

CATALOGADO

18432



Gardui, Amaro.

**CENSO E INVENTARIO PERMANENTE
DE BIENES PATRIMONIALES
PROVINCIA DE SANTA FE
INFORME N° 6
Período 8-4-75 al 7-5-75**

0
B.413
Y11
VIII

Conforme ha sido señalado en el informe anterior, como paso previo a la programación de un sistema de inventario permanente, es necesario definir con claridad los siguientes aspectos:

1. Determinación de los objetivos.
2. Definición de la estrategia de implementación.

En el mismo informe ha sido desarrollado, propuesto y fundamentado todo lo concerniente al primer aspecto.

En consecuencia, corresponde en esta oportunidad, abordar el tema que refiere a la definición de la estrategia.

Por otra parte, creemos conveniente destacar que la reunión prevista con los responsables de los organismos sectoriales del Servicio de Organización y Método, a la cual se hace mención en el informe N° 5, ha sido celebrada en la fecha fijada y su desarrollo puede ser juzgado como altamente positivo.

Además de la presencia de los responsables de la totalidad de las unidades sectoriales, la reunión contó con la participación del Jefe del Servi-

cio de Organización y Método, Cont. Jorge Orsi, el Secretario Técnico del organismo, Sr. Carlos Grimaldi, la Jefa de Analistas Sra. María B. P. de Ayala, así como las analistas Lidia Gallo, Graciela B. de Santos, Inés R. de Ritacca e Inés P. de Apendino.

Con antelación a la fecha de reunión se suministró a las personas citadas a la misma, un informe conteniendo los temas a tratar que se adjunta como Anexo 1. El acta de la reunión se adjunta como Anexo 2.

Conforme a los contactos efectuados con la Contaduría General de la Provincia se incorporó en forma efectiva el Sr. Amadeo Alcides Biagioni a los trabajos que viene realizando este equipo.

Debe recordarse que el citado agente es, en principio, quien tendrá a su cargo la ejecución y conducción de la oficina central de procesamiento. Además considerando que el Ministerio de Hacienda y Economía es el elegido como núcleo generador en el cual ha de aplicarse este sistema, ha de ser el Sr. Biagioni quien asuma la conducción de la Oficina Centralizadora de Información en el citado Ministerio.

La falta de afectación formal del Sr. Biagioni a estas funciones no ha aparejado hasta el momento ningún inconveniente, pese a lo cual se estima necesario su obtención, habiéndose iniciado gestiones en tal sentido.

Las tareas más relevantes encaradas en forma conjunta por el Sr. Biagioni y el equipo de Analistas del Servicio de Organización y Métodos son las siguientes:

- Localización física de la totalidad de las dependencias del Ministerio de Hacienda y Economía.

Esta tarea es indispensable a los efectos de fijar la cantidad y ubicación de las futuras unidades operativas de relevamiento.

- Selección de un responsable en cada una de estas futuras Unidades Operativas de Relevamiento a los efectos de iniciar su capacitación y de gestionar la asignación formal de funciones.
- Obtener los informes de los últimos inventarios practicados en cada una de estas unidades y la documentación de altas y bajas posteriores al mismo. Esta información cubrirá la doble finalidad de aportar elementos para el dimensionamiento preventivo del "núcleo generador" en lo referente a cantidad y características de bienes.

Finalmente, cabe señalar que el Decreto de Reconocimiento y Apoyo, solicitado según se dejó dicho en el informe N°1 ha sido dictado por el Poder Ejecutivo con fecha 17 de abril de 1975.-

Si bien la carencia del mismo ha provocado ciertos inconvenientes, especialmente traducidos en demoras en los trámites, ellos han podido ser convenientemente superados.

El referido Decreto dispone, que la Contaduría General de la Provincia asumirá el carácter de organismo ejecutivo del proyecto, lo cual configura un factor fundamental para el éxito del sistema.

Como anexo 3 se adjunta copia del referido decreto.

2. DEFINICION DE LA ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACION

Configura un factor indispensable para el logro de cualquier objetivo la asunción de una posición realista frente a las dificultades que presenta la tarea a encarar.

En este sentido, una cabal comprensión del grado de asimilación probable de la administración pública -en la persona de sus funcionarios responsables- de la implementación de un nuevo sistema parece ser la piedra angular sobre la cual habrá de edificarse todo el mecanismo.

Habrà que tomar en consideración, paralelamente, el alcance de la voluntad política que promueve el proyecto, pues del respaldo que ésta brinde dependerá indudablemente el éxito o el fracaso del sistema.

Como ya se ha dejado dicho en las conclusiones del informe No 4, esta voluntad política no deberá limitarse a la aspiración de ordenar administrativamente el control de los bienes del Estado, sino que la misma deberá ampliarse al punto de promover una tal organización a nivel administrativo que la información que se origine en el inventario permanen

te sea de indispensable conocimiento para la marcha de la administración en general, de tal modo que la presión de los requerimientos externos asegure la continuidad y consolidación del sistema implementado.

Es nuestra firme convicción que una total carencia de realismo unida a objetivos exageradamente ambiciosos en el corto plazo, han sido los factores responsables del fracaso de los intentos concretados hasta el presente.

En consecuencia, la definición de la estrategia que conducirá el desarrollo del trabajo estará acotada por dos condicionantes fundamentales:

- . Realismo en la consideración de los obstáculos
- . Prudencia en la fijación de los objetivos en el corto plazo.

Como factor básico en el establecimiento de la estrategia será considerado la implementación a partir de un núcleo central generador en el corto plazo y la captación periódica de nuevos sectores y jurisdicciones con el propósito de concretar el principio de universalidad en el largo plazo.

La estrategia del núcleo generador ha sido empleada con éxito en numerosos proyectos de vasta escala. La misma consiste en considerar a la "parte" con las características del "todo" y, en consecuencia, programar y ejecutar el proyecto sobre aquella durante un lapso suficientemente amplio que asegure un acopio adecuado de experiencia, como para garantizar la consolidación del sistema.

Una vez afianzado el mecanismo y cuando todos los interrogantes que la manifestación práctica presente, hayan encontrado adecuada respuesta, se comenzará la captación de nuevos sectores, repitiéndose el proceso hasta abarcar la totalidad del ámbito proyectado.

Esta estrategia tiene la virtud de limitar la amplitud y magnitud de los problemas a un sector previamente seleccionado, permitiendo la obtención de respuestas mas ágiles. Sin embargo, no es ésta la única apreciación favorable que pueda ser atribuida a la misma. En efecto, la aplicación de esta estrategia permite circunscribir los eventuales errores a un ámbito limitado y resolverlos mas rápidamente, evitando el desprestigio general del

sistema por pequeños defectos de programación.

Por otra parte, el afianzamiento del sistema en un sector, obrará como "efecto demostración" hacia otros sectores, lo cual contribuirá a captar la voluntad de funcionarios que eventualmente pudieran aparecer como reaccionarios al nuevo sistema.

En lo concerniente al uso de la capacidad instalada de computación, la implementación del sistema por etapas, a partir de un núcleo generador, posibilitará una gradual absorción del mismo por los equipos de que se dispone, superando el riesgo de una eventual sobrecarga de la capacidad operativa del Centro de Cómputos que podría llegar a enervar el conjunto del sistema. La estrategia propuesta hace posible, por el contrario, volcar a computación, en forma periódica, las sucesivas etapas, sin originar "cuellos de botella" en el sector de computación.

Adoptada como línea fundamental de conducción del proceso la estrategia del núcleo generador, se hace necesario definir los sectores y jurisdicciones que compondrán el universo del proyecto, a los efectos de seleccionar de entre ellos el referido

adolece generador.

En tal sentido, han de ser considerados dos aspectos:

- . Alcance o contenido que le será asignado al inventario en lo referente a la naturaleza de los bienes.
- . Aspecto jurisdiccional: o sea, lo atinente al tipo de organismos o reparticiones que serán incluidos en el relevamiento censal y su posterior seguimiento.

2.1. Alcance o contenido según la naturaleza de los bienes.

En lo concerniente a la distinta naturaleza de los bienes del Estado y, por consiguiente, a la forma en que ellos deben ser tomados en consideración en lo referente a su inclusión en un inventario general, Collozo dice:

Señala el doctor Mateoq que el Estado, como toda persona, tiene su patrimonio,

constituido por la universalidad de sus derechos activos y pasivos.

Desde el punto de vista contable, el concepto no tiene el mismo alcance en la Hacienda Pública que en la privada.

En esta última, el inventario, que revela su consistencia, va tratando de determinar el capital neto como índice de solvencia, es decir, de posibilidad de pagar.

En la Hacienda Pública, la responsabilidad material del Estado no es función de su patrimonio haciendal sino de la riqueza nacional, de la que la Hacienda Pública sólo puede representar una mínima parte. Por lo demás, cualquiera que sea el volumen patrimonial de la Hacienda Pública, ésta no puede ser privada de los bienes que políticamente se consideran indispensables para el logro de los fines del Estado, por lo que su solvencia no puede estar en función de los bienes que posea.



En la hacienda privada la universalidad mencionada resulta de la identidad del vínculo jurídico que liga a los bienes con la persona a la que pertenecen (derecho de propiedad). En la Pública no es lo mismo:

1. Existen bienes públicos en que el uso y goce de los mismos está permitido al pueblo dentro de las leyes que reglamenten su ejercicio: mares territoriales, ríos, playas, etc. El Estado tiene sobre ellos un derecho que, mas que de propiedad es de soberanía: son inalienables, imprescriptibles e inembargables; respecto a este tipo de bienes es prácticamente inoperante llevarlos a registro, ya que deberían ser valuados y su valuación, por ser políticamente inalienables, no conduciría a ningún resultado práctico.

2. Existen también otros bienes -los privados- sobre los cuales el Estado tiene el derecho de propiedad.
3. Asimismo, bienes afectados al servicio público; mientras lo estén son equiparables a los públicos en cuanto a inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, pero pueden ser desafectados, retornando a la categoría de bienes privados del Estado.

Los elementos patrimoniales del Estado deben ser llevados a control;

1. La contabilidad debe acusar si se sigue una política de colectivización de los bienes de los particulares o una de privatización de los bienes colectivos.
2. Debe llevarse cuenta de todos los derechos que tienen valor o son susceptibles de tenerlo para evitar

pérdidas; así se arbitran medios para acusar estas últimas y concretar la responsabilidad personal de aquel que los tenga bajo su custodia y que, a su debido tiempo, no los haya protegido.

3. Para acusar el destino de determinados bienes; ejemplo: dinero afectado a la resolución de un desequilibrio cíclico, a la reposición de un determinado bien, etc. "

Según Arnaldo Marcontonio, en una primera acepción puramente nominal, el patrimonio del Estado puede ser entendido como el conjunto de bienes económicos que en un momento dado se encuentran a su disposición para el cumplimiento de sus fines.

Según Manuel De Juano, el concepto de patrimonio en derecho financiero difiere del elaborado en derecho privado y se aproxima más al concepto económico que considera el pa

patrimonio de una persona como su riqueza estática en torno a la cual se ensuelve y desarrolla el flujo de la riqueza en movimiento. Según esta idea, no integran el patrimonio los bienes de carácter instrumental como el dinero, y las llamadas "Haciendas del Estado" o sea organismos que administran bienes del dominio público ni tampoco las empresas públicas autónomas o las industrias del Estado.

En el régimen de contabilidad del Estado, la expresión Patrimonio es comprensiva únicamente de los inmuebles y de ciertas cosas (objetos corporales, mercaderías, semovientes) con exclusión de los activos inmateriales, créditos, títulos y participaciones; en general corresponde a bienes del dominio privado.

Eugenio Matocq dice que patrimonio es el conjunto de bienes adquiridos por cualquier título, que el Estado posee como persona jurídica y que destina a uso propio o de la comunidad administrándolos como representante

del pueblo que, en esencia, es el propietario de ellos.

" Activo: Clasificación.

El Estado, como toda persona de derecho tiene su Activo, formado por bienes muebles e inmuebles.

El vínculo jurídico con que los elementos patrimoniales se vinculan a la persona del Estado, no tiene la misma consistencia que en el caso de la persona privada; ni la diferencia del activo y pasivo refleja la solvencia patrimonial del Estado.

La cuenta central de la contabilidad patrimonial, o cuenta de "Patrimonio", se subdivide en dos cuentas que son: "Activo" y "Pasivo".

Con ellas, quedan fijados los tres rubros principales del plan de cuentas que hemos de formular.

Como todo plan de cuentas, su extensión y contenido depende de los fines que

se persiguen conocer, por lo que es en función de éstos que debe formularse.

Sin perjuicio de un sinnúmero de agrupaciones posibles, podremos intentar una mínima clasificación, tendiente a fijar, mas un criterio que a formular un plan; criterio que previo análisis, determinará la apertura de las cuentas de tercer grado en que se ha de subdividir la cuenta de "Activo" emergente de la primera división que hemos hecho de la cuenta fundamental "Patrimonio". Ella podría ser:

Bienes públicos y bienes privados.

El Estado tiene bienes que están afectados al uso público, que por su destino son inalienables, inembargables e imprescriptibles. El derecho que el Estado ejerce sobre ellos, mas que de dominio, puede decirse que es de soberanía. Su uso está a disposición de todos los habitantes, sin más limitaciones que las que fijan la ley y las ordenan-

zas generales o locales. Son los mares adyacentes, las playas, los ríos navegables, etc.

Además, tiene bienes de dominio afectados a la prestación de los servicios públicos que los utiliza para realizar su gestión directa, tales son v. g.: las oficinas públicas, los cuarteles, escuelas, comisarías, etc., los cuales, mientras estén afectados a esos destinos son inalienables, inembargables e imprescriptibles.

