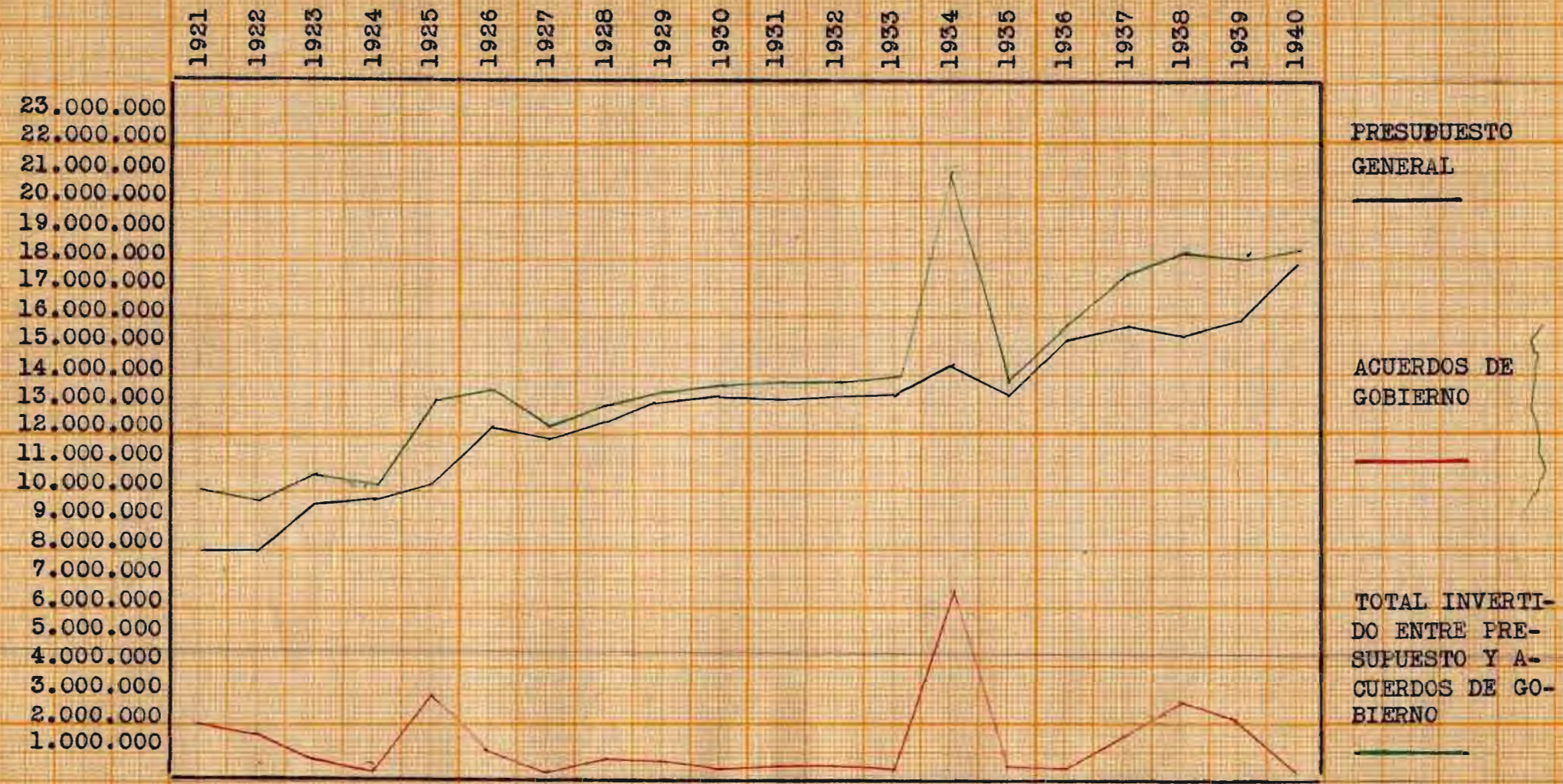
existe un asunto de carácter grave y urgente; sin embargo no se ha respetado esta disposición y los acuerdos de ministros se han sucedido siempre por motivos que no son los que la ley prevee.

A continuación presento un cuadro de las sumas autorizadas a gastar por acuerdo de Ministros durante el período 1921-40. También presento el gráfico correspondiente a dicho cuadro.

SUMAS INVERTIDAS POR ACUERDOS
DE MINEROS EN LOS AÑOS
1921 - 1940

<u>AÑOS</u>	<u>INVERTIDO</u>
1921	2.023.733,13
1922	1.971.507,69
1923	665.430,14
1924	255.063,48
1925	3.163.044,62
1926	1.127.606,98
1927	152.243,86
1928	748.486,48
1929	609.172,53
1930	290.240,90
1931	594.643,69
1932	422.729,18
1933	354.527,41
1934	6.664.624,47
1935	374.002,01
1936	370.254,64
1937	1.629.474,99
1938	2.642.557,37
1939	2.037.495,92
1940	343.067,57

SUMAS INVERTIDAS EN LOS ULTIMOS 20 AÑOS



Como se desprende de los cuadros transcritos, son bastante elevadas las cifras que se invierten anualmente por acuerdos de Ministros, acuerdos que no son motivados, como expresé ya, por asuntos graves y urgentes como establece la ley de Contabilidad.

La gravedad de esta cuestión está en que uno de los motivos principales que producen el déficit en los Presupuestos de la Provincia son los mencionados acuerdos y es sabido cuán funestos son para la economía del país esos déficits, puesto que contribuyen, sumados a los déficits de las otras provincias y de la Nación a producir la inflación. Como bien sabemos, la inflación al crear un poder adquisitivo ficticio en la población, provoca grandes trastornos económicos, máxime en un país como el nuestro que es esencialmente productor de materia prima y que depende, en cuanto a productos manufacturados se refiere, del extranjero; esto hace que el aumento en la demanda que produce el poder adquisitivo ficticio provocado por la inflación, se traduzca en aumento en las importaciones que al no encontrar las divisas necesarias para ver cubiertas sus importes encarece los productos importados y a su sombra los similares nacionales, produciendo así dificultades económicas en el país. Naturalmente que todo esto se produce cuando no se corrige el déficit presupuestario de una manera acertada como ser reduciendo los gastos o aumentando los ingresos (Impuestos, Enajenación de bienes, etc.) o ambas cosas a la vez.

En cuanto a las reparticiones autónomas, en la Provincia de Tucumán se sigue la buena práctica financiera, puesto que los presupuestos de dichas reparticiones son votados por la Legislatura provincial con el presupuesto

General de la Provincia.

PRODUCCION DE IMPUESTOS.— El producido de empréstitos constituye una de las excepciones del principio de la Universalidad del presupuesto, pero con mucha razón, por los motivos que expondremos.

Bien sabemos que el producido de los empréstitos públicos no deben destinarse a obras de las cuales puedan beneficiarse solamente una o dos generaciones. El motivo muy bien lo sabemos. Estos empréstitos se amortizan paulatinamente durante mucho tiempo y no es posible cargar a las futuras generaciones respecto de obras de las que no se beneficiarían. No se puede tampoco ingresar a Rentas Generales dinero, cuya amortización han de soportar varias generaciones a fin de purgar déficit de Presupuesto. La ley de Contabilidad de la Provincia de Tucumán contiene a este respecto disposiciones plausibles y muy acertadas, que están de acuerdo con la buena doctrina. Así el Artículo 15 establece: "Toda ley que autorice la emisión de fondos públicos o empréstitos sobre el crédito de la Provincia, necesita la sanción de 2/3 partes de votos de la totalidad de los miembros de ambas Cámaras... deberá también especificar los recursos especiales con que debe hacerse el servicio de la deuda.

A pesar de lo que muy acertadamente dispone en su última parte el artículo transcrito, en diversas oportunidades en la Provincia se ha garantizado empréstitos con impuestos, olvidando que esos impuestos tienen ya su destino, para equilibrar el presupuesto, entre otros. El Artículo 16 de la ley de Contabilidad provincial prescribe: "Los fondos públicos que se emitan y el nume-

rario por empréstitos, no podrán ser destinados a otros efectos que los determinados por la ley de su creación".

No obstante esta disposición elogiabile en nuestra Provincia en diversas oportunidades se contrataron empréstitos cuyos productos se destinaron para un fin que no es el que les corresponde, pues se los destinó gran parte de las veces para cubrir déficits de presupuestos.

UNIDAD DEL PRESUPUESTO

Sabemos que significa que no debe haber sino un solo Presupuesto que comprenda todos los gastos y recursos. Sabemos también que la unidad de Presupuesto permite el mejor y más fácil control de la inversión de los fondos públicos. Sobre la importancia de este principio ya Thiers dijo en el Parlamento francés: "En un país bien administrado una sola cosa es sincera, útil y provechosa, tener un solo presupuesto".

Se argumenta contra este principio diciendo que hace más difícil y tardía la sanción del presupuesto por ser abultado. Pero a esto se puede responder muy fácilmente pues los legisladores que comprenden y valoran la importancia y responsabilidad de sus funciones no encuentran dificultoso tratar y sancionar un presupuesto por más abultado que sea; por otra parte no es posible por facilitar la tarea de los legisladores entorpecer la buena doctrina.

Se objeta además que vetado un Presupuesto único y abultado, entorpece la marcha de la Administración.

Pero, aparte de replicar que esta objeción cabría tanto al presupuesto obligatorio como al que no lo es, de otros recordar que este inconveniente es fácil de salvar, estableciendo como se ha hecho en la Constitución de la Provincia de Tucumán en su artículo 7º y en otras diversas Constituciones que, vetado el Presupuesto en una de sus partes, entra entretanto en vigor el resto que no ha sido vetado.

Se ha objetado también la unidad del Presupuesto, considerando que hay situaciones especiales como las de guerra y otras que hacen necesario presupuestos especiales. Pero ya se ha visto en Francia como en caso de guerra se han realizado más gastos sin destruir la unidad del Presupuesto como lo manifiesta Stourm en su libro "Los Presupuestos".

En la Provincia de Tucumán se encuentra establecido el mencionado principio de la Unidad del Presupuesto en la Ley de Contabilidad, Artículo 1º que dice: "El Presupuesto general comprenderá todos los gastos ordinarios y extraordinarios de la Provincia que se presuman deben hacerse en cada ejercicio y el cálculo de todos los recursos que se destinan para cubrirlos".

Pero como hemos visto ya existen anualmente numerosos acuerdos de gobierno y éstos desvirtúan el principio de la Unidad prescripto en la Ley, ya que forman realmente otros presupuestos que funcionan a la par del legal con la desventaja de que no ha intervenido la voluntad popular por medio de sus representantes para estudiarlos y sancionarlos.

