

CAPÍTULO VI

PLANIFICACIÓN, COORDINACIÓN Y CONTROL DE LA DESCENTRALIZACIÓN

SUMARIO

1. Planificación centralizada y descentralizada.....	485
2. Críticas a la distinción.....	486
3. Planificación imperativa y descentralización.....	486
4. Planificación y estructura económica.....	488
5. Planificación indicativa y descentralización.....	488
6. La descentralización planificada.....	489
7. Descentralización planificada y democracia.....	490
8. Libertad y controles en la descentralización.....	491
9. Especies de controles.....	492
10. Planificación y controles.....	494
11. Controles “a priori:” 1º) El presupuesto.....	494
12. Controles “a priori:” 2º) El dictado de normas generales.....	495
13. Continuación: La eficacia de las normas generales.....	497
14. Continuación: 3) Los estatutos de los entes.....	498
15. Controles “a priori:” 4º) El derecho de veto.....	499
16. Un proyecto de nueva reglamentación.....	500
17. Otros controles “a priori:” Autorización y aprobación de actos concretos.....	501
18. Controles “a posteriori:” La observación legal del Tribunal de Cuentas.....	502
19. Continuación. Modificaciones necesarias al control del Tribunal de Cuentas.....	502
20. Planificación y controles “a priori:” Conclusión.....	504

Capítulo VI

PLANIFICACIÓN, COORDINACIÓN Y CONTROL DE LA DESCENTRALIZACIÓN¹

1. Planificación centralizada y descentralizada

Es necesario ahora señalar las correlaciones evidentes entre el fenómeno de la descentralización para el desarrollo, tal como lo venimos considerando, y la planificación. A este respecto es indispensable efectuar algunas aclaraciones terminológicas sin las cuales puede producirse alguna confusión: En efecto, es usual en muchos autores, particularmente en los que parten de una concepción “socialista” de la economía, distinguir entre *planificación centralizada* y *economía descentralizada*, en el sentido de que en la primera existiría centralización *en la toma de las decisiones* básicas acerca de la conducción económica, y en la segunda esas decisiones serían tomadas por los distintos estratos de la sociedad, en forma descentralizada. En este tipo de terminología, se asimilaría a la “planificación descentralizada” con la planificación “indicativa” o “flexible,” o sea, en que las autoridades centrales del Estado se limitan a fijar directivas básicas pero *sin imponerlas a los particulares*, dejando entonces a su libre decisión el ajustar o no su conducta a los criterios del plan, de acuerdo a un sistema de alicientes e incentivos que se estructura para ese efecto.

¹ Ampliar y comparar: NACIONES UNIDAS, *Planificación del desarrollo económico*, Nueva York, 1963; W. ARTHUR LEWIS, *La planeación económica*, México, 1957; BETTELHEIM, CHARLES, *Problemas teóricos y prácticos de la planificación*, Madrid, 1962; SANTANIELLO, GIUSEPPE, *Gli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, Milán, 1963; NEUMANN, PETER, *Wirtschaftslenkende Verwaltung*, Stuttgart, 1959; MYRDAL, GUNNAR, *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, México, 1962; PREBISCH, RAÚL, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, 1963; HEREDIA, HORACIO H., *Contralor administrativo sobre los entes autárquicos*, Buenos Aires, 1942; A. NOGUEIRA DE SA, *Do contrôle administrativo sobre as autarquias*, San Pablo, 1952; MEDINA ECHAVARRÍA, JOSÉ, *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico*, Buenos Aires, 1964; MANNHEIM, KARL, *Libertad, poder y planificación democrática*, México, 1960; HAUSSMANN, FREDERICK, *Die öffentliche Hand in der Wirtschaft*, Múnich y Berlín, 1954; DIFRIERI, JORGE ALBERTO, *Planificación para el pleno empleo y para el desarrollo económico*, Buenos Aires, 1961. Ver también la bibliografía mencionada en los caps. II y III.

Siempre en esa terminología, resultaría entonces que la “planificación centralizada” sería aquella en que las autoridades centrales del Estado no sólo fijan las directivas básicas a que debe ajustarse la economía sino que también las imponen a la sociedad, por lo que se encuentra entonces una centralización mucho mayor y más efectiva de las decisiones pertinentes.

2. Críticas a la distinción

Con todo, esa distinción peca de imperfecciones, pues es bien evidente que en ambos casos existe un cierto tipo de centralización en las decisiones: Tanto en la planificación *imperativa* como en la planificación *indicativa*, las autoridades centrales adoptan un determinado número de decisiones básicas; lo que varía es la cantidad y el modo en que las decisiones tomadas son luego trasladadas a la práctica: En un caso esas decisiones son *impuestas*, en el otro son meramente *sugeridas*.

Por lo demás, es también erróneo a nuestro juicio hablar de “centralización” en un caso, y de “descentralización” en el otro, para señalar con ello la mayor o menor propiedad del Estado sobre los medios de producción y consumo. Es cierto que como caracterización general puede decirse que la propiedad está “centralizada” en el primer caso, en cuanto ella es del Estado, y “descentralizada” en el segundo, en cuanto no le pertenece toda al Estado, sino en su mayor parte a los particulares; pero ello nos parece un inadecuado empleo de los conceptos de centralización y descentralización. Obsérvese que el concepto de centralización hace a la concentración del poder en la cúspide de una organización determinada, sin dejar atribución alguna a las autoridades intermedias o inferiores, o a organizaciones distintas de la organización central; mientras que descentralización supone la existencia de distintas organizaciones dotadas de alguna autonomía para actuar. En este sentido, en consecuencia, tanto la centralización como la descentralización pueden existir sin inconvenientes estructurales en un sistema de planificación imperativa, o en un sistema de planificación indicativa.

Por ello, y para poder referimos sin dificultades al problema de la descentralización, tal como aquí la venimos considerando (o sea, como un tipo de organización estadual, y no como un tipo de concepción económica), y establecer sus correlaciones con el concepto de planificación, llamaremos a esta última “imperativa” o “indicativa,” en el sentido indicado, prescindiendo de la terminología “planificación centralizada” y “planificación descentralizada” que nos parece sumamente proclive a confusiones.

