



Trabajo final de investigación de la Carrera de Posgrado de Especialización en "Administración Financiera del Sector Público"

## EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES DEL ESTADO: LA FALTA DE SU REGULACIÓN Y UN ORGANO RECTOR QUE RIGA\

Por

Clarisa Sagarzazu

Contadora Pública Nacional

(U.N.S)

Cohorte 2010

Organismo: ONABE

e-mail: clarisasagarzazu@gmail.com

Tel. 011-1541939095

Buenos Aires, 7 de Noviembre de 2011

1

Bien

### <u>ÍNDICE</u>

Resumen	3
I. Introducción	4
II. Creación de la Ley de Administración Financiera. Su contexto	5
III. Proyectos de Ley para un Sistema de Administración de Bienes de	l Estado7
IV. Normativa Vigente	11
V. Sistema de Administración de Bienes	14
VI. Proyecto de Decreto para transformar el ONABE en ORBE (Órga	no Rector de
Bienes del estado)	16
a) Función actual del ONABE	17
b) Propuesta del ORBE. La redefinición de su función	21
c) Sistema de Información Georreferencial	24
d) Recursos del Organismo	29
a) Administración reactiva	30
VII. Conclusión	32
VIII: Recomendación	33
Bibliografía	36

### **RESUMEN**

En 1992 se promulgó la Ley 24.156, la cual generó disposiciones generales para la administración financiera gubernamental y derogó la Ley de Contabilidad, con excepción del Capítulo V "De la Gestión de los bienes del Estado", y el VI "De las contrataciones". Sin embargo, el Art. 135 determinó que el Poder Ejecutivo Nacional, debía presentar al Congreso Nacional un proyecto de ley que regule estos dos sistemas. En cumplimiento de ello, el PEN presentó un proyecto de Ley de bienes, cuyo trámite caducó. Simultáneamente algunos legisladores presentaron proyectos, los cuales también perdieron estado parlamentario.

En consecuencia, en la actualidad los actos y operaciones relacionadas con el patrimonio del estado están regulados mediante disposiciones contenidas en diversos ordenamientos de distinta jerarquía normativa, las que resultan insuficientes para una adecuada política regulatoria en la materia.

Asimismo, el órgano rector del sistema de administración de los bienes es el Organismo Nacional de Administración de Bienes (ONABE) quien hoy en día tiene como principal función la de administrar y resguardar en forma óptima los bienes innecesarios del estado, por lo que no está ejerciendo la función de Regir tal como lo debería hacer al ser un Órgano Rector.

Por lo tanto, es necesario un ordenamiento integral de la Gestión de los Bienes del Estado, en el que el organismo asuma la función de Órgano rector en su plenitud, esto es respecto de todos los bienes y no solo los bienes declarados innecesarios o desafectados que administra.

Por

### I. INTRODUCCIÓN

El 26 de octubre de 1992 se promulgó la Ley N° 24.156, la cual generó disposiciones generales para la administración financiera gubernamental y los Sistemas: presupuestario, crédito público, tesorería, contabilidad gubernamental, y de control interno y externo. Esta derogó al Decreto-Ley 23.354 con excepción del Capítulo V "De la Gestión de los bienes del Estado" y el Capítulo VI "De las contrataciones". Sin embargo, el Art. 135 de la Ley 24.156 determinó que el Poder Ejecutivo Nacional (PEN), debía presentar al Honorable Congreso Nacional un proyecto de ley que regule el sistema de contrataciones y otro que organice la administración de los bienes del Estado.

Dando cumplimiento a lo establecido en el Art. 135 el PEN presentó al Congreso Nacional un proyecto de Ley de Bienes cuyo trámite caducó. Simultáneamente, algunos legisladores presentaron proyectos los cuales también perdieron estado parlamentario.

En consecuencia, en la actualidad los actos y operaciones relacionadas con el patrimonio del estado están regulados mediante disposiciones contenidas en diversos ordenamientos de distinta jerarquía normativa, las que resultan insuficientes para una adecuada política regulatoria en la materia.

En el presente trabajo se abordará esta problemática, mencionando las posibles causas de la falta de dictado de una ley, cuál es la normativa vigente, como así también la crisis que trae aparejada en el Sistema de Administración de Bienes.

El Órgano rector del Sistema es el Organismo Nacional de Administración de Bienes (ONABE), quién hoy en día tiene como principal función la de administrar y

resguardar en forma óptima los bienes que no tienen afectación directa a las actividades propias del Estado, maximizar su valor y entregarlos a la vida cotidiana de los ciudadanos. En relación a este tema existe una problemática, la cual es que no está ejerciendo la función de Regir, tal como lo debería hacer al ser un Órgano Rector. En el presente trabajo se explica el proyecto presentado por el organismo para solucionarlo.

Por lo tanto, se observa que es necesario un ordenamiento integral de la Gestión de los Bienes del Estado, en el que el organismo asuma la función de Órgano rector en su plenitud, esto es respecto de todos los bienes y no solo los bienes declarados innecesarios o desafectados que administra.

## II. CREACIÓN DE LA LEY DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA. SU CONTEXTO.

El 30 de setiembre de 1992 fue sancionada la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público, fue promulgada el 26 de Octubre de 1992 y puesta en vigencia el 1 de Enero de 1993. Esta Ley fue sancionada en un contexto de reforma del Estado iniciado con la Ley 23.696 por la que se declaró en estado de emergencia la prestación de los servicios públicos, la ejecución de los contratos a cargo del sector público y la situación económico-financiera de la Administración Pública nacional centralizada y descentralizada, empresas y sociedades del Estado con participación estatal mayoritaria y los servicios de cuentas especiales, entre otras.<sup>1</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público. Texto Institucional Anotado, Comentado y Concordado. SIGEN. http://www.sigen.gov.ar/ley24156.asp

Esta Ley establece y regula a la Administración Financiera, la que se define, en su Art. 2, como el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado.

Como señala Ivanega<sup>2</sup> la Ley 24.156 incorpora el concepto de la Teoría de los Sistemas, concibiendo a la Administración Financiera como un macrosistema mediante la cual la planificación, obtención, asignación, utilización, registro, información y control tienen como objetivo una gestión eficiente de los recursos financieros de la Nación. Este macrosistema, en consecuencia, se halla conformado por un conjunto de sistemas interrelacionados, de lo cual deriva que el desarrollo y funcionamiento eficaz y eficiente de cada uno de ellos influye obligatoriamente en los otros.

En relación al tema Makón<sup>3</sup> concibe la administración financiera como un conjunto de elementos administrativos de las organizaciones públicas que hacen posible la captación de recursos y su aplicación a la concreción de objetivos y las metas del sector público en la forma más eficaz y eficiente posible.