PRESENTACION DEL PROYECTO
A LA LEGISLATURA

En cuanto a la presentación del proyecto a la legislatura, el decreto presupuestario de Tucumán establece: Artículo 103, inciso 7º de la Constitución: "El Gobernador de la Provincia es el jefe de la administración provincial y tiene las siguientes atribuciones y deberes: Presentar a las cámaras legislativas el Presupuesto de gastos y recursos de la Provincia en los quince primeros días del mes de octubre." Y el artículo 5º de la ley de contabilidad dispone: "Cada Ministerio formará oportunamente el presupuesto de los ramos a su cargo y el Poder Ejecutivo presentará a las Cámaras Legislativas el Presupuesto General por conducto del Ministerio de Hacienda, quien hará el cálculo de recursos". Además, al igual que la ley de Contabilidad nacional, la provincial establece en su artículo 6º: "Cada Ministerio acompañará a la memoria que debe presentar a las Cámaras legislativas dentro del primer mes de la apertura de sus sesiones los documentos siguientes: 1) Cuenta de Inversión del presupuesto, quiere decir, del presupuesto de su ramo correspondiente al ejercicio del año anterior a dicha memoria. 2) Estado razonado y comparativo, entre el presupuesto de su ramo, para el ejercicio del año que corre y el que propusiese para el año siguiente.

Con referencia al artículo 103 de la Constitución provincial, antes citado, debo hacer notar que al establecer como fecha de presentación del Proyecto de Presupuesto los primeros quince días del mes de octubre, es

mucho más acertado que la disposición similar establecida por la ley de Estabilidad de la Nación que prescribe que el Poder Ejecutivo enviará dicho proyecto al Congreso durante el mes de Mayo. Digo que es más acertada la legislación provincial en este aspecto por las siguientes razones: El proyecto no debe prepararse con demasiada anticipación, pues en ese caso se hace difícil toda previsión; tampoco debe hacerse tardíamente pues el Poder Legislativo carecería de tiempo para estudiarlo. En el mes de Octubre pues, se hace más factible la exactitud del cálculo de Recursos y además toda previsión para el año inmediato se hace más fácil que en el mes de Mayo que está bastante distanciado de la época que debe entrar a regir el Presupuesto que se proyecta.

En la práctica se acostumbra enviar junto con el proyecto de Presupuesto un mensaje por el Poder Ejecutivo de la Provincia en que se expone por éste, la situación financiera y económica de la Provincia y se exponen sus puntos de vista.

Previniendo el caso de que el Poder Ejecutivo no enviase el Proyecto de Presupuesto o lo hiciera muy tardíamente, la Constitución de Tucumán dispone en su artículo 50 lo siguiente: "En caso de que pasare la prórroga del segundo período ordinario de sesiones a que se refiere el párrafo anterior, sin que se haya dictado la ley de Presupuesto para el año siguiente, quedará en vigencia de hecho el Presupuesto anterior hasta tanto se sancione el nuevo". Y en el orden nacional debido al retraso con que en los últimos años el Poder Ejecutivo envía el proyecto de Presupuesto al Congre-

so decidió por ley de Presupuesto N° 12345, en su artículo 100, lo siguiente: "Modifíquese los artículos 5, 34, 36 y 56 de la ley N° 421 en la siguiente forma: "Art. 5°. Cada Ministro formulará oportunamente el Presupuesto de los ramos a su cargo y el Poder Ejecutivo presentará al Congreso el Presupuesto General en todo el mes de Mayo por conducto del Ministerio de Hacienda, quien hará el cálculo de recursos. Si el Poder Ejecutivo no enviara el proyecto de Presupuesto y Cálculo de recursos dentro del plazo establecido en el párrafo anterior la Cámara de Diputados podrá proceder al estudio del Presupuesto tomando como ante proyecto el Presupuesto en vigor..."

CÁLCULO DE RECURSOS

Recordemos ante todo que en este aspecto las entidades públicas procedan a la inversa de los individuos, pues mientras éstos ajustan sus gastos a los recursos con que cuentan, aquéllas previamente determinan cuales son los gastos necesarios e imprescindibles y luego realizan el cálculo de recursos, pues como es sabido, cuentan con el poder de imperio que les permite crear nuevos recursos en caso necesario. Recordemos también que esta parte del Presupuesto no reviste el carácter de ley sino que consiste en una evaluación de lo que pueden producir los recursos de la provincia. Además debemos tener presente que cuanto más exacto y estricto es el cálculo de recursos más se evita el despilfarro. Finalmente hay que tener en cuenta que si bien es cierto no hay que ser muy optimista en el cálculo de recursos, tampoco hay que ser demasiado pesimista, pues esto impediría realizar ciertas

obras que pueden ser necesarias y benéficas para la Provincia.

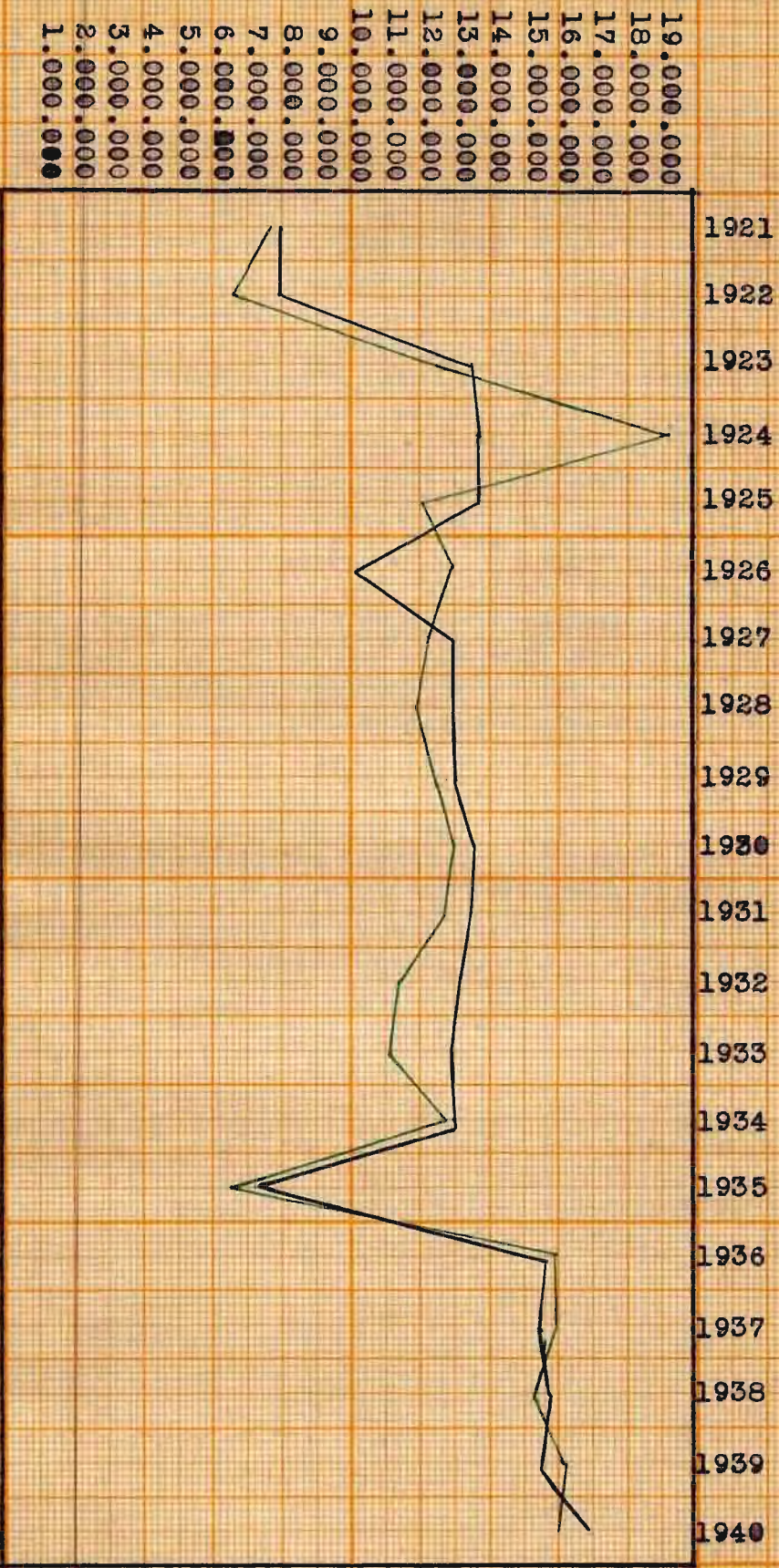
Nuestros presupuestos provinciales no se han caracterizado por un cálculo de Recursos aproximado a la realidad lo cual no es muy conveniente como hemos visto.

El cuadro que presento a continuación y el gráfico respectivo confirman nuestra afirmación.

ESTADO COMPARATIVO ENTRE EL
CALCULO DE RECURSOS AUTORIZADOS
POR LAS LEYES DE PRESUPUESTO DE
1921 a 1940 Y LO INGRESADO DURANTE
DICHOS AÑOS

<u>AÑOS</u>	<u>CALCULADO</u>	<u>RECAUDADO</u>	<u>DISMINUCION</u>	<u>AUMENTO</u>
1921.	8.001.481,84	7.852.447,82	149.034,02	
1922.	8.001.481,84	6.863.762,79	1.137.719,05	
1923.	13.521.673,51	12.623.988,90	897.684,61	
1924.	13.761.681,84	19.244.759,86		5.483.078,02
1925.	13.761.681,84	12.060.302,61	1.701.379,23	
1926.	10.171.469,74	12.926.526,39		2.755.056,65
1927.	12.991.045,45	12.372.981,84	618.063,61	
1928.	12.991.045,45	11.937.797,28	1.053.248,17	
1929.	12.991.045,45	12.556.217,03	434.828,42	
1930.	13.621.935,65	13.020.462,12	601.473,53	
1931.	13.547.431,81	12.822.517,27	724.914,54	
1932.	13.228.181,81	11.484.088,18	1.744.093,63	
1933.	13.009.003,78	11.141.470,73	1.867.533,05	
1934.	12.999.045,45	12.836.768,93	162.276,52	
1935.	6.844.045,45	6.620.706,06	223.339,39	
1936.	15.674.819,83	15.968.978,49		519.440,02
1937.	15.674.819,83	15.968.978,49		294.158,66
1938.	15.674.819,83	15.622.035,40	52.784,43	
1939.	15.674.819,83	16.249.575,84		574.756,01
1940.	16.998.928,13	16.139.175,19	859.752,94	

RECAUDACION INGRESADA EN LOS ULTIMOS 20 AÑOS



RECURSOS
PRESUPUESTOS

TOTAL
RECAUDADO

DERECHO DE LA LEGISLATURA A
VOTAR LOS GASTOS

Este derecho, a mi entender, es indiscutible y una de las más preciosas conquistas del sistema democrático de gobierno. Bien sabemos que ya han pasado a la historia los conceptos de que la autoridad es de derecho divino, y que el principio hoy consagrado es el valioso e importante principio de que el pueblo es el que gobierna por medio de sus representantes.

