

ÉTICA Y PROFESIÓN

Introducción

En cada acto de nuestra vida hay una elección entre valores, hay una acción estimada por la ética, ya sea en las relaciones personales o profesionales, en el entorno particular o en la proyección social. Las situaciones que nos rodean, o que nos influyen, nos conmueven cada vez más. Estamos recuperando la preocupación por el prójimo.

El año pasado, uno de los temas importantes, en el foro económico de Davos, fue el comportamiento ético, en orden a las consecuencias de la globalización. En una de las comisiones se expuso sobre “Comportamiento moral: ¿natural o religioso?”. Y en los discursos, por sobre definiciones de tipo económico “como rentabilidad, eficiencia o gestión”, se afirmó la necesidad de “preservar los valores básicos”, “conservar la esencia cultural” o “defenderse de la pérdida de identidad”. (1)

La decisión de las autoridades de este Congreso, al imponerle el lema de "Ética y capacitación para una profesión jerarquizada", marca el estado de ánimo frente a los acontecimientos que nos rodean.

La Junta de Gobierno de la Federación Argentina de Consejos Profesionales en Ciencias Económicas, al diseñar los "programas de actualización profesional continua", quiere recrear una base de valores éticos.

El informe COSO de la Treadway comisión sobre Control Interno-Marco de Trabajo, dice que, "uno de los mayores desafíos que enfrentan los gerentes profesionales es la fijación de las pautas éticas de una organización y de los criterios con que se gobiernan. Más que cualquier otra persona, el

director ejecutivo fija el clima en la cúpula que afecta la honestidad, la ética y otros factores que determinan un ambiente positivo de control". (2)

Los profesionales en ciencias económicas tenemos un desafío múltiple, porque no solo debemos reflexionar sobre los marcos éticos correspondientes, donde nuestras acciones se interrelacionan con las que tenemos como partícipes de un grupo dentro de la sociedad, de la sociedad misma, y como integrantes de la especie humana, sino que, por nuestras incumbencias, también estamos ligados con la ética pública.

Ello nos compromete más a reflexionar sobre la ética para orientar nuestras conductas. Es más, no podemos dejar de hacerlo, evadimos. Permanentemente estamos tomando decisiones, o, como diría Jean Paul Sartre, "...estamos condenados a la libertad". (3) Una libertad relativa, es cierto, pero sobre la que vamos perfeccionando la conciencia, despertando a la realidad que nos rodea, y aún a aquella que no creíamos que nos afectase, - la globalización replantea, o redimensiona, nuestras actitudes -, y con esa conciencia, vamos estableciendo las prioridades en las relaciones cotidianas.

El tema es complejo ya que toca nuestras responsabilidades morales. Intentaremos referentes para diseñar conductas que nos orienten hacia modelos constructivos.

*

Creo que es inevitable desarrollar un pequeño esquema teórico, aún a riesgo de ser tedioso. No es habitual que los profesionales en ciencias económicas profundicemos temas filosóficos, - la ética lo es -, y es necesario que convengamos las definiciones de algunos conceptos para un mejor entendimiento cuando los usemos.

Al proponernos ser éticos, ¿qué queremos decir?, ¿qué entendemos por ética?. La respuesta seguramente ya está en vuestras mentes, y hay una serie de palabras que fluyen con semejanza se-

mántica para explicarlo: "ser buenos", "contemplativos", "respetuosos", etc., asociando ética con conducta, pero, ¿es lo mismo?. Además, ¿hay una sola clase de ética?. La respuesta está en la clasificación que, desde luego, dado el tiempo y el espacio, soslayaremos; pero distinguiremos algunas, a efectos de comprender la necesidad de dicha ordenación, ya que es habitual pensar, apriorísticamente, que hay una sola ética.

Pero no alcanza con clasificar y definir conceptos. Tenemos que saber a qué nos enfrentamos cuando queremos ser éticos. Debe haber algo que dificulta que todos lo seamos. Lograr serlo no pasa por una simple expresión de deseo. No me parecía incorporante un análisis que, grandilocuentemente, terminase con un "debemos ser éticos", como seguramente finalizará este, sin advertir que no es fácil serlo, que hay que lidiar para ello, y tratar de percibir contra qué o quién es esa lucha. Para ello, introduciré un nuevo concepto: la éticobiología, y propondré reducir la clasificación de las conductas a dos categorías.

De ahí lo inevitable de perder, o ganar, un tiempo, reflexionando sobre el tema, esperando esbozar las causas que expliquen nuestras conductas dentro de la sociedad y, a partir de allí, precisar nuestros referentes ético-profesionales.

*

Ética y moral

En el lenguaje cotidiano es habitual que nos refiramos, y escuchemos referir, tanto a la moral como a la ética, sin una clara distinción conceptual, que nos obliga a analizar si hay una sinonimia o identidad entre ellas.

La Real Academia Española parece inclinarse por la similitud cuando nos dice que la “ética es la parte de la filosofía que trata de la moral y de las obligaciones del hombre”. Esto, quizás, porque la palabra “moral”, de origen latino (mos, moris), se interpreta como “costumbre”, Y ética, de origen griego, (ethos) tiene un significado muy parecido, si bien asociando la "costumbre", con el carácter de cada persona.

Podría también ocurrir que la fusión de ambos conceptos sea una forma práctica para desarrollar el discurso o la enseñanza. Sócrates, o Platón por boca de él, termina resumiendo su discurso sobre la "esencia del bien", formulando la consigna de "*Sé sabio y serás bueno*". (4) Su conclusión filosófica sobre la causalidad moral, sin preocuparse de distinguir la ética, la expresa con una frase que, seguramente, impactaba en sus discípulos.

Pero, la mayoría de los tratadistas, sobre todo contemporáneos, convienen en apartarse de los antecedentes etimológicos para darles significados distintos.

Entienden a la *moral* como la sumatoria de costumbres y normas impuestas socialmente y que aceptamos, y sobre la base de las cuales actuamos diaria e irreflexivamente. No obstante esta irreflexión, la aceptación de una particular teoría *moral*, - aún conociendo la asociación que se suele hacer entre *ella* y los preceptos religiosos -, sería la base del derecho moral. En cambio, a la *ética*, la definen como la introspección filosófica, la reflexión, que estudia dichos comportamientos, tratando de establecer identidades con las causas. Consecuentemente, están diciendo que primero está el comportamiento irreflexivo y, después, el análisis de ese comportamiento; primero la moral, y luego la ética.

Creo que la distinción entre ética y moral es necesaria, pero no solo para diferenciar entre los actos y la reflexión sobre ellos, sino para anticipar la reflexión al acto.

La moral está en el campo de las ciencias empíricas de la moralidad, que también abarcan a la sociología, la etnología, la antropología, y la psicología. La ética está en el de la filosofía; reflexiona teniendo en cuenta algunos aspectos de la antropología cultural, ya que los actos, en sí mismos, no son morales, dependen de las circunstancias, de los momentos históricos, donde los conceptos de "bueno" y "malo", varía de un estadio a otro, de una época a otra, como ampliaremos al referirnos a la *ética relativista*.

La observación de las conductas humanas deviene en una clasificación de la que resumiremos algunos casos.

Ética egoísta

Es la que intenta comprender la conducta de las personas que actúan en su propio beneficio e interés.

Esta actitud incluye, no solo los perfiles claramente señalados por la definición, sino aquellos que, consciente o inconscientemente, son, o parecen, "buenos", en el sentido de bondadosos, donde la simulación se convierte en una característica del ser. Esta forma de egoísmo es una condición necesaria, en algunos casos, para sobrevivir y cumplir las funciones propias de la especie.

Otros casos son los que devienen de la famosa frase "no hagas al prójimo lo que no quieras que te hagan a ti", y que hace a la reciprocidad basada en el egoísmo.

Estas conductas suelen ponerse de manifiesto por su actitud selectiva: se es "bueno" con el que conviene. En definitiva, el prójimo es un instrumento que veneran, adulan, tratan como a un par, o un esclavo, según la utilidad que reporta.

Ética relativista

Los conceptos, o las relaciones simbólicas que suscitan en nuestra mente una palabra, o un acto, depende de nuestra experiencia y, o, de la que hallamos aceptado de los demás. "Correcto" o "incorrecto", "bueno" o "malo", no tienen significados absolutos, sino variables y relativos, dependiendo de la persona, de las circunstancias y de su situación social.

Esta relatividad ya era considerada por Aristóteles, quien, criticando un concepto de Platón, interpretaba que el "bien es múltiple y polifacético y habrá por tanto que entenderlo de un modo análogo; Es algo peculiar en cada caso, no un concepto común genérico...". (5) Protágoras, el primero de los sofistas, en cuanto al tiempo, lanza, en opinión de Hirschberger, "la grave afirmación de que no existen verdades universalmente válidas y objetivas." (6)

Desde luego, también es contemplada por la sociología y antropología moderna. "Lo que es funcional o conveniente para unos puede ser muy gravoso o dañino para otros, de modo que hay comportamientos encontrados y mutuamente hostiles que poseen, todos a la vez, buenas razones para existir". (7) Diferentes culturas, tienen creencias disímiles y comportamientos morales que, conflictivos entre ellos, son perfectamente justificados en cada una de las sociedades que habitan.

Un escéptico moderno nos diría que las elocuciones morales no son, ciertamente, afirmaciones que puedan comprobarse, sino expresiones emocionales frente a un acto.

Pero, aún la relatividad, es relativa. Algunos antropólogos han señalado que existen principios morales comunes a todas las sociedades, o a casi todas, y que denominan valores "universales éticos", tales como las prohibiciones contra el asesinato, el incesto y, permítaseme ponerlo en negrita, **el reparto injusto**, entre otras.

Podríamos aceptar, entonces, que para el relativismo ético, lo que es "bueno" está en orden a lo que entienda por tal el individuo o la sociedad, que variará con el tiempo y el lugar y, por ende, no hay ningún análisis objetivo que pueda determinar un concepto de "bueno" para todas las personas y sociedades.

Éticobiología

“...si se reúne un simposio de filósofos especialistas en ética, para hablar de los peligros de la ingeniería genética, vemos a esos filósofos hacer vagas declaraciones respaldándose en textos de Aristóteles o de Spinoza, cuando lo que tendrían que haber estudiado estos filósofos, que hablan de ética y van a un simposio de genética, es bioquímica.”
Luis Racionero (8)

Igual que se ha compuesto un término para explicar la conducta humana a partir de características biológicas, como se define a la sociobiología, podríamos hablar de "eticobiología" para explicar determinadas costumbres o actitudes morales del hombre, teniendo en cuenta sus estructuras genéticas. Además, como una curiosidad no etimológica, si separamos la palabra genética en "gen-ética", podría inducirnos a crear un significado adicional: la ética del gen.

La éticobiología se distinguiría de la bioética, porque esta "estudia los problemas éticos planteados, tanto en el individuo como en la sociedad en general, a causa de los progresos alcanzados en biología, medicina y otras ciencias.”, es decir, no es su objeto, - el de la bioética -, reflexionar sobre la conducta humana, sino estudiar los planteos éticos derivados de nuevas posibilidades por nuevos descubrimientos como, por ejemplo, la clonación.

En cambio, la eticobiología, sin caer en una concepción antropológica simple, donde perdería su carácter especulativo, constituiría la parte de la ética que intenta explicar las actitudes del hombre, a partir de su estructura biológica.

Esto hace necesario algún conocimiento sobre el genoma humano. Por suerte, hay una gran divulgación científica sobre el tema que nos permite saber, al menos, que estamos hablando del conjunto de todos los cromosomas, o más periodísticamente dicho, del mapa genético del hombre. Cada una de las células de un ser vivo guarda las instrucciones para fabricarlo, y esas instrucciones son el "genoma"; lo que nos lleva a instruirnos, también, sobre el comportamiento celular, en orden a la propagación del género humano

Buscando relaciones con este método, recordemos que el plan de la especie es privilegiar la propia supervivencia, a efectos de poder proteger la de los descendientes. La ética egoísta, que ya definimos, podría encontrar causas en lo que "Richard Dawkins ha actualizado y popularizado ...su famosa teoría del gen egoísta. Los organismos serían meros vehículos que los genes construyen para navegar a través del tiempo." (9); ¿no somos un sistema para que puedan reproducirse, sumen información extragenética y extrasomática, y se continúen en otros genes? -, y a partir de allí, y con ello asegurado, se podría pensar en términos cada vez más alejados de las circunstancias propias: la convivencia de la especie.

Este determinismo se relacionaría, de una manera especial, con el comportamiento del hombre tratando de cumplimentar sus necesidades básicas y deseos primarios, comunes a la sociedad humana cualquiera sea su nivel, ubicación geográfica, o época.

La eticobiología, también podría adicionar explicaciones a la desigualdad de actitudes morales, frente a las mismas circunstancias.

En nuestra evolución biológica, hemos acumulado tres cerebros superpuestos, el reptiliano, el de los mamíferos, y el humano. Al primero se lo suele llamar complejo reptílico o complejo R; al segundo, que lo rodea, sistema límbico; y el resto del cerebro está ocupado por el neocórtex, “sin duda la incorporación evolutiva más moderna”, según Paul Mac Lean, director del laboratorio de evolución cerebral y conducta del Instituto Nacional de Salud Pública en EEUU. Este científico “ha demostrado que el complejo R desempeña un papel importante en la conducta agresiva, la territorialidad, los actos rituales y el establecimiento de jerarquías sociales”. (10) El hombre está transitando la etapa de imposición del neocórtex sobre el límbico y el complejo R., aún cuando todavía hay casos de lucha del segundo nombrado sobre el tercero. Esto originaría que distintas personas tuviesen reacciones diferentes frente a los mismos hechos según el grado de su propia evolución, que se mediría por su resistencia a “ceder a los impulsos emanados del cerebro del reptil”. (10) Esto, desde luego, no sería una explicación única, sino adicional a la que podría originarse en actitudes diferenciadas en orden a la experiencia, por ejemplo.

La "eticobiología", puede encontrar nuevas explicaciones de algunas conductas y costumbres, que permitiría re-tratar todo lo analizado.

Podría preocuparnos, ya que el ciclo vital parece terminar con la reproducción, que la aceptación y generalización de este enfoque, deviniese en conductas extremadamente escépticas o caóticas.

Es difícil aceptar, aún con base científica, que el cuerpo es un vehículo que se agota con la muerte, que el conductor también tiene una vida limitada, y la continuidad, o inmortalidad, se concreta en nuestros hijos, pero no exactamente como nuestro propio genotipo, que es único, sino como elaboración de uno nuevo, que también será único, en combinación con el del otro progenitor.

La ciencia nos va explicando nuestro pasado biológico, pero todavía está lejos de decirnos algo acerca del futuro, salvo que encontremos la inmortalidad transitoria en la clonación. Por ahora, ese futuro, es especulativo en orden filosófico: ya sea que elaboremos una serie de principios sobre los fines de los seres y de las cosas con una actitud racionalista, o con una heteronomía religiosa.

Entonces, si tomamos conciencia que el hombre es un sistema para que un gen produzca otro gen, sin saber, todavía, para qué, ¿surgirían, vuelvo a preguntar, actitudes escépticas o caóticas, que hiciesen necesarios los sistemas religiosos, como freno a estas actitudes y sus consecuencias?.

Creo que el sistema conlleva un respeto innato, genético, hacia la evolución de la especie que, dentro de un equilibrio ecológico, desata mecanismos de convivencia ordenada, necesaria a la evolución, por la información extrasomática adicional que necesita. Si una hecatombe, natural o digitada, nos llevase a volver a vivir en las cavernas, aún con nuestros conocimientos y experiencias actuales, pero sin libros, electricidad, sistemas de comunicación, de distribución de alimentos, de relaciones económicas y sociales, el retroceso sería milenario; habría que empezar de nuevo a descubrir, inventar, y acumular conocimientos, grabarlos y divulgarlos, mientras nos peleásemos por la subsistencia.

La convivencia es un proceso recíproco, que también es expresado en ámbitos intuitivos cuando escuchamos decir al poeta, "nunca preguntes por quién doblan las campanas, están doblando por ti".

El hombre, como individuo, trata de superar los condicionamientos que tiene como integrante de la especie, y lucha por su evolución. La neuroanatomía, - anatomía del sistema nervioso -, confirma este hecho, y remite como prueba a "la historia política y a la propia introspección", en opinión de Sagan. (11)

Ética pragmática y trascendente

Hemos hecho una breve introducción de dos tipos de ética, e incluimos una nueva. Para una clasificación más completa tendríamos que recopilar lo que se ha escrito sobre *ética humanista*, *ética autoritaria*, *ética del derecho*, hoy podríamos agregar *ética profesional*, y otras muchas más; analizar críticamente las ideas desde Aristóteles, pasando por Kant, de quien dicen que es el primero que la concibió científicamente; siguiendo por Schiller, del que afirman que liberó a la moral del moralismo, y llegando a nuestro contemporáneos, de los que seguramente no conozco ni un mínimo de sus expresiones. Pero todas, las descritas y las omitidas, podrían incluirse en dos: la *ética pragmática* y la *ética trascendente*.

La primera trata de comprender y establecer leyes acerca del comportamiento del hombre, teniendo en cuenta las motivaciones genéticas, antropológicas, psicológicas, legales, conscientes o inconscientes. Es decir, agrupamos en esta categoría a todas las que catalogan nuestras actitudes en orden a sus circunstancias.

La ética trascendente valora las conductas reflexionando sobre las cualidades positivas, los principios fundamentales, y los estadios a alcanzar.

No son éticas diferentes, sino enfoques distintos. Uno científico, el otro filosófico. Uno trata de encontrar las causas y establecer relaciones permanentes, y el otro medita sobre el marco teórico y, en función de él, hace valoraciones.

En los análisis cabalgamos sobre los dos enfoques, esto es, describimos para calificar, para hacer juicios de valor, caso contrario estamos en la recopilación de datos, en la función estadística.

Ética y profesión

*

Después de esta breve introducción teórica e impersonal, que había señalado como necesaria, creo que podemos continuar, pero ya colocándonos en el centro del análisis. La cuestión es, ¿en carácter de qué nos colocaremos? : ...responsables de nuestra familia?, ...administradores de empresas?, ...profesionales?. Es más, ¿podríamos hacer esta distinción?. ¿Somos solo una persona, - en el sentido externo que le daba Jung -, o un conjunto de ellas que conforman nuestra personalidad?. Y si así fuese, ¿dónde ubicamos la ética y la profesión?.

Tenemos injerencias como miembros de la sociedad, en general, y dentro de ella como integrantes de un grupo de profesionales abocados a las ciencias económicas; pero también formamos parte de otros grupos: por nuestros pasatiempos pueden ser artísticos, deportivos, filantrópicos, etc.; por nuestras ideas podemos conformar algún grupo político; por nuestras creencias religiosas, alguno religioso; sin ninguna duda pertenecemos a un grupo familiar en orden ascendente o descendente; y así podríamos seguir enumerando. Pero, en cada uno de esos ámbitos, hay intereses propios, conductas particularizadas a esos intereses y, consecuentemente, referentes éticos distintos. En todos ellos somos, o deberíamos serlo, una persona, la misma persona, con una responsabilidad adicional: ser profesionales.

Si estamos de acuerdo, nuestros referentes han de ser comunes al ubicar nuestra actuación en la sociedad en general, en la particular que nos toca vivir, en nuestra relación con la empresa, el capital, las normas, y las responsabilidades intrínsecas de la profesión. Concluamos deslizándonos por este andarivel casi deductivo, apoyados en lo expuesto.

*

- **los referentes**

Si acordamos que todas las éticas que podamos distinguir, concurren en dos: pragmática y trascendente, tendamos un puente para que, las conductas morales, vayan encuadrándose en la segunda.

El marco social, es el marco de la ética. La valoración de nuestro comportamiento se mide con relación a los impactos sobre los demás. La ética no existe sin contenido social, sin la existencia de “el otro”, y esto implica la necesidad de convivencia.

Existen estructuras condicionantes de nuestra voluntad: naturales, sociales, y legales.

Entre las naturales encontramos las conductas propias del nivel primario de la especie, basadas en el cumplimiento del ciclo "nacer-crecer-reproducirse-morir", y que son típicamente ofensivas. De hecho, llamamos "primitivo" al individuo que se comporta de una manera agresiva. Superado ese estado, por evolución genética y extrasomática, nos encontramos con conductas derivadas del estado "emocional", que, además de agresivas, suponen una serie de actitudes más complejas y evolucionadas, pero todavía ligadas a algún grado de inconsciencia. El tercer "estado", más intelectual y consciente de los comportamientos, es el que actualmente estamos desarrollando en una lucha por imponerlo sobre los anteriores.

Entre las estructuras sociales encontramos los estado paupérrimos, - calificados conscientemente como estructura -, que favorecen las actitudes basadas en los instintos primitivos, sin negar que no son una condición suficiente, y recordando la tendencia egoísta que nos mueve, encubriendo actitudes primarias como positivas, por aquello de que lo que haga al prójimo de alguna manera me lo hago, o repercutirá, sobre mí.

En orden a la estructura legal, la ética civil de convivencia se expresa como el conjunto de actos mínimos que, frente a determinadas circunstancias, necesita desarrollar el individuo, y que suelen estar establecidos en normas legales. La ética se traduce en la filosofía del derecho. Desde luego, las regulaciones que obligan a determinadas actitudes y comportamientos no tienen, necesariamente, como referente, a la ética de la sociedad, a la ética colectiva; las normas responden a necesidades de desarrollo de las mayorías dentro de una sociedad democrática, o a las de grupos de poder dentro de ésta.

La distinta preeminencia de cada una de las estructuras condicionantes señaladas explican, en parte, la tendencia hacia distintas conductas en cada uno de nosotros, y aún, la contradicción personal en los comportamientos cotidianos.

Por otra parte, justamente por ser condicionantes, no hacen a la ética como recopiladora o referente de conductas libremente decididas.

La estructura genética nos induce a conductas básicas, pero no es suficiente para ordenar las superestructuras acumuladas. Necesita de nuestra ayuda. Hemos alcanzado la libertad de cambiar, de luchar contra las estructuras primitivas, y la evolución requiere que lo hagamos. La falta de comportamiento adecuado que pontifique las relaciones pragmáticas con las trascendentes, puede hacer desaparecer la especie humana, o provocar su involución total, o parcial: concluir en una concentración del poder económico e intelectual que corte, a la mayoría, los vínculos con la información extrasomática, perfilando una sociedad esclava de los intereses de ese poder.

Podemos reconocer la potencialidad del hombre en su preocupación por una convivencia armónica, pero es muy importante estar atentos para evitar los arranques primitivos y emotivos que se traducen en conductas agresivas o depresivas, que tienden a desbordarnos, sobre todo cuando actuamos junto a otros hombres.

Socialmente, podemos acordar que es muy difícil reflexionar en estado de pauperización. La ética trascendente solo puede crearse, sostenerse, con necesidades básicas satisfechas. En línea con este objetivo, parece importante cambiar la cosificación por la identidad, como una forma de cambiar el marco social en que vivimos. Los estados paupérrimos favorecen las actitudes basadas en los instintos primitivos. La ley no es suficiente, o no se necesitarían instituciones que vigilen y penalicen su incumplimiento, como la policía y los jueces. Las conductas derivadas del temor no crean ambientes socialmente éticos.

Toda actitud que conduzca a perfeccionar nuestro grado de convivencia, es válida. Toda creencia religiosa, o especulación científica que la fundamente, tiene que ser bienvenida. Los niveles son distintos, los caminos son varios. Es tan válido luchar por una relación armónica creyendo en la evolución de la especie, - nuestra existencia es la inmortalidad de nuestros antepasados -, como por creer en la retribución moral de un ser superior. Es aceptable cualquier impulso que motive actos morales, aunque debamos preocuparnos por las formas que asuman y los egoísmos implícitos.

Las conductas deben derivarse de la reflexión acerca de la convivencia, y de las causas que hace necesario el respeto al prójimo. Es cierto que existe un grado distinto de evolución en cada uno, que nos lleva a distintas conclusiones en nuestras reflexiones, pero tenemos una historia, un conocimiento, y una memoria común, que pueden conformar esas bases, apoyados en el "tercer estado" que definíamos en la éticobiología como intelectual y consciente, o respaldados en sistemas de fe que nos confían una inmortalidad anidada en principios religiosos.

Hemos evolucionado suficiente para darnos cuenta de la libertad que poseemos para construir y elegir algunos caminos alternativos. Ya ha comenzado a ser relevante lo que nosotros podemos hacer para alterar la conformación y determinismo, que nos han sido dados.

- la sociedad

Desde el punto de vista de conjunto humano organizado, contiene a grupos, y estos a individuos. Los profesionales en ciencias económicas conformamos un grupo, que no es la sumatoria de los individuos que lo componemos, al igual que ocurre con todos los grupos, como tampoco las sociedades son la sumatoria de grupos. Cada una de las categorías trasciende la simple agregación, para tener identidad propia, y configurar relaciones sociales internas, y con las otras categorías, ya sea que las comprendan o estén comprendidas. Y, en consecuencia, en lo que nos atañe, tenemos, o podemos tener, éticas distintas que crean situaciones conflictivas entre nuestros intereses como individuos del mismo grupo, y con los de otro; a su vez, seguramente, nuestra asociación puede tener comportamientos, y referentes de los mismos, contrapuestos a los de otros grupos, y a los de la sociedad que conforman.

Asumamos la existencia de conductas morales coexistentes y conflictivas, cuya regulación es preocupación de las distintas jerarquías sociales, y cuyo éxito depende de distintos factores, según sea el representante que opine.

Para algunos, la conciencia colectiva, si se la puede catalogar como jerarquía, es el freno a las actitudes individuales que perjudican al conjunto de la sociedad.

Para otros, lo es la cultura ética, despegada de dogmas filosóficos o religiosos, fortaleciendo las convicciones morales.

Hay quien afirma que únicamente se puede imponer una ética fundada en la fe, en un dios, ya que tiene mas sustento que la fundada en el hombre, aún aceptando que podemos ser éticos por el principio de razón suficiente.

Legalmente, decidir cuales son las normas morales que deben prevalecer entre los intereses en conflicto, es una cuestión política. El legislador traduce a leyes esa decisión, y conforma un ordenamiento jurídico que respalde a las instituciones encargadas de imponerla. Esta es la tarea del estado.

El problema se complica con la globalización, contenedora, adicionadora, y amplificadora de conflictos sociales. La fragmentación del saber, la hiperespecialización, nos hace perder de vista los resultados. Estudiamos una carrera, dentro de ella nos especializamos en algo y, aún así, la cantidad y velocidad de la información nos obliga a dedicarnos a una rama de esa especialización. Formamos parte de una cadena de montaje, sin tener muy claro lo que terminamos de ayudar a producir, al final de la línea.

La globalización nos urge a plantear la necesidad de una ética mundial. Los esfuerzos se están haciendo. En septiembre de 1993 tuvo lugar, en Chicago, la Asamblea del Parlamento de las Religiones del Mundo, que elaboró una "Declaración de ética mundial". El esfuerzo es ejemplar si no se soslaya la imposibilidad de adoptar principios religiosos o filosóficos mundiales, únicos, que le sirvan de marco. No se puede pretender que todos sean upasakanas, católicos, o kantianos.

Necesitamos encontrar un clima común de convivencia independientemente de cualquier principio religioso o filosófico, que permita el establecimiento de un común denominador moral, o, si

prefieren, observemos cuales son las actitudes morales comunes y construyamos ese marco ético. Después de todo, navegamos juntos en este pequeño planeta Tierra.

El tema no es fácil. Cuando se quiere generalizar una norma, hay que luchar, al menos, con dos frentes: las propias convicciones, - en beneficio de la mayoría -, y las presiones externas. Pero, hay un factor común mundial, además de todos los antropológicos, que podría ayudar en el intento, y es estar conviviendo en una sociedad capitalista.

- el capital

El capitalismo no escapa al común denominador de todas las doctrinas económicas: el anhelo de lograr el bienestar de la población. Las controversias comienzan cuando hay que decidir el medio para lograrlo, de las que no escapa este sistema que nos toca transitar. Por ello, para que el capital no pierda de vista el objetivo mencionado, es necesario preocuparse de los referentes éticos que guíen las medidas económicas.

El tema no pasa por las definiciones acerca del capital, - además de que nuestro objetivo es hablar de ética y no de economía -, sino dónde lo colocamos en nuestra escala de valores. Duby nos recuerda que en la Europa del siglo XV se inició la marginación de los pobres, y la "riqueza se convirtió en sinónimo de virtud" (12), y de allí, quizás, surge la admiración hacia el que triunfa económicamente, valorizando los resultados en relación directamente proporcional a la ganancia monetaria obtenida. Entonces, nos toca muy de cerca, por nuestra profesión, liderar un estado de alerta para no trastocar los fines con los medios, no olvidar que la ganancia, la acumulación de capital, es el vehículo para lograr el bienestar del hombre, en general, no en particular del dueño del mismo, que sí debe tener, desde luego, su rédito

Consigamos compatibilizar el fin del capital, con el de la ética. Esta relación no puede pensarse en términos ideales, sino pragmáticos, asumiendo vivir en un mundo de circunstancias cotidianas, pero, concibiendo el pragmatismo en términos filosóficos, que “basa el criterio de la verdad del conocimiento en la utilidad, en la finalidad y en la acción”, y no en teorías que consideran “la utilidad como criterio de verdad”.

Nosotros sabemos muy bien que, el capitalismo, ha perfilado dos sujetos, u objetos, de características peculiares, abstractas e iconográficas: el "homo oeconomicus", y el “saldo de caja de hoy”. El primero es la imagen de un hombre absolutamente racional, que actúa en beneficio de sus intereses económicos, y ello debería traducirse en el beneficio del resto de la población; el segundo, es la prioridad para tomar medidas económicas independientemente de su impacto sobre la humanidad, aun a costa de cualquier intento de planes socioeconómicos para el futuro. Ambos de han convertido en referentes obligados para los que deciden cómo llegar a lograr el bienestar del hombre, aún a expensas de la ausencia de valores fundamentales en su concepción. Urge empezar a iconizar un "homo oeticus", inventando una voz latina para contraponerla a la anterior, - "homo oeconomicus" -, y se me ocurre que, el medio para ello, teniendo en cuenta uno de los campos de aplicación de nuestras incumbencias profesionales, es la entidad sobre la que basa su curso de acción el capitalismo: la empresa.

- la empresa

Creo que nadie duda, ni critica, que el fin del capital es obtener ganancias. Pero, junto a ese fin, se instalan dos conceptos: que el éxito se mide por los resultados, y que las decisiones empresarias deben orientarse a lograr la mayor eficiencia en las operaciones, o productividad. Cuando estos componentes interactúan entre sí, sin comprometer ningún otro valor, se produce el vacío ético. Es casi comprensible, no aceptable, que se actúe así, cuando la acumulación de ganancias es un camino

para obtener espacios de poder, los que retroalimentan y "justifican" las prácticas no muy leales de la producción, y se actúa en un contexto donde operan mecanismos generalizados de impunidad, en los que vence el más fuerte, no necesariamente, el más correcto. Una encuesta Gallup, efectuada en septiembre de 1996, y que creo vigente, estableció que "el 58% de los argentinos pensaba que ser una persona honesta no servía, en el país, para alcanzar el éxito." (13)

La responsabilidad de instalar, o mantener, los valores éticos en las empresas, es de los niveles de conducción que están en la punta de la pirámide de la estructura organizativa. Es decir, de muchos de nosotros. Las actitudes que se tengan, se derraman sobre el resto de las personas que la integran; son imitadas, crean climas de seguridad, o inseguridad y, en definitiva, marcan el ambiente de control que tiene mucho que ver con la vida de la empresa. Podemos tener un aliado en el propio capital cuando, afectado por el vacío ético, concluya que necesita de comportamientos éticos para poder protegerse de los que atentan contra él, por contagio, cuando actúa deshumanizadamente. (14)

Centremos el enfoque en las personas: las empresas tienen los fines que desean sus socios mayoritarios. El capital y la empresa no tienen adjetivos calificativos. No son buenos ni malos. El capital no es inhumano, puede serlo el capitalista; a la "empresa" que le falta ética, no le falta en sí misma, sino por la conducta de sus administradores, de nosotros.

El profesional que se desempeña en las empresas puede liderar la instalación de actitudes morales dentro de ellas. Seguramente se les van a ocurrir muchas formas. Una de ellas es considerar, en las evaluaciones del personal, variables que midan sus valores éticos y, en forma concurrente, lograr un corredor ético entre las empresas y sus accionistas.