Por otro lado Ginestar<sup>4</sup> define la Administración Financiera Pública como un proceso administrativo que tiene que ver con el planeamiento, la ejecución y el control. Estas tres fases o etapas se deben corresponder con la administración de: el desarrollo de los productos públicos, la determinación de la asignación de insumos de forma eficiente, la identificación de unidades de gestión como núcleos de decisión y ejecución,

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Miriam Mabel Ivanega.2003. "Mecanismos de Control Público y Argumentaciones de Responsabilidad". Buenos Aires: Editorial Abaco.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Marcos Pedro Makón.2000. Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina. ILPES, CEPAL.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Ángel Ginestar.1998. Lecturas sobre Administración Financiera del Sector Público. UBA-CITAF.OEA

ordenar los procesos de modo de evaluar ex post los resultados mediante los índices de efectividad.

La Ley 24.156 generó disposiciones para los sistemas que la integran, que deben estar interrelacionados entre sí, los cuales son el Sistema Presupuestario, de Crédito Público, Tesorería y Contabilidad; como así también para los Sistemas de Control Interno y Externo. La misma derogó - en su Art. 137 - al Decreto-Ley 23.354, ratificado por la Ley 14.467, con excepción del Capítulo V "De la Gestión de los bienes del Estado" (Art. 51 a 54) y el Capítulo VI "De las contrataciones" (Art. 55 a 64), éste último derogado posteriormente por el decreto 1023/01.

En relación a los cambios introducidos por la Ley, en el año 1994 se sancionó la Ley 24.354 que instauró el Sistema Nacional de Inversiones Públicas que tuvo como objetivo ordenar los proyectos de inversión pública nacional como así también gestionar y elaborar un plan anual de inversiones públicas.

Por consiguiente, los sistemas de organización y sistematización de información y procedimientos tuvieron como núcleo central el ordenamiento y concentración de información en relación con los flujos financieros, monetarios, sin involucrar la sistematización de los procedimientos de Administración de los Recursos Reales, los Bienes Inmuebles y el Sistema de Administración de Recursos Humanos.

# III. PROYECTOS DE LEY PARA UN SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES DEL ESTADO

El Art. 135 de la Ley 24.156 determinó que el Poder Ejecutivo Nacional (PEN), debía presentar al Honorable Congreso Nacional un proyecto de ley que regule el

sistema de contrataciones y otro que organice la administración de los bienes del Estado.

En cumplimiento del mencionado Artículo, el PEN presentó al Congreso Nacional un proyecto de Ley<sup>5</sup> cuyo trámite caducó el 28 de Febrero de 1996, siendo nuevamente presentado el 21 de mayo de 1996, perdiendo estado parlamentario durante 1997.

Trabajando sobre el mismo proyecto de ley como antecedente inmediato, los Senadores Julio San Millán, Carlos Alberto Verna y Ricardo Branda (todos PJ) presentaron nuevamente el proyecto el 27 de marzo de 1996 incorporando algunas de las modificaciones que surgieron de la Comisión de Asuntos Administrativos y Municipales.

Con el mismo proyecto del Ejecutivo como antecedente, la Senadora Cristina Fernández de Kirchner presentó un nuevo proyecto el 10 de abril de 1996<sup>7</sup>, el cual incluía una serie de modificaciones, algunas debido tanto a la práctica legislativa como a semántica jurídica, junto con otras necesarias para dotar de coherencia al sistema.

El 22 de abril de 1998 tomó estado parlamentario el proyecto de ley presentado por los diputados: Raquel Roberti, Roberto D'Elía, Atilio Viglione y Juan Carlos Passo (UCR).<sup>8</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Exp. Senado- 363-94. Ruta: Asuntos Administrativos y Municipales; legislación General

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Exp. Senado- 223-S-96. Ruta: Asuntos Administrativos y Municipales; legislación General

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Exp. Senado- 0297-S-96. Ruta: Asuntos Administrativos y Municipales; legislación General

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Exp. Dip: 6258-D-97. Ruta: Legislación General, Obras Públicas y Hacienda

Por lo tanto, todos los proyectos de ley posteriores al presentado por el PEN siguieron la estructura de este último, y su modelo de organización. No existen entre los cuatro proyectos marcadas diferencias conceptuales que permitan distinguir diferentes esquemas conceptuales desde la materia. El proyecto de Fernández de Kirchner es el que más concuerda con lo presentado por el Ejecutivo, en tanto que Millán y Roberti presentan numerosas coincidencias, siendo este último un poco más restrictivo que el anterior.

En la actualidad, no se ha promulgado aún una ley que organice la Administración de los Bienes del estado. El fracaso puede vincularse con históricas reticencias a avanzar en este tema desde el sector público. Algunas de éstas las cita el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)<sup>9</sup>, como lo son:

- -La histórica ambigüedad de las áreas de planeamiento con relación al desecho de obras y proyectos, inhibiendo la desafectación de los inmuebles afectados a los mismos;
- -El desorden y las carencias de información que padecen los mismos organismos, percibiéndolos como problemas crónicos y de difícil solución;
- -Las reservas vinculadas a la gestión de "activos estratégicos" que sustentan el poder de las respectivas organizaciones;
- -La discrecionalidad resultante de manejo de recursos que —por ser desconocidos para la Administración y para el público- pueden asignarse libremente en función de intereses burocráticos, partidistas, clientelares o personales;

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> La Administración de los Inmuebles Innecesarios del Estado Nacional. Coordinador: José Luis Tesoro Serie Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Cuadernillo 61.INAP.1998

-La xenofobia burocrática y profesional, que se manifiesta a través de la resistencia a proporcionar información a interesados ajenos al sector, a la "red de favores", o bien a profesionales "advenedizos" (por ejemplo: agrimensores e ingenieros vs. Arquitectos) y -La resistencia frente al oportunismo, en el sentido de que algunas instituciones estatales parecen disponer de una aquilatada experiencia en el trato con personas y entidades que buscan efectos políticos inmediatos con los inmuebles fiscales. Como resultado, fueron plasmando en sus agentes toda una ideología de defensa de los inmuebles –aún de probadamente innecesarios- como vía para la defensa de los organismos y –como consecuencia- de su propia fuente de trabajo, a través de la resistencia por reticencia.

En relación al tercer punto, en el Observatorio de Políticas Públicas <sup>10</sup> se menciona que los bienes inmuebles en uso en las dependencias y organismos pueden permanecer afectados a ellos aunque no sean necesarios, debido a una cultura arraigada según la cuál la sobredimensión de espacios y de bienes está directamente relacionada con el sostenimiento y ampliación de los recursos disponibles y con la acumulación de poder.

