



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



Teoría general del abastecimiento de la hacienda pública: abastecimiento civil

Diez, Miguel

1947

Cita APA: Diez, M. (1947). Teoría general del abastecimiento de la hacienda pública, abastecimiento civil.

Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

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

TEORIA GENERAL DEL ABASTECIMIENTO

DE LA HACIENDA PUBLICA

ABASTECIMIENTO CIVIL

- 12318 -

por MIGUEL DIEZ

- b) El control externo objetivo
 - 1.- Análisis
 - 2.- Observación
 - 3.- Generalización
- c) El control interno subjetivo
 - 1.- Análisis
 - 2.- Observación
 - 3.- Generalización

Capítulo III.-

GENERALIZACION

- A.- Análisis
- B.- Observación
- C.- Conclusión

Capítulo IV.-

EL ENTE GENERALIZADOR

- A.- Naturaleza económica
 - a) El patrimonio
 - b) Las finanzas
 - c) El control financiero presupuestario
- B.- Abastecimiento
 - a) Disponibilidad
 - 1.- Tipificación
 - 2.- "Stock"
 - 1°.- Precisión
 - 2°.- Fijación
 - b) Control
 - 1.- Control de entrega
 - 2.- Control de movimiento de fondos

TEORIA GENERAL DEL ABASTECIMIENTO DE LA

HACIENDA PUBLICA

ABASTECIMIENTO CIVIL

Capítulo I.-

INTRODUCCION

- A.- Evolución funcional de la hacienda.- Síntesis
- B.- Evolución del control.- Síntesis
- C.- Sectores jurisdiccionales.- Síntesis
- D.- Observación
- E.- Ordenamiento
- F.- Método

Capítulo II.-

CRITICA

- A.- De lo económico
 - a) La personalidad económica en la adquisición
 - 1.- Análisis
 - 2.- Observación
 - 3.- Generalización
 - b) La personalidad económica en el trámite
 - 1.- Análisis
 - 2.- Observación
 - 3.- Generalización
- B.- El control
 - a) El control externo subjetivo
 - 1.- Análisis
 - 2.- Observación
 - 3.- Generalización

C.- Costo y mercedo

a) Observación

b) Análisis

c) Conclusión

D.- El control substancial

a) Observación

b) Base

c) Ordenamiento

Capítulo V.-

TRABAJO CONJUNTURAL

A.- Costo

B.- Control de abastecimiento

C.- Conclusión

Capítulo VI.-

CONCLUSIONES

A.- Síntesis

B.- Fin

CAPITULO PRIMERO

INTRODUCCION

A).- Evolución funcional de la hacienda.- Síntesis.-

Desde que el Estado, va transformando su carácter de ente político de tipo gendarme en ente político de tipo providencia, social, comercial e industrial - abordando directamente problemas de economía, que anteriormente fueron de particular decisión privada - surge la necesidad de reacomodar el ordenamiento de su hacienda y el de su control, a los principios básicos económicos y contables tutelares de su nueva estructura.-

Pasándose de un tipo de administración simple, cual el de la hacienda del Estado gendarme, a otro de administración compleja, cual la del Estado providencia, administrativa-civil, e industrial y comercial a la vez, el régimen general de su abastecimiento, requiere de total reacomodación, y por ende la reacomodación paralela del orden de su economía y de su control.-

B).- Evolución del control.- Síntesis.-

Hasta hace pocos años el control de su manejo no ha merecido otra preocupación que la correspondiente a su simple expresión formal, ya que a su sencillez, mas interesaba el aspecto subjetivo de su administración que el objetivo de su economía.-

Dado el volumen operativo de la hacienda - en razón de los móviles políticos del Estado contemporáneo, por la cuantía de los intereses en juego - se impone la necesidad de estructurar su dinámica y su control sobre la base de los principios económicos contables de la " gran empresa ".-

C).- Sectores jurisdiccionales.- Síntesis.-

Antes de discernir lo que respecto del orden del a-

abastecimiento corresponde a su nueva estructura, distinguiremos ciertas particularidades, que hacen que dentro de la misma - más por la forma que por el fondo de su economía - se impongan distintos criterios de solución.-

En primer término, comenzaremos por distinguir, el abastecimiento administrativo-civil del abastecimiento industrial y comercial.- (1)

El primero: susceptible de delimitamiento general y estable, en cantidad y calidad, paralelo con el isócrono rotar del engranaje administrativo civil.-

El segundo: - por conjugada familiaridad con el resto de la economía nacional e internacional - en estructura, que posibilite las permanentes reacomodaciones que son propias al comercio y la industria en general.- (2)

Las dos circunstancias ante-vistas, si bien en el fondo deben ser resueltas, atento al principio económico del mínimo esfuerzo, son susceptibles y requieren por su forma de soluciones propias.-

En razón de que el presente trabajo ha de tratar exclusivamente lo referente a la administración civil, el planteamiento de la dualidad operativa, persigue el sólo propósito de dejar claramente establecido, que lo que se propicia para una, no es extensiva a la otra, aún cuando las mismas tengan múltiples puntos de contacto.-

- (1) Dada la naturaleza especial del abastecimiento para la defensa nacional - tierra, mar y aire - debe ser objeto de régimen propio, atento fundamentalmente a la técnica, el secreto y el stock
- (2) En el caso, no debe dejar de tenerse en cuenta, que la actividad industrial y comercial del Estado, constituye un medio, no de obtención de riqueza individual, sino de realización de fines políticos.-

D).- Observación.-

En la hacienda del Estado Federal Argentino, grande es el número de dependencias, oficinas y "encargados", afectados, total o parcialmente al abastecimiento de sus necesidades.-

Cada uno de ellos concreta actividad de tipo independiente.- La sumación de sus esfuerzos, si bien termina por poner en movimiento el todo, lo hacen con lentitud, generalmente a destiempo, y por sobre todas las cosas, con extraordinario sacrificio de esfuerzo.-

El orden de su economía, silenciado aún en el derecho, se concreta en el terreno de los hechos en la más anárquica e incongruente conducta, y la misma, es tan difícil y complicada, que termina finalmente por perturbar el orden del control, y por ende el de sus finanzas.-

Las ciencias, económica y contable, no aciertan a imponer sus directivas.- La realidad concreta de esta última, va a remolque del hecho por lo que los resultados que su expresión escritural acusa, distan generalmente mucho de la realidad.-

Y ha sido tanta su trascendencia, que penetrando la legislación, ha convertido a la Ley de Contabilidad y su reglamentación, en sus dos víctimas más significativas.-

E).- Ordenamiento.-

Las bases rectoras del abastecimiento de la hacienda, debemos encontrarlas en la ley madre de su ordenamiento, la Ley de Contabilidad.-

En nuestro país, tanto la vigente como la anterior, han sido escasamente representativas de los principios pertinentes. Solamente tratan de las formalidades de la contratación.- Atienden al aspecto subjetivo del acto.- Pero ni la una ni la otra, dan o apuntan las bases del ordenamiento de su economía.- Tampoco

formulan plan de control.-

Preciso es reconocer, que en nuestro país, antes y hoy, como así también en la mayor parte de los países del mundo, la ley de contabilidad, peca del defecto de constituir un simple y parcial estatuto de control, y dentro de ello, en lo subjetivo y formal solamente, ya que lo concerniente a lo económico y sustancial, aún no ha pasado del terreno doctrinario, del que preciso es reconocer, tampoco ha transpuesto la etapa de su gestación.-

B).- Método.-

Siendo que en la práctica muy poco es lo que se ha hecho, tanto en el país como en el extranjero, el problema en sí, no puede ser dilucidado, sobre la base de una abundante crítica de la razón en lo empírico.-

Por lo tanto debe serlo, por la vía de lo doctrinal en lo abstracto, que como tal, y en el presente caso, no puede ser inspirado por más principios, que los principios de la ciencia económica, que por otra parte, no reconocen más bases, que las dictados de la razón, propio por lo demás a toda generalización científica.-

CAPITULO SEGUNDO

CRITICA

A).- De lo económico.-

a) La personalidad económica en la adquisición.

