

839 729

VIII- CONGRESO DE CONTADURIAS GENERALES

P A R A N A

ENTRE RIOS

23 AL 27 DE SETIEMBRE DE 1986

TEMA: EL CONTROL COMO FUNCION

AUTORES :

Cra. ELSA IRENE VERSINO

Cr. PASCUAL ALBERTO TORGA

I N D I C E

Introducción	pág.	1
Función de Control	"	3
Ponencia	"	12
Bibliografía	"	13

I N T R O D U C C I O N

La Administración Pública regula las actividades del Sector Público que a no dudarlo es en la actualidad, por imperio del cúmulo de actividades que desarrolla el estado moderno, el agente dinamizador y orientador de la economía de la Nación y por ende de su desarrollo tanto económico como social.-

Precisamente la magnitud de actividades actuales hace necesario dar un tratamiento sistemático a la administración, coordinando los distintos elementos en aras de la ejecución.-

La administración debe ser clara y transparente y para ello es necesario que el sistema contable empleado sea justamente eso, un sistema, para que de él se obtenga la información necesaria tanto para quien administra como para quien controla o para quien simplemente quiere conocer el quehacer del estado.-

También en virtud de la magnitud del estado moderno es indispensable que exista una total integración entre control interno y externo, entre autocontrol y control extrajerárquico, pues ninguno puede prescindir del otro.-

Pero también debe quedar claro que no es posible nada de lo anterior si no existe una legislación sistemática y coherente que reemplace al sin número de normas dispersas existente. Es necesario elaborar un esquema general de principios normativos interconectados, ágiles y acordes con -

///

111 2-

la realidad, que supere las deficiencias institucionales operativas y de procedimiento actuales.-

El control debe existir pues es una institución básica del gobierno democrático; pero para que el control resulte eficiente debe existir primero el Presupuesto, luego la Ejecución conciente del administrador con miras a la eficiencia con sentido social, paralelamente el autocontrol del administrador y finalmente el control extrajerárquico que se valdrá de todo lo anterior para así evitar superposiciones y actuar con eficiencia.-

A handwritten signature or set of initials, possibly 'J.F.', written in dark ink on the left side of the page.

F U N C I O N D E C O N T R O L

La premisa básica de la cual partimos es que el presupuesto no es una herramienta sino la institución democrática por excelencia; habida cuenta que en él se plasma la decisión política de un gobierno, es el que permite al pueblo conocer la política que lo guía, que piensa hacer el administrador.-

El presupuesto permite el entrecruzamiento de los poderes, es decir que el Poder Ejecutivo sea colegislador y el Poder Legislativo sea coadministrador.-

El análisis del presupuesto permite inferir claramente la política gubernamental y cual será la transferencia de recursos que se operará del sector privado al sector público.-

Las prioridades del presupuesto están signadas por la escasez de recursos disponibles para hacer frente a las necesidades de la población, en aras de satisfacer el bien común. Por ello no debe resultar de la lucha de funcionarios de unas áreas en detrimento de otras, sino del equilibrio armónico de la totalidad de ellos, pues integran un plan o política de gobierno que asigna los recursos en función de ésta.-

A través del presupuesto, como institución fundamental de los gobiernos representativos, se inserta el control en la órbita del gobierno. Por él se hace factible el control democrático de los actos de gobierno, que estarán signados por la eficiencia en sentido social y no por la eficiencia que guía al sector privado.

///4.-

El gobierno desde siempre tiene necesidad de información para poder tomar sus decisiones y conocer el respaldo financiero con que cuenta para emprender y llevar a buen término los actos de Gobierno, en cumplimiento de su política preelaborada con miras a lograr el bien común. Justamente la contabilidad pública es la que debe brindar esa información.-

Pero en el Estado moderno no solo basta que él conozca sus cuentas sino que también, y en virtud del sin número de actividades que cumple, tiene la necesidad de que las mismas se relacionen con las que reflejan el resto de la realidad macroeconómica, única manera de garantizar el bienestar general y la justicia social por el actuar equilibrado con el sector privado.-

Pero no existe otra forma de determinar si el estado actuó en resguardo y con miras al interés social sino que por medio del control en función del presupuesto o plan de acción; ese control permitirá determinar las responsabilidades de los funcionarios públicos en su accionar.-

Otra premisa básica es que la contabilidad pública, como sistema de información, debe estar presente en tres momentos: en la presupuestación, en la ejecución y en el control. En mérito al origen de los fondos (públicos) y a la razón de ser del estado (bien común) este control debe ser mucho más amplio que en el ámbito privado. La contabilidad pública debe dar datos precisos, oportunos y completos para el control administrativo de la ejecución del plan de gobierno plasmado en el presupuesto.