3. Planificación imperativa y descentralización

Las aclaraciones precedentes son más importantes cuando se advierte que precisamente en los países en que el Estado ha tomado la totalidad de los medios

de producción, y que han seguido el sistema de la planificación imperativa, no se ha adoptado una organización estatal plenamente centralizada,² sino que por el contrario se ha escogido una organización descentralizada, para llevar a cabo la ejecución de la planificación imperativa. Dice así por ejemplo un informe de las Naciones Unidas al respecto: “En esas economías, los órganos del Estado, que administran directamente la mayoría de las actividades económicas, desempeñan una función clave en la organización de la ejecución de los planes. En los objetivos de un plan, que se prevén hasta el nivel de las distintas empresas, se especifican detalladamente no sólo las metas fijadas para cada unidad económica, sino también los medios que se requieren para alcanzarlas;” pero “ha de observarse que en los planes nacionales se fijan solamente objetivos amplios para sectores y ramas de actividad; no se especifican en ellos las funciones asignadas a cada empresa.”³ “Tomando como base esos indicadores, las empresas trazan sus propios planes detallados en los que fijan los objetivos, por ejemplo, en materia de producción, de in sumo de material, de empleo, de producción por trabajador, de salarios, de reducción de costos, de ventas, de utilidades y su distribución e inversión, y de su financiación.”⁴ Naturalmente, el grado de autonomía que se deja a cada una de las empresas en algunas de las materias que en ese informe se señala,” puede variar en sumo grado, y probablemente ser menor que el allí indicado: Pero de todos modos es evidente que a pesar de existir la planificación imperativamente dictada desde los organismos centrales, existe no obstante descentralización para la ejecución de esos planes. “Sobre esta base y teniendo en cuenta sus propios planes, más detallados, las empresas celebran contratos entre ellas a fin de que toda la producción se efectúe y se coloque en el mercado con arreglo a las proporciones fijadas en los planes nacionales;”⁵ “El hecho de que cada empresa sea una entidad jurídica independiente que opera sobre la base de la contabilidad económica, hace posible el funcionamiento de estos instrumentos. Esto significa que cada empresa, provista por el Estado de bienes fijos y de un capital de operaciones, deba cubrir sus gastos ordinarios con sus ingresos y obtener utilidades. Dentro de los límites del plan respectivo, las empresas tienen cierta libertad para decidir cuestiones relativas a su funcionamiento.”⁶

² Nos referimos particularmente a una organización *administrativa* descentralizada. Con todo, hay evidentemente una contradicción entre esta realidad de la descentralización, y los principios políticos de la *centralización* que las doctrinas marxistas han preconizado de antaño, aunque no siempre han podido llevar plenamente a la práctica. Sobre este aspecto puede consultarse el muy documentado libro de GOODMAN, ELLIOT R., *Plan soviético de un Estado mundial*, México, 1964, pp. 233-313, quien analiza la cuestión desde el punto de vista de sus realizaciones prácticas. En lo que se refiere al presente capítulo, nosotros nos referiremos sólo a la *descentralización administrativa* existente en tales países, y no desde luego a la poca *descentralización política* que resta, la que constituye un problema distinto.

³ NACIONES UNIDAS, *Planificación del desarrollo económico*, Nueva York, 1963, p. 82.

⁴ NACIONES UNIDAS, *op. cit.*, p. 83, n° 212.

⁵ NACIONES UNIDAS, *op. cit.*, p. 83, n° 214.

⁶ NACIONES UNIDAS, *op. cit.*, p. 83, n° 213.

4. *Planificación y estructura económica*

Con estas referencias se advierte claramente que, desde el punto de vista de la organización estadual, es imprecisa la terminología que criticábamos, y lleva a errores de apreciación sobre el sistema en cuestión y también sobre los demás sistemas occidentales. Cuando BETTELHEIM afirma, por ejemplo, que “la planificación centralizada es la única que se conforma a la estructura de una economía socializada,”⁷ no dice nada que sea específico a sistema alguno determinado, pues con igual criterio puede decirse, en diferentes términos, que “la dirección por el Estado de sus propias empresas es lo único que se conforma a una estructura no socialista,” lo que no dice nada en particular; la diferencia reside sólo en la mayor o menor propiedad que el Estado tenga de los bienes de producción: En un sistema, el Estado tiene la propiedad total; en el otro son los particulares quienes tienen una porción más importante, pero el Estado tiene de todos modos una apreciable participación. En uno y otro caso, y tenga el Estado todas las actividades económicas o sólo algunas en sus manos, es obvio que corresponde a él mismo fijar las directivas básicas a que *sus empresas* habrán de ajustarse. Ningún Estado occidental, por cierto, deja que sus entidades descentralizadas hagan absolutamente lo que les parezca: Siempre tiene en sus manos la dirección de conjunto y en definitiva la planificación de sus actividades.

La diferencia, por ello, no está en relación al modo en que el Estado dirige sus propias actividades, sino a la medida en que deja campo a la propiedad privada y a la actividad de los particulares: Cuando esa medida es reducida o nula, entonces se trata de una economía “socialista;” cuando es amplia, “no socialista,” “capitalista,” o liberal. Pero, y esto nos parece fundamental, tanto en uno como en otro caso, una vez hecha la elección acerca de cuáles actividades serán encaradas directamente por el Estado, la cuestión es similar: Será el Estado quien fijará las líneas básicas a través de las cuales sus órganos habrán de actuar, y serán éstos con cierta, independencia o autonomía quienes procederán a la ejecución de esos lineamientos básicos.

5. *Planificación indicativa y descentralización*

Así como vimos, pues, que en los casos de planificación imperativa total, la actividad del Estado se desarrollaba a través de empresas dotadas de individualidad jurídica propia, capital propio de operaciones, y facultades de autoadministración, toca ahora ver cómo en los casos de planificación indicativa, flexible, o liberal, también la actividad del Estado se desarrolla en gran medida a través de empresas o entidades descentralizadas. En este último aspecto, no es de llamarse a engaño acerca del carácter de la planificación indicativa respecto a la organización estatal descentralizada: La planificación es indicativa para los particulares, pero

⁷ BETTELHEIM, CHARLES, *Problemas teóricos y prácticos de la planificación*, Madrid, 1962, p. 192.

en modo alguno es indicativa para las propias entidades estatales, las que desde luego están obligadas a cumplir con los fines que el Estado central les indica. Esto, por supuesto, es ya totalmente independiente del sistema político o económico adoptado, y no entran aquí en juego sino principios de *buena administración*, uno de los cuales es el de la necesaria coordinación y control que debe existir entre y sobre los distintos órganos de la administración.

No se piense, entonces, que el dictado de normas generales para regular la actividad de los órganos descentralizados del Estado, y la coordinación y control de esa actividad, sean patrimonio exclusivo de una economía planificada de tipo socialista. Ese es el error que a veces se desprende o se intuye de autores que analizan este último tipo de planificación, que imputan entonces a los sistemas político-económicos opuestos, precisamente la falta de coordinación y control general, entendiéndolo que ella es inherente al sistema “descentralizado.” Nada más inexacto: La posible falta de coordinación y control puede aparecer en cualquiera de los dos sistemas, y en ninguno de ellos es ineludible. Por lo que respecta a un sistema no socialista, es evidente que la coordinación y control de la actividad estatal descentralizada puede y debe existir, en igual medida que ella existe o puede existir en un sistema de planificación imperativa.

A los medios de coordinación, dirección y control de la descentralización de que puede echarse mano nos referimos más adelante en este mismo capítulo; pero importa desde ahora destacar que los objetivos que se pueden lograr en materia económica a través de la planificación imperativa en lo que se refiere a la actuación de los entes descentralizados del Estado, también se pueden lograr a través de la planificación indicativa; pues, se reitera, lo que cambia es el clima, el panorama general y la extensión de la actividad estatal, pero no esencialmente la índole del control que el Estado ejerce *sobre su propia actividad*. De tal modo, el Estado puede fijar a sus empresas —en ambos sistemas— la política de precios; la política salarial; la política de producción; la política de inversiones; las tasas de crecimiento, etc.