*

¿Cuál es nuestra pretensión como administradores de empresas?. ¿Cuál es nuestra escala de valores?. O, como ya nos preguntamos, ¿tenemos conductas morales diferentes según el ámbito en

que actuamos?. Es probable que nuestro desempeño, esté muy ligado a nuestra responsabilidad ética como integrantes del núcleo familiar.

*

- la familia

La relación entre nuestra conducta como miembros de la familia y como trabajadores, en este caso ejerciendo una profesión, es que, la segunda función, es una condición necesaria para la primera. Si somos responsables del futuro de la familia desde una concepción éticobiológica, o emotiva, el trabajo es una necesidad para ese fin, salvo que, por fortuna, fuésemos ricos. Es decir que, si nuestra prioridad es la familia, podríamos justificar, según las circunstancias, no ser éticos en otros ámbitos, porque debemos serlo en este.

Desde luego este no es un análisis de casos patológicos. No se trata de justificar, simplemente, todos los actos inhumanos o delictivos. Pero, esta relación entre la supervivencia de la familia y la necesidad de trabajar se contempla, cada vez menos, en el análisis estadístico entre el aumento de la delincuencia y la baja del ingreso en determinados sectores, sin dejar de observar que, las actitudes inmorales para lograr ingresos pecuniarios, no son privativas de las personas de menores recursos, caso contrario no nos hubiésemos preocupado de la ética del capital.

El ansia de poder, que ya señalamos, se une, en forma concurrente o paralela, a otro fenómeno: la cosificación, donde convertimos a otras personas, o somos convertidos, en objetos. ¿Cuál es el límite de la necesidad propia que justifique determinadas conductas?. ¿Cuál es el límite ético, en la posesión de cosas?.

Actuar deshumanizadamente en un ámbito, por que debo ser ético en otro; justificar la falta de ética, como capitalistas, simples trabajadores, o profesionales, - administrando empresas, o actuando en forma independiente -, porque tenemos como prioridad a la familia, es una razón que debemos resistir. Si no lo hacemos, justificaríamos, también, la postergación de la familia, en beneficio propio, porque “si yo no existo”, o “no estoy bien”, “no los puedo proteger”. Es como seguir, en la vida, el consejo de la azafata en los aviones: uno debe ponerse la máscara de oxígeno primero para poder ponérsela, después, a los niños.

Es necesario que seamos muy cuidadosos, y en lo posible, optemos por rechazar conductas de deshumanización presentes, basadas en el bienestar futuro.

- las normas

Si socialmente tenemos leyes que regularizan determinadas acciones en orden a una convivencia comunitaria, en la práctica de nuestras incumbencias, estamos sujetos a normas profesionales. Las regulaciones, en general, surgen como encuadres jurídicos de costumbres, ya sea apoyándolas, o combatiéndolas. En nuestro caso particular, encuentro que están dándonos argumentos éticos prácticos, que nos ayudan a crear marcos para nuestras relaciones cotidianas.

El Informe de Auditoría n° 5 nos recuerda que, “los miembros de la comunidad ...están afectados por la contabilidad”, y admite que pueda deberse a sesgos no intencionales que hacen que la información no sea preparada con objetividad “porque el que emite la información tiene un honesto optimismo o pesimismo sobre los eventos futuros”, lo que no implica que deba permitirse. Menos aún cuando, intencionalmente, “ ...incluye en la información un énfasis intencional para influenciar en cierto sentido a los usuarios de la información contable.” (15)

La ley 20.488, nos obliga a "cuidar que se cumplan los principios de ética que rigen el ejercicio profesional de Ciencias Económicas." (art. 21, inc. e.), e impone la existencia de Códigos de Ética y la aplicación de correcciones disciplinarias por su violación (art. 21, inc. j). Vigilar el cumplimiento de esos Códigos, es obligación del Tribunal de Ética quien se preocupa, tomando como referencia el vigente para el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia de Mendoza, no solo de "fiscalizar el correcto ejercicio de la profesión y el decoro profesional", como le impone la ley provincial n° 5.051, sino la "plena conciencia del sentimiento de solidaridad profesional" (art.6°), "proceder en forma digna, leal, veraz y de buena fe, sin amparar en ningún caso simulaciones ni prestar su concurso a operaciones incorrectas." (art.11), y advierte: "No firmará informes, pericias, dictámenes, ni certificaciones que no hayan sido preparados o revisados personalmente o bajo su directa vigilancia. Debe asegurarse de la corrección de sus manifestaciones y actuar con independencia de criterio." (art.12).

El "Dictamen n° 4" aprobado por el Instituto Técnico de Contadores Públicos, y por la Federación Argentina de Colegios de Graduados en Ciencias Económicas, allá por julio de 1973, ya señalaba que la "conducta del auditor externo debe ser tal que no permita que se exponga a presiones que lo obliguen a aceptar o silenciar hechos que alterarían la corrección de su Dictamen..." (punto 11.a)

Para los que no es suficiente inspiración los argumentos de los Códigos de Ética, ni suficiente presión la fiscalización de los Tribunales Éticos, existen sanciones penales y pecuniarias.

Por las pecuniarias, podemos advertir que "(...) El Tema de la responsabilidad civil por informaciones inexactas representa hoy, uno de los nudos centrales de la materia... (estos es) la responsabilidad extracontractual de los auditores frente a terceros por los daños producidos como consecuencia de una información inexacta negligentemente elaborada..." (16)

El Código Penal de la República Argentina, dentro del "Título XII: Delitos contra la fe pública", en el "Capítulo 5: De los fraudes al comercio y la industria", en el artículo 300, prevé prisión de seis meses a dos años a "el fundador, director, administrador, liquidador o síndico de una sociedad anónima o cooperativa o de otra persona colectiva, que a sabiendas publicare, certificare o autorizare un inventario, un balance, una cuenta de ganancias y pérdidas o los correspondientes informes, actas o memorias, falsos o incompletos o informare a la asamblea o reunión de socios, con falsedad o reticencia, sobre hechos importantes para apreciar la situación económica de la empresa, cualquiera que hubiere sido el propósito perseguido al verificarlo."

- la responsabilidad

Tenemos un campo particular para desarrollar conductas que se relacionen con marcos éticos trascendentes, ya sea ejerciendo nuestras habilidades en relación de dependencia, o en forma independiente.

En primer lugar, elijamos ser éticos como personas, - que incluye nuestra actuación como profesionales -, por aquello que hablamos de la ética egoísta. Esto es, los peligros de alternar comportamientos según el ámbito en que actuemos, conformando una cadena de prioridades (personales sobre familiares, familiares sobre profesionales, etc.). En todo caso somos seres humanos con ética, o sin ella.

Supongo que es superfluo señalar que el ser ético no pasa por tener actitudes impuestas por medidas punitivas que puedan existir, ya sean carcelables, monetarias, o de aislamiento social, entendiendo por tal el rechazo a la persona que nos ha perjudicado con su conducta. No se trata, simplemente, de asumir las conductas que nos obligan la sociedad a practicar y hacer practicar. Lo que

puede importarnos es tomar de la normativa aquello que nos ayude a construir los referentes de nuestra conducta y responsabilidad profesional.

De hecho, en Ciencias Económicas, hay prácticas donde el resultado de las decisiones es de un impacto extremadamente importante, y de total impunidad, aunque el resultado sea funesto. Tal es el caso, por ejemplo, con la implementación de planes económicos y, o, de políticas económicas, que influyen en el destino de pueblos enteros.

Más allá del caso particular de algún economista, nuestra profesión tiene, en general, una responsabilidad comunitaria, sea que al título se le adicione, o no, el adjetivo "público", sea que se trabaje, o no, en un ente gubernamental. La tiene por su ámbito de actuación, y por las consecuencias derivadas de su conducta.

Practicamos un servicio con responsabilidad social. Por eso decíamos en la introducción que es de nuestra incumbencia, también, la ética pública.

En línea con no adoptar actitudes éticas cambiantes y asociadas a las circunstancias, debemos convenir y crear el clima ético con nuestros colegas, o pares de cualquier profesión.

Elijamos apelar a principios fundamentales para establecer juicios de valor y prioridades en todas las ciencias, naturales y sociales, como base, implícita o explícita, para la sustentación de las conclusiones. Esto puede desentonar con lo que habitualmente se insiste en la cátedra, en el sentido de que los análisis deben ser objetivos, y para ello, no hay que influenciarlos con nuestras ideas. Con este criterio, no solo estamos cayendo en la ausencia de transmisión de valores, sino que distorsionamos las ciencias sociales, (económicas, políticas, sociológicas), rindiendo culto a la simple recopilación de datos, confundiendo las "bases de datos" con el conocimiento, la herramienta con el des-

tino, olvidándonos que somos seres humanos, y son seres humanos quienes van a estar influenciados por nuestras decisiones.

La especialización, o fractura del conocimiento, la existencia de “las dos culturas” (la separación de las ciencias y tecnologías, de las humanidades), hace cada vez más necesario un enlace, un común denominador, y este puede ser la actitud moral implícita o explícita en los análisis y en las conclusiones. La objetividad no está en contraposición con los valores. Es más, creo que es una obligación emitir opinión teniéndolos en cuenta.

Afirmar la conveniencia de que el sustento ético esté presente en nuestras conclusiones, cualquiera sea la ciencia, no implica dejar de aceptar, y aún considerar necesarios, la diversidad de opiniones, enfoques, escuelas, etc.

La ética profesional pasa, también, por la capacidad y el conocimiento para desempeñarnos como tales. ¿O acaso no constituye una falta de ética responsabilizarnos de tareas para las que no tenemos el discernimiento suficiente?. Como especialistas en ciencias económicas, se impone ejercer la profesión, una profesión social, teniendo en cuenta que nuestras conclusiones, nuestros informes, tienen impacto sobre personas.

No podemos ejercer la profesión sin ética. ■

NOTAS

- (1) Sopena G., "La honestidad, un valor en alza", La Nación, 06-02-2000, sección 7, pág. 3.
- (2) Calhoun, C., "La gerencia fija el clima ético", Enfoques, diciembre 1999, pág. 48.
- (3) Savater, F., "Ética para amador", 1999, pág. 71.
- (4) Hirschberger, J., "Historia de la filosofía", 1954, pág. 89.
- (5) Hirschberger, J., op. cit., pág. 205.
- (6) Hirschberger, J., op. cit., pág. 73.
- (7) Giner, S., "Una incierta victoria: la inteligencia sociológica", 1997, pág. 305.
- (8) Racionero, L., "Complementariedad de la cultura humanística y la ciencia", 1997, pág. 313.
- (9) Mosterín, J., "La muerte de los animales", 1997, pág. 63.
- (10) Sagan, Carl, "Los dragones del eden", 1982, pág. 81.
- (11) Sagan, Carl, op. cit., pág. 82.
- (12) Duby G., "Lección del pasado", Textos para Pensar, 1996, pág. 71.
- (13) de Vedia, B. "La crisis ética", La Nación on line, 04/10/99.
- (14) Etkin, J., "Bases ideológicas del vacío ético en las organizaciones", Enfoques, febrero 2000, pág. 52.
- (15) Lattuca A.J., Mora, C. A., y otros, "Informe de Auditoría nº 5", 1988, pág. 44.
- (16) De Lorenzo, M. F., "La responsabilidad civil de los auditores frente a terceros", Enfoques, noviembre 1999, pág. 48.

BIBLIOGRAFIA

- Abraldes, S. F., "Delito de balance falso", Enfoques, Ed. La Ley, Buenos Aires, febrero 2000.
- Barazzutti, Luis, "Ética pública y sociedad pluralista", Ed. Biblos, Buenos Aires, 1999.
- Calhoun, C., "La gerencia fija el clima ético", Enfoques, Ed. La Ley, Buenos Aires, diciembre 1999.
- De Lorenzo, M. F., "La responsabilidad civil de los auditores frente a terceros", Enfoques, Ed. La Ley, Buenos Aires, noviembre 1999.
- Duby G., "Lección del pasado", Textos para Pensar, Ed. Perfil, Buenos Aires, 1996.
- Eco, U., "Rápida utopía", Textos para Pensar, Edt. Perfil, Buenos Aires, 1996.
- Etkin, J., "Bases ideológicas del vacío ético en las organizaciones", Enfoques, Ed. La Ley, Buenos Aires, febrero 2000.
- Giner, S., "Una incierta victoria: la inteligencia sociológica", Ed. Debate, Madrid, 1997.
- Gonzalo Casas, M., "Introducción a la filosofía", Ed. Gredos, Madrid, 1967.
- Hegel, G.F., "Enciclopedia filosófica", Ed. Libertad, Buenos Aires, 1944.
- Hirschberger, J., "Historia de la filosofía", Ed. Herder, Barcelona, 1954.
- Larriva, W.F., y Pochettino, H., "El Fraude en las organizaciones empresariales modernas", Enfoques, Ed. La Ley, Buenos Aires, enero 2000.
- Marina, J. A., ¿Qué son y qué se sabe de los sentimientos?, Ed. Debate, Madrid, 1997.
- Mosterín, J., "La muerte de los animales", Ed. Debate, Madrid, 1997.
- Racionero, L., "Complementariedad de la cultura humanística y la ciencia", Ed. Debate, Madrid, 1997.
- Russell, B., "Ensayos impopulares", Ed. Edhasa, Barcelona, 1985.
- Sagan, Carl, "Los dragones del eden", Grijalbo, Buenos Aires, 1982.
- Sanchez Ron, J. M., "Más allá de las dos culturas", Ed. Debate, Madrid, 1997.
- Savater, F., "El desafío moral de la alegría", Ed. Debate, Madrid, 1997.
- Savater, F., "Ética para amador", Ed. Ariel, Barcelona, 1999.

Savater, F., "Individualismo y tribu", Textos para pensar, Ed. Perfil, Buenos Aires, 1996.

Schopenhauer, A., "Fragmentos sobre la historia de la filosofía", Ed. Aguilar, Buenos Aires, 1966.

Tipler, F. J., "La física de la inmortalidad", Ed. Alianza, Buenos Aires, 1996.

Indice

INDICE

INTRODUCCIÓN	pág. 1
PARTE I - Características del mercado financiero argentino	pág. 3
PARTE II- Antecedentes institucionales sobre garantía para ahorristas	pág. 6
PARTE III- Garantía de los depósitos	pág. 10
3.1 Funciones y atribuciones de SEDESA	pág. 12
3.2 Normas de aplicación	pág. 13
3.3 Nueva información al público	pág. 18
3.4 Mayor intervención de la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias	pág. 20
PARTE IV- Legislación comparada	pág. 22
4.2 República Oriental del Uruguay	pág. 23
4.1 República de Chile	pág. 24
4.3 Estados Unidos de Norteamérica	pág. 26
REFERENCIAS	pág. 28
GRAFICOS Y CUADROS INDICATIVOS	pág. 29-31
RESUMEN	pág. 32
CONCLUSIONES	pág. 34

Introducción.

La necesidad de un régimen de garantía para los depósitos de ahorristas en las entidades financieras ha sido reconocida universalmente, en la medida que las dificultades de las mismas no sean trasladadas al resto del sistema. Conceptualmente puede expresarse que entidades financieras son las empresas que, con autorización del Banco Central y de manera habitual, realizan transacciones de intermediación entre la oferta y la demanda pública de recursos financieros. Se trata de un servicio público no divisible que requiere autorización y fiscalización estatal como parte de un orden jurídico que excluye la discrecionalidad y arbitrariedad. En un Estado democrático constitucional, la función del mismo es proveer las condiciones pertinentes para el bienestar terrenal de la comunidad a través de la legislación vivencial, para lo cual tiene facultades de actuar sobre las relaciones de intercambio que forman el marco institucional de la nación.

Establecer un sistema d garantía para los depositantes pertenece al área de la política monetaria, que es rama de un tronco mayor llamado política económica, la cual integra la política general del gobierno en funciones. El objetivo prioritario de la política monetaria es preservar el valor de la moneda, como símbolo de dignidad y soberanía. Con la preservación del valor de la moneda se aspira a evitar, o al menos atenuar, las perturbaciones ocasionadas por los fenómenos monetarios en el desenvolvimiento de los negocios, protegiendo el poder adquisitivo de la insignia, ya que de él dependen los precios y, por ende, las posibilidades económicas de los distintos sectores de la población. Las unidades económicas individuales y naturalmente las empresas, adoptarán sus decisiones a partir de las funciones del dinero en la economía. A su vez la política económica procura el crecimiento de la economía, reduciendo las desigualdades en la

distribución de bienes y servicios. En todos los casos, la palabra "política" se interpreta como el arte de lo posible.

Por lo expuesto precedentemente interpretamos que diseñar un programa para garantizar los depósitos de ahorristas en el sistema financiero es una decisión específica de la política monetaria que adquiere un rango de interés nacional por la transcendencia del ahorro en las relaciones macroeconómicas. Con tal motivo, nos hemos propuesto en el presente trabajo analizar y divulgar sus antecedentes desde la creación del Banco Central de la República Argentina hasta la vigencia normativa en la iniciación del año dos mil, luego de las sucesivas reformas aplicadas, en la convicción de que sus características autorizan a encuadrarlo en el temario previsto por el Area VII ítem 7.1.3 a desarrollar en el 13° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas previsto para los días 25 al 28 de octubre del 2000 en la ciudad de Bariloche.

Nuestro compromiso temático incluye asimismo, un resumido análisis sobre las disposiciones legales de similar naturaleza vigentes en algunos países americanos, con la especial prevención de que ello no conlleva en modo alguno la intención de emitir opinión valorativa acerca de los fundamentos político-filosóficos que inspiraron a las respectivas autoridades de esos países.

PARTE I - CARACTERISTICAS DEL MERCADO FINANCIERO

En una economía monetaria los agentes económicos, según las distintas propensiones al ahorro y al consumo, pueden ser deficitarios o superavitarios. Las unidades de gasto con superávit tienden a obtener alguna utilidad de sus excedentes, transfiriendo poder de compra a las unidades de gasto con déficit. Dichas transferencias se realizan mediante instrumentos financieros que poseen distintas modalidades en cuanto a sus vencimientos, liquidez rentabilidad, riesgo y persona emisora. Las instituciones financieras facilitan el intercambio de instrumentos financieros y a su vez crean otros nuevos reduciendo los costos que implicaría un intercambio directo. El acercamiento de unidades superavitarias y deficitarias, el intercambio de instrumentos y la intermediación de las instituciones financieras se lleva a cabo en los mercados financieros cuya función, al igual que cualquier otro mercado, es establecer los precios -tasa de interés- y las cantidades - agregados monetarios -.

Este mercado financiero admite una división en: a) mercado de dinero o monetario, que opera en el corto plazo, y b) mercado de capitales que opera en el mediano y largo plazo. Cada mercado tiene sus propios instrumentos y distintos operadores. Inicialmente esta división fue mas clara, pero desde el comienzo de la década de los noventa ha ido perdiendo importancia. En el mercado monetario el operador clásico es el banco comercial y sus instrumentos tradicionales son los cheques y certificados de depósito. En el mercado de capitales los instrumentos utilizados son los títulos valores (acciones, debentures, títulos públicos, obligaciones negociables, etc.) y sus operadores clásicos son los agentes bursátiles, extrabursátiles o de mercado abierto y las sociedades de bolsa.

En la iniciación del año dos mil encontramos que los bancos de inversión y también los bancos comerciales intervienen como operadores en el mercado de capitales. La gran banca comercial actúa asimismo como agente colocadora, intermediaria y financiadora de emisiones de

bonos de deuda que realizan las empresas, y aún garantizando dichas emisiones. Pero además recurren a la emisión de tales bonos en forma directa como un medio de obtener recursos prestables al mediano y largo plazo. Normalmente los instrumentos con que operan los bancos son de distintos plazos, y su actuación se caracteriza por "transformar" esos plazos, sea tomando recursos a muy corto plazo y utilizándolos en transacciones de plazos mayores, o descontando documentos comerciales a sus clientes con lo cual tales documentos se transforman en depósitos a la vista en cuenta corriente, lo que significa modificar su liquidez.

Dentro de las instituciones financieras los bancos comerciales se distinguen por representar una gran proporción sobre los préstamos totales de la economía, teniendo en cuenta que parte de su pasivo - los depósitos a la vista - se utiliza como medio de pago en la economía, a través de su capacidad para crear dinero secundario mediante el cheque, a lo que pueden agregarse los depósitos por pago de servicios públicos y transferencias electrónicas de fondos. Todo esto permite afirmar que los bancos proveen así de un mecanismo de pagos a la economía, como un servicio esencial a su existencia en la sociedad actual.

Podemos concluir pues expresando que las funciones del sistema financiero en una economía son:

- 1) contribuir a la creación de un mecanismo de pagos para las transacciones económicas;
- 2) canalizar recursos hacia inversiones productivas, financiando proyectos que por su naturaleza requieren asistencia crediticia para cubrir el desfasaje en el tiempo entre la producción y el consumo;
- 3) Transformar los plazos y liquidez de los instrumentos financieros;
- 4) mutualizar y reducir los riesgos de los inversores y ahorristas.

Cada país organiza su sistema bancario y financiero dictando las normas jurídicas reguladoras, determinando los derechos y obligaciones de las personas físicas y jurídicas que realizan dicha actividad. Las entidades financieras no actúan aisladamente, sino coordinadas en un sistema que tiene su vértice en un organismo estatal, con diferentes grados de autonomía en los diversos países.

Con posterioridad a la Primera Guerra Mundial y después de la Conferencia de Bruselas de 1920, se expandió la idea de que cada país organizara jurídicamente la actividad bancaria y creara un sistema de banca central como eje rector de su desenvolvimiento. Así es como en nuestros días todos los países tienen algún tipo de organización jurídica, con un ente que monopoliza la emisión de dinero, sin propósito de lucro, ejerciendo la supervisión del sistema bancario y financiero. Esta potestad reguladora no es sino el ejercicio de lo que se ha denominado "soberanía monetaria", que parte de una base fundamental: la moneda es creación del soberano, es decir el Estado.

PARTE II: ANTECEDENTES INSTITUCIONALES SOBRE GARANTIA PARA AHO- RRISTAS

La carta orgánica del Banco Central de la República Argentina, fundado en 1935, sobre el proyecto de un autor inglés preveía el respaldo estatal a los depósitos en los bancos, en condiciones de garantía total, gratuita e ilimitada. Hasta 1978 no se manifestaron dificultades por insolvencia de entidades financieras.

A partir de aquella época, el mercado monetario, como otras instituciones económicas y financieras asumieron un rumbo sinuoso en su funcionamiento dando lugar a numerosos sucesos que no se aclararon y sancionaron adecuadamente, siempre en perjuicio de la masa de dinero público.

Para la mayoría de los estudiosos del tema, las causa residen en la modalidad de aplicación de la Ley de Entidades Financieras vigente desde el 1/6/1977, y la influencia de la denominada "Cuenta de Resulación Monetaria" establecida por Ley 22051/981 a las que posteriormente se agregaría otra ley con destacados efectos sobre las entidades financieras - 22529- identificada como " Consolidación de Entidades Financieras".

Por vigencia de la primera, el Estado entra a participar en el mercado monetario compitiendo en la toma de recursos con las empresas y los particulares. Una buena ejemplificación puede efectuarse recordando que las autopistas de Capital Federal fueron trazadas con fondos obtenidos en estas condiciones, y que por su monto aparecen notablemente significativas para el nivel de endeudamiento público. Por normas del mismo instrumento legal se partió de un encaje legal equivalente al cuarenta y cinco por ciento, a todas luces muy elevado, y sin discriminar depósitos en cuenta corriente y a plazos. Por su parte la Ley 22051 transformó la garantía a los depósitos en onerosa, parcial y optativa; la cobertura existía sobre un porcentaje del capital, independientemente del monto de las imposiciones.

Para sintetizar la normativa y efectos de la tercera ley citada precedentemente -22529- podemos señalar que esencialmente consistió en lo siguiente:

a) Las entidades bancarias debían financiar hasta el cincuenta por ciento de las deudas de sus clientes vinculados al 30 de abril de 1981, sin distinciones ni discriminaciones;

b) el Estado, vía Banco Central, se haría cargo del noventa por ciento de esa deuda refinanciada, si la misma se tornase incobrable;

c) el mecanismo así establecido, significó un verdadero salvavidas para empresas y bancos, aunque a consta de emitir títulos públicos de deuda a tasas cada vez mayores, incrementando el déficit cuasifiscal.

A partir del mes de abril de 1985, entra en vigencia un nuevo mecanismo para garantía con sentido inverso: los depósitos menores tenían un porcentaje mayor de cobertura, que se reducía proporcionalmente para las sumas de montos crecientes.

Con fecha 15/10/1991 el Banco Central dispone una nueva modificación en el mecanismo de garantía para ahorristas: crear un Fondo Especial aportando cincuenta millones de dólares mas el tres por diez mil sobre el efectivo mínimo, que las entidades adheridas debían contribuir. Siendo optativo el sistema, resultaron beneficiados los grandes bancos que con mayores depósitos no adhirieron al nuevo régimen, que tenía carácter transitorio, mientras estaba a estudio la nueva Carta Orgánica del Banco Central.

La iniciación del descalabro mayor tuvo lugar con la quiebra del Banco de Intercambio Regional en marzo de 1980 que era la estrella del sistema financiero: contaba con cien sucursales en el país y una en Nueva York. Resultaron perjudicados cincuenta mil ahorristas y el Banco Central debió desembolsar un mil cien millones de dólares para reintegrar depósitos en pesos.

Con menos estridencia pero siempre con las mismas consecuencias financieras a cargo de la comunidad toda, siguieron el mismo camino durante la llamada "década perdida" unas doscientas entidades financieras. El Banco Central, que es decir la sociedad, destinó durante ese período diez mil millones de dólares para devolución de depósitos a ahorristas, redescuentos impagos a entidades liquidadas y adelantos para sufragar indemnizaciones al personal, además de honorarios a peritos liquidadores designados por el propio Banco Central.

El Banco Central fue cómplice de esta política, porque también financiaba el gasto público con emisión sin respaldo alimentando el envilecimiento sistemático y depreciación de la moneda nacional, con las consecuencias inflacionarias posteriores conocidas y la degradación de la estructura económica argentina en el contexto de las naciones.

En los primeros años de la década de los noventa el Congreso de la Nación aprueba dos instrumentos legales de transcendencia relacionados con el tema que nos ocupa: la Ley de Convertibilidad 23928/91 cuyo artículo 4° establece el respaldo total de la base monetaria en oro y reservas internacionales, criterio que es incompatible con un régimen de garantía de los depósitos por parte del Banco Central. Asimismo, el órgano legislativo pone en vigencia la Ley 24.144/92 referida a la nueva Carta Orgánica del ente monetario, en cuyo artículo 19 inc. "k" se establece la prohibición para el banco de otorgar garantías especiales que directa o indirectamente, implícita o explícitamente, cubran obligaciones de las entidades financieras, "incluso las originadas en la captación de depósitos".

Desde la óptica social, y hasta iniciada la década de los '90, el ámbito de la banca privada argentina ha seguido el estilo italiano: grupos familiares controlando el negocio, con poca vocación de evolucionar hacia la envergadura de grandes bancos. Estas características y las nuevas exigencias del Banco Central para adecuarse al proceso de liberalización financiera que se estableció, fueron algunas de las causas que motivaron la venta de numerosos bancos privados a

grupos multinacionales que llegaron al país con experiencia administrativa y tecnología muy apta para la banca de servicios que rápidamente se incorporó al sistema financiero nacional.

Con reformas al texto original, algunas por ley y otras mediante decreto, se ha iniciado el año dos mil en una situación de bimonetarismo: el peso como moneda de curso legal y dolarización de hecho. En una mezcla de asombro y sorpresa, nos queda para reflexionar lo expresado por el presidente del BCRA, o sea la máxima autoridad del ente responsable de preservar el valor de la moneda, quien manifestó en el Congreso Nacional en mayo de 1999, que "Argentina no tiene moneda porque el peso no es una unidad de cuenta ni reserva de valor en el mediano y largo plazo".

PARTE III: GARANTIA DE LOS DEPOSITOS

En abril de 1995 el BCRA dispuso la suspensión de cinco bancos nacionales, algunos de los cuáles terminaron finalmente liquidados y en esta época inicial del año 2000, miles de ahorristas continúan esperando el reintegro de sus depósitos.

Tales circunstancias dejaron pocas dudas acerca de que la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias no estaba cumpliendo con la eficacia requerida la función preventiva que le asigna la Ley 24.144; que no se registraba la situación de que un banco puede estar poniendo en peligro el dinero que le han confiado sus clientes si presta un gran porcentaje de su cartera crediticia a un solo deudor; igualmente si presta dinero a una empresa vinculada con el mismo grupo económico de que forma parte, o si no califica acertivamente la capacidad de pago, por mencionar algunas posibilidades. Determinada entidad financiera suspendida y posteriormente liquidada había recibido un importante redescuento poco tiempo atrás; otra había sido autorizada por el Central para adquirir parte del paquete accionario de un banco provincial privatizado.

Solamente cuatro días posteriores a la fecha de suspensión citada, es decir el 18 de abril de 1995 se publica en el Boletín Oficial la Ley N° 24.485, cuyo primer artículo textualmente expresa: " Créase el Sistema de Seguro de Garantía de los Depósitos que será limitado, obligatorio y oneroso, con el objeto de cubrir los riesgos de los depósitos bancarios, en forma subsidiaria y complementaria al sistema de privilegios y protección de depósitos establecido por la Ley de Entidades Financieras, sin comprometer los recursos de Banco Central de la República Argentina ni del Tesoro Nacional. Facúltase al Banco Central de la República Argentina a organizar y poner en funcionamiento el sistema."

En el mismo año se dicta el Decreto 540/95 reglamentando la norma legal, y posteriormente hubo modificaciones a través de los decretos 1292/96 y 1127/98, que aumentó el tope de la

garantía hasta \$30.000 para todos los depositantes. Esto implica que quienes posean depósito por más de \$500.000 también tienen derecho a ese monto de garantía. En la norma anterior eran considerados inversores y no ahorristas. También este decreto modificó la mecánica de cálculo de la tasa de referencia. Las disposiciones en lo pertinente establecen lo que a continuación se detalla:

1) Créase el "Fondo de Garantía de los Depósitos" (FGD) con la finalidad de cubrir los depósitos bancarios con el alcance previsto en el presente Decreto.

2) Dispónese la constitución de la sociedad "Seguro de Depósitos Sociedad Anónima" (SEDESA) con el objeto exclusivo de ejercer las funciones de fiduciario del contrato de fideicomiso que oportunamente se celebre entre SEDESA y el Estado Nacional, a través del Banco Central de la Republica Argentina para administrar el FGD".

3) Las entidades financieras autorizadas para operar en la Republica Argentina deberán integrar el FGD con un aporte normal mensual que determinará el Banco Central de la Republica Argentina entre un mínimo de cero coma cero quince por ciento (0,015%) y un máximo de cero coma cero seis por ciento (0,06%) del promedio de los saldos diarios de los depósitos en pesos y en moneda extranjera constituidos en las entidades financieras, y con los aportes adicionales que el Banco Central de la Republica Argentina establezca para cada entidad en función de los indicadores de riesgo que estime apropiados. En ningún caso el aporte adicional podrá superar el equivalente a un aporte normal.

4) A los fines del cálculo del promedio de saldos diarios de los depósitos en pesos y en moneda extranjera, quedan excluidos los depósitos correspondientes a las cuentas oficiales nacionales abiertas en el Banco de la Nación Argentina.

En uso de las facultades otorgadas por la ley 24.485 el BCRA emite la comunicación "A" 2807 fechada 19/11/98, organizando el funcionamiento del sistema de garantía a los depósitos de ahorristas, y sus normas de aplicación, cuya síntesis puede expresarse en el orden siguiente:

3.1- Funciones y atribuciones de SEDE S.A.:

SEDESA podrá realizar, de acuerdo a las normas legales precedentemente enumeradas, las siguientes operaciones con los recursos del FGD:

3.1.1- Efectivizar la cobertura de la garantía a los depositantes, con los límites y condiciones que se establecen en el presente y en sus normas reglamentarias, complementarias y aleatorias.