Finalmente tiene otros bienes de dominio, que por no estar directamente afectados a los servicios públicos, los puede utilizar como fuente de recursos, por ejemplo: la tierra fiscal, los edificios ociosos, etc.

El control de estos últimos, tiene por objeto -entre otras cosas- acusar la posibilidad de ser usados en la órbita jurídica financiera, v.g.: vendiéndolos o locándolos, etc., o en la órbita jurídica presupuestaria social v.g.: adjudicándolos en uso o propiedad con

determinados fines económicos sociales; y también para evitar que sean perdidos por la vía prescriptoria, pues si el control no se opera con la sistematización de rigor, tales bienes pueden perderse para la Hacienda Pública.

Bienes muebles y bienes inmuebles .

Desde el punto de vista del control, es necesario proceder a esta diferenciación, pues siendo los bienes muebles susceptibles de ser transportados -y por ende perdidos- deben estar bajo custodia de un agente de la administración, al cual, el órgano contable, mediante la cuenta "Responsables", controlará.

El control de seguridad, respecto de los bienes muebles, reviste una grande importancia; no así respecto de los inmuebles. Un bien mueble, generalmente es de fácil sustracción, cosa que no ocurre con los bienes inmuebles, aun cuando que no debe dejar de tenerse en cuenta, que si bien es imposible la sustracción

total, v.g. de los inmuebles tierras o edificios, no lo es en sus partes componentes, pues pueden sustrarse o ser reemplazados por otros de menor valor.

Si bien puede decirse que la consistencia del control no es la misma, no por ello debe admitirse que los inmuebles deban quedar excluidos, pues bien pueden --según indicamos-- ser afectados en su destino o en sus partes componentes, sustrayéndose parte de ellos, o sus frutos, o dándoles un uso indebido, o también turbarse o perderse los derechos de posesión o dominio que se tienen.

Tanto los bienes muebles como los inmuebles deben ser objeto del control de seguridad.

Dada su particular naturaleza, en el hecho contable de la Hacienda Pública, el control se aplica con cierto rigor en lo que concierne a los dineros, títulos y valores; cede en intensidad en lo que respecta al resto de los bienes muebles; y mas aun en lo que respeg

ta a los bienes inmuebles. Y esto, que visto desde el punto de vista del control de seguridad tiene alguna razón que le asista, no lo tiene en cambio desde el punto de vista del control directivo, pues el conocimiento de los muebles, como así también de los inmuebles, es indispensable para la gestión racional de la Hacienda Pública.

Bienes de uso administrativo y bienes de uso financiero.

Hay bienes que se aplican físicamente al uso público o a la prestación de los servicios públicos, cuales son v.g.: los edificios, las plazas, las calles, etc.; hay otros que tienen por destino un uso financiero, cuales son v.g. los bienes ociosos, que no estando afectados a reserva fiscal, deben ser vendidos para transformarlos en fuente de recursos; o bien reservas de dinero afectadas a determinados destinos; además hay otros, que no siendo vendibles deben ser utilizados como fuente de rentas,

v.g.: locándolos, etc., tal el caso de las reservas fiscales.

Un acto de buena administración, aconseja separar los bienes de uso administrativo según los fines a que se lo aplique, v.g: de uso policial, de uso militar, de uso social, etc. Dentro de los de uso financiero, conviene separarlos, según que estén afectados a reposiciones, reparaciones, reservas cíclicas, etc., (bien sean en dinero, títulos o valores) de los que están destinados a ser vendidos o locados, como por ejemplo: tierras fiscales, etc.

La cuenta principal "Bienes de Uso Administrativo" debe comprender a todos aquellos físicamente afectados a la prestación de los servicios públicos. La cuenta principal "Bienes de Uso Financiero", debe comprender a todos aque los bienes afectados al servicio de las finanzas presupuestarias.

Cada una de estas cuentas, se subdividi-

rá en tantas subcuentas como sea necesario para la mejor apreciación de su contenido, por ej.: dentro de los bienes inmuebles, separando los inmuebles tierras de los inmuebles edificios; dentro de los inmuebles tierras, separándolos por su naturaleza agrológica, por su ubicación, etc.

No nos ocupamos del control de los bienes administrativos (documentos, expedientes, etc.) pues no siendo patrimoniales, lo hemos de hacer en el punto que trata de "Control Administrativo".

Bienes perdurables y bienes consumibles.

En general, los bienes son consumibles, dicho esto, no en el concepto jurídico, sino económico, salvo excepciones, v.g.: un inmueble tierra, que en principio, es perdurable. Es de hacer notar que un inmueble tierra, si bien es difícil que desaparezca como cuerpo expuesto, puede cambiar su naturaleza económica como consecuencia de su explotación (agotamien

to, etc.), de la erosión, etc.

Esto indica que el concepto de perdurabilidad es un tanto relativo.

Considerado desde el punto de vista del control, corresponde distinguir entre bienes perdurables y bienes consumibles, según que desaparezcan o no, real o virtualmente, dentro de determinado lapso.

Decimos "real", en cuanto a que su desaparición sea efectiva y total, cual podría ser por ejemplo, una merienda, etc.; y decimos "virtual", pues pudiendo no desaparecer con su primer uso, ni tampoco dentro del lapso de control, conviene -por razones de economía contable- darlo por consumido por el solo hecho de aplicarlo, v.g.: una modesta lapicera de simple menester burocrático, y demás elementos de escaso valor, cuyo control de inventario no es conveniente efectuar. Esto no lo excluye del control, pues llegado el momento, si bien no se lo ha de hacer por la vía del inventario

permanente, vale decir, arqueando las existencias físicas y contables, puede hacerse en cambio, "auditando" la cuenta por la que se controló la entrega.

Los bienes, si entran en la categoría de perdurables, deben ser objeto del control de inventario permanente. El carácter de perdurable, debe ser dado en función del lapso de vida útil y del costo del control referido al precio del bien a controlar.

Los bienes consumibles, deben ser objeto del control de inventario permanente, mientras revistan el carácter de stock.

El inventario permanente es necesario desde el punto de vista de la seguridad, desde el punto de vista del gobierno y desde el punto de vista del costo.

Bienes propios y de terceros.

El control de activo, no solamente opera sobre los bienes propios, sino también sobre los bienes de terceros.

Desde el punto de vista del control de seguridad, tanto sean propios como de terceros, deben quedar bajo control contable, pues su pérdida o desaparición -según sea la norma jurídica que lo regule- puede tener el mismo significado económico que si fueran propios.

Desde el punto de vista de su utilización, es necesario distinguirlos, pues bien puede ser que se hallen afectados a la gestión hacendal, v.g.: el caso del comodato; o bien que se los tenga o retenga por alguna otra causa, v.g.: un depósito, unaprenda, etc.

La contabilidad debe distinguirlos, pues su suma con los propios no ha de converger en la cuenta "Patrimonio", sino que tendrá que quedar fuera de ella, contrabalanceándola con su correspondiente cuenta de pasivo, que podría denominarse "Acreedores por Bienes en Comodato", "Acreedores por Bienes en Prenda", etc.

Bienes activos y bienes ociosos.

Esta distinción reviste singular importen-

cia, pues está llamada a acusar la inercia económica de los bienes de la Hacienda Pública. Es necesaria para apreciar el sector hacendal que por uno u otro motivo se mantiene inactivo, vale decir, al margen del quehacer económico.

Salvo que las circunstancias indicaran lo contrario, supuesto bastante difícil, dichos bienes, en el caso de no tener aplicación, deberían ser vueltos a la economía privada. En tal forma generarían recursos para la Hacienda Pública y riqueza para la Nación.

Este control está llamado a prestar un gran servicio hacendal.

Otras clasificaciones.

Según ya lo indicamos en la parte preliminar, la clasificación que terminamos de formular, persigue el propósito de exponer un criterio de control, antes que el de formular un plan.

La división del control, puede tomar

otras muy variadas formas, todas ellas, en función de las cosas que se quieran conocer."

El doctor Bayetto, citado por Collazo, se expide en el sentido de sostener que el inventario debe abarcar un ámbito muy amplio, incluyen de aún los bienes del dominio público.

De tal modo afirma que, aunque tales bienes adoptan las características de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, ellos no deben ser excluidos del inventario porque su exacto conocimiento " es indispensable ya que el Estado -a quien, por otra parte, interesa demostrar que posee los medios para asegurar la vida del país- tiene el deber de conservarlos y utilizarlos, en la medida máxima posible, como instrumento material de los servicios públicos o como fuente de rentas para cubrir éstos. Pero el asiento, respecto de ellos, deberá asumir la forma de un elenco o catálogo descriptivo, esto es, no valorizado."

En razón de la utilidad que pueden prestar en la definición del ámbito que comprenderá el inventario, resulta conveniente indicar las clasificaciones que los autores italianos Bentivenga y Marcantonio hacen de los bienes del dominio privado del Estado.

Según el primero, los bienes patrimoniales admiten la siguiente clasificación:

- a) Dominio o patrimonio forestal
- b) Dominio o patrimonio minero
- c) Dominio o patrimonio fundiario
- d) Dominio o patrimonio edilicio
- e) Dominio o patrimonio industrial
- f) Dominio o patrimonio comercial
- g) Dominio o patrimonio mobiliario

Por otra parte, el mismo autor sostiene que, dentro del grupo de los bienes muebles exclusivamente, pueden practicarse la siguiente subclasificación:

- a) Muebles destinados al servicio civil del Estado, o sea, artículos de las

oficinas, colecciones de leyes y decretos, útiles, máquinas, etc.

b) Objetos destinados a la defensa del Estado, o sea el material de guerra para el ejército, la armada y la aeronáutica.

c) Derechos y acciones.

Desde el punto de vista económico, Marcantonio presenta la siguiente clasificación:

- a) Bienes de renta
- b) Bienes de consumo
- c) Bienes de dotación o uso

Probablemente, en materia de clasificación de bienes, el grado de profundidad y precisión alcanzado en las definiciones adoptadas por el reglamento específico de la Armada Argentina, ha de ser difícilmente superado.

Conforme al mismo, los bienes en general se clasifican en dos grandes categorías:

- a) Bienes de dotación fija

b) Bienes de consumo

A su vez, los primeros, se subdividen en:

1. Materiales y artículos de dotación fija permanente.
2. Materiales y artículos de dotación fija perecedera.

Las definiciones adoptadas son las siguientes:

a.1. Materiales y artículos de dotación fija permanente: Serán aquellos cuya vida útil esté sujeta a las contingencias del servicio y cuya inutilización o pérdida sólo podrá producirse por influencia de causas eventuales que deberán justificarse.

a.2. Materiales y artículos de dotación fija perecedera: Serán aquellos que por estar sujetos a fácil deterioro, im-

nen un régimen de reposiciones frecuentes, por cuya causa su inclusión en esta clasificación será determinada expresamente por el presente reglamento.

- b. Materiales y artículos de consumo: Serán aquellos cuya vida útil esté sujeta a duración determinada; que tienen carácter fungible o pierden su identidad con el uso a que son sometidos.

Una medulosa consideración acerca de los elementos que deben ser comprendidos por un inventario general de bienes del Estado, es formulada por Alberto Arévalo.

La importancia del tema, desde el punto de vista de los objetivos así como de la estrategia de implementación, unida a la sencillez y realismo con que estos aspectos han sido tratados, hacen aconsejable su transcripción:

" El concepto de patrimonio del Estado -por la composición de los bienes, el uso a que están destinados y los fines que mediante su aplicación debe satisfacer el propio Estado- se aparta en cierto sentido del que prevalece con relación a los entes privados.

En su acepción general, el patrimonio del Estado está constituido por el conjunto de bienes sobre los cuales ejerce derecho de propiedad.

Atendiendo a su composición y aplicación, aparece en primer término un conjunto de bienes inmuebles, muebles y semovientes, de uso continuado, destinados a servir de instrumento material de los servicios públicos.

Un segundo grupo está formado por las inversiones que el Estado efectúa en la creación y funcionamiento de "empresas públicas", es decir, en las explotaciones de carácter comercial o industrial del propio Estado, en las socieda-

des de economía mixta, o cualquier otra inversión de carácter mas o menos permanente y susceptible de producirle un rédito continuado.

En tercer término, se tienen los bienesconsumibles, cuya existencia termina con el primer uso; v. gr., artículos alimenticios, vestuario, combustible, etc., y materias primas que se destinan a ser transformadas por la industria del Estado.

Por último, se tienen bienes de naturaleza financiera: existencias de dinero, valores y títulos en las Cajas públicas; recursos devengados, pendientes de recaudación y otros créditos del Estado. Se le denomina patrimonio financiero y ordinariamente está destinado al pago de los gastos públicos.

Los bienes de uso continuado se consideran indisponibles, por estar afectados a un servicio público; v. gr. los edificios públicos, el mobiliario de las

oficinas, los vehículos de transporte, etc., y, entretanto, también son inenajenables.

El Estado los provee, mantiene, mejora y renueva, sirviéndose de ellos como instrumento para la prestación de los servicios públicos, así como provee y renueva las energías personales necesarias a la conducción de los mismos.

Los bienes patrimoniales que no están destinados a un servicio público se convierten en disponibles, y, por lo tanto, pueden ser enajenados. Estos bienes prestan al Estado una utilidad indirecta o mediata, proporcionándole una renta o un ingreso (generalmente en dinero) aplicable a la satisfacción de los gastos públicos. Entran en esta categoría, la tierra fiscal, los bienes muebles fuera de uso, en las reparticiones públicas, los edificios que no utilizan las oficinas o dependencias administrativas, y las inversiones del Estado en entidades de ca-

rácter comercial o industrial.

Los bienes que le proporcionan recursos al Estado se consideran económicamente fructíferos, tales, por ejemplo, la tierra fiscal, por su venta o arrendamiento, almacenes de depósito en los puertos, mercados de propiedad fiscal, y las inversiones que el Estado realice.