1.- Análisis.-

En el régimen actual, la hacienda actúa en el mercado de suministrador, desaprovechando su poder de gran comprador, manifestándose en cambio, con la diminuta personalidad del pequeño comprador.-

Al resolverse el abastecimiento en grado minoritario e independiente, la apreciación sustancial de la adquisición queda en manos del particular empleado, usuario directo o jurisdiccional del mismo.-

La circunstancia expuesta, traduce el fenómeno de la multiplicidad de criterios, en la resolución de un solo fin, y ello a su vez, engendra o provoca la multiplicidad del trámite y la dilución del control.-

No se cuenta en el país con investigación alguna, que permita apreciar la cuantía del esfuerzo perdido, por diversificación en la acción.-

2.- Observación.-

Por desaprovechar su condición natural de gran comprador, obrando con atributo de pequeño comprador - dado el volumen operativo de la hacienda, y frente a los irrefutables principios, con que sobre el particular informa la economía política - admitimos con axiomático convencimiento, que grande es el sacrificio que por esta circunstancia se impone.-

3.- Generalización.-

Por desaprovechar su atributo de gran compradora, o-

brando con disminuida personalidad de pequeña compradora, concreta un régimen de sobreprecio que asimila con negativa expresión económica.-

b) La personalidad económica en el trámite.-

1.- Análisis.-

Es común, que las grandes centrales de la hacienda, obren independientemente, y que dentro de ellas, también obren con independencia, algunas o muchas de sus divisiones dentro de las que, la apreciación del suministro, queda finalmente en manos del particular empleado, o jurisdicción usuaria del mismo.- Por ello: para cada necesidad una compra.-

En razón de las características particulares del control de la hacienda pública, todos y cada uno de estos procesos, deben ser documentados y contabilizados en las distintas etapas que le son propias.-

De ahí el siguiente mínimo proceso:

Requerimiento de lo necesario.- Que en cada caso exige la formación del hasta hoy ineludible elemento de control, denominado "expediente".-

Validad del gasto.- Que requiere de la existencia de crédito disponible y de la autorización de funcionario competente, todo lo cual, origina al propio tiempo, la doble intervención de la contaduría y del autorizante, ambas documentadas por escrito.-

Contratación.- Cuyo trámite debe ajustarse a los cánones que sobre el particular y con minuciosidad, traduce el derecho administrativo, cual el de la forma del llamado a concurso, el del lepro entre el llamado y la realización del acto, el acto protocolar de la admisión de postulantes, la recepción de los depósitos de garantía, precontractuales, la recepción de las

muestras, el discernimiento de lo mas conveniente (1) la adjudicación, la formalización del contrato, la devolución de los depósitos de los no contratantes, la formalización del depósito contractual, la recepción de lo contratado, la conformidad de lo recibido, la "liquidación", el ordenamiento del pago, el pago, la documentación del mismo.- etc.-

Contabilización.- Intervención previa certificativa de la existencia de saldo y reservativa de cantidad suficiente ("affectación preventiva").- Ajuste de saldo y registro de la contratación ("compromiso").- Registro del cumplimiento y anotación del crédito ("imputación").- Registro del pago ("pago").- Rendición de cuentas.- Etc.-

2.- Observación.-

Lo expuesto en el punto anterior, explica el sobre esfuerzo que se impone la administración por no acertar con el régimen de compras, respecto del que la economía política, ha tiempo que ha dado la solución.-

Dijimos anteriormente, que sobre el particular no se ha realizado investigación alguna.- Decimos ahora, sin temor a equivocarnos, que si la misma se llevara a cabo, traduciría en conclusión, la existencia de un mal económico, que si bien, no ha pasado desapercibido a ciertas mentalidades inquietas, sería de trascendente revelación a las más, que aún no han meditado bien sobre el particular.-

Toda investigación tendiente a determinar el costo medio resultante, en función del análisis del tiempo insumido y de los materiales gastados, no debería ser considerado como gasto ex-

(1) No siempre fácil de resolver en la doble conjugación del precio y la calidad.-

traordinario y superfluo por teórico y no real.- La magnitud del problema requiere de esta investigación.- Lo sería por una sola vez y podría ser parcial.- (1) Lo altamente representativo de sus conclusiones y lo que de ello se derivaría para la economía futura de la hacienda, quedaría ampliamente compensado, y totalmente justificado por la ciencia económica, cuyos dictados muchas veces rigen, con el resultado, que una apreciación superficial y primitiva puede asignar a este tipo de inversión.-

3.- Generalización.-

Por imponerse un trámite administrativo plural, para un régimen operativo de tipo singular, concreta un sobre esfuerzo estéril que se mila con negativa expresión económica.-

B).- El control.-

La circunstancia de su diversificación, traduce un orden de cosas de grande importancia desde el punto de vista del control.-

El mercado - expresión media del valor de cambio, referida a las cosas sujetas al mismo, y excitado principalmente por las magnitudes de los distintos elementos ofrecidos - arbitra en su esencia - cuando las cosas se rigen por los principios de su dinámica natural - importantes medios de control.- Ellos se diluyen cuando las leyes económicas se ven perturbadas por el influjo de factores extraños.-

a) El control externo subjetivo.-

1.- Análisis.-

(1) La ciencia económica, aún no ha penetrado suficientemente la mentalidad nacional.- Generalmente se acomete el fin, movido por el simple dictado de la intuición.- Ello no es económico. Lo será cuando se ajuste a sus leyes tutelares, que exigen, costo previo que es presupuesto, y cotefacción permanente con el resto de sus dictados, de los que vimos y veremos hasta donde son capaces de marcar las desviaciones operadas.-

La hacienda pública, en general, como compradora de elementos materiales, traduce una potencia operativa de primer orden.- Ello quiere decir, que para la producción, la industria y el comercio, es trascendente la existencia de este comprador.- A su unidad económica, han de atribuirles las consideraciones propias de su potencialidad, que a su vez, y automáticamente, ha de generar la convergencia del control de los mismos, hacia la conducta del responsable, gestor de los intereses de la hacienda.-

Cada operación - por su volumen - determina la atención particular de cada proveedor, convirtiéndolo en guardian del curso de la contratación - no solo en cuanto al precio, sino también en cuanto a la calidad - pues está en su sensibilidad, que el contrato, justo en la adjudicación, puede no serlo en el cumplimiento.-

Esta acción, propia de la defensa de sus intereses particulares, da nacimiento a un tipo de control, de grande eficacia por lo competente y técnico y que las prácticas del cambio mayoritario, lo revelan con el carácter de muy sensible.- Su eficacia palidece con la pluralidad de la acción, que al llevar el suministro al terreno de lo minoritario, suprime la intervención del gran proveedor y por ende el de su control.-