A pesar de la pérdida de estado parlamentario de los cuatros proyectos y la no aparición de nuevos proyectos no significa que el tema esté olvidado. Por el contrario, la Auditoría General de la Nación (AGN) en su último informe<sup>11</sup> sobre el ONABE recuerda entre sus críticas que no existe en el ámbito de la Administración Pública Nacional un sistema de registración de bienes (muebles e inmuebles) que contenga la totalidad de los bienes. Como así también, que la Ley 24.156 establece que el PEN

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Administración de Bienes del Estado-2.2007. Observatorio de Políticas Públicas. wwcag.jgm.gov.ar

<sup>11</sup> Resolución 174/03 AGN. www.agn.gov.ar/InformesPDF2003/2003\_174.pdf

debía elevar un proyecto que organizara la administración de los bienes del Estado. Asimismo, en las conclusiones finales del informe los auditores puntualizan que la carencia de un sistema integrado de gestión impide conocer el universo de los bienes que administra y el estado de situación de aquellos que tiene registrados. Ello es comprensivo de los aspectos dominiales, impositivos, legales y sobre su disponibilidad ocupacional y que dicho sistema es imprescindible para la toma de decisiones.

#### IV. NORMATIVA VIGENTE

En la actualidad los actos y operaciones relacionadas con el patrimonio del estado están regulados mediante disposiciones contenidas en diversos ordenamientos de distinta jerarquía normativa, las que resultan insuficientes para una adecuada política regulatoria en la materia.

En el Informe de Auditoría<sup>12</sup> en su Anexo III se detallan las principales operatorias del ONABE con su correspondiente normativa:

1) Administración y disposición de bienes innecesarios del Estado:

Disposición:

-Inmuebles:

- a) transferencia de inmuebles en el marco de la Ley 22.423, 23.697 y Decretos 407/91, 463/00 y 1023/00.-
- b) transferencia de inmuebles conforme Ley 24.146.- Decreto N° 776/93.
- c) transferencia de inmuebles destinados a vivienda, Decreto 407/91 modificado por Decreto 2137/91.-Decreto 1230/97.
- d) transferencia de inmuebles conforme Ley de Silos N° 25.069 y

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Resolución 169 /2007 AGN. www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2007/2007 169.pdf.

19.076. Ésta operatoria está a cargo de la ADIF desde el año 2009.

-Muebles:

- a) Venta de bienes muebles conforme Art. 53 Ley de Contabilidad
- y Decreto Nº 436/00.
- b) Cesión sin cargo de muebles, Resolución MIV Nº 331/01.

#### Administración:

-Inmuebles:

- a) Locación o alquiler de inmuebles y espacios publicitarios (Ley
- de Contabilidad, Decreto 436/00 y 1023/01).-
- b) Permisos de Uso. En sus tres modalidades: 1).- Resolución I.

FA. Nº 825/03, actualmente a cargo de la ADIF; 2).- Uso precario

y gratuito (Ley de Contabilidad); 3).- Uso para vivienda

(Resolución I. FA 1020/94 y Resolución ENABIEF 270/97),

actualmente a cargo de la ADIF.

-Muebles:

- a) Permisos de uso. (Ley de Contabilidad).
- 2) Afectación y desafectación de bienes concesionados. (Decreto 1383/96 y 443/00).-A cargo de la ADIF.
- 3) Control del uso de los inmuebles afectados al servicio de distintas de las dependencias del sector público (Decreto 1450/96 y 443/00).
- 4) Acciones necesarias para la preservación del patrimonio a su cargo (Decreto 1383/96).
- 5) Construcción y mantenimiento actualizado del inventario de bienes a su cargo (Decreto 407/91; 2137/91; 1383/96).

- 6) Parcelamiento de bienes innuebles de acuerdo a los criterios preestablecidos (Decreto 1.383/96).
- 7) Planificación y ejecución del saneamiento catastral, dominial y registral de los bienes a su cargo (Decreto 1383/96).

A lo largo de los años hubo otras reglamentaciones y disposiciones, que variaron en función del momento político y las políticas públicas establecidas.

De este modo, el marco normativo referido a la enajenación, traspaso y gestión de los activos del Estado se encuentra compuesto por una amplia gama de disposiciones, un universo normativo disperso que dificulta una eficiente gestión de los activos físicos.

Se trata entonces de un modelo fragmentado, con superposición de incumbencias. En efecto, y a pesar de la compleja legislación vigente, no se prevé ningún mecanismo de control de gestión que contemple los recursos asignados y los resultados del uso, conservación y mantenimiento de los inmuebles. Tampoco se evalúa la pertinencia de la utilización de los mismos para funciones administrativas o de apoyo.

Asimismo, la superposición de normas, decretos y carencia de Ley Marco dificulta la sistematización de los procedimientos, información, estados de dominio del Bien Inmueble, así como la transparencia de registro patrimonial contable del Estado.

### V. SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES

Según lo define Makón, <sup>13</sup> el sistema de administración de bienes está constituido por el conjunto de principios, normas, organismos, recursos y procedimientos administrativos que intervienen en los procesos de administrar los bienes físicos del Estado, sean de dominio público o privado, y éstos últimos, sean bienes muebles o inmuebles.

Una definición más detallada de Gutiérrez<sup>14</sup> agrega que el sistema se aplicará para las altas y bajas al patrimonio del Estado de bienes a los que es menester ingresar, conservar, mantener, proteger y eventualmente reasignar.

Según Le Pera<sup>15</sup> es el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos, vinculados con la gestión de los bienes de uso y de consumo en acopio que conforman el dominio privado y con toda obra pública construida para utilidad común del Estado.

Por otro lado, el sistema debe fundamentarse en dos principios metodológicos:

- La centralización normativa: definición de políticas generales que enmarquen el funcionamiento de cada uno de los sistemas de la administración financiera, y la elaboración y aplicación de las normas, metodologías y procedimientos generales y comunes que regulen la operación de cada sistema.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Makón, Marcos P. 2000. Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina, ILPES, CEPAL, Santiago de Chile, pp. 28

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Gutiérrez, Ricardo A. Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental. http://administracionfinanciera.mecon.gov.ar/documentos/AF Programa Reforma.pdf.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Le Pera, Alfredo. 1996. Láminas sobre sistemas y elementos de Administración Financiera del Sector Público.

- La descentralización operativa: significa la capacidad de administración de cada sistema por las propias instituciones públicas. Esta debe cumplir dos requisitos básicos: lo que se determine para un sistema debe estar estrechamente relacionado con lo que se establezca para otros; y estará debidamente reglamentado.