3.1.2- Efectuar aportes de capital, aportes no reembolsables o préstamos a:

3.1.2.1- Las entidades financieras que estén sujetas a un plan de regularización y saneamiento y a los efectos de apoyar el cumplimiento del mismo;

3.1.2.2- Las entidades financieras que adquieran activos y asuman a su cargo el pago de los depósitos a otra entidad sometida al régimen del Artículo 35 bis y concordantes de la Ley de Entidades Financieras, cuando ello fuere conveniente para compensar la insuficiencia de dichos activos respecto a la totalidad de los depósitos transferidos; o

3.1.2.3- Las entidades financieras absorbentes o adquirentes de entidades financieras en el marco de un plan de regularización y saneamiento.

3.1.3- Celebrar con entidades financieras que adquieran activos y asuman a su cargo el pago de los depósitos de otra entidad sometida al régimen del Artículo 35 bis y concordantes de la Ley de Entidades Financieras, un contrato de opción de venta a favor de la entidad adquirente sobre todos o parte de los activos transferidos.

3.1.4- Adquirir depósitos de bancos suspendidos bajo el Artículo 49 de la Carta Orgánica del Banco Central (Ley 24.144) hasta los montos de la garantía previstos en el Artículo 13 del presente Decreto, subrogándose en los derechos de los depositantes.

3.1.5- Contraer obligaciones con cargo al FGD, en su carácter de administradora del mismo, y con la garantía de todas las entidades financieras aportantes, por hasta un monto equivalente a dos (2) años de los flujos totales de aportes actuales, incluyendo el aporte en efectivo y los que puedan efectuarse con garantías de las entidades financieras de acuerdo a la normativa aplicable.

La garantía a otorgar por las entidades financieras se determinará por los importes que individualmente le correspondan y será a primer requerimiento y en las condiciones y formalidades que al respecto establezca el Banco Central de la Republica Argentina.

3.1.6- Realizar, mantener o financiar programas de pase con bancos del exterior que tengan por finalidad contribuir a la estabilidad del Sistema Financiero, con la previa conformidad del Banco Central de la Republica Argentina y con cargo al FGD.

3.2- Normas de aplicación del sistema de seguro de garantía de los depósitos

La comunicación "A" 2807 contiene también la aplicación operativa del nuevo sistema, de acuerdo a la siguiente enunciación:

3.2.1- Aporte normal:

Las entidades comprendidas en la Ley de Entidades Financieras deberán destinar mensualmente al Fondo de Garantía de los Depósitos un aporte normal equivalente al 0,03% de su promedio mensual de saldos diarios de los depósitos, registrado en el segundo mes inmediato anterior. A estos fines el Banco de la Nación Argentina se ajustará a lo dispuesto en el segundo párrafo de artículo 6° del Decreto 540/95 (texto según Decreto 1292/96 - artículo 3°).

3.2.2- Aporte Adicional:

Además del aporte normal a que se refiere el punto 3.2.1, las entidades deberán efectuar un aporte adicional diferenciado según sea el resultado que se obtenga de la ponderación indicada en el punto 3.7.

3.2.3- La calificación asignada a la entidad según la evaluación efectuada por la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias.

3.2.4- La relación de exceso de integración de responsabilidad patrimonial computable respecto de la exigencia de capital mínimo. A este efecto, a la responsabilidad patrimonial computable se adicionarán las provisiones por riesgos de incobrabilidad constituidas en exceso de los mínimos establecidos en las normas sobre clasificación de deudores y provisiones mínimas por incobrabilidad.

3.2.5- La calidad de la cartera activa mediada por:

3.2.5.1- Provisiones mínimas exigidas por riesgo de incobrabilidad respecto de las financiaciones.

3.2.5.2- Activos computables para determinar el capital mínimo exigido, ponderados según lo establecido en las normas sobre capitales mínimos de las entidades financieras, respecto de los activos totales.

El aporte adicional que surja por aplicación de los aludidos factores no podrá superar una vez el aporte normal.

3.2.6- Integración de los aportes

Los aportes deberán ser ingresados a más tardar el día 12 del mes al que correspondan, en la cuenta que designe SEDESA, conforme al régimen operativo aplicable en la materia.

El Banco Central podrá debitar de oficio, de la cuenta corriente abierta en esta Institución, los aportes normales, adicionales o anticipados que no sean integrados oportunamente.

En el caso de que no se disponga de información actualizada para establecer la base de cálculo pertinente, el importe se determinará en función de los últimos datos disponibles, incrementando en 10% la base que se obtenga.

3.2.7- Alcances de la garantía

3.2.7.1- Depósitos comprendidos

Se encontrarán alcanzados con la cobertura que ofrece el sistema, los depósitos en pesos y en moneda extranjera constituidos en las entidades participantes bajo la forma de:

- Cuenta corriente;
- Caja de ahorros;
- Plazo fijo;
- Especiales (punto 4. del Capítulo I de la Circular OPASI-2);
- Inversiones a plazo (Comunicación "A" 2482 y complementarias);
- Saldos inmovilizados provenientes de los conceptos precedentes.

3.2.8- Exclusiones

3.2.8.1- Los depósitos a plazo fijo transferibles cuya titularidad haya sido adquirida por vía de endoso, aún cuando el último endosatario sea el depositante original.

3.2.8.2- Las imposiciones captadas mediante sistemas que ofrezcan incentivos o estímulos adicionales a la tasa de interés convenida, cualquiera sea la denominación o forma que adopten (seguros, sorteos, turismo, prestación de servicios, etc.).

3.2.8.3- Los depósitos en que se convengan tasas de interés superiores a las de referencia, que son difundidas periódicamente por el Banco Central para los depósitos a plazo fijo y los saldos de cuentas a la vista (cuenta corriente y caja de ahorros) por medio del "STAF", determinadas sumando dos puntos porcentuales anuales al promedio móvil de los últimos cinco días hábiles bancarios de las tasas pasivas que surjan de la encuesta que realiza el Banco Central.

3.2.9- Cobertura. Monto y formalidades

3.2.9.1- La garantía cubrirá la devolución del capital depositado y de sus intereses, devengados hasta la fecha de revocación de las autoridades para funcionar o hasta la fecha de suspensión de la entidad por aplicación del artículo 49 de la Carta Orgánica del Banco Central, si esta medida hubiera sido adoptada en forma previa a aquella, sin exceder -por ambos conceptos- de \$30.000.

3.2.9.2- En las cuentas e imposiciones constituidas a nombre de dos o más personas, el límite de garantía será de \$30.000, cualquiera sea el número de personas titulares, distribuyéndose proporcionalmente el monto de la garantía que corresponda entre los titulares.

3.2.9.3- El total garantizado a una persona determinada, por acumulación de cuentas y depósitos alcanzados por la cobertura, según lo previsto precedentemente, no podrá superar el límite de \$30.000 establecido en el artículo 13 del Decreto 540/95, (texto según decreto 1127/98).

3.2.9.4- SEDESA rechazará o pospondrá hasta su reconocimiento judicial el pedido de cobertura por aplicación de este régimen de garantía cuando los depósitos no reúnen los requisitos establecidos en las normas aplicables o cuando los depositantes no exhibieren títulos material o formalmente válidos.

3.2.9.5- SEDESA podrá requerir, previo a la liquidación de la garantía, que los depositantes justifiquen el origen y disponibilidad de los fondos depositados a través de constancias que demuestren la verosimilitud de los mismos y/o que se haya constatado el efectivo ingreso de los fondos a la entidad respecto de cada operación alcanzada por el régimen.

Además, la citada sociedad deberá formular la pertinente denuncia cuando advierta irregularidades o un ilícito penal tendiente a obtener el cobro indebido de la garantía.

3.2.10- El aporte normal se corregirá según el resultado que arroje para cada entidad un índice que fluctuará entre 1 y 2.

Dicho índice se construirá en función de los factores que mas adelante se expondrán.

3.2.11- Instrumentación

En todos los documentos representativos de las operaciones pasivas (certificados, boletas de depósito, resúmenes de cuenta, etc.) deberá constar, en forma visible e impresa al frente o al dorso de ellos, la siguiente leyenda:

"Los depósitos en pesos y en moneda extranjera cuentan con la garantía de \$30.000. En las operaciones a nombre de dos o más personas, la garantía se prorrata entre sus titulares. En ningún caso, el total de garantía por persona podrá exceder de \$30.000, cualquiera sea el número de cuentas y/o depósitos. Ley 24.485, Decreto 540/95 y Com. "A" 2337 y sus modificatorios y complementarios. Se encuentran excluidos los captados a tasas superiores a las de referencia y los que hayan contado con incentivos o estímulos especiales adicionales a la tasa de interés."

En caso de que se presente alguna de las situaciones citadas en último lugar, corresponderá colocar en forma visible en el frente de los documentos la siguiente leyenda:

"Depósito sin garantía"

Las entidades deberán mantener a disposición de su clientela los textos completos de la Ley 24.485, del Decreto 540/95 (texto actualizado) y de la Comunicación "A" 2337, sus modificatorias y complementarias.

Además, en la publicidad que realicen las entidades financieras, relacionada con los depósitos que capten, deberá consignarse la existencia de una garantía limitada para su devolución.

En las pizarras en donde se informen las tasas ofrecidas a la clientela deberá transcribirse en forma visible los alcances de la garantía (tipo de depósitos comprendidos, porcentaje y monto garantizados, excepciones, etc.).

Hasta tanto se cuente con los nuevos documentos que contengan las leyendas en forma impresa, la exigencia podrá cumplirse mediante la colocación de sellos con las siguientes expresiones: "Los depósitos cuentan con una garantía limitada para su devolución. Ley 24.485, Decreto 540/95 y Com. "A" 2337, sus modificatorios y complementarios" o "Depósito sin garantía", según corresponda.

3.3- Nueva información al público

Con motivo de las presuntas fallas en el control de las entidades financieras por parte de la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias durante la llamada "crisis del tequila" y la suspensión simultánea de cinco bancos en abril de 1995 que antes hemos señalado, quedaron dudas acerca de la eficacia en las tareas de prevención que la Carta Orgánica del Banco Central legisla en sus artículos 43 a 54. Por ello, la autoridad monetaria emitió el Comunicado N° 27226/96 conteniendo las denominadas reglas BASIC, que representan un nuevo sistema de requerimientos que deberán cumplir los bancos para brindar al público mayor información y se-

guridad sobre sus colocaciones de fondos monetarios en el sistema financiero. Qué significa esto?. Cada una de las letras indicadas tiene una significación atribuida por el Central, que en la jerga bancaria implican lo siguiente:

B: *bonos*. Todas las entidades financieras deberán colocar títulos de deuda propios en el mercado internacional por un monto equivalente al 2% de sus depósitos (pesos y dólares); el plazo promedio no podrá ser inferior a dos años, con actualización permanente de los saldos. Como resultado del "lobby" de los afectados, esta disposición demoró dos años su entrada en vigencia.

A: *auditoría*. Existe en el Central un listado de auditores que pueden firmar los balances de los bancos. Además de contar con títulos habilitantes, estas personas deben suministrar una garantía cuyo valor está en función del capital controlado. Con las nuevas normas, tendrán que actuar con mayor independencia hacia la Superintendencia de Bancos, que le permitirá mas información. Para ello, el Central emitió un manual que guiará el trabajo de los auditores, de donde surge que "no solo deberán verificar los números presentados por la entidad, sino investigar profundamente si esos números reflejan apropiadamente las actividades del banco". El profesional que no acate esas normas será eliminado del listado.

S: *superintendencia*. Se profundizarán los controles del denominado sistema CAMEL, referido al capital propio exigido a las entidades financieras de acuerdo a los riesgos asumidos en su operatoria. Como parte integrante de nuestro trabajo para el Congreso, este mecanismo será expuesto en el rubro siguiente, individualizado como III.3.4.

I: *Información al público*. El público tendrá acceso a mayor información de los bancos. El objetivo de la autoridad monetaria es

que los depositantes menos sofisticados puedan conocer los riesgos que asumen cuando realizan depósitos en un banco.

C: *calificación*. Se procuraba que todas las entidades financieras cuenten a mediados del año 1997 con la calificación de cuanto menos una calificadora de riesgos suficientemente acreditada, y la obligación de hacerla conocer al público que lo requiera.

3.4- Mayor intervención de la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias.

El marco referencial de la tarea que nos ocupa se apoya en la convicción de que el valor de una moneda no depende de una definición legal sino de la confianza que inspira. Si el Estado se atribuye la potestad de asumir el monopolio para la emisión de moneda de curso legal, también le corresponde organizar el control y fiscalización de una actividad económica tan particular como es la del sistema financiero, en la situación que maneja los recursos monetarios de la comunidad. La dimensión de tal responsabilidad motivó que la Unión Europea aconsejara a los países miembros, ya en 1977, adoptar un sistema de autorización previa para el ejercicio de la actividad bancaria con precisos requisitos y condiciones mínimas. Por su parte, el Banco de Basilea aconsejó imponer a los bancos la exigencia de un capital propio no inferior al ocho por ciento sobre los activos de riesgo, y limitar su participación en empresas que no pertenezcan al sector bancario ó financiero.

Siguiendo esta línea argumental, podemos desatacar que existe una diferencia fundamental entre la empresa financiera y otros tipos de empresas en la medida que el capital propio no guarda relación directa con el nivel de solvencia. Ello es así por dos razones: a) la mayor parte de esos recursos se encuentran ocupados en inmuebles, instalaciones, mobiliario, tecnología,

es decir el soporte de la operatoria realizada; b) la empresa bancaria posee una alta capacidad de endeudamiento. Solvencia equivale a confiabilidad en cuanto a las posibilidades de cobro de crédito.

En tal entendimiento el Banco Central ha elaborado un indicador específico que denomina Responsabilidad Patrimonial Computable que esencialmente depende de dos elementos: relación entre depósitos y créditos, y los riesgos que presentan esos créditos en cuanto a su recupero. Consecuentemente, la autoridad monetaria, en el rigor matemático de su aplicación, prescindir de los conceptos de capital social, sus aumentos y disminuciones, considerando que la parte del Activo representada por las inmovilizaciones antes enunciadas no integran valores representativos de solvencia para los depositantes de dinero. Al mismo efecto, tampoco se considera capital propio las participaciones en otras empresas controladas o no, ni los bienes inmateriales.

La cuestión de fondo que aborda la aplicación de este sistema CAMEL es asignar obligatoriamente un capital mínimo a cada banco, en función de los riesgos que asuma en su operatoria, a partir de la información mensual que todas las entidades financieras deben remitir al Banco Central, y a partir de esta base, determinar el cálculo de los aportes al Fondo de Garantía de los depósitos que serán exigibles a cada entidad.

En la República Argentina la autoridad monetaria ha fijado este importe en el 11,5% sobre los activos de riesgo. En países como España, Alemania, Inglaterra, EE.UU. y algunos otros, se aplica el guarismo sugerido por el Banco de Basilea que es el 8%.

Presentaremos como apéndice de éste trabajo la fórmula que se aplica aquí para la determinación y cumplimiento de esta exigencia.

PARTE IV: LEGISLACION COMPARADA:

Se ha señalado que el banco central en cualquier país es el "banco de bancos" por encontrarse en la cúspide del sistema financiero como ente rector, en sus características funcionales específicas: relación directa con el Estado, abstención de participar en las transacciones con particulares y ejerciendo el control y supervisión sobre la gestión de las entidades financieras. Sin duda es una función de naturaleza económica pero también de evidentes consecuencias jurídicas.

Adquiere singular relevancia su compromiso de proporcionar recursos al mercado, adaptando el volumen de aquellos a las exigencias de éste. Este cometido surge de su propia naturaleza, puesto que los bancos primarios se encargan de la promoción y existencia del crédito para que este instrumento funcione de modo armónico dentro de la estructura económica del país. Cumpliendo la función de preservar el valor de la moneda en las condiciones señaladas anteriormente, se aspira a evitar, ó al menos atenuar las perturbaciones propias de los fenómenos monetarios en el desenvolvimiento de los negocios, y la circulación de los medios de pago creados por los propios bancos. La Carta Orgánica del Banco Central de Grecia establece con notoria claridad que entre las obligaciones de éste figura la de "asegurar la estabilidad del valor metálico de sus billetes". Pero también en todos los países organizados del planeta, a través de la misma carta orgánica de su banca central ó de otras normativas complementarias, se han establecido mecanismos protectores para los ahorristas, acorde a experiencias propias y ajenas.

En tal entendimiento, hemos considerado de interés divulgar por medio de este trabajo las disposiciones vigentes en otros países americanos, que seguidamente pasamos a explicar:

4.1.- República Oriental del Uruguay:

En la década de los '80 el Banco Central resolvió efectuar el salvataje de bancos con dificultades, aplicando para ello los fondos obtenidos en créditos del exterior. Por su parte, el Banco de la República procedió a la compra de bancos que estaban funcionando con importantes déficits, incluyendo la estabilidad de los funcionarios, quienes de tal modo no serían afectados por una reestructuración administrativa.

El motivo determinante de estas disposiciones fue mantener incólume la confianza de la plaza financiera uruguaya para el inversor extranjero. Por consiguiente, el crédito en general del país no se ha resentido a partir de este conjunto de resoluciones que fueron aplicadas.

En cuanto al aspecto que nos ocupa en este trabajo, es decir el régimen de garantía para ahorristas, estimamos útil transcribir la redacción pertinente contenida en la Ley N° 16.327 fechada 11/11/1992 que así lo establece: "El Estado no es responsable por cualquier incumplimiento en que puedan incurrir las instituciones financieras no estatales. Estas deben advertir a sus clientes de tal circunstancia en los términos que reglamentará el Banco Central del Uruguay."

Resumiendo en cuanto atañe al tema de tal reglamentación, podemos entender que los bancos estatales Banco de la República Oriental del Uruguay y Banco Hipotecario del Uruguay, tienen la garantía total é ilimitada para sus depositantes en razón de expresas disposiciones contenida en sus respectivas cartas orgánicas.

En la práctica, los dos bancos estatales citados son los únicos que reciben ahorro del público. El resto de los bancos de capital extranjero no efectúan capacitaciones de ahorristas privados.

4.2 República de Chile:

Chile, al igual que Argentina, sufrió una fuerte crisis financiera a comienzos de la década de los '80, que se resolvió en base a un conjunto de medidas relativamente exitosas. En especial, el país pudo sanear su sistema financiero y al mismo tiempo mantener sus variables macroeconómicas, especialmente inflación, gasto público y déficit fiscal satisfactoriamente controladas. El camino recorrido incluyó el refinanciamiento de la deuda externa, la intervención transitoria de gran parte de la banca comercial, saneamiento de la mayoría de las entidades intervenidas y finalmente la privatización de las mismas.

El proceso requirió de un importante apoyo estatal por varias vías: compra de carteras riesgosas por parte del Banco Central, reprogramación de deudas con un subsidio significativo, y la existencia de un dólar preferencial para el pago de deudas expresadas en moneda extranjera con estrictas evaluaciones sobre calidad de cartera de los diferentes bancos, criterios que moderaron la expansión de la demanda efectiva por créditos, incluyendo el uso parcial de las reservas internacionales acumuladas a fines de 1981.

En el país transandino cuentan con la Ley General de Bancos e Instituciones Financieras vigente desde el año 1975, que con las reformas de la Ley N° 19528 publicada en el Diario Oficial el día 4 de noviembre de 1997, a través de sus ciento sesenta artículos normatiza todo lo relativo al funcionamiento del sistema financiero, organización del crédito y previsiones antiinflacionarias. La instrumentación sobre garantía de los depósitos de ahorristas que nos ocupa, está contenida en los arts. 132 y 144 al 153, cuya interpretación exponemos seguidamente.

Declarada la liquidación forzosa de un banco, el Estado garantiza la devolución de los depósitos en cuenta corriente, otros depósitos a la vista, y los depósitos y captaciones a plazo. Dicha garantía favorecerá solamente a las personas naturales y cubrirá hasta el 90% del monto de la obligación.

Ninguna persona podrá ser beneficiaria de esta garantía en una misma institución ó en todo el sistema financiero por obligaciones superiores a ciento veinte unidades de fomento en cada año calendario.

Si el documento sujeto a garantía se encuentra a nombre de mas de una persona natural, el pago será hecho a sus titulares proporcionalmente a su número. La mera circunstancia de figurar en un documento una persona jurídica lo excluye de la garantía.

Cuando una obligación conste en un documento a la orden, se presumirá que los endosos han sido efectuados con posterioridad a la fecha de suspensión de pagos de la institución financiera y que el garantizado es el primer beneficiario, salvo que el endosante ó endosatario haya registrado el endoso en la respectiva entidad.

Para los efectos del pago, se tomará en consideración el monto del capital de la obligación original ó de su última renovación y se pagarán los reajustes e intereses que se devenguen hasta la fecha de pago. Será condición para recibir el pago de la garantía que el beneficiario de ella renuncie a percibir el saldo de las obligaciones ó de la parte de ellas que originaron dicho pago. Si rechazare al pago de la garantía conservará sus derechos para hacerlos valer en el convenio o en la liquidación, según corresponda.

Al beneficiario de garantía que a su vez fuese deudor de la entidad financiera, se le imputará el monto de ella al crédito correspondiente, salvo que esté debidamente caucionado ó rinda caución por monto a que alcance su garantía.

Corresponde aclarar que la denominada "unidad de fomento" es un indicador que se obtiene a través de un mecanismo para seguir el curso inflacionario de la moneda legal con respecto al dólar estadounidense. En tal entendimiento, dicha medición para fin del año 1999 alcanzaba a 14.000 chilenos por cada unidad de fomento.

4.3- Estados Unidos de Norteamérica:

Como consecuencia del pánico financiero de 1907 en este país, el gobierno convocó a una Comisión Monetaria Nacional para adoptar medidas. La inexistencia de un banco central se hacía sentir por la falta de flexibilidad financiera suficiente para canalizar los fondos en tan vasta extensión geográfica. En 1913 el Congreso sancionó la Federal Reserve Act que estableció el sistema de la Reserva Federal y una Junta Central (Board of Governors) como autoridad de control para todo el sistema. Sus principales objetivos eran afianzar el valor de la moneda, establecer incentivos para el crecimiento económico y tener una banca fuerte y controlada.

En el nuevo ordenamiento, podían funcionar en el país dos tipos de bancos: los estatales, aprobados y bajo la jurisdicción de los gobiernos estatales, y los nacionales, bajo jurisdicción del Gobierno Federal.

La Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) fue creada por ley de 1933 y modificada por la Banking Act de 1936. Su principal función es asegurar los depósitos en los bancos asegurados, redundancia incluida, porque todos los bancos nacionales deben ser miembros del FED y por ende de la FDIC, mientras que los bancos estatales tienen en general afiliación voluntaria a ambas instituciones. Originalmente el límite máximo del seguro ascendía a U\$S 5.000 por depositante; en la actualidad alcanza a U\$S 100.000 y se está evaluando su aumento. El fondo de garantía es constituido por los propios bancos, pero en caso de insuficiencia es sostenido por la Tesorería de la Nación. Los bancos deben informar a sus clientes sobre las características de la garantía mediante la siguiente leyenda: "Depósitos garantizados hasta 100.000 dólares. Respaldados plenamente por la confianza y el crédito del Gobierno de los Estados Unidos".

Entre 1982 y 1992 quebraron 1400 bancos, es decir un promedio de ciento cuarenta por año, y ningún ahorrista fue perjudicado. La FDIC se hizo cargo de los bancos en crisis,

transfiriéndolos luego a otras entidades con situación equilibrada. En aquel país predomina la convicción de que un adecuado seguro de garantía de los depósitos es una pieza esencial para el buen funcionamiento del sistema financiero, tanto por la protección que implica para los ahorristas como por el efecto de igualación que tiene entre entidades grandes y pequeñas, lo cual es una manera de contrarrestar tendencias hacia la concentración del sistema bancario. También podemos pensar que así puede tornarse mas competitivo a través del ingreso de nuevos bancos al sistema.

Por otra parte, la Corporación trata de prevenir la iniciación o continuación de prácticas bancarias ilegales o inseguras, mediante exámenes periódicos de los bancos asegurados, los cuales incluyen el análisis de la cartera de préstamos de los bancos, de su política y sus procedimientos.

REFERENCIAS

BENELBAZ Héctor y COLL Osvaldo "Sistema Bancario Moderno" Ed. De Palma 1994.

FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION - EE.UU. 1933 - Estatutos

LEY 24.144/992 - Carta Orgánica del BCRA

LEY 24.485/995 - Creación de SEDESA y normas complementarias

LEY N° 29.213/975 - Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras de Chile

LEY N° 16.237/992 - Régimen Bancario República Oriental del Uruguay

QUEVEDO Luis A. - "Síntesis Histórica. Política Monetaria y Mercado de Capitales en la Convertibilidad" Congreso Nacional de CC.EE. Mendoza - Octubre 1992.

**GARANTIA PARA DEPOSITOS BANCARIOS DE AHORRISTAS
VIGENTE EN 1999.**

LA GARANTIA EN EL MUNDO			
<u>País</u>	<u>Sistema</u>	<u>Aporte</u>	<u>Monto de Cobertura*</u>
Canadá	Soc. de Seguro de depósitos	Obligatorio	43.268
EE.UU.	Soc. Federal de Seguro de depósitos	Voluntario	100.000
Francia	Fondo de Garantía de depósitos	Obligatorio	67.879
Japón	Soc. de seguro de depósitos	Obligatorio	82.604
España	Fondo de garantía de depósitos	Voluntario	10.118
* convertido a pesos			

Fuente: *El Economista*, 26/03/99.

CALCULO DEL INDICE DE CORRECCION QUE LA SUPERINTENDENCIA DE ENTIDADES FINANCIERAS ASIGNA A CADA ENTIDAD PARA IDENTIFICAR SU APOORTE AL FONDO DE GARANTIA DE LOS DEPOSITOS.

$$I_c = (I_{pr} / f + I_{ar} / a + 2) / 4 - I_{rpc} / k_{min}$$

donde:

$$I_{pr} / f = (V_i / 0,04) \cdot 1,20$$

donde:

V_i : relación entre la provisiones mínimas exigidas por riesgo de incobrabilidad y el total de financiaciones El valor del índice estará acotado entre 1 y 2,5. Si el resultado de la expresión sale menor o mayor que esos límites, se tomará 1 ó 2.5 según corresponda.

$$I_{ar} / a = (V_i / 0,70) \cdot 1,30$$

donde:

V_i: relación entre los activos de riesgo de la entidad y el total de los activos. Los activos de riesgo serán designados por "Ais", "Aif", "Vrf" y "Vrani" según su grado de ponderación en el riesgo.

I_{rpc}: indicador de la responsabilidad patrimonial computable, que surgirá del ratio aplicado con los requerimientos explicitados en 3.4 de este trabajo.

k_{min}: capital mínimo del período anterior que es motivo de ajuste para el período siguiente.

El valor del indicador estará acotado entre 1 y 2. Es decir que en los casos en que el resultado sea respectivamente menor ó mayor que esos límites inferiores y superiores, se tomará 1 ó 2, según corresponda.

CASO PRACTICO PARA CALCULAR GARANTIA SEGÚN NORMAS EN LA REPUBLICA ARGENTINA.

Juan, Pedro y José son tres hermanos que depositan sus excedentes financieros en este banco

Al día de hoy los saldos de sus cuentas son los siguientes:

- Un Certificado de Depósito a Plazo Fijo por \$51.000 a nombre Juan, Pedro y José
- Una Caja de Ahorros con saldo de \$25.000 a nombre de Juan y Pedro
- Una Cuenta Corriente a nombre de Juan, con un saldo de \$10.000

Para el cálculo de la garantía debe realizarse el siguiente análisis:

Operación	Monto	Imp. Gtía.	Juan	Pedro	José
Plazo Fijo	51.000	30.000	10.000	10.000	10.000
Caja de Ahorros	25.000	25.000	12.500	12.500	
Cuenta Corriente	10.000	10.000	10.000		
Totales	86.000	65.000	32.500	22.500	10.000
Total Garantizado por Persona			30.000	22.500	10.000

En este caso, mientras que el total depositado asciende a \$86.000, el total garantizado a cobrar es \$62.500 por los tres (30.000 + 22.500 + 10.000)

Otra alternativa de conformación de los depósitos de estos clientes podría ser la siguiente:

Operación	Monto	Imp. Gtía.	Juan	Pedro	José
Plazo Fijo I	30.000	30.000	10.000	10.000	10.000
Plazo Fijo II	21.000	21.000	7.000	7.000	7.000
Caja de Ahorros	25.000	25.000	12.500	12.500	
Cuenta Corriente	10.000	10.000	10.000		
Totales	86.000	86.000	32.500	29.500	17.000
Total Garantizado por Persona			30.000	29.500	17.000

De ésta manera el total garantizado se eleva a \$76.500.

RESUMEN.

Es útil recordar que las "históricas" crisis argentinas, tanto cambiarias como financieras, manifestaron sus explosiones por medio del sistema financiero. Hoy, la salud del sistema está fortalecida vía SEDESA, luego de una depuración por la que el conjunto de bancos disminuyó en una cantidad de sesenta entidades, y se han alargado los plazos para la devolución de recursos financieros a través de una mayor participación de las obligaciones en el total de pasivos. Parece claro que la solidez del sistema financiero es un bien común.

El régimen de garantía actual está vigente respecto de los depósitos a plazo fijo que se constituyan o renueven a partir del día 18 de abril de 1995, y respecto de los depósitos a la vista que se registren en los saldos correspondientes al cierre de ese día, constituidos en entidades financieras que no estuviesen suspendidas por el BCRA ni se les hubiere revocado su autorización para funcionar. La garantía es para personas físicas y jurídicas. El Banco Central de la República Argentina será la autoridad de aplicación del sistema creado por la citada ley, quedando facultado para dictar las normas interpretativas y de aplicación que resulten necesarias.

Esencialmente, las funciones de SEDESA pueden resumirse en lo siguiente: a) pagar el seguro en caso de liquidación; b) administrar el Fondo de Garantía de los Depósitos; c) realizar aportes de capital, aportes no reembolsables o dar préstamos a las entidades que estén implementando un plan de regularización y saneamiento, ó a las que adquieran los activos y se hagan cargo de los depósitos de bancos con dificultades.

Esto de tener un organismo que dé garantías y también la posibilidad de evitar la quiebra de bancos existe en todo el mundo. Se trata de una actitud de prevención por parte de la autoridad monetaria destinada a evitar las crisis en lugar de administrarlas.

Los fondos para garantizar los depósitos provienen del aporte que realizan las entidades financieras, que oscilan entre 0.03 y 0.06% de sus depósitos. A su vez la cobertura está limitada

por tres elementos: monto depositado, tasa de interés pactada y tasa de referencia. El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo contribuirán con U\$S 500 millones cada uno para reforzar la garantía del sistema. La cifra tope cubierta alcanza los treinta mil pesos ó dólares sin límite de tiempo. La tasa de referencia se calcula sumando dos puntos anuales al promedio de las tasas en los últimos cinco días hábiles bancarios de cada mes.

Consideramos que la legislación vigente en los países referidos en la Parte IV de este trabajo ofrece interesantes argumentos de protección para los ahorristas, en sus diferentes metodologías.

Como destañida experiencia por "el tiempo y la distancia" podemos recordar que la primera quiebra de un banco en la República Argentina ocurrió el 15 de setiembre de 1863.

Dn. Irineo Evangelista de Souza, barón de Mauá, y poderoso empresario brasileño, obtuvo en 1858 permiso para abrir un banco en Rosario con un capital de 2.400.000 pesos, a condición de ayudar a la Confederación en su lucha contra Buenos Aires. Pero este compromiso no fue cumplido y los capitales pasaron precisamente a Bs. As. donde la mayor actividad comercial ofrecía oportunidades de mejores negocios. En 1863 se anuncia la apertura del banco en la moderna calle porteña, Cangallo 103. Con amplia publicidad se invitaba a los artistas, obreros, y trabajadores de ambos sexos, es decir a todas las condiciones sociales para que depositaran allí sus ahorros a interés. Así fue que con pleno éxito, miles de humildes ahorristas confiaron en la seriedad de la institución que también funcionaba en Montevideo. Pero no pasó mucho tiempo antes de que este banco se presentara en quiebra y los estafados jamás pudieran recuperar su dinero.

El ingenio popular relacionó el nombre Mauá con la palabra mamado, de lo que surgió que para las deudas incobrables de cualquier clase se decía burlonamente: andá a cobrarle al banco mamado.-

CONCLUSIONES.