2.- Observación.-

La hacienda, al proyectarse en el mercado con unidad operativa, participa grandemente de las ventajas del comercio mayoritario.- Los mayoristas la observan y controlan como gran compradora, y siguen y estudian permanentemente su acción en el mercado.- La conducta del funcionario gestor corre la misma suerte, la que es analizada y juzgada en la doble expresión de la capacidad y de la honestidad.- La desviación a cualquiera de estos atributos, no tarda en proyectarse públicamente en el mercado, del que

surge el primer acto de censura, que es control crítico.-

Lógico es, que cuanto menor es el interés del proveedor - y ello en función de la magnitud - menor es la posibilidad de su control.-

Pluralizando la acción, traducirá una capacidad operativa de segundo orden; saldrá de la alta esfera de lo mayoritario, para caer en el de la intermediación, y al paliarse el interés del proveedor, decrecerá paralelamente la eficacia de su control.-

La pluralidad de su acción, pluraliza el criterio de estimación y variabiliza el suministro, que lo hace atípico, terminando por anular esta importante fuente de control.-

3.- Generalización.-

Al operar con atributo mayoritario, el objeto del control comercial-externo, el que paliase hasta desaparecer, tanto mas, cuanto mas se pluraliza la acción de la misma.-

b) El control externo objetivo.-

1.- Análisis.-

La tutela de los intereses de cada uno de los empresarios proveedores, vimos que determinaba la realización de un control, que siendo originariamente propio y particular a ellos, se proyectaba luego por sobre los actos de gestión de la hacienda.

Surge además, por el volumen de la operación, la posibilidad de otro e importante control, cual el emergente de aquéllo de que: en un mismo mercado, para un mismo artículo, y en un momento dado, no puede haber precios distintos.-

2.- Observación.-

Un régimen minoritario y diversificado, no podrá gozar de los beneficios ni del uno ni del otro.-

Del primero, en razón de que - según vimos - mani-

festándose la hacienda pluralmente y en consecuencia minoritariamente, cuanto más grande es su pluralidad, menor su posibilidad, hasta la aniquilación final.-

Del segundo, en razón de que, cuanto más distante del carácter mayoritario se encuentra el volumen de la operación, más distante del cumplimiento de la ley económica se halla el precio de la cosa, ya que al minorizarse, se subjetiviza, perdiendo la objetividad que caracteriza la definición.- (1)

El control de la eficacia en la adquisición, en régimen mayoritario, dentro de lo típico, se verá grandemente facilitado por un precio de fácil cotización.- Ello, tanto más fácil, cuanto más singularizado sea el orden de la operación.-

3.- Generalización.-

Al pluralizar su personalidad adquisitiva, subjetiviza la operación, dificultando el control del precio, tanto más, cuanto más se minoriza la acción de la misma.-

c) El control interno subjetivo.-

1.- Análisis.-

En un orden pluralizado, la determinación de la responsabilidad por la eficacia de la gestión, se verá dificultada, por la razón de que, en general, será tanto menos técnica, cuanto mas grande sea su minoración.-

El perjuicio será trascendente.- No podrá conser-tarse la responsabilidad que lo engendra, por ser la misma, no una individualidad sino una pluralidad.-

Y en el orden vigente, será imposible de reparar, porque el vicio está en el sistema y no en la operación.-

(1) Tanto más en la hacienda pública - que entre otras cosas - por el complejo proceso de su control, se manifiesta como contra-prestadora lenta, complicada, morosa, a veces de difícil realización, y finalmente de imposible ejecución.-

2.- Observación.-

Un orden mayoritario y centralizado de abastecimiento, posibilitará la eficacia del control del usuario respecto del gestor, entre otras cosas, por la independencia del vínculo administrativo.-

La observación de toda la administración usuaria, convergerá en funcionario responsable, que en régimen pluralizado se perderá por diluida.-

3.- Generalización.-

Cuanto mas se centraliza y singulariza el abastecimiento, tanto mas se personaliza y posibilita la responsabilidad del gestor, al que convierte en sujeto directo del control de toda la administración usuaria, con expresión única, independiente y por ende de relevante personalidad.-

CAPITULO TERCEROGENERALIZACIONA).- Analisis.-

En el capítulo precedente vimos, que por obrar en un orden pluralizado, no aprovecha de los beneficios que desde el punto de vista de la economía y del "control" corresponde a un orden singularizado y que son:

- 1°).- No participa en la medida de lo posible de los precios del mercado por mayor;
- 2°).- Traduce un sobre esfuerzo administrativo muy superior al que le es natural;
- 3°).- No participa eficazmente del control externo subjetivo;
- 4°).- No participa eficazmente del control externo objetivo;
- 5°).- No participa eficazmente del control interno subjetivo;

B).- Observación.-

Lo desarrollado en el capítulo segundo y referido sintéticamente en el punto anterior, nos indica la necesidad de estructurar la hacienda del Estado en forma que pueda ser proyectada en el mercado con la totalidad de su expresión económica en unidad de acción, evitando la pluralidad de toda manifestación parcial.-

Estos beneficios, por recuperación de esfuerzo, obtención de precio y posibilitación de importantes medios de control, existirán, cuando traduzcan - por ordenamiento del ente - una sujeción de elementos homogéneos.-

Ello no es común a toda clase de abastecimiento.-

Cuando el abastecimiento es por su naturaleza singular, la expresión de la hacienda es total, cualquiera sea la rama que le contrate.-Y en el caso, es aconsejable que lo haga la que siente la necesidad de su uso.-

Luego se proyecta, con la totalidad de su potencia económica, cuando la operación es singular por su naturaleza, y cualquiera sea la rama que opere, o cuando, impertando pluralidad de intereses, su expresión sea la suma de los mismos, en la medida de la dimensión más económica que las circunstancias del momento impongan.- (1)

C).- Conclusión.-

El abastecimiento de la hacienda del Estado, para todos los objetos de uso común y homogéneo, excluidos los de uso singular, requiere ser resusito en su economía, sobre la base de los principios que rigen la gran empresa.-

Y ello será posible con la constitución de un órgano centralizador, que posibilite la eliminación del trámite estéril y la convergencia de los principios de control analizados, y de su potencia operativa dispersa.-

(1) Ello sin perder de vista la excepción referida en la parte preliminar, al distinguir el abastecimiento civil del comercial e industrial, y dentro del primero el militar.-

CAPITULO CUARTO
EL ENTE CENTRALIZADOR

Quedamos en el capítulo anterior, que se requiere de la constitución de un ente centralizador, que posibilite la recuperación del esfuerzo perdido por diversificación, que suprima el gasto que esta diversificación impone, y que proporcione la posibilidad de los controles subjetivo externo el uno, objetivo externo el otro, y subjetivo interno el tercero, que para un régimen de grandes operaciones impone de por sí la economía misma.-

A).- Naturaleza económica.-

La hacienda pública persigue el propósito de realizar la gestión económica y financiera, tendiente a que el estado pueda cumplir sus fines.- Vale decir es un órgano prestador de servicios.-

El ente centralizador en estudio - según lo vimos - también ha de ser un órgano prestador de servicios, pero no al Estado sino a su hacienda.- Será una sub-hacienda.-

Su fin, no será el de crecer, sino el de prestar el servicio objeto de su creación.- Crecerá no por influjo de un natural desarrollo, sino que lo será en la medida que el servicio lo requiera.- Será sub-hacienda de consumo.-

