

CATALOGADO



Santa Fe, Mayo 26 de 1975

Señor Secretario General del
Consejo Federal de Inversiones
Doctor Alberto Gonzales Arzac
Alsina 1401
CAPITAL FEDERAL

Tengo el agrado de acompañar a la presente la respuesta a las observaciones formuladas por el equipo técnico de ese Consejo, al informe N° 5 " CENSO E INVENTARIO PERMANENTE DE BIENES PATRIMONIALES " para la Provincia de Santa Fe.

Las respuestas, correspondientes a lo establecido en el acta del día 7 de mayo del corriente año / ya fueron formuladas en forma verbal a los funcionarios intervinientes, Cap. Jorge Barrio y Sr. Raúl Berterretche, y en este envío se cumplen los trámites formales de su remisión por escrito.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para saludarlo muy atentamente.


Dr. Amaro R. Yardi

RESPUESTA A LOS PEDIDOS DE ACLARACION FORMULADOS EN
ACTA DEL DIA 7 DE MAYO de 1975

Página 9. El equipo estima que si bien es técnicamente posible incorporar al inventario general los bienes del dominio público - con asignación e nó de valores - no parece existir su puesto alguno en que dicha registración pudiera ser de utilidad.

Página 27. Referente al pedido de aclaración sobre la redacción del último párrafo se propone reemplazar esa página por la que se adjunta en su nueva versión.

Página 31. Creemos que no existe contradicción entre / los párrafos citados de páginas 31 y 33.
En efecto, en el primero se menciona la imposibilidad actual de implementar un régimen riguroso de responsabilidad y perfectamente delimitado en el ámbito de la Administración Pública, mientras que en página 33 se hace / referencia a un sector de características / significativamente diferentes: Las Fuerzas Armadas.

0
B.413
Y11
VII

No obstante, en contribución a una mayor claridad, se sugiere agregar la expresión: "... en el ámbito de la administración civil..." en la forma que se indica en la nueva página 31 que se acompaña.

Página 33. Al hacer referencia a la presión moral, no se pretende ignorar la necesidad de la imposición de un régimen jurídico. Por el contrario, aquella presión moral derivará obligadamente del establecimiento de una norma de derecho.

En homenaje a una mayor claridad proponemos sustituir el último párrafo de página 33 por el siguiente: " Por consiguiente, a través de la imposición de adecuadas normas jurídicas ha de buscarse el establecimiento de una presión de tipo moral tendiente a evitar la sustracción de los bienes del Estado o la negligencia o desidia en su uso."

Página 35. Tal como se señala en el último párrafo de la página 34, sólo se desarrolló los lineamien-

tes generales que podrían servir de base al régimen de control, sin abordar los detalles del mismo. Obviamente, la responsabilidad primaria sobre los bienes habrá de recaer sobre el Director General o funcionario de jerarquía equivalente. Sin embargo, el alcance de tal responsabilidad es un aspecto complementario del control administrativo del patrimonio, así como lo son las medidas de seguridad que deban ser adoptadas para la guarda de determinados bienes. Es necesario delimitar con claridad los alcances de un sistema de registro y control administrativo de los bienes del Estado, alcanzable a través de la implementación de un sistema de inventario permanente, de los mecanismos de seguridad y del régimen que establezca la responsabilidad de los agentes.

Página 36. Como ya se ha indicado en la respuesta a la observación hecha a la página 35, se ha desarrollado aquí sólo un esquema preliminar tentativo del mecanismo que puede servir de base al control. Asimismo, se destaca que el /

régimen normativo acerca de la instrucción de sumarios tendientes a determinar la responsabilidad de los agentes, las sanciones aplicables, etc., son motivo de aspectos / complementarios y no integrantes de un sistema de inventario permanente.

Página 39. No debe ser confundida la naturaleza de la sustracción, pérdida o deterioro sistemáticos con aquéllas de bienes de alto valor. Ambas responden a dos tipos diferentes de responsabilidad. La primera nos presenta un caso de descentralización o negligencia permanente, / mientras que la segunda no puede ser juzgada sin el conocimiento de elementos de juicio / complementarios, que puedan derivar válidamente sólo de la instrucción de un sumario, tendiente a determinar las variadas circunstancias atenuantes o agravantes del hecho. El / Apartado C.8 sólo apunta a señalar que el control administrativo posible de implementar a través del inventario permanente, podría contribuir a aportar un valioso elemento de juicio para la delimitación de responsabilidad.

dades, si pudiera brindar información acerca del eventual carácter repetitivo de sustracciones, pérdidas o deterioros en el área de un mismo responsable, mientras que nada podría brindar en lo atinente a esos hechos sobre / bienes de alto valor, sino tan sólo computar la información.