Algunos autores califican igualmente de fructíferos los bienes que le evitan al Estado un gasto que en otra forma debería afrontar; v. gr. los edificios para el funcionamiento de las oficinas públicas, ya que a falta de ellos se vería precisado a efectuar gastos por arrendamiento de locales adecuados.

En particular para los bienes muebles y semovientes, se pueden establecer tres categorías:

a) De uso continuado: esto es, que no dejan de existir por el primer uso que de ellos se hace; v. gr., los mue-

bles y útiles de oficina, máquinas, vehículos, instrumental científico, material artístico, animales de trabajo (incluso remonta), animales para reproducción y exhibición, etc.

b) Consumibles: cuando su existencia termina con el primer uso; verbigracia, artículos alimenticios, de vestuario, combustibles, impresos de oficina, animales para experimentación, etc.

c) Materias primas: que se destinan a ser transformadas por la industria del Estado.

En el lenguaje administrativo se denominan efectos los del grupo a), y especies, los de los grupos b) y c).

La distinta composición de los bienes del Estado en lo que se refiere a su naturaleza material, a las formas de su empleo o destino y a los derechos que sobre ellos ejerce el propio Estado, hace que no pueda hablarse de un inventa



rio general de los bienes públicos y patrimoniales, especialmente si para dicho inventario se han de cumplir uniformemente las operaciones que requiere e integran este importante instrumento de la gestión administrativa, es decir, la determinación de los bienes a inventariar y el derecho que sobre los mismos se atribuya el Estado, su clasificación metódica, descripción prolija y adecuada valuación, reunido todo ello en una síntesis unitaria.

En ese sentido, los propósitos de formación de un único inventario general que comprenda tan diversos y heterogéneos elementos, no han logrado realizarse cumplidamente en ningún Estado; y el fracaso se explica porque se parte del equivocado supuesto de la analogía de esta operación con la que se practica en las haciendas privadas.

Con mayor propiedad debe hablarse

de varias especies de inventarios, adecuados a las diversas clases de bienes del Estado y de su destino o empleo: Un inventario de los bienes públicos; un inventario de los bienes patrimoniales "no disponibles", inmuebles y de las colecciones artísticas, históricas o científicas; un inventario de los materiales destinados a la defensa nacional; un inventario de los "efectos" y de las "especies"; un inventario de los bienes de las entidades descentralizadas de tipo administrativo; un inventario de las inversiones y de los incrementos correspondientes al Estado en las explotaciones de carácter comercial o industrial en "empresas del Estado" y en las sociedades de economía mixta; un inventario del activo y pasivo de carácter financiero; un inventario de los bienes "disponibles" y un inventario de la deuda pública consolidada.

Los bienes del dominio público constituyen elementos de compleja y no muy precisa determinación, y su inventario habrá de efectuarse por medio de especiales registros de consistencias del dominio público, cuyas anotaciones tendrán que referirse a planos de relevamiento topográfico, cartas geográficas, mapas y documentos complementarios. En esos registros se consignarán las modificaciones producidas por las variaciones en la conformación geográfica de dichos bienes, como también la incorporación de otros provenientes del patrimonio del Estado o de particulares que se destinen al uso directo e inmediato de la colectividad, o como dice el artículo 2340 del Código Civil, "para utilidad o comodidad común"; y se excluirán los que mediante la desafectación hecha por autoridad competente, cesen en aquella condición para ser transferidos

al patrimonio del Estado.

Habrá que distinguir los bienes que forman el dominio público "natural" de los que constituyen el dominio público "artificial". El primero, cuyo proceso de formación es de origen geológico, será inventariado sin asignarle ninguna apreciación monetaria, ni aun con referencia a los desembolsos originados por su conservación y aprovechamiento (obras de dragado, etc.), los que tendrán su adecuada manifestación en las erogaciones financieras fijadas en el presupuesto de cada ejercicio.

En cuanto al dominio público "artificial" (calles, caminos, plazas, parques, etc.), creado y sostenido por el Estado, será provechoso consignar las sumas invertidas en su formación y mejoramiento, de modo que pueda apreciarse la magnitud de los recursos del Estado que hayan concurrido a producir e incre-

mentar dichos bienes. Tales importes representarán valores efectivos en el momento de realización de las obras, pero posteriormente y con el transcurso del tiempo se transformarán en valores nominales o históricos. De modo que si se pretendiera establecer una apreciación comparativa de las inversiones efectuadas para con dichos bienes en diferentes épocas o una global en determinado instante, sería necesario ponderar los respectivos importes, teniendo en cuenta las oscilaciones de valor que con el correr del tiempo se hubieran producido en el signo monetario empleado para aquellas operaciones.

En esos casos resulta indicado y así lo aconsejan algunos autores, recurrir a la fijación de dichos valores en oro, metal cuyo poder adquisitivo aunque también varía con el sucederse de los años, el campo oscilatorio de tales

variaciones es comparativamente reducida y sigue siendo la medida mas ajustada para valuaciones en forma permanente.

El inventario de los bienes inmuebles destinados a los servicios públicos comprende de ordinario: cuarteles, arsenales, museos, bibliotecas, escuelas y, en general, todos los llamados edificios públicos, que por disposiciones legales o administrativas, o por el uso a que están destinados, se consideran indispensables.

Mientras conserven su actual utilización carecen, por tanto, de verdadero valor de cambio, de modo que en el inventario deberá consignarse solamente las sumas invertidas en su adquisición, construcción, o mejoramiento, o el valor atribuido a los mismos en el caso de aportes o donaciones de particulares, siguiéndose a este respecto la norma esta

blecida para la valuación del dominio público artificial.

Una categoría especial de bienes muebles indisponibles está constituida por las colecciones históricas artísticas o científicas que forman el material de los museos, archivos, y bibliotecas, destinados al fomento de la cultura nacional. Entran en este rubro, también, el mobiliario y ornamentos de las oficinas y dependencias públicas, que poseen un valor artístico o histórico, por cuyo motivo interese al Estado su conservación.

El inventario de estos elementos es esencialmente descriptivo, y por tratarse de cosas que de ordinario están fuera del comercio y en muchos casos de apreciación extraeconómica, en su valuación monetaria habrá que ceñirse al valor de costo originario o de la estimación practicada en la oportunidad en que

entraron a figurar en el patrimonio del Es
tado, constituyendo también valores nomi-
nales o históricos.

Otros bienes muebles y semovientes,
de uso continuado, utilizados en los ser-
vicios públicos y que en el lenguaje admi-
nistrativo se denominan "efectos", com-
prenden los muebles y útiles de oficina,
máquinas, vehículos, instrumentos mecáni-
cos, materiales, animales de trabajo, pa-
ra reproducción o exhibición, etc.

Se inventariarán con la debida cla-
sificación, por especie, calidad, tamaño,
forma, peso, medida y demás detalles que
determinen las características y condicio-
nes así como su estado de conservación.
Para algunos elementos de uso corriente y
general en las oficinas públicas se tien-
de a la "tipificación" o "estandariza-
ción", con lo que no sólo se simplifica
la tarea del inventario sino que se faci-
lita la administración y contralor de di-

chos bienes, se reducen sus costos, y permite aplicar a los mismos valores de tarifa. A los que no pudiera efectuarse esta unificación se les asignará los respectivos valores de costo o de ingreso, conforme a la estimación practicada al efecto cuando no se llegare a determinar el verdadero costo.

No se hará constar la depreciación que se opere por el uso continuado y desgaste sufrido por estos bienes, ya que la hacienda pública no constituye una actividad lucrativa sujeta a la determinación periódica de estados de rendimientos o de ganancias y pérdidas, en los que debe computarse la amortización correspondiente por la depreciación operada en el activo fijo.

Los elementos materiales que se utilizan -tanto inmuebles como muebles- han de ser conservados en las mejores condiciones para la eficiente prestación del

servicio público, asegurándoles el mayor período de vida útil, hasta llegar al instante que se consideren inaptos, pasándolos a la condición de bienes fuera de uso o disponibles, y sean substituídos por otros adecuados al servicio a prestar. Los gastos que entretanto demande su esmerada conservación constituirán erogaciones financieras incluídas en el presupuesto del respectivo ejercicio.

Pero en caso de que haya de actuar-se la responsabilidad administrativa por los perjuicios que ocasionen en el patrimonio del Estado los agentes consignatarios o los encargados de la administración de estos bienes, el importe exigible se determinará atendiendo al costo de reposición de los mismos, previa una deducción que contemple el estado de su conservación y aprovechamiento.

Las "especies", es decir, las materias consumibles, cuya existencia termina

con el primer uso (artículos alimenticios, vestuario, combustibles, impresos de oficina, animales para experimentación, etc.), y las materias primas que se destinan a ser transformadas por la industria del Estado, se inventariarán siguiendo las normas comunes aplicadas en las empresas industriales y comerciales, de acuerdo a los respectivos precios de costo que figuran registrados en las contabilidades de almacén o de depósito, en caso de que no se tenga referencia de los mismos, por el costo de reposición.

Formalidades especiales rigen para el inventario de los materiales destinados a la defensa nacional, que son practicados y conservados con la debida reserva por los órganos que tienen a su cargo tan importante función del Estado. Empero, en cuanto a las normas de valuación, se aplicarán las que corresponden a los bienes que integran el patrimonio del Estado.

El criterio valuativo que hemos expuesto no es de aplicación para con los bienes de que el Estado puede desprenderse por negociación, cesión, etc., o cederlos en locación, es decir, para con los bienes que resultan disponibles (tierra fiscal e inmuebles, muebles y semovientes que no se utilicen en los servicios del Estado). Los elementos que integran este inventario, constituyen bienes susceptibles de aportar al Estado recursos financieros, ya sea por la renta que produzcan o por el valor de su enajenación. Por consiguiente, habrán de valorarse atendiendo a sus características económicas, grado de rentabilidad y presunto precio de venta.

Las entidades descentralizadas de tipo administrativo (Universidades, etc.), confeccionan sus inventarios siguiendo las normas comunes en la administración central del Estado, y todos los bienes hacen parte del patrimonio fiscal.

Los distintos inventarios y las diversas normas para la valuación de sus elementos que hemos señalado en el punto anterior, evidencian la imposibilidad de la reunión y apreciación uniforme de esos bienes por medio de su valuación en dinero.

Debe recordarse que la mayor parte de los bienes patrimoniales del Estado son indisponibles y sirven de instrumento permanente a la prestación de los servicios públicos.

Su valor, fijado en oportunidad de su ingreso al patrimonio fiscal, traduce un concepto de relatividad con relación a los de otros elementos similares ingresados con anterioridad o que se incorporarán mas adelante, formándose así verdaderos valores nominales, casi siempre distantes de los que significarían valores actuales de esos mismos elementos; en algunos casos a consecuencia del desgaste físico sufrido por el uso y la acción natural del tiempo; en otros,

inversamente, por su mayor grado de apreciabilidad en razón de su mérito artístico, científico o histórico; y, por último, de las alteraciones que se hubieren operado en el valor de los signos monetarios utilizados para medir económicamente en la respectiva oportunidad cada uno de los bienes incorporados a dicho patrimonio.

Por consiguiente, la reunión de todos esos valores nominales o históricos -que a aisladamente considerados contribuyen a reforzar el contralor administrativo de los respectivos bienes- carece de significado preciso y sería vana pretensión querer adicionarlos con los restantes bienes que, por ser disponibles, permiten una adecuada valuación monetaria.

Es que el patrimonio juega diverso rol según que concierne a la hacienda privada o a la hacienda pública. En las entidades civiles y comerciales, el patrimonio es una universalidad jurídico-económica en la

cual la masa activa o positiva constituye -con ciertas limitaciones- la prenda común de los acreedores y se contrapone, por consiguiente, a la masa pasiva; el excedente o diferencia de la primera sobre la segunda importa, pues, el patrimonio neto o líquido, resultando un déficit patrimonial en caso contrario.

Para el Estado no puede hablarse con propiedad de una masa patrimonial activa contrapuesta a la masa pasiva, constituida en su mayor proporción por la "deuda consolidada".

A ese respecto, afirma Schrott, que aunque se trate de un pasivo para el Estado, esa deuda no puede confrontarse con el activo patrimonial, porque representando sumas que gravan el futuro deben encontrar su cumplimiento en la fuerza del pueblo para realizar sacrificios y en el poder coactivo del Estado para imponerlos por medio de una adecuada legislación tributaria. Ade

más, resulta imposible la estimación valorativa del derecho del Estado de exigir tales sacrificios para computarlo numéricamente como rubro activo.

Basta, añade que la potencia económico-financiera del Estado derive mas del conjunto de bienes de que se vale la prestación de los servicios públicos, de las contribuciones que puede imponer y recaudar de la colectividad. Un Estado que se apoye en una antigua y vigorosa Constitución, con un gobierno fuerte y prudente, con un territorio vasto y productivo, densa y laboriosa población, impuestos abundantes y asentados, será, desde el punto de vista económico-financiero, mas poderoso que otro Estado que disponga de un patrimonio mayor, pero con un gobierno débil, pobre territorio y una población remisa al pago de las contribuciones.

Espero, será de gran provecho determinar para cada ejercicio presupuestario el

incremento producido en los bienes que constituyen el activo patrimonial del Estado y su relación con el aumento de la deuda pública operado en el mismo período, y a ese propósito responde la separación establecida en algunos países entre presupuesto de "recursos y gastos corrientes" y presupuesto de "capital". No siempre el aumento de la deuda pública en algunos ejercicios se destina a inversión de bienes de capital, sino que puede responder a otros propósitos y especialmente a la política económica seguida por el Gobierno en períodos de depresión, por medio de subsidios a las actividades agropecuarias, comerciales, industriales, etc., y otros gastos destinados a la reactivación económica y a incrementar con ello la renta nacional. Inversamente, en períodos de prosperidad, se procede a amortizar la deuda pública con los superávit que se produzcan.