Esta es la distinción fundamental que requiere la resolución del problema de su patrimonio, de sus finanzas y de su control.-

a) El patrimonio.-

La dotación de activo fijo y de activo circulante, necesario al cumplimiento de sus propósitos, requiere de una inversión extraordinaria, que debe ser soportada por la hacienda general.-

Elle importa una erogación, para provecho de la generación del momento y de las futuras.- Cada una debe cargarla en la medida de los servicios que recibe.-

El cumplimiento de este propósito, es de resorte del crédito.-

Lo que corresponde al activo fijo, requiere además de la determinación de la tasa del interés, la determinación de la tasa de depreciación.- Esta última, por ser, gradualmente perecedero.-

No ocurre lo propio con la financiación del stock, que es perdurable, ya que en él radica la esencia del ente.- (1)

Por lo tanto a la dotación de activo circulante no debe serle asignada tasa de amortización sino solamente tasa de interés.-

Dicho ello, concluimos, en que al ente centralizador debe asignársele un patrimonio de trabajo, sobre el que, en su totalidad debe gravitar una tasa de interés; más otra de depreciación, para el activo fijo solamente.-

b) Las finanzas.-

En la hacienda general, básico y fundamental, es determinar el costo del servicio que la misma presta al Estado.-

En el caso, también es tal, determinar el costo del servicio que el ente centralizador o sub-hacienda ha de prestar a la hacienda madre.-

(1) Ello no quiere decir que no deamoresca.- En puridad, deamoresca.- Pero en su expresión parcial es objeto de desplazamiento por inapreciación, a la hacienda general.- Cada suministro carga con su deamorcimiento.- El restante que se produzca por pérdida o deterioro, es problema de activo circulante, variable en la medida de lo fortuito, y cargable al costo.-

La primera y más importante de las aproximaciones con que actualmente se investiga e informa sobre el particular, lo constituye el "presupuesto", que es en otras cosas, costo financiero estimativo, plan y mandato, en su expresión preventiva, y costo histórico-financiero, en la consuntiva.- (1)

La precisión a priori y justificación a posteriori del costo de los servicios que presta el órgano centralizador impone la necesidad del control presupuestario.-

Como vimos es susceptible de dos dimensiones: el costo financiero o de numerario y el "costo" propiamente dicho o económico.- (2)

La hacienda general debe soportar el costo del servicio que le presta la sub-hacienda en estudio.-

O lo hace directamente, cubriendo la totalidad de los gastos anuales, o lo hace indirectamente soportándolo en el costo del suministro.-

En el primer caso, tendríamos el inconveniente de propiciar el ocultamiento del verdadero valor del suministro, ya que el mismo, incidiría solamente en la rama de la hacienda usuaria, por el costo primo de su prestación.-

Además el gasto de la sub-hacienda, figuraría como gastos de la hacienda general en la rama jurisdiccional en que se

- (1) El clásico costo presupuestario consuntivo, es solamente, lo que en numerario se ha invertido para la prestación del servicio.- No toma en cuenta los restantes elementos del costo.- Por ello lo denominamos costo financiero, por oposición al costo histórico o "costo" propiamente dicho que es costo económico.-
- (2) En el caso nos ajustaremos a la ortodoxia doctrinaria, ya que proponiéndonos dar las bases del ordenamiento de este ente, lógico es que lo hagamos con criterio científico, sentando así un principio de administración, al que deberá ensaminarse la consecución del fin.-

lo instituyera.- Hipótesis inaceptable.-

Lo lógico es que cada rama de la hacienda, pague por el suministro lo que el suministro vale.- Y el mismo tiene por coste, el coste de adquisición o coste primo, más la totalidad de los gastos ocasionados por la intervención y funcionamiento de la sub-hacienda.-

En tal forma, cada una de las ramas abastecidas soportará, en la proporción del uso que hizo de los servicios de la sub-hacienda, el coste total del funcionamiento de la misma.-

El coste de sus servicios, será coste de la hacienda, y él quedará reflejado en su presupuesto anual, diluido entre todas las partidas del mismo, destinadas a cubrir el precio de los suministros efectuados por la sub-hacienda.-

Otro tanto ocurre con los recursos.- Como los gastos, al prorratearse proporcionalmente en los suministros efectuados, cubren las erogaciones del ente centralizador, los recursos del mismo, quedarán automáticamente realizados, con la efectivización del servicio prestado.-

Ello quiere decir, que los gastos de esta sub-hacienda, como así también sus recursos, se diluyen en el presupuesto general.- Lógico es entonces, que al considerarlos individualmente como gastos y recursos de la sub-hacienda, lo hagamos con la correspondiente distinción.- (1)

(1) Es esencia de la contabilidad general, y en el caso, de la contabilidad pública, distinguir, tanto en lo financiero como en lo económico las homogeneidades susceptibles de agrupación, sin perjuicio ello de lo aritmo final.- La separación columnada de los gastos y recursos figurativos, como lo propio a las partidas de giro, proporcionaría el importante dato de conocer: 1.- El servicio real de la hacienda del Estado; 2.- Los servicios de las sub-haciendas, a la hacienda, o de distintas ramas de la hacienda entre sí; 3.- Los servicios de la hacienda a terceros.-

luego, ello indica, que el presupuesto de la sub-hacienda, si bien debe ser autorizado con el presupuesto general, ya que el mismo, es también, plan, mandato, etc., debe serlo con el debido respeto de la doctrina expuesta en nota de página anterior.-

Debe serlo como presupuesto de la sub-hacienda.-

Por entroncar en el presupuesto de la hacienda general y alimentarse de las partidas de gastos de la misma, sus débitos y créditos deben ser de tipo figurativo.-

c) El control financiero presupuestario.-

Esta sub-hacienda, debe ser, respecto de la hacienda general, hacienda de consumo.- Como tal, sus recursos deberán serlo en la medida del costo de los servicios que preste.- Ni mas ni menos.-

Por lo tanto, el costo del suministro efectuado debe comprender:

1.- El costo del artículo adquirido, o costo primo;-
 2.- El costo de los gastos directos incurridos, desde los de adquisición, hasta los de entrega.-

3.- El costo de los gastos indirectos comprendidos los intereses del capital asignado, amortización de activo fijo, etc.-

Todo ello en gran síntesis, porque cada uno de los mismos, es susceptible y requiere de división.- (1)

Si el suministro efectuado, debe ser soportado por la hacienda general, en la medida de los valores antes expuestos, ello significa decir, que la sub-hacienda al percibir tal contraprestación percibirá un valor que comprenda el costo primo, y adi-

(1) La discriminación debe ser objeto de análisis mas detenido, que por no hacer al propósito de este trabajo de generalización, solamente se lo enuncia.-

cional administrativo, que ha irrogado la prestación del mismo.-

Referiremos el proceso general contable de sus movimientos de débitos y créditos, para precisar singularmente lo que termina de exponerse en síntesis de generalización.-

Supongamos, que al constituirse esta sub-hacienda se la dote de \$ 100.000.000.00 m/n. para activo circulante y - - - - \$ 10.000.000.00 para activo fijo.-

Que ambos capitales reconozcan un interés del 4% anual; y que al activo fijo se le atribuya una depreciación del 2% anual.-

Supongamos además, que en el año, adquiere provisiones por valor de \$ 90.000.000.00 m/n. y que los gastos directos sean de \$ 5.400.000.00 m/n.-