La organización funcional del sistema se debería componer de:

- Un Órgano Rector que actúa como Unidad Central del sistema ,y que tendrá a cargo la elaboración de las políticas, las normas, los procedimientos, la administración de la información y la evaluación del sistema.
- Las Unidades Periféricas que funcionan en cada Servicio Administrativo Financiero (SAF) correspondiente a cada jurisdicción o entidad del Sector Público Nacional, las que tendrán a su cargo la administración de los bienes según la ley de bienes, que se debiera crear, las reglamentaciones que en su consecuencia se dicten y las normas que establecerá el Órgano Rector.

Sin embargo, el actual Sistema se encuentra en crisis, debido a un marco regulatorio contradictorio y desorganizado, como así también por una falta de homogeneización y profundidad en la asignación de los recursos para su uso y administración de los bienes.

Asimismo, los marcos institucionales están quebrantados y la administración de los bienes hoy se efectúa en forma asistemática, atomatizada, dispersa, desorganizada, ineficiente. Ello como consecuencia de que en el pasado la administración de los bienes no estuvo sujeta a un proceso de transformación integral con visión estratégica y sistemática de sus alcances en la reforma de los sistemas de administración financiera e inversión pública. Por el contrario, las transformaciones sistémicas que ha sufrido han

sido producto de programas de privatización y de reforma fiscal, limitándose los mismos a la realización de los activos físicos con fines financieros.

El sistema actual no provee las herramientas jurídicas necesarias para llevar adelante una gestión integral que permita mejorar la eficiencia y eficacia de la misma.

### VI. PROYECTO DE DECRETO PARA TRANSFORMAR EL ONABE EN ORBE (ORGANO RECTOR DE BIENES DEL ESTADO)

Según el Art. 5° de Ley 24.156 cada uno de los sistemas estará a cargo de un órgano rector, que dependerá directamente del órgano que ejerza la coordinación de todos ellos. Este órgano coordinador según el Art. 6° será establecido por el Poder Ejecutivo y tendrá la misión de dirigir y supervisar la implantación y mantenimiento de los sistemas.

En lo que respecta a la administración de los bienes, quien hoy en día tiene esas atribuciones es el Organismo Nacional de Administración de Bienes (ONABE), creado mediante el Decreto Nº 443/00 como organismo desconcentrado en el ámbito del ex Ministerio de Infraestructura y Vivienda, presidido por el Secretario de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios¹6, con las misiones y funciones oportunamente asignadas por el decreto Nº 1383/96 al disuelto Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios (ENABIEF) y las correspondientes a la suprimida Dirección Nacional de Bienes del Estado (DNBE) establecidas en el decreto Nº 1450/96. En función de lo expuesto el organismo resultó competente para coordinar las políticas, normas y procedimientos relacionados con la

 $<sup>^{16}</sup>$  Conforme el Decreto Nº 27/03. B.O. 28/05/03

Administración de los bienes del Estado Nacional en general y para administrar, entre otros, los bienes ferroviarios no concesionados en jurisdicción del disuelto ENABIEF.

Sin embargo, en el año 2008 se dictó la Ley Nº 26.352 que dispuso, en el marco del reordenamiento de la actividad ferroviaria, la transferencia de los bienes ferroviarios a la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado (ADIF SE), creada por dicha ley junto con la Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (SOF SE), ambas actuantes en jurisdicción del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Por lo tanto, se desdobla la administración de los bienes según su origen, en ferroviarios y no ferroviarios.

Por otro lado, el Art. 19 de la Ley dispuso que el Poder Ejecutivo Nacional debía adecuar las estructuras organizativas de los organismos involucrados en dicha normativa.

En consecuencia, el ONABE elaboró un proyecto de decreto, el cual fue elevado al Poder Ejecutivo, y se encuentra pendiente de aprobación, donde propone una nueva estructura para el organismo, renominándolo Organismo Rector de Bienes del Estado (ORBE).

### a) Función actual del ONABE

Según la norma de creación<sup>17</sup> el ONABE conserva las misiones y funciones de sus antecesores, el ENABIEF<sup>18</sup> y la DNBE<sup>19</sup> a excepción del registro patrimonial de los bienes que administraba esta última que se mantiene en la Contaduría General de la

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Decreto N° 443/00- B.O. 15/06/2000.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Creado por Decreto Nº 1383/96 como organismo autárquico.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Creado por Decreto Nº 1450/96 como organismo desconcentrado.

Nación. Su creación tuvo como finalidad lograr una mayor coordinación, economicidad y eficiencia en materia de administración de bienes del Estado Nacional.

En relación a la definición de sus funciones, primero debemos aclarar que existen dos tipos de bienes, los públicos y los privados, de acuerdo a la Clasificación del Código Civil en su Art. 2339<sup>20</sup>, es necesario hacer la distinción a fin de conocer las características de los actos administrativos que se pueden ejercer respecto de cada categoría de bienes.

Como lo destaca el artículo 2340 del Código Civil, los Bienes de Dominio Público del Estado incluyen: los mares territoriales y los interiores, los ríos, las playas de mar, los lagos navegables y sus lechos, las islas, las calles, plazas, caminos, canales, puentes y cualquier otra obra pública construida para utilidad y comodidad común, los documentos oficiales de los poderes del Estado; las ruinas y yacimientos arqueológicos paleontológicos de interés científico. Son sus caracteres principales: Inalienables: no pueden venderse, gravarse o efectuar actos de disposición sobre los 🍖 mismos. El estado solo puede vender sus frutos, conceder su uso de acuerdo a determinadas condiciones mientras que no se afecte el uso y goce de parte del público; *Imprescriptibles:* no termina su titularidad con el transcurso del tiempo; De uso gratuito para toda la comunidad.

La segunda categoría se encuadra dentro del artículo 2342 del Código Civil, que identifica a los bienes privados del Estado, entre los que se destacan las tierras que estando situadas dentro de los límites del Estado carecen de otro dueño, las minas de

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Art.: 2339: Las cosas son bienes públicos del Estado general que forma la Nación, o de los Estados particulares de que ella se compone, según la distribución de los poderes hecha por la Constitución Nacional; o son bienes privados del Estado general o de los Estados particulares.

oro, las de plata, etc., los bienes vacantes o mostrencos, y los de las personas que mueren sin tener herederos; y en general toda otra construcción hecha por el Estado, todos los bienes adquiridos por el Estado, no importa el título que ostente al respecto. Son sus caracteres principales: *Objeto de Derechos Reales, Enajenables, Gravables y Prescriptibles*.