El pueblo es el depositario del máximo, del más grande de los poderes, la soberanía. Pues bien esto basta para sostener que es un derecho inalienable del Poder Legislativo el de votar los gastos de la Provincia, puesto que es uno de los Poderes que representa en forma más directa los intereses de la colectividad.

Este derecho ya fué consagrado por los gestores de nuestra nacionalidad, ya que el 25 de Mayo de 1810, proclamada la revolución, el Cabildo de Buenos Aires dispuso que la Junta no podía imponer contribuciones y gravámenes al pueblo o a sus vecinos sin previa consulta y conformidad del Excelentísimo Cabildo.

PODERES DE CADA CÁMARA

Se ha sostenido por algunos autores que es privilegio de la Cámara de Diputados, iniciar el estudio del Proyecto de Presupuesto.

Entiendo que a este respecto, la Cámara de Senadores tiene tanto derecho como la Cámara de Diputados a iniciar dicho estudio. Digo esto, porque de acuerdo a nuestro sis-

tema Constitucional Provincial, ambas Cámaras invisten realmente la representación popular y si en el orden nacional cabe decir que la Cámara de Senadores representa a las Provincias y la de Diputados al pueblo de la Nación Argentina, en nuestra Provincia no cabe tal afirmación puesto que los legisladores de ambas Cámaras son elegidos de la misma manera, por el pueblo de los Departamentos y en forma directa, vale decir en elección de primer grado. Por otra parte no hay ninguna disposición Constitucional, tanto en la Nación como en la Provincia de Tucumán que establezca dicho privilegio de iniciativa para la Cámara de Diputados.

Esta cuestión tiene importancia, debido a que por nuestro sistema Constitucional, en caso de desacuerdo de ambas Cámaras sobre un Proyecto de ley, prima la Cámara iniciadora con sus 2/3 de votos sobre la Cámara revisora.

El prestigioso jurisconsulto Dr. Joaquín V. González ha sostenido ya en el Congreso de la Nación con abundancia de argumentos, que el Senado tiene tanta atribución como la Cámara de Diputados para iniciar el estudio del Proyecto de ley de Presupuesto.

En la Provincia de Tucumán, como hemos dicho ya, no existe disposición alguna que acuerde privilegio de iniciativa a ninguna de las Cámaras; así el artículo 67, inciso 2º, establece: "Corresponde al Poder Legislativo: Figar anualmente el presupuesto de gasto y cálculo de recursos de la Administración que deberá someter al Poder Ejecutivo conjuntamente ante una misma Cámara, conforme a lo dispuesto en el artículo 103, inciso 7º..."

Y el Artículo 103, inciso 7º, dispone: "El Gobernador de la Provincia es el Jefe de la Administración provincial, y tiene las siguientes atribuciones y deberes:

Presentar a las Cámaras legislativas el Presupuesto de gastos y recursos de la Provincia en los quince primeros días del mes de Octubre".

En la Provincia de Tucumán el Poder Ejecutivo, suele enviar el Proyecto de Presupuesto a veces directamente a la Cámara de Senadores y otras veces directamente a la Cámara de Diputados, no habiéndose suscitado nunca por los legisladores la cuestión de privilegio.

TRAMITE DEL PROYECTO EN LA LEGISLATURA

Como muy bien se ha dicho, si todos los proyectos deben ser estudiados por Comisiones internas, con muchas más razón debe serlo el Presupuesto, ya que se trata de una cuestión técnica y que necesita tiempo y dedicación. En la Provincia de Tucumán, como en la Nación, la Comisión de Presupuesto, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, está compuesta por mayor número que las demás Comisiones; así el Artículo 39 del Título 5° "De las Comisiones" del Reglamento de la Cámara de Senadores, establece que las Comisiones se compondrán de 3 miembros excepto la de Presupuesto que se compondrá de cinco, y el Artículo 34 del Título 5° "De las Comisiones" del Reglamento de la Cámara de Diputados, establece que las Comisiones se formarán con 5 miembros, salvo la de Presupuesto que debe estar compuesta de 7 miembros.

Estas disposiciones reglamentarias son atinadas pero sería de desear que se estableciera, como ocurre en otros Parlamentos, que el cuerpo mismo designe la Comisión de Presupuesto y no el Presidente de las Cámaras como lo

establece el Artículo 11 del Reglamento de la Cámara de Senadores y el Artículo 12 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Cómo es lógico, estas Comisiones deben integrarse por personas que se hayan preocupado por el estudio de las Finanzas y la Economía Política, lo que lamentablemente no ocurre en la gran mayoría de las veces en nuestra Provincia.

Otra cosa que no se hace y que sería conveniente, es designar en estas comisiones personas que representen las distintas regiones de Tucumán para que traten de llevar beneficios a cada una de ellas. Debe hacerse algo más aún a mi parecer, ya que muy pocas veces se encuentran en las Cámaras legislativas personas técnicas en materia financiera y económica, y es hacer que las Comisiones de Presupuesto sean asesoradas por personas especializadas y técnicas en cuestiones financieras y económicas, a fin de que el estudio sea más completo y científico.

DISCUSION Y VOTACION

En el orden nacional, la Constitución establece que el Presupuesto de Gastos será fijado por el Congreso y en la Provincia de Tucumán, la Constitución determina que la Legislatura tiene a su cargo la fijación del Presupuesto de Gastos. Pues bien, en estas normas constitucionales se encuentra fundamentada la práctica en el orden nacional y provincial de votar el Presupuesto por partidas.

Con bastante precisión ha dicho el economista Royer Collard: "La razón del impuesto es el gasto, la razón del gasto son los servicios; son pues los servicios la verda-

dera y definitiva razón del impuesto."

Por lo tanto el voto del Impuesto requiere el voto para cada gasto y cada servicio, no siendo aplicable ni en el orden nacional ni en el provincial el sistema de votos por Capítulos usado en Francia, ya que eso significaría desvirtuar las mencionadas disposiciones constitucionales, puesto que la votación por Ministerios, Capítulos, Anexos, etc., importa realmente no votar el gasto y su servicio correspondiente.

En la Provincia de Tucumán se inicia el estudio del Presupuesto con un informe de la Comisión de Presupuesto. Como sostengo en otra parte de este trabajo, es necesario limitar el número de días dentro de los cuales los legisladores pueden proponer nuevos gastos o poner cualquier otro límite a la iniciativa parlamentaria de gastos, pues de lo contrario se desorganiza demasiado el plan financiero del gobierno, aparte de que se exagerarían los gastos. En nuestra provincia, como en el orden nacional, no hay limitación legal ni constitucional referente a la iniciativa de los gastos públicos, salvo en la Constitución de la Provincia, el artículo 67 inciso 2º, que establece que la legislatura no podrá aumentar los sueldos propuestos por el Poder Ejecutivo para los empleados de la dependencia de éste.

Una vez enviado el Proyecto de Presupuesto a la legislatura, cada legislador tiene amplia facultad para aumentar, disminuir o suprimir los gastos. Naturalmente que esto no es muy ventajoso, puesto que produce los inconvenientes que hemos anotado.

En 1900 Ribot decía en la Cámara francesa a propósito de la facilidad con que los parlamentos acuerdan gastos

"Cuando se nos pide nos pronunciemos a favor de un voto solicitado elocuentemente, ardentemente y sin dejarnos tiempo para reflexionar, se nos reclama a veces algo superior a nuestras fuerzas. Hay que tomar ciertas *cautela*, pues, no para suprimir el derecho de la Cámara, sino para asegurar el ejercicio de la misma de una manera más consciente y menos perjudicial".

Para solucionar los inconvenientes de la iniciativa parlamentaria se han propuesto diversas soluciones; algunos han aconsejado que no se tome en consideración ningún gasto propuesto por las Cámaras, si no ha sido aprobado por mayoría de tres cuartas ^{partes} de sus miembros como mínimo. Otros, que toda proposición de gastos, debe ser presentada por escrito y suscrita por lo menos por un determinado número de diputados. Hay quienes dicen que no debe considerarse ninguna moción aumentativa de los gastos surgida de las Cámaras si no se la presenta acompañada de un proyecto que arbitre los recursos equivalentes, etc.

Particularmente participo de la idea de que es necesario limitar el número de días dentro de los cuales los legisladores pueden proponer nuevos gastos; y mucho más eficaz todavía me parece incluir en la Constitución de la Provincia de Tucumán una disposición que establezca como la de Chile, que el Poder Legislativo no puede crear ningún gastos nuevo sin crear o indicar a la vez las fuentes de recursos necesarias para atender dicho gasto.

ESPECIALIZACION DE LOS GASTOS

Como muy bien dice el Dr. Ruza en su obra citada, "La facultad soberana que tienen los parlamentos de votar los gastos correlativa de establecer impuestos y cargas, se

cumple con mayor extensión y eficiencia, cuando se la ajusta a las normas de la especialización presupuestaria".

Esta regla de la especialización puede definirse como la clara expresión de la finalidad del gasto mediante redacción apropiada de la leyenda respectiva y fijación invariable del monto de él mismo. Esta regla es una conquista del derecho presupuestario moderno y su observación implica: 1) Interdicción de girar fondos que por el Presupuesto tienen un destino, a otro destino, 2) Interdicción de aumentar sin sanción legislativa las partidas votadas para una finalidad determinada. 3) Interdicción de acrecentar la dotación de un Capítulo con excedente de otro. 4) Interdicción de aumentar los créditos de un ejercicio con recursos precedentes de ejercicios anteriores.

El Presupuesto de la Provincia al igual que el de la Nación se divide en Anexos, Incisos, Items y Partidas. El Anexo constituye el total de las cantidades votadas para las atenciones de cada Ministerio. Incisos son subdivisiones de los Anexos, que comprenden los gastos de las distintas reparticiones de cada Ministerio. Los Items son subdivisiones de los Incisos y comprenden los gastos de una misma naturaleza y finalmente las Partidas son subdivisiones de cada Item y constituyen la última especialización de los gastos.