En concepto de interés de capital, soportará anualmente la cantidad de \$ 4.400.000.00 m/n. y en concepto de depreciación de activo fijo, la cantidad de \$ 200.000.00 m/n.-

La totalidad de los gastos alcanzará la cantidad de \$ 10.000.000.00 m/n.-

Admitamos también, que la totalidad de las provisiones hechas, se las transfiera - en el ejercicio - en suministro a la hacienda general.-

El Presupuesto de gastos de la sub-hacienda, será de \$ 10.000.000.00 m/n., de los que \$ 5.400.000.00 m/n. serán gastos directos y \$ 4.600.000.00 m/n. indirectos, de retribución de servicio de capital y depreciación de activo fijo.-

Tal estado presupuestario-patrimonial, dará origen a la formulación del asiento de apertura referido con el N° 1, en el cuadro general contable.- (1)

(1) Ver cuadro general contable de página 23.-

Admitido que las provisiones adquiridas se las pague en el lapso, el asiento correspondiente, será del tipo referido con el N° 2, en el cuadro general contable.-

Liquidados y pagados también la totalidad de los gastos incurridos, el registro pertinente se operará, con el tipo de jurnalización referido con el N° 3 en el cuadro general contable.-

El suministro efectuado, deberá cargar con la totalidad de los gastos incurridos.-

Habiéndose estimado los mismos, en la cantidad de \$ 10.000.000.00 m/n., su importe deberá incidir en el suministro.- Por lo tanto, el mismo cuyo costo primo fué de \$ 90.000.000.00 m/n., deberá ser transferido a la hacienda general, con dicha magnitud, mas el adicional de los gastos incurridos.-

En tal oportunidad, el movimiento que se opere, conjugará las dos expresiones de lo patrimonial y de lo presupuestario.- La patrimonial por el costo primo del suministro.- Lo presupuestario por el costo del servicio.-

Ello, con el tipo de jurnalización referido con el N° 4 en el cuadro general contable.-

Dicho asiento cierra el proceso presupuestario.- El cierre del patrimonial, se operará con la mecánica referida con el N° 5 en el cuadro general contable.-

Observación.-

En el ejemplo desarrollado, hemos partido de un estado patrimonial de \$ 110.000.000.00 m/n., que se mantiene inalterado al cierre del ejercicio.- No podría ser de otro modo, pues es hacienda de consumo.-

Los recursos ingresados deben ser de la misma magnitud.-

tud que el costo de los servicios prestados.- (1)

Pero el costo presupuestario en análisis no solamente es costo financiero de numerario, cual el costo del clásico sistema de presupuesto, sino que es costo económico, o costo propiamente dicho, ya que en la prestación del servicio han incidido no solamente los gastos directos, sino también los indirectos.-

Y la contabilidad de presupuesto ha reflejado, no solo, los gastos directos y servicio de capital, sino también que ha tomado en cuenta, los que se sufren por depreciación patrimonial, según se refiere particularmente en asiento N° 3 del cuadro general contable.-

El proceso en análisis, prueba la necesidad de la independencia financiera de esta sub-hacienda en estudio, para el mejor ordenamiento del control del costo, cuya expresión integral estimativa estará dada por el presupuesto preventivo y la final o real, por el consuntivo resultante de la ineludible conjugación armónica de lo presupuestario y lo patrimonial.-

- (1) Las diferencias que la realidad cause - positivas o negativas - marcarán el error que hubo en la apreciación, ya que por definición, no puede ser un propósito.- Permanentemente debe arbitrase lo necesario al efecto de su absorción.- En un orden tal, el administrador, libre de "ocultos", tenderá a la fiel expresión de su valor.- Es un importante servicio que a la economía la contabilidad debe prestar.-

--- 1 ---

Varios a Varios

Presupuesto

Recursos A		10.000.000.-	
	Gastos A		5.400.000.-
	Gastos B		4.400.000.-
	Gastos C		200.000.-

Patrimonial

Caja		100.000.000.-	
Inmuebles		10.000.000.-	
	Patrimonio		110.000.000.-

--- 2 ---

Suministros		90.000.000.-	
	a Caja		90.000.000.-

--- 3 ---

Varios a Varios

Gastos A		5.400.000.-	
Gastos B		4.400.000.-	
Gastos C		200.000.-	
	Caja		9.800.000.-
	Fondo de Amort.		200.000.-

--- 4 ---

Caja		100.000.000.-	
	a Varios		
	Suministros		90.000.000.-
	Recursos A		10.000.000.-

--- 5 ---

Varios a Varios

Patrimonio		110.000.000.-	
Fondo de Amort.		200.000.-	
	Inmuebles		10.000.000.-
	Caja		100.200.000.-

<u>RECURSOS A</u>		<u>GASTOS A</u>		<u>GASTOS B</u>	
1	<u>10.000.000,00</u>	4	<u>10.000.000,00</u>	3	<u>5.400.000,00</u>
				1	<u>5.400.000,00</u>
				3	<u>4.400.000,00</u>
				1	<u>4.400.000,00</u>
<u>GASTOS C</u>		<u>C A J A</u>		<u>PATRIMONIO</u>	
3	<u>200.000,00</u>	1	<u>200.000,00</u>	1	<u>100.000.000,00</u>
				2	<u>90.000.000,00</u>
				3	<u>9.800.000,00</u>
				5	<u>100.200.000,00</u>
	<u>200.000,00</u>		<u>200.000,00</u>		<u>110.000.000,00</u>
			<u>200.000.000,00</u>		<u>110.000.000,00</u>
					<u>200.000.000,00</u>
					<u>110.000.000,00</u>
					<u>110.000.000,00</u>
<u>SUMINISTROS</u>		<u>FONDO DE AMORTIZACION</u>		<u>INMUEBLES</u>	
2	<u>90.000.000,00</u>	4	<u>90.000.000,00</u>	5	<u>200.000,00</u>
				3	<u>200.000,00</u>
				1	<u>10.000.000,00</u>
				5	<u>10.000.000,00</u>

B).- Abastecimiento.-

Probado el acierto de su economía, el primer problema administrativo de la sub-hacienda, es el referente al de la agilidad de su acción.-

La misma, es función: a).- De la disponibilidad; b).- del control.-

La disponibilidad depende a su vez: 1).- De la tipificación; 2).- Del stock.-

a) Disponibilidad.-

Este asunto, según se dijo, requiere de la solución de dos dimensiones.- La una: referente a la existencia de lo necesario.- La otra: referente a lo necesario en función de lo requerido.- (1)

1).- Tipificación.-

Un ordenamiento de almacén centralizado, lleva consigo la necesidad de tipificar los artículos de uso común u homogéneos de la administración.-

El problema es mas técnico que contable.- Puede serlo también contable, en cuanto surja como consecuencia de una tendencia en la demanda.-

En mérito a la brevedad del trabajo, omitimos extendernos en lo que a tipificación se refiere.- Solo diremos, que constituye una de las bases del ordenamiento, y que el mismo debe ser encarado y resuelto conjuntamente con la resolución del todo.-

2).- Stock.-

Al problema de la tipificación, se le asocia indis-

(1) Lo primero, es problema de la sub-hacienda.- Lo segundo, de la sub-hacienda y de la hacienda general.- A aquélla, corresponde tener lo necesario.- A ésta, pedir ello, y no otro.- Vale decir, que habrá que uniformar los artículos de consumo, por reglamentación de la hacienda general.-

lumentemente el del stock.-

2º).- Preciación.-

Para formar el mismo, debe previamente existir un criterio selectivo, justificado con anterioridad por la técnica o la estadística, que al propio tiempo que refiera lo más apropiado de lo necesario, precise también los límites máximos y mínimos de su existencia.-