En las haciendas públicas menores (co

munas y municipios) se reducen considerablemente las dificultades apuntadas para la hacienda del Estado, de formar un inventario general que exprese en una síntesis unitaria el estado patrimonial activo y pasivo.

En ellas, por lo tanto, se confeccionan estados patrimoniales que ponen de manifiesto el valor atribuido al conjunto de los bienes que componen el activo y el monto del pasivo de la respectiva entidad pública, así como la diferencia resultante de superávit o déficit patrimonial, y para tales tareas se siguen los criterios de valuación de los bienes que rigen en la hacienda pública mayor. "

Nuestra posición respecto del tipo de bienes a ser incluidos en el presente proyecto de inventario permanente, es que, en una primera selección, deben ser excluidos, en forma definitiva, los bienes del dominio público.

Si bien cierta parte de la doctrina se inclina por su inclusión aduciendo los di-

versos argumentos ya comentados, parece razonable concluir que los bienes del dominio público ofrecen características que nada tienen que ver con aquellos del dominio privado.

No resulta ocioso acudir nuevamente a la opinión de Matocq quien sostiene que sobre los bienes del dominio público el Estado ejerce, antes que un derecho de propiedad, "un derecho de soberanía".

En lo atinente a los bienes del dominio privado o bienes patrimoniales del Estado, ellos, en observancia del principio de universalidad del inventario, debieran ser incluidos en su totalidad.

Sin embargo, parece conveniente un análisis previo.

Desde el punto de vista de su inclusión o exclusión definitiva, los bienes admiten su clasificación en las siguientes categorías:

- . Inmuebles
- . Muebles
- . Valores

Parece innecesario destacar que los valores, representados por dinero, documentos, derechos y acciones en general deben ser controlados a través de mecanismos distintos de aquellos que se puedan adoptar para el control de los bienes físicos propiamente dichos.

Por consiguiente, ellos no serán tomados en consideración en el presente proyecto. En lo concerniente a los dos grupos restantes -muebles e inmuebles- es evidente que su inclusión no puede ser soslayada de una manera general.

No obstante, dentro de estos grupos se encuentran numerosos bienes de características muy especiales, tales como los destinados a la defensa exterior y al mantenimiento del orden interno. En lo referente al Estado provincial, son de importancia los de esta última característica. Estos bienes, constituidos por armas y equipos complementarios, asumen generalmente, características reservadas o secretas, inherentes a la función a que están destinados,

por lo cual su exclusión del proyecto debe ser considerada.

Existe, por otra parte, un cierto grupo de bienes que, desde el punto de vista contable-administrativo, conforman también el patrimonio del Estado.

Se trata de los bienes de consumo inmediato. Estos bienes, en razón de su naturaleza -generalmente perecedera- o en virtud del empleo al cual están destinados -desaparición como individualidad al primer uso- deben quedar sometidos a un tipo de registro y control de características totalmente diferentes al que pueda ser apto para los bienes de uso durables.

En efecto, la frecuencia de altas y bajas, el significado de las transferencias, el carácter fungible o no de los bienes, así como numerosas otras características, impiden la aplicación de un mismo régimen de registro y control para bienes de uso y de consumo.

Por consiguiente, dados los objetivos propuestos para el presente trabajo, el mismo

se limitará alla programación y puesta en marcha de un sistema de inventario permanente para bienes de uso exclusivamente.

Finalmente, dentro de éstos existe un cierto número de ellos que, por su escaso valor, su extinción al primer uso o la falta de correspondencia razonable en la ecuación "costo-beneficio" referida al control, serán igualmente excluidos del proyecto.

Definido el alcance o universo que comprenderá el inventario en lo atinente a la naturaleza de los bienes, se hace necesario seleccionar aquellos que compondrán el núcleo generador.

En este sentido, pueden aceptarse las siguientes consideraciones:

Los bienes inmuebles del Estado ofrecen actualmente un complejo panorama que está vinculado, antes que a elementos de la técnica contable o administrativa, a factores de tipo jurídico.

En efecto, numerosos bienes inmuebles

no cuentan en la actualidad con los correspondientes títulos de dominio. En los casos en que ellos existan, las mensuras no se encuentran, por lo general, actualizadas. Numerosos predios han sido cedidos a particulares en cumplimiento de planes de construcción de viviendas económicas sin que aún se encuentre claramente definida la transferencia. Existen aún bienes donados o legados al Estado provincial por particulares, sin que se hayan verificado las correspondientes escrituras traslativas de dominio.

En términos generales, los bienes inmuebles presentan actualmente una situación de complejidad jurídica tal que no los hace aptos para integrar el núcleo generador.

La inclusión de los bienes inmuebles en la primera etapa del proyecto perjudicaría sensiblemente al conjunto haciendo peligrar el éxito del sistema.

Parece aconsejable que antes de decidir la inclusión de los bienes inmuebles en un sistema de inventario permanente, es necesario

resolver los intrincados problemas de orden jurídico que afectan a este tipo de bienes. Por otra parte, los bienes inmuebles son, por su propia naturaleza, de característica marcadamente estática en lo referente a movimientos de altas, bajas y transferencias. Existe, finalmente, otra razón para decidir la exclusión de los inmuebles del núcleo generador. Esta consiste en que el tipo de control aplicable a ellos se basa mucho más en factores de tipo jurídico -evitar la pérdida por prescripción, por ejemplo- que en elementos contables o administrativos.

2.2. Aspecto jurisdiccional.

El carácter de generalidad que debe tener el inventario en lo concerniente al ámbito jurisdiccional está fuera de toda discusión. El mismo debe ser comprensivo de todo el ámbito del gobierno provincial en cualesquiera de sus manifestaciones: Administración Central propiamente dicha, entes descentralizados y organismos centralizados aunque dedicados a actividades especiales, como escuelas, hospitales, etc.

Sin embargo, en lo atinente a la definición del ámbito que comprenderá el núcleo generador, se hace necesario determinar su alcance. En tal sentido, se discutirá acerca de la conveniencia de la exclusión de los organismos descentralizados.

A tal efecto, han sido analizadas las leyes orgánicas y los decretos que reglamentan el funcionamiento de los organismos descentralizados de mayor importancia dentro del gobierno provincial.

1. Dirección General de la Energía.

Según el artículo 1º, párrafo 3º, de la Ley General de la Energía Eléctrica, N° 5189/70, la Dirección Provincial de la Energía, tendrá la capacidad de las personas jurídicas de derecho privado, con autarquía para los fines de su institución en el ejercicio de su gobierno administrativo, industrial, comercial y financiero y en conse-



cuencia podrá adquirir derechos y
contraer obligaciones dentro de lo
que la ley establece, ejecutando o
celebrando todos los actos jurídicos
que reglamentan el Código Civil, el
de Comercio y demás leyes generales
y especiales aplicables en el cum-
plimiento de su cometido.

La dirección y administra
ción está a cargo de un Director y
un Consejo de Administración; este
último tiene entre otras atribucio-
nes la adquisición y enajenación de
bienes muebles y semovientes y la
locación de bienes muebles e inmue-
bles y constituir servidumbres admi
nistrativas como consta en el artí-
culo 18, inciso c) de la Ley 5189/
70 mencionada en el párrafo ante-
rior.

A su vez, el artículo 28
dispone:

" La Dirección Provincial de la Energía llevará el inventario general de todos los bienes y valores pertenecientes a la entidad ajustándose a las disposiciones que en materia de patrimonio rigen en la Provincia.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior podrá seguir el sistema de inventario permanente para los rubros en que proceda. "

2. Banco Provincial de Santa Fe.

La Ley Orgánica 2721 y Reglamento General del Banco Provincial de Santa Fe, dispone en su artículo 13 que el Directorio General deberá:

"

- e) Resolver la venta de los bienes del Banco, pudiendo dar a los Directorios locales auto-

rizaciones de carácter general o especial, a ese efecto, según lo estime conveniente.

- f) Conocer la adquisición de bienes inmuebles con destino a uso propio del Banco, hechas por Directores locales. "

Los Directores locales deberán, según lo expresa el artículo 16:

"

- a) Decidir la venta de sus respectivas casas, con conocimiento previo o posterior del Directorio General.
- e) Efectuar adquisiciones de bienes inmuebles por su sola decisión cuando se hagan en defensa de créditos y con conocimiento del Directorio General cuando se destinen a uso propio del Banco. "

Además el artículo 38 establece:

" El Banco mantendrá su registro patrimonial de acuerdo con su organización y su sistema contable. "

3. Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo.

La Ley N° 6690 y el Decreto N° 01471 establecen que la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo es una persona jurídica pública autónoma que se gobierna por sus propios componentes.

El artículo 3° de la mencionada ley dispone:

" El patrimonio de la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo está constituido por todos los bienes que por cualquier título se le transmitan y por el remanente al cierre de cada ejer-

cicio de sus recursos propios y fondos destinados a construcciones y/o adquisiciones una vez atendidas todas sus obligaciones. "

Dentro de las atribuciones y deberes del Director, el artículo 8º establece que éste puede administrar y disponer de los fondos de la Dirección.

A su vez, el Decreto Reglamentario dispone que el Departamento Contable-Financiero atiende la contabilidad presupuestaria, patrimonial y de costos del ente.

4. Dirección Provincial de Vialidad.

Según el artículo 1º del Decreto 08370/67 la Dirección Provincial de Vialidad constituirá un organismo descentralizado con carácter autárquico:

" Será una persona jurídica de derecho público con capacidad

para actuar privada y públicamente de acuerdo con lo que establezcan las leyes generales de la provincia y las especiales que afecten su funcionamiento. "

La Dirección, como lo señala el artículo 9, estará a cargo de un administrador general, asistido por un sub-administrador nombrados por el Poder Ejecutivo. Entre las funciones del administrador general pueden ser mencionadas las siguientes:

Artículo 11, inciso a):

" Administrar el Fondo Provincial de Vialidad y los bienes e instalaciones pertenecientes a la institución en las condiciones establecidas en el Derecho Administrativo y Código Civil con la responsabilidad que él determina pudiendo representarla en juicio como demandante o demandada y tran-

sigir o celebrar arreglos judiciales o extrajudiciales?"

Inciso g):

" Disponer la venta, transferencia y alquiler de equipos e implementos a contratistas y conforme a las leyes vigentes; la enajenación de bienes materiales, repuestos, equipos, automotores, herramientas, enseres e implementos que se consideren fuera de uso. "

Inciso i):

" Llevar el inventario general de todos los valores y bienes pertenecientes a la institución, ajustándose a las disposiciones que en materia de patrimonio rigen en la Provincia y tener los fondos depositados en el Banco Provincial de Santa Fe no pudiendo convertir su efectivo en valores. El inventario general, que se actualizará

anualmente deberá ser establecido cada vez que se haga cargo de la repartición un nuevo administrador general".

Respecto a su organización contable el artículo 16 expresa:

" Para la Dirección Provincial de Vialidad serán de aplicación las leyes de contabilidad y de obras públicas y sus respectivas reglamentaciones y las obligaciones emergentes de la presente ley. "

Finalmente, como antecedente de la mayor importancia en la materia, parece conveniente citar las disposiciones del Censo Nacional de Bienes del Estado de 1937.

Este operativo, a pesar del criterio absolutamente amplio que lo inspiró, juzgando a través de su "clasificador" (ríos, lagos, monumentos) no incluyó a las reparticiones autárquicas. En efecto, el artículo 2º del Decreto 92146 del 30/5/41

dispone que las reparticiones autárquicas procurarán adaptar su información a la estructura fundamental establecida en el "Clasificador de Bienes" que rigió para el levantamiento del censo.

El uso del término "procurarán" es absolutamente indicativo de la cabal intención de no avasallar la autarquía de los organismos descentralizados. La administración central impone normas dentro de su jurisdicción y sólo sugiere o aconseja a los organismos descentralizados a adoptar procedimientos administrativos homogéneos y semejantes a los de la administración central.

Lógicamente, no ha de desconocerse que resulta desde todo punto de vista conveniente que las reparticiones autárquicas adopten temperamentos idénticos a los empleados por la administración central. Ello facilita el procesamiento de información a nivel global y permite la emisión de juicios sobre la eficiencia del funcionamiento de los organismos descentralizados.

En este sentido, no ha de olvidarse que estas reparticiones, si bien cuentan con un régi-

men especial en lo atinente a la toma de decisiones, no se encuentran fuera del Estado.

Por consiguiente, una buena administración impone la necesidad de la implementación de sistemas integrados que comprenda tanto a las reparticiones de la administración central como a los organismos descentralizados.

Sin embargo, como ya se ha dejado dicho, los organismos descentralizados cuentan con un régimen especial en materia de toma de decisiones, estimándose inconveniente la incursión del organismo central en ese ámbito con carácter imperativo.

Si bien el objetivo del presente proyecto para el largo plazo debe perseguir la inclusión, dentro de un régimen uniforme, de reparticiones centralizadas y descentralizadas, la incorporación de estas últimas en el corto plazo presenta un cierto número de dificultades, las cuales pueden ser sintetizadas en los siguientes conceptos:

- 1º) Los antecedentes en la materia reflejan generalmente la tendencia a respetar la autarquía de los organismos

descentralizados. Tal el caso ya citado del Censo Nacional de Bienes del Estado del año 1948, cuyo decreto reglamentario dispone sólo que las reparticiones autárquicas "procurarán" adaptar su información a la estructura fundamental establecida en el Clasificador de Bienes que rigió para el levantamiento del mismo.