Esta división y subdivisión del Presupuesto tiene alta importancia porque constituye una garantía de que los gastos votados serán invertidos en el fin a que se les destina. Si no se especializaran los gastos mediante esas divisiones, quedaría librado al capricho de los dirigentes de las reparticiones públicas la distribución del monto de los gastos que hubiesen sido votados en globo.

Como dijimos nuestro presupuesto provincial posee las divisiones y subdivisiones mencionadas, pero ello no ha sido óbice para que en varias oportunidades el Poder Ejecutivo de la Provincia dejara de ajustarse al principio de la especialización de los gastos.

PALTA DE SANCION DEL PRESU-
PUESTO

Debemos tener presente que si el Presupuesto no se sancionara se detendría la marcha de la Administración y se producirían trastornos incalculables; por eso es necesario prever los casos en que el Poder Legislativo no llegara a sancionar el Presupuesto y aquéllos en que el Poder Ejecutivo no envía a su debido tiempo el proyecto de Presupuesto a fin de no detener la marcha de la administración pública.

A fin de evitar los inconvenientes que surgen de la sanción tardía o no sanción del Presupuesto se han hecho reformas en distintas Constituciones provinciales que han establecido por ejemplo la prórroga automática del Presupuesto anterior. Así las Provincias de Mendoza, San Luis, Santiago del Estero, Entre Ríos, establecen a este respecto que si el Poder Ejecutivo no presenta el proyecto de Presupuesto antes del 4º mes de Sesiones ordinarias, la Cámara podrá iniciar su discusión tomando como base el que está en ejercicio.

Nuestra Provincia de Tucumán también ha previsto el caso y el artículo 50 de la Constitución establece: "En caso de que pasare la prórroga del segundo período ordinario a que se refiere el párrafo anterior, sin que se haya dictado la ley de Presupuesto para el año siguiente, quedará en vigencia de hecho el Presupuesto anterior hasta

tanto se sancione el nuevo".

Puede ocurrir también que las Cámaras rechacen el Presupuesto. A este respecto dice Stourm en su obra "Los Presupuestos", Tomo 2, pág. 120: "Sabéis Sres. lo que es rechazar el Presupuesto? Es la Revolución. Por eso cuando todavía se discutía la extensión de los derechos del Parlamento y la Corona, planteóse el problema de si efectivamente poseía la Cámara de Diputados el extraordinario revolucionario derecho de rechazar el Presupuesto, y un Diputado M. de Bonald decía al respecto: Una Asamblea política no tiene el derecho de rechazar el Presupuesto como no lo tiene ningún hombre de aniquilarse a sí mismo". Y el mismo Stourm prosigue: "indudablemente la negativa a aprobar el Presupuesto trae siempre funestas consecuencias, es casi un suicidio, la desorganización del país; pero por peligrosa que sea esta arma, el Parlamento la posee y la posee legítimamente y nadie puede arrancársela. Desde el momento en que el derecho de votar los ingresos y los gastos públicos corresponde a los representantes del país, éstos por una consecuencia necesaria, están investidos de la facultad de no votarlos; de otra suerte no se concebiría el derecho de autorizar; uno sin otro carece de significación, pierden todo valor."

Efectivamente el Poder Legislativo tiene la facultad de negarse a aprobar el Presupuesto. Ya en el año 1912 en el orden nacional se produjo la situación de que una de las Cámaras rechazó totalmente el Proyecto de Presupuesto. Por eso es necesario que la Constitución Nacional sea reformada para contemplar esa situación y otras muchas que no prevé.

El artículo 73 de la Constitución de la Provincia de Tucumán dispone: "Ningún proyecto de ley rechazado total-

mente por una de las Cámaras podrá repetirse en las sesiones de aquel año. De acuerdo a este artículo si una de las Cámaras rechazara totalmente el proyecto de Ley de Presupuesto, la Provincia quedaría sin Presupuesto por ese año; pero felizmente nuestros constituyentes provinciales fueron previsores y en el Artículo 50 antes citado establecieron: "En caso de que pasare la prórroga del segundo período anterior ordinario a que se refiere el párrafo anterior, sin que se haya dictado la ley de Presupuesto para el año siguiente, queará en vigencia de hecho el Presupuesto anterior, hasta tanto que se sancione el nuevo".

Si bien es cierto que por un lado debemos felicitarnos que la disposición transcripta haya contemplado la situación que se plantearía de no sancionarse el Presupuesto de Gastos de la Provincia, por otra parte debemos lamentar que se haya hecho abuso y no uso de este artículo. Esta disposición que se ha incluido por los constituyentes de la Provincia de Tucumán para casos excepcionales, se ha transformado en Artículo de aplicación normal y frecuente produciendo esto, como es lógico, trastornos en la administración provincial.

Sabemos que es perjudicial la aplicación del Presupuesto durante ejercicios para los cuales no fueron dictados, es perjudicial pues la prórroga de los Presupuestos. Sin embargo, no obstante que las circunstancias cambian continuamente, y que la vida de la Provincia sufre modificaciones de un año para otro, en diversas y continuas oportunidades se han prorrogado los Presupuestos Provinciales entrando a regir para circunstancias que no han sido las que se han tenido en vista al sancionarlos. A conti-

nuación expongo un Cuadro que prueba acabadamente mi afirmación.

Como se podrá apreciar en dicho cuadro, en el período de 20 años que va del año 1921 al año 1940, quince presupuestos estuvieron en vigencia por prórroga.

C U A D R O D E M O S T R A T I V O D E L O S P R E -
S U P U E S T O S V I G E N T E S P O R P R O R R O -
G A D E P R E S U P U E S T O S A N T E R I O R E S .

1921....	Prórroga del Presupuesto de 1919
1922....	" " " " "
1923....	Hasta 16 de Enero Pres.1919, en adelante Pr.1923.
1924....	Prórroga del Presupuesto de 1923
1925....	" " " " "
1926....	Hasta 31 Agosto Pr. 1923, en adelante Pr. 1926
1927....	Prórroga del Presupuesto de 1926
1928....	" " " " "
1929....	" " " " "
1930....	Hasta 31 Julio Pres.1926, en adelante Pres. 1930
1931....	Prórroga del Presupuesto de 1930
1932....	" " " " "
1933....	Hasta 31 Enero Pres. 1930, en adelante Pres. 1933
1934....	Prórroga del Presupuesto de 1933
1935....	" " " " "
1936....	" " " " "
1937....	" " " " "
1938....	" " " " "
1939....	" " " " "
1940....	Ley de Presupuesto N° 1789 para 1940

AGREGACION DE DISPOSICIONES
EXTRAÑAS A LA LEY DE PRESU-
PUESTO

Comenzaremos por exponer los principales inconvenientes que acarrearán las disposiciones extrañas a la ley de Presupuesto:

- 1) Se atenta, en primer término, contra la técnica del Presupuesto.
- 2) Estas disposiciones pasan sin el estudio y dedicación que corresponde.
- 3) Muchas veces suelen reformarse leyes permanentes con esos agregados al Presupuesto que por estar en el Presupuesto tienen duración anual y si se omite su sanción de nuevo, acarrearán muchas complicaciones.

Cabe recordar aquí las palabras autorizadas del constitucionalista Dr. González Calderón, que al hablar sobre el Veto de la Ley de Presupuesto en el orden nacional y a propósito de la interpretación que se hace de que dicha Constitución no autoriza el veto parcial, dice: "En esta teoría constitucional que se ha deducido de los términos del Artículo 72 de la Constitución Nacional, se ha apoyado siempre el Congreso para hacer del Presupuesto cualquier cosa menos lo que debería ser, convirtiéndolo en un mosaico de leyes de toda especie. Como el veto del Presidente dilataría su aplicación o quizá hiciera peligrosa la sanción del mismo ya que es el primer interesado en su pronta aprobación, las Cámaras incluyen en el Presupuesto gran cantidad de cosas que no pasarían contra un veto, si se reglamentasen en leyes especiales..."

Pues bien, esta observación no cabe en el orden provincial porque como veremos más adelante la Constitución

de la Provincia de Tucumán autoriza el veto parcial del Presupuesto.

Por otra parte en la práctica presupuestaria de Tucumán en muy pocas y contadas ocasiones se ha incluido disposiciones extrañas en la ley de Presupuesto. No obstante creo prudente incluir en el régimen presupuestario de Tucumán una norma como la de Cuba de 1901 que establece: "El Congreso (en nuestro caso la legislatura) no podrá incluir en la ley de Presupuesto disposiciones de otro orden".

LEYES ESPECIALES

Me referiré ahora a las leyes especiales que autorizan gastos, comenzando por aclarar que éstas pueden disponer que los gastos se cubran: 1) Con fondos creados por la misma ley. 2) Con el producido de Títulos. 3) Sin recursos, disponiendo que los gastos se cubran con Rentas Generales.

Con referencia a estas últimas dice nuestro financista Terry en su obra "Finanzas": "Las leyes especiales que autorizan gastos se justifican en teoría, debido al error humano y a lo imprevisto, pero en la práctica es causa del abuso y fuente inagotable de despilfaro y de déficits."

Esta apreciación de Terry es aplicable a nuestra Provincia en donde anualmente se invierte por leyes especiales con cargo a Rentas Generales sumas cuantiosas como podrá apreciarse en el cuadro que inserto a continuación. Presento también el gráfico correspondiente a dicho cuadro.

Sobre este asunto la buena doctrina enseña que antes de dictarse una ley de gastos, debe recurrirse a la autorizada opinión del Ministro de Hacienda sobre la posibilidad de atenderlos con los recursos ordinarios y de acuerdo con esto, crear los gravámenes correspondientes, siempre que los gastos tengan carácter de imprescindibles.