Páginas 53 No encontramos incompatibilidad entre la es-
y 54 trategia adoptada, basada en la teoría del / núcleo generador y las disposiciones contractuales. En efecto, éstas establecen como objetivo la programación, implementación y puesta en marcha de un sistema de inventario permanente para la provincia de Santa Fe. Entendemos que, a través de la aplicación de la / estrategia adoptada, el sistema, como tal, / será totalmente programado y quedará puesto en marcha. Los ulteriores agregados de sectores no comprendidos en el núcleo generador, no configurarán sino sólo la aplicación a / otros bienes de los principios planteados y probados en el sector constitutivo del núcleo generador.

Es, además, interesante puntualizar que tal estrategia ha sido adoptada como UNICO medio razonable, a la luz de todas las experiencias conocidas, para viabilizar la concreción y real permanencia de un sistema de inventario permanente para los bienes del Estado.

Cabe destacar, por otra parte, que el temperamento adoptado es compartido por todos los técnicos y funcionarios del Servicio de Organización y Métodos de la Provincia de Santa Fe conforme puede ser observado en la copia del acta de la reunión celebrada el 28 de / Abril de 1975, que forma parte del informe Número 6.

Páginas 65, Consideramos en primer término, que realizar 67 y 70.

en estos momentos la valuación de los bienes inventariados, representa una complicación que no es conveniente abordar. Además, debe tenerse en cuenta que la implementación del Presupuesto Integrado de Gobierno no tiene perspectivas concretas de realizarse en el corto plazo, por lo tanto no resulta apre-

piado incorporar, por el momento, valores a los bienes, ya que la utilización de este inventario es prácticamente inmediata.

Sin embargo, el sistema de inventario será / estructurado de tal manera que permita incorperar, sin ningún tipo de inconvenientes, valores a los bienes, en cualquier oportunidad en que se implemente el Presupuesto Integra-
do, quedando para ese momento la discusión acerca del sistema de valuación que se pudiese utilizar.

Páginas 72 En nuestra opinión, el aspecto bajo análisis
y 73 no está circunscripto a un problema de legis-
lación. Creemos que no puede ser desconocida la profunda diferencia en los contextos que enmarcan la actividad de la administración / civil y la de las Fuerzas Armadas.

Esta desemejanza no puede, de ninguna manera, ser resuelta a través de un mero cambio en / las normas legales. Antes bien, éstas deben ser adecuadas al medio al cual están destina-
das, como elemento indispensable para evitar que se conviertan en " letra muerta ".

La lisa y llana traslación de disposiciones normativas válidas en el ámbito de las fuer^zas armadas al campo de la administración ci^{vi}l, configuraría un grueso error estratégico.

Se acepta, sin embargo, la observación en la parte pertinente a las consideraciones verti^{di}das en el sentido de que las condiciones de guarda • custodia de los bienes es diferente en los ámbitos de la administración civil y de las fuerzas armadas.

La redacción observada no refleja cabalmente la idea que se quizo expresar. Por consiguiente, sugerimos el reemplazo de las páginas 72 y 73 por las nuevas versiones que se adjuntan.

Página 75. Se reconoce que la afirmación acerca de la inconveniencia de la implementación de un doble sistema contable resulta exageradamente categórica, habiendo sido intención del equi^{pe} solamente expresar la imposibilidad de una concreción de tal naturaleza en el corto plazo. Por consiguiente, se sugiere reemplazar esta página por la que se acompaña.

lización permanente a través de normas uniformes, todo lo cual ha sido el origen de los repetidos fracasos que jalonan la historia de tales intentos.

Del conjunto de las opiniones consultadas, puede ser extraído, a manera de conclusión, un resumen acerca de los objetivos sobre los cuales se ha detectado una coincidencia general.

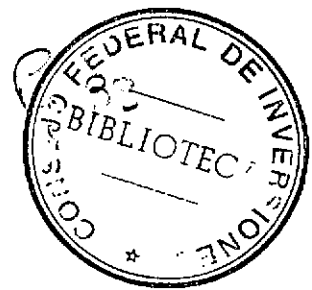
Ellos son:

- . Conocimiento de los bienes con que se cuenta para la realización de obras de gobierno.
- . Fiscalización sobre los bienes a los efectos de evitar su pérdida, sustracción o deterioro.
- . Delimitación de la responsabilidad de los agentes en materia de utilización, conservación y custodia de los bienes.
- . Desarrollo de un adecuado control de gestión.

En base a las posiciones comentadas y conforme a las limitaciones señaladas en la última parte del informe No 4, es nuestra opinión que, dadas las nu-

Es necesario, no obstante, dejar aclarado el alcance del control que puede ser logrado a través del inventario permanente.