6. *La descentralización planificada*

Por ello, en vez de hablarse de planificación centralizada o descentralizada, que ya vimos constituye un error que induce a confusión, es necesario hablar de descentralización planificada o no planificada; según que esté coordinada, sujeta a una dirección y a un control común para asegurar fines comunes. Desde luego, en la medida en que hacemos esta precisión, estamos eliminando de nuestra consideración la temática más profunda de la planificación, a saber, su incidencia sobre el resto de la actividad nacional, y no solamente sobre la actividad estatal; pero lo hacemos porque entendemos que ello escapa ya al problema de la descentralización, que es el que aquí tratamos.

Pues bien, es obvio que las entidades descentralizadas del Estado son elementos útiles en la medida en que se autoadministran, en la medida en que sirven para descongestionar a los órganos superiores del Estado, en la medida en que coadyuvan a una gestión más técnica y más directa de los asuntos del Estado; pero es igualmente evidente que no por ello podrán transformarse en pequeñas repúblicas dentro de un país, en organismos carentes de supervisión y de control, que persigan individualmente los fines para los que fueron creados, con total desentendimiento de los fines generales del Estado. Justamente muchos de los desaciertos de las entidades descentralizadas del Estado pueden frecuentemente remontarse a una falta de coordinación y de ajuste con el resto de la actividad estatal y con los fines que ésta a su vez persiga. Para corregir esos errores y desviaciones es necesario hacer una efectiva planificación interna de la actividad *estatal*—repetimos, no nos referimos aquí a la planificación de la actividad de los particulares, sea indicativa o imperativa— y usar de los controles que el orden jurídico prevé para su efectivo cumplimiento.

7. *Descentralización planificada y democracia*

La planificación democrática presenta muchos problemas de difícil, pero no imposible solución; esos problemas, con todo, no se presentan en su mayor parte cuando consideramos este reducido aspecto de la planificación que es el de la descentralización estatal planificada. Dicho en otro modo, la organización estatal descentralizada, como instrumento de planificación democrática, no presenta de por sí problemas cuya solución no pueda vislumbrarse.

En realidad, no se trata siquiera de problemas nuevos o específicos, sino de la relativa agravación de viejas dificultades no del todo solucionadas. Si ya tradicionalmente la actividad estatal ha sido de difícil control por parte de los particulares, y éstos han encontrado siempre insuficiente protección jurisdiccional contra los posibles abusos y arbitrariedades de los funcionarios públicos, es evidente que al aumentarse el número de organismos estatales, y al aumentarse las facultades de los mismos por efecto de la descentralización, se incrementan correlativamente los riesgos de abusos que ellos pueden cometer.⁸ Será necesario, entonces, afinar el estudio de estos problemas y encontrar las soluciones legislativas adecuadas para hacer funcionar un eficiente sistema de protección jurisdiccional de los administrados.⁹

⁸ Estas argumentaciones en MEDINA ECHAVARRÍA, JOSÉ, *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico*, Buenos Aires, 1954, p. 56, quien cita la opinión de FORSTHOFF, ERNST, *Verfassungs-probleme der Sozialstaats*, 1953.

⁹ Entre esas figuras: 1°) El dictado de un código de procedimiento administrativo, para eliminar las arbitrariedades de los funcionarios en la tramitación de los expedientes administrativos, y asegurar el derecho de defensa de los particulares (sobre esto puede verse nuestro proyecto de *Código Administrativo*, libro II, y nuestro trabajo *Procedimiento y recursos administrativos*, *op cit.*, Buenos Aires, 1964); 2°) el dictado de un código procesal administrativo, que establezca las reglas para entablar acciones contra la administración por sus actos ilegítimos; y que otorgue una real

Sin embargo, el riesgo de mayores abusos y consiguientemente de mayor indefensión del pueblo no se agrava tanto como pudiera parecer, con el crecimiento de la descentralización; por el contrario, al crear núcleos pequeños de poder, en sustitución de las grandes concentraciones de imperio en los órganos supremos, se está en esa misma medida debilitando la omnipotencia administrativa; se la está acercando a la comunidad, y facilitando los controles informales de la opinión pública, la prensa, los grupos de presión, como así también los controles formales de los superiores jerárquicos, los jueces, el parlamento.

En efecto, resulta de hecho más fácil que se obtenga la revocación o anulación —en sede administrativa o judicial— del acto ilegítimo de un oscuro funcionario de un ente descentralizado del Estado, que de igual acto del mismo Poder Ejecutivo. Por de pronto, en este último caso no existe ya el control administrativo por la simple razón de no haber superior jerárquico alguno a quien recurrir (el clásico problema de *“quis custodiet custodiat”*), y además de ello la jerarquía de su investidura, la importancia trascendental de los intereses que representa, etcétera, inhiben de hecho al juez, en buena parte de los casos, para proceder con el mismo rigor con que hubiera obrado en un recurso o acción común contra los actos o hechos arbitrarios de un ente descentralizado.

Creemos por ello que la descentralización, incluso cuando está sujeta a las directivas de un plan administrativo interno, es siempre más propicia al desenvolvimiento democrático que la mera centralización, sea ella planificada o no.

8. Libertad y controles en la descentralización

Decíamos que en un sistema de tipo occidental es perfectamente posible establecer una planificación de la propia actividad administrativa, que alcanzara entonces a los organismos descentralizados del Estado; que, por lo tanto, no era la planificación patrimonio exclusivo de otro tipo de sistema político. Pero ello no significa, con todo, que esa planificación de la actividad descentralizada del Estado vaya a funcionar de igual modo en uno y otro sistema.

Por de pronto, es notorio que en un sistema liberal hay una mayor tendencia a la excesiva independencia, a no someterse a límites y controles, y esto, que es una básica característica del individuo, se traslada desde luego fácilmente a las instituciones cuando el sistema imperante favorece esa libertad individual.

protección judicial al administrado (ver *Anteproyecto de Código Procesal Administrativo* de MANUEL MARÍA DIEZ, JOSÉ MARÍA ÁVILA y AGUSTÍN A. GORDILLO, Buenos Aires, 1965); 3°) la efectivización de la responsabilidad civil de los funcionarios públicos, por los daños que ellos ocasionen en el ejercicio defectuoso de sus funciones (ver nuestro trabajo *Estudios de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, 1963, cap. III; “La responsabilidad civil directa e indirecta de los agentes del Estado”); 4°) la reforma del régimen jurídico de los servicios públicos, para ubicarlo en proyección política adecuada, como prestación al servicio de la colectividad antes que como actividad paternalista y autoritaria del Estado (ver, del último libro citado, cap. II “Crisis y reestructuración del concepto y régimen jurídico de los servicios públicos”), etc.

La cuestión está en que si bien es deseable y loable que exista esa tendencia en el individuo, no lo es tanto en la organización estatal descentralizada, porque implica el peligro de una desconexión total con el resto de la actividad estatal. Bien es cierto que muchas de las clásicas formas de descentralización han sido consideradas tradicionalmente como salvaguardias de la libertad o de la democracia —y valga principalmente el ejemplo de las municipalidades, o el de los Estados o Provincias federados—, y que ello se ha hecho extensivo incluso a otro tipo de instituciones —por ejemplo la Universidad, que en la actualidad y principalmente por parte de los estudiantes suele ser considerada como una suerte de baluarte frente al gobierno—, pero la tendencia no debe ser exagerada, porque lleva inexorablemente a la anarquía.