- 2º) El antecedente más próximo, representado por la ley provincial 17795, que incluye a los organismos descentralizados en el inventario general al 31/12/61, demostró la completa inoperancia de la disposición, lo cual determinó el fracaso del proyecto.
- 3º) La heterogeneidad de situaciones y la complejidad de los problemas específicos que indudablemente presentarán los organismos descentralizados para la toma de un inventario general y su posterior seguimiento en un sistema

de inventario permanente, hacen desaconsejable su inclusión en el corto plazo siendo, por el contrario, sumamente conveniente el afiatamiento del sistema en el ámbito de la administración central, antes de intentar la inclusión de las reparticiones autárquicas. Este temperamento es, por otra parte, una obligada consecuencia de la aplicación del sistema del núcleo generador adoptado como base de la estrategia de implementación.

A manera de resumen, puede señalarse que los principales factores a ser tomados en consideración para la delimitación del contenido del núcleo generador admiten la siguiente clasificación:

1. Dispersión geográfica.
2. Pluralidad en el poder de decisión (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y reparticiones autárquicas)
3. Descentralización ejecutiva (escuelas, hospitales, comisarías, etc.)

4. Formalidades de justificación del derecho de propiedad (inmuebles)

La estrategia que se plantea proyecta un ámbito para el núcleo generador, tal que el mismo esté exento de los obstáculos originados en los factores premencionados. En etapas posteriores se irán incorporando otros sectores, cuidando que en ese proceso se evite, en la medida posible, la captación en forma simultánea de sectores que importen la introducción de mas de uno de los factores de complejidad señalados.

Con carácter tentativo, se propone el siguiente orden de incorporación:

Núcleo generador: . Ministerio de Hacienda
y Economía

Primera etapa: . Ministerio de Agricultura
y Ganadería.

. Secretaría General de la
Gobernación.

. Ministerio de Gobierno,
Justicia y Culto.

Segunda etapa: . Ministerio de Educación y

Cultura.

. Ministerio de Obras Públicas.

. Ministerio de Bienestar Social.

Tercera etapa: . Organismos descentralizados.

. Bienes inmuebles

La etapa tercera será a su vez subdividida con el propósito de incorporar paulatinamente los sectores, respetando los principios fundamentales de la estrategia proyectada.

El planteo de esta estrategia comporta una cierta alteración en la secuencia de las tareas, en el sentido de volver factible la realización del relevamiento en el núcleo generador antes de la fecha prevista originariamente para el relevamiento general (etapa 11). Por consiguiente, será posible dedicar un mayor tiempo a las funciones de seguimiento y ajustes del sistema, quedando el mismo en condiciones de captar con solvencia los sectores restantes, en las sucesivas etapas.

CENSO E INVENTARIO PERMANENTE DE BIENES PATRIMONIALES

OBJETIVOS.

En materia de objetivos, han de considerarse fundamentalmente dos aspectos:

- 1 - Objetivos en sí o finalidad del sistema.
- 2 - Objetivos del régimen de valuación.

1 - OBJETIVOS EN SI O FINALIDAD DEL SISTEMA:

Dadas las numerosas restricciones que deben ser aceptadas, derivadas del funcionamiento real y actual de la Administración Pública Provincial, en líneas generales, los objetivos globales que pueden ser razonablemente alcanzados a través de la implementación de un sistema de inventario permanente son:

- Mantenimiento de un régimen de control físico.
- Cumplimiento formal de disposiciones legales.
- Establecimiento de bases para la implementación de un sistema de planificación y control de gestión.

MANTENIMIENTO DE UN REGIMEN DE CONTROL FISICO. Se trata de un objetivo fundamental. Si bien consiste en una finalidad aparentemente simple o muy primaria, el control físico es, posiblemente, el único objetivo que puede ser cumplido cabalmente a través de un inventario permanente, sin ser requeridos otros sistemas paralelos o complementarios.

Este objetivo puede ser alcanzado inmediatamente de implementado el inventario permanente.

Las condiciones requeridas para su implementación son fácilmente alcanzables con sólo contar con una voluntad en tal sentido por parte de las autoridades administrativas.

En lo concerniente a la necesidad del cumplimiento de este objetivo, la misma no puede ser minimizada de ninguna manera.

En efecto, a través del relevamiento practicado sobre numerosos organismos se ha podido detectar que existe un alto grado de descontrol en todo lo referente a bienes patrimoniales. El único elemento que puede evitar en algún grado la sustracción

de bienes reside en el conocimiento personal y empírico de los agentes de una cierta oficina acerca de los bienes afectados a la misma.

Es necesario, no obstante, dejar aclarado el alcance que puede ser logrado a través del inventario permanente. La delimitación de responsabilidades en lo atinente a la guarda, conservación y custodia de los bienes muebles -y aún de los inmuebles por accesión- configura, en el ámbito de la administración pública un problema crítico.

De lo expuesto surge que resulta sumamente difícil concretar, en cada caso particular, una responsabilidad sobre un agente determinado acerca de la custodia de un bien del Estado. El caso múltiple y, generalmente, poco selectivo, de los agentes hacia los bienes muebles, provoca que la responsabilidad quede enteramente diluída entre varios de ellos.

Obviamente, esta aseveración no significa de ninguna manera que debe 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 o deterioro de los bienes.

Por consiguiente, el alcance que ha de darse al control debe estar dirigido al 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.

Sin que esto pretenda constituir la descripción en detalle del mecanismo a ser adoptado, podría disponerse el régimen de control siguiendo los lineamientos generales que se exponen a continuación:

- a) Para bienes de uso exclusivo por un solo agente y hacia el cual no puedan acceder terceras personas: asignación de responsabilidad total al agente sobre su pérdida o deterioro. En este caso, obviamente excepcional en la Administración Pública, puede llegarse hasta la determinación de responsabilidad e conómica.

- b) Para bienes de uso exclusivo por un solo agente pero hacia el cual puedan tener acceso terceras personas: asignación de responsabilidad de información al agente sobre su pérdida o deterioro.
- c) Para bienes de uso compartido por varios agentes: selección de uno de ellos en carácter de responsable de información sobre su pérdida o deterioro.

La mencionada responsabilidad de información podría ser estructurada sobre las siguientes normas generales:

- c1) Se establecerían distintos niveles jerárquicos en lo atinente a la responsabilidad sobre la custodia de los bienes.
- c2) El agente que cubra el nivel más bajo de la escala, sería aquél que tenga contacto directo, habitual y diario con los bienes.
- c3) Este agente tendría la obligación de informar, por escrito, la pérdida o deterioro de un bien a cuyo cargo se encuentre, dentro de las 24 horas hábiles de haberse producido el hecho.
- c4) La información debería estar dirigida al responsable del nivel inmediato superior y a la Oficina Central de Patrimonio de la Provincia.
- c5) La emisión de esta obligación debería ser considerada falta grave y disponerse la instrucción de un sumario administrativo a los efectos de establecer el tipo de sanción aplicable.
- c6) Las sanciones por omisión de información en el plazo previsto deberían ser de una magnitud tal que imponga en los agentes una decidida intención de cumplimiento.
- c7) La oficina central de patrimonio debería mantener un registro de las pérdidas o deterioros con el propósito de establecer el eventual carácter repetitivo del hecho en la jurisdicción de un mismo responsable.

c8) La repetición de pérdidas o deterioros de bienes puestos a cargo de un mismo responsable, daría lugar a la instrucción de un sumario administrativo a todos los agentes que tengan acceso al mismo, a los efectos de establecer la responsabilidad civil o penal en su caso.

CUMPLIMIENTO FORMAL DE DISPOSICIONES LEGALES. Respecto a este objetivo, puede afirmarse que no constituye una finalidad en sí mismo. Las disposiciones legales son sólo medios para el cumplimiento del objetivo en sí u objetivos finales. Pudiendo citarse como ejemplo los artículos 131, 133, 134 y 139, inciso a) de la Ley de Contabilidad.

ESTABLECIMIENTO DE BASES PARA LA IMPLEMENTACION DE UN SISTEMA DE PLANIFICACION Y CONTROL DE GESTION. El inventario permanente constituye una herramienta indispensable, aunque no única, de la planificación y control de gestión.

La cantidad de bienes necesarios y disponibles para el cumplimiento es fundamental para la planificación de aquélla y su posterior control.

El inventario permanente brinda sólo una parte de esa información: la cantidad de bienes disponibles.

Con referencia al dato sobre bienes necesarios, el mismo constituye un factor ajeno al inventario, tratándose de una tarea propia de la oficina responsable de la planificación y ello es sumamente difícil de determinar en virtud de la índole de las tareas administrativas.

Sin embargo, existen tareas susceptibles de ser planificadas y controlada la eficiencia en su cumplimiento como son por ejemplo la ejecución de obras públicas, actividades de escuelas y hospitales, recaudación de impuestos, etc.

Dentro de este marco, el conocimiento de los bienes de uso-su

cantidad, afectación y valor- constituye un elemento básico para toda función de planeamiento y control de gestión.

Por consiguiente, la implementación de un sistema de inventario permanente debe reconocer como un objetivo de singular importancia el servir de base para la planificación y control de gestión.

SUB OBJETIVOS.

A los objetivos antes descriptos, se deben agregar, en carácter de sub objetivos, algunos que, en principio, podrían considerarse comprendidos en los primeros.

Uno de estos sub objetivos es la estructuración de un sistema de responsables de la administración y conservación de los bienes de uso durable incorporados al patrimonio del Estado.

Este sistema de responsables debe reunir algunas características que, por otra parte, son en su generalidad comunes a todos los aspectos relacionados con el régimen de administración, registro y contralor de los bienes del Estado.

Algunas características son las siguientes:

- a) Recuento físico de bienes, características generales y distintivas del sistema, pues constituye la única base posible para el contralor permanente de los bienes comprendidos.

Este recuento físico se puede realizar de muchas formas distintas y a través de diversos recursos organizacionales (censos, muestreos, pruebas selectivas, por sectores, por tiempo, por número de incorporación y hojas, por sorteo, a través de los responsables de las distintas unidades, mediante personal ad-hoc, etc.) pero en todos los casos, con la participación directa e indirecta de la estructura de responsables creada.

- b) Expresa y formal designación. Se trata de una función especial que se agrega a las que debe cumplir cada agente, partiendo por una parte de las obligaciones inherentes al cargo, o bien constituir una asignación posterior (esto depende de la forma de

estructuración que se adopte para cada sistema de respuesta -bles), pero en todos los casos debe haber una clara asignación de la responsabilidad (que es, por principio, indelegable), y de las funciones y atribuciones derivadas de la misma. No existe, para estos casos, la asignación tácita o informal (cualquiera sea la forma que ésta adopte), ni indirecta por delegación (por el principio antes mencionado, la responsabilidad no se delega).

- c) Codificación general y homogénea. Otro de los atributos del sistema será el de establecer una codificación que en lo posible reúna las siguientes condiciones:
 - c1) Universal. (Que pueda comprender a la totalidad de los bienes sometidos al sistema).
 - c2) Flexible. (Que se pueda adaptar y extender permanentemente, cualesquiera sean las exigencias futuras).
 - c3) Homogénea. (Que mantenga una relación lógica y constante entre sus partes y a través del tiempo, lo que permite su comprensión y utilización con fines de registro y de control).
 - c4) Explicativa. (Cada uno de los elementos componentes del código tiene un significado propio, y para el conjunto según su ubicación, posición o combinación).

Esta última condición se logra normalmente con la utilización de un código compuesto, con números autogenerados. Su aplicación está cada día más difundida y sus partidarios le atribuyen numerosas ventajas.

Quizá la ventaja más apreciable es su utilidad para indicar, con la sólo lectura del número correspondiente a un bien, la unidad a la que pertenece, sus características o tipificación el área de responsabilidad de la que depende, antigüedad y otros caracteres similares. Como contrapartida, su aplicación produce algunos problemas administrativos de los que están ex

tos otros sistemas más simples como pudiera ser el que aplica la numeración correlativa.

Para poner en marcha un sistema de responsables en esos términos se requieren los siguientes recursos:

- I.) Un sistema completo de altas, bajas y control de existencia de bienes.
- II.) Un censo completo (por lo menos para la unidad o área a implementar) de bienes inventariables.
- III.) Adiestramiento del personal al que se atribuyan las responsabilidades.
- IV.) Un sistema apto y eficiente de generación, procesamiento y circulación de la información.

Otro de los sub objetivos a lograr, es la implantación de un régimen de tipificación y normalización de bienes o productos que permita:

- I.) Formular un listado lo más completo posible de las características de los bienes incorporables al patrimonio del Estado en sentido general y lato.
- II.) Prever las adquisiciones de repuestos de los distintos bienes, especialmente mecánicos y formar un stock de los mismos de acuerdo a la esperanza matemática de duración de cada uno de ellos, según sus características técnicas.
- III.) Formular un programa anual de reposiciones y bajas de bienes según sus características y antigüedad y el ajuste permanente del mismo en función de las variancias que impongan las circunstancias.
- IV.) Un mejor aprovechamiento de los bienes disponibles, evitando las bajas de elementos que están todavía en condiciones de ser utilizados, mientras que por otra parte se adquieren bienes similares con destino a otra unidad.

Cabe la posibilidad de constituir, sobre la base de un eficiente

te sistema de información, y teniendo en cuenta la tipificación a que hiciéramos referencia, un fondo de redistribución de bienes de uso durable que, sin duda, significaría un importante ahorro para la administración.

La tipificación de productos en este área, requiere, por la casi infinita diversidad de los mismos, y en aplicación a distintos tipos de necesidades, de una investigación minuciosa de aquéllos y éstas, a fin de elaborar un digesto que tenga un grado suficiente de coherencia y homogeneidad.

Otros digestos y manuales, ya probados y aplicados en nuestro país, así como las denominadas normas IRAM para normalización y tipificación de materiales, constituyen elementos a utilizar en este propósito.