Sobre la posibilidad de invertir recursos de SEDESA en títulos públicos consideramos riesgosa la alternativa porque frente a una crisis del sistema, dichos títulos también se verían arrastrados. Recordando las recomendaciones emanadas de la Conferencia Internacional de Bruselas en 1920, esta alternativa implica una inadmisible injerencia del poder político en el manejo de recursos destinados a una administración con fines específicos. Si hay que aceptar algún tipo de inversión parcial de esos recursos sería preferible hacerlo en activos ajenos al sistema financiero.

Con fecha 9 de diciembre de 1999 el Poder Ejecutivo emitió un decreto que está referido a diversos aspectos del área económica y financiera, en el cual nos parece importante destacar la existencia de un artículo por el cual se habilita a SEDESA para realizar pases con bancos extranjeros. Ejecutar realmente este tipo de operaciones significa una transferencia de ahorro nacional al exterior. Por qué no hacerlo de otra manera, por caso con el Banco de la Nación Argentina?

Asimismo, tomamos conocimiento que el día 20 de enero de 2000, el Banco Central autoriza a los bancos reducir al 0.05% de los depósitos el aporte que deben efectuar al Fondo de Garantía de los Depósitos. La diferencia deberán compensarla con préstamos bancarios. La medida es novedosa, y tiene las características de un nuevo instrumento de política monetaria, cuyos efectos reales podrán apreciarse en el transcurso del tiempo.

El Congreso de la Nación dio fuerza de ley a la disposición por la cual se otorga garantía especial a los depósitos por acreditación de remuneraciones en caja de ahorros, por el término de cinco días, en caso de cierre de bancos. La norma, aplicable al último sueldo, está pendiente de promulgación.

Nos queda la duda acerca de que frente a una devaluación del peso, los depositantes en moneda extranjera puedan recuperar la totalidad de sus depósitos, pese a las sumas que el Banco Central ha contratado en el exterior para situaciones de emergencia. En la economía bimonetaria imperante en nuestro país las estadísticas indican que la suma de créditos otorgados en dólares supera el otorgamiento en pesos, para todo el sistema financiero, aunque no todos los tomadores de créditos en moneda extranjera obtienen esa misma moneda por sus bienes o servicios. Luego, frente a una situación crítica, estos deudores no podrían pagar sus créditos, sencillamente porque el precio recuperado por sus ventas quedaría atrás del tamaño de sus obligaciones. Y no es sensato pensar que si los bancos acreedores no recuperan la moneda prestada, puedan disponer de esa clase de fondos para devolver a los ahorristas.

SEDESA convocó en Bs. As. una reunión técnica de reconocido expertos en el ámbito mundial (abril de 1999) quienes representaron al FMI, al Banco de Basilea y Federal Deposit Insurance de EE.UU. entre otros. Resumiendo sus principales conclusiones puede destacarse las siguientes expresiones: 1) hay que sospechar de un sistema donde los bancos no quiebran porque significa que se están incubando problemas mayores; 2) en EE.UU. quebraron nueve mil bancos desde la década del treinta hasta ahora: fue una depuración lógica y natural; 3) la garantía de los depósitos es una condición necesaria pero insuficiente para preservar la tranquilidad del sistema.

Título : **LAS REGIONES COMO EJE DEL DESARROLLO ECONÓMICO**

Subtítulo : **Políticas tecnológicas locales**

Área: **VII Economía y Comercio Internacional**

Tema: **7.3 Los Municipios y las Regiones como eje del Desarrollo Económico**

Congreso : **13º Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas**

Lugar : **San Carlos de Bariloche**

Fecha : **25,26,27 y 28 de octubre de 2000**

ÍNDICE

Página 1.	INTRODUCCIÓN
Página 4.	SECCIÓN I Globalización de la economía: un concepto esencial
Página 11.	SECCIÓN II La evolución del pensamiento sobre el desarrollo económico
Página 14.	SECCIÓN III Son estos tiempos marshallianos ?
Página 16.	SECCIÓN IV Regiones, Espacios Locales y Milieu
Página 21.	SECCIÓN V Las políticas adecuadas: Competitividad Sistémica y Estrategia Regioglobal
Página 22.	CONCLUSIONES
Página 24.	BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN

El presente trabajo analiza el papel de las regiones como espacio para el diseño y aplicación de políticas que contribuyan al desarrollo económico, teniendo como objetivo principal responder a la pregunta respecto del futuro de las economías locales en el actual contexto mundial.

Para cumplirlo trabaja con el concepto de globalización, identificando el término con transformaciones tecnológicas, en la organización de la producción y en las estrategias de competencia empresarial. El impacto de estas mutaciones en los espacios geográficos denominados locales (regiones, microregiones, provincias, municipios) resulta complejo de anticipar, considerando las diversas posiciones teóricas sobre la cuestión. Algunos analistas plantean que la mayor internacionalización del capital financiero y productivo genera fuerzas centrífugas como consecuencia de los procesos de concentración, que pueden modificar exógena y rápidamente la economía de un espacio geográfico determinado. Otro enfoque resalta las fuerzas centrípetas, basadas sobre todo en las nuevas formas de competencia, que pueden ser beneficiosas para las regiones, siempre y cuando estas posean las características endógenas para aprovecharlas.

Sobre la base de esta interesante controversia se plantea la idea central de este escrito: el futuro de las provincias, las regiones y los municipios dependerá del equilibrio entre las mencionadas fuerzas, lo que a su vez estará en función de la capacidad endógena intrínseca de cada contexto geográfico y los esfuerzos en materia de estrategia.

La intervención de los estamentos locales de Gobierno resulta imprescindible para desarrollar ambas (capacidad endógena y estrategia), pero en términos substancialmente diferentes a los que tradicionalmente han caracterizado las políticas públicas.

CONCLUSIONES

Las conclusiones y propuestas de este trabajo se resumen en la noción de Estrategia Regional de Innovación, plasmada en los Planes Tecnológicos, siguiendo la filosofía y la práctica de la Unión Europea.

Al ser analizado como fenómeno complejo en sus aspectos tecnológicos y de organización, el proceso de globalización se presenta conteniendo tendencias contradictorias en cuanto a su impacto posible en los espacios económicos regionales. El resultado final dependerá en definitiva de la capacidad del territorio en cuestión para estructurarse socialmente como región. Para ello, es imprescindible que se logre la construcción de mecanismos de consenso y se concreten organizaciones aptas y funcionales a tal estrategia. Un interesante antecedente lo constituyen las experiencias de algunas regiones de Europa, de menor nivel de desarrollo, que a partir de iniciativas de la Unión Europea, han desarrollado estrategias regionales de innovación a partir de Planes Tecnológicos (PT).

Los PT están sustentados en tres ejes estratégicos:

- * La generación y aplicación de innovaciones
- * La creación y consolidación de una estructura de soporte a la innovación
- * La integración del sistema regional de innovación

Desarrollados estos ejes a nivel de Programas, los PT consisten en un esquema de movilización integral de las empresas privadas, el sistema científico tecnológico y los gobiernos locales, para incrementar y solidificar sus actividades conjuntas con el objetivo de introducir la conducta innovativa como base de funcionamiento del sistema económico.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo analiza el papel de las regiones como espacio para el diseño y aplicación de políticas que contribuyan al desarrollo económico, teniendo como objetivo principal responder a la pregunta respecto del futuro de las economías locales en el actual contexto mundial.

Para cumplirlo, trabaja con el concepto de globalización, identificando el término con una serie de profundas transformaciones tecnológicas, en la organización de la producción y en las estrategias de competencia empresarial. El impacto de estas mutaciones en los espacios geográficos denominados locales (regiones, microregiones, provincias, municipios) resulta complejo de anticipar, considerando las diversas posiciones teóricas sobre la cuestión que pueden resumirse de la siguiente manera:

Por una parte están quienes plantean que la mayor internacionalización del capital financiero y productivo genera fuerzas centrífugas como consecuencia de los procesos de concentración, que pueden modificar exógena y rápidamente la economía de un espacio geográfico determinado.

Desde la perspectiva opuesta se resaltan las fuerzas centrípetas, basadas sobre todo en las nuevas formas de competencia, que pueden ser beneficiosas para las regiones, siempre y cuando estas posean las características endógenas para aprovecharlas.

Sobre la base de esta interesante controversia se plantea la idea central de este escrito: ***el futuro de las provincias, las regiones y los municipios dependerá del equilibrio entre las mencionadas fuerzas, lo que a su vez estará en función de la capacidad endógena intrínseca de cada contexto geográfico y los esfuerzos en materia de estrategia.***

La intervención de los estamentos locales de Gobierno resulta imprescindible para desarrollar ambas (capacidad endógena y estrategia), pero en términos substancialmente diferentes a los que tradicionalmente han caracterizado las políticas públicas.

Las conclusiones y propuestas de este trabajo se resumen en la noción de Estrategia Regional de Innovación, plasmada en los Planes Tecnológicos, siguiendo la filosofía de la Unión Europea.

Para iniciar y desarrollar este abordaje es de significativa importancia precisar una definición del espacio al que se denomina región.

En esta línea se han seleccionado tres construcciones teóricas, que sintetizan los desarrollos más recientes: ***Región, Espacio Local, y Milieu (región socio - económica integrada)***.

A lo largo del trabajo se establecen las diferencias y similitudes entre tales conceptos y se propone su compatibilización a los fines de un nuevo diseño de planificación.

Cualquiera sea su denominación precisa, todas las referencias a espacios geográficos de reducida magnitud relativa, tienen su origen en diferentes abordajes teóricos que detentan un objetivo común: encontrar nuevas formas de impulsar procesos de desarrollo en esos espacios, que actualmente adolecen de severas restricciones en la disponibilidad, generación y obtención de los recursos materiales e inmateriales necesarios para tal fin.

En la primera Sección se describen los rasgos estructurales que caracterizan la etapa evolutiva actual de la economía mundial denominada “globalización”, proponiéndose y desarrollándose un concepto para tal vocablo. La globalización se entiende como la síntesis de tres cambios estructurales: por una parte un cambio en paradigma tecnológico - científico que sustenta la economía, en segundo lugar una reestructuración de los patrones de y de organización de la producción, y además un cambio en las estrategias de competencia de las empresas que se ha desplazado desde la producción de bienes de consumo masivo a productos diferenciados de alto valor.

En la Sección II, se resume la evolución de las teorías del crecimiento y el desarrollo económico, en concordancia con los cambios mencionados. Lentamente, a partir de fines de la década del ochenta se evidencia un resurgimiento de la problemática del crecimiento pero con nuevas características: un cambio en el papel que juegan los distintos factores de la producción y un cierto renacimiento de la problemática del desarrollo regional.

La revisión de los últimos modelos de crecimiento, denominados “endógenos”, permite introducir la variable tecnológica como factor de desarrollo.

En la Sección III se evalúa el impacto de este proceso de globalización en los diferentes espacios económicos, especialmente en las regiones. Se resume la interesante controversia entre quienes auguran un fortalecimiento de la tendencia favorable a la consolidación de las regiones, y de que las mismas transiten senderos evolutivos de desarrollo económico y social; y las posiciones más pesimistas que otorgan más relevancia a la concentración del capital.

Los conceptos fundamentales que sustentan la pertinencia de los ámbitos regionales en la consideración del desarrollo están contenidos en la Sección IV. A lo largo de la misma se analizan tres concepciones de **región** de desarrollo reciente.

El futuro de las regiones depende de sus características y potencialidades, lo que en gran medida se asienta en la capacidad de generación y asimilación de innovaciones, proceso mediante el cual se incorpora y difunde el cambio tecnológico. En este proceso, es fundamental la obtención de consenso respecto de la aplicación de nuevas políticas locales, heterodoxas en su concepción, que logren movilizar la sociedad hacia el cambio. Se introducen los conceptos de *competitividad sistémica* y *estrategia regioglobal*. Estos aspectos referidos a las consecuencias en materia de estrategia y política de desarrollo se analizan en la Quinta Sección.

Finalmente, se concluye dejando planteada la pertinencia de que se apliquen instrumentos y experiencias que provienen de otras regiones, en especial de la Unión Europea, destacándose particularmente la construcción de Planes Tecnológicos Regionales (en este caso provinciales).

SECCIÓN I

Globalización de la economía : Un concepto esencial

La expresión “globalización de la economía”, tan habitual, constituye la mayoría de las veces una excesiva simplificación y vulgarización de fenómenos extremadamente complejos, pero también puede ser utilizada como síntesis de las profundas alteraciones que se están produciendo en el sistema económico en el período de cambio de siglo.

Habitualmente el término se asocia con la apertura comercial de los países, la volatilidad de las operaciones financieras en todo el globo, la homogeneización de ciertos patrones culturales, etc.

Sin embargo, fenómenos aparentes como los descriptos, se apoyan en transformaciones que son el núcleo de una nueva etapa en la evolución del sistema económico internacional.

Estas mutaciones pueden situarse a tres niveles, aunque la frontera entre ellas es lo suficientemente laxa como para que los fenómenos generen mecanismos de retroalimentación:

- 1. La superposición de dos revoluciones tecnológicas de envergadura igual o mayor a la revolución industrial del siglo XVIII**
- 2. El agotamiento del modelo de organización de la producción conocido como “*taylorista*” o “*fordista*”, sustentado en la obtención de incrementos de productividad a partir de la *división del trabajo*.**
- 3. La coexistencia de las formas tradicionales de competencia entre las empresas, vía producción de *bienes de consumo masivo* con nuevas formas de competencia a partir de una creciente *diferenciación* de los productos. Esto permite mayor agregación de valor y a la vez destinándolos a los segmentos de demanda de mayores ingresos.**

La revolución tecnológica informática

En el complejo tejido teórico que constituye hoy la teoría microeconómica o teoría de la empresa pueden distinguirse tres vertientes, en función de el objeto fundamental del análisis:

1. La microeconomía neoclásica ortodoxa, que entiende a la empresa como un mecanismo de asignación de recursos a partir de los estímulos del mercado y los precios, sobre la base de tecnología e instituciones definidas exógenamente.
2. La corriente institucionalista que visualiza la firma como un conjunto de mecanismos institucionales cuya expresión más acabada son los contratos.
3. La que sostiene una concepción de la empresa como agente de generación y difusión del cambio tecnológico.

La línea de análisis que remarca este último aspecto, o sea la base tecnológica de las empresas, denominada habitualmente corriente de “pensamiento schumpeteriano y neoschumpeteriano”, reconoce como origen la obra de Joseph Schumpeter (1) (2) (3)

La visión schumpeteriana del sistema capitalista, evidencia un carácter audaz, heterodoxo y rupturista, sobre todo por la introducción de la **incertidumbre** en el contexto en que se toman las decisiones económicas, cuya máxima expresión se evidencia en el fenómeno del cambio tecnológico, que se constituye en el núcleo explicativo de la evolución de la economía.

Si bien la visión es similar a la marxista en cuanto a cierto “determinismo tecnológico”, muestra diferencias en la concepción de la tecnología y su evolución. Esta cuestión tiene profundas implicancias, incluso a nivel de concepción misma de la economía y su caracterización como ciencia social. (4).

La “incertidumbre schumpeteriana” ha sido recuperada por dos vertientes, correctamente sintetizadas en Possas (5). La más antigua, autodefinida como “corriente evolucionista”, es originaria de la Universidad de Yale, y tiene como máximos exponentes a Richard Nelson y Sidney Winter. La segunda, con centro en la Universidad de Sussex en Inglaterra, está liderada por Christopher Freeman, Carlota Pérez, Keith Pavitt, Luc Soete y Giovanni Dossi, entre otros.

Esta última, denominada “corriente de los **paradigmas y trayectorias tecnológicas**”, proyecta en cierta forma la concepción de Khun (6) respecto de la evolución de la ciencia mediante el nacimiento y ruptura de **paradigmas científicos**, y asume al sistema económico también como una sucesión de paradigmas tecnológicos, cuya ruptura genera profundas alteraciones sociales y políticas. La consolidación de un nuevo paradigma inicia una **trayectoria o constelación tecnológica** definida como el conjunto de invenciones, descubrimientos y cambios incrementales vinculados entre sí, derivados del nuevo paradigma.

Un punto interesante al respecto, es la regularidad en la aparición de nuevos paradigmas, que en trabajos seminales se proponía en períodos de tiempo regulares que abarcaban ciclos de cincuenta a setenta y cinco años. De allí surgió la “teoría de las ondas largas”, diferente a los ciclos económicos típicamente keynesianos o kaleckianos originados en el comportamiento de la demanda global. El lapso propuesto para los ciclos tecnológicos por Kondratieff (7), ahora parece haberse acortado de manera evidente, en una suerte de progresión geométrica de la velocidad de los cambios en el campo de las ciencias.

En síntesis, la economía se asienta sobre un determinado paradigma tecnológico, cuya sustitución genera profundas transformaciones en los productos, los procesos de producción y las pautas de comportamiento de la sociedad.

Un ejemplo claro de esta afirmación es la Revolución Industrial del siglo XVIII, que se surgió a partir del desarrollo de la máquina de vapor, la introdujo en los procesos de producción, y sustituyó la fuerza de trabajo humana. Su impacto en la expansión de los medios de transporte modificó las pautas de vida de toda la sociedad.

En el marco de esta visión, es posible afirmar que el último tercio del siglo XX y los inicios del siglo XXI, son testigos del agotamiento del paradigma de la Revolución Industrial, y de la aparición de dos nuevos paradigmas tecnológicos, que están alterando de manera radical el funcionamiento de la economía mundial.

El primero se ubica cronológicamente en la década del setenta, y está centrado en la microelectrónica, con ramificaciones a nivel de informática, comunicaciones y robótica. El segundo, se basa en el desarrollo de la genética, con despegue evidente en la etapa final del siglo veinte.

Ambos paradigmas, pero sobre todo el segundo, tienen todavía límites inciertos en cuanto a las alteraciones que pueden causar y posibilidades en su expansión, colocando por primera vez al hombre ante los desafíos inimaginables como por ejemplo la posibilidad concreta de condicionar y controlar su propia evolución.

Quedan como pendientes, a manera de revoluciones en ciernes, los desarrollos obtenidos en nuevos materiales, fuentes de energía no convencional y el estudio del cerebro, como actividades científicas que podrían consolidar nuevos paradigmas tecnológicos en la medida en que se incorporen de lleno a la esfera de la producción e intercambio de bienes y servicios.

Las revoluciones de la genética y la microelectrónica han repercutido en la economía, ocasionando una reestructuración total en los bienes y servicios que caracterizan la actividad productiva, inventando y eliminando continuamente necesidades y satisfactores, en una suerte de continuo proceso de ***destrucción creativa***, en términos originales de Schumpeter.

Lógicamente, la alteración del patrón de consumo, producción y distribución, ha modificado la distribución espacial de la actividad económica en todo el globo, y rápidamente ha introducido las nuevas instituciones (normas, costumbres, pautas de comportamiento, vínculos, etc.)

La microelectrónica aplicada a las comunicaciones es lo que ha permitido las operaciones financieras en tiempo real y está consolidando redes que funcionan como espacios virtuales de producción e intercambio. Aplicada a la robótica ha transformado el concepto mismo de trabajo, terminando de separar sus componentes físico e intelectual.

Utilizando las expresiones de Carlota Pérez, ha transformado el vector de costos de producción sustituyendo de manera dramática la energía por información. (8)

Referirse a la globalización únicamente a partir de sus manifestaciones aparentes de caída de las fronteras nacionales, sin considerar sus raíces tecnológicas nuevamente es mostrar solamente la punta de un iceberg de dimensión aún desconocida.

El fin de los “Tiempos Modernos”

La segunda interpretación de las raíces de la globalización reconoce sus orígenes en la denominada escuela francesa de la regulación, y tiene como exponente significativo al francés Benjamín Coriat.(9)

El “orden que ha sido destruido” en esta concepción está ubicado en la esfera de la organización de la producción. El esquema taylorista o fordista gestado en los comienzos del siglo había logrado espectaculares incrementos en la productividad a partir de la división del trabajo. La introducción de la línea de montaje tan brillantemente expuesta en la película “Tiempos Modernos” del genial Chaplin llevó a que el Director de la fábrica Cleveland de Ford expresara en 1957 que“ una pieza fundida pasa por la cadena y se transforma en monoblock terminado en sólo 14 minutos, en vez de las 9 horas de la fábrica tradicional” (Coriat, op cit). La productividad se había multiplicado por 37. Agotada esta alternativa, y alcanzados sus límites en los setenta, las fuerzas que operan en búsqueda continua encontraron nuevas alternativas.

La organización de la producción se reestructuró en dos direcciones:

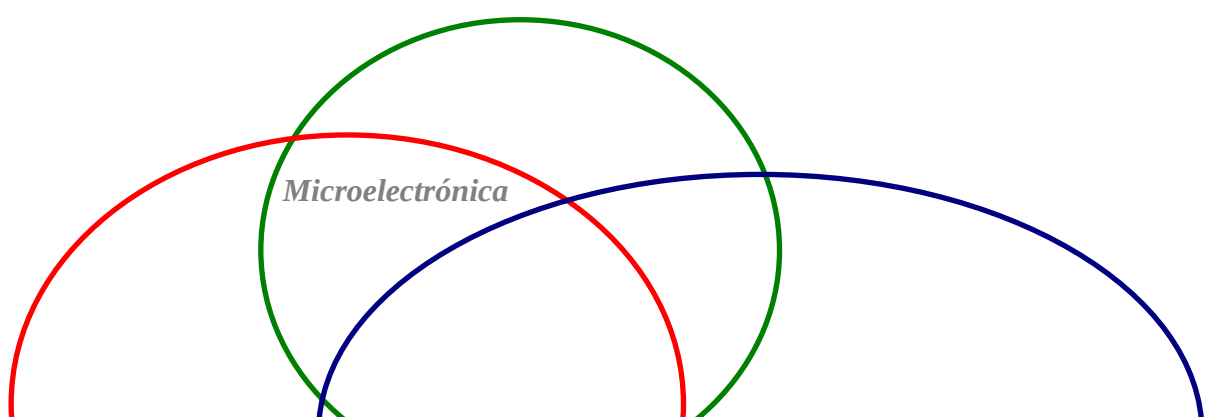
1. La obtención de aumentos en la productividad a partir de algunas alternativas de trabajo en equipo. (para esto se ha utilizado en ocasiones la expresión **toyotismo**, para resaltar la contraposición con el modelo fordista de línea de montaje en la que el trabajo del operario era estrictamente individual; y también por asociación a la automotriz japonesa, que habría sido la primera en utilizar el sistema aunque sobre esto último hay diferentes versiones).
2. La adaptación total de la actividad productiva a las posibilidades de comercialización a partir de los modelos denominados **kan - ban, o de órdenes desde el final** caracterizados por una

adecuación total de la oferta a la demanda, lo que evita stocks y errores, aumentando así también la productividad por una vía alternativa a la tradicional.

El fin del nacionalismo económico

Finalmente, en un interesante enfoque, el ex Ministro de Trabajo del Presidente Clinton, Robert Reich, (10) sostiene que la globalización marca claramente la caída del nacionalismo económico que caracterizó las “tres décadas de oro” de Estados Unidos después de la II guerra mundial. Esto es así porque la recuperación de los países de Europa, el boom del Japón y la aparición de los países asiáticos, ha agotado las posibilidades del modelo de producción de bienes de consumo masivo, y en consecuencia la competencia de las empresas se centra en la generación de productos diferenciados destinados a los segmentos de consumo de mayores ingresos, lo que permite obtención de beneficios por mayor valor. Esto ha obligado a las grandes corporaciones a alterar sus patrones geográficos de expansión, conformando redes transnacionales, sin “carta de ciudadanía” que generan productos también mundiales.

La consideración de los tres enfoques como complementarios permite observar la profundidad del fenómeno de la globalización y sus consecuencias. Los cambios tecnológicos y en la organización de la producción son los que permiten la competencia por la vía de la diferenciación del producto, estableciendo además un nuevo esquema de división del trabajo, en el cual la posibilidad y tipo de integración dependerá de las condiciones de cada espacio geográfico, en una suerte de espacios de intersección de conjuntos.



Incrementos de GLOBALIZACIÓN Producción de bienes diferenciados
productividad por
ajuste a la demanda

La sustitución del paradigma intensivo en energía por el microelectrónico coloca a la información como factor de producción relativamente barato, de oferta ilimitada y posible de introducir en todas las actividades productivas.

Esta revolución tecnológica permite a su vez la obtención de incrementos substanciales de productividad ajustando la oferta a los cambios de la demanda, que pueden ser conocidos en tiempo real e incluso anticipados mediante el uso de computadoras.

El círculo se cierra con la reestructuración de las estrategias de competencia, basadas en la diferenciación de productos en lugar de la producción en masa, método de agregación de valor y obtención de utilidades.

En este contexto, las economías nacionales y regionales deben realizar un considerable esfuerzo de adaptación, a partir de diagnósticos ajustados que funcionen como base de estrategias adecuadas.

Instancia en la que existen peligros que deben evitarse y oportunidades a aprovechar.

Básicamente pueden distinguirse dos formas de “ventajas” a explotar para la integración:

1. La consolidación de **ventajas comparativas estáticas**, por disponibilidad de recursos naturales o reducido nivel de costos, lo que tiende a asociarse con la **producción masiva no diferenciada (commodities)**
2. El desarrollo de **ventajas competitivas dinámicas** sustentadas en conocimiento y tecnología, lo que apunta a producción diferenciada.

Si las regiones se asientan en un modelo orientado a las ventajas comparativas estáticas probablemente experimenten períodos de crecimiento significativo, pero con problemas de empleo y dificultades para su sostenimiento en el tiempo.

Si se orientan a la construcción de ventajas competitivas dinámicas, los resultados a nivel de crecimiento serán más modestos pero con menor tasa de desempleo y probabilidades de iniciar un sendero sostenible en el tiempo.

SECCIÓN II

La evolución del pensamiento sobre el crecimiento económico

Una revisión sintética de la evolución de las teorías del crecimiento económico mejora la comprensión del papel que juegan la tecnología y el conocimiento en el desarrollo de las regiones.

Dice el economista español Xavier Sala-I-Martin, :... *“es frecuente ,oír decir a los asesores económicos del Tercer Mundo que una de las condiciones necesarias para el crecimiento económico y el desarrollo reside en conseguir un aumento en la tasa de ahorro. ... un mayor ahorro generará una mayor Inversión ... y esto promoverá el crecimiento.”* (11)

Esta afirmación, sustentó los modelos neoclásicos de mediados de los años cincuenta. Hasta ese momento, la visión más utilizada para interpretar el crecimiento económico, era la que combinaba a Harrod (12) y Domar (13). El crecimiento en este modelo dependía de la relación entre el Ahorro y el Producto o Ingreso, donde el Ahorro y la Inversión era equivalentes dado el carácter cerrado de las economías.

Los modelos neoclásicos, eran en realidad de corto plazo, que mostraban a la Inversión y el Ahorro como el motor del crecimiento del Producto. Dado que la Inversión se entendía como el incremento en el stock de Capital, se asociaba este incremento con el Desarrollo.

Inversión en Capital Físico (Maquinarias, Edificios, Infraestructura) y Desarrollo se asociaban fuertemente en el enfoque neoclásico del crecimiento.

Sin embargo, tal cual cita Sala-I-Martin (op cit) en realidad, estos modelos no se ocupaban del desarrollo a largo plazo, sino del Crecimiento en el corto plazo.

Para poder analizar y explicar el desarrollo, necesitaron del supuesto de *“cambio técnico exógeno”*, o crecimiento exógeno de la productividad, de manera de completar los efectos del Ahorro y la Inversión.

En 1986, la publicación del trabajo de Paul Romer *“Increasing returns and Long - Run Growth”* (14), cuya tesis principal fue apoyada por Robert Lucas (15) provocó un importante vuelco en las teorías del desarrollo económico. Estos autores construyeron modelos en los cuales no era

necesario, para explicar el desarrollo, que una variable fuese tratada como exógena. Este era el caso de la Tecnología en la visión neoclásica.

Por tal razón estas teorías fueron agrupadas bajo el nombre de teorías del desarrollo endógeno.

El reconocimiento de externalidades (efectos positivos sobre el total de la economía a partir de acciones individuales) o la inversión en Capital Humano, permitían fundamentar la producción creciente a medida que se acumulaba Capital. Tal era el caso de los modelos citados de Romer y Lucas y los de Rebelo (16) y Barro (17).

Otro grupo de modelos como los de Romer (18), y Grossman y Helpman (19), partía del reconocimiento de que la inversión en Investigación y Desarrollo de las empresas, en un entorno de escasa competencia, generaba Progreso Técnico endógeno.

En este modelo, era necesario que el Estado garantizara (mediante sistemas de patentes, por ejemplo) el ejercicio de “monopolio tecnológico” por parte de las empresas durante un tiempo, como un incentivo al Progreso Técnico y por ende al desarrollo.

En síntesis, ya sea por la vía del Capital Humano, o la inversión en Investigación y Desarrollo, los modelos de desarrollo endógeno colocaron el eje en el Conocimiento, además de en el Ahorro y la Inversión.

Evidentemente, la teoría sobre el crecimiento incorporó el impacto del cambio tecnológico sobre los niveles de producción e ingreso.

SECCIÓN III

Son estos tiempos marshallianos ?

El subtítulo fue extraído de los trabajos de Ash Amin y Kevin Robbins (20). La pregunta sintetiza claramente la cuestión puntualizada al inicio: será mejor o pero la situación relativa de las regiones en la realidad de la globalización ?.

La palabra marshallianos es una cita a Marshall, (21) uno de los primeros economistas en introducir el concepto de Distritos Industriales, una forma específica y muy particular de región, cuya referencia empírica obligada son algunas zonas de Italia y Alemania.

La referencia es apropiada para introducir la cuestión regional en el escenario de cambio tecnológico, organizacional y producción diferenciada descripto, habiendo incorporado definitivamente la variable tecnológica como determinante del crecimiento.

Según algunas interpretaciones, la combinación de masividad y diferenciación que caracteriza las nuevas formas de competencia, abre interesantes alternativas para los espacios geográficos de menor magnitud. Los espacios nacionales, que fueron apropiados escenarios para el paradigma de la producción en masa y la aplicación de políticas proteccionistas han quedado diluidos ante el avance de la globalización. Paradójicamente este mismo fenómeno otorga protagonismo a las regiones, provincias, municipios.

Cuál es el fundamento ?. Las versiones son abundantes pero la mayoría se apoya en la funcionalidad del manejo de la identificación con una región como estrategia de competencia.

Esto es así porque una forma de adicionar valor a los productos es precisamente incorporándoles características únicas, propias, particulares, con el objetivo de diferenciarlos. Estos atributos pueden asociarse a los rasgos que tipifican la identidad productiva, social y cultural de una región. .

Incluso se entiende como propicio el modelo, para una recuperación y puesta en el mercado de estas prácticas culturales - productivas.

En una visión similar, los estudiosos de la **especialización flexible** (22) asocian la nueva división internacional del trabajo con un diseño de organización entre empresas que se ajusta perfectamente al espacio de una región.

Los distritos italianos mencionados son los clásicos ejemplos de esta suerte de nuevo “regionalismo globalizado”. Caracterizados por una fuerte cohesión interna, y la estructuración de vínculos de cooperación entre empresas y organizaciones, logran un elevado nivel de identificación producto - localización que es utilizado para la competencia con el exterior.

Los desarrollos en el área de marketing relacionados con cuestiones tales como la denominación de origen, la incorporación de la geografía y el paisaje al producto, etc. se sustentan en estas experiencias y modelos.

Sin embargo, el planteo de otros analistas como los citados Amin y Robins es más escéptico. La transición del nacionalismo de Reich al localismo o regionalismo parece no ser tan lineal. (Amin A, Robin K, op cit). Los tiempos que se avecinan son globales - locales, dado que las fuerzas centrífugas que surgen de la mayor concentración del capital en la globalización, al menos contrapesan las ventajas endógenas.

El resultado dependerá, una vez más, de las fortalezas en términos de nivel educativo, dinamismo, capacidad de innovación, solidez del tejido social, etc. que tengan los espacios locales. Para tal objetivo, es imprescindible contar con estrategias y políticas, no ya únicamente estatales, sino sociales, aspecto que se profundiza en la Sección V.

SECCIÓN IV

Microregiones, Espacio Local y “Milieu”

La asociación entre el análisis de ciertas cuestiones espaciales, geográficas, territoriales (o cualquier denominación semejante) con la problemática del desarrollo es más que evidente, sobre la base de los conceptos analizados en las secciones anteriores.