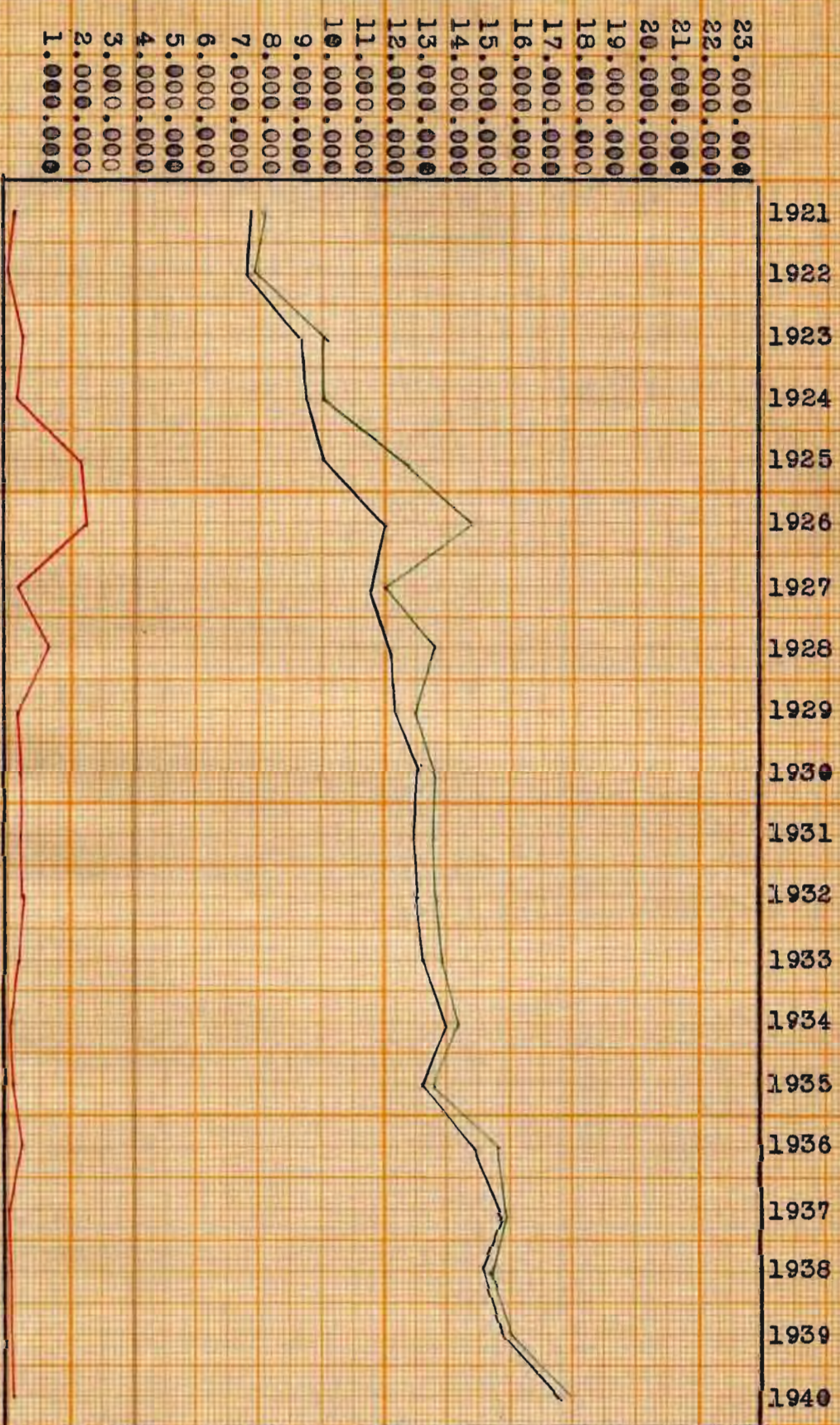
En la ley de Presupuesto N° 1789 para el año 1940, se ha incluido un artículo con el objeto de evitar los inconvenientes anotados. Este artículo establece: "Ninguna ley sancionada con posterioridad a la presente, que ordene gastos y carezca de recursos especiales propios, podrá ser ejecutada mientras la erogación no sea incluida en la ley de Presupuesto, salvo declaración de urgencia que se exprese en la misma, votada por dos tercios de votos de la totalidad de los miembros en ejercicio de cada Cámara, y en forma nominal, en cuyo caso, se atenderá la erogación con rentas generales".

A mi parecer una disposición de esa naturaleza debe establecerse en una ley especialmente dictada al efecto y que no esté incluida en la Ley de Presupuesto que es de vigencia anual; sólo así se aseguraría la permanencia y estabilidad de la disposición. Esa disposición podría establecer lo siguiente: "Queda prohibido a la Legislatura aprobar ningún gasto nuevo sin crear o indicar a la vez las fuentes de recursos necesarias para atender dicho gasto", tal como lo dispone la Constitución de Chile en su Artículo 44, inciso 4°.

INVERTIDO POR LEYES ESPECIALES
DESDE EL AÑO 1921 AL AÑO 1940

<u>AÑOS</u>	<u>INVERTIDO</u>
1921	313.910,16
1922	102.158,42
1923	635.725,60
1924	402.295,85
1925	2.618.823,67
1926	2.760.824,75
1927	381.934,77
1928	1.474.139,58
1929	461.543,02
1930	519.126,45
1931	464.499,05
1932	459.296,74
1933	454.466,82
1934	95.792,50
1935	235.663,88
1936	626.342,13
1937	136.000,43
1938	132.743,59
1939	95.557,15
1940	310.210,89

SUMAS INVERTIDAS EN LOS ÚLTIMOS 20 AÑOS



23.000.000
 22.000.000
 21.000.000
 20.000.000
 19.000.000
 18.000.000
 17.000.000
 16.000.000
 15.000.000
 14.000.000
 13.000.000
 12.000.000
 11.000.000
 10.000.000
 9.000.000
 8.000.000
 7.000.000
 6.000.000
 5.000.000
 4.000.000
 3.000.000
 2.000.000
 1.000.000

PRESUPUESTO GENERAL
 LEYES ESPECIALES
 TOTAL INVERTIDO ENTRE PRESUPUESTO Y LEYES ESPECIALES

En el orden nacional, vetada una ley parcial o totalmente, vuelve al Poder Legislativo en su integridad y en lo que se refiere a la ley de Presupuesto se presenta el inconveniente de que, vetada en algunos de sus incisos o items, debe ser considerada íntegramente por el Poder Legislativo. Este hecho ha motivado las atinadas observaciones del eminente constitucionalista Dr. González Calderón, parte de las cuales hemos transcrita anteriormente, y que son las siguientes: "En esta teoría constitucional que se ha deducido de los términos del Artículo 72 de la Constitución Nacional, se ha apoyado siempre el Congreso para hacer del Presupuesto cualquier cosa menos lo que debería ser, convirtiéndolo en un mosaico de leyes de toda especie. Como el veto del Presidente dilataría su aplicación o quizá hiciera peligrosa la sanción del mismo y aquél es el primer interesado en su pronta aprobación, las Cámaras incluyen en el Presupuesto gran cantidad de cosas que no pasarían contra un veto, si se reglamentasen en leyes especiales. Este modo de legislar no es el que contempla la Constitución: 1°) Porque se desnaturaliza el objeto propuesto y 2°) Porque de hecho se despoja al Poder Ejecutivo de sus funciones de poder colegislador. En tales casos, el derecho de veto queda prácticamente anulado". Para evitar pues, como en el orden nacional, que se discuta si la Constitución autoriza o no el veto parcial, es necesario establecer disposiciones claras y precisas al respecto como la que existe en la Provincia de Entre Ríos por ejemplo que dice: "El veto de una partida, inciso o ítem

de la Ley de Presupuesto no invalida el resto de la ley que entrará en vigencia en la parte no afectada por el veto.

Nuestra Provincia con todo acierto ha previsto también el caso y así en su artículo 74, la Constitución provincial establece: "Si el Poder Ejecutivo vetase parcialmente la ley de presupuesto, se aplicará ésta en la parte no vetada, hasta que las Cámaras se pronuncien sobre el veto opuesto".

EQUILIBRIO FINANCIERO

Bien sabemos, que es conveniente que haya equilibrio financiero porque ni el déficit ni el superavit son beneficiosos. El déficit porque en el caso de no ser cubierto científicamente produce los trastornos que he mencionado anteriormente en este trabajo y el superavit tampoco es beneficioso ya que las entidades públicas no tienen como fin el acumular dinero sino invertir todo lo que perciben del pueblo en beneficio del mismo, Pues bien el régimen presupuestario de Tucumán lamentablemente no se ha caracterizado por el equilibrio y debido a diversos Acuerdos de Ministros, a múltiples leyes especiales que acuerdan gastos a cubrir con Rentas Generales, etc. que se producen anualmente, el Presupuesto arroja año tras año déficit de consideración como podemos apreciar en el cuadro que expongo a continuación, con su respectivo gráfico.