Sobre todo, no debe ya trasladársela a nuevas formas de descentralización: Admitimos que las provincias y las municipalidades deben tener el más amplio margen de libertad, aún a costa de la mejor coordinación, pensando que aunque sacrifiquemos el aspecto económico estaremos salvando un valor más tras ceder tal; pero no llevemos el mismo principio a cualquier tipo de empresa estatal, o de entidad autárquica, etc., porque entonces estaremos falseando el principio de la libertad, y estaremos además fomentando el caos económico y social. Si la centralización absoluta carece de sentido, la descentralización sin control alguno es igualmente irrazonable.

Admitida así la necesidad de efectuar una adecuada coordinación y control de la organización estatal descentralizada que tendrá a su cargo la ejecución de los programas de desarrollo, llega ahora el momento de ver cuáles son los medios existentes para lograr ese fin.

9. *Especies de controles*

El conocimiento de los distintos tipos de controles es tan importante como conocer los distintos tipos de descentralización existentes o posibles. Dijimos al comienzo de este trabajo que un inadecuado conocimiento de las formas de descentralización había llevado en la práctica argentina a un abuso de las formas de “empresas del Estado” o “entidades autárquicas,” con desmedro del sistema; lo mismo cabe repetir ahora en lo que respecta a los controles. Un inadecuado conocimiento de los controles que es posible efectuar sobre un organismo descentralizado del Estado forzosamente llevará a que no se podrá controlarlo eficientemente, y entonces podrá equivocadamente pensarse que es el sistema que no funciona, cuando lo que falla es la forma de hacer funcionar el sistema.

A su vez, es necesario tener un panorama general de los distintos tipos de control, y su eficacia respectiva, a fin de poder determinar si es necesario o no introducir modificaciones a los mismos, o agregar algunos, o coordinar los distintos controles existentes. Antes de proceder nosotros aquí a efectuar una

evaluación general de los controles actuales, creemos conveniente hacer una rápida enumeración de ellos:

I. Controles por el poder ejecutivo, a través de los respectivos ministerios o secretarías de estado:

- 1º) Autorización o aprobación del presupuesto del ente descentralizado;
- 2º) dictado de normas generales para toda la administración;
- 3º) dictado de los estatutos básicos de cada ente descentralizado estatal;
- 4º) nombramiento, suspensión y remoción de los directores del ente;
- 5º) control sobre actos específicos, por autorización, aprobación, avocación, delegación, recurso jerárquico, denuncia de ilegitimidad, etc.;
- 6º) resolución de controversias entre entes descentralizados.

II. Controles por el poder ejecutivo, a través de funcionarios especiales:

- 1º) Control de las empresas del Estado a través de los síndicos;
- 2º) control de las sociedades de economía mixta a través de los directores y el presidente;
- 3º) control mediante el nombramiento de funcionarios interventores;
- 4º) control de las sociedades privadas en que el Estado participa, mediante el envío de representantes para ejercer el voto del paquete accionario del Estado, en las asambleas;
- 5º) control a través de la Procuración del Tesoro de la Nación, en la resolución de controversias entre entes descentralizados.

III. Control a cargo de otros órganos administrativos:

- 1º) Control del Tribunal de Cuentas en la observación de actos ilegítimos de disposición de la hacienda pública;
- 2º) control del Tribunal de Cuentas sobre los funcionarios de los entes descentralizados a través del juicio de cuentas y del juicio de responsabilidad, además de la aplicación de multas;
- 3º) control de la Fiscalía Nacional de Investigaciones, acerca de irregularidades cometidas por funcionarios públicos;
- 4º) control de la Contaduría General de la Nación, respecto a los aspectos puramente contables de la gestión financiera de las entidades descentralizadas.

Desde otros puntos de vista, estos mismos controles pueden ser clasificados de diversa manera: Controles sobre las personas y sobre 10 actos (entre los primeros, nombramiento, suspensión y remoción de los directores del ente; entre los segundos, autorización, aprobación, recurso jerárquico, veto, etc.), preventivo y represivo (entre los primeros, autorización, aprobación, veto; entre los segundos,

intervención, recurso jerárquico, observación del Tribunal de Cuentas, etc.), ordinario y extraordinario, etc.

10. *Planificación y controles*

¿Cuáles de estos controles son los que es necesario utilizar en una descentralización planificada? BETTELHEIM, en su crítica a la concepción liberal de la economía, ataca fundamentalmente el que ella funcione sobre la base de “ajustes a posteriori,” de modo tal que no exista un trabajo de *previsión* de conjunto, sino una corrección de los errores o desaciertos de las decisiones individuales recién *después* que se han llevado a cabo. “Por eso, cuando una decisión es errónea (desde el punto de vista de su empresa), no lo saben hasta que aparecen las consecuencias desfavorables, y si tienen que tomar una nueva decisión, lo erróneo o lo acertado volverá a manifestarse con retraso.”¹⁰ “Así, la planificación basada en decisiones centralizadas se nos aparece como la única susceptible de coordinar por adelantado —y no con posterioridad, a través de fluctuaciones económicas más o menos violentas que entraña n derroches de fuerzas más o menos considerables— un conjunto de decisiones que deben armonizarse necesariamente.”¹¹

En rigor de verdad, es fácil advertir cómo estas afirmaciones de Bettelheim, con un trasfondo de verdad, van sin embargo demasiado lejos si las tomamos literalmente. En lo que respecta a la economía en su conjunto, el problema no es meramente de técnica, sino también de sistema valorativo, y no por una razón de orden técnico por otra parte discutible habrán de sacrificarse una serie de valores esenciales a la comunidad; pero en lo que hace a la organización estatal descentralizada en particular la cuestión se simplifica: Si pensáramos que para la planificación lo esencial son los controles *a priori*, antes que los controles *a posteriori* (aunque estos últimos, desde luego, deben existir de todos modos), se tratará entonces de perfeccionar el funcionamiento de tales controles, incrementándolos en la medida de lo posible y siempre que ello resulte razonable.

En las páginas que siguen estudiaremos algunos de los controles *a priori* que pueden utilizarse para la planeación de la actividad de los entes descentralizados del Estado, y sugeriremos las modificaciones informales o formales que nos parecen necesarias para su adecuado funcionamiento a este respecto.

11. *Controles “a priori:” 1º) El presupuesto*

El más fundamental de todos los controles de que dispone la administración central sobre sus entes centralizados es el de la aprobación del presupuesto. Desde luego, ésta corresponde en última instancia al Congreso Nacional, pero todos los estatutos de los entes descentralizados prevén que ellos deben someter su

¹⁰ BETTELHEIM, *op. cit.*, p. 184.

¹¹ BETTELHEIM, *op. cit.*, p. 193.

proyecto de presupuesto a la aprobación del Poder Ejecutivo Nacional, lo que se hace a través de la Secretaría de Estado de Hacienda. Es en esta oportunidad, en que se discute el presupuesto del ente descentralizado, que puede eficazmente realizarse la planificación de conjunto de su actividad: Aquí puede determinarse el monto de las inversiones, la naturaleza de las mismas, etc.