Sin embargo, no resulta tan clara la asociación entre desarrollo socio - económico, innovación tecnológica y la consolidación de una región.

En esta Sección se analiza la imprescindible vinculación entre estos tres conceptos, **planteándose que la consolidación de una región como construcción social, y la generación de procesos endógenos de desarrollo en su ámbito, depende de la capacidad de construir mecanismos organizativos de asimilación, generación y difusión de tecnología y conocimiento.** (23)

La teoría económica dispone de importantes antecedentes en esta línea de pensamiento, que han sido escasamente considerados por las expresiones más tradicionales de la disciplina.

Por ejemplo, Alfred Marshall (Marshall A, op. cit.) planteó claramente el impacto que el proceso dinámico de innovación tecnológica ejercía sobre una región. Mientras que en la concepción schumpeteriana estricta el factor esencial de innovación era el empresario (*entrepreneur*) individual, en este enfoque marshalliano el progreso tecnológico se identifica como **actividad colectiva, lo que automáticamente introduce la dimensión espacial en el análisis.**

En esa línea son particularmente interesantes algunos desarrollos recientes, de los cuales se sintetizan tres, asociados a los conceptos que componen el título de la Sección.

Por una parte, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) vinculado a la CEPAL, que consolida la visión del desarrollo endógeno. Partiendo del análisis de la economía mundial, sostiene que la idea de “territorios atractivos que se constituyan en oportunidades para la inserción en el esquema globalizado” debe complementarse necesariamente con “la gestión de un proceso de cambio social, institucional, gerencial y organizacional ..” (24)

Se trata de potenciar la capacidad de innovación de un territorio en un proceso endógeno, que reconozca las raíces locales. En su trabajo, “El vuelo de una cometa, una metáfora para una teoría

del desarrollo territorial”, Sergio Boisier cita a Hirschman y dice que **el desarrollo no depende tanto de saber encontrar las combinaciones óptimas de recursos y factores de producción, sino de conseguir para sus propósitos aquellos recursos y capacidades que se encuentran ocultos, diseminados o mal utilizados.** (25).

La expresión endógeno, entonces es definida allí en cuatro planos : el político (capacidad territorial para tomar las decisiones relevantes), económico (reinversión del excedente en el territorio), **científico - tecnológico (capacidad interna para producir modificaciones)** y cultural.

Esta recuperación de las potencialidades locales, de sus recursos no sólo materiales, sino humanos e intelectuales, constituye una búsqueda de la propia identidad. La identidad permite a su vez una más amplia y profunda ubicación del territorio en el contexto de apertura económica y financiera.

El aprovechamiento socialmente eficiente de las oportunidades que brinda la globalización, exige la intensificación de la búsqueda de la propia identidad, entendida como “ capacidad de permanecer lo mismo más allá de las relaciones entabladas ” (26)

El segundo antecedente de conceptualización de una región a citar, corresponde a Yoguel y Moori Koenig (27) quienes parten de la definición de “lo local”

“ En la práctica, lo local constituye un marco para la construcción de una red de relaciones de alto nivel de cooperación entre firmas y supone un conocimiento entre los distintos agentes, un alto grado de confianza y consenso, un ámbito concreto donde cristalizar el intercambio desarrollado en el marco de lo que esos agentes perciben como “su” lugar.

..... Por lo tanto, el “lugar” (y lo “local”) “no está necesariamente limitado a la escala de la localidad”, sino que también puede abarcar a un municipio, una subregión o una región, pues sus límites varían entre un lugar y otro según la percepción subjetiva de los actores sociales. Además cada “lugar” es variable históricamente, ya que :

“... hace referencia a áreas discretas [pero] «elásticas», en las que están localizados los emplazamientos para la construcción de las relaciones sociales y con las que los individuos pueden identificarse” (Agnew, 1993).

Finalmente, corresponde citar a un grupo de economistas, principalmente franceses e italianos, que preocupados por la dimensión espacial del desarrollo, han avanzado en la construcción de un esquema conceptual que precisamente ubica la perspectiva espacial de las actividades de innovación tecnológica. (28) (29) (30)

Esta propuesta probablemente sea la que mejor sintetiza la vinculación entre el fenómeno de la innovación (generación, asimilación y difusión de conocimientos en las actividades económicas) y su impacto en la configuración de determinados espacios geográficos.

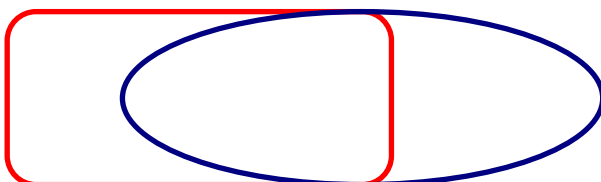
El desarrollo se relaciona directamente con un proceso de innovación tecnológica, y tal proceso no es una negociación entre oferentes y demandantes de factores de producción en el ámbito aespacial del mercado, sino un complejo de **transacciones** (31) , que permiten la **acumulación de conocimiento y capacidad de organización**.

Las categorías a - espaciales de oferta, demanda y mercado no son suficientes para definir el espacio donde se desarrollan los vínculos y redes que surgen de estas transacciones y que devienen en mayor conocimiento y organización.

El enfoque admite un abordaje individual, donde se propone la existencia de un **espacio soporte** que precisamente contiene los vínculos estructurados a partir de las transacciones.

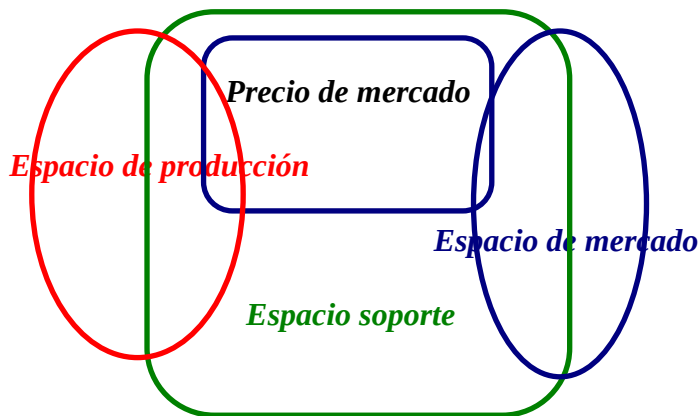
Los espacios económico - funcionales de una empresa

Modelo no - espacial



Oferta **Precio de mercado** **Demanda**

Modelo funcional - espacial



El espacio soporte de las empresas es el nexo entre la unidad económica y el ámbito colectivo. A partir de la consolidación de estos espacios se propone la existencia de **redes de innovación** : actores estatales, públicos y privados insertos a través de relaciones formales e informales en un proceso de innovación.

La presencia de estas redes, hace que adquiera importancia el territorio, plasmado en el concepto de *milieu como organización sistémica que contiene las redes que constituyen un determinado proceso de cambio tecnológico. El milieu es un conjunto de redes de innovación, que consolidan un territorio.*

El grado de desarrollo de un milieu o territorio está además relacionado con el grado de especificidad de las **externalidades** que conforman las redes que contiene.

En este sentido el desarrollo es el trayecto de un conjunto de externalidades genéricas a otro conjunto de externalidades específicas.

Este tránsito de unas (usadas por amplios rangos de agentes) a otras (para subgrupos específicos) requiere mayor grado de participación y comunicación entre estos agentes.

La estructura teórica de los milieux , resulta sumamente útil para analizar las alternativas que se le abren a determinadas regiones, sobre la base de algunos rasgos que tipifican su estructura socio - económica y el proceso de difusión de innovaciones.

La relación es directa: a mayor concentración de las innovaciones menor consistencia de los vínculos y menor probabilidad de constitución de milieux.

Las prácticas de innovación de tipo radical, de desarrolladas en las áreas de investigación de las empresas, se circunscriben al espacio de la producción y no generan milieux territorialmente identificables.

La consecuencia espacial de la innovación concentrada en grandes empresas será seguramente un territorio fragmentado.

En el otro extremo, la práctica innovativa de tipo incremental, cotidiana, en todas las empresas, redundará en la conformación de **distritos**, definidos como el tipo de milieu de máxima integración y difusión de innovación.

Una alternativa intermedia la constituyen las denominadas **metrópolis tecnológicas**, término usado para el caso de milieux coincidentes con ciudades, de escasa integración con la región en que están ubicados.

SECCIÓN V

Las políticas adecuadas : competitividad sistémica y estrategia “regioglobal”

La globalización parece traer aparejada la pérdida de relevancia de los espacios nacionales, porque limita las posibilidades de implementar políticas proteccionistas, de control de las inversiones extranjeras, de manejo de la oferta monetaria, etc.

Se concluye entonces que hay una pérdida de liderazgo y hegemonía de los Estados nacionales en el diseño y ejecución de políticas económico - sociales. Frente al huracán inevitable de la globalización, no quedaría espacio para el diseño y ejecución de estrategias.

Sin embargo, parece mucho más apropiado hablar de nuevos roles de los Estados nacionales, provinciales y municipales, y de una nueva concepción de estrategias, políticas e intervenciones.

Desde esta perspectiva no se reducen espacios, sino que se abren otros nuevos.

En ese sentido, se recurre al desarrollo de los conceptos de **competitividad sistémica y estrategia regioglobal** como ejemplo de nuevas concepciones de los espacios estatales, privados y públicos para el diseño y ejecución de políticas de desarrollo.

La globalización debe ser enfrentada en las regiones mediante un cambio de paradigma en las concepciones tradicionales de la política económica y sus instrumentos.

Tomando como referencia en primer lugar el abordaje que sobre el tema propone el Instituto Alemán de Desarrollo (IAD), desde una perspectiva netamente regional, se introduce el concepto de **sistema de competitividad**, definido como el conjunto de organizaciones estatales, públicas y privadas y más sus complejas interacciones y vínculos.

El vocablo competitividad en esta visión una especial connotación.

Quienes son competitivos entonces no son las empresas individualmente, ni los países, ni los gobiernos, sino ciertos sistemas que logran articular todas estas instancias juntas, articuladas en un proceso continuo de cambio e innovación para el desarrollo.

Esta **competitividad sistémica** no reduce, sino que abre nuevas opciones para la intervención mediante la política que pueden resumirse en cuatro planos: meta, macro, meso y microeconómico.

El segundo es el que le corresponde al Estado nacional, a manera de escenario con normas e

instituciones que permitan el despegue de las regiones. El nivel mesoeconómico, preponderante, queda reservado a los estamentos locales del Estado (municipios, provincias, regiones, microregiones, asociaciones de municipios, etc.) y debe impactar en la generación, incorporación y difusión de tecnología y conocimiento.

Una segunda buena síntesis de las políticas apropiadas para el desarrollo de las regiones es la que propone el español Carlos Román del Río (32) cuando utiliza el término ***estrategia regioglobal***. De acuerdo con esta idea, las estrategias de desarrollo regionales sólo tendrán probabilidades de éxito si tienen en cuenta la dimensión internacional. La variable clave de esta estrategia también es la competitividad, pero asociada a dos elementos: la especialización selectiva en algunos productos y la especialización tecnológica en determinados procesos.

CONCLUSIONES

Al ser analizado como fenómeno complejo en sus aspectos tecnológicos y de organización, el proceso de globalización se presenta conteniendo tendencias contradictorias en cuanto a su impacto posible en los espacios económicos regionales. El resultado final dependerá en definitiva de la capacidad del territorio en cuestión para estructurarse socialmente como región. Para ello, es imprescindible que se logre la construcción de mecanismos de consenso y se concreten organizaciones aptas y funcionales a tal estrategia. Un interesante antecedente lo constituyen las experiencias de algunas regiones de Europa, de menor nivel de desarrollo, que a partir de iniciativas de la Unión Europea, han desarrollado estrategias regionales de innovación a partir de Planes Tecnológicos (PT). (33).

Los PT están sustentados en tres ejes estratégicos:

- * La generación y aplicación de innovaciones
- * La creación y consolidación de una estructura de soporte a la innovación
- * La integración del sistema regional de innovación

Desarrollados estos ejes a nivel de Programas, los PT consisten en un esquema de movilización integral de las empresas privadas, el sistema científico tecnológico y los gobiernos locales, para incrementar y solidificar sus actividades conjuntas con el objetivo de introducir la conducta innovativa como base de funcionamiento del sistema económico.

BIBLIOGRAFÍA

- (1) Schumpeter, J. "The Theory of Economic Development", (1934) Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- (2) Schumpeter, J. "Business Cycles", (1939) Nueva York: McGraw - Hill
- (3) Schumpeter, J. "Capitalism, Socialism and Democracy", (1961) Londres: George Allen y Unwin.
- (4) Elster J, "El cambio tecnológico", (1998) Barcelona: Gedisa Editorial (5-50)
- (5) Possas, M. L. "En dirección a un paradigma microdinámico. El enfoque neoschumpeteriano", Revista Suma, N° 4 (7), 1989; 27-51.-
- (6) Khun, T. (1962) "The structure of scientific Revolutions". Chicago: University of Chicago Press.
- (7) Kondratieff, A. The long waves, Economic Review, (1979), Vol II.
- (8) Pérez, C. Las nuevas tecnologías: una visión de conjunto, en Ominami, C. (editor) "La Tercera Revolución Industrial", cap. 2: 43-89, 1986, Buenos Aires: GEL.
- (9) Coriat B, "El taller y el robot", 3ª. Edición, (1992) México Siglo XXI Editores
- (10) Reich, R. "El trabajo de las naciones", Buenos Aires, 1993, Vergara
- (11) Sala - Y - Martín X, "Apuntes de crecimiento económico", 1994, Antoni Bosch Editor.
- (12) Harrod R "An Essay in Dynamic Theory", Economic Journal, (junio), 1939, pag. 14.
- (13) Domar E "Capital expansion, Rate of Growth, and Employment", Econometría, abril, 1946, pag.137.
- (14) Romer P "Increasing Returns and Long Run Growth", Journal of Political Economics, 94, 5 (octubre), 1986, part II, pag. 1.002.
- (15) Lucas R e Jr "On The Mechanics of Development Planning", Journal of Monetary Economics, 22, 1 (julio), 1988, pag. 3.-
- (16) Rebelo S "Long Run Policy Analysis and Long Run Growth" Journal of Political Economy, 99, 3 (junio), 1991, pag. 500.

- (17) Barro R “Economic Growth in a Cross Section of Countries” Quarterly Journal of Economics 106 2 (mayo) 1991, 407.
- (18) Romer P “Endogenous Technical Change”, Journal of Political Economics, 98, 5 (octubre), 1990, part II, pag. S71.
- (19) Gorrman G y Helpman E ‘Innovation and Growth in the Global Economy” Cambridge MA (1991) MIT Press.
- (20) Amir, A. y Robin, K. “These are not Marshallian times”, en Camagni R., Innovation networks spatial perspectives, Barcelona, 1991 GREMI.
- (21) Marshall, A “Principles of economics”, (1961) London: Mcmillan
- (22) Piore, M y Sabel, CF “The second industrial divide”, 1984 Nueva York: Basic Books.
- (23) Esser K, Hillebrand W, Messner D y Meyer-Stamer J, (1996), Competitividad sistémica, nuevo desafío para las empresas y la política, Revista de la CEPAL N° 59: 39-52
- (24) Albuquerque, F. “El proceso de construcción social del territorio para el desarrollo económico local”, Mimeo LC/IP/R.180, 1997 Chile: ILPES, CEPAL.-
- (25) Boisier, S. “El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial”, Documento 97/37. Mimeo LC/P/G.103, 1997 Chile: ILPES, CEPAL.-
- (26) Buttiglione, R. (1997) Identidad y Globalización Exposición en el Plenario de las 8as. Jornadas Bancarias de la República Argentina.
- (27) Yoguel Gabriel y Virginia Moori-Koenig (coordinadores) “Los problemas del entorno de negocios”, 1999, FUNDES Argentina - Universidad Nacional de General Sarmiento.
- (28) Camagni, R. (1991) Introduction: from the local “milieu” to innovation through cooperation networks, en Camagni R., Innovation networks spatial perspectives, Barcelona: GREMI
- (29) Perrin, J.C. Technological innovation and territorial development: an approach in terms of networks and milieux, en Camagni R., Innovation networks spatial perspectives, Barcelona: GREMI

- (30) Ratti, R. (1991) Small and medium size enterprises, local synergies and spatial cycles of innovation, en Camagni R., Innovation networks spatial perspectives, Barcelona: GREMI
- (31) Williamson, O. (1983) **Markets and Hierarchies**, New York: The Free Press.
- (32) Román del Río Carlos, “La economía Regioglobal. Desarrollo regionales en una economía globalizada”, 2000, Ediciones de la Universidad de Castilla - La Mancha pag. 163.-
- (33) Del Castillo Jaime, “Estrategia Regional de Innovación”. 1997. Mimeo.

**LAS CONTRAVENCIONES TRIBUTARIAS EN EL
ANTEPROYECTO DE CODIGO TRIBUTARIO
NACIONAL**

AREA IV: Tributaria, Laboral y Previsional.

TEMA 4.3.: Código Tributario Nacional.

**13° CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN
CIENCIAS ECONOMICAS.- BARILOCHE 2.000.**

LAS CONTRAVENCIONES TRIBUTARIAS EN EL ANTEPROYECTO DE CODIGO TRIBUTARIO NACIONAL

INDICE

1.- INTRODUCCION.....	3
2.- CONTRAVENCIONES TRIBUTARIAS.....	4
2.a) Contravenciones y Delitos Tributarios.....	5
3.- REGIMEN COMPARADO DE LAS CONTRAVENCIONES TRIBUTARIAS.....	9
3.a) Contravenciones Formales.....	9
3.a.1.) Omisión de Presentar Declaración Jurada.....	9
3.a.2.) Incumplimiento a los Deberes Formales.....	12
3.a.3.) Multa y Clausura.....	16
3.a.4.) Otras Contravenciones Formales.....	21
3.a.5.) Clausura Automática.....	23
3.a.6) Responsabilidad del Consumidor Final.....	25
3.b) Contravenciones Materiales.....	26
3.b.1.) Omisión de Impuestos.....	26
3.b.2.) Defraudación Fiscal.....	29
3.b.3.) Presunción de Dolo.....	31
3.b.4.) Retención Indevida por Agentes de Retención y Percepción.....	33
3.b.5.) Insolvencia Patrimonial Provocada.....	34
3.b.6.) Profesionales. Inhabilitación.....	36
4.- CONCLUSIONES.....	37
5.- Bibliografía.....	39

LAS CONTRAVENCIONES TRIBUTARIAS EN EL ANTEPROYECTO DE CODIGO TRIBUTARIO NACIONAL

Resumen:

El autor realiza un estudio comparativo entre las contravenciones tributarias contenidas en el Anteproyecto de Código Tributario Nacional y el régimen de la Ley 11.683, con el objetivo de visualizar esquemáticamente los cambios propuestos al régimen contravencional vigente, y si los mismos respetan las garantías y derechos de los ciudadanos.

Basándose en la doctrina y jurisprudencia elaborada en relación a las figuras sancionadoras de la Ley 11.683 realiza un análisis comparativo de cada una de las normas involucrada.

En base a la tarea desarrollada, concluye que el régimen contravencional contenido en el Anteproyecto de Código Tributario Nacional incrementa el número y la rigurosidad de las sanciones tributarias en desmedro de las garantías y derechos de los contribuyentes.

1.- INTRODUCCION:

En el mes de Abril del año 1.999 el Administrador Federal de Ingresos Públicos puso a consideración, de la sociedad en general, el Anteproyecto de Código Tributario de la República Argentina, señalando en su mensaje de presentación que el mismo constituía el primer paso en la lucha contra la evasión.

Entre los fundamentos del citado Anteproyecto expresa, el citado funcionario, que debe crearse un marco normativo que permita la sanción oportuna y efectiva de los contribuyentes incumplidores, con resguardo de las garantías y los derechos de los contribuyentes.

A partir de dicha presentación se abrió una etapa de debate académico sobre los fundamentos, oportunidad y contenidos del Anteproyecto de Código. De esa manera, hemos tenido oportunidad de escuchar voces esclarecedoras sobre distintos aspectos generales referidos al mismo.

En esta ocasión, y luego de conocer valiosas opiniones acerca del contenido general del Anteproyecto, nos hemos propuesto realizar un estudio en particular referido a un análisis comparativo del régimen de contravenciones tributarias, contenidas en el Anteproyecto, con el régimen vigente en la Ley 11.683.

El objetivo que perseguimos con el presente trabajo es visualizar los cambios que se proponen en el régimen sancionatorio contravencional, en relación al régimen vigente de la ley 11.683, y si los mismos respetan los derechos y garantías de los contribuyentes.

El método elegido, para lograr el resultado propuesto, consiste en realizar un breve análisis de cada una de las contravenciones tributarias tipificadas en el Anteproyecto, a la luz de la doctrina y jurisprudencia elaborada en torno a similar norma – en los casos correspondientes - de la ley 11.683.

Iniciaremos nuestro estudio a través del conocimiento del concepto de contravención y de la diferencia que existe entre ésta y el delito, para luego transitar el camino del conocimiento de cada una de las figuras contravencionales definidas en el Anteproyecto, culminando luego en la búsqueda de la respuesta al problema planteado.

2.- CONTRAVENCIONES TRIBUTARIAS.

El Anteproyecto de Código Tributario Nacional contiene en su Libro Segundo, bajo el título de “Obligaciones Secundarias, Accesorias e Ilícitos Tributarios” el régimen sancionatorio en materia tributaria.

El Título IV del citado libro desarrolla, a través de tres Capítulos, las denominadas Contravenciones Tributarias, mientras que el Título V hace lo propio con los Delitos Tributarios.

La distinción realizada por el Anteproyecto en cuestión nos conduce a la necesidad de conocer qué se entiende por contravención y cual es la diferencia que existe entre ésta y el delito.

2.a) Contravenciones y Delitos Tributarios.

Conforme a Villegas (1) la contravención, que deriva de “contra” y “venio”, significa gramaticalmente “ir contra la ley”. Es de carácter administrativo porque viola el interés que tiene la administración en que todos los gobernados cooperen con ella en su tarea de protegerlos y ayudarlos para que desenvuelvan prácticamente sus derechos en un ámbito de prosperidad y bienestar social.

El objeto que se protege contravencionalmente no está representado por los derechos individuales y sociales en sí mismos, sino por la acción estatal tendiente a asegurar que esos derechos se ejerzan en un ambiente de prosperidad, bienestar y tranquilidad. Mientras que el delito es una infracción que ataca directa o inmediatamente los derechos individuales y sociales de los individuos.

Agrega además que, quizá ambos tipos lleven a un idéntico resultado, pero las conductas son sustancialmente diferentes y en modo alguno pueden identificarse en un mismo tipo de ilicitud. La obstaculización a la acción estatal mediante la infracción a las leyes tributarias no es esencialmente un delito de derecho penal común, sino una contravención.

Por último concluye que en los delitos fiscales contemplados en la Ley Penal Tributaria se requiere indispensablemente el dolo en el actuar del actor para que el

hecho resulte atribuible. No así en las contravenciones fiscales de la ley 11.683, en que el principio se invierte, ya que si la ley nada dice sobre el elemento subjetivo, basta con la culpa para la configuración, necesitándose el dolo solo si el propio tipo así lo exige.

Wendy y Russo (2) - con cita de Marienhoff -, señalan que la contravención es la situación de hecho en cuyo mérito una persona aparece en contradicción con lo dispuesto en una norma de policía ... sin que haya sido provocada o querida por quien aparece en conflicto con la norma policial.

Señalan que el punto de divergencia entre delitos y contravenciones esta dado porque en el delito adquiere relevancia el elemento intencional, en la falta administrativa no se requiere culpa y menos aun dolo de parte del infractor.

Concluyen - con cita de Bielsa -, que no se puede aceptar la inclusión de la infracción fiscal entre las contravenciones o faltas administrativas, teniendo en cuenta el bien jurídico protegido por las normas de derecho tributario penal.

Para Nuñez (3), la distinta calidad jurídica del delito y de la contravención tiene consecuencias materiales y procesales. Las primeras se manifiestan particularmente en lo que atañe a la culpabilidad del autor, a la tentativa y a la pena.

A diferencia de lo que sucede respecto de la imputación delictiva; en la contravención el dolo y la culpa no desempeñan ningún papel en lo que respecta a su gravedad, y por regla para castigarla basta la segunda.

En la contravención tampoco tiene función la tentativa; y en lo que atañe a la pena, a diferencia de lo que sucede respecto del delito, está excluida la reclusión y muy restringida la prisión. Las penas contravencionales típicas son el arresto, la multa, el decomiso, la clausura y otras sanciones menores.

Por su parte Zaffaroni (4) sostiene que, las teorías que han pretendido distinguir cualitativamente los delitos de las contravenciones, han fracasado. Entiende que, el

delito y la contravención se distinguen sólo cuantitativamente. La diferencia cuantitativa da lugar a que se modifiquen algunos de los principios generales (por lo que configura un derecho penal especial) y a que el juzgamiento de las mismas se rija por un procedimiento también distinto del ordinario. Sostiene que, tratándose de derecho penal especial y de derecho procesal especial, la legislación contravencional no puede violar los principios de legalidad y del debido proceso legal, y, menos aun, el de autonomía moral.

Giuliani Fonrouge (5), utiliza en su exposición la expresión infracción tributaria o infracción fiscal incluyendo en ella a toda clase de violaciones a las normas tributarias, sustanciales o formales, de modo que comprende lo que suele llamarse delito, contravención, violación de órdenes de la autoridad, etc. Reconociendo a continuación que este criterio no es aceptado en otros países, ya que en México las infracciones constituyen una categoría distinta de los delitos de acuerdo a su Código Fiscal, arts. 35 y ss y 43 y ss. También señala que el Código del Perú habla de infracciones sancionadas administrativamente (Art. 145 y ss) y de delitos tributarios (Art. 163 y ss).

A su vez, el Código Tributario de Chile en su art. 97 tipifica infracciones tributarias constitutivas de contravenciones, sancionadas con penas de multas, y delitos tributarios, sancionados con multas y penas privativas de la libertad. (6)

En nuestro país la Ley 11.683 – de Procedimiento Tributario – en su Capítulo VI denominado “Intereses, Ilícitos y Sanciones” tipifica infracciones tributarias sancionadas con multas, clausuras y en forma accesoria con suspensión en el uso de matrícula, licencia o inscripción registral. Por su parte, la Ley 24.769 establece el Régimen Penal Tributario tipificando los delitos tributarios sancionados con pena de prisión y en forma accesoria con inhabilitación especial.

El Anteproyecto de Código Tributario de la República Argentina, y tal como lo señalamos, a través de su articulado distingue las Contravenciones Tributarias de los delitos tributarios.

La distinción que realiza el Anteproyecto de Código Tributario entre el delito y la contravención tributaria está dada por la relevancia que éste le asigna al elemento intencional en el delito, mientras que en la contravención sólo basta la culpa para que la misma se configure. Así, dentro de las Normas y Principios Generales de las Contravenciones Tributarias, en su artículo 130 expresa como Principio de Culpabilidad que: “ Para que exista responsabilidad contravencional es suficiente la atribución de la misma a título de culpa al sujeto imputado.”

En relación a la aplicación de este Principio de Culpabilidad, el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Córdoba (7) ha expresado que: “Un comentario aparte merece el artículo 130 del proyecto, ya que contrariamente a lo que dispone nuestra Carta Magna y la pacífica doctrina penal, es suficiente que a un ciudadano la autoridad de aplicación le atribuya, ante sí y por sí sin otro sustento fáctico o jurídico que lo avale, responsabilidad a título de culpa para que este deba probar su inocencia.”

No obstante lo apuntado en el párrafo anterior, corresponde aclarar que, si bien es cierto el Anteproyecto de Código Tributario expresa como norma general la aplicación del principio de culpabilidad para las contravenciones tributarias, la norma del artículo 141 referida a la contravención de defraudación, exige el dolo para que la misma se configure.

Ello nos lleva a inferir que, el Anteproyecto de Código se encuentra en línea con las conclusiones arribadas por Villegas - transcritas al inicio de este punto -, en cuanto a que en las contravenciones tributarias se requiere de culpa para que la mismas queden configuradas, necesitándose del dolo sólo si el tipo descripto en la norma así lo requiere.

Por último, y a título de aclaración, en los puntos que desarrollaremos a continuación utilizaremos en forma indistinta las expresiones infracción o contravención tributaria para referirnos a las distintas figuras que iremos analizando.

3.- REGIMEN COMPARADO DE LAS CONTRAVENCIONES TRIBUTARIAS

Siguiendo la clásica división entre infracciones formales y materiales, vamos a proceder a realizar una comparación entre las normas contenidas en la ley 11.683 (t.o. en 1.998) y las contempladas en el Anteproyecto de Código Tributario, de forma tal de visualizar de manera esquemática los cambios que se proponen en el Anteproyecto citado.

3.a) Contravenciones Formales:

Utilizando como parámetro a la ley 11.683, vamos a exponer a continuación las distintas infracciones o contravenciones formales contenidas en el Anteproyecto de Código Tributario Nacional, a saber:

3.a.1) Omisión de Presentar Declaración Jurada:

LEY 11.683 Art.38	ANTEPROYECTO
Cuando existiere la obligación de presentar declaraciones juradas, la omisión de hacerlo dentro de los plazos generales que establezca la Administración Federal de Ingresos Públicos, será sancionada, sin necesidad de requerimiento previo, con una multa de Las mismas sanciones se aplicarán cuando se omitiere proporcionar los datos a que se refiere el último párrafo del artículo 11.	No existe una sanción específica, pero el art. 208, 2º párrafo, expresa: <i>En los casos de infracción formal por omisión de presentación de declaración jurada dentro de los plazos de vencimiento general</i> Ello implica que dicha omisión se sancionará con la multa por incumplimiento a los deberes formales.

La infracción tipificada en el actual artículo 38 de la ley 11.683 se configura cuando el contribuyente, estando obligado a presentar declaraciones juradas, no lo realiza dentro de los plazos generales de vencimiento establecidos por la A.F.I.P..

Tal como lo señalan Díaz Siero, Veljanovich y Bergroth (8) existe una estrecha relación entre la infracción tipificada en este artículo y la referida al incumplimiento a los deberes formales. Ello se debe a que en el primer caso nos encontramos frente a una norma que sanciona el incumplimiento a un deber formal en especial; mientras que para el otro caso nos encontramos frente a una norma que sanciona el incumplimiento genérico de los deberes formales.

Esta relación de especialidad hace que la aplicación de la sanción establecida en este artículo excluya la posibilidad de aplicar la sanción genérica prevista en la otra norma, ello se debe al criterio de especialidad que se aplica en el concurso aparente de leyes.

En el caso del Anteproyecto de Código, y tal como lo señalamos en el cuadro expuesto al inicio de este título, no está prevista una sanción específica para la omisión de presentar declaración jurada dentro de los plazos generales de vencimiento establecidos por la A.F.I.P., razón por la cual esta infracción se incluye dentro del incumplimiento general a los deberes formales.

El hecho de que este tipo de infracción no tenga asociada una sanción especial trae como efecto que los valores actuales de multa se modifiquen, de acuerdo a lo siguiente:

Omisión de Presentar DDJJ - Sanción

LEY 11.683		ANTEPROYECTO
Multa General:	\$ 168.82.	Multa General:
Multa P/Soc., Asoc.etc.	\$ 338.13	Graduable de \$250 a \$ 2.500. (art.135,1er P.)

Un segundo efecto que traería aparejado la modificación de la normativa vigente estaría dado por la posibilidad de reducir o excluir dicha sanción, a saber:

Reducción y Eximición de la Sanción

LEY 11.683 (Art.38 2do P.)	ANTEPROYECTO (Art. 133 1er y 4to P.)
Si dentro del plazo de Quince Días (15) a partir de la notificación el infractor pagare voluntariamente la multa y presentare la declaración jurada omitida, los importes señalados se reducirán de pleno derecho a la mitad y la infracción no se considerará como un antecedente en su contra.	Cuando el infractor o responsable regularizare espontáneamente su situación y, en su caso – y estando habilitado para hacerlo, de acuerdo a lo previsto en el tercer párrafo del artículo 52 – rectificare sus declaraciones juradas, antes que la Autoridad de Aplicación le haga saber que se encuentra bajo fiscalización, será eximido de la multa... En todos los casos previstos por el presente artículo, el pago de la obligación parcial o totalmente omitida y/o la regularización de la situación en infracción será condición de la reducción de o remisión de la multa. En los casos en que la regularización ... implicare o fuere acompañada de un plan de facilidades de pago, la reducción o remisión de la multa estará condicionada al cumplimiento del mismo.