La contabilidad pública es un conjunto de principios, normas y procedimientos que permitan el registro sistemático de las operacio-

///

///5.-

nes, transacciones, estado y consecuencias financieras de la administración, de modo de proveer a los organismos directivos de los elementos de análisis - que posibiliten un adecuado conocimiento de la situación financiera del estado, para que éste gobierne en forma acertada.-

Está claro que no es posible administrar correctamente el sector público si no se conoce el valor del patrimonio público, el monto - de sus rentas y recursos, sus gastos corrientes y de capital y el detalle de las transacciones financieras.-

Concluyendo podemos decir que el presupuesto plasma - las definiciones del gobierno para lograr el bien común; que la contabilidad brinda la información necesaria, tanto para que el gobierno encare la ejecución del presupuesto y lo controle por vía del autocontrol, como para que el Poder Legislativo, y por ende el pueblo, puedan apreciar si la gestión estuvo acorde con aquel fin esbozado en el presupuesto, coadyuvando a tal fin los organismos de control extrajerárquico.-

Dicha conclusión nos lleva a revalorar un principio, - que en los últimos tiempos ha sido dejado un tanto de lado, cual es el de la universalidad del presupuesto.-

El desarrollo de las funciones del estado y su ingerencia cada vez mayor en el emprendimiento de actividades que por su naturaleza - antes estaban reservadas a la economía privada, lejos de revalorizar al presupuesto como el instituto que es, de interrelación de poderes, de relación de - la comunidad con el sector público y de la exteriorización del plan de acción de éste, revalorizó las técnicas de presupuestación -(Presupuesto base cero, - Presupuesto por programas, etc.)- y ello trajo aparejado presupuestos comple-

///

///6.-

jos, parciales y no conocidos por la comunidad. Al deteriorar al Instituto del Presupuesto y por ende a las normas vinculadas al mismo lo tornó incontrolable.-

La descentralización administrativa de las funciones de gobierno, necesaria, engendró como deformación un presupuesto parcial que no contempla los organismos y/o empresas del sector público, sino tan solo los aportes que el estado central efectúa para cubrir su financiamiento.-

Tan es así que los presupuestos de las Sociedades y Empresas del Estado, como sus planes de acción no existen o no son aprobados en tiempo y forma, ni publicados; burlándose así uno de los principios básicos del gobierno representativo.-

Con la no inclusión de los presupuestos de las empresas o sociedades del estado en el presupuesto general se ha pretendido sustraerlas de la aplicación de la Ley de Contabilidad so pretexto de una mayor eficiencia y dinamismo. La realidad ha demostrado que la eficiencia no se logra con el apartamiento de la norma citada.-

Por ello cabe reafirmar que la revalorización del presupuesto como instituto es lo que garantiza el desenvolvimiento adecuado y eficiente, en sentido social, de la administración toda, como así también de un adecuado y efectivo control.-

Como el presupuesto tiene carácter normativo y no es mera relación contable, atribuye derechos y obligaciones al administrador y a los administrados.-



/// 7.-

El accionar del Poder administrador se debe ajustar al presupuesto y a las reglas y principios de ordenamiento jurídico. El Poder no es absoluto, ya que además de los límites interpoderees están los límites intrapoderees. Precisamente el poder del control es el que evitará el exceso del poder del administrador.

Aún actuando con potestad discrecional no se podrán admitir actos arbitrarios, procederes ilógicos o abusivos, pues cuanto menos - rige un principio inexcusable que es el de la racionalidad. Está claro que siempre el funcionario tiene las facultades que la Ley le acuerda expresamente y por lo tanto su accionar estará siempre reglado; solamente si una ley - le concede facultades discrecionales expresamente, éstas podrán ser ejercidas y de cualquier manera, aún con esas atribuciones, quedan los límites naturales que da la racionalidad, el sentido y el bien común, que deben guiar los actos de gobierno.-

Esto no significa en modo alguno que no deban admitirse las facultades discrecionales, antes bien hay que comprender que para una eficiente administración son necesarias, pero en lo que hay que poner énfasis es que tanto el poder discrecional como las limitaciones a éste, deben conciliarse.-

No obstante el avance en las actividades que desarrolla el estado moderno, universalmente y en los países democráticos se han reducido las "inmidades de poder" y por ende las facultades discrecionales, por medio de un control jurisdiccional efectivo basado en la legislación, pero -

///

///8.-

también en la jurisprudencia.-

Esa tendencia al crecimiento de las actividades del estado y la regulación de las mismas hace que siempre exista un fin, que es el de satisfacer necesidades concretas de la sociedad, es decir el bien común. De ahí nacen las dos premisas básicas sobre las cuales se basa el trabajo: que el presupuesto bien entendido es una norma que contiene derechos y atribuciones y que debe reunir la condición de universalidad.