Si el control de la aprobación del presupuesto no funciona eficazmente para ello, es más bien por defectos de técnica y de funcionamiento que porque no sea posible. Si se adopta un sistema de presupuesto por programas, como la moderna técnica presupuestaria lo sugiere sin discrepancias, y si se centraliza en una Oficina de Presupuesto, compuesta de funcionarios técnicos estables y competentes, el análisis de los distintos presupuestos de los entes descentralizados, es esa la oportunidad de introducir todas las modificaciones y correcciones que sean necesarias para ajustar la actividad del ente en cuestión al plan de conjunto. En la actualidad, lamentablemente, es incluso el propio presupuesto nacional que se hace en base a criterios no actualizados, y generalmente con la premura del tiempo, por lo que no suele responder a estudios meditados ni a una planificación interna coherente; a veces el presupuesto ni siquiera es preparado a tiempo para presentado en término al Congreso.

Es acá donde se desaprovecha una de las más importantes oportunidades de ejercer un efectivo control previo, y planificación ordenada, de las actividades estatales en su conjunto; mientras esto no sea corregido, nada se habrá adelantado.

12. *Controles "a priori:" 2º) El dictado de normas generales*

Otro de los controles a priori que la administración puede ejercer y que es de suma importancia para una planificación de la actividad administrativa, es el dictado de normas generales o particulares destinadas a regir la conducta de los entes descentralizados.

Estas normas generales, que por su naturaleza pueden considerarse reglamentos autónomos, no presentan dificultad alguna de índole jurídica por lo que se refiere a las entidades estatales. En efecto, si bien puede ser discutible jurídicamente si la administración tiene o no atribuciones para imponer obligaciones a los administrados sin una norma legal o constitucional que la autorice en forma expresa,¹² no hay duda en cambio acerca de que sí puede imponer obligaciones a los propios organismos administrativos. Ello se funda en que el Poder Ejecutivo de la Nación es el "Jefe Supremo de la Nación y tiene a su cargo la administración general del país" (art. 86, inc. 1º de la Constitución nacional), de donde se desprende que puede dictar las normas necesarias para regir la conducta de la administración. En el caso de las entidades descentralizadas, la doctrina italiana

¹² Ver GORDILLO, AGUSTÍN A., *Introducción al derecho administrativo*, Buenos Aires, 1966, 2ª ed., cap. VIII, nº 13 y ss.

tradicional, seguida en parte por algunos autores argentinos, había sostenido que puesto que el ente autárquico es creado por ley, sólo por otra disposición legal expresa podía admitirse ese u otros controles.¹³ Sin embargo, la cuestión es distinta en nuestro país, en que el Poder Ejecutivo tiene *jure proprio* una atribución de control que le es otorgada por la citada disposición constitucional, y así es como se ha podido llegar a considerar inconstitucional una norma legislativa que pretendiera restringir ese control central sobre los entes autárquicos.¹⁴

A través de este tipo de normas, que en la práctica argentina se dictan sin dificultad, puede hacerse un control pleno sobre la actividad del ente: Sobre la naturaleza y el volumen de su producción corriente, las inversiones, los precios de venta, los salarios, etc. En la actualidad la administración central no siempre ejerce este tipo de control en forma efectiva, por ejemplo en lo que se refiere a fijación de salarios, o a naturaleza y volumen de la producción, pero sí lo ejerce en cambio en materia de precios.

Dentro del dictado de normas generales es necesario distinguir las que se refieren a entes estatales (entes autárquicos, empresas del Estado), en que la atribución es amplia, y las que se refieren a entes no estatales (sociedades privadas en que el Estado participa; sociedades de economía mixta), en que la atribución puede ser más reducida o debe ser ejercida a través de canales distintos. En lo que se refiere a las sociedades de economía mixta que prestan un servicio público, por ejemplo, o sociedades privadas que realicen igual actividad, la atribución del Estado para dictar normas generales es sumamente amplia, pero no en base al contralor sobre sus propios entes descentralizados, sino en virtud de tratarse de un servicio público, que como tal está sometido a la reglamentación que establezcan los poderes públicos en todo lo que respecta a la prestación del servicio.¹⁵

A su vez, cuando se trata de meras sociedades privadas en las que el Estado participa, y que no tienen a su cargo un servicio público, el control ya no puede efectuarse a través de los cauces administrativos usuales para las demás entidades, sino que es necesario ejercerlo a través de los procedimientos internos previstos en el derecho comercial: El Estado nombrará representantes suyos a las asambleas y/o a los directorios de las empresas, y con ellos concurrirá a la fijación previa de la política de tales sociedades. A su vez, el control y coordinación

¹³ Comparar HEREDIA, HORACIO H., *Contralor administrativo sobre los entes autárquicos*, Buenos Aires, 1942, p. 112; FIORINI, BARTOLOMÉ, *Recurso jerárquico*, Buenos Aires, 1963, p. 39, y sus respectivas referencias sobre la citada doctrina italiana.

¹⁴ Ver GORDILLO, AGUSTÍN A., *Procedimiento y recursos administrativos*, Buenos Aires, 1964, pp. 192-3. Más amplia aún es la tesis de MARIENHOFF, MIGUEL S., *Tratado de derecho administrativo*, t. I, Buenos Aires, 1965, pp. 241-6, quien sostiene como regla general que los entes autárquicos sólo pueden ser creados por el propio Poder Ejecutivo, incrementándose entonces plenamente la atribución de contralor que tiene sobre ellos.

¹⁵ En realidad, también es necesario efectuar reajustes en el régimen jurídico de los servicios públicos. Ver "Crisis y reestructuración del concepto y régimen jurídico de los servicios públicos," en nuestro trabajo *Estudios de derecho administrativo*, Buenos Aires, 1963, cap. II.

de estos representantes, se hará a través de las *sociedades holding estatales* a que hemos hecho referencia en otro lugar.

13. Continuación: *La eficacia de las normas generales*

Este medio de control, con todo, no está libre de críticas. En nuestro país dos por lo menos pueden hacérsele y en algún momento se le han efectuado: 1°) estas normas no son eficaces, porque los entes se resisten a cumplirlas; 2°) además son normas demasiado generales, que no prevén las circunstancias particulares de cada tipo de empresa, y por ello su aplicación causaría dificultades en la mayoría de los casos. Como se vé, se trata de dos cuestiones íntimamente unidas, pues las empresas estatales se resisten a cumplir las normas emanadas de la administración central, precisamente porque ellas no contemplan sus casos particulares y no hacen sino trabar su actividad.

La segunda cuestión constituye obviamente un problema de aptitud de las autoridades centrales para dictar normas adecuadas: Aptitud para distinguir adecuadamente las normas que se van a aplicar a las empresas comerciales o industriales, a las entidades administrativas, etc. Sólo con la presencia de funcionarios capaces dentro de la administración central, con continuidad administrativa que permita mantener el plantel de técnicos, con autoridades políticas que traigan a la administración algo más que la preocupación de comité y la desconfianza del político de partido hacia aquélla, etc., podrá lograrse un cierto grado de seriedad y tecnicismo en la producción de esas reglamentaciones.