Como puede observarse en la transcripción de las normas realizada, debemos destacar que el Anteproyecto de Código Tributario condiciona la eximición de la sanción al pago del tributo omitido como consecuencia de no haber presentado la declaración jurada.

Resulta peligroso la existencia de normas de esta naturaleza, en las cuales se exime o reduce de la sanción al contribuyente que pague el tributo adeudado, ya que las mismas hacen perder el sentido y espíritu de la norma represiva fiscal y se transforman en normas de neto corte recaudatorio.

Por lógica, entendemos que cuando la declaración jurada omitida de presentar no arroje tributo a pagar y el contribuyente regularice espontáneamente su situación, entonces no corresponderá sanción alguna por dicha infracción.

La consecuencia de todo lo anteriormente expuesto es que el Anteproyecto, en este punto, resulta más gravoso que el actual régimen de la ley 11.683, y ello se debe a

que por un lado encarece el valor de la sanción pecuniaria; y por el otro, condiciona la posibilidad de reducción o eximición de la sanción al pago del tributo omitido.

3.a.2) Incumplimiento a los Deberes Formales:

LEY 11.683. Art. 39	ANTEPROYECTO. Art. 135
Serán sancionados con multas de Ciento Cincuenta Pesos (\$150) a Dos Mil Quinientos Pesos (\$2.500) las violaciones a las disposiciones de esta ley, de las respectivas leyes tributarias, de los decretos reglamentarios dictados por el Poder Ejecutivo Nacional y por toda otra norma de cumplimiento obligatorio, que establezcan o requieran el cumplimiento de deberes formales tendientes a determinar la obligación tributaria, a verificar y fiscalizar el cumplimiento que de ella hagan los responsables. Estas multas son acumulables con la del artículo anterior. Igual graduación corresponderá cuando se trate de infracciones a las normas referidas al domicilio fiscal previstas en el artículo 3° de esta ley, en el decreto reglamentario, o en las normas complementarias que dicte la Administración Federal de Ingresos Públicos con relación al mismo. En los casos en que dichos incumplimientos se refieran a regímenes generales de información de terceros establecidos por resolución general de la Administración Federal de Ingresos Públicos, la multa prevista en el párrafo anterior se graduará entre Dos Mil Quinientos Pesos (\$2.500) y Cuarenta y Cinco Mil Pesos (\$45.000). Si existiera resolución condenatoria respecto del incumplimiento a un requerimiento de la Administración Federal de Ingresos Públicos, las sucesivas reiteraciones que se formulen a partir de ese momento y que tuvieren por objeto el mismo deber formal, serán pasibles en su caso de la aplicación de multas independientes, aun cuando las anteriores no hubieran quedado firmes o estuvieran en curso de discusión administrativa o judicial.	Los contribuyentes, responsables y terceros que infringieren las disposiciones de este Código, de las leyes tributarias sujetas a su régimen, o de las reglamentaciones dictadas en su consecuencia por el Poder Ejecutivo o la Autoridad de Aplicación, serán reprimidos con multa de Ciento Cincuenta Pesos (\$150) a Dos Mil Quinientos Pesos (\$2.500). Los incumplimientos de las normas de regímenes generales de información de terceros establecidos por la Autoridad de Aplicación, serán reprimidos con multa de Dos Mil Quinientos Pesos (\$2.500) a Cuarenta y Cinco Mil Pesos (\$45.000). Si existiera resolución condenatoria respecto del incumplimiento a un requerimiento de la Autoridad de Aplicación, las sucesivas reiteraciones que tuvieren por objeto la violación del mismo deber formal serán pasibles, en su caso, de la aplicación de multas independientes, aun cuando las anteriores no hubieran quedado firmes o estuvieran en curso de discusión administrativa o judicial.

La infracción tipificada en estos artículos se configura cuando el sujeto activo de la infracción incumple con los deberes formales establecidos por las leyes tributarias, decretos reglamentarios dictados por el Poder Ejecutivo o normas generales dictadas por la Autoridad de Aplicación.

En cuanto al análisis de la norma, debemos tener en cuenta los distintos contenidos que abarca la misma, a saber:

- a) El artículo 39 de la Ley 11.683 en su primer párrafo prevé que la sanción de carácter general sea acumulable con la del artículo anterior, es decir con la omisión de presentar declaración jurada.

Tal previsión recibió abundante crítica por parte de la doctrina (9), por cuanto en este caso se produce un concurso aparente de leyes en la cual la norma especial del artículo 38 excluye al tipo general del artículo 39. En el caso de aplicarse ambas sanciones existiría una duplicación ilegal de sanciones por un mismo hecho.

En el caso del Anteproyecto de Código Tributario Nacional se elimina este párrafo debido a lo que señalamos en el punto anterior, en el sentido de que no existe una sanción especial para el supuesto de omisión de presentar declaración jurada.

- b) El segundo párrafo del artículo 39 de la Ley 11.683 establece que se aplicará igual sanción para las violaciones a las normas referidas al domicilio fiscal previstas en el artículo 3° de dicha ley.

En el caso del Anteproyecto, no existe dentro de esta norma una mención específica que se refiera a esta infracción. No obstante ello, resultan aplicables las disposiciones contenidas en el artículo 137 en cuanto reprime con multa y clausura el realizar operaciones, o poseer o utilizar instalaciones en lugares clandestinos o no declarados o denunciados a la Autoridad de Aplicación, si hubiese obligación de declararlos. En igual sentido, la misma sanción se aplicará para quienes constituyan domicilio fiscal en

lugares inexistentes o que no correspondan de acuerdo a las normas del Anteproyecto o a las del Derecho Privado.

- c) El tercer párrafo del artículo 39 de la Ley 11.683 contiene una sanción agravada para el caso de violación a los regímenes generales de información de terceros establecidos por resolución general de la A.F.I.P. En este caso la sanción es una multa graduable cuyos valores mínimo y máximo son notablemente superiores a los previstos en los párrafos anteriores.

En idéntico sentido, el Anteproyecto de Código, mantiene los valores para esta sanción agravada.

- d) El cuarto párrafo del artículo 39 de la Ley 11.683 establece la independencia de sanciones para el caso de reiterados incumplimientos a requerimientos formulado por la A.F.I.P., referidos a un mismo deber formal, cuando exista resolución condenatoria respecto del primer incumplimiento.

Recordemos que en su momento la DGI consideró como infracciones independientes a los sucesivos incumplimientos a dos o más requerimientos formulados con relación a un mismo deber formal. Sin embargo, la C.S.J.N. en la causa “Omar Merlo y Cia” (10) sentenció que: “... los reiterados incumplimientos en que incurrió la firma, consistentes en la no presentación de resúmenes bancarios requeridos por la D.G.I., constituyen, a la luz de lo preceptuado por el art. 43 de la ley 11.863 (t.o. en 1.978), la inobservancia de suministrar los elementos solicitados, y no la desobediencia de las sucesivas intimaciones con que se demandó su ejecución, por lo que configuran un solo hecho punible en la medida en que obstaron al ejercicio de las facultades del organismo fiscal.”

Esta jurisprudencia de la Corte fue tomada en cuenta al momento de incorporarse el párrafo citado, por ley 23.314 del año 1.986. Con lo que, para que se configure el tipo

previsto en la norma debe existir previamente resolución condenatoria respecto del incumplimiento a algún requerimiento.

La solución arribada por el Legislador originó rechazos en la doctrina (11) fundados en que la norma no requiere que la resolución condenatoria se encuentre firme, otorgando con ello al Fisco la posibilidad de aplicar una sanción sin saber a ciencia cierta si la resolución condenatoria original resulta confirmada o desestimada.

No obstante lo apuntado, el Anteproyecto de Código mantiene el párrafo citado sin receptar la crítica realizada por la doctrina.

e) Para completar el estudio del artículo 135 del anteproyecto, resulta insoslayable tener que mencionar a la disposición contenida en el artículo 174 del mismo cuerpo legal la que dispone que:

“ Cuando la fiscalización deba realizarse en casas-habitación o en lugares no abiertos al público, ante la negativa del ocupante al ingreso a los fiscalizadores, estos deberán dejar constancia del hecho y solicitar ante el juez tributario la orden de allanamiento y /o secuestro que resultare necesaria. La negativa injustificada al ingreso en la casa-habitación constituirá infracción formal reprimida por el artículo 135. La negativa injustificada al ingreso en otros locales constituirá infracción formal reprimida por el art. 136, inc. 1º.”

Consideramos que con esta norma se está afectando la garantía constitucional de inviolabilidad de la propiedad privada y que no se cumple con el objetivo impuesto en el Anteproyecto, de constituirse en un marco normativo que permita la sanción oportuna y efectiva de los contribuyentes incumplidores, con resguardo de las garantías y derechos de los mismos.

Además de lo apuntado, debemos resaltar la mala técnica legislativa utilizada al incluir la expresión “negativa injustificada” la que, por su amplitud en cuanto a la interpretación, ocasionará evidente perjuicios a los administrados.

En suma, la disposición contenida en el artículo 135 del Anteproyecto aparece como irrazonable y desproporcionada en relación a idéntica figura contenida en la actual ley 11.683, al momento de analizar que la misma se integra con otra disposición – la del art. 137 - que resulta sumamente gravosa ante hechos que hoy el legislador no los considera como tal.

Pero lo más grave del Anteproyecto está dado por la existencia del artículo 174 que amplía los tipos descriptos en el artículo 135 al definir una nueva infracción que colisiona frontalmente con el ejercicio de una garantía consagrada en la Constitución Nacional, tal como la de inviolabilidad de la propiedad privada.

3.a.3.) Multa y Clausura:

LEY 11.683. Art. 40	ANTEPROYECTO. Art. 136
Serán sancionados con multa de Trescientos Pesos (\$300) a Treinta Mil Pesos (\$30.000) y clausura de Tres (3) a Diez (10) días del establecimiento, local, oficina, recinto comercial, industrial agropecuario o de prestación de servicios, siempre que el valor de los bienes y servicios de que se trate exceda de Diez Pesos (\$10), quienes: a) No entregaren o no emitieren facturas o comprobantes equivalentes por una o más operaciones comerciales, industriales, agropecuarias o de prestación de servicios que realicen en las formas, requisitos y condiciones que establezca la Administración Federal de Ingresos Públicos. b) No llevaren registraciones o anotaciones de sus adquisiciones de bienes o servicios o de sus ventas, locaciones o prestaciones. c) Encarguen o transporten comercialmente mercaderías, aunque no sean de su propiedad, sin el respaldo	Serán reprimidos con multa de un monto equivalente a Trescientos Pesos (\$300) a Treinta Mil (\$30.000) y clausura de Tres (3) a Diez (10) días del establecimiento, local, oficina, recinto comercial, industrial, agropecuario o de prestación de servicios, los contribuyentes, responsables o terceros que incurran en algunos de los hechos u omisiones siguientes: 1°) Resistir el ejercicio legítimo de la actividad fiscalizadora o no dar cumplimiento en forma reiterada a los requerimientos legítimos que formule la Autoridad de Aplicación en ejercicio de sus facultades y poderes de fiscalización, o relativos a los deberes establecidos en el Título I del presente Libro. 2°) Omitir inscribirse los que estando obligados a hacerlo ante la Autoridad de Aplicación no dieran cumplimiento al requerimiento de la misma. 3°) No emitir – y en su caso, entregar – facturas o comprobantes de ventas, locaciones o prestaciones de servicios, o

documental que exige la Administración Federal de Ingresos Públicos. d) No se encontraren inscriptos como contribuyentes o responsables ante la Administración Federal de Ingresos Públicos cuando estuvieren obligados a hacerlo. El mínimo y el máximo de las sanciones de multa y clausura se duplicarán cuando se cometa otra infracción de las previstas en este artículo dentro de los Dos (2) años desde que se detectó la anterior. Sin perjuicio de las sanciones de multa y clausura, y cuando sea pertinente, también se podrá aplicar la suspensión en el uso de matrícula, licencia o inscripción registral que las disposiciones exigen para el ejercicio de determinadas actividades, cuando su otorgamiento sea competencia del Poder Ejecutivo Nacional.	comprobantes o recibos de pagos de haberes, en la forma y condiciones determinadas por la Autoridad de Aplicación; o no conservar sus duplicados o constancias de emisión. 4°) Hallarse en posesión de mercaderías sin justificar su origen mediante facturas o comprobantes de compra emitidos en las mismas formas y condiciones del inciso anterior. 5°) Hallarse en posesión de documentación apócrifa relativa a las operaciones o mercaderías mencionadas en los dos incisos anteriores. 6°) No llevar anotaciones o registraciones de bienes o servicios, o de sus ventas, locaciones o prestaciones, dependientes o salarios, o llevándolas, no reunir los requisitos de oportunidad, orden y respaldo que exija la reglamentación. En los casos de los incisos 3°), 4°) y 6°), sólo se aplicará sanción cuando el valor de los bienes o servicios de que se trate exceda de Diez Pesos (\$10). El mínimo y el máximo de las sanciones de multa y clausura se duplicarán cuando se cometa otra infracción de las previstas en este artículo dentro de los Dos (2) años desde que se detectó la anterior. En esta hipótesis se aplicará asimismo, como sanción accesoria – cuando fuere pertinente –, la suspensión en el uso de matrícula, licencia o inscripción registral que las disposiciones exigen para el ejercicio de determinadas actividades económicas o profesionales de Un (1) mes a Un (1) año.

El artículo 40 de la ley 11.683 establece a través de cuatro acciones típicas las conductas que serán reprimidas con la sanción de multa, clausura y en forma accesoria, cuando fuere pertinente, con la suspensión en el uso de matrícula, licencia o inscripción registral, mientras que el Anteproyecto eleva a seis los tipos previstos en la norma.

La primera aclaración que corresponde realizar aquí, es que no existe una correlatividad directa entre los incisos de cada disposición. Debido a ello, en cada caso

iremos indicando - si corresponde -, de qué manera se corresponden las disposiciones legales de uno y otro texto.

Respecto de la primera parte del actual artículo 40 de la ley 11.683, el Anteproyecto de Código Tributario contiene como novedad que la sanción allí prevista será aplicable a “ los contribuyentes, responsables o terceros ”.

Esta innovación en la redacción del texto de la norma trae como consecuencia inmediata el extender el tipo descripto más allá de su actual redacción, englobando con ello la posibilidad de que la sanción resulte aplicable a terceros ajenos a la relación tributaria. Ello resulta una derivación de lo dispuesto en el artículo 94 del Anteproyecto, que obliga a los terceros ajenos a la relación tributaria a cooperar con la Autoridad de Aplicación en las funciones de fiscalización.

En cuanto a las conductas disvaliosas previstas en la norma, las modificaciones que se introducirían en el supuesto caso de resultar aprobado el Anteproyecto citado serían:

- a) Se incorpora como inciso 1° el “Resistir el ejercicio legítimo de la actividad fiscalizadora, o no dar cumplimiento en forma reiterada a los requerimientos legítimos que formule la Autoridad de Aplicación en ejercicio de sus facultades y poderes de fiscalización, o relativos a los deberes establecidos en el Título I del presente Libro”.

Corresponde aclarar que para analizar este inciso debemos tener en cuenta la disposición establecida en la última parte del artículo 174 del Anteproyecto ya que el mismo pretende aclarar en qué caso se configuraría la “Resistencia al ejercicio legítimo de la actividad fiscalizadora”, al expresar que: La negativa injustificada al ingreso en otros locales constituirá infracción formal reprimida por el artículo 136, inc. 1°.

La incorporación de este inciso ha merecido que el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal en su Jornada de Análisis del Anteproyecto de Código

Tributario Nacional (12) concluyera, en relación a este punto, que: “ Se pretende la modificación de las causales de multa y clausura con el poco preciso concepto de la obstaculización grave a la fiscalización; las causales para la aplicación de una sanción de gran entidad económica, han sido ya dadas por el legislador y, en general, los jueces han atemperado su rigurosidad. No se comparte el nuevo intento de ampliación de motivos por la vía de un Anteproyecto de Código tributario.”

Por su parte, el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Córdoba (13) expresó en sus conclusiones respecto al análisis del artículo 174 del anteproyecto, que “El ejercicio de un derecho constitucional se sanciona en un caso con multa y en otro con multa y clausura”.

- b) En cuanto al inciso 2° del artículo 136, prevé que la sanción resulta aplicable en el supuesto caso de: “Omitir inscribirse los que estando obligados a hacerlo ante la Autoridad de Aplicación no dieron cumplimiento al requerimiento de la misma.”

Este segundo inciso es similar, en términos generales, a las previsiones contenidas en el apartado d) del actual artículo 40 de la ley 11.683, con la salvedad de que en este caso para que se configure la infracción debe existir un incumplimiento al requerimiento efectuado por la Autoridad de Aplicación.

- c) El inciso 3° del artículo 136 recepta la filosofía del apartado a) del actual artículo 40 de la ley 11.683, pero amplía la figura cuando incorpora como causal de aplicación de la sanción a la falta de emisión de “comprobantes o recibos de pagos de haberes” En idéntico sentido y respecto de los comprobantes emitidos por los contribuyentes, también se sanciona el “no conservar sus duplicados o constancias de emisión.”

- d) Los incisos 4° y 5° del artículo 136 constituyen una ampliación de las conductas sancionables con multa y clausura.

El inciso 4° reemplaza, en su esencia, al actual apartado c) del artículo 40 de la ley 11.683 referido al transporte de mercaderías sin respaldo documental.

En cuanto al inciso 5° del artículo 136, en las conclusiones elaboradas por el Consejo de Profesionales de Ciencias Económicas de la Capital Federal (14) quedó planteado el interrogante sobre la licitud de la figura de contravención por “posesión apócrifa”.

e) A su vez el inciso 6° de este artículo constituye una ampliación de la figura prevista en el apartado b) del actual artículo 40 de la ley 11.683, ya que por el mismo se prevé que la sanción se aplicará, además, a quienes no lleven registraciones de sus dependientes o salarios. Resultando aplicable también en aquellos casos en que las registraciones no reúnan los requisitos de oportunidad, orden y respaldo que exija la reglamentación.

El último párrafo del artículo 136 del Anteproyecto resulta una conjunción de los dos últimos párrafos del artículo 40 de la ley 11.683, en cuanto contempla las figuras de reincidencia y de la sanción accesoria, con la salvedad en este último caso que la misma resultará aplicable únicamente para el caso de reincidencia.

Corresponde aclarar que el Anteproyecto establece que la sanción accesoria de suspensión en el uso de matrícula, licencia o inscripción registral será por un período de Un (1) mes a Un (1) año. Extendiendo su aplicación a los profesionales, situación que no estaba prevista en la Ley 11.683 ya que si bien es cierto que la norma nada decía sobre la exclusión de los mismos, el Senador Verna aclaró - en el tratamiento del proyecto de reforma de la ley 11.683 - en el Senado de la Nación (15) que la suspensión en el uso de la matrícula, licencia o inscripción registral se refería a las matrículas que otorgan el SENASA para los matarifes y la Secretaría de Agricultura para la comercialización de granos.

De lo apuntado en los párrafos precedentes se observa que el Anteproyecto, amplía en forma desmesurada los tipos legales previstos en la norma sancionadora. En tal sentido, describe conductas a ser reprimidas con la sanción de multa y clausura, que hoy el legislador ha dejado de lado por considerar que no son de una entidad suficiente para ser castigadas tan severamente. Al parecer, el Anteproyecto persigue como único objetivo el lograr una relación de sujeción del contribuyente al fisco abandonando el clásico concepto de que la relación jurídica tributaria es una relación de igualdad y no de poder del fisco al contribuyente.

En definitiva, el efecto que se logra con este tipo de normas, además de dejar en desventaja comparativa al contribuyente en el ejercicio de sus legítimos derechos, es recrear un estado de inseguridad jurídica.

3.a.4.) Otras Contravenciones Formales:

LEY 11.683	ANTEPROYECTO
Lugares y Actividades Clandestinos: No existe una sanción específica.	Artículo 137: Serán reprimidos con multa de un monto equivalente de Quinientos Pesos (\$500) a Cincuenta Mil Pesos (\$50.000) y clausura de Cinco (5) a Quince (15) días del establecimiento, local, oficina, recinto comercial, industrial agropecuario o de prestación de servicios y, en su caso, con el decomiso de los bienes y mercaderías en infracción, los contribuyentes, responsables o terceros que incurran en alguno de los hechos u omisiones siguientes: 1°) Realizar operaciones en locales clandestinos o no declarados o denunciados a la Autoridad de Aplicación, si hubiese obligación de declararlos o denunciarlos. 2°) Constituir domicilio fiscal en lugares inexistentes o que no correspondan ni según las normas del presente Código ni según las normas del Derecho Privado. 3°) Poseer o utilizar instalaciones clandestinas o no declaradas o denunciadas a la Autoridad de Aplicación, si hubiese obligación de declararlas o denunciarlas. Se aplicarán asimismo en estos casos las previsiones del último párrafo del artículo anterior.

Profesionales. Inhabilitación: No existe una sanción específica.	Artículo 138: Los profesionales que en el ejercicio de su profesión fueran responsables como autores, coautores o cómplices, de las infracciones previstas en el artículo anterior, y sin perjuicio de la solidaridad establecida por el artículo 37, sufrirán la pena accesoria de inhabilitación especial de Un (1) mes a Un (1) año del ejercicio de la profesión.

El artículo 137 constituye una sanción agravada de multa y clausura para los tres tipos descriptos en la norma, los que están referidos al desarrollo de actividades en lugares clandestinos o no declarados o denunciados a la Autoridad de Aplicación cuando hubiese obligación de hacerlo. Igualmente resultará aplicable la sanción cuando se constituya domicilio fiscal en lugares inexistentes, tal como lo comentamos anteriormente.

La norma prevé también que en los casos que correspondiere se procederá al decomiso de los bienes y mercaderías en infracción.

El decomiso de mercadería como sanción tributaria registra antecedentes en la Ley de Impuestos Internos y en el Código Aduanero.

La figura del decomiso fiscal, al decir de Villegas (16), es una pena pecuniaria, represiva y reparadora. Se diferencia del decomiso penal, porque este último no es una sanción sino una medida que se toma con el objeto de lograr seguridad social.

Por último, este artículo contempla la figura del agravamiento por reiteración de la infracción y la pena accesoria de suspensión en el uso de la matrícula, licencia o inscripción registral de Un (1) mes a Un (1) año.

Para el caso de los Profesionales, la figura prevista en el artículo 138 establece una pena accesoria de inhabilitación especial de Un (1) mes a Un (1) año, cuando en el ejercicio de su profesión fueran responsables, como autores, coautores o cómplices de las infracciones enumeradas en el artículo 137.

Como figura sancionadora del Derecho Penal (17), la pena de inhabilitación especial produce privación del empleo, cargo, profesión, o derecho sobre el cual recayere, y la incapacidad para obtener otro del mismo género durante la condena.

Esta figura presupone el ejercicio delictuoso, incompetente o abusivo de un empleo, cargo, profesión actividad o derecho.

En materia tributaria, la inhabilitación especial registra antecedentes en el Código Aduanero para el caso de contrabando; en la Ley de Impuestos Internos para el caso de complicidad de empleados fiscales y en la Ley Penal Tributaria para el caso de funcionarios o empleados públicos que tomasen participación de los delitos previstos en la ley, y también para quienes a sabiendas dictaminaren, informaren, dieran fe, etc., para facilitar la comisión de dichos delitos.

Como se podrá apreciar, se observa que el Anteproyecto incorpora en este caso una figura propia del Derecho Penal dentro de las sanciones a contravenciones formales con el único objeto aparente de sembrar un estado de miedo permanente en los profesionales que en el ejercicio de su profesión puedan llegar a resultar cómplices de una maniobra efectuada por un contribuyente.

La inclusión de este tipo de normas dentro de las sanciones a contravenciones formales, generan para los profesionales que ejercen su profesión, la sensación de vivir en un estado permanente de libertad condicional.

Por otro lado, y sin perjuicio de lo anteriormente apuntado, resulta llamativo y hasta inexplicable el hecho de que la sanción de inhabilitación especial se aplique únicamente a los profesionales y no resulte aplicable a los empleados o funcionarios públicos que resulten cómplices de las infracciones previstas en la norma.

3.a.5) Clausura Automática:

LEY 11.683. Art. 35. Inc. f)	ANTEPROYECTO. Art. 186
La Administración Federal de Ingresos	Cuando se verificaren las circunstancias

Públicos tendrá amplios poderes.... En el desempeño de esa función la Administración Federal podrá: f) Clausurar preventivamente un establecimiento cuando el funcionario autorizado por la Administración Federal de Ingresos Públicos constatare que se hayan configurado uno o más de los hechos u omisiones previstos en el artículo 40 de esta ley y concurrentemente exista un grave perjuicio o el responsable registre antecedentes por haber cometido la misma infracción en un período no superior a un año desde que se detectó la anterior.	tipificadas por los art. 136 y 137, y siempre que se justifique por razones de urgencia o de peligro, la misma Autoridad podrá solicitar al juez tributario competente, con carácter de medida cautelar previa a la acción represiva, la clausura de los locales y el decomiso de bienes y mercaderías previstos en la norma citada, bajo la condición de caducidad establecida en el artículo anterior.

La figura de clausura automática prevista en la ley 11.683 faculta a la AFIP a aplicar dicha sanción en forma inmediata sin otorgarle la posibilidad al contribuyente de recurrir a la justicia con efecto suspensivo. Razón por la cual, se trata de una sanción fuertemente resistida por los contribuyentes y severamente cuestionada por la doctrina; ya que al privarle al contribuyente ejercer su derecho defensa en forma previa a sufrir la sanción, está afectando la garantía constitucional contenida en el artículo 18 de la Constitución Nacional.

En tal sentido, Díaz Siero, Veljanovich y Bergroth (18) sostienen que se trata de una medida irrazonable y contraria a las garantías básicas tuteladas en nuestra Constitución Nacional.

El artículo 186 del Anteproyecto contempla la figura de clausura y decomiso preventivos de bienes y mercaderías pero elimina la posibilidad de que sea el mismo funcionario de la AFIP quién la aplique. En este caso se trata de una medida cautelar que el funcionario actuante deberá solicitar al juez tributario competente para que sea este último quien disponga su aplicación o no.

Si bien es cierto que en este caso se le otorga mayores garantías al contribuyente en razón de la actuación previa de un juez, la existencia de tremenda sanción como una

medida cautelar hace dudosa la vigencia de la garantía constitucional consagrada en el artículo 18 de nuestra Constitución Nacional.

3.a.6) Responsabilidad del Consumidor Final:

LEY 11.683. Art. 10.	ANTEPROYECTO. Art. 139
Los consumidores finales de bienes y servicios, o quienes según las leyes tributarias deben recibir ese tratamiento, estarán obligados a exigir la entrega de facturas o comprobantes que documenten sus operaciones. La obligación señalada incluye la de conservarlos en su poder y exhibirlos a los inspectores de la Administración Federal de Ingresos Públicos, que pudieran requerirlos en el momento de la operación o a la salida del establecimiento, local, oficina, recinto o puesto de ventas donde se hubieran celebrado las mencionadas transacciones. El incumplimiento de esta obligación en las operaciones de más de Diez Pesos (\$10) será sancionado según los términos del primer párrafo del art. 39 de esta ley reduciéndose el mínimo de la multa a este efecto a veinte pesos (\$20). La actitud del consumidor deberá revelar connivencia o complacencia con el obligado a emitir o entregar la factura o comprobante. La sanción a quien haya incumplido el deber de emitir o entregar facturas o documentos equivalentes será un requisito previo para que recaiga sanción al consumidor final por la misma omisión.	Los compradores o locatarios que no exijan de los respectivos vendedores o locadores las facturas, recibos o comprobantes de las operaciones realizadas, de acuerdo con las normas del presente Código y de sus reglamentaciones, y siempre y cuando el hecho u omisión no constituya una infracción más grave, serán reprimidos con multa de Cincuenta pesos (\$50) a Quinientos pesos (\$500).

El artículo 10 de la ley 11.683 castiga a los consumidores finales que, revelando una actitud de connivencia con el responsable de emitir o entregar facturas o comprobantes por sus operaciones, no exijan por sus compras tales comprobantes en operaciones de más de Diez Pesos (\$10). El requisito previo para aplicar dicha sanción es que sea sancionado el contribuyente que haya incumplido con su obligación de emitir o entregar la factura o el documento equivalente.

La sanción al consumidor final por este hecho consiste en una multa graduable de \$ 20 a \$ 2.500.

El Anteproyecto de Código Tributario, en su artículo 139, contiene una disposición similar pero con menos precisiones en cuanto a su redacción. El artículo dispone que la sanción allí prevista se aplicará a los compradores o locatarios que incumplan la obligación de exigir facturas o documentos equivalentes, siempre y cuando el hecho u omisión no constituya una infracción más grave.

El Anteproyecto elimina la condición objetiva de punibilidad y el requisito previo de la sanción al contribuyente que no emitió la factura o el documento equivalente, e incrementa el mínimo de la sanción de \$20 a \$ 50, reduciendo a su vez el máximo de \$ 2.500 a \$ 500.

Debemos señalar aquí que nuevamente el Anteproyecto avanza de manera desmesurada sobre los derechos del ciudadano y lo hace al eliminar el requisito previo de la sanción al contribuyente, ya que este último es en definitiva el principal obligado a cumplir con las obligaciones formales impuestas por el fisco.

3.b.) Contravenciones Materiales:

Al igual que lo hicimos anteriormente, vamos a exponer a continuación las contravenciones materiales contenidas en el Anteproyecto de Código Tributario, tomando como referencia a las normas contenidas en la ley 11.683, de acuerdo a lo siguiente:

3.b.1.) Omisión de Impuestos:

LEY 11.683. Art. 45	ANTEPROYECTO. Art. 140
El que omitiere el pago de impuestos mediante la falta de presentación de declaraciones juradas o por ser inexactas las presentadas, será sancionado con multa graduable entre el Cincuenta por Ciento (50%) y el Ciento por Ciento (100%) del gravamen dejado de pagar, retener o percibir oportunamente, siempre que no	El que omitiere total o parcialmente el pago en tiempo oportuno de tributos, pagos a cuenta u otras obligaciones fiscales regidas por el presente Código mediante la falta de presentación de declaraciones juradas, liquidaciones u otros instrumentos análogos de acuerdo a lo previsto por el artículo 37, o por ser inexactos los

corresponda la aplicación del artículo 46 y en tanto no exista error excusable. La misma sanción se aplicará a los agentes de retención o percepción que omitieran actuar como tales. Será sancionado con la misma multa quien mediante la falta de presentación de declaraciones juradas, liquidaciones u otros instrumentos que cumplan su finalidad, o por ser inexactas las presentadas omitiera la declaración y/o pago de ingresos a cuenta o anticipos de impuestos.	presentados, y en tanto no exista error excusable, será sancionado con multa del Cincuenta por Ciento (50%) al Ciento por Ciento (100%) de la obligación omitida. La misma sanción se aplicará a los agentes de retención o percepción que omitieran actuar como tales en el tiempo y en la forma establecidos por las normas tributarias o fiscales y sus reglamentaciones. Nota: Por aplicación del art. 122 la multa se calcula sobre el valor del impuesto omitido incrementado por los intereses resarcitorios devengados.

La infracción prevista en el artículo 45 de la ley 11.683, al decir de Wendy y Russo –con cita de Jorge Beltrán – (19), carece de contornos nítidos, debido a situaciones fácticas imprecisas y dependientes de elementos probatorios. Efectivamente, la figura del artículo 45 debe ser considerada residual, y ello surge de la expresión utilizada por la norma cuando señala que la misma se configura “siempre que no corresponda la aplicación del artículo 46 y en tanto no exista error excusable”.

Para Villegas (20), la infracción del artículo 45 no castiga moras culpables, sino la falta de cumplimiento del deber de autodeterminación con pago incluido, produciendo un daño patrimonial al Estado y obligándolo a emprender la tarea de la determinación de oficio. El vencimiento del plazo no tiene significación en esta figura ya que aquí no se pena al mismo ni la mora culpable, ya que ambos tienen su sanción específica en la ley, sino que se sanciona una obligación más sustancial y primaria.