El administrador para satisfacer necesidades colectivas - decide cuando y cómo resolverlas, aspectos inherentes a la facultad de administrar, que aunque parezcan discrecionales no lo son tanto. En efecto el "cuando" se halla generalmente reglado, acotado aunque con alternativas y el "cuando" - hace al fin último perseguido ya que precisamente la oportunidad, conveniencia, ocasión, etc. de ejercicio de la competencia es la razón de ser del acto.-

Toda actividad del administrador, tiene marco legal; incluso aquellas que resultan del ejercicio de facultades discrecionales, en función de ello reafirmamos nuestra posición en el sentido de que deben ser alcanzados por el control de legalidad.

El administrador debe actuar, para dar cumplimiento al - fin último, la satisfacción del bien común y la justicia social, en forma oportuna, utilizando medios adecuados y procedimientos correctos, para poder decir entonces que se ajustó a derecho.-



///

///9.-

Siguiendo a Dromi: "... un efecto verdaderamente singular del derecho público administrativo es ese cambio radical de concepción del sistema jurídico, que como legalidad objetiva garantiza los derechos subjetivos, habilitando el control integral del poder", "... No hay discrecionalidad al margen de la Ley sino justamente solo en virtud de la Ley en la medida en que la Ley lo haya dispuesto".-

No entender al control de oportunidad como parte del control de legitimidad y por ende no efectuarlo, significa renunciar a la función controladora.-

No debe confundirse discrecionalidad con arbitrariedad. Es importante recordar que el concepto de "facultades regladas" se opone al de facultades discrecionales; en el primer caso la conducta concreta a seguir por el órgano le viene impuesta por la norma, mientras que en el segundo ocurre lo contrario. Por lo tanto mientras en las facultades regladas el órgano no tiene posibilidad de elección, en las discrecionales la autoridad administrativa puede optar por distintas soluciones legítimas, siendo indiferente en principio al derecho la elección, por ello se afirma que si bien existen actos totalmente reglados no existen los totalmente discrecionales.-

En un sentido genérico podemos diferenciar al control jurídico, que en general se refiere al explicitado previamente, y al control extrajurídico.-

///

/// 10.-

El control jurídico tanto tradicional, de legalidad, como el moderno con el concepto de juridicidad (que incluye al de oportunidad), - tiene fundamentalmente en mira la determinación de responsabilidad de los administradores de los distintos niveles.-

Por su parte el control extrajurídico es aquel que se realiza con un sentido político, económico y moral, estará a cargo del propio poder administrador y en su caso del Parlamento.-

El control jurídico puede ser desarrollado por organismo extrajerárquicos, no dependiente funcionalmente de los poderes del estado, como son los Tribunales de Cuentas, Contadurías Generales y Fiscales de Estado, que - realizan control funcional, como así también por los organismos dependientes del poder administrador que están sujetos a la relación jerárquica y cumplen funciones de auto control.-

Actualmente el control de legalidad o juridicidad compartido, en la Provincia de Buenos Aires de acuerdo a su Constitución por el Tribunal de Cuentas y la Contaduría General de la Provincia, complementandose con el Fiscal de Estado, que tiene a su cargo la defensa del patrimonio fiscal; el Tribunal de Cuentas y la Contaduría General son órganos de control extrajerárquico.