Normalmente el medio organizativo más apto para realizar la investigación y elaborar el digesto, es la designación de una comisión ad-hoc, formada con funcionarios de jerarquía de las distintas unidades comprendidas en el sistema.

Un sub objetivo más a lograr, y que reviste gran importancia, es la instauración de un sistema simple y coherente a la vez, de altas y bajas de los bienes sobre la base de su racionalidad.

El régimen de altas y bajas debe tener como pilar fundamental el sistema informativo que debe dar las valuaciones para el tratamiento de tres fases de información:

1. Prospectiva (previsión).
2. Concomitante (registro).
3. Histórica (control).

La optimización de los objetivos es una cuestión adicional que reviste fundamental importancia.

En primer lugar, la posibilidad de optimizar los objetivos globales sólo puede ser tratada en función del conjunto de fines de corto, mediano y largo plazo del Gobierno Provincial,

puesto que no tendría sentido planificarla aislando el proyecto sobre sistema de bienes patrimoniales de su contexto.

No se presentaría conflicto alguno entre metas alternativas y la optimización sería la opción obligada.

Si se toma como óptima la implantación total del sistema, su prueba en funcionamiento y la puesta en marcha de todos los mecanismos inherentes al mismo en forma armónica y coherente, cabría plantearlo como un objetivo final al largo plazo, dependiendo el término de múltiples hechos y circunstancias, previstas y no previstas.

Dado el plan que se tiene en esbozo para el programa, y cuya estrategia será expuesta en forma analítica en el próximo informe, basado en la implementación, puesta en marcha, prueba y ajuste del sistema para un núcleo generador, y completando el mismo en todos sus aspectos, la extensión a otras áreas, geográficas o de actividad, se plantea como meta a optimizar en el corto plazo, la realización del censo de bienes inventariables y la implantación del sistema completo para ese núcleo.

De hecho, esta decisión política relega automáticamente al resto de los objetivos generales y parciales, a la sub optimización en el corto plazo.

Dado el carácter de las variables que se tratan, no existe una escala de optimalidad de amplio espectro, sino que la sub optimización mencionada significa para los distintos objetivos no comprendidos en la implantación y puesta en marcha del sistema para el núcleo generador, llegar al grado de propuesta y análisis del funcionamiento.

2 - OBJETIVO DEL REGIMEN DE VALUACION.

Los objetivos generales del censo pueden lograrse con independencia de la existencia o no de un sistema de valuación, ya que para la ejecución de las operaciones de rutina necesarias

para mantener actualizado el análisis de la composición del patrimonio provincial (altas, bajas y transferencias), la atribución o no de valores a los bienes registrados es totalmente irrelevante. Además, a los efectos del control cautelar como cuando se trata de obtener la información necesaria para planificar la acción futura de un ente o de evaluar el uso que se haya hecho de los recursos del mismo, la información requerida será la composición cualitativa y cuantitativa del patrimonio sin que la existencia de valores resulte de utilidad.

En consecuencia, se plantean a continuación los objetivos particulares que avalan la necesidad de asignar un determinado valor a los bienes.

REGISTRACION. El fin más inmediato sería la posibilidad de registrar contablemente los bienes patrimoniales.

Si bien podría cuestionarse por limitado el criterio que exige la asignación de valores monetarios a todo bien que se desee procesar contablemente, la aceptación del mismo tampoco llega a comprometer o condicionar respecto al sistema de valuación a utilizar ya que, a estos fines, puede asignarse el valor de origen, un valor estimado o aún, un valor uniforme de \$ 1.- a cada bien.

CUANTIFICACION DEL PATRIMONIO PROVINCIAL. Analizando entonces la alternativa de implantar un sistema de valuación cuya finalidad sea la de mantener actualizado el valor del patrimonio del estado provincial deben considerarse aspectos de difícil solución tales como:

- a) Extensión del patrimonio a considerar: Debieran valorarse los bienes del dominio público y privado del Estado, lo que plantea un serio problema respecto a las pautas a utilizar para valorar los bienes del dominio público.
- b) Criterio de valuación: En el caso de las haciendas privadas, donde la cuantificación monetaria del patrimonio

apunta a la demostración de la responsabilidad, resulta claro que el criterio de valuación más idóneo será aquél que se ajuste en mayor grado al presunto valor de realización de los bienes que componen dicho patrimonio.

No es tan simple, sin embargo, la elección del criterio de valuación para el caso del estado provincial ya que resulta pueril suponer que la provincia necesite avalar las responsabilidades que asuma, con los valores de su activo.

Cabe preguntarse entonces, si cumple alguna finalidad concreta el conocimiento del valor total de los bienes del estado provincial.

En este sentido, y como criterio sujeto a nuevo análisis, el equipo que realiza este estudio ha considerado que este objetivo es absolutamente irrelevante.

CUANTIFICACION DE LA RESPONSABILIDAD: El fin de adjudicar valores a los bienes del estado provincial se basaría en que éstos son el correlato indispensable para la atribución de responsabilidades sobre la tenencia o custodia de los bienes, con el objeto de lograr una correcta cuantificación de esa responsabilidad y como base para eventuales sanciones.

Pero para ello es 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 la de 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 para la asignación de "cargos".

Por otra parte, la falta de antecedentes normativos que es-
blezcan sanciones pecunarias y la virtual imposibilidad po-
lítica de plantear su implantación hace que no sea proceden-
te montar un sistema de valuación que apunte a este objeti-
vo.



DETERMINACION DE COSTOS: Dentro de los objetivos que puede
perseguir la atribución de valores monetarios a los bienes
del estado, subsiste el de utilizarlo como elemento para
la determinación de costos operativos y evaluación de pro-
yectos.

Esta aspiración debe enfrentar numerosos obstáculos origi-
nados en una dinámica de trabajo refractaria a los contro-
les y mediciones de eficiencia.

Sin embargo, aún solucionados estos inconvenientes, se tro-
pezará con el de no contar con una infraestructura adminis-
trativa apta para estos fines.

No pudiendo plantearse la implantación de un doble sistema
contable en función de la resistencia que ello generaría y
de considerar que el costo del mismo excede a los eventua-
les beneficios, se ha pensado en la posible instauración de
un sistema que, superados los inconvenientes señalados, per-
mita recurrir a la información en circunstancias que la mis-
ma sea requerida, cuya descripción se hace más adelante.

SISTEMAS DE VALUACION.

COSTO DE ORIGEN.

Este sistema que es muy usual, consiste en incorporar los bienes
al patrimonio al valor de adquisición o costo de construcción.

Admite dos variantes fundamentales:

- Mantener el bien durante toda su vida útil al valor de ori-
gen.
- Practicar amortizaciones periódicas.

El primero resulta técnicamente insostenible por cuánto une a la desactualización de valores propia del deterioro permanente del signo monetario la falta de adecuación de la valuación al estado real de los bienes que, tanto por desgaste como por obsolescencia, van sufriendo una constante merma en su valor de cambio y, en algunos casos, en su valor de uso.

Desechado esto, analizaremos el segundo, o sea aquél sistema que pretende mantener actualizados los valores, a partir de decrementarlos periódicamente en función de la reducción de su vida útil originada por su uso, o en base a cualquier otro indicador técnicamente establecido.

Este propósito es, sin duda, aceptable y podría ser logrado en la medida en que los valores de origen mantuvieran alguna significación como representación del valor actual del bien nuevo. Sin embargo, es claramente perceptible que los altos índices de inflación que caracterizan nuestra economía desde hace ya varios años, esterilizan totalmente este intento.

ACTUALIZACION POR COEFICIENTES.

La evidencia de esta distorsión ha introducido la costumbre de utilizar determinados coeficientes establecidos en base a los datos oficiales que permiten medir la evolución del nivel general de precios, con los cuales se trata de actualizar el valor de origen de los bienes.

Como en el caso anterior, la actualización de valores puede practicarse sobre el valor de origen de los bienes o sobre el valor residual, una vez deducidas las amortizaciones, siendo este último el que permite llegar a una estimación más ajustada.

VALORES DE REPOSICION.

Siendo el sistema más ajustado, es también el más complejo y de mayor costo de implantación.

Puede aplicarse a partir de dos perspectivas diferentes, una absolutamente pragmática, mediante la técnica de tasar cada bien conforme a su presunto valor de mercado atendiendo a su antigüedad.

dad y estado de conservación y otra, de metodología más precisa pero también más compleja, cual sería la de fijar para cada bien un término de vida útil y, anualmente, valuar los bienes al valor del mercado de los mismos o de sustitutos similares, nuevos y sin uso, aplicando a este valor coeficientes que lo documentarán en función de los años transcurridos desde su adquisición.

Este último sistema es el que se considera más ajustado técnicamente y de menor complejidad en cuanto a su implantación.

Debe hacerse, sin embargo, una importante apreciación en cuanto a la naturaleza de los bienes sujetos a régimen de amortización.

Se entiende que, en la generalidad de los casos resulta irrelevante la determinación del valor cambio de los bienes los que, en consecuencia, deben considerarse a su valor de uso.

En consecuencia, cuando el transcurso de tiempo -como medida de desgaste por uso u obsolescencia- no implique una disminución en la capacidad intrínseca del bien para prestar el servicio al cual está naturalmente destinado, no corresponderá aplicar ningún tipo de descuento en concepto de amortización.

Para clarificar lo precedentemente expuesto con un ejemplo, pensemos en el caso de una silla destinada a uso administrativo normal.

En tanto dicho bien pueda seguir cumpliendo la función que le es propia, servir de asiento a un empleado, no parece tener sentido pensar que esta silla valga cada años menos que el año precedente.

Resulta convincente el criterio adoptado en este sentido para la realización del Censo Nacional de bienes del Estado del año 1948 que valuó los bienes de uso -en tanto se encontraran aptos para prestar servicios- a su valor de reposición.

CONCLUSIONES.

De todos los objetivos posibles que pueden avalar la necesidad de llevar un registro valorizado de los bienes patrimoniales del es-

tado provincial, ninguno de ellos tiene la consistencia necesaria para justificar el costo operativo que el mismo implicaría.

Corresponde entonces implementar un sistema que resulte lo suficientemente flexible como para generar de un modo económico la información necesaria para la determinación de costos o la elaboración de estudios de planificación o control de gestión.

En este sentido, se considera que puede fácilmente elaborarse una tabla de valores que mantenga correspondencia con el nomenclador de bienes, tabla que sería actualizada periódicamente en función de los valores de plaza para bienes nuevos o de índices sectoriales de actualización cuando este dato resulte de difícil acceso.

Si, para los bienes que corresponde amortizar, se incorpora a la información computable el año de adquisición del mismo, resulta simple la atribución del valor de reposición amortizado, tarea que se ajustará y ejecutará exclusivamente sobre los bienes o sectores incluidos en el proyecto cuyo costo se desea calcular o que deben ser sometidos a algún tipo de evaluación que demande el conocimiento del precio de los bienes afectados al mismo.

Este sistema de llevar el inventario permanente como un detalle de bienes sin expresión de valor, agiliza el cómputo del mismo y permite la máxima flexibilidad al dejar abierta la posibilidad de efectuar valuaciones "ad-hoc" cuando las circunstancias lo hagan necesario.

Restaría, como problema menor, definir la forma en que han de ser registrados los bienes, pero, como se manifestara anteriormente se entiende que a estos fines la valuación no es indispensable.

CENSO E INVENTARIO PERMANENTE DE BIENES PATRIMONIALES

DEFINICIÓN DE LA ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACION

La definición de la estrategia que conducirá al desarrollo de este trabajo estará acotada por dos condicionantes fundamentales:

- Realismo en la consideración de los obstáculos.
- Prudencia en la fijación de los objetivos en el corto plazo.

Como factor básico en el establecimiento de la estrategia será considerada la implementación a partir de un núcleo central generador en el corto plazo y la captación periódica de nuevos sectores y jurisdicciones con el propósito de concretar el principio de universalidad en el largo plazo.

La estrategia del núcleo generador consiste en considerar a la "parte" con las características del "todo" y, en consecuencia, programar y ejecutar el proyecto sobre aquélla, durante un lapso suficientemente amplio que asegure un acopio adecuado de experiencia, como para garantizar la consolidación del sistema.

Una vez afiatado el mecanismo y cuando todos los interrogantes que la manifestación práctica presente hayan encontrado adecuada respuesta, se comenzará la captación de nuevos sectores, repitiéndose el proceso hasta abarcar la totalidad del ámbito proyectado.

Esta estrategia tiene la virtud de limitar la amplitud y magnitud de los problemas a un sector previamente seleccionado, permitiendo la obtención de respuestas más ágiles, circunscribir los eventuales errores a un ámbito limitado y resolverlos más rápidamente evitando el desprestigio general del sistema por pequeños defectos de programación.

Por otra parte, el afiatamiento del sistema en un sector, obrará como "efecto demostración" hacia otros sectores, lo cual contribuirá a captar la voluntad de funcionarios que ocasionalmente pudieran aparecer como reacios al nuevo sistema.

En lo concerniente al uso de la capacidad instalada de computación la implementación del sistema por etapas, a partir de un núcleo generador

posibilitará una gradual absorción del mismo por los equipos de que se dispone, superando el riesgo de una eventual sobrecarga de la capacidad operativa del Centro de Cómputos que podría llegar a anervar el conjunto del sistema. La estrategia propuesta hace posible, por el contrario, volcar a computación, en forma periódica, las sucesivas etapas, sin originar "cuellos de botella" en el sector de computación.

Adoptado como línea fundamental de conducción del proceso la estrategia del núcleo generador, se hace necesario definir los sectores y jurisdicciones que compondrán el universo del proyecto, a los efectos de seleccionar de entre ellos el referido núcleo.