Será físico, toda vez que las necesidades no surgirán de la cuantía a invertirse, sino de la cuantía de los elementos a utilizarse.-

3º).- Fijación.-

Por trascendente, y susceptible de continua y somera revisión, debe quedar en manos del Poder Ejecutivo, sin perjuicio de la correspondiente información al Congreso, al efecto de la ulterior decisión que el mismo entendiera corresponder.-

Fijado el capital de stock, y precisados los límites mínimos y máximos de cada uno de sus elementos, queda totalmente circumscripta la actividad del órgano centralizador, en cuanto a su poder de compra.-

No podrá invertir mas cantidad que la fijada, ni podrá darle otro destino que el previsto.- Ello, no quita que pueda actuar "a pedido" por lo que no posea.-

Debería asignársele un crédito de "imprevistos".-

b) Control.-

En el punto A-c del presente capítulo, vimos lo referente al control financiero presupuestario.- En el punto B-a-2 del mismo, lo referente al control de stock.- En éste veremos lo pertinente al control del abastecimiento, en la doble expresión del control de entrega y control de movimiento de fondos.-

1.- Control de entrega.-

No convendría modificar la estructura general del presupuesto por ramas de la administración, ya que cada una de las mismas debe contar con la autorización para proveerse de lo necesario.-

Recordamos que uno de los grandes inconvenientes del sistema actual, fincaba precisamente en la complejidad del trámite administrativo contable-documental propio de cada uno de los suministros.-

La entidad centralizadora, persigue - entre otros - el propósito de singularizar el trámite, y evitar así, el costo de su actual pluralidad.-

Ello no quiere decir, que se suprima el requerimiento de lo necesario en la medida que lo necesario se va haciendo tal, sino que se trata simplemente de simplificar el antes complicado proceso, por otro que abrevie la mayor parte de sus etapas, por supresión del formalismo o solemnidad, que las necesidades imperantes del ordenamiento actual imponen como indispensable.-

Hemos visto que la responsabilidad de la sub-hacienda, en cuanto a compras, queda fijada en el límite de la dotación circulante de su stock, nominativa y cuantitativamente.-

Al no variarse la estructura presupuestaria de la hacienda general, la responsabilidad por el uso del suministro también queda fijada.-

Concretada la responsabilidad (1) de la hacienda general en sus distintas ramas y de la sub-hacienda de abastecimiento, queda totalmente simplificada y cierta la relación del trámite entre la una y la otra.-

La sub-hacienda, en la medida de sus disponibilida-

(1) Fundamento básico del control.-

des, deberá cumplir el abastecimiento requerido; cualquiera sea la fama de la hacienda general que lo solicite.-

El simple pedido de un suministro, determinará el suministro mismo.-

En la práctica, podrá ser tan sencillo como se lo quiera.-

Todo el complejo trámite examinado respecto del orden vigente, podrá ser circunscripto a un simple documento de conformidad, habilitado por funcionario responsable.-

La catalogación periódica de tipos y precios, determinará la cuantía monetaria del suministro.- Ello, es básico para el control de la hacienda general.-

El abastecimiento, no será objeto de mas trámites y documentación, que el de su simple requerimiento, que nada impide, que hasta sea verbal.- Su justificación - lógico es - deberá ser siempre documental.-

2.- De movimiento de fondos.-

Llevado el trámite del abastecimiento a su expresión más sencilla, debe y es posible de idéntica sencillez, el pertinente al movimiento de fondos que le es consecuencia.-

No habrá inconveniente alguno, en que el órgano abastecedor, con la prueba del abastecimiento efectuado en cantidad y precio, gestione y obtenga de la Tesorería General el reembolso respectivo, por la simple presentación del documento que lo justifique.-

La Tesorería pagará a la sub-hacienda, el importe del suministro efectuado.- De ello, rendirá cuenta al órgano de control central, en el que se centralizarán los débitos de la Tesorería al órgano abastecedor.-

La rama abastecida, rendirá cuenta del gasto efectuado, que determinará la acreditación al órgano abastecedor con cargo al presupuesto del abastecido en sus distintas partidas presupuestarias.-

El órgano de control central convergerá la doble información del ente abastecedor y el de la rama de la hacienda general abastecida.-

Al saldo de la cuenta del órgano abastecedor, indicará el monto de las "cuentas a rendir" de los órganos abastecedores, con lo que quedará establecida y centralizada en la Contaduría General la trama contable del control recíproco.-

Quitamos el desarrollo de este proceso contable-estructural-documental, ya que en su simple enunciado, va implícita la sencillez de su mecánica.-

C).- Costo y mercado.-

Probas que el ente centralizador recuperará para la hacienda del Estado, el esfuerzo que pierde en el régimen de pluralidad de compras.-

a) Observación.-

Pero puede ocurrir que alguna rama usuaria, reclame y "pruebe", que el coste del suministro efectuado por el ente centralizador, excede el coste de ese mismo suministro en el mercado.-

Esto será cierto por excepción y no hará al fondo del asunto.-

b) Análisis.-

En efecto: vimos que la economía del sistema se basa principalmente en el acortamiento de las siguientes dimensiones conjunturales:

1.- Costo primo o precio del mercado;

2.- Costo administrativo o adicional del servicio.-

Analizaremos las distintas circunstancias dentro de las que, puede operarse el fenómeno.-

1).- Que el costo del suministro sea superior al precio del mercado.-

Dentro de ello habrá que distinguir, si ha habido o no igualdad en el costo primo.- (1)

1').- Igualdad de costo primo.-

Frente a la igualdad del costo primo, el error radicará en que, el costo inferior de la adquisición directa, es ponderado en función del "costo primo", mientras que el de la adquisición al ente, en función del costo final.-

1'').- Desigualdad de costo primo.-

Siendo inferior al costo primo del ente, es problema, no de economía sino de control.-

2).- Que el costo del suministro, sea superior al precio ofrecido.-

En el caso, no deberá dejar de referirse al precio del mercado, ya que la contingente circunstancia de un negocio en particular, y otra de las razones con que política y no económicamente suelen manejarse los precios, puede que "justifique" una diferencia que en puridad no sea tal.-

La verdad deberá "probarse" en función del factor β .

"Probada", acusará una falla de administración, pero no de sistema.- Lo contrario, será negar el principio de "la gran empresa", lo que es absurdo.-

Versión casuística:

Caso N° - 1 - 1'

El precio del mercado de un suministro es de \$ 100.