Por lo que hace a la otra cuestión, o sea a la resistencia de los entes a cumplir las normas, ella quedaría tal vez en buena medida solucionada si las reglas de referencia fueran razonable y seriamente dictadas; pero además es necesario complementar esa seriedad de las normas con dos tipos de instrumentos: *a)* No crear excepciones legales o reglamentarias en forma *a priori* para determinados entes en particular; *b)* asegurar con los controles *a posteriori* la no violación de los recaudos exigidos *a priori*. La primera cuestión es bastante importante, porque ha comenzado a florecer una práctica absurda: La de incluir en los estatutos de algunas entidades —por ejemplo Yacimientos Petrolíferos Fiscales— un artículo diciendo que el ente está excluido de la aplicación de las normas generales que dicta la administración. La finalidad que con este tipo de disposiciones se persigue es desde luego que las normas de carácter administrativo no se apliquen a un ente de tipo comercial o industrial, pero ello constituye un exceso que podría luego ser aprovechado por las empresas así favorecidas para no estar sometidas a las trabas administrativas en materia de limitación del uso de automotores, o de aumentos de salarios, o de gastos de otro tipo, etc. Estas normas aisladas no solucionan nada de lo que tenían en mira solucionar, y sirven por el contrario

para desconectar al ente de la planificación estatal de conjunto, y para restarle la necesaria coordinación de su actividad.

Además, el incumplimiento de las normas generales dictadas por la administración central, se debe en la mayoría de los casos a la impunidad que esa desobediencia acarrea, por el poco rigor con que son ejercidos los controles *a posteriori* sobre los actos y sobre las personas que los cometen. Nuevamente, se trata aquí de ajustar el funcionamiento de controles formales que existen pero no se cumplen adecuadamente; se trata de hacer responsables civil¹⁶ y administrativamente¹⁷ a los funcionarios que transgreden esas disposiciones generales, y a los que ejecutan ese tipo de actos en violación de las normas generales.

14. *Continuación: 3º) Los estatutos de los entes*

Un caso fundamental de control y coordinación a través de normas generales puede ser el dictado del estatuto orgánico de los entes autárquicos y empresas del Estado, que se efectúa con aprobación del Poder Ejecutivo. Aquí encontramos una falla de graves proporciones: En lugar de utilizar de esta oportunidad para sentar las reglas básicas de coordinación y control que las entidades deben respetar, el Poder Ejecutivo se deja habitualmente convencer por las autoridades del ente o por la inercia en el sentido de que lo mejor es darle amplia libertad, y así es como la mayoría de los estatutos existentes no hacen sino dar facultades a las entidades, sin prever una regulación orgánica y sistemática de sus actos, sus procedimientos, sus controles, etc. Por lo general, los estatutos se limitan a fijar las atribuciones del Directorio, del Presidente del ente, del gerente general si se lo crea, y a establecer los rudimentos de un sistema propio de contrataciones, con sus propias normas en materia de licitación pública, etc.

Numerosas son las críticas que se pueden efectuar a estos estatutos: Una de ellas es que repiten, pero con infaltables variantes entre sí, *principios que debieran ser comunes a todos ellos*, tales como lo referente al sistema de contrataciones mencionado, y que ya está previsto con suficiente amplitud en la ley de obras públicas y de contabilidad, o lo referente al personal; que no tiene por qué presentar variantes fundamentales, o lo que hace a la estructuración de un sistema de directorio, presidente del directorio, y gerente general. Otra de las críticas es que incurren en vaguedades e imprecisiones, cuando no gruesos errores de técnica jurídica: “Tendrán personalidad jurídica pública y privada,” etc. Es que no parece existir el convencimiento de que un estatuto de un ente estatal es un complejo de normas sumamente técnicas que no cualquier persona puede hacer:

¹⁶ Al respecto ver “La responsabilidad civil...,” en el libro citado en la nota anterior, cap. III.

¹⁷ Sea a través de las sanciones disciplinarias usuales (apercibimiento, suspensión, cesantía, exoneración, etc.), o de las sanciones que impone el Tribunal de Cuentas de la Nación (multas) en los juicios de cuentas y de responsabilidad.

Y habitualmente; sin embargo, lo menos que se hace es consultar precisamente a los organismos más especializados en ello.

En conclusión: Los estatutos de los entes descentralizados del Estado debieran ser todos estudiados nuevamente por la administración central *para ajustarlos en la medida de lo posible a un patrón universal*, y para establecer en todos ellos los mismos mecanismos indispensables de coordinación mutua y con el Poder Ejecutivo; de contralor *a priori* y *a posteriori*, creando *procedimientos uniformes, recursos iguales, etc.*, que permitan con el correr del tiempo su perfeccionamiento por la práctica administrativa y su eficacia por el conocimiento que todos podrán tener de ellos. En la actualidad, con la multiplicidad de estatutos con variantes propias injustificadas, se toma de hecho imposible su manejo en modo similar, y además ellos están naturalmente más expuestos a sucesivas modificaciones, ninguna de las cuales es más seria que la anterior. Para reiterar el ejemplo de YPF, en los últimos años ya ha pasado por cuatro estatutos orgánicos sucesivos, amén de modificaciones parciales que en otros momentos se le han hecho: Eso, evidentemente, impide toda planificación de su actividad, toda coordinación seria, todo estudio duradero de su sistema.

15. Controles "a priori:" 4º) El derecho de veto

Si bien el derecho de veto que tiene la administración en las empresas del Estado y en las sociedades de economía mixta se produce *después* que los actos han sido dictados, creemos que puede no obstante considerárselo un tipo de control preventivo, pues se produce siempre *antes* de la ejecución del acto.¹⁸ Este tipo de control, ejercido sin sujeción a reglas generales predeterminadas, de acuerdo al criterio que el funcionario tenga en cada caso, no tendría demasiada importancia para el control y coordinación de los entes descentralizados pues sólo serviría para casos más bien extraordinarios, o se podría correr el riesgo inverso de que por un abuso de tal atribución se llegara a paralizar o dificultar seriamente el desenvolvimiento de la empresa.

Sin embargo, en la práctica argentina se han dado pasos muy importantes tendientes a coordinar este tipo de control, en lo que respecta a las empresas del Estado, mediante la creación de una "Sindicatura de la Administración Pública," a cargo de un Síndico General del cual dependen los distintos síndicos en cada empresa del Estado.¹⁹ La Sindicatura general así, organizada fue creada en el,

¹⁸ En sentido similar, respecto de la aprobación, que es igualmente posterior al acto controlado, HEREDIA, *op. cit.*, p. 54.