La afirmación ya citada que hace Eugenio Mateoq al referirse al inventario permanente en el sentido de que "es necesario controlar las cosas para que no se pierdan", en el caso de que ello ocurra poder acusar al responsable de su pérdida" no supera, en el ámbito de la administración civil, los límites de una expresión de anhelo, si a ello quiere llegarse a través de la implementación de un sistema de inventario permanente. La delimitación de responsabilidades en lo atinente a la guarda, custodia y conservación de los bienes muebles - y aún de los inmuebles por accesión - configura, en el ámbito de la administración pública, un problema crítico.



funciones en turno diferente e, aunque mas no fuere, del ordenanza en cargado de la limpieza.

Obviamente, esta aseveración / no significa de ninguna manera que deba ser desestimado todo tipo de control. Sólo se desea hacer notar que éste no puede alcanzar hasta la imputación de una responsabilidad completa a los agentes por pérdida e deterioro de los bienes.

Como se deja fundamentado al comentar los aspectos referentes a la valuación del inventario, el sistema de " cargo " vigente con éxito en las fuerzas armadas, es inaplicable en el marco de la administración civil, al menos en el corto plazo.

Por consiguiente, a través de la imposición de adecuadas normas jurídicas ha de buscarse el establecimiento de una presión de tipo moral tendiente

A partir de este modelo, cabe preguntarse si, atendiendo a las características de la administración pública es posible implantar un régimen similar.

Debe observarse que la Administración Pública está regida por un contexto de naturaleza totalmente diversa al que se presenta en el ámbito de las fuerzas armadas, lo cual plantea problemas, en lo atinente a asignación de responsabilidades, que no pueden ser resueltos con idéntico criterio.

Un análisis global de situación a partir de conocimientos previos sobre las características de trabajo en dependencias oficiales, permite afirmar que resulta una excepción la existencia de circunstancias que delimiten claramente condiciones de guarda lo suficientemente netas como para que la asignación de responsabilidades adquiera el rigor del ejemplo tomado como modelo, en virtud de la sensible diferencia de contexto ya comentada.

En efecto, es un prerrequisito indispensable que el individuo que pueda llegar a ser designado como responsable de la custodia de un determinado bien, tenga posibilidades de vedar el acceso al mismo a otras personas.

No obstante, razones más poderosas como son aquellas tendientes a evitar un sobredimensionamiento de equipos, y aún, aspectos operativos como la limpieza de los ámbitos de trabajo, hacen que el uso de los bienes o la posibilidad de acceso a los mismos resulte compartida por varios individuos en horarios no coincidentes, lo que al diluir la responsabilidad llevan a una carencia de condiciones aptas para la asignación de "cargos", con la rigurosidad y agilidad que es dable observar en las fuerzas armadas. En efecto, las facultades otorgadas para el ejercicio del derecho en defensa de los empleados de la administración civil, amparados por un estatuto, fuertemente protegidos por una organización gremial, y contando con una tradición que atenúa su responsabilidad, hace poco viable la conorección de sanciones - especialmente las de tipo económico - sin la acumulación de pruebas incuestionables acerca de la culpa o negligencia del agente responsable, hecho que asume caracteres marcadamente diferentes en el ámbito de las fuerzas armadas.

Por otra parte, la falta de antecedentes normativos que establezcan sanciones punitivas y la virtual imposibilidad política de plantear su implantación hacen que no sea posible ni precedente montar un sistema de valuación que apunte a ese objetivo.

Debe, sin duda, implementarse algún sistema de contról que permita que la registraci3n central tome co-
nocimiento del deterioro e sustracci3n de los bienes,
pero la existencia de un sistema de valuaci3n no es
condici3n necesaria para este procedimiento.

Determinaci3n de costes

Dentro de los objetivos que puede perseguir la atri-
buci3n de valores monetarios a los bienes del Estado,
y considerando que los planteados anteriormente no lle-
gan a justificar el esfuerzo administrativo que signi-
ficar3a la implantaci3n de un sistema de valuaci3n co-
herente y actualizado, solo subsiste el de utilizar el
valor de los bienes como elemento para la determina-
ci3n de costes operativos y evaluaci3n de proyectos.

Existe una tendencia creciente, al menos en la doc-
trina referida a administraci3n P3blica, a insistir
en la necesidad de determinar costes en distintos sec-
tores de la misma.

Esta aspiraci3n debe enfrentar numerosos obst3cu-
los originados en una din3mica de trabajo refractaria
a los controles y mediciones de eficiencia.

Sin embargo, aun encontrando las v3as
que permitieran soslayar estos impedimentos, se