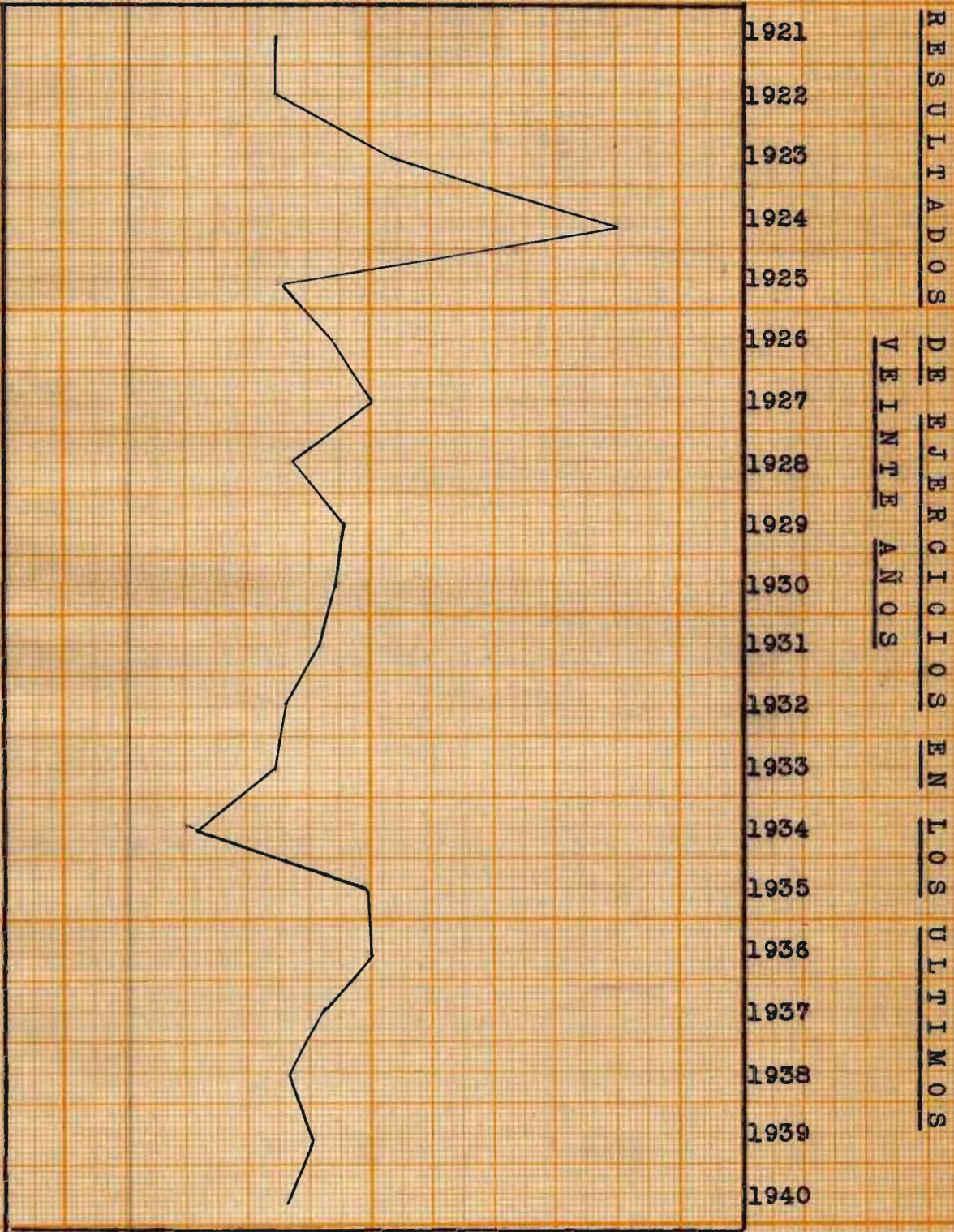
DEFICIT EN LOS EJERCICIOS
1921-1940

<u>AÑOS</u>	<u>DEFICIT</u>	<u>SUPERAVIT</u>
1921	3.024.305,46	
1922	3.167.612,36	
1923		729.729,06
1924		6.051.253,98
1925	3.175.151,72	
1926	1.302.379,45	
1927		180.606,06
1928	2.443.243,27	
1929	715.194,26	
1930	1.173.513,09	
1931	1.514.760,15	
1932	2.836.041,67	
1933	3.119.769,39	
1934	5.653.134,74	
1935	30.849,19	
1936		32.249,94
1937	1.565.761,94	
1938	2.466.091,61	
1939	1.697.024,43	
1940	2.480.890,36	

DEFICIT

SUPERAVIT

9.000.000
8.000.000
7.000.000
6.000.000
5.000.000
4.000.000
3.000.000
2.000.000
1.000.000
0
1.000.000
2.000.000
3.000.000
4.000.000
5.000.000
6.000.000
7.000.000
8.000.000
9.000.000



ANUALIDAD DEL PRESUPUESTO

Como bien lo dice el Dr. González Calderón, la anualidad del presupuesto es uno de los grandes principios de los gobiernos constitucionales, es el control más eficaz que pueda tener el pueblo por medio de sus representantes sobre la gestión financiera del Poder Ejecutivo, y es el ejercicio de un derecho fundamental del Poder Legislativo. Aparte de que, como dice el mismo autor, es un medio práctico que tiene el Poder Legislativo para evitar los avances del Poder Ejecutivo.

Pienso que el período de un año es prudente y el más indicado puesto que la previsión humana no puede alcanzar períodos más extensos. Y en esto están de acuerdo la mayoría de los comentaristas, entre ellos el gran financista Stourm sostiene en su obra "Los Presupuestos" tomo 2, página 16: "La anualidad es conveniente: 1º) Porque corresponde a la medida habitual de las revisiones humanas. 2º) Porque es el máximo de tiempo durante el cual pueden los Parlamentos delegar sus facultades. 3º) Es el mínimum de tiempo que necesitan los gobiernos para aplicar el presupuesto."

En nuestro país, la anualidad se ha cumplido siempre, salvo en la época de cosas en que la Junta de Representantes de la Provincia de Buenos Aires, eximió a Rosas de la tarea de presentar los presupuestos hasta tres años después de triunfar sobre la invasión de Urquiza.

El presupuesto de la Provincia de Tucumán es de vigencia anual, según lo establece la Constitución en su Artículo 67, inciso 2º, que dice: "Corresponde al Poder Legislativo fijar anualmente el Presupuestos de gastos..."

Y el Artículo 1º de la Ley de Contabilidad de la misma Provincia dice: "El ejercicio del Presupuesto principia el primero de Enero y termina el 31 de Diciembre de cada año."

EJECUCION DEL PRESUPUESTO

Por las leyes de la Provincia de Tucumán, como por las de la Nación, la ejecución del Presupuesto corresponde al Poder Ejecutivo; y se explica esto, ya que tiene el Poder Ejecutivo a su cargo la misión de hacer efectivas las leyes que el Congreso y la Legislatura, sancionan.

Los principios básicos y universales de una buena doctrina se respetan sólo en parte en nuestra provincia según exponemos:

1º) UNIDAD ADMINISTRATIVA.- Habiendo diversas Administraciones, diversas Cajas, se produce un desorden, un despilfarro.

En la Provincia de Tucumán hay unidad Administrativa pues las órdenes de pago se expiden por una Administración única y contra un sólo Tesoro.

2º) ORDEN Y CLARIDAD EN LOS TRAMITES.- Este requisito también se cumple en nuestra provincia.

3º) LA ADMINISTRACION DEBE SER ORDENADA Y PUNTALEAZADA.- Este requisito no se cumple en la Provincia como lo demostraremos más adelante.

4º) RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE ORDENAR LOS PAGOS, DE HACERLOS EFECTIVOS Y DE RENDIR CUENTAS.- Este requisito tampoco se cumple en nuestra Administración, como lo demostraremos también en la parte res-

pectiva del presente trabajo.

La Comisión de Hacienda estable respecto a la ejecución del presupuesto lo siguiente: "El Gobernador de la Provincia tiene las siguientes atribuciones y deberes: Hacer recaudar las rentas de la Provincia y decretar su inversión con arreglo a la ley" (Art. 103, inciso 1º). El mismo artículo en su inciso 1º, dice: "El Gobernador de la Provincia es el Jefe de la Administración provincial".

Conforme a la sana doctrina la Constitución de la Provincia acuerda al Poder Ejecutivo la facultad de recaudar las rentas y de invertir las; naturalmente que la inversión debe hacerse de acuerdo a la ley. Esto último no se cumple en la administración provincial debido a los numerosos acuerdos de gobierno que se dictan y que permiten inversiones que no han sido contempladas por la ley.

LA CONTABILIDAD GENERAL - DISPOSICIONES DE LA LEY DE CONTABILIDAD EN LA PROVINCIA

Dice la Ley de Contabilidad que la Contaduría General estará a cargo del Contador General, y demás empleados que determine la Ley de Presupuesto (Artículo 54); y la ley de Presupuesto establece los siguientes contadores, además del Contador General que prescribe la Ley de Contabilidad: un Contador Mayor y dos Contadores Interventores.

Las funciones principales de la Contaduría General, son: Intervenir y fiscalizar las oficinas encargadas de

recaudar o administrar rentas (Artículo 62). Intervenir en las órdenes de pago (Artículos 7, 59 y 60). Contabilidad permanente de créditos y recursos (Artículo 44). Confección de la Cuenta de Inversión (Artículos 50 y 51). Presentar una memoria al Ministerio de Hacienda, quien la adjunta a la que él presenta a las Cámaras Legislativas (Artículo 55).

Nuestra Provincia adoptó el Sistema de Partida Doble para la contabilidad, Sistema de los más recomendable por su claridad y perfección; así el Artículo 44 de la ley de Contabilidad, dice: "La Contaduría General llevará por el sistema de Partida Doble, la cuenta de cada Presupuesto, la de otros créditos, etc."

Nuestra ley de contabilidad provincial tiene el mismo defecto que la ley de contabilidad nacional, al establecer en su Artículo 9: "Cuando la orden de pago fuese observada por la Contaduría General e insistiere el Ministerio, por resolución tomada en acuerdo de Ministros, el pago se efectuará". Pero tiene una disposición acertada en su Artículo 13 que dispone: "No podrá decretarse gasto alguno que exceda del crédito o cantidad del inciso, ítem o partida... ni girarse sobre el excedente de algunos de ellos para cubrir el déficit que hubiere en otro u otros, ni, finalmente invertirse las cantidades votadas para objetos determinados, en otros distintos".

El Artículo 16 de la Ley de Contabilidad establece: "La responsabilidad de todo decreto de pago, es solidaria entre el Jefe del Estado, que la firma, el ministro que la autoriza y los empleados de la Contaduría General que hayan intervenido; pero cuando la Contaduría hubiera observado el decreto en la forma prescripta en el Artículo

59, cesará para ella la responsabilidad, pesando sobre el Gobernador y los Ministros."

La responsabilidad que crea el Artículo 16, citado, es realmente ilusoria pues nunca se la hace efectiva.

Como se vé por todo lo expuesto el sistema y las disposiciones de la Ley de Contabilidad de la Provincia de Tucumán son similares a lo que establece la ley de Contabilidad de la Nación, en la cual seguramente se han inspirado los legisladores de Tucumán al dictar la ley de Contabilidad de la Provincia en el año 1897

EJERCICIO

Me parece la explicación más exacta de lo que es el ejercicio en lo que respecta a nuestro país, la que hace el profesor Allix quien dice: "El ejercicio comprende: 1º) El año financiero según el presupuesto durante el cual se han cumplido los hechos generatrices de créditos y deudas como la percepción de impuestos, órdenes de trabajo, ejecución de servicios, etc. 2º) Un período complementario que decidiera ser teóricamente de duración indefinida, durante el cual se reglarán y tramitarán todas las operaciones activas y pasivas del Presupuesto que no hubieran terminado el 31 de diciembre.

La ley de Contabilidad de la Provincia de Tucumán, establece al respecto lo siguiente en su Artículo 1º: "El Ejercicio del Presupuesto comienza el 1º de Enero y termina el 31 de diciembre de cada año." Y en su artículo 49 dispone: "El 31 de Marzo de cada año quedará cerrado por el ministerio del ramo, el Ejercicio del Presupuesto del año anterior y el de los demás créditos abier-

tos por leyes especiales o acuerdos del Poder Ejecutivo en su caso. Esta clausura produce los efectos siguientes:

1º) Las partidas del Presupuesto de que no se hubiese hecho uso hasta el 31 de Diciembre, quedarán sin efecto, salvo las excepciones establecidas por leyes y acuerdos especiales, sirviendo únicamente la prórroga de tres meses de la clausura definitiva, para tramitar y liquidar los gastos verificados y entradas habidas hasta el 31 de Diciembre, expedir los libramientos y hacer la imputación correspondiente. 2º) El Poder Ejecutivo no podrá girar cantidad alguna sobre el ejercicio cerrado. 3º) Las órdenes de pago que hasta el mismo día no se hubiese asentado la respectiva partida en los libros de la Contaduría General, harán parte del siguiente, siempre que una ley habrá para su pago el crédito especial extraordinario que se necesite".

C O N T R A L O R D E G A S T O S P U B L I C O S

Como acertadamente dice un autor, es condición de un buen gobierno y de orden en la Administración la fiscalización severa de la inversión de los fondos públicos.