¹⁹ Ley 16.432, art. 27: "Facúltase al Poder Ejecutivo para crear en jurisdicción del Ministerio de Economía la «Sindicatura de la Administración Pública,» y por cuyo conducto designará con carácter de síndico en cada empresa del Estado a un funcionario permanente de ese departamento, cuyas obligaciones y derechos serán los establecidos en el art. 3º de la ley 13.653 (t. o.) modificada por la ley 15.023." Obsérvese que de acuerdo a la ley la Sindicatura General lo es en principio para todas las empresas del Estado, sea cual fuere la Secretaría o Ministerio con el cual están conecta-

Ministerio de Economía con la especial finalidad de establecer “...*el contralor preventivo de los planes de inversión de las empresas del Estado* que se hallan bajo la supervisión jurisdiccional de los Ministerios de Economía y de Obras y Servicios Públicos. Tendrá también a su cargo la verificación del cumplimiento de los mismos con arreglo a la orientación, coordinación e instrucciones pertinentes...”²⁰

Entre las funciones de los síndicos este decreto incluye expresamente la de dictaminar “sobre la concordancia de los actos de gestión de cada empresa, con la política económica y financiera del Poder Ejecutivo,” y sobre “los presupuestos, planes de inversión y de gastos y cálculo de recursos, así como sobre las memorias, balances y cuentas de inversión,” con lo cual la opinión del síndico se emite incluso antes de que se dicten los actos que puedan afectar la coordinación, etc., de la empresa, de modo tal que sólo en el caso de que la empresa no haya consultado al síndico, o habiéndolo consultado no aceptara su criterio, se haría necesario que éste recurriera al derecho de veto que la ley le asigna.

16. *Continuación: Un proyecto de nueva reglamentación*

En esa misma orientación existe incluso algún proyecto que, advirtiendo la conveniencia de acentuar la función preventiva del control a cargo del síndico, establece lo siguiente:

“Las obligaciones y derechos que la ley le asigna a los síndicos de las empresas del Estado serán cumplidas y ejercidas de acuerdo con las siguientes normas generales y sin perjuicio de las que complementariamente disponga la Secretaría de Hacienda, las que integran con su mismo efecto la presente reglamentación:

a) A fin de que el síndico funde su opinión acerca de los actos que apruebe el Directorio en el momento de su votación, se le remitirá la nómina de asuntos a tratar en cada reunión con una anticipación no menor de diez días, salvo razones circunstanciales, debiendo proporcionar la empresa toda la información y elementos de juicio que el mismo solicita, en el caso de considerar que algunas de las medidas a tratar deban ser motivo de un análisis particular;

b) El voto consultivo que prevé el art. 3º de la ley constituye un preanuncio del síndico respecto del ejercicio o no de la facultad que le acuerda el inc. c) de la citada disposición legal de cuestionar los actos de la empresa. En caso de que el voto consultivo sea de carácter negativo el síndico deberá fundado, determinando concretamente las causas y razones en virtud de las cuales el acto cuestionado afecta directa o indirectamente el Tesoro Nacional, comporta una transgresión al ordenamiento legal-financiero de la empresa o su proyección en otras órbitas. Sin embargo, el decreto reglamentario, a nuestro juicio con error jurídico y práctico, limita la Sindicatura general sólo a las empresas controladas por los Ministerios de Economía y de Obras y Servicios Públicos. (Decreto 10.599/61, art. 2º.)

²⁰ Decreto 10.599/61, art. 2º.

de la administración nacional pueda afectar las finanzas estatales, de manera tal que el Directorio resuelva con pleno conocimiento de los motivos en virtud de los cuales el síndico habrá de cuestionar el acto tratado.”

En estos aspectos el proyecto es loable, aunque luego intenta hacer una definición de los casos en que cabe el veto del síndico. En este aspecto el proyecto es ya criticable, primero porque los casos que enuncia son limitados y casi exclusivamente de carácter financiero y reglamentarista, y segundo porque no es materia de un decreto fijar con carácter general tales criterios: Nos parece más prudente dejar librado a las reglamentaciones que dicte la propia Sindicatura General o la Secretaría respectiva, los casos y condiciones en que el veto habrá de ser ejercido por el síndico.

17. *Otros controles “a priori.” Autorización y aprobación de actos concretos*

Por lo que hace a la autorización o aprobación que a veces los estatutos de las entidades estatales suelen exigir para el cumplimiento de determinados actos, nos parece que ellas deben ser reducidas al mínimo pensamos que el mecanismo de la autorización o aprobación, cuando se lo aplica a actos concretos (y no, como en los ejemplos anteriores, a normas generales como el estatuto o el presupuesto) suele desembocar en dificultades que no justifican su utilización plena. En efecto, es de recordar que la administración central, generalmente congestionada de trabajo, podrá, tal vez, prestar la debida y rápida atención que merezca un acto tan trascendental como el estatuto o el presupuesto, pero seguramente no podrá atender eficientemente los pedidos de autorización o aprobación solicitados por los entes descentralizados, sobre cuestiones concretas de su gestión. En estos casos, la exigencia estatutaria de obtener tales autorizaciones o aprobaciones puede constituir una traba a la marcha normal de la entidad, particularmente si no se establecen términos dentro de los cuales la autoridad de control deba expedirse, tal como ocurre habitualmente.

Con todo, ello podría ser corregido si se organizaran estos controles con sujeción a términos estrictos, estableciéndose entonces en forma similar al veto de las sociedades de economía mixta, que transcurrido un número de días determinado sin que la autoridad central se haya pronunciado, se considerará tácitamente otorgada la autorización o aprobación solicitada. Si este sistema no se considera conveniente, porque de hecho desemboca en una pérdida de tiempo para la entidad, sin que la autoridad central se aboque siquiera al estudio del caso, por la premura que el término significa, entonces nos parece que debe evitarse directamente el establecimiento de tales controles para actos concretos, salvo casos muy excepcionales.

18. *Controles “a posteriori.” La observación legal del tribunal de cuentas*

Antes de hacer un juicio general sobre los tipos de control *a priori* que hemos mencionado, creemos conveniente referirnos también a uno de los controles *a posteriori*, que se destaca por su funcionamiento y sus consecuencias: Nos referimos a la “observación legal” que de acuerdo al art. 85 de la ley de contabilidad puede hacer el Tribunal de Cuentas a los actos que importan disposición de fondos de la hacienda pública.

Ya hemos tratado en otro lado las características con que funciona esta atribución, y no es del caso repetir las aquí;²¹ basta sin embargo con recordar que el Tribunal de Cuentas tiene sesenta días contados a partir de la comunicación del acto de disposición de fondos, para efectuar la observación; pero que la decisión del Tribunal de Cuentas no es necesaria para que se pueda ejecutar el acto.²² Resulta de ello una grave incongruencia: La administración puede ejecutar el acto, e incluso puede considerarse que *debe* ejecutarlo, al no estar el mismo suspendido sino gozando de plena ejecutividad, pero el Tribunal de Cuentas no se ha pronunciado aún y puede hacerla *dos meses después*, con el efecto de que entonces sí se suspende la ejecución del acto, el que puede quedar definitivamente eliminado del mundo jurídico si el Poder Ejecutivo no resuelve insistir en su cumplimiento de acuerdo a la atribución que al efecto le confiere la ley de contabilidad.²³

En suma, que un acto que comenzó normalmente a cumplirse puede luego quedar suspendido o derogado, en virtud de causas que existían desde su nacimiento y que pudieron haber sido consideradas en su origen mismo. Este vicio se acentúa ante la circunstancia de que el Tribunal de Cuentas y sus delegados no aceptan en la práctica, generalmente, que los funcionarios que deben emitir actos sujetos a su control, los consultan con antelación a la producción del acto, pues han sostenido que su función es controlar sus actos *después* que ellos han sido emanados, y no *antes*. Por supuesto, hay en esto la habitual tendencia de todo organismo a no recargarse más aún de trabajo, pero es de señalar que de ese modo se acentúan y estratifican todos los vicios de que ese contralor padece.