Es función del ONABE administrar y disponer los bienes de dominio Privado del Estado declarados innecesarios o sin destino. Estos comprenden los inmuebles que carecen de afectación, los que no son necesarios para la gestión específica del servicio al que están afectados, los utilizados parcialmente en la parte que no lo fueran, los arrendados a terceros, los afectados a planes futuros que no cuenten con financiamiento aprobado para su realización, los concedidos en uso precario a las entidades previstas en el artículo 53 de la Ley de Contabilidad luego de transcurridos cinco años sin reasumir el uso desde la fecha del respectivo acto administrativo (conforme artículo 2º del Decreto 2045/80); y los transferidos al Estado Nacional en el marco del Decreto Nº 1836/94 (inmuebles que pertenecían a los entes en liquidación durante el "proceso de Reforma del Estado").

Sin embargo existen ciertas excepciones, como es el caso de los bienes ferroviarios, mencionado anteriormente, que se encuentran a cargo de la ADIF S.E. Así / como también, el de la administración y disposición de los bienes de las Fuerzas Armadas (FFAA) y de las Fuerzas de Seguridad (FFSS) que están sujetas a regímenes especiales. La administración de estos bienes está en cabeza de los organismos en cuya jurisdicción se encuentran, y la disposición de los bienes afectados declarados innecesarios y de los que eventualmente sean desafectados del uso de las FFAA y de las

FFSS, se encuentra en cabeza del Ministerio de Defensa y del Ministerio del Interior, respectivamente.

La existencia de más de un organismo encargado de la administración de los bienes trae aparejado un sistema descentralizado y disperso, además de un serio problema de control de la utilización del patrimonio estatal.

Por otro lado, se encuentran los bienes inmuebles con destino, que son aquellos que se encuentran afectados al uso de un organismo del Estado Nacional para el cumplimiento de sus fines. Al respecto, el Art. 51 de la Ley de Contabilidad dispuso que los bienes afectados a un servicio determinado se consideran dados en uso gratuito a la respectiva jurisdicción. Cada una de estas jurisdicciones debe prever las partidas necesarias para los gastos de conservación. Asimismo, el decreto 2045/80 (Art. 3) aclara que esta administración se limitará al uso y mantenimiento de los inmuebles afectados a su servicios, y si devinieran no necesarios para la prestación del mismo deberán comunicarlo a la Secretaria de Estado de Hacienda (actualmente al ONABE), absteniéndose de celebrar o propiciar actos que impliquen la transferencia de su uso o propiedad a otras entidades públicas o a particulares.

Según menciona el ONABE<sup>21</sup>, en su página Web, éste organismo tiene como función administrar y resguardar en forma óptima los bienes que no tienen afectación directa a las actividades propias del Estado, maximizar su valor y entregarlos a la vida cotidiana de los ciudadanos.

<sup>21</sup> www.onabe.gov.ar

Por otro lado el Director Ejecutivo, Fernando Suárez<sup>22</sup>, en relación al tema, explica que el organismo está en proceso de transición. Que tenía la obligación de custodiar una gran cantidad de bienes que habían quedado en desuso, esto fundamentalmente a partir de las privatizaciones que se hicieron en la década del 90. Menciona que hubo bienes que las empresas que entraron como concesionarias no necesitaron y entonces esos bienes quedaron sueltos, con lo que durante esos años esos bienes fueron vendidos, rematados. Con el actual gobierno, heredaron el organismo y se le cambió el signo por el de un "organismo de custodia", porque su expectativa desde el principio era que el Estado iba a volver a tener un papel protagónico, que los bienes iban a ser nuevamente útiles.

### b) Propuesta del ORBE. La redefinición de su función

Fernando Suárez<sup>23</sup>, señala que cambia un poco la óptica. Este sería un organismo rector. La idea es que rija, que tenga la visión máxima sobre que se hace con los muebles y los inmuebles del Estado. Agrega que debe regir, no sólo administrar lo desafectado, y así la administración pasa a ser una actividad más. Menciona que, también, entre otras, debe controlar que se lleven adelante políticas de resguardo de los bienes, de utilización correcta; ya no sólo el tema ferroviario, pueden ser bienes que están en cualquier jurisdicción. Asimismo, que debe decir también, si se están utilizando bien los bienes públicos y si se están llevando las medidas de conservación de cada edificio público. Por último, dice que van a establecer sobre ello la normativa necesaria.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Entrevista publicada en www.onabe.gov.ar

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Karina Darowski. Entrevista publicada en <u>www.onabe.gov.ar</u> realizada por la revista Minplan (publicación interna del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicio.

Por otro lado, el diario Página 12<sup>24</sup> expone que los cambios proyectados implican reconvertir al actual ONABE, no sólo renominándolo, sino fortaleciéndolo con las facultades que en el próximo párrafo se mencionan. Esto supone que el ente en creación no se limitará al rol inmobiliario, sino que también tendrá injerencia en cómo disponer de aquellos bienes que están en uso y que podrían tener un destino diferente, con miras a "optimizar" y "racionalizar" su uso.

En lo referente, el proyecto establece que el Organismo Rector de Bienes Del Estado (ORBE), deberá planificar, regir, ordenar , supervisar y controlar la gestión integral de los bienes del Estado Nacional para lo cual propondrá las políticas, normas y procedimientos y la evaluación de las mismas.

Asimismo, agrega que tendrá los siguientes objetivos:

-Proponer políticas, normas y procedimientos relacionados con la gestión de los bienes del Estado Nacional; dictar normas reglamentarias; administrar la información de los bienes del Estado Nacional; efectuar la evaluación y control de las mismas, bajo los principios de economicidad, eficacia, eficiencia, publicidad y transparencia.

-Desarrollar, administrar y mantener actualizado el Sistema de Registro e Información de Bienes del Estado Nacional – INFOBIEN.

-Generar e impulsar programas de uso, mantenimiento y conservación de bienes estatales con el fin de optimizar la utilización del activo físico afectado al

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Administración de Bienes del Estado, Cambios en ciernes. 08/04/2009. Cleris Candelaresi. Diario Página 12. www.pagina12.com.ar

servicio de las jurisdicciones y entidades de la Administración Pública Nacional, como así también, impulsar programas de racionalización del espacio físico.

- -Generar e impulsar programas de saneamiento y regularización dominial, catrastal y registral de los bienes del Estado Nacional, estando facultado para efectuar dicho saneamiento e instar el inicio de acciones judiciales para la preservación del patrimonio estatal.
- -Conducir el servicio de auditoría de bienes del Estado Nacional, coordinando con las áreas de patrimonio de las jurisdicciones o entidades de revista las acciones conducentes al cumplimiento de las políticas, normas y procedimientos en la materia, verificando el uso, conservación y mantenimiento de dichos bienes.
- -Realizar los actos relacionados con la incorporación de bienes físicos al patrimonio del Estado Nacional y tomar razón de ella.
- -Asistir al Señor Secretario de Obras Públicas en el desarrollo de acciones referidas a los bienes del Estado Nacional que puedan ser afectados a políticas públicas.
- -Asistir al Señor Secretario de Obras Publicas en el contralor del accionar del Tribunal de Tasaciones de la Nación, organismo descentralizado actuante en el ámbito de la Secretaria de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
- -Propender al desarrollo y difusión de la temática de su competencia mediante la celebración de convenios de colaboración recíproca con Entes públicos y

privados, Universidades, asociaciones profesionales, organizaciones sociales, centros universitarios, organismos de cooperación internacional públicos y privados y la organización de eventos de capacitación y encuentros internacionales, nacionales, regionales, locales y todo otro tendiente a la promoción de investigaciones y estudios en materia de bienes estatales.