(1) Siendo múltiples las hipótesis posibles solo formularemos la de la intervención simultánea del ente y del usuario en el mercado proveedor.-

El precio de ese mismo suministro ofrecido por el ente centralizador es de \$ 100.50 m/n.- El precio de costo al ente centralizador es de \$ 100.00 m/n.-

El precio del ente supera en \$ 0.50 al precio del mercado.- La rama usuaria al comprar al Ente no tendrá mas trabajo que pedir el objeto del suministro.- Si fuera a adquirirlo en el mercado, debería ajustarse a todos los requisitos del control analizado en el capítulo II-A-b, los que serían en "costo" superiores a la diferencia de \$ 0.50, con que se distinguen ambos suministros.- (1)

Caso X - 1 - 1"

El precio del mercado es de \$ 100.00 m/n.- El precio de ese mismo suministro ofrecido por el ente centralizador es de \$ 101.00 m/n.- El precio de costo al ente centralizador ha sido de \$ 100.50 m/n.-

En el caso, solo habrá que investigar, porque razón el ente centralizador ha pagado \$ 100.50 m/n. por una provisión que en el mercado, vale solo \$ 100.00 m/n.(2)

Caso 2.-

El precio ofrecido por un proveedor es de \$ 100.00 m/n.- El ofrecido por el ente \$ 102.00 m/n.- El costo primo del ente es de \$ 101.00 m/n.-

No debe tomarse en cuenta el precio ofrecido, sino el precio del mercado, ya que el precio ofrecido puede obedecer a razones ajenas a la mecánica natural de la economía.-

Caso b.-

El precio del mercado es de \$ 100.00 m/n.- El precio

- (1) El precio del mercado es para la rama usuaria "costo primo" y el precio del ente viene expresado en términos de "costo final".
- (2) Es problema de administración.-

del mismo suministro ofrecido por el ente centralizador es de \$ 110. m/n.- El precio de costo al ente centralizador es de \$ 100.- m/n.-

Indudablemente que en el caso, puede que la diferencia de \$ 10.00 m/n. sea exorbitante.- Siendo tal diferencia costo de prestación de servicio, su análisis nos indicará el grado de deficiencia de su organización.-

c) Conclusión.-

Lo expuesto en este capítulo, conclusión inequívoca de lo razonado en los anteriores, persigue el propósito de reforzar el valor teórico del sistema, frente a la eventual observación que en los términos de lo expuesto, tentarán ineludiblemente los usuarios.-

A efecto de probar la consistencia del sistema la co-
tejación de precios, será inoperante.- La diferencia, no indicará una falla, salvo que la misma exceda ostensiblemente el límite de lo admisible.- Y en el caso - según se dijo - será sola de administración.- Luego, el recurso del control de precios por contraposición al precio de los similares, tan importante en el régimen de las haciendas privadas, no será en el caso de aplicación.-

Admitido que lo que no puede fallar es el sistema, sino el orden de su administración, el medio viviente de la probación de ello, siendo imposible por la vía de la relación con sus congéneres, deberá serlo por la del control interno, asunto del que trataremos en el próximo capítulo.-

Esto es de grande importancia en economía.- Fundamentalmente en la economía de las haciendas públicas, y, de las que no siéndolo, disfrutaban de un régimen de monopolio legal.-

D).- El control sustancial.-

a) Observación.-

Un acto de control sustancial, tendiente a probar hoy,

el costo final de un suministro medio, sería ampliamente justificativo de lo elevado del mismo.- Y ello, por el influjo de la doble expresión: 1°.- Del costo por la magnitud; 2°.- Del costo por el control.-

La hacienda pública, se ha caracterizado por el deficiente ordenamiento de su control.- En lo formal, ha sido escaso, y en lo sustancial prácticamente nulo.-

Toda determinación de control, que en el orden vigente, apuntara a probar la eficacia de la gestión del suministro, sería inocua, ya que el defecto básico debe ser atribuido a la estructura y no al gestor.- (1)

Hablar de costo en la administración pública, es aún hoy pronunciar palabras, poco menos que exóticas.- No se ha meditado suficiente lo que para una economía nacional ello importa.- (2) Tampoco, en lo que respecta a precisión de responsabilidades.-

No nos detendremos a ello, porque no hace particularmente al asunto.- Solo repetiremos que, siendo básico en toda hacienda de economía mayoritaria, lo es también en la de la hacienda del Estado, particularmente en sus sub-haciendas, que como en la del presente caso son de tipo monopolista.- (3)

- (1) La economía del control, reposa en el ordenamiento de la administración, que debe ser anterior.- Al órgano contralor incumbe probar el desorden, indicar el orden, y fijar las normas de su control.- No puede probar el desorden, quien no conoce el orden.- Esto es importante.-
- (2) Contablemente decimos: es una de las mas grandes de sus haciendas "a la deriva", lo que no ha preocupado, porque su estabilidad es tan grande como la del Estado mismo.-
- (3) Los errores económicos, no son en su universalidad inmediatamente visibles.- Sus consecuencias se sienten con el tiempo.- Evitarlos, es conocerlos.- Conocerlos, es exhumarlos.- Ellos corresponden a la contabilidad de costos.-

b) Bases.-

El orden concebido facilitará grandemente la eficacia del control, no ya del formal, sino también del de mérito, económico o sustancial, o sea, el que tienda a probar la verdad de la gestión.-

Y en el caso, no será difícil, porque en el orden de su estructuración están las bases del mismo, y que en especial son:

1).- Control del costo primo, para precisar el alcance sustancial de la gestión en el mercado proveedor.-

La estructuración proyectada, al llevarla al terreno económico de lo mayoritario, le brinda concretamente la posibilidad de los controles: subjetivo externo o del proveedor, el uno; objetivo externo o del mercado, el otro; y subjetivo interno o del usuario, el tercero, referidos todos ellos en el apartado (B) del capítulo II.-

El órgano de control tendrá en su manos la posibilidad de cotejar el precio de un suministro - que por definición es mayoritario - con el precio que dicho suministro tiene en el mercado.-

Contará además con el apoyo del control subjetivo externo, o sea el atribuible a los restantes proveedores que, vigilantes del acto, harán sentir su censura, cuando entiendan que el mismo no ha sido justo: por el precio, por la calidad, o que siendo dolo por ambos, no lo es en el cumplimiento.-

Finalmente, contará también con el importante - por interesado e independiente - control subjetivo interno o del usuario.-

2).- Control del costo administrativo, para precisar la cantidad de esfuerzo destinado a su materialización.-

Requiere de una permanente observación del orden del

trabajo, por cómputo de tiempos, análisis de elementos en uso y demás, propio de la ciencia contable y coadyuvantes, que no es del caso referir ni analizar, ya que en su esfera, cada una de las mismas, han arbitrado los medios, que solamente habrá que aplicar.

c) Ordenamiento.-

Indudablemente, que el control sustancial, por nutrirse grandemente de los elementos que le brinda el control formal, debe ser, sino una dependencia de este último, por lo menos de estrecha relación.-

Deberá ser objeto de dos dimensiones: 1º.- El control interno, o control en su provecho; 2º.- Control externo o control de la hacienda general.-

Si primero, con toda la organización administrativa necesaria a conseguirlo; el segundo, con la organización administrativa necesaria a vigilarlo, orientarlo, y en su caso intervenirlo.-

Será la sección "costos".- (1)

- (1) Deberá tenerse fundamentalmente en cuenta el importante factor del costo por cotización física, además del costo por cotización monetaria.-

CAPITULO QUINTO
TRAMA CONJUNTURAL

Dijimos en la parte preliminar, que la solución que se propicia, no es exactamente la que corresponde aplicar al abastecimiento de la defensa, y del restante de tipo comercial o industrial.-

El estudio conjuntural de la dinámica de las mismas, revelará, cual la necesidad de diferenciación, y cual la necesidad de centralización respecto de los rubros de abastecimiento común.-

Lo necesario es que entre todas ellas se produzca la relación de intereses paralelos a la economía de su acción.-

A).- Costo.-

Cada una de ellas frente al moreado, actuará movida por los principios generales del abastecimiento, ya que la provisión sea hecha en el mercado general o en otra sub-hacienda, constituirá siempre para la adquisición un costo primo.- (1)