Bien sabemos que una de las características del sistema democrático es la publicidad de los actos de los gobernantes y si alguna cosa es necesario que sea publicada, es precisamente la inversión que las autoridades hacen de los dineros públicos a fin de que el pueblo conozca la forma en que se ha invertido el dinero con que contribuye a los fines del Estado.

Es una cuestión tan delicada y seria la inversión del dinero público, que la historia registra diversas revo-

luciones y enjuiciamientos con motivo de inversiones hechas en perjuicio de los intereses del pueblo.

Todos nuestros gobiernos desde la iniciación de la independencia han tratado de asegurar el contralor de la inversión de los dineros públicos.

No hay que dejar de repetir que en materia de finanzas son condenables el secreto y el misterio. Toda publicidad y todo control resultan siempre útiles.

Para que sea eficaz hace falta que sea cuádruple Administrativa, ejercida por la misma administración pública; Legislativo, hecho por el Poder Legislativo; Judicial, realizado por el Tribunal de Cuentas y Popular, verificado por el pueblo mediante una amplia publicidad del Presupuesto, como corresponde a un Sistema democrático republicano como dijo Cavour, la casa en que se desenvuelve la Administración pública debe tener paredes de cristal lo que da a entender que no debe haber nada oculto en la gestión financiera de una entida pública debidamente organizada

La Constitución de Tucumán en su artículo 9 trae una disposición encomiable que permite el Control popular; dice dicho Artículo: "Los actos que se refieren a la inversión o percepción de las rentas deben publicarse ^{lo} por menos cada mes".

C L A S E S D E C O N T R O L

Con relación al momento en que se realiza, puede ser preventivo, continuo y a posteriori; preventivo es el que se realiza antes de que el pago sea efectuado y a posteriori es el que se hace una vez que el pago se ha efectuado. Opino que es mucho más beneficioso el

control preventivo que el que se hace a posteriori, puesto que el primero trata de prevenir el mal; en cambio el segundo trata de constatar si existe o no, siendo mucho más útil y eficaz lo primero que lo segundo. En cuanto al continuo es aquel que se cumple durante los actos administrativos que son objeto del mismo.

Se clasifica también el control desde otro punto de vista en Externo y en Interno; el interno corresponde al que ejerce el Poder Legislativo sobre el Administrativo y el Interno al ejercido por la Administración sobre la misma en su propio beneficio.

Respecto a su continuidad puede ser Sistemático, alternado, periódico o eventual.

Por su intensidad se divide en analítico o sintético y según la vía que se siga directo o indirecto.

Cuando sus efectos se esperan del conocimiento de los actos es positivo y cuando tiende a infundir en los fiscalizados el temor de que las irregularidades no podrán permanecer es negativo.

Además de estos tipos de control los autores citan otros; pero no es el caso citarlos.

A continuación hablaré sobre los tipos de control más importantes.

C O N T R O L I N T E R N O

La Contaduría General es el eje del Control administrativo interno; pero aparte de diversas fallas que existen en este sentido tenemos que la excesiva centralización de funciones en la Contaduría General entorpece la labor de ésta, desnaturaliza la fiscalización e impide

el normal desarrollo de la Administración. Estas observaciones hechas por un autor a la Contaduría de la Nación, caben solo en parte respecto a la Contaduría de la Provincia, puesto que en ésta no existe realmente gran cantidad de funciones a cargo de la Contaduría, pero sí existen a pesar de esto, muchas faljas que luego expondremos.

En nuestra Provincia, como en el orden nacional, la Contaduría General ejerce un control que podemos llamar administrativo; este control se limita a examinar si las órdenes de pago reúnen las condiciones intrínsecas exigidas por la ley. Es un control embrionario, formalista. Para que sea eficaz el control es necesaria la facultad de poder suspender la orden de pago irregular.

De acuerdo al Artículo 62 de la Ley de Contabilidad de la Provincia, la Contaduría General tiene por misión controlar los funcionarios de la Provincia que manejan dineros de la misma. Este control se realiza mediante revisiones de las cuentas de las reparticiones que realizan inversiones o recaudaciones de dinero público.

A mi parecer es mucho mejor y más eficaz establecer el sistema que rige en Francia a estos fines, donde existe una Comisión de Finanzas bien organizada como entidad autónoma, independiente dotada del personal técnico competente llamados adjuntos. Estos funcionarios tienen por misión presentarse de improviso en cualquier Caja que maneja fondos del Estado, realizar un arqueo para comprobar si la existencia es la que realmente corresponde, en caso contrario levantan un Sumario, ya que existe presunción de fraude contra el Estado. Repito, pues que en la Provincia el control de la Contaduría General es realmen-

te ineficaz y debe modificarse con otro que más adelante expondré.

Como muy bien se ha dicho por diversos autores, la falta de efecto suspensivo de las observaciones de la Contaduría a una orden de pago anula la eficacia de su control sobre la inversión de fondos, y aún los propios elementos que puede aportar a su memoria anual para el control de la Legislatura son prácticamente inoperantes, debido a que éste debería realizarse mucho tiempo después del gasto resultando por lo tanto ineficaz. Como se habrá notado dije debería en lugar de debe realizarse, puesto que como ya veremos este control legislativo no se realiza en la práctica.

Como exponderemos más adelante un control eficiente podría realizarse mediante un control preventivo de un Tribunal de Cuentas.

La ley de Contabilidad Provincial establece un control eficaz en lo que se refiere a las rendiciones de cuentas de los que administran los fondos de la Provincia. El procedimiento para realizar este control está prescripto en los Artículos 62 en adelante de la ley de Contabilidad; pero estos artículos mantienen un defecto que en otros países ha sido corregido y es que el control se hace en forma preventiva en dichos países, mientras que en la Provincia es a posteriori. Sin embargo se adoptado la moderna corriente, salvando el error de la ley de Contabilidad de la Nación, cuando facultó al Contador General para juzgar y dictar fallos por sí sin recurrir al Poder Judicial.

Todo esto se mantiene en el terreno teórico, pues en la práctica no se cumple lo que estas disposiciones pres-

criben; por otra parte debo recordar lo que ya sostuve sobre esta cuestión y es que me parece más eficaz aún el control establecido en Francia.

C O N T R O L - E X T E R N O

Su ejercicio en grado superior corresponde a la Legislatura; en efecto la Constitución Provincial atribuye al Poder Legislativo la facultad de establecer los recursos en sus Artículo 67, inciso 1º, que dice: "Corresponde al Poder Legislativo establecer los impuestos y contribuciones necesarias para los gastos del servicio público, debiendo estas cargas ser uniformes en toda la provincia".

El Poder Legislativo fija también el presupuesto anual de gastos, así el Artículo 67, inciso 2º, establece: "Corresponde al Poder Legislativo fijar anualmente el Presupuesto de gastos y Cálculo de Recursos de la Administración..."

Dispone el uso y enajenación de las tierras de propiedad provincial de acuerdo al artículo 67, inciso 13, que dispone: "Corresponde al Poder Legislativo disponer del uso y de la enajenación de las tierras de propiedad provincial".

Tiene el Poder Legislativo la facultad de reglamentar la ejecución de las funciones administrativas en general, según el artículo 67, inciso 23, que dice: "Finalmente corresponde al Poder Legislativo dictar todas aquellas leyes necesarias para hacer efectivas las disposiciones de esta Constitución y para todo asunto de interés público y general de la Provincia, cuya naturaleza y objeto

no correspondan privadamente a los poderes nacionales."

Por otra parte cada Cámara puede hacer concurrir a su sala a los Ministros del Poder Ejecutivo para recibir las explicaciones e informes que crea conveniente; el Artículo 56 de la Constitución así lo establece.

Es atribución del Poder Legislativo aprobar o desechar la cuenta de Inversión (Artículo 67, inciso 3º). En cuanto a esto último en el orden nacional existe la ley 3956 por la que se crearon dos comisiones interparlamentarias de Cuentas, una para las del último ejercicio y otra para las cuentas de los ejercicios anteriores, Comisiones que como veremos no cumplen con su cometido.

El Contro Legislativo a que estamos refiriéndonos, es un derivado de los principios del Sistema democrático de gobierno, puesto que en el sistema democrático, las autoridades no son más que representantes de la Soberanía popular. Es lógico entonces que los mandantes, que son los componentes del pueblo, tengan la facultad de controlar por medio del Poder Legislativo, que más directamente los representa, la inversión del dinero con que contribuyen a la formación del Tesoro Público.

Al derecho, pues, que tiene el poder Legislativo de autorizar los gastos, sigue la facultad de conocer su inversión.

Respecto del control legislativo de legislación provincial dispone lo siguiente: Ley de Contabilidad de la Provincia de Tucumán, Artículo 52: "Las cuentas relaciones y estados de que habla el Artículo anterior, firmados por el Contador General y el Tenedor de Libros, se presentarán a las Cámaras Legislativas, impreso, como anexo a la Memoria del Ministerio de Hacienda, con las observaciones

a que dieren lugar, poniendo a disposición de ambas Cámaras los libros que lleva la Contaduría General y los comprobantes de su referencia."

Artículo 55 de la misma ley: "Las Cámaras Legislativas, en vista de las cuentas, estados y libros expresados, procederán a ejercer la atribución que confiere al Poder Legislativo el Artículo 67, inciso 3º, de la Constitución, de aprobar o desechar las cuentas de Inversión".

La Constitución de Tucumán en su Artículo 67, inciso 3º, prescribe: "Corresponde al Poder Legislativo: Aprobar o desechar las Cuentas de Inversión que le remitirá el Poder Ejecutivo anualmente, abrazando el movimiento administrativo del año económico". Dijimos ya que en el orden nacional este requisito debe cumplirse por medio de dos Comisiones de Cuentas. Pero hasta la fecha no han llenado estas Comisiones su cometido, debido a diversos factores, entre otros al hecho de que se necesita para ello personas técnicas en la materia y por otra parte porque se han dejado transcurrir los años sin verificar el control y actualmente existen enormidad de papeles y comprobantes que revisar, haciendo imposible realmente la tarea.

En lo que se refiere a la Provincia de Tucumán, podemos decir sin temor a equivocarnos que nunca se ha verificado el control que compete al Poder Legislativo.

Caben pues respecto a esta cuestión tanto en el orden nacional como en el provincial las justas observaciones que hizo el financiero Terry: "De hecho no existe entre nosotros el Control Legislativo lo que revela elocuentemente nuestra desidia ingénita aún tratándose de

los intereses más importantes de un pueblo que se dice regularmente constituido."

C O N T R O L J U D I C I A L - T R I B U N A L D E
C U E N T A S

A propósito he dejado para tratar por separado, la cuestión referente al Tribunal de Cuentas, que es también un órgano de Control Externo, debido a la importancia que reviste este sistema de control.