### c) Sistema de Información Georreferencial

Según un Informe de la Auditoria General de la Nación<sup>25</sup>, el ONABE no tiene una definición precisa e inequívoca de los bienes que administra, que permita definir adecuadamente las metas del organismo. Asimismo, menciona que no cuenta con un sistema de registración y gestión de bienes que permita cumplir con sus objetivos y metas; no existe un sistema único e integrado de registración e inventario de todos los bienes que el Organismo debe administrar. También, agrega que los registros informáticos no constituyen sustento suficiente para la toma de decisiones.

La organización de un sistema de registración de bienes inmuebles del Estado Nacional tiene su origen y también sus falencias en la mencionada Ley Nº 24.156, ya que enunció los distintos sistemas de administración financiera (presupuesto, crédito público, tesorería, contabilidad, contrataciones, de bienes) y los legisló con excepción del de contrataciones y de bienes.

En el marco de la Ley, la Secretaría de Hacienda creó el Programa de la Reforma de la Administración Financiera Gubernamental, uno de cuyos componentes es

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Resolución 169 /2007 AGN. www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2007/2007 169.pdf

el SIDIF (Sistema Integrado de Información Financiera) que entre otros lo integra el Sistema de Administración de Bienes del Estado Nacional (SABEN)<sup>26</sup>.

El SABEN se define como el conjunto de funciones, normas, organismos, recursos y procedimientos que se aplicarán para las altas y bajas del patrimonio del Estado Nacional respecto de aquellos bienes que resulte necesario ingresar, conservar, mantener, proteger, y eventualmente reasignar<sup>27</sup>.

Limitado hoy a una base de datos administrada por la Secretaría de Hacienda, donde cada ministerio, a través del Servicio Administrativo Financiero (SAF), realiza la carga de datos de los bienes a su cargo, el SABEN tiene su origen en el año 1996, cuando se crea en el ámbito de la ex – Dirección Nacional de Bienes del Estado el Registro Nacional de Bienes Inmuebles Privados del Estado Nacional con el propósito de inventariar los inmuebles del dominio privado del Estado Nacional y centralizar los registros, documentación y antecedentes.

Dicho registro alcanzó a todo el Sector Público Nacional Financiero y No Financiero, comprendiendo este último a las entidades y jurisdicciones de la Administración Central y Descentralizada, y está conformado por la totalidad de los bienes inmuebles, cualquiera fuere su situación dominial. Fueron excluidos los bienes de origen ferroviario, administrados por la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), los bienes concesionados y por el Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios (ENABIEF), los bienes no concesionados.

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Decisión Administrativa N° 84/1996. Crea el Registro Nacional de Bienes Inmuebles Privados del Estado Nacional.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Administración de Bienes del Estado. 2005. Observatorio de Políticas Públicas. www.cag.jgm.gov.ar

El Registro se implementó en una primera etapa, en la cual se realizó el reconocimiento general del universo de inmuebles del dominio privado del Estado Nacional, relevándose información básica. Posteriormente se realizó la segunda etapa donde se efectuó el relevamiento integral de la totalidad de los inmuebles incorporados en la primera etapa.

Para determinar el valor de inventario o contable (no comercial), la Contaduría General de la Nación estableció los criterios de valuación y amortización y desde entonces el Tribunal de Tasaciones está trabajando en su determinación.

El registro de los inmuebles del dominio privado del Estado Nacional está compuesto por 3 universos:

-Universo de Inmuebles en Uso: son los afectados al servicio de las distintas dependencias del Sector Público Nacional, las que tienen a su cargo la administración de los mismos.

-Universo de Inmuebles Concesionados: son los concesionados en el marco de la privatización de servicios públicos y de la desregulación de la actividad económica dispuesta en la Ley de Emergencia Económica Nº 23.696.

-Universo de Inmuebles innecesarios o desafectados: se incluyen los definidos como "sin destino" en el Decreto Nº 2045/80, que estableció las normas relativas al régimen inmobiliario.

De este modo, la información sobre los bienes se encuentra en sistemas informatizados que son incompletos y de dificultosa constatación de su respaldo documental.

Ante ésta problemática, el proyecto de decreto establece, en uno de sus considerandos, que a los efectos de conformar una herramienta eficaz para el desarrollo de las funciones de Órgano Rector, es necesario proceder a la creación de un sistema de registro e información de bienes estatales, en el ámbito del ORBE, que incorpore el concepto de información geográfica, sin perjuicio del registro contable patrimonial que se mantendrá en la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

La propuesta elevada dispone en su Art. 2 que se crea en el ámbito del ORBE, el Sistema de Registro e Información de Bienes del Estado Nacional INFOBIEN como programa acotado a la incorporación del concepto de información geográfica en el desarrollo de la política relativa a la gestión de los bienes estatales que él realiza.

El ONABE, en su página Web<sup>28</sup>, explica que el sistema permite obtener información actualizada y fidedigna respecto de la cantidad de inmuebles, su localización geográfica, su estado catastral y dominial, y su estado de ocupación y uso; utilizando como identificador único del inmueble la nomenclatura catastral, lo que permite vincularse con información proveniente de sistemas externos al organismo.

Algunos se preguntan para qué se quiere una base de datos si no saben qué hacer con lo que se conoce. Esta tiene distintas respuestas: para la más estricta ortodoxia administrativa y sobre todo para las áreas de control y auditoría, es imprescindible conocer al detalle y online los inmuebles, de esta forma se podrían definir políticas de custodia, de uso o de venta. Para los más pragmáticos sería prioritario, a partir de los datos que ya se conocen (y que no son pocos), determinar los grandes lineamientos a

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> www.onabe.gov.ar

encarar sobre los inmuebles, no malgastando recursos en costosos sistemas de información.

Estado de bases de información georreferenciadas sobre sus bienes inmuebles, en un futuro cercano esta herramienta podrá ser motivo de políticas públicas sobre gestión integral de la información sobre el territorio, permitiendo a todos los organismos estatales generar información de manera coordinada y con estándares compatibles y homologables, permitiéndoles compartir e intercambiar información por medio de Internet.