El precio, en igualdad de artículo, será determinante de la adquisición.-

En buena economía, una sub-hacienda debe ser abastecedora de otra, siempre y cuando el costo del abastecimiento de la una traduzca un mínimo costo del abastecimiento de la otra.-

Pero, acá debe de tenerse en cuenta, que la adquisi-

(1) Al término "costo primo", no le damos el mismo alcance que al referido anteriormente, ya que no es lo mismo comprar en el mercado que comprar a otra sub-hacienda.- La compra en el mercado requiere de un proceso de control que no requiere la compra a otra sub-hacienda, por importar la primera un movimiento extra-hacendal y la segunda un movimiento endo-hacendal.- Pero como hablamos de operaciones mayoritarias, por su escasa incidencia, lo homologamos.-

ción y manejo de un abastecimiento que pasa de una sub-hacienda por la mano de otra, para cumplir un propósito de la hacienda general, impone una segunda etapa que es necesario analizar con alguna detención, al efecto de no caer por este camino, en la antieconomía que pretendemos corregir.-

Este razonamiento, tiende al propósito de justificar la intervención de una de estas sub-haciendas en la jurisdicción de la otra, cuando la economía del abastecimiento de la una, supere a la economía del abastecimiento de la otra.-

Por otra parte - en principio - la revelación y reposición de tal factor, tenderá a trasladar un tipo de abastecimiento, de una jurisdicción a otra, por imperio de la cruda determinación de la economía, sin perjuicio ello de las restantes circunstancias particulares - de defensas, etc. - que aún a pesar de ello, impongan la necesidad de no variar.-

Al efecto de un mejor aprovechamiento de tal relación de precios y artículos, se requerirá que cada una de ellas, esté en permanente posesión de la nómina de artículos y precios con que operan las restantes.-

Concluimos en que: salvo razones de stock y dentro de las jurisdicciones territoriales que se fijon - en principio - debe quedar vedado el suministro inter-sub-hacendal, ya que obedeciendo solo a razones de precio, el movimiento deberá ser directo entre la sub-hacienda proveedora y la rama usuaria que requiera la provisión.

Todo ello significa, que al conjugarse las características del abastecimiento de todas las sub-haciendas respecto de un suministro determinado, indicará - excluidas razones de stock y otras particulares - la necesidad de ir sustrayendo a cada una de ellas, lo que la otra ha demostrado estar en mejores condiciones de cumplir.-

B).- Control de abastecimiento.-

No hará falta que el abastecimiento efectuado en la jurisdicción de una por la otra, sea tenida en cuenta mediante la operación contable de "pase", ya que en esta fase del control solo interesa precisar la cantidad y precio del abastecimiento efectuado.- El resto, o sea, el control general de los suministros a cada jurisdicción usuaria, es problema contable de la misma, sin perjuicio de la información general que a ese respecto, deba proporcionar el ente abastecedor.-

C).- Conclusión.-

Habiéndose de resolver a priori el problema del abastecimiento de la hacienda general, sobre la base de la creación de sub-haciendas abastecedoras, en esta primera aproximación, se impone la necesidad de por lo menos distinguir una triple diferenciación, administrativa civil, la una; de defensa, la otra; y comercial e industrial la tercera, sin perjuicio del desdoblamiento que corresponde a la segunda y particularmente, tercera diferenciación.-

Respecto del comportamiento económico del abastecimiento singular, la práctica y sus resultados irán indicando paulatinamente la necesidad de transferir y centralizar el abastecimiento, que en primera decisión, puede para un mismo artículo, ser simultáneo a cada una de ellas.-

Razones económicas y de especialización, irán gradualmente perfilando la canalización final que le corresponda a cada tipo de abastecimiento.-

CAPITULO SEXTO

CONCLUSION

A).- Síntesis.-

Referimos en capítulo I la nueva estructura de la hacienda pública, y la necesidad de ordenarla sobre las bases económicas de la "gran empresa".-

En particular, analizamos los inconvenientes económicos y de control, propios de su abastecimiento, y concluimos en que para sortearlos, se necesitaba de un ordenamiento que permitiera proyectarla en el mercado con la potencialidad mayoritaria de su atributo cuantitativo.- Y que para que ello fuera viable, requería de la creación de un ente, capaz de centralizar las dispersas fuerzas, con que en el caso, se manifestaba la hacienda general.-

Probamos la necesidad de personalizarla económicamente, como hacienda prestadora de servicios a la hacienda general, o sea, caracterizándola, como sub-hacienda de consumo, definiendo así, el orden de su economía, de sus finanzas y de su control.-

Probamos la necesidad de dotarla de capital de retribución, y de un régimen de presupuesto financiero, que además de tal, fuera "costo integral", preventivo, en la autorización, y final en la ejecución.- Y que el mismo, en sus rubros activos y pasivos, no fuera aditivo, sino figurativo del general, ya que las previsiones del primero, aún cuando no en los mismos términos, debía también tener previsión en el segundo.-

Fijamos, además del control presupuestario financiero de "costo", el presupuestario de stock, el de movimiento de

fondos y del abastecimiento, y el sustancial de la intimidad de su economía.-

Referimos el contenido aparente y real respecto de los precios de la sub-hacienda y del mercado, y bosquejamos las directrices de relación entre ella y sus posibles restantes co-géneros, militar la una, comercial e industrial la otra, etc.-

B).- Fin.-

Desde el momento que en la hacienda general se fijaron centros de compras, se cumplieron actos de ordenamiento.- Su lenta multiplicación no importó mayor perjuicio, mientras el Estado no pasó de la esfera de lo "gendarme".-

Las necesidades de su hacienda eran escasas, y el abastecimiento de la misma no preocupó.-

Pero, si bien en la etapa anterior ello fué suficiente, en esta - por el volumen de sus operaciones, que la jerarquizó en la categoría de la "gran empresa" - no lo es, y reclama del ordenamiento propio de la misma.-

Apoiados en los dictados de la ciencia económica, concretamos ello, por la vía del raciocinio en abstracto, sin mas referencia que las rápidas - pero para el caso profundas - de su simple observación.-

También se pudo llegar a ello, por la vía empírica del análisis de costos.-

La conclusión obtenida por el método usado, no puede merecer dudas, pues de haberlas, sería negar los postulados de la ciencia económica, contradecir la razón, y las múltiples y elocuentes comprobaciones cumplidas en términos paralelos tanto en las haciendas privadas como en otras ramas de las públicas.-

Y ello es tan real, que excediendo el campo del ra-

ciocinio, por el simple influjo del sentido común; sino probado, es por lo menos intuído por todo el mundo.-

El Estado, debe acometer su estructuración, creando la subvención en las térmicas de lo expuesto, ya que de ello se han de derivar importantes y fundamentales ventajas para la economía de su hacienda, que es también economía del país.- (1)

En la actual "Dirección General de Suministros del Estado", no debe verse mas que una simple aspiración de deseos, un propósito que es necesario ordenar.-

- (1) Si en el progreso de los estados, es importante el factor riqueza del suelo, es también importante, tanto y más, el factor trabajo, en la doble conjugación de la cantidad y de lo técnico.- Con trabajo - cualquiera sea su riqueza - podrá progresar. Lo que no podrá, es progresar sin él.- Y en el caso, tanto menos, cuanto mas irracional sea el mismo.- De ello es harto elocuencia la historia de la civilización.-