Como sabemos, en los países que han perfeccionado sus sistema de control, existen ciertos organismos especiales, independientes del Poder Ejecutivo en cuanto a su nombramiento y remoción, organismos que tienen la facultad en algunos países de determinar las faltas en la Administración y hacer reintegrar los fondos. Otros países los facultan para juzgar también a las personas que cometieren las faltas. Estos organismos que ejercen un control preventivo, a veces, y otras a posteriori, se denominan Tribunales, Cortes, Cámaras o Comisiones de Cuentas.

Tienen por fin esencial asesorar técnicamente al gobierno y verificar que los gastos autorizados por el Poder Legislativo se efectúen para el fin que corresponde. Son órganos que se los ha colocado en forma que no dependen, ni del Poder Ejecutivo, ni del Poder Legislativo a fin de que puedan cumplir eficazmente su misión.

Naturalmente, como lo he dicho ya, el Control Preventivo, es mucho más eficaz que el que se hace a posteriori, por eso es que el sistema de Tribunal de Cuentas que realizan el control preventivo, está implantándose cada vez más en los distintos países; Así tenemos a

Bélgica, Holanda, Japón, Chile e Italia que lo han adoptado.

En nuestra Provincia no existe el Tribunal de Cuentas como Órgano Constitucional, a pesar de que la ley de Contabilidad ha querido suplir su ausencia, confiando a la Contaduría General, algunas de las atribuciones que corresponden típicamente a los Tribunales de Cuentas. Se ha refundido un Órgano de Control Interno que es la Contaduría con un Órgano de Control Externo como es el Tribunal de Cuentas. Este control así organizado no es eficaz ni suficiente, puesto que los miembros de la Contaduría General de la Provincia son designados y removidos por el Poder Ejecutivo y es de imaginarse que no puede controlar a dicho poder un núcleo de personas que dependen del mismo en lo que respecta a su permanencia en el cargo que desempeñan.

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires, ha organizado un Tribunal de Cuentas inamovible. Este organismo creado por la Constitución, está compuesto de un Presidente que es letrado y cuatro vocales que son Contadores nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado. Su destitución solo puede hacerse al igual que los jueces de las Cámaras de Apelación, vale decir, por un jurado que la misma Constitución organiza. De este modo sí puede desempeñar sus funciones con una eficiencia completa y realizar un verdadero y eficaz control del manejo de los fondos públicos. La falla principal de este Tribunal de Cuentas es que no ejerce un control preventivo.

En la Provincia de Córdoba existe un Tribunal de Cuentas más perfecto. En su Constitución de 1923 se ha

facultado al Tribunal de Cuentas que existía para realizar control preventivo. Dicho Tribunal se compone de un Presidente y dos Vocales, todos inamovibles.

Creo pues necesario establecer un Tribunal de Cuentas bien organizado en la Provincia de Tucumán; y en el caso de que no se deseara acrecentar los gastos públicos creando un Tribunal independiente de la Contaduría de la Provincia, propongo que se de a la Contaduría de la Provincia todas las facultades de un Tribunal de Cuentas de Control preventivo; pero cambiando el modo de designar los componentes de la Contaduría; haciéndose por ejemplo la designación por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, haciendo en una palabra que los funcionarios de la Contaduría sean inmovibles al igual que los jueces de la Justicia Federal.

Es de desear pues que la Provincia de Tucumán pronto incorpore un organismo eficaz de control de las inversiones que del dinero público hacen las autoridades gubernativas.

C O N C L U S I O N

De todo lo expuesto se desprende que nuestro régimen presupuestario provincial tiene múltiples defectos, muchos de ellos son indiscutiblemente debidos a las imperfecciones del régimen legal presupuestario; pero como en todos los demás órdenes de la vida social, los defectos se deben también a la imperfección humana, al defecto de los hombres, de las personas encargadas de poner en funcionamiento las instituciones y ya que no es posible que los hombres se perfeccionen de golpe, hay que implantar

sistemas legales y reglamentarios de tal naturaleza y disposiciones de tal índole que hagan que se disminuyan los males que se producen en el manejo de la hacienda pública.

Una de las cosas que a mi parecer podría hacerse, es por ejemplo, calificar el voto tanto activo como pasivo. Se dice que en una democracia el voto no puede ser calificado porque dejaría de ser democracia, sin embargo como bien dice el Dr. González Calderón, el sufragio enteramente universal no ha existido nunca ni podrá existir alguna vez, en todos los pueblos civilizados, en todas las épocas el sufragio ha sido calificado con mayor ^{menor} extensión pero calificado al fin. La ciudadanía, la residencia, una cierta edad, determinada renta, etc, han sido las condiciones en general establecidas sin contar las que se refieren a la situación moral del individuo como la integridad mental, etc. Todo lo cual está demostrando que nunca se han considerado prácticamente al sufragio como un derecho natural, inherente al ciudadano. Si por razones obvias debe calificarse a los que ejercen las funciones legislativas, ejecutiva y judicial sería inexplicable que no se calificara la función electiva.

En varios Estados de la Unión americana el voto ha sido calificado estableciendo por ejemplo que el elector sepa leer la Constitución en idioma inglés y escribir su nombre.

En nuestro país con su gran porcentaje de analfabetos y semi-analfabetos es imprescindible calificar el voto. La manera de calificarlo es una cuestión delicada y compleja por cierto pero no por eso deja de ser factible.

Ya Alberdi dijo: "Elegir es discernir y deliberar; la ignorancia no discernirne, busca un tribuno y toma un tirano; la miseria no delibera, se vende; alejar el sufragio de manos de la ignorancia y de la indigencia es asegurar la pureza y el acierto de su ejercicio".

Nuestra experiencia al respecto es harto elocuente, sabemos que hay incontable cantidad de votantes que, por ignorancia los unos, por su situación precaria los otros, no emiten el voto como sería de desear en un régimen democrático de gobierno.

También el voto pasivo debe ser calificado pues la muy vaga condición de la "idoneidad" que la Constitución Nacional y las provinciales establecen, como requisito para llegar a la función pública, permite que se constituyan en representantes del pueblo, personas que por su poca o ninguna capacidad entorpecen y perjudican el funcionamiento del complicado organismo gubernativo.

Mejorando este aspecto de la cuestión institucional se permitiría el acceso a las funciones públicas de personas capacitadas que manejarían con más acierto el complejo organismo administrativo, inclusive, como es natural, el aspecto presupuestario. Estas y otras varias reformas institucionales como las que he citado en el desarrollo de este trabajo, mejorarían en mucho la cuestión que ha sido objeto de mi estudio: "El régimen presupuestario de Tucumán".



Alfredo H. Axud

B I B L I O G R A F I A

- AVELLANEDA, NICOLAS. - "Carácteres del Presupuesto" (Conferencia)
- FERRARAZZO, ENRIQUE JULIO.- "Estudio técnico del presupuesto".
- FLORA. - "Ciencia de la hacienda" (Traducción de Víctor de Paret.)
- LABOUGLE, AUFREDO. - "Derecho presupuestal" (Conferencia, Noviembre, 1937)
- LACUCLE, ALBERTO. - "El presupuesto" (Revista Ciencias Económicas, Octubre 1935)
- MARTINEZ, ALBERTO B. - "Presupuesto Nacional"
- NASINO, PABLO DANTOLOME. - "Tratado de finanzas"
- NITTI, F. - "Principios de la ciencia de las finanzas".
- RAGGIO, ARMANDO LUIS. - "Ensayo sobre un presupuesto técnico".
- ROM, ERNESTO G. - "El presupuesto" (Tesis)
- RUZO, ALEJANTRO. - "Curso de finanzas"
- STOURM, RENE. - "Los presupuestos" (Traducción de Navarro de Palencia)
- TERRY, JOSE A. - "Finanzas"
- ANUARIOS ESTADÍSTICOS DE LA PROVINCIA DE TUCUMAN.
- PRESUPUESTOS DE LA PROVINCIA DE TUCUMAN.
- MEMORIAS DE LA CONTADURIA GENERAL DE LA PCIA. DE TUCUMAN.
- DIARIO DE SESIONES DE LA LEGISLATURA DE LA PCIA. DE TUCUMAN
- MENSAJES DE LOS GOBERNADORES DE TUCUMAN, A LA LEGISLATURA.

BIBLIOGRAFIA

- VITIVINICOLA EN LA RIOJA.- (Algunos apuntes sobre la cusa-
tión).- Manuel Lemos.
- PUBLICACION DEL COMITE DE DEFENSA DEL COMERCIO E INDUSTRIA
DE VINOS Y ANEXOS.
- INDUSTRIA VITIVINICOLA ARGENTINA.- Ramón Pablovsky.
- LA VITIVINICOLA EN LA ARGENTINA.- Gaudencio Maggistrochi.
- TRANSFORMACION ECONOMICA DEL CAYO. Alejandro Mattus Hoyos.
- LA VITIVINICULTURA EN LA REPUBLICA ARGENTINA. José M.
Huergo.
- LA VITIVINICOLA EN LA ARGENTINA. P.J. Trianos.
- LA VITIVINICULTURA EN LA REPUBLICA ARGENTINA. Alfredo G.
Gabrieli.
- EL PROBLEMA VITIVINICOLA EN LA RIOJA Y SAN JUAN. Estudio
de "La Prensa".- 1930.
- LA INDUSTRIA VITIVINICOLA ARGENTINA EN 1929. Centro Vitivini-
cola Nacional.
- PROBLEMAS DE LA INDUSTRIA VITIVINICOLA. Salarios y precios
(Informe presentado al Cte. del Consejo Económico Nacional
el 21/8/47 por la Asoc. de la Ind. Vitiv. Argentina).
- ANALISIS DEL PROBLEMA VITIVINICOLA. H.C. Liaudat (1934).
- REVISTA DE ECONOMIA ARGENTINA. Marzo 1939 y Julio 1945.
- CONFERENCIA NACIONAL DE ECONOMIA AGRICOLA, POLITICAS
Y COMERCIO AGRIC. Septiembre-Diciembre 1939.
- REVISTA "AGRICOLA".- Varios Artículos. (Centro Vitivini-
cola Argentino).
- REVISTA "VINOS, VIDAS Y TABLONES". Varios Artículos. "Aso-
ciación de la Industria Vitivinícola Argentina).
- INFORMACIONES DE LA JUNTA AGRICOLA DE VINOS.
- REPORTE DE LA DIRECCION DE VITIVINICULTURA Y COMERCIO DEL
GENCO DE INSCRIPCION DE VINOS. 1945.