En tal sentido, han de ser considerados dos aspectos:

1- Alcance o contenido que le será signado al inventario en lo referente a la naturaleza de los bienes.

2- Aspecto jurisdiccional, o sea, lo atinente al tipo de organismos o reparticiones que serán incluidos en el relevamiento censal y su posterior seguimiento.

1- ALCANCE O CONTENIDO SEGUN LA NATURALEZA DE LOS BIENES.

Respecto al tipo de bienes a ser incluidos en el presente proyecto de inventario permanente, resulta que, en una primera selección, deben ser excluidos, en forma definitiva, los bienes del dominio público, ello obedece a que estos ofrecen características totalmente diferentes a las que presentan los bienes del dominio privado.

En lo atinente a estos últimos, en observancia del principio de universalidad del inventario, debieran ser incluidos en su totalidad.

Sin embargo, parece conveniente un análisis previo.

Desde el punto de vista de su inclusión o exclusión definitiva, los bienes admiten su clasificación en las siguientes categorías:

- Inmuebles

- Muebles

- Valores

Parece innecesario destacar que los valores representados por dine-

ro, documentos, derechos y acciones en general, deben ser controlados a través de mecanismos distintos de aquellos que puedan ser adoptados para el control de los bienes físicos propiamente dichos.

Por consiguiente ellos no serán tomados en consideración en el presente proyecto.

Respecto a los dos grupos restantes es conveniente destacar que dentro de ellos se encuentran numerosos bienes de características muy especiales, tales como los destinados a la defensa exterior y al mantenimiento del orden interno. En lo referente al estado provincial son de importancia los de esta última característica. Estos bienes, constituidos por armas y equipos complementarios, asumen generalmente el carácter de reservados o secretos, inherente a la función a que están destinados, por lo cual su exclusión del proyecto debe ser considerada.

Obviamente, dados los objetivos propuestos, los bienes de consumo quedarán igualmente fuera del inventario, limitándose el mismo al relevamiento y posterior control de los bienes de dotación o uso exclusivamente.

Finalmente, dentro de estos existe un cierto número de ellos que, por su escaso valor, su extinción al primer uso o la falta de correspondencia razonable en la ecuación "costo-beneficio" referida al control, serán igualmente excluidos del proyecto.

Definido el alcance o universo que comprenderá el inventario en lo atinente a la naturaleza de los bienes, se hace necesario seleccionar aquellos que compondrán el núcleo generador.

En este sentido, pueden aceptarse las siguientes consideraciones:

En la actualidad numerosos bienes inmuebles no cuentan con los correspondientes títulos de dominio. En los casos en que ellos existen, los mismos no se encuentran, por lo general, actualizados. Numerosos predios han sido cedidos a particulares en cumplimiento de planes de construcción de viviendas económicas sin que aún se encuentren claramente definida su transferencia.

Existen también bienes donados o legados al estado provincial por particulares, sin que se hayan verificado las correspondientes escrituras traslativas del dominio.

En términos generales, los bienes inmuebles presentan actualmente una situación de complejidad jurídica tal que no los hace aptos para integrar el núcleo generador.

Parece aconsejable que antes de decidir la inclusión de este tipo de bienes en un sistema de inventario permanente, es necesario resolver los intrincados problemas jurídicos que los afectan. Además, por su propia naturaleza, son de característica marcadamente estática en lo referente a movimientos de altas, bajas y transferencias y finalmente existe otra razón para excluírlos: el tipo de control aplicable a ellos se basa mucho más en factores de tipo jurídico -evitar la pérdida por prescripción, por ejemplo- que en elementos contables o administrativos.

2- ASPECTO JURISDICCIONAL.

El inventario debe comprender todo el ámbito del gobierno provincial en cualquiera de sus manifestaciones: Administración central propiamente dicha, entes descentralizados y organismos centralizados aunque dedicados a actividades especiales, como escuelas, hospitales, etc.

Sin embargo, en lo atinente a la definición del ámbito que abarcará el núcleo generador, se hace necesario determinar su alcance. En tal sentido, se discutirá acerca de la conveniencia de la exclusión de los organismos descentralizados.

A tal efecto, han sido analizadas las leyes orgánicas y los decretos que reglamentan el funcionamiento de los organismos descentralizados de mayor importancia dentro del gobierno provincial y se ha llegado a la conclusión de que la administración central impone normas dentro de su jurisdicción y sólo sugiere o aconseja a los organismos descentralizados a adoptar procedimientos administrativos homogéneos y semejantes a los que en ella se utilizan.

Lógicamente, no ha de desconocerse que resulta desde todo punto de vista conveniente que las reparticiones autárquicas adopten temperamentos idénticos a los empleados por la administración central. Ello facilita el procesamiento de información a nivel global y permite la emisión de juicios sobre la eficiencia del funcionamiento de los organismos descentralizados.

Sin embargo, como ya se ha dejado dicho, estos organismos cuentan con un régimen especial en materia de toma de decisiones, estimándose inconveniente la incursión del organismo central en ese ámbito con carácter imperativo. Además, la heterogeneidad de situaciones y la complejidad de los problemas específicos que indudablemente presentarán estos entes para la toma de un inventario permanente, hacen desaconsejable su inclusión en el corto plazo siendo, por el contrario, sumamente conveniente el afiatamiento del sistema en el ámbito de la administración central, antes de intentar la inclusión de las reparticiones autárquicas.

Este temperamento es, por otra parte, una obligada consecuencia de la aplicación del sistema del núcleo generador adoptado como base de la estrategia de implementación.

CENSO E INVENTARIO PERMANENTE DE BIENES PATRIMONIALES

PROYECTO DE FUNCIONES A CUMPLIR POR CADA NIVEL.

A los efectos de delimitar con claridad cómo ha de implementarse en la práctica el relevamiento de inventario y posteriormente el seguimiento del sistema a implantar, se detallan a continuación los distintos niveles operativos y las funciones inherentes a cada uno.

Debe ser comprendido que las sugerencias aquí presentadas no trascienden el marco de un mero proyecto a nivel interno, siendo, por consiguiente, susceptible de modificaciones.

Se centralizará toda la información en una UNIDAD CENTRAL DE PROCESAMIENTO (U. C. P.) que, lógicamente, constituirá el nivel más alto.

A continuación se determinarán unidades por cada uno de los siguientes sectores:

- Gobernación.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Ministerio de Bienestar Social.
- Ministerio de Educación y Cultura.
- Ministerio de Gobierno.
- Ministerio de Hacienda y Economía.
- Ministerio de Obras Públicas.

que recibirán la denominación de UNIDADES CENTRALIZADORAS DE INFORMACION (U. C. I.).

El nivel inmediatamente inferior será el de las UNIDADES OPERATIVAS DE RELEVAMIENTO (U. O. R.) que comprenderán una dirección, o abarcarán varias direcciones, en función de la dimensión de cada una. El último nivel será el de la UNIDAD DE EJECUCION (U. E.) las que se establecerán por sección u oficina, según sea más conveniente.

Estos cuatro niveles han de complementarse con un CUERPO DE INSPECTORES PATRIMONIALES (C. I. P.) que dependerá de la UNIDAD CENTRAL DE PROCESAMIENTO (U. C. P.).

A continuación, se detallan las funciones concernientes a cada nivel, discriminando, para mayor claridad, las correspondientes a las

etapas de relevamiento y de seguimiento.

U. C. P.

1 - ETAPA DE RELEVAMIENTO.

- Recepcionar las planillas de Relevamiento conformadas por la U. C. I.
- Procesar la información recepcionada.

2 - ETAPA DE SEGUIMIENTO.

- Recepcionar los informes de altas, bajas, transferencias, pérdidas, deterioros y demás novedades provenientes de la U. C. I.
- Procesar la información recepcionada de las U. C. I.
- Controlar el cumplimiento de las normas tendientes a lograr un mejor seguimiento del sistema.
- Recepcionar y procesar los informes del C. I. P.

U. C. I.

1 - ETAPA DE RELEVAMIENTO.

- Seleccionar y organizar las U. O. R. y U. E.
- Reunir los antecedentes referidos a inventarios, altas, bajas y transferencias de bienes patrimoniales del organismo a su cargo.
- Elevar estos antecedentes a la U. C. P.
- Adiestrar el personal de las U. O. R. y las U. E.
- Recepcionar las planillas provenientes de las U. O. R. correspondientes al relevamiento.
- Conformar las planillas de relevamiento y elevarlas a la U. C. P.

2 - ETAPA DE SEGUIMIENTO.

- Recepcionar los informes de novedades (altas, bajas, transferencias, deterioros, etc. de bienes patrimoniales) provenientes de las U. O. R.
- Conformar la información recepcionada y elevarla a la U. C. P.

U. O. R.

1 - ETAPA DE RELEVAMIENTO.

- Seleccionar y organizar las U. E., en forma conjunta con las U.C.I.
- Suministrar a las U. C. I. los antecedentes referidos a inventarios, altas, bajas y transferencias de los bienes patrimoniales existentes en su jurisdicción.
- Adiestrar al personal de las U. E.
- Recepcionar las planillas de relevamiento confeccionadas por las U. E.
- Supervisar la toma de inventario conformando las planillas de relevamiento recepcionadas.
- Elevar las planillas de relevamiento a la U. C. I.

2 - ETAPA DE SEGUIMIENTO.

- Informar a las U. C. I. las variaciones que se producen en el patrimonio provincial.
- Recepcionar los informes de novedades (altas, bajas, transferencias, pérdidas, deterioros, etc. de bienes patrimoniales) elaboradas por las U. E.
- Conformar la información recepcionada y elevarla a la U. C. I.

U. E.

1 - ETAPA DE RELEVAMIENTO.

- Suministrar a las U. O. R. los antecedentes de inventarios, informes de altas, bajas, y transferencias de bienes patrimoniales existentes en la oficina o sección a su cargo.
- Realizar el relevamiento físico directo confeccionando al efecto las planillas correspondientes.
- Elevar las Planillas de relevamiento a la U. O. R. correspondiente.

2 - ETAOA DE SEGUIMIENTO.

- Detectar las novedades referidas a altas, bajas, transferencias, deterioros, etc. de los bienes bajo su custodia.

- Informar las novedades ocurridas a la U. O. R.
- Firmar en forma conjunta con los inspectores designados al efecto, los informes que éstos confeccionen.

C. I. P.

1 - ETAPA DE SEGUIMIENTO.

- Realizar visitas periódicas a distintas U. E.
- Elaborar un informe de la visita realizada.
- Firmar el informe en forma conjunta con la U. E., y elevar los a la U. C. P.

**ACTA DE LA REUNION CELEBRADA POR EL EQUIPO AFECTADO
AL TRABAJO DE " CENSO E INVENTARIO PERMANENTE DE /
BIENES PATRIMONIALES " PARA LA PROVINCIA DE SANTA /
FE Y LAS SECTORIALES DEL SERVICIO DE ORGANIZACION Y
METODOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE.- - - - -**

**- - - A las nueve y treinta horas del día veintiocho
de abril del año mil novecientos setenta y cinco, se
lleva a cabo en dependencias del Servicio de Organi-
zación y Métodos, la reunión de integrantes del equi-
po de Censo e Inventario Permanente de Bienes Patri-
moniales, los que constituyen el Servicio de Organi-
zación y Métodos y los de las sectoriales de Organi-
zación y Métodos y Sistematización de Datos, contan-
do con la presencia de las siguientes personas:**

**a) Por las Sectoriales de Organización y Métodos y /
Sistematización de Datos;**

**Sr. Eduardo GALETTI, de la Unidad Ministerial de
Educación y Cultura.**

**Sr. Carlos SANCHEZ, De la División Sectorial del
Ministerio de Gobierno, Jus-
ticia y Culto.**

Sr. Osvaldo CASTILLO, de la División Sectorial de
la Secretaría General de la
Gobernación.

Sra. Elba de Loyarte, De la División Sectorial del
Ministerio de Bienestar So -
cial.

Sra. Elcira de BURGOS, De la División Sectorial /
del Ministerio de Agricultu
ra y Ganadería.

Sra. Silvia de COSTA, de la División Sectorial del
Ministerio de Obras Públicas.

b) Por el Servicio de Organización y Métodos:

Cent. Jorge Oscar Orsi Tessutto, Director del Ser
vicio de Organización y Mé-
todos.

Sr. Carlos Grimaldi, Secretario Técnico del Servi-
cio de Organización y Métodos

Sra. María Ester Funes de Ayala, Jefe de Analistas.

Sra. Inés R. de Ritaoca, Jefe de Analistas

Sra. Inés P. de Appendino, Jefe de Analistas

Sra. Graciela B. de Santos, Analista

Srta. Lidia Gallo, Analista

c) Por el Equipo de Censo e Inventario Permanente de Bienes Patrimoniales;

Dr. Amaro Ramón Yardin , Director

Cont. Gregorio R. Coronel, Técnico

Cont. Oscar A. B. Comba, Técnico

Cont. Estela R. T. de Rosso, Técnico

Sr. Rodolfo J.M. Cassano , Técnico

Cont. Zarie S. Curson, Practicante rentada

Cont. María E. Aleanzi, Practicante rentada

- - - El Dr. Yardin inicia el diálogo, consultando sobre la metodología a seguir en el transcurso de / la reunión.- En virtud de que algunos intervinientes no han dado lectura al informe previamente distribuído, que otros están en condiciones de entrar a la discusión en forma directa, y otros desean ciertas aclaraciones, se convino en que el Dr. Yardin resuma los conceptos vertidos en el mismo.- El Sr. Sanchez plantea que, a su juicio, el objetivo de la reunión es / analizar la estrategia a implementar para llevar a / cabo la toma de inventario, indagando si estaban ya fijadas las particularidades de esta tarea.- El Dr.