En este sentido, existe una rica jurisprudencia en la causa “Cerámica Fighiera” (21) en la que la Cámara Federal de Rosario dejó sentado, en relación al artículo 45 de la ley 11.683, que: “Se trata de una norma represiva, por lo que la conducta sancionada debe adecuarse al tipo y requiere omitir el pago de la tributación o de sus ingresos a cuenta de ella. La norma no alude a retardos o pagos tardíos de la gabela, sino a su

omisión, que, para ser tal, ha de ser total. En el caso de autos el sumario se instruye ... por haberse omitido ingresar en término, lo que equivale a afirmar que fue ingresado tardíamente. En consecuencia, el precepto legal no resulta aplicable, por cuanto no ha existido una omisión sancionable con una multa de sustancia penal, sino que se trata de un ilícito civil resarcible con intereses y actualización.”

Debemos señalar también (22), que las omisiones descriptas en el artículo 45 de la ley 11.683 son calificadas como culposas, es decir suponen el incumplimiento de un deber – negligencia -, o el afrontamiento de un riesgo – imprudencia – por parte del sujeto activo de la infracción.

Esta presentación preliminar que hemos realizado de la figura del artículo 45 de la ley 11.683 viene a cuenta de que el Anteproyecto de Código tributario, cuando define a la infracción de omisión, incorpora la expresión: “ El que omitiera total o parcialmente el pago en tiempo oportuno”. Y con esa incorporación, da por tierra con toda la doctrina y jurisprudencia que se elaboró en torno al momento en que se configura la infracción de omisión prevista en el artículo 45 de la ley 11.683.

De ello surge que la principal modificación que impulsa el Anteproyecto es rectificar el momento de consumación de la infracción, retrotrayéndolo al vencimiento del plazo general para el pago del tributo.

Indudablemente que al analizar la presente modificación uno encuentra sentido a la eliminación de la sanción de multa automática prevista en la ley 11.683 - anteriormente comentada – por cuanto en la actual legislación, el presentar la declaración jurada fuera de término y pagar el tributo correspondiente, implica una infracción del artículo 38 y no la figura de omisión prevista en el artículo 45 de la ley.

En cambio, si resultare aprobado el Anteproyecto, esa misma conducta queda atrapada en la figura de omisión prevista en el artículo 140 de dicho cuerpo.

Párrafo aparte merece el modo de calcular la multa, ya que por aplicación del artículo 122 del citado Anteproyecto, la base de cálculo de la misma estará dada por la suma de la obligación originaria y los intereses resarcitorios devengados desde el momento del vencimiento general hasta el momento en que se dictare la sentencia o resolución condenatoria definitiva.

En relación a este último punto, la doctrina (23) ha dicho que: “ No se comparte que la base de cálculo de multa esté conformada por intereses resarcitorios. La multa está referida al incumplimiento de la obligación principal y solamente ella es su parámetro; aceptar lo contrario transformaría las sanciones pecuniarias en penas que mortifican sin propósito de cambiar conductas disvaliosas. Si el artículo 18 in fine de la Constitución Nacional marca que toda medida que conduzca a mortificar a los reos hará responsable al juez que las autorice, no puede aceptarse que igual medida no se adopte con quienes impongan penas excesivas por incumplimientos tributarios.”

Posición ésta a la cual nos adherimos por considerar que la sanción prevista en la norma no tan sólo es excesiva sino también irrazonable ya que el fin que persigue la misma no justifica los medios utilizados.

3.b.2) Defraudación Fiscal:

LEY 11.683. Art. 46	ANTEPROYECTO. Art. 141
El que mediante declaraciones engañosas u ocultación maliciosa perjudicare al Fisco con liquidaciones de impuestos que no correspondan a la realidad, será reprimido con multa de Dos (2) hasta Diez (10) veces el importe del tributo evadido.	El que omitiere, eludiere, no retuviere o no percibiere tributos, pagos a cuenta u otras obligaciones fiscales regidas por el presente Código, mediante declaraciones engañosas u ocultación maliciosa, o mediante cualquier otro ardid o engaño, sea por acción o por omisión, será sancionado con multa de Dos (2) a Diez (10) veces el importe del tributo evadido, no retenido o no percibido oportunamente. Nota: Para el cálculo de la multa se aplica el art. 122.

Tal como lo señalan Díaz Siero y Otros (24), la configuración del ilícito tipificado en el artículo 46 de la ley 11.683 requiere la realización de una conducta que debe ir acompañada de los siguientes tres elementos:

- a) la existencia de un ardid o engaño desplegado por el sujeto activo del ilícito;
- b) un error en la víctima del ilícito; y
- c) la existencia de una lesión ocasionada al patrimonio del sujeto pasivo del ilícito.

Para que se configure el ilícito no tan sólo basta el dolo, sino que se requiere además un ardid o engaño realizado por el sujeto activo con el objeto de generar un error en la víctima del mismo que lo perjudique en su patrimonio.

En el Anteproyecto de Código Tributario se modifica sustancialmente la redacción de la norma y se incluye dentro del concepto de defraudación fiscal las expresiones “ El que omitiere, eludiere, ...”.

Al respecto, José A. Díaz Ortiz (25) señala que: “Otro aspecto cuyo tratamiento en el Anteproyecto padece de desmesura es el sistema represivo concebido. Así el agravamiento de determinadas infracciones, como la omisión de retener (art.141); eludir tributos como figura de defraudación y de delito (arts. 141 y 151), ... ; empero, es perfectamente sabido que las normas represivas que apuntan fuertemente a efectuar prevención general resultan, en su aplicación concreta al caso, irrazonables y excesivas, porque lesionan el sentido de proporcionalidad y el objetivo de resocialización que la penalidad persigue.” Opinión ésta, a la cual nos adherimos.

En este caso también se debe tener presente que, por aplicación del artículo 122 del Anteproyecto, la base de cálculo de la multa está constituida por el valor del tributo evadido más los intereses resarcitorios, con lo que queda plasmada la desmesura de esta sanción, de acuerdo a lo anteriormente comentado.

3.b.3) Presunción de Dolo:

LEY 11.683. Art. 47	ANTEPROYECTO. Art. 142
Se presume, salvo prueba en contrario, que existe la voluntad de producir declaraciones engañosas o de incurrir en ocultaciones maliciosas cuando: a) Medie una grave contradicción entre los libros, registraciones, documentos y demás antecedentes correlativos con los datos que surjan de las declaraciones juradas o con los que deban aportarse en la oportunidad a que se refiere el último párrafo del artículo 11. b) Cuando en la documentación indicada en el inciso anterior se consignen datos inexactos que pongan una grave incidencia sobre la determinación de la materia imponible. c) Si la inexactitud de las declaraciones juradas o de los elementos documentales que deban servirles de base proviene de su manifiesta disconformidad con las normas legales y reglamentarias que fueran aplicables al caso. d) En caso de no llevarse o exhibirse libros de contabilidad, registraciones y documentos de comprobación suficientes, cuando ello carezca de justificación en consideración a la naturaleza o volumen de las operaciones o del capital invertido o a la índole de las relaciones jurídicas y económicas establecidas habitualmente a causa del negocio o explotación. e) Cuando se declaren o hagan valer tributariamente formas o estructuras jurídicas inadecuadas o impropias de las prácticas de comercio, siempre que ello oculte o tergiversar la realidad o	Se presumirá, salvo prueba en contrario, que existe la voluntad de producir declaraciones engañosas o maliciosas, o cualquier otro ardid o engaño, sea por acción o por omisión, a los efectos de este Título, cuando se verifiquen concomitantemente con la omisión prevista en el artículo anterior o en relación con la misma, cualquiera de las siguientes circunstancias: 1°) No estar inscripto en el tributo respectivo ante la Autoridad de Aplicación siendo ello debido, u omitir presentar sus declaraciones juradas, cuando de las características del caso, tales como la naturaleza o volumen de las operaciones realizadas, el capital invertido, la cuantía de los beneficios sobre la determinación de los tributos, resultara que el contribuyente o responsable no podía razonablemente ignorar su calidad de tal y la existencia de las obligaciones emergentes de esta condición. 2°) Contradicción grave y evidente entre los libros, registros, documentos y demás antecedentes correlativos con los datos que surjan de las declaraciones juradas o informaciones administrativas, o con la realidad verificada por la Autoridad de Aplicación. 3°) La existencia de dos o más sistemas de libros, registro o respaldo documental, manifiestamente discordantes entre sí. 4°) La existencia de inexactitudes o falsedades graves y evidentes en las declaraciones juradas o informaciones administrativas que tengan incidencia directa en la determinación de la situación tributaria del contribuyente o responsable. 5°) La existencia de inexactitudes o falsedades graves en las respuestas a los requerimientos o interrogatorios que le formule la Autoridad de Aplicación. 6°) No llevar o no exhibir libros de contabilidad, registros y documentos de comprobación suficientes, de acuerdo con lo prescripto en este Código, las leyes tributarias y sus respectivas reglamentaciones, y conforme con las leyes mercantiles, los usos comerciales, industriales y empresariales. 7°) Existencia en las declaraciones juradas o en los elementos que deban servirle de base, de inexactitudes graves, manifiestas e injustificables respecto a la aplicación de las normas legales y reglamentarias aplicables al caso.

finalidad económica de los actos, relaciones o situaciones con incidencia directa sobre la determinación de los impuestos.	8º) La conformación, declaración o uso de formas, estructuras o tipos jurídicos del Derecho Privado manifiestamente inadecuados para configurar los actos, hechos, situaciones y relaciones en su efectiva significación económica y tributaria. 9º) La constitución de domicilio fiscal falso, o la existencia de locales clandestinos o no declarados, cuando tuvieren la obligación de declararlos o denunciarlos, o la posesión o utilización de instalaciones clandestinas o no declaradas o no denunciadas, cuando tuvieren obligación de declararlas o denunciarlas. 10º) La posesión, tenencia o guarda de bienes o mercaderías cuyo origen, título de propiedad, posesión o tenencia no pudieren justificar.

Señala Villegas (26) que las presunciones del artículo 46 de la ley 11.683, constituyen en realidad una lista de circunstancias fácticas que una vez producidas permiten tener por cierto que se ha obrado con fraude al fisco. Es decir, se presume tanto la intención dolosa de defraudar como las maniobras idóneas para lograrlo.

Agregan Díaz Siero y Otros (27) que, la consecuencia fundamental de la existencia de estas presunciones legales consiste en que una vez que el Fisco ha probado – lo que debe hacer en forma concreta y sin valerse de otras presunciones – que en el supuesto bajo examen se configura alguno de los casos previstos en los cinco incisos que contiene la norma, se presume que el infractor ha tenido la intención de realizar la defraudación, y será éste quien deberá probar la inexistencia de dicha intención dolosa.

Realizada esta breve presentación preliminar de las presunciones de dolo contenidas en la norma, y haciendo referencia al artículo 142 del Anteproyecto, observamos con preocupación el sustancioso incremento de las presunciones legales de dolo, ya que el efecto directo que se logra con ello es revertir la carga de la prueba, siendo el contribuyente quién deberá soportar sobre sus hombros dicha tarea.

Yendo de lleno a la norma bajo comentario, debemos señalar que las incorporaciones que la misma realiza se encuentran en línea con el agravamiento de las sanciones que hemos venido comentando a lo largo del presente trabajo.

En tal sentido el artículo 142, al incorporar nuevas figuras de presunción de dolo lo realiza atravesando una línea imaginaria que transita por los mismos puntos en donde el Anteproyecto de Código fue agravando o incorporando sanciones, a saber:

- a) No estar inscripto en el tributo, u omitir presentar sus declaraciones juradas (inc.1°).
- b) La existencia de inexactitudes o falsedades graves en las respuestas a los requerimientos (inc. 5°).
- c) La constitución de domicilio fiscal falso, o la existencia de locales clandestinos o no declarados (inc. 9°).
- d) La posesión, tenencia o guarda de bienes o mercaderías cuyo origen, título de propiedad, posesión o tenencia no pudieren justificar. (inc. 10°).

En definitiva, este artículo 142 constituye un resumen de las conductas que el Anteproyecto de Código Tributario considera deben ser sancionadas con mayor severidad. Consideraciones a los cuales ya nos hemos referido y a las que nos remitimos en mérito a la brevedad.

3.b.4.) Retención Indevida por Agentes de Retención y Percepción:

LEY 11.683. Art. 48	ANTEPROYECTO. Art. 143
Serán reprimidos con multa de Dos (2) hasta Diez (10) veces del tributo retenido o percibido, los agentes de retención o percepción que los mantengan en su poder, después de vencidos los plazos en que debieran ingresarlo. No se admitirá excusación basada en la falta de existencia de la retención o percepción, cuando éstas se encuentren documentadas, registradas, contabilizadas, comprobadas o formalizadas de cualquier modo.	Serán sancionados con multas de Dos (2) a Diez (10) veces de la obligación tributaria o fiscal retenida o percibida los agentes de retención o percepción que no ingresaren la misma al fisco en el término establecido para ello. No se admitirá excusación basada en la falta de existencia de la retención o percepción, cuando éstas se encuentren documentadas, registradas, contabilizadas, comprobadas o formalizadas de cualquier modo. Nota: Para el cálculo de la multa se aplica el art. 122.

En relación al artículo 48 de la ley 11.683, señalan Díaz Siero y Otros (28) que, la jurisprudencia y la doctrina mayoritaria coinciden en cuanto a que el elemento subjetivo requerido para la configuración de la infracción es el dolo, resultando necesario, entonces, para la conformación de la misma, que el sujeto activo haya conocido y querido realizar la conducta descrita en el precepto legal, descartándose la punibilidad de quien ha dejado de ingresar los importes retenidos o percibidos habiendo actuado en forma culposa.

Respecto al segundo párrafo del artículo 48 de la ley 11.683, expresa Villegas (29) – con cita de Corti -, que el rigor de la norma fue atenuado por el Tribunal Fiscal mediante diversos pronunciamientos, introduciéndose en su interpretación la problemática relativa a la contabilización de retenciones, disponibilidad de fondos y modalidades operativas.

En cuanto al artículo 143 del Anteproyecto de Código Tributario, observamos que conserva el espíritu del artículo 48 de la ley 11.683, razón por la cual en este caso resultan aplicables tanto la doctrina como la jurisprudencia elaborada en relación a la norma de la Ley de Procedimiento tributario, sucintamente señalada.

3.b.5) Insolvencia Patrimonial Provocada:

LEY 11.683	ANTEPROYECTO. Art. 144
No existe una sanción específica.	El que intentare o procurare omitir, evadir o eludir el pago de tributos propios o ajenos mediante la insolvencia patrimonial propia o ajena provocada, será sancionado con multa de Dos (2) a Diez (10) veces el tributo respectivo. Nota: Para el cálculo de la multa se aplica el art. 122.

La figura de Insolvencia Patrimonial provocada fue incorporada a la Ley 11.683 en el año 1.972 a través del artículo 1° de la ley 20.024 y se mantuvo con variantes a través del tiempo hasta el año 1.990 en que fue derogada por la Ley Penal Tributaria 23.771. La Ley Penal Tributaria tipificó esta infracción en su artículo 9°, imprimiéndole algunos cambios.

La norma contemplada en el artículo 48 de la ley 11.683 (t.o. en 1.978) disponía que:

“El que maliciosamente, mediante la provocación de la insolvencia patrimonial propia o ajena, perjudicare al fisco evitando el pago de tributos será reprimido con pena de prisión de un mes a dos años.”

En relación a esta figura del artículo 48 de la ley 11.683 (t.o. en 1.978) señala Giuliani Fonrouge (30) que al crearse la figura delictiva se advirtió que no estaba claro el alcance de la norma, en el sentido de si involucra un nuevo tipo de defraudación fiscal o se trata de un fraude calificado. Luego agrega – con cita de Villegas –, que se trata de un nuevo tipo de defraudación fiscal; es decir, de una conducta que gira alrededor de la defraudación fiscal genérica, a modo de satélite, pero sin reunir los mismos caracteres de ésta.

La característica principal de esta figura radicaba en que la provocación de la insolvencia patrimonial se realice con dolo para evitar la obligación tributaria, por eso la ley hablaba de una conducta maliciosa.

Con la incorporación de la figura al artículo 9° de la Ley penal Tributaria 23.771, desapareció la expresión maliciosamente, amén de otras modificaciones, y tal como lo señala Villegas (31), en esta figura no se utilizan maniobras engañosas generadoras de error, sino que al quedarse el deudor insolvente, el fisco o el organismo

previsional no puede satisfacer su crédito. Esta imposibilidad debe referirse a derechos ciertos y efectivos, y no a meras expectativas fiscales o previsionales.

Por último, aclaramos que esta figura de la Ley Penal Tributaria para su configuración requiere que la insolvencia patrimonial sea provocada fraudulentamente.

Al recrear el Anteproyecto de Código Tributario la figura de la insolvencia patrimonial provocada introduce un nuevo elemento en su redacción, esto es la expresión: “El que intentare o procurare omitir, evadir o eludir el pago de tributos...”.

De esta manera, el Anteproyecto no tan solo castiga a quien evada u omita el tributo sino también a quien intente realizarlo, utilizando como medio comisivo la insolvencia patrimonial injustificada.

Resulta criticable la redacción de la norma en cuanto deja demasiadas dudas sobre la aplicación de la misma, máxime si se tiene en cuenta que el mismo Anteproyecto contempla dentro de los delitos tributarios la figura de insolvencia fiscal fraudulenta manteniendo el espíritu del texto contenido en el artículo 10 de la actual Ley Penal Tributaria N° 24.769.

Por lo apuntado, consideramos que no sería afortunado la inclusión de esta norma debido al estado de dudas que genera.

3.b.6) Profesionales. Inhabilitación:

LEY 11.683	ANTEPROYECTO. Art. 145
No existe una sanción específica.	Los profesionales que en el ejercicio de su profesión fueren responsables, como autores, coautores o cómplices, de las infracciones previstas en los tres artículos anteriores, y sin perjuicio de la solidaridad establecida por el artículo 128, sufrirán la pena accesoria de inhabilitación especial de Seis (6) meses a Dos (2) años del ejercicio de la profesión.

El artículo 145 del Anteproyecto es similar al artículo 138, antes comentado, en cuanto prevé como sanción la inhabilitación especial del ejercicio de la profesión para

aquellos profesionales que en el ejercicio de la misma fueren responsables como autores, coautores o cómplices de las infracciones de defraudación, retención indebida o insolvencia patrimonial injustificada.

Para esta norma son válidas las consideraciones vertidas en oportunidad de tratar la norma del artículo 138, a la cual nos remitimos en mérito a la brevedad, con la salvedad de que en este caso se tratan de infracciones materiales y no formales como en el caso anterior.

4.- CONCLUSIONES:

Al iniciar el presente trabajo nos propusimos realizar un estudio comparativo del régimen de contravenciones tributarias contenidas en el Anteproyecto de Código Tributario de la República Argentina, con el régimen vigente en la Ley de Procedimiento Tributario 11.683.

El objetivo perseguido con dicho estudio, fue el llegar a conocer cuáles son los cambios que el Anteproyecto de Código propone en el régimen sancionatorio, y si estos cambios respetan las garantías y los derechos de los contribuyentes.

Indudablemente, somos conscientes que la extensión del tema elegido no puede agotarse en estas páginas, sino que por el contrario, nuestra aspiración es que las mismas pueden ser de utilidad para quienes deseen profundizar sobre esta materia.

El desarrollo de cada una de las figuras represivas previstas en la normativa involucrada, nos llevó a la necesidad de ir adelantando opinión a través de conclusiones parciales sobre los cambios propuestos.

Conclusiones que en general fueron alertando sobre una manifiesta y peligrosa afectación de los derechos y garantías constitucionales del contribuyente, a la par de un llamativo y exagerado incremento en el número y en el rigor de las sanciones.

Sanciones éstas que, desvirtúan su principio básico de ser normas represivas, correctoras e intimidatorias, al transformarse en normas temerarias, desproporcionadas e irrazonables.

Por lo señalado, firmemente creemos que, el Anteproyecto de Código Tributario Nacional, en su capítulo referido a las contravenciones tributarias, no cumple con el objetivo de ser un marco normativo que permita la sanción oportuna y efectiva de los contribuyentes incumplidores, resguardando las garantías y derechos de los ciudadanos.

Razón por la cuál, dejamos sentado nuestro más enérgico rechazo al capítulo de Contravenciones Tributarias contenidas en el Anteproyecto de Código Tributario Nacional, por considerar que el mismo es un aberrante intento de pulverizar los derechos y garantías consagrados en nuestra Constitución Nacional.

Por último, y a título de reflexión, consideramos que si el Anteproyecto de Código Tributario pretende ser un marco normativo en la lucha contra la evasión, debemos tener siempre presente que esa lucha no puede ganarse con el agravamiento de las sanciones, máxime cuando éstas colisionan con derechos y garantías consagrados en nuestra Constitución Nacional. Porque la sanción, como norma, es la última razón del derecho, y no el derecho a la sinrazón.

BIBLIOGRAFIA

1. Villegas, H.B. "Régimen Penal Tributario Argentino". Ed Depalma. Año 1.995. Pág. 56 y s.s.
2. Wendy, L. y Russo, E. "Ilícitos Tributarios". Ed. Depalma. Año 1993. Pág. 18 y s.s.
3. Nuñez, R.C. "Manual de Derecho Penal. Parte General." Marcos Lerner Editora. Año 1.987. Pág. 49.
4. Zaffaroni, E.R. "Manual de Derecho Penal. Parte General." Ed. Ediar. Año 1.996. Pág. 104.
5. Giuliani Fonrouge, C. "Derecho Financiero." Vol II. Ed. Depalma. Año 1.993. Pág.675.
6. Radovic Schoepen, A. "Sistema Sancionatorio Tributario." Ed. Jurídica de Chile. Año 1.994. Pág. 48.
7. C.P.C.E. Córdoba. "Jornadas de Presentación, Debate y Esclarecimiento del Anteproyecto del Código Tributario Nacional". 02/08/99.
8. Díaz Siero, Veljanovich; Bergroth. "Procedimiento Tributario". Edic. Macchi. Año 1.994. Pág. 340).
9. Díaz Siero, Veljanovich; Bergroth "Procedimiento Tributario". Edic. Macchi. Año 1.994. Pág. 343. Con cita de Giuliani Fonrouge y Navarrini. En idéntico sentido Villegas, H.B.. Ob. Citada. Pág. 407.
10. Causa "Omar Merlo y Cía." C.S.J.N. 26/11/81. Fallos 342: 706.
11. Villegas, H.B. "Régimen Penal Tributario Argentino". Ed Depalma. Año 1.995. Pág. 406 y SS
12. C.P.C.E. Capital Federal. "Jornada sobre Análisis del Anteproyecto de Código Tributario." 27/05/99.
13. Confr. Cita N° 7.
14. Confr. Cita N° 12. Punto 26.
15. Antecedentes Parlamentarios. Editora e Impresora: La Ley S.A. Marzo de 1.997. Parágrafo 191. Pág. 621.
16. Villegas, H.B. "Régimen Penal Tributario Argentino." Ed Depalma. Año 1.995. Pág. 201.
17. Villegas, H.B. "Régimen Penal Tributario Argentino." Ed Depalma. Año 1.995. Pág. 203 y s.s.
18. Díaz Siero, Veljanovich; Bergroth. "Procedimiento Tributario." Edic. Macchi. Año 1.994. Pág. 357.
19. Wendy, L. y Russo, E. "Ilícitos Tributarios." Ed. Depalma. Año 1993. Pág. 226.
20. Villegas, H.B. "Régimen Penal Tributario Argentino." Ed Depalma. Año 1.995. Pág. 436
21. Causa "Cerámica Fighiera" . Cámara Federal de Rosario. Sala A. 5/3/84. Confr. Autor y Ob. Citados en 17. Pág. 436.
22. Confr. Díaz Siero, Veljanovich; Bergroth – con cita de García Belsunce- "Procedimiento Tributario". Edic. Macchi. Año 1.994. Pág. 365.
23. Confr. Cita N° 12. Punto 24.
24. Autor y Ob. Citados en punto 8. Pág. 374.
25. Díaz Ortiz, José A. "Un Anteproyecto Cuestionable" . Errepar. DTE N° 232. T.XX. Julio/99. Pág. 204.
26. Villegas, H.B. "Régimen Penal Tributario Argentino". Ed Depalma. Año 1.995. Pág. 455

27. Díaz Siero, Veljanovich; Bergroth “Procedimiento Tributario”. Edic. Macchi. Año 1.994. Pág. 377.
28. Díaz Siero, Veljanovich; Bergroth. “Procedimiento Tributario” Edic. Macchi. Año 1.994. Pág. 379.
29. Villegas, H.B. “Régimen Penal Tributario Argentino”. Ed Depalma. Año 1.995. Pág. 465.
30. Giuliani Fonrouge, C. M.; Navarrine, S. C. “Procedimiento Tributario”. 5ta Edición. Ed. Depalma. Año 1.992. Pág. 328 y s.s.
31. Villegas, H.B. “Régimen Penal Tributario Argentino.” Ed Depalma. Año 1.995. Pág. 320.

**EXPERIENCIAS Y PROPUESTAS DE LOS PROFESIONALES EN CIENCIAS
ECONOMICAS CON DESEMPEÑO LABORAL EN EL AMBITO MUNICIPAL DE LA
PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

AREA: Sector Público

TEMA: El control del Estado

**AUTORES: Integrantes de la Comisión de Profesionales en Ciencias Económicas del Ambito
Municipal**

Dr. Olver Benvenuto

Dr. Rubén Recalde

y otros

Por Comisión de Profesionales en Ciencias Económicas del Ambito Municipal (C.P.C:E.P.B.A.)

Vidt 1670 5° Piso Depto "A". C.P. 1425

Telefax: 4824 – 3870

**EXPERIENCIAS Y PROPUESTAS DE LOS PROFESIONALES EN CIENCIAS
ECONOMICAS CON DESEMPEÑO LABORAL EN EL AMBITO MUNICIPAL DE LA
PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

AREA: Sector Público

TEMA: El control del Estado

13 CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS ECONOMICAS

Bariloche, 25 – 26 – 27 – 28 de Octubre – 2000

INDICE

- 1.- Introducción
- 2.- Exposición de motivos
- 3.- Propuestas
- 4.- Resumen
- 5.- Conclusiones
- 6.- Referencias

1.- INTRODUCCION

Las propuestas resultan básicamente de haberse tomado en consideración, trabajos, ponencias y conclusiones de numerosos eventos desarrollados en un lapso de quince años, los cuales se enuncian al final de este trabajo.

Es muy importante resaltar con énfasis, que no se deberá prescindir de los puntos de vista de aquellos profesionales que tienen incumbencia en los problemas de administración, contabilidad y finanzas públicas.

Estos mismos profesionales, cuando se desempeñan como contadores municipales, se encuentran frente a una peligrosa dualidad; la misma los enfrenta a la alternativa de hacer cumplir la ley por el lado del control interno; y de hacer cumplir la ejecución de los proyectos encomendados por los directivos del gobierno. Esta dualidad, los deja en la práctica en virtual estado de indefensión.

En la exposición de motivos, se explicitan algunas de las razones que lo motivan y se exponen diversas consideraciones, que junto a las conclusiones y propuestas, tratan de encontrar el camino hacia la solución del mismo.

.

2.- EXPOSICION DE MOTIVOS

Desde el año 1985, y tomando un punto de vista aproximado, quedó muy clara la necesidad de reformar las normas vigentes sobre el régimen municipal de la Provincia de Buenos Aires. En esa fecha, el Tribunal de Cuentas decidió la realización de las “Jornadas Provinciales sobre el Control Externo en el accionar Económico – Financiero de las Municipalidades”. Más allá de este título, resultó evidente que el propósito apuntaba a tres aspectos: el control externo, el control interno y el dinamismo del quehacer municipal y su adecuación a nuevas realidades de la actividad pública. Las Conclusiones de las jornadas, apoyadas incluso por la opinión de los funcionarios de carrera de mayor prestigio del Tribunal, expusieron claramente que ni las normas en vigencia ni los criterios de juzgamiento de la gestión, se compadecían con el propósito perseguido. Con el andar de los años, el impulso hacia la reforma del Estado no hace sino reflotar la evidencia de que muy poco se ha hecho en este sentido. La Ley Orgánica de las Municipalidades data de 1958; el Reglamento de Contabilidad y Disposiciones de Administración es de 1966; sucesivas reformas parciales de la Ley o del Reglamento, no atendieron sino aspectos muy puntuales, o circunstanciales, o de menor significación; con variado grado de acierto o desacierto.

Al presente, todo el sistema normativo municipal es inepto para hacer un aporte efectivo a las aspiraciones de reforma y eficiencia del Estado; careciendo de claridad, coherencia, difusión, seguridad y realismo, en las etapas de ejecución y control de la hacienda municipal.

A partir de 1986, las preocupaciones por la situación y su implicancia en la órbita de los profesionales en Ciencias Económicas, motivaron reuniones, la constitución de la Comisión Permanente de Contadores Municipales, su incorporación al Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia y su ampliación a todos los graduados actuantes en el ámbito municipal.

En reuniones, encuentros, jornadas y congresos, se alcanzó con éxito el nivel de proyección y difusión esperados, encontrándose casi absoluta coincidencia en sostener de manera indiscutida que el modelo actual de organización hacendal municipal estaba agotado y superado por la realidad, por lo menos en las etapas de ejecución y control; y por lo tanto, desde la óptica de los profesionales en ciencias económicas, cuya incumbencia en tales aspectos no puede ponerse en duda.

Esa postura trascendió además – con alto grado de recepción afirmativa – en ámbitos administrativos, de gobierno, legislativos, universitarios y gremiales.

Independientemente, y dadas ciertas circunstancias, se reactualizó el debate sobre los otros aspectos más de fondo en cuanto a su contenido institucional y político, como así también los vinculados al rol, tamaño, funciones y organización autónoma o autárquica de los Municipios; responsabilidad de los funcionarios y la necesidad de establecer una separación clara de facultades en materia de responsabilidad, resarcimiento patrimonial, e instancias administrativas y judiciales en aplicación, donde se deje de lado el estado de **“inseguridad jurídica”** y se asegure el derecho de legítima defensa en juicio al profesional en ciencias económicas actuante en el ámbito municipal y especialmente al contador municipal.

Va de suyo entonces, que el tema es de candente actualidad, en las áreas de Política y de la Administración, en orden a la necesidad de la reforma del Estado, en la que se garantice el accionar de los recursos humanos, especialmente el de los profesionales necesarios para llevarla a la práctica.

De lo expuesto precedentemente, derivan algunas consideraciones, que necesariamente deben ser expuestas:

- 1.- No habrá efectiva reforma del Estado si no alcanza a la organización municipal.
- 2.- La reformulación obviamente abarca temas que en muchos casos hacen al marco de la Política y a la concepción institucional, y en otros son propios de las ciencias económicas, más

específicamente de la rama de la Administración, visualizada como utilización racional de recursos limitados. En estos casos el rol del profesional en ciencias económicas debe ser considerado protagónico. Sus conclusiones y vivencias deben ser atendidas, respetadas y estimadas, por corresponder a realidades palpables y al contacto diario con situaciones diferenciadas.

3.- Como en toda problemática de reforma administrativa, se deben abarcar todos los aspectos que integran el problema; desde ya que es imperiosa una visión multidimensional del mismo, sin reducirse a una exclusiva preocupación normativista. Vale decir, que el simple cambio de las normas vigentes no será nunca suficiente si no se acompaña de otros análisis que la complementan e integran: comportamiento humano, claridad de conceptos, transparencia de conductas, equilibrio de criterios de juicio y otros muchos elementos que exigen un enfoque integral de la reforma.

4.- Pero también es cierto que si las normas en vigor en la Administración Pública no contemplan la realidad moderna, la aspiración de mejoras tendrá desde ya un obstáculo inicial notablemente retardatario. Por eso no puede obviarse la necesidad de adecuación de las normas vigentes en los distintos niveles del ordenamiento jurídico, exigiendo el análisis en todo momento de las reglas básicas constitucionales, las leyes y todo el ámbito reglamentario.

En este trabajo, es motivo de propuesta la incumbencia de los profesionales en Ciencias Económicas, su verdadera responsabilidad, su divulgación y toma de conocimiento especialmente en los fueros judicial y parlamentario, en vista a las leyes vigentes.