Asimismo, es necesaria una correcta registración para reflejar el patrimonio nacional, esta podría lograr una mejora en las calificaciones internacionales del país a partir de exponer correctamente la situación patrimonial en sus estados contables.

Sin embargo, no alcanza con conocer el universo completo de bienes sino que debemos saber cómo están valuados.

Los bienes actualmente se registran según la última valuación conocida o tasación a cargo del Tribunal de Tasaciones de la Nación. No obstante ello, el universo de dichos bienes queda sujeta a lo que en definitiva resulte de las tareas encaradas en conjunto por la Contaduría General de la Nación y el citado Tribunal, en el marco de las disposiciones de la Decisión Administrativa Nº 56/99.

Con relación a los bienes desafectados, administrados por ONABE, en tanto aún no hayan sido valuados por el Tribunal de Tasaciones de la Nación en los términos de la normativa vigente, han sido incluidos en el inventario por su valuación fiscal en aquellos casos en que el responsable la hubiese proporcionado y con valor \$1.- para el resto. <sup>29</sup>

En consecuencia, se deberían valuar la totalidad de los bienes ya que es necesario conocer el valor de los bienes durables del estado que se utilizan para producir bienes objetivos, lo que permitirá calcular las depreciaciones y los intereses del valor de los activos, como así también identificar los recursos con los que se cuenta para aplicarlos a la satisfacción de las necesidades.

### d) Recursos del Organismo

El ONABE no cuenta con los recursos necesarios para proteger la totalidad del patrimonio que tiene afectado y disperso geográficamente en todo el país, el cual está sujeto a apropiaciones ilegales, por Ej.: hurtos de bienes e intrusiones de inmuebles. Si bien con los recursos disponibles se intentaron mejoras, no se han obtenido resultados satisfactorios y se hace necesario un cambio de estrategia para abordar el problema y poder proteger los bienes.

Asimismo, los recursos disponibles no son los adecuados para una explotación de los bienes inmuebles acorde con análisis socio económicos apropiados como son: evaluación de proyectos, regulación de mercados, plusvalías, cadenas de valor, distribución del ingreso, infraestructura, etc. La aplicación de estos análisis permitiría planificar el uso de los bienes con una visión más amplia y acorde con las técnicas y herramientas tecnológicas disponibles y con las necesidades de la sociedad.

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Manual de Buenas Prácticas de Gestión de Activos Físico. 2010. Berdasco Marité. www.modernizacion.gob.ar

A raíz de esto, el proyecto de decreto del ORBE propone que los recursos del organismo se integren con los siguientes ingresos:

- Las partidas presupuestarias asignadas por la Ley de Presupuesto o leyes especiales.
- 10% del producido de las ventas o transferencias a terceros, desarrollos urbanos y fideicomisos que realice y/o administre.
- El 100% del producido por rentas o cualquier otro tipo de ingreso generado por la explotación y/o administración de los bienes en su jurisdicción o que se le asignen o encomienden.
- Los fondos provenientes de los servicios prestados a terceros.
- Las donaciones, aportes no reembolsables y legados que reciba y acepte.
- Los intereses y beneficios resultantes de la gestión de sus propios fondos y activos.
- Todo otro ingreso no previsto en los incisos anteriores, proveniente de la gestión del organismo.

### e) Administración Reactiva

En el Observatorio de Políticas Públicas, en uno de sus documentos<sup>30</sup>, se plantea que la administración de los bienes no aptos para la gestión estatal básica es reactiva pues el Estado solo desarrolla acciones por demandas de la comunidad (reclamos de vecinos, lobbies económicos, intereses políticos, en sentido positivo para sumarse a planificaciones locales) lo que ocasiona, en la mayoría de los casos, orientar las

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Administración de Bienes del Estado.2005.Observatorio de Políticas Públicas.wwwcag.jgm.gov.ar

acciones de los escasos recursos humanos para aquietar la demanda sin alcanzar la mayoría de las veces logros que favorezcan, con proyectos reales, a la sociedad.

Sin embargo, el organismo está trabajando sobre este tema , y se lo puede observar en el plan estratégico del ONABE que establece como una de sus políticas la Formulación y eventual ejecución de Programas, Proyectos y Obras especiales en inmuebles del Estado, tanto para mejorar su uso, como para definir e implementar funciones actualmente no ejercidas. Asimismo, esto se lo puede ver en los objetivos establecidos en el proyecto del ORBE que mencionamos, en tercer y cuarto punto.

No obstante, en la actualidad, no se prevé ningún mecanismo de control de gestión que contemple los recursos asignados y los resultados del uso, conservación y mantenimiento de los inmuebles. No existe en el país una cultura orientada a la gestión de activos que incorpore parámetros de eficiencia en la utilización de los bienes.

En relación a ello , hay que destacar que para las actividades que cada jurisdicción o entidad realiza respecto al uso y conservación de sus inmuebles, no se establecen metas físicas, reduciéndose el presupuesto a la determinación de los recursos financieros necesarios para cubrir los gastos que se estiman para el periodo.

Asimismo, no existen incentivos o castigos que induzcan a las autoridades a mantener en buen estado de conservación a sus inmuebles realizando anualmente las inversiones correspondientes, ó a realizar inversiones que permitan en años posteriores reducir costos de operación y hacer un uso eficiente para aquellos casos de inmuebles afectados al uso de la administración pública nacional. A esto se le suma la existencia de restricciones presupuestarias.<sup>31</sup>

Manual de Buenas Prácticas de Gestión de Administración. 2010. Berdasco Marité. www.modernizacion.gob.ar

En referencia a este tema, como ya lo mencionamos, en el proyecto del ORBE se propone como uno de los objetivos el de conducir el servicio de auditoría de bienes del Estado Nacional coordinando con las áreas de patrimonio de las jurisdicciones o entidades de revista las acciones conducentes al cumplimiento de las políticas, normas y procedimientos en la materia, verificando el uso, conservación y mantenimiento de dichos bienes.

Esto es importante ya que se debe planificar, gestionar y controlar los recursos existentes con el objetivo de obtener el mejor beneficio posible de los mismos, ya sea preservándolos o promoviendo su conservación y renovación, lo que se traduce en significativas economías de recursos para el país y una mejor asignación de éstos. Esto no solo respecto de los bienes que administra el Órgano Rector, sino también respecto a los bienes administrados por los distintos organismos del estado.

### VII. CONCLUSIÓN

Es esencial una correcta política de bienes, debido a que se encuentra estrechamente interrelacionada con las políticas de educación, salud y vivienda, entre otras comprensivas de las demandas sociales actuales más relevantes. Es un ítem importante para resolver la problemática existente respecto a la exclusión social, escasez de viviendas, ocupación ilegal de tierras e inmuebles, entre otras.