19. *Continuación. Modificaciones necesarias al control del tribunal de cuentas*

Por ello es necesario introducir una serie de modificaciones al funcionamiento que tiene el contralor del Tribunal de Cuentas en lo referente a actos de disposición de fondos de la hacienda pública.

1º) En primer lugar es necesario que el contralor sea preventivo, no represivo, y por lo tanto que el Tribunal de Cuentas o sus delegados se pronuncien antes del dictado del acto, o por lo menos antes de que el mismo produzca sus efectos,

²¹ *El acto administrativo, op. cit.*, p. 126 y ss.

²² *Op. cit.*, p. 126.

²³ *Op. cit.*, p. 129.

para que no se dé el contrasentido de estarse ejecutando un acto que está sujeto a una virtual condición resolutoria; debe pues esencialmente transformárase en un control *a priori*, en lugar del control *a posteriori* que actualmente constituye.

2º) En segundo lugar debe reducirse el demasiado extenso término que el Tribunal de Cuentas tiene para pronunciarse, que no debería nunca ser mayor de veinte o treinta días.

3º) Debe además aclararse expresamente a partir de qué día comienza a contarse dicho término, ya que en la práctica se han producido algunas dificultades, entendiéndose alguna vez a nuestro juicio impropriamente que se empezaba a contar a partir de la publicación del acto en el Boletín Oficial: Obviamente, el término debe empezar a contarse a partir del momento en que el expediente del acto llega a conocimiento del Tribunal de Cuentas o sus delegados, por las vías administrativas internas;

4º) Debe también eliminarse la contradicción de que el Tribunal se pronuncie sobre cuestiones de *derecho* (la *legitimidad* de los actos en cuestión), siendo que está compuesto por personas que no son profesionales de derecho, sino contadores. Entendemos que el tribunal debe estar compuesto por lo menos por tres abogados, y en todo caso dos contadores o doctores en ciencias económicas; o de lo contrario, limitar la competencia del tribunal estrictamente a cuestiones contables, eliminando la consideración de la legitimidad del acto;

5º) Incluso en la hipótesis de que se cambie la estructura del tribunal, y se lo integre con abogados, es necesario limitar claramente sus atribuciones. En la actualidad, el Tribunal a veces se pronuncia sobre cuestiones de hecho, o puramente técnicas, para las cuales no tiene tampoco competencia específica, lo que ha dado lugar a conflictos con las autoridades controladas; ello debe ser también eliminado. Igualmente, han existido dificultades en numerosas controversias entre el Tribunal y el Poder Ejecutivo en lo que respecta a la interpretación de determinadas normas de la ley de contabilidad, de obras públicas, etc., que han sido uniformemente resueltas por el Poder Ejecutivo a través de los años —y de distintos gobiernos— de igual manera. Sin embargo, a pesar de que el Poder Ejecutivo ha resuelto siempre la cuestión en el mismo sentido, el Tribunal de Cuentas, a través de distintos componentes, ha mantenido invariable su propio criterio, efectuando las observaciones legales del caso (con su secuela de paralización del acto y necesidad de dictar un decreto de insistencia) en todas las oportunidades en que la cuestión se ha planteado.

Ello es evidentemente un sinsentido: Bien está que el Tribunal de Cuentas tenga su propio criterio de interpretación del orden jurídico, pro si el Poder Ejecutivo, a quien la ley le dá en realidad la última palabra en la cuestión al autorizarle a dictar un decreto de insistencia, ya ha dicho en muchos casos iguales y desde

muchos años que determinado criterio en particular le parece equivocado y no lo comparte, ejerciendo en consecuencia la facultad de insistencia, no hay justificación razonable para que el Tribunal de Cuentas siga a su vez reincidiendo en el mismo criterio que el Poder Ejecutivo rechazó. Debería pues establecerse, en nuestra opinión, que cuando el Poder Ejecutivo ya ha sentado un criterio determinado de interpretación, el Tribunal de Cuentas debe abstenerse de observar esos actos, sin perjuicio de dejar a salvo su opinión discrepante o incluso de comunicarlo al Congreso a los efectos que éste estime pertinente. En esta orientación puede recordarse que parte de la doctrina sostiene que los decretos de insistencia del Poder Ejecutivo sobre las observaciones legales del Tribunal de Cuentas, tienen el carácter de “una verdadera fuente de derecho,”²⁴ de jerarquía superior a los meros actos administrativos individuales.

6º) Mientras estas modificaciones no sean efectuadas, es evidente que este tipo de control *a posteriori* es de efectos contraproducentes, pues no evita realmente la producción de actos ilegales, y constituye en cambio un obstáculo para el eficaz desenvolvimiento de la actividad administrativa; la solución, por cierto, no reside en eliminar el control, que es necesario, sino en adecuarlo a los criterios que la sana lógica sugiere.

20. Planificación y controles “a priori.” Conclusión

De todo lo expuesto puede estimarse que existen en la actualidad y en la práctica administrativa argentina suficientes medios de control *a priori* para llevar a cabo una eficiente planificación de la actividad de los órganos descentralizados del Estado, y que sólo son necesarios algunos ajustes formales e informales para eliminar las deficiencias de que padecen: Pero adviértase bien que no es necesaria ninguna modificación sustancial del sistema de controles previos, sino sólo de su mecánica y funcionamiento.

Además de las modificaciones que hemos sugerido en relación a algunos de los medios de control en particular, es también necesario *coordinar* los distintos controles *a priori*. Es necesario que: 1º) La sindicatura general por un lado, con su control de las empresas del Estado; y 2º) los órganos de una Oficina de Presupuesto por el otro, en lo referente a todos los presupuestos de los entes descentralizados, más 3º) los ministerios respectivos en todo lo que respecta a los demás medios de control, y 4º) las sociedades holding o de control que el Estado haya creado sobre sociedades anónimas en la que tenga participación, más 5º) los funcionarios encargados del control de los representantes estatales en las sociedades de economía mixta, etc., estén todos coordinados y centralizados en una oficina o junta de planificación, para poder coordinar todos los planes sectoriales o programas existentes, dentro del plan nacional. En este aspecto, debe también

²⁴ DIEZ, MANUEL MARÍA, *Derecho administrativo*, t. I, Buenos Aires, 1963, p. 548 y ss.

tenerse presente que la necesidad de crear un organismo de este tipo ha sido reconocida tanto en lo que respecta a los países liberales como en los demás.²⁵

Conviene al efecto dejar señalado que esta última premisa no se halla satisfecha con la creación del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), por cuanto no participan en él a nivel ejecutivo funcionarios que representen a los organismos mencionados, ni hay ningún otro tipo de representación formal de éstos, lo que es indispensable para la coordinación indicada.

²⁵ NACIONES UNIDAS. *Planificación del desarrollo económico*, op. cit., p. 99 y ss., 103 y ss.