La Constitución asigna las funciones de control ulterior al Tribunal de Cuentas y el control preventivo y concomitante la Contaduría General. Al redactarse la reforma de 1934 de la Constitución Provincial, se atrib

///

/// 11.-

buyó al Tribunal de Cuentas la facultad de control previo por vía del inc. 2° del art. 147°, (inspección de oficinas provinciales o municipales), no advirtiendo que esas facultades ya estaban asignadas a la Contaduría General de la Provincia para la hacienda pública provincial. Dicha duplicidad de control fue obviada al sancionarse la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, n° 4373, por la cual se mantiene el control posterior para la hacienda pública provincial, en tanto para los municipios atribuye la facultad de inspección y comprobación.-

La Contaduría General llevará a cabo el control de naturaleza funcional, correspondiéndole ejercer la vigilancia de la regularidad de la gestión con atribución de formular observación; le compete el control jurídico pero no jurisdiccional, pudiendo extenderse al extrajurídico como colaboración.-

J
B

/// 12.-

P O N E N C I A

Que es competencia de los organismos extrajerárquicos de fiscalización el control jurídico o de legalidad, que involucra el "como" y el "cuando" de los actos de administración, es decir la oportunidad.-

Que el control que realizan las Contadurías Generales pueden extenderse al extrajurídico, como colaboración hacia el poder administrador, para que perfeccione su accionar o hacia el volitivo a efectos de facilitar el análisis de la gestión del administrador.-

Que es inherente al ejercicio del control por parte de las Contadurías Generales el dictado de normas sobre: registración, procedimiento administrativo-contable, control jerárquico, etc., como así también su evaluación permanente.-



/// 13.-

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

LIBROS:

MIGUEL ANGEL ALE - "Manual de Contabilidad Pública". Edic. Macchi-Bs.As. 1983

ALBERTO AREVALO - "Curso de Contabilidad Pública" Edic.

ADOLFO ATCHABAIAN Y GUILLERMO MACIEL - "Curso de Contabilidad Pública" Edc.Cont.
Moderna-Bs.As. 1985.-

JUAN CARLOS CASSAGNE -"El acto administrativo" Edic.Abelédo-Pérot Bs.As. 1981

JOSE ROBERTO DROMI -"Derecho Administrativo Contable". Tomo 2-Edic. Astrea B.A.

ERNESTO RAUL LAMAS - "Un eficaz control estatal" Edic. Macci Bs.As.

REVISTAS:

Revista de Administración Pública n°38 -Madrid: Eduardo García de Enterría "La -
lucha contra las inmunidades del
poder en el Derecho Administrativo.

Revista Actualidad Administrativa -Salta.N°7/8- (2°y 3° trimestre 1979) José Ro-
berto Dromi- "Régimen Jurídico de
las Contadurías Generales" .-
N° 11/12 (2° semestre '80- 1° sem-
81)- Raúl A.Granoni -"El control en
la hacienda pública".

N°13 (2° sem. '81) Cayetano Licciard-
do -"El presupuesto como instrumen-
to de racionalización y control del
gasto".-

Handwritten signature and initials in the left margin. The signature appears to be 'J' and the initials 'B'.

/// 14.-

MARIO Micele "La significación del principio de legalidad en la administración moderna" .

Revista del Instituto Argentino de Contadores Fiscales de Nación.

Año 1 -Nº1 Bs.As. 1978-Cayetano Licciardo "Una apreciación para el tratamiento del gasto en - la contabilidad del Estado." El compromiso Edic. Daenecke - "El presupuesto y su control con consideración especial del presupuesto de inversiones y desarrollo - Segundo Seminario Regional sobre el sector público- Viena 1973.-

Revista de la Universidad Enciclopedia OMEBA

Trabajos de los autores que se relacionan directa o indirectamente con el tema.

"La eficiencia en la Administración Pública y su presunta inherencia en las funciones de control" (III Congreso Nacional de Tribunales de Cuentas- La Plata - 1970).-

"Vigencia institucional de los Tribunales de Cuentas como garantía de justicia administrativa" (VII Congreso de Tribunales de Cuentas Santiago del Estero - -- 1983).-

"Rendición de cuentas su instrumentación" (I Congreso Provincial de profesionales en Ciencias Económicas del Sector Público. La Plata 1985).-

"Contabilidad el sistema de información olvidado"(expuesto por el profesor ADOLFO RINALDI, en las I Jornadas de Contadurías Generales -La Pampa 1985)

///

/// 15.-

OTROS ANTECEDENTES:

Constituciones Provinciales.

Leyes Orgánicas de Tribunales de Cuentas y Contadurías Generales de las Provincias.-

Constitución Sueca.-

Recopilación de Antecedentes del Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras.-

Parte pertinente de Constituciones de Italia, España, Venezuela, Uruguay, Perú, Ecuador, Chile y Colombia.-

Handwritten signature or initials, possibly 'J' and 'B', located on the left side of the page.