En consecuencia, es necesario generar mecanismos y herramientas que permitan a la Administración Pública Nacional una eficiente gestión de los bienes, que deriven en significativas economías de recursos y una mejor asignación de éstos; y quién debe comenzar a generarlas es el ONABE.

En relación al proyecto presentado por el organismo, si bien este ya tiene facultades para emitir normativa, debido a que reasumió la misión de la DNBE de coordinar las políticas, normas y procedimientos relacionados con la Administración de los bienes físicos del Estado Nacional, y mantener el control permanente de la actividad inmobiliaria estatal; lo que se pretende es el ejercicio pleno y la consolidación del rol de Órgano Rector del Sistema para la adquisición, administración, disposición y supervisión del uso de los bienes del Estado Nacional, actuando como una Unidad Central interactuando con los demás organismos del sector publico nacional.

### VIII. RECOMENDACIONES

Debe realizarse un ordenamiento integral de la Gestión de los Bienes del Estado, en el que el organismo asuma la función de Órgano rector en su plenitud, esto es respecto de todos los bienes y no solo los bienes declarados innecesarios o desafectados que administra.

La aprobación del proyecto del ORBE sería un punta pie inicial para comenzar con estos cambios, y para ello es necesaria la voluntad política de nuestros gobernantes.

Primero se debe cumplir la función de órgano rector, y luego éste debe crear el marco regulatorio pendiente desde la creación de la Ley de Administración Financiera, obligación establecida en su Art. 135. Asimismo, las políticas de bienes y sus marcos normativos deben tener un desarrollo conjunto y retroalimentado.

Por otro lado, esto debe estar acompañado de otros cambios. Es necesario revertir el concepto de apropiación y enajenación de los Bienes del Estado, en forma sectorial y anárquica, como recurso propio de decisiones de gobierno aisladas, sin una estrategia a nivel nacional que trascienda los tiempos de gestión y tenga como eje

referente la responsabilidad de gerenciar, administrar y preservar aquellos bienes del Estado Nacional de dominio privado que son utilizados en la gestión.

Se debe plantear una conciencia crítica a los fines de lograr una mayor equidad, transparencia y ética en el marco de la ocupación, uso, disponibilidad y toma de decisiones sobre los Bienes que el Estado debe administrar, e incorporar el valor social potencial de los recursos desafectados.

Como lo menciono en el presente trabajo, los bienes inmuebles en uso en las dependencias y organismos pueden permanecer afectados a ellos aunque no sean necesarios, debido a una cultura arraigada según la cual la sobredimensión de espacios y de bienes está directamente relacionada con el sostenimiento y ampliación de los recursos disponibles y con la acumulación de poder. Frente a esto, se debe motivar e impulsar acciones para que se cambie este pensamiento, de modo que tengan presentes a los Inmuebles como capital para la producción de servicios públicos, e introducir el concepto de conservación y mejora de la vida útil de sus activos físicos.

Hay que establecer instrumentos a fin de medir la eficiencia y calidad del gasto en la utilización de los bienes. Así como también, se debe controlar la gestión de los activos para asegurar que las mejoras son alcanzadas.

Por otro lado, el ONABE debe terminar la tarea que viene realizando de relevamiento de los bienes del estado, para completar el inventario, y así conocer el universo real, con su correcta valuación. Como así también, cumplir con el objetivo de desarrollar el Sistema Informático Georreferencial, denominado Infobien, con el fin de tener un sistema único e integrado de los bienes del estado, que sirva como herramienta

para la toma de decisiones y una gestión eficiente, el cual debería tener interfases informáticas con los demás componentes del Sistema de Administración Financiera.

Esto se debe acompañar de la documentación de los procesos internos y externos para la realización de tareas a niveles operativos, de modo de lograr una sistematización en la carga de información en los sistemas, que permitan conocer los pasos por los cuales un bien transcurre a lo largo de su vida útil.

En relación a los recursos necesarios para proteger la totalidad del patrimonio del Estado, el Órgano Rector debe contar con mayor presupuesto, ya que en la actualidad no son suficientes para el cumplimiento de sus objetivos.

En síntesis, teniendo en cuenta que los bienes y los derechos sobre ellos son activos que deben ser administrados en forma integrada con los restantes recursos públicos, es coherente e indispensable completar el sistema de gestión financiero gubernamental pendiente desde la promulgación de la Ley 24.156, y para ello es necesaria la toma de conciencia de los funcionarios en cuanto a la importancia de darle tratamiento a la temática expuesta en el presente trabajo.

Che osqueno

### **BIBLIOGRAFÍA**

- Berdasco Marité. 2010. Manual de Buenas Prácticas de Gestión de Activos Físico. www.modernizacion.gob.ar
- Cleris Candelaresi. 2009. "Administración de Bienes del Estado: Cambios en ciernes". Publicado en <a href="www.pagina12.com.ar">www.pagina12.com.ar</a> el 08 de Abril de 2009.
- Decisión Administrativa N° 84/1996. Registro Nacional de Bienes Inmuebles Privados del Estado Nacional.
- Ginestar, Ángel.1998. Lecturas sobre Administración Financiera del Sector Público. UBA-CITAF.OEA
- González Navarro, Francisco. 1995. El derecho administrativo español. Pamplona: Editorial Eunsa.
- Gutiérrez, Ricardo A. Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental.http/:administracionfinanciera.mecon.gov.ar/documentos/AF\_Programa\_Reforma.pdf.
- Ivanega, Miriam Mabel. 2003. "Mecanismos de Control Público y Argumentaciones de Responsabilidad". Buenos Aires: Editorial Abaco.
- José Luis Tesoro, Coordinador. 1998. La Administración de los Inmuebles Innecesarios del Estado Nacional. Serie Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Cuadernillo 61.INAP.
- Karina Darowski. Entrevista publicada en <u>www.onabe.gov.ar</u> realizada por la revista Minplan (publicación interna del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicio)
- Le Pera, Alfredo. 1996. Láminas sobre sistemas y elementos de Administración Financiera del Sector Público.
- Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público. Texto Institucional Anotado, Comentado y Concordado. SIGEN. http://www.sigen.gov.ar/ley24156.asp
- Makón, Marcos Pedro.2000. Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina. ILPES, CEPAL.
- Observatorio de Políticas Públicas .2005.Administración de Bienes del Estado. wwcag.jgm.gov.ar
- Observatorio de Políticas Públicas. 2006. Administración de Bienes del Estado. www.cag.jgm.gov.ar

- Página del ONABE. www.onabe.gov.ar
- Resolución 169/2007 AGN. www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2007/2007 169.pdf.
- Resolución 174/03 AGN. www.agn.gov.ar/InformesPDF2003/2003\_174.pdf