Yardin expresa su coincidencia respecto al objetivo de la reunión y responde que los pormenores de la / toma de inventario no están aún establecidos,--pues para ello es necesario acordar previamente los lineamientos básicos o generales, aspectos que constituyen el propósito de esta reunión.-- El Sr. Galetti pregunta si al ser asignado el trabajo se fijaron los objetivos del mismo y si en virtud de ellos debía o no procederse a la valuación de los bienes. El Dr./ Yardin responde que una de las tareas fundamentales del equipo consiste en proponer los objetivos del / trabajo.-- En este marco, se propone, en base a los fundamentos expuestos en el Informe N° 4, prescindir de la valuación de los bienes. El Sr. Galetti expresa su total conformidad con lo manifestado en el informe respecto a no valuar los bienes. Estima que la incorporación de esta tarea ha sido uno de los factores fundamentales que contribuyeron al fracaso de trabajos de este tipo realizados con anterioridad.-- El Cont. Orsi expresa que la valuación de los bienes / brindaría elementos estadísticos y permitiría planificar, y sugiere como método de valuación la asigna-

ción de un valor a ítems de bienes homogéneos, de modo que estos datos puedan procesarse mecánicamente.-- El Dr. Yardin expresa que, a su criterio, primero se debe discutir si es necesario o no valorar, y en caso de coincidir con su necesidad, analizar entonces el sistema a emplear.-- El Cont. Orsi acota que el sistema de valuación por él propuesto obviaría la discusión ya que al asignar valores en base a un catálogo, se valorarían solamente los bienes de los que interesa conocer ese dato.-- El Dr. Yardin expresa que el sistema explicado por el Cont. Orsi merece su aprobación, ya que coincide con el expuesto en el informe, pues ya / no se trataría de la valuación del inventario, sino / tan sólo de contar con elementos de referencia para / valorar sectorialmente cuando se presente la necesidad para cada caso concreto.-- El Sr. Grimaldi pregunta si existe algún antecedente de que la valuación sirva para planificar. El Dr. Yardin manifiesta que tal como se viene empleando la valuación, es decir, a valores de origen, no presta utilidad alguna. Estima que el costo de los proyectos es importante para la toma de decisiones, pero siempre es necesario para ello tomar el costo actual.-- El Sr. Galetti expresa que lo más conveniente

es establecer una clasificación standard de los bienes, a los efectos de realizar el inventario, pues al efectuar un análisis muy minucioso se corre el riesgo de llevar al fracaso del sistema.- El Dr. Yardin manifiesta que es conveniente realizar un proyecto modesto pero con posibilidades de ser concretado. No conviene pretender brindar una información sofisticada / que luego no se utilice, o que su misma complejidad / configure un factor de fracaso del proyecto. - El Sr. Grimaldi acota que lo que interesa lograr con este sistema es la determinación de responsabilidades.- El Sr. Galetti manifiesta su conformidad con esta idea y comenta que ello es lo que se expresa en el informe, adgmás solicita al Dr. Yardin le aclare acerca de la utilidad que brindaría la inclusión de los bienes del dominio público en el inventario.- El Dr. Yardin comenta que algunos autores atribuyen a la registración de los bienes del dominio público un papel fundamental en la toma de determinaciones a nivel gubernamental que carecen totalmente de aplicación real.- La Sra. de Loyarte manifiesta que en Salud Pública es fundamental alcanzar un adecuado registro y control de los bienes y considera importante hacer notar a cada Ministerio

la relevancia que ello tiene.- El Cont. Orsi expresa que hay que establecer un sistema ágil y fluido de / altas, bajas y transferencias. Determinar responsables autorizados a transferir los bienes ad-referendum del Ministerio para evitar abusos. El funcionario recibe periódicamente las listas de transferencias y si dentro de un lapso determinado nadie las objeta, queda / automáticamente confirmada.- El Dr. Yardin manifiesta su acuerdo.- El Sr. Grimaldi propone comenzar a tratar la estrategia.- El Dr. Yardin expresa que el objetivo es mantener un régimen de control físico. Para establecer el control de gestión, el inventario es solamente un elemento más para su logro. Manifiesta también la opinión de no incluir los bienes del dominio público y los inmuebles pues estos presentan un problema de naturaleza jurídica antes que uno técnico-administrativo, lo que hace conveniente solucionar primero el problema de la carencia de la documentación respectiva / que los mismos presentan, ya que por sus características, el control se basa en ella.- El Cont. Orsi manifiesta que la Dirección General de Catastro puede suministrar la lista de los inmuebles del dominio privado del Estado Provincial de la ciudad de Santa Fe. Los

inmuebles rurales serían los más difíciles de detectar. Considera que si el inventario es para control físico, es conveniente prever en el sistema la posibilidad de incorporar los bienes inmuebles.- El Dr. / Yardin corrobora lo expresado por el Cont. Orsi y expresa que el sistema debe abarcar todo, pero yendo de lo simple a lo complejo, y explica a continuación la teoría del núcleo generador.- El Sr. Galetti manifiesta su conformidad con lo antedicho y pregunta si el / control ha de ser centralizado.- El Dr. Yardin explica las funciones de los distintos niveles y aclara que la centralización se concreta en el nivel más alto. Además destaca que es importante la colaboración de las / sectoriales para determinar el ámbito que ha de abarcar cada nivel.- El Cont. Orsi hace una observación respecto a la denominación de la Unidad Operativa de Relevamiento ya que la misma a través del término Relevamiento perdería vigencia una vez concluido el mismo. / Además agrega que las unidades lógicas serían las que figuran en el presupuesto: Unidad Centralizada de Procesamiento correspondería a Patrimonio Central de Contaduría General de la Provincia; Unidad Centralizadora de información a la Dirección de Administración de cada

Ministerio y Unidad Operativa de Relevamiento a cada Unidad de Organización.-- El Dr. Yardin advierte que sería deseable la participación de las unidades sectoriales del Servicio de Organización y Métodos y Sistematización de Datos.-- El Cont. Orsi expresa que en la etapa de relevamiento ello es posible, pero en la de seguimiento no podrán intervenir. Solamente ha de poder contribuir a montar eficientemente Patrimonio Central en el período de relevamiento y puesta en marcha. A partir de allí el correcto funcionamiento del sistema deberá ser responsabilidad de Contaduría General de la Provincia.--El Dr. Yardin manifiesta su temor en lo atinente a eventuales actitudes refractarias en funcionarios encargados de las diferentes oficinas de patrimonio. El Cont. Orsi opina que si se monta un sistema fluido, que llegue hasta la responsabilidad de / las Unidades Ejecutivas, puede marchar el sistema , ya que si uno de los niveles no funciona como corresponde recibe presiones de los superiores e inferiores.-- El Sr. Galetti acota que la elección de las unidades a / visitar por el Cuerpo de Inspectores Patrimoniales puede funcionar a través de Contaduría General de la Provincia o del Tribunal de Cuentas. Además, acota que /

las unidades Operativas de Relevamiento deben coincidir con las Unidades de Organización de Presupuesto. Además se sugiere que la elección de las unidades a ser controladas se haga por sorteo como propone el informe del equipo técnico, o por muestreo.- El Dr. Yardiñ expresa que el agrupamiento que menciona el Cont. Orsi puede presentar el inconveniente de la disparidad de dimensión de cada una, señalando que quizás sería mejor que una Unidad Operativa de Relevamiento abarcara varias direcciones, de modo que la amplitud de cada una fuera homogénea.- El Cont. Orsi manifiesta que este agrupamiento acarrearía el problema de la existencia de dos líneas de mando. Si la Unidad Operativa de Relevamiento no coincide con la Unidad de Organización de Presupuesto, habría que montar toda una nueva estructura. El Dr. Yardiñ acota que con este sistema no se podría uniformar procedimientos y obligaciones debido a la disparidad existente entre las distintas Unidades de Organización.- El Cont. Orsi que toma la palabra, considera que esto no sería un inconveniente ya que simplemente algunas presentarían un mayor grado de desagregación, siendo conveniente investigar unidad por unidad. Se acuerda finalmente que se tratará de adop-

tar la actual estructura, dejando a cada unidad de organización la responsabilidad de determinar la magnitud de la desagregación interna.- El Dr. Yardin sugiere que el núcleo generador comprenda el ámbito de la Administración Central.- El Cont. Orsi por su parte sostiene que conviene tomar un solo ministerio.- El Dr. Yardin manifiesta que ello presentaría un problema de dispersión geográfica, en cambio tomando la Administración Central se comenzaría por la ciudad de Santa Fe.- El Cont. Orsi insiste en que sería más conveniente tomar un Ministerio completo, aún asumiendo la tarea de organizar el registro de bienes en varios puntos geográficos. Sería conveniente detallar los tres primeros niveles pero no el último, sino solamente reglamentar su funcionamiento. De este modo cada Unidad Operativa de Relevamiento determinará el número mas / apropiado de Unidades Ejecutivas pudiendo, con posterioridad, aumentar o disminuir su número y variar su composición.- El Sr. Grimaldi propone que se tome el / Ministerio de Hacienda como núcleo generador ya que / responde a todas las expectativas y, por otra parte, existe una amplia comprensión del problema en todo su

ámbito.- La Srta. Gallo manifiesta que este Ministerio tiene muchas dependencias fuera de la ciudad de Santa Fe.- El Cont. Orsi dice que ello serviría para experimentar como funciona la toma de inventario a distancia.- El Dr. Yardiñ manifiesta su acuerdo con tomar el Ministerio de Hacienda ya que es el más conocido por todos. Se comenzaría por este Ministerio para luego ir incorporando los demás.- El Cont. Orsi propone para la segunda etapa el Ministerio de Agricultura y Ganadería, que sería más complejo pero de menor dimensión, o el Ministerio de Educación y Cultura que sería menos complejo pero de mayor dimensión. Agrega además la conveniencia de establecer normas de procedimiento sumamente minuciosas y un sistema fluido de comunicaciones.- El Dr. Yardiñ invita a todos los asistentes que lo deseen a charlar en forma individual y a aportar todas las ideas que consideren positivas. El Cont. Orsi agrega que el hecho de tomar el Ministerio de Hacienda como núcleo generador no indica la no participación de las demás sectoriales, las que se mantendrán permanentemente dentro del proceso.- El Dr. Yardiñ se compromete a mantener informadas de la planificación a todas las sectoriales, enviando informes y convocando a reuniones periódicas. - - - - -

- - - En este estado de la reunión, y no habiendo otro
tema para tratar, se da por concluida la misma, siendo
las once y treinta horas. - - - - -



PROVINCIA DE SANTA FE

M. H. Y E.

MARIA ESTHER DE AYALA
JEFE DE ADMINISTRACIÓN
SERVICIO DE ORGANIZACIÓN Y METODOS

DECRETO N°

01198

SANTA FE,

17 ABR 1915

VISTO:

La Ley N° 1757 «Ley de Contabilidad» que asigna a la Contaduría General de la Provincia la responsabilidad sobre el contralor y Contabilidad de los Bienes Patrimoniales; y

CONSIDERANDO:

Que es necesario implementar un sistema para el registro de los bienes patrimoniales dinámico y eficiente que permita cumplimentar el asesoramiento, contralor y contabilidad patrimonial a cargo de la Contaduría General de la Provincia, para lo cual todo movimiento de bienes del Estado se deberá comunicar a la mencionada Unidad de Organización, tal como lo establecen los artículos 133 y 134 de la misma.

Que el Consejo Federal de Inversiones ha brindado su apoyo para organizar un registro permanente de bienes patrimoniales a través de un equipo técnico contratado específicamente a tal efecto, el que realizará el estudio correspondiente en forma conjunta con el Sistema de Organización y Métodos.

Que es objetivo fundamental del equipo mencionado precedentemente, implementar un sistema que, por medio del censo e inventario permanente, determine, con la mayor exactitud posible, el destino, estado de conservación y eficiencia de los bienes patrimoniales, así como la delimitación de responsabilidades que compete a cada agente en esta materia.

Que la organización e implementación del sistema a que se ha hecho referencia debe operar en estrecha relación con la Contaduría General de la Provincia, brindándole el apoyo técnico para el mejor cumplimiento del objetivo señalado.

Que resulta del mayor interés asegurar el éxito de las tareas de organización e implementación del sistema, para lo cual debe existir el intercambio de información que permita homogeneizar los criterios a utilizar en la catalogación.

Que es conveniente dictar una norma legal que asegure la ejecución de las tareas posibilitando un ágil desarrollo de las mismas.

Por ello,

EL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA
DECRETA:

ARTICULO 1°.- Encomiéndase a la Contaduría General de la Provincia el estudio,



CIA DE SANTA FE

M. H. Y E.

la organización, e implementación de un inventario permanente de los bienes patrimoniales de la Provincia.

ARTICULO 2º.- Dispónese que el Sistema de Organización y Métodos prestará apoyo técnico en la materia a la Contaduría General de la Provincia. En tal sentido, tanto la Dirección General como las Unidades Sectoriales de Organización y Métodos de cada Ministerio prestarán a esta tarea la atención que corresponda en su esfera de competencia.

ARTICULO 3º.- Reconócese al Dr. ANARO YANEN como Director del equipo técnico contratado por el Consejo Federal de Inversiones para colaborar en las tareas indicadas en el Artículo 1º.

ARTICULO 4º.- Solicítase de todos los organismos del Gobierno Provincial la más amplia colaboración a la Contaduría General de la Provincia, al Sistema de Organización y Métodos y a los miembros integrantes del equipo técnico contratado por el Consejo Federal de Inversiones, a los efectos de facilitar el logro de sus objetivos.

ARTICULO 5º.- El señor Contador General de la Provincia tomará las providencias necesarias para contar con los recursos financieros y humanos necesarios para el eficiente desarrollo de esta tarea.

ARTICULO 6º.- Regístrese, comuníquese, publíquese y archívese.