5.- Este aporte intenta ser una base modesta y útil para el cabal conocimiento de las responsabilidades del profesional en ciencias económicas en el ámbito municipal, especialmente el contador municipal, ante permanentes juzgamientos.

6.- Por lo expuesto en el punto anterior, debe resultar claro que las propuestas son pautas generales, que pueden considerarse aptas para cualquier tipo de organización municipal bonaerense.

A tal efecto, se agregan las propuestas realizadas por la Comisión de Profesionales en Ciencias Económicas del Ambito Municipal de la Provincia de Buenos Aires (ex Comisión Permanente de Contadores Municipales), la cual enuncia sus lineamientos generales como sustento del espíritu y la

letra que deberían predominar en una reforma de la Ley Orgánica de las Municipalidades; la cual asegure al graduado en Ciencias Económicas el desarrollo, su independencia de criterio y la seguridad jurídica dentro del ámbito de su incumbencia profesional.

3.- PROPUESTAS

- 1.- Respecto a las incumbencias profesionales de los graduados en ciencias económicas en todas las áreas municipales pertinentes. Fundamentalmente, las que orgánicamente correspondan a las Secretarías de economía, Hacienda, Finanzas o Administración, según la denominación que adopten.
- 2.- Correlativa obligación de cubrir por concurso los cargos respectivos con profesionales inscriptos en la matrícula, respetando las situaciones actuales.
- 3.- Jerarquización profesional a través de la estabilidad, remuneración e inclusión en los instrumentos presupuestarios, estatutarios y escalafonarios que resulten procedentes.
- 4.- Reconocimiento de las nuevas formas orgánico-estructurales que han incorporado las técnicas modernas y la complejidad creciente de las funciones asignadas a los Municipios.
- 5.- Ampliación formal y real del esquema de distribución de responsabilidades.
- 6.- Separación clara de las funciones operativas respecto de las de registración y control.
- 7.- Separación clara de las competencias y responsabilidades respecto de las de otras disciplinas científicas o técnicas.
- 8.- Asegurar la organización del control interno y dentro de los límites que la misma ley impone; garantizar la independencia de criterio, seguridad jurídica, derecho de legítima defensa en juicio del Contador Municipal.
- 9.- Incorporación de normas actualizadas sobre contabilidad, informática, moneda constante y otros aspectos profesionales específicos como presupuesto, patrimonio y auditoría.
- 10.- Incorporación de requerimientos actualizados sobre confección y certificación de estados contables.
- 11.- Fiscalización externa y auditoría interna a cargo de profesionales en ciencias económicas.
- 12.- Diferenciación clara de los tipos de control, técnico y político; interno y externo; de legalidad; de mérito y de gestión.

13.- Separación clara de facultades en materia de responsabilidad, resarcimiento patrimonial e instancias administrativas y judiciales de aplicación.

14.- Replanteo claro de los recursos municipales genuinos.

15.- Intervención del Consejo Profesional en Ciencias Económicas en toda elaboración y reforma de normas sobre contabilidad, economía y administración.

.

4.- RESUMEN

Las propuestas tienden a lograr:

- a) la revalorización de los graduados en ciencias económicas.
- b) El respeto a sus incumbencias profesionales.
- c) Una estructura orgánica – funcional de las Comunas, más desarrollada y adecuada a la evolución y complejidad de las funciones a cumplir.
- d) El mejoramiento de los recursos humanos, por la vía de la exigencia de títulos habilitantes y acceso por concurso.
- e) Ampliación del esquema de responsabilidades formales y reales, para que todos se preocupen de que las cosas se hagan correctamente.
- f) Limitación y clarificación del marco del control interno, para que sea eficiente en concordancia con el punto anterior.
- g) Fiscalización externa más clara, realista y positiva con mayor difusión didáctica y menos situaciones discutibles, para centrar el control en las áreas efectivamente más importantes para los intereses de la comunidad.
- h) Intervención del Consejo Profesional en Ciencias Económicas en toda elaboración y reforma de normas sobre contabilidad, economía y administración.
- i) Atribución del Consejo Profesional en Ciencias Económicas, según lo dispuesto por el Art. 42, inc. n° de la Ley 10.620, para asumir la representación de los matriculados en cuestiones laborales y judiciales relacionadas en materia judicial, extrajudicial o en relación de dependencia. Se agrega “cuestiones judiciales”.

5.- CONCLUSIONES

I.- Este trabajo se circunscribe a los temas de incumbencia profesional de los graduados en ciencias económicas, sin que ello signifique la mera defensa de intereses de los mismos y – muy por el contrario – con la convicción de hacer un aporte valorable en un contexto más amplio e interdisciplinario.

II.- En ese marco de incumbencia, las propuestas reconocen tres soportes: la división institucional del poder, las etapas de ejecución y control como típicas de la gestión, y el énfasis táctico en cuatro cuestiones puntuales: el uso de los recursos, el control interno, la fiscalización externa y el esquema de responsabilidades.

III.- Es esencial la reforma del régimen municipal de la Provincia de Buenos Aires, para respaldar la transformación del Estado en busca de eficiencia y eficacia.

IV.- Es primordial la modificación de la Ley Orgánica Municipal, para obtener claridad, coherencia, realismo, seguridad y actualización en materia de gestión de las haciendas municipales.

V.- Se toman como bases de las propuestas:

- a) la enunciación presentada por la Ex Comisión Permanente de Contadores Municipales como sustento del espíritu y la letra que debieron predominar en la reforma.
- b)** Los antecedentes que condujeron a la formulación de tales lineamientos (encuentros, jornadas, congresos, exposiciones, etc. referentes al tema y desarrollados a través de quince años de labor).
- c)** El anteproyecto de la Comisión Permanente del año 1988.
- d)** El material conceptualmente significativo, proveniente de contactos mantenidos sobre estos temas con el órgano de control externo (H. Tribunal de Cuentas de la Provincia). Abarca las Jornadas de 1985, notas intercambiadas a título no institucional en 1987, proyecto de reformas al Reglamento de contabilidad y Disposiciones de Administración (año 1991), etc.

VI.- En hoja anexa se enumeran, para mayor información, los Congresos, Encuentros y/o Jornadas, de las que derivan las propuestas formuladas, redacciones sugeridas y grandes lineamientos teóricos que les brindan sustento, paralelamente con las riquísimas experiencias del contacto diario con la realidad operativa de la gestión y el control

Por la Comisión de Profesionales en Ciencias Económicas del Ambito Municipal, Provincia de Buenos Aires.

Dr. Rubén Recalde

Secretario

Dr. Olver Benvenuto

Presidente

6.- REFERENCIAS

JORNADAS, ENCUENTROS, CONGRESOS Y /O EXPOSICIONES DE LOS QUE DERIVAN LAS PROPUESTAS FORMULADAS

-
- “Jornadas Provinciales sobre el Control Externo en el Accionar Económico-Financiero de las Municipalidades”. La Plata, Abril 1985.
- “Primer Encuentro de Contadores Municipales”. La Plata, Octubre 1986.
- “Segundo Encuentro de Contadores Municipales – Declaración de Tandil”. Tandil, Mayo 1987.
- “Tercer Encuentro de Contadores Municipales y Primer Congreso Provincial de Profesionales en Ciencias Económicas del Ambito Municipal”. Olavarría, Agosto 1988.
- “Primeras Jornadas Nacionales sobre la Modernización del Sector Público”. Primer Documento de la Comisión Permanente de Contadores Municipales: “Urgente Necesidad de Cambios”. La Plata, Abril 1989.
- “Cuarto Encuentro de Contadores Municipales”. Mar del Plata, Noviembre 1989.
- JORNADAS, ENCUENTROS, CONGRESOS, DOCUMENTOS Y/O. Segundo Documento de la Comisión Permanente de Contadores Municipales: “Lineamientos Básicos de Nivel Constitucional para el Régimen Municipal Bonaerense”.
- “Octavo Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas”. Buenos Aires, Noviembre 1990. Trabajo: “Aportes para el Progreso de los Municipios argentinos desde la óptica de los Profesionales en Ciencias Económicas Bonaerenses a través de sus experiencias”.
- “Quinto Encuentro de Contadores Municipales y Segundo Congreso Provincial de Profesionales en Ciencias Económicas del Ambito Municipal”. Necochea, Diciembre 1990.
- “Sexto Encuentro de Contadores Municipales y de Profesionales en Ciencias Económicas del Ambito Municipal”. Luján, Agosto 1991.
- “Séptimo Encuentro de Profesionales en Ciencias Económicas del Ambito Municipal”. La Plata, Diciembre 1992.
- “Octavo Encuentro de Profesionales en Ciencias Económicas del Ambito Municipal”. Monte Hermoso, Noviembre 1993.
- “Noveno Encuentro de Profesionales en Ciencias Económicas del Ambito Municipal”. San Bernardo, Octubre 1994.
- “Décimo Encuentro de Profesionales en Ciencias Económicas del Ambito Municipal”. Mar del Plata, Noviembre 1995.
- “Décimo Primer Encuentro de Profesionales en Ciencias Económicas del Ambito Municipal”. Pergamino, Noviembre 1996.
- “Décimo Segundo Encuentro de Profesionales en Ciencias Económicas del Ambito Municipal”. Bahía Blanca, Diciembre 1997.
- “Décimo Tercer Encuentro de Profesionales en Ciencias Económicas del Ambito Municipal”. Villa Gessell, Diciembre 1998.
- “Décimo Cuarto Encuentro de Profesionales en Ciencias Económicas del Ambito Municipal”. La Plata, Octubre 1999.

LA GESTION DE LOS RECURSOS HUMANOS EN EL CAMBIO ORGANIZACIONAL

V. ADMINISTRACION.

5.4. RECURSOS HUMANOS: Factor clave de las organizaciones.

13° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas. San Carlos de Bariloche, 25-28 de octubre del 2000.

Autores: Dra. ERCILIA M. OLIVERA y Dr. CARLOS D. RABAGO.

Domicilio: 66 N° 1276 $\frac{1}{2}$ Dto.3 (1900) La Plata.
Prov.de Buenos Aires. TE/Fax: 0221 4536049, Email:
ercilia@netverk.com.ar

LA GESTION DE LOS RECURSOS HUMANOS EN EL CAMBIO ORGANIZACIONAL

V. ADMINISTRACION.

5.4. RECURSOS HUMANOS: Factor clave de las organizaciones.

13° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas. San Carlos de Bariloche, 25-28 de octubre del 2000.

INDICE

Resumen

- I. Cambio y transición
- II. Movilizar la participación para mejorar la conducción
- III. ¿Sobre qué se debería reflexionar hoy en el área de Recursos Humanos?
- IV. La gestión estratégica de los Recursos Humanos
- V. Las metas a alcanzar en la gestión de Recursos Humanos
- VI. ¿Cómo gestionar la transición?
- VII. Las prácticas a instaurar en Recursos Humanos
- VIII. Las nuevas responsabilidades de los gerentes de línea en la gestión de RH.

Conclusiones

Bibliografía

RESUMEN

Se necesitan nuevas estrategias, nuevos enfoques para las exigencias que plantea el fenómeno del cambio. Hoy, cada vez más se nos plantea el reto de enfrentar ese complejo proceso de aceleradas y muchas veces desconcertantes, transformaciones conocidos como el cambio.

Se puede afirmar que hay cambios en la reducción de los tiempos de trabajo, en el Estado, en la política económica y en la estrategia organizacional. Esto hoy requiere, *otro tipo de empresa y otro pensamiento respecto a su funcionamiento.*

La estructura del empleo actual se achica en los niveles de mandos medios e inferiores, lo que hace que el trabajador actual para cubrir las expectativas de la empresa deba ser *polivalente*.

Ahora bien, cómo hace la organización para que individuos con mentalidad operativa se transformen en personas con capacidad de elección y creatividad para convivir en este entorno.

La gerencia del cambio significa identificar y comprender el punto de destino y planificar, organizar, dirigir y controlar cómo alcanzarlo. Implica manejar la transición del aspecto humano.

Esto obliga a considerar a las empresas y su funcionamiento desde un enfoque diferente, y por lo tanto, a redefinir el papel y la función de quien este dedicado a gerenciarlas o asesorarlas, y de las personas que en ella trabajan. Todo ello no es ajeno a la forma de conducción del área de Recursos Humanos (RH).

En ese ámbito se debe movilizar la participación de los empleados para mejorar la conducción de los RH, descentralizando y delegando tareas y responsabilidades para potenciar los resultados.

El desarrollo de los puntos básicos del perfil que se requiere en el área es importante para concentrarse en las metas de integración, compromiso, flexibilidad, adaptabilidad y calidad.

Es importante distinguir como ejes básicos de la cuestión las estrategias secundarias de: afectación, compensación, organización del trabajo, rediseño de puestos, formación y valoración. Estableciendo a continuación la pauta de cómo manejar el cambio a través de las prácticas de RH requeridas a tal efecto.

Todo esto implica asignar los nuevos roles que ejecutaran los responsables de los RH en la organización: de línea y de coordinación.

Por último se recalca la importancia de que esto es muy difícil de desarrollar si no se mantiene un esquema filosófico coherente con la Estrategia genérica definida y apoyada por los mandos medios gerenciales.

I – CAMBIO Y TRANSICION

Los cambios y las transformaciones son las que han permitido a los seres vivos sobrevivir. También, las organizaciones necesitan cambiar, evolucionar para poder sobrevivir. Para esto, no solo alcanzan con adaptarse, también es conveniente que se esfuercen en promover los cambios que les permitan de una manera proactiva construir el futuro que quieren vivir. Es decir, el cambio es inevitable, es sobrevivencia, es desarrollo, es aprendizaje, es vida.

Pues bien, muchos de estos esfuerzos no son del todo efectivos o pierden el impacto, porque en muchas ocasiones se olvidan de tomar en cuenta al sujeto y objeto del cambio, es decir el Ser Humano.

Se necesitan nuevas estrategias, nuevos enfoques para las exigencias que plantea el fenómeno del cambio. Hoy, cada vez más se nos plantea el reto de enfrentar ese complejo proceso de aceleradas y muchas veces desconcertantes, transformaciones conocidos como el cambio.

La introducción de un programa de cambio por lo general supone: cuestionar viejos esquemas de actuación, revisar políticas, eliminar antiguas prácticas, aprender nuevos conceptos y procedimientos, modificar patrones de relación y sistemas de control, reestructurar tareas y puestos de trabajo y desarrollar una visión diferente de la organización. Todo esto implica que muchos individuos se verán afectados positiva o negativamente a corto o largo plazo, por esto la resistencia es una de las reacciones más lógicas, naturales y esperadas ante los procesos de cambio.

No hay una manera impersonal de manejar el cambio.

El aspecto humano del cambio está conformada por la gente que va ser afectada por el mismo, sus actores, protagonistas, promotores y agentes, y los sistemas más amplios que rodean la organización.

William Bridges hace una distinción entre cambio y transición: El cambio se opera en ambientes físicos o materiales. Es un evento contextual y relativamente rápido. Ejemplo: cuando se asignan nuevos roles, nuevas políticas.

La transición es el proceso psicológico individual, interno, que ocurre en las personas, es el proceso que se vive para adaptarse a la nueva situación generada por el cambio. En consecuencia ocurre más lentamente.

No es extraño que haya "cambios organizacionales" y realmente no haya una diferencia, porque no han ocurrido las transiciones.

La transición comienza cuando se acepta, cuando se toma consciencia de que algo ha terminado, finalizado. Implica asumir el desafío que le está planteado.

La gerencia del cambio significa identificar y comprender el punto de destino y planificar, organizar, dirigir y controlar cómo alcanzarlo. Implica manejar la transición del aspecto humano.

Consiste en convencer a la gente a dejar lo conocido, lo establecido, creando las condiciones necesarias para que la gente se anime, aprenda a soltar, para que supere las resistencias, tolere el caos, tome las oportunidades de aprendizaje y se involucre en la construcción de la nueva realidad.

Sólo cuando se cumple y se completa en las personas este proceso psicológico, íntimo, de ajuste y transición entre un final y un nuevo comienzo, es posible consolidar una nueva realidad.

Alvin Toffler plantea que, la nueva materia prima es el conocimiento, y este compete directamente a las personas, a las organizaciones y a la comunidad.

Esta materia prima está revolucionando todas las reglas de la economía. Se pasa de los viejos factores de la producción a capitales más intangibles.

Derivado de los cambios del contexto y de la organización (la estrategia, la estructura y la cultura), en la gestión de los Recursos Humanos (RH), la estructura de empleo actual ha cambiado en cuanto dimensión y composición: se observan dotaciones de personal más chicas, vínculos laborales más flexibles; nuevas formas de organización del trabajo y un trabajador polivalente.

Reich en su libro, "El Trabajo de las Naciones", ya planteaba que lo que interesa ver es, **¿cuál es el valor agregado que aporta la empresa?**. Su propuesta se basa en que la empresa debe quedarse con las actividades que **dan valor a las cosas** y avanza en el concepto de empresa como "corporación virtual". Por lo tanto, la organización debe estar más atenta y comprender la reconceptualización de ella y de todo lo que gira en su entorno.

Ahora bien, la pregunta es: ¿cómo hacemos para reconceptualizar además a individuos con mentalidad operativa para que se transformen en personas con capacidad de elección y con creatividad, para convivir en este entorno ?

Se debe movilizar la participación de los empleados para mejorar la conducción de los RH, descentralizando y delegando tareas y responsabilidades para potenciar los resultados.

II- MOVILIZAR LA PARTICIPACION PARA MEJORAR LA CONDUCCION

La cooperación es fundamental para la efectiva conducción de los RH. El mejor camino para ella pasa por la participación, que adecuadamente estructurada, presenta ventajas aún inestimables.

Los impactos sobre el rendimiento de los RH de cuestiones como la información compartida, la posibilidad de que los empleados puedan tener una visión global de la situación de la organización, da idea del potencial latente en la participación. El creador de algunas de las empresas americanas más exitosas de las últimas décadas, Steve Jobs, fundador de Apple Computer, y luego Next Inc., explica así sus logros: "...con respecto al éxito de mi empresa Next, tal vez se deba a que formamos un verdadero equipo, basado en el estímulo, la confianza y la solidaridad. Es una corporación abierta donde cada uno tiene acceso a la información de nuestro plan de acción. Nuestra política es la confianza y la carencia de secretos".

El éxito de la participación está ligado a que responde a núcleos fundamentales de la personalidad del ser humano. El mismo, sólo se involucra plenamente cuando participa efectiva y afectivamente

Por otra parte, la posibilidad de ampliar la capacidad de encarar la complejidad, está ligada a la captación más sofisticada de las señales de la realidad, y a incrementar considerablemente la capacidad de análisis y resolución de problemas. Nítidamente, las estructuras participativas son mucho más eficientes para realizar estas difíciles tareas que las piramidales.

Sin embargo aún, existen significativas resistencias a los procesos de participación organizacional. En ello influye la hegemonía casi absoluta que ha mantenido en la región el modelo gerencial tradicional, que sólo concibe la organización como jerárquica y vertical por naturaleza.

El modelo tradicional es obsoleto tecnológicamente, pero además hay un error de fondo en la percepción básica del problema: aún existe la creencia que descentralizar y dar participación reduce el poder de la gerencia; el efecto como lo comprobaron algunas de las empresas de mayor éxito a nivel internacional, es en realidad inverso. La revista Fortune resumiendo los puntos de vista de ejecutivos americanos innovadores, señala que en sus experiencias "cuando se logra delegar poder en forma eficiente, aumenta el poder total de los altos ejecutivos". John Kotter explica que "mientras mayor poder existe en la compañía en su totalidad, más podrá usted influenciar... descentralizar, y desarrollar su liderazgo. Esto puede ayudarle a crear nuevos recursos: nuevos productos, nuevas relaciones laborales, nueva energía, que en su momento producen más poder".

III - ¿SOBRE QUÉ SE DEBERÍA REFLEXIONAR HOY EN EL AREA DE RH ?

En estos tiempos, se debe reflexionar con mayor profundidad respecto de algunos puntos críticos:

- ▶ La cantidad de personas necesaria para desarrollar los objetivos (Dotación),
- ▶ Las competencias requeridas para su desempeño,
- ▶ La mejor gente posible involucrados efectiva y afectivamente (Compromiso),
- ▶ Asumir el liderazgo de todos los cambios necesarios,
- ▶ La mayor conjugación posible de objetivos individuales y organizacionales,
- ▶ La compensación compatible con el puesto y el desempeño,
- ▶ el mejor desarrollo personal y laboral.

El responsable de RH debe asumir que en su desarrollo es fundamental tener una visión del conjunto de la organización, para lo cual él debe formarse interdisciplinariamente para enriquecer su perspectiva, basando su accionar con un enfoque de resultados del negocio. Además, tiene que comprender a la gente y al proceso que ella manifiesta tanto en forma individual como en sociedad.

IV - LA GESTION ESTRATEGICA DE LOS RH

El Responsable de RH debe estar comprometido con la planeación estratégica de la organización, no sólo implementando la estrategia, sino participando en su diseño.

Una vez definida la opción estratégica que la empresa va a desarrollar, se busca la composición propia de los RH involucrando en ella las actitudes, competencias y conocimientos apropiados para llevarla adelante.

Ajustado el perfil de la gestión de los RH a la estrategia se debe ajustar o hacer congruente a la estrategia genérica de la empresa con las estrategias propias del área, definida ésta en seis grandes categorías:

1. **DE AFECTACION: Dotación interna:** Reclutamiento externo e interno, contratación fija- duración determinada, **Dotación externa:** trabajo temporario, terciarización, teletrabajo, etc.. Desafectación (outplacement, retiros voluntarios, etc..).
2. **DE COMPENSACION:** la media del mercado o superior (Equidad Externa), salario base propio según el puesto y según el desempeño (Equidad Interna), beneficios, incentivos, participación en el negocio, retribución no monetaria.
3. **DE FORMACION:** específica, polivalente, continúa, sobre actitudes, alineadas con las estrategias operativas de la empresa.
4. **DE ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO:** equipos, proyectos específicos, equipos virtuales.
5. **DE REDISEÑO DE PUESTOS:** diversidad de tareas, variedad de habilidades, autonomía, unidades de trabajo, familias de puestos.
6. **DE VALORACION:** basada en los comportamientos-actitudes, basada en los resultados y mixta.

V - LAS METAS A ALCANZAR EN LA GESTION DE LOS RH

En relación a las metas que se persiguen a través de la gestión de los RH, éstas se concentran en:.

I. Integración.

En esta meta se identifican cuatro componentes:

- A. En lo estratégico se destaca la necesidad de que los RH estén integrados en el proceso, desde la participación en la formulación y la implementación de las nuevas estrategias competitivas. Adecuando la consecución de las personas más capaces para el desempeño en los tiempos presentes.
- B. Las políticas de RH deben ser coherentes no sólo entre ellas mismas en el área, sino también con las existentes en otras áreas organizativas, es decir, con las de producción, mercados, y otras, acordes a la visión global del negocio.
- C. Los gerentes de línea deben reconocer la importancia de los RH y, por tanto, aceptar su responsabilidad en la gestión de los mismos, debiéndose además instaurar un programa de formación de los mandos gerenciales e intermedios que potencien ésta ecuación.
- D. Los empleados deben buscar la identidad de intereses dentro del negocio. Este último componente nos llevaría a suponer que el empleado percibe que todo lo que es bueno para la organización es bueno para él.

II. Compromiso.

La gestión de los RH busca desarrollar, entre los empleados un sentimiento de compromiso con la organización. Compromiso en las actitudes, al aceptar responsabilidades, con el trabajo... No como una identidad sino como la aceptación de unos principios generales, en algunos casos, o particulares, en otros, y que constituyen los medios de los que dispone el individuo para alcanzar sus propios objetivos y metas. Los procesos de gestión de RH que se consideran clave en el logro del compromiso son el reclutamiento, selección y socialización, debiendo éstos conducir al éxito en el cambio.

III. Flexibilidad y adaptabilidad.

La instrumentación de las estrategias exige una capacidad de gestión del cambio organizativo, de adaptabilidad y de respuesta anticipada a las presiones que se ejercen sobre todos los niveles de la organización. Una organización capaz de adaptarse requiere ciertas propiedades estructurales, las típicas de estructuras orgánicas, pero también requiere una flexibilidad funcional, en muchos casos impuesta por la propia estructura organizativa. El adiestramiento y desarrollo del personal, apoyados por otras acciones, deben ser los garantes de la flexibilidad y adaptabilidad necesarias.

IV. Calidad.

Esta última meta también encierra al menos tres dimensiones:

- ❑ Calidad del área de RH y de las políticas que aplica;

- ❑ Calidad en los rendimientos individuales y grupales para alcanzar los estándares establecidos;
- ❑ Transmisión de una imagen interna y externa de calidad organizativa y en materia de gestión de RH.

La meta calidad será potenciada a través de un correcto sistema de compensaciones y de comunicaciones.

Estas seis metas señaladas para la gestión de los RH representan el objetivo último y son interdependientes de forma que unas se condicionan a otras, y de ahí lo complejo de su consecución, no cabe dudas que de no estar integradas no se puede lograr un desarrollo efectivo de la gestión.

El responsable del área debe tener capacidades para coordinar y desarrollar todas las metas en forma armónica para alcanzar estados de equilibrio dinámico.

VI - COMO GESTIONAR LA TRANSICION

La planificación estratégica consiste en mejorar la situación de la empresa frente a la competencia, involucrando cambios organizacionales y culturales.

Esta planificación debe basarse en el desarrollo de habilidades de los que lideran el proceso de cambio, vinculados a:

1. Las prácticas de RH,
2. Las responsabilidades de los Gerentes de línea.

Las habilidades requeridas para los que conducen la transición hacia el futuro son:

- Promover creatividad, aprendizaje e innovación.
- Delegar efectivamente.
- Utilizar la tecnología de la información.
- Manejar la complejidad
- Gerenciar proactivamente.
- Liderazgo y visión.
- Saber leer el entorno.
- Gestionar a las personas.
- Buscar la unión de voluntades.

Debe buscarse el compromiso de la gente y para ello es conveniente efectivizar prácticas y políticas que conduzcan a ese fin.

En principio todos los gerentes de la organización (finanzas, marketing, etc.) son gerentes de RH, dado que tienen contacto directo con la toma de decisiones en actividades inherentes al área, como son el reclutamiento, las entrevistas, la selección, la capacitación y el desarrollo de los empleados.

La capacitación es necesaria en todo gerente de línea de la organización para que pueda desarrollarse en la gestión de RH.

VII - LAS PRACTICAS A INSTAURAR EN RH

¿Cuáles son las prácticas reales que pueden generar mayor valor para el cambio?.

Las prácticas de RH trazadoras son:

-  De selección.
-  De inducción y de socialización.
-  De formación y desarrollo.
-  De recompensas monetarias y no monetarias.
-  Los sistemas de evaluación prospectivos.
-  De comunicación efectiva y negociación.
-  De relaciones laborales.
-  De calidad de vida en el trabajo.

VIII - LAS NUEVAS RESPONSABILIDADES DE LOS GERENTES DE LÍNEA EN LA GESTIÓN DE RH

Si observamos el funcionamiento de cualquier organización, los Gerentes de línea son los que coordinan y dirigen el trabajo de los empleados y tienen a su cargo la eficiente gestión de los recursos de la organización para lograr los objetivos propuestos, y entre esos recursos están los RH.

Por lo tanto:

- ⇒ La capacitación en procesos comunicacionales, manejo del conflicto, coordinación y gestión de las emociones es necesaria en todo gerente de línea para que pueda desarrollarse en la gestión de RH.
- ⇒ La administración de RH es responsabilidad de cada uno de los gerentes y no solo de la gerencia de RH.

⇒ Lograr mejorar el desempeño del empleado en la organización como palanca hacia la calidad, productividad y competitividad.

⇒ El éxito de una organización depende de la eficacia con la que se manejen sus recursos, y en los RH eso depende fundamentalmente de la manera con que reclutamos, contratamos, capacitamos, evaluamos y recompensamos a los miembros de la organización.

⇒ Lograr el compromiso y la integración del empleado como punto de partida filosófico del éxito de la organización son los objetivos perseguidos.

De acuerdo a ello, el Gerente de línea deberá tener habilidad de dar respuesta (responsabilidad) a las acciones vinculadas con:

- 1) Interpretar e implementar los objetivos, las políticas y procedimientos de la organización.
- 2) Asignar las tareas y responsabilidades adecuadamente y verificar su comprensión por parte del empleado.
- 3) “Orientar” en la empresa a los empleados nuevos.
- 4) Capacitar a los empleados para los puestos en forma continua.
- 5) Identificar y desarrollar las capacidades de cada persona.
- 6) Evaluar y mejorar el desempeño de cada persona.
- 7) Obtener cooperación creativa y desarrollar buenas relaciones en el trabajo.
- 8) Incrementar y mantener el clima laboral del área a su cargo.
- 9) Proteger la salud y la condición psico-física de los empleados.
- 10) Controlar los costos laborales.

CONCLUSIONES

Son muy diversos los intentos de la empresa para responder a las presiones que abarcan los conceptos de competitividad, productividad, calidad y flexibilidad. La gestión de los RH pretende significar la importancia de los RH como parte integral de la Estrategia Empresaria para el logro de esos conceptos.

Lo que se busca en definitiva, es el logro de nuevos valores relativos para gestionar el desempeño de los empleados desde una base de más motivación que de control (externo o de terceros).

Esto implica, determinar y analizar los modos de influir sobre las personas para obtener de ellos un compromiso, una adaptación y flexibilidad genuina y lograr ocuparse de la calidad.

En los últimos años, el interés por el valor agregado generado por los RH en la organización ha crecido progresivamente. Por un lado las tecnologías, los mercados, la globalización y el acortamiento del ciclo de vida de los productos exigen un rediseño y redefinición en las formas del trabajo.

Estos cambios afectan el carácter del “contrato psicológico” de los RH que trabajan en cada organización. ¿Por qué? Porque básicamente, las estrategias diferenciales son distintas, dado que ya no hay un trabajo estable, seguro y no especializado, y en cambio se ofrece un contrato de trabajo inseguro (flexibilidad numérica¹) y se fomenta el trabajo

¹ Flexibilidad numérica: ajuste del volumen de trabajo a las necesidades de la firma, en respuesta a variaciones cíclicas o estructurales en la demanda y/o cambios tecnológicos.

multiespecializado (flexibilidad funcional²). Esto implica la aplicación de distintas estrategias en la selección, conservación y gratificación de los RH esenciales (no reemplazables) y de los secundarios (reemplazables).

Debe buscarse aunar las voluntades y no fomentar las controversias en las personas. Comprendiendo a la gente en su total dimensión (individuo $\Leftrightarrow$ sociedad). Alcanzando el compromiso de la gente y para ello es conveniente efectivizar prácticas y políticas que conduzcan a ese fin.

² Flexibilidad funcional o técnico-organizacional:... comprende varias formas de utilización de los RH. Esto incluye la adaptación de los operarios a la variedad de tareas de distintos niveles de complejidad: por ejemplo, rotación de puestos, cambios en la división funcional de tareas, unidades de trabajo...

BIBLIOGRAFIA

- ◆ ACKOFF, RL. “Planificación de la empresa del futuro”. Ed.Limusa, 1995.
- ◆ ACKOFF, RL. “Rediseñando el futuro”. Ed.Limusa, 1993.
- ◆ BELCHER, J. “Productividad total”. Ed.Granica, 1997.
- ◆ CHIAVENATO, I. “Administración de Recursos Humanos”. Ed.Mc.Graw Hill, 1995.
- ◆ DEMING, W.E. “Calidad competitividad y productividad”. Diaz de Santos, 1995.
- ◆ DRUCKER, P. “Administración y futuro de los ´90 en adelante”. Sudamericana, 1993.
- ◆ HERMIDA-SERRA. “Administración y estrategia”. Ed.Macchi, 1992.
- ◆ HUMPHREY, J&F. “Como mejorar el rendimiento”. Ed.Legis, 1992.
- ◆ LEVITT, T. “Reflexiones en torno a la gestión de empresas”. Ed. Diaz de Santos, 1991.
- ◆ MARTINEZ NOGUEIRA, R. “La renovación del Management”. Ed.Forges, 1993.
- ◆ PETERS, T. “Del caos a la excelencia”. Ed.Folio, 1990.
- ◆ REICH, R. “The works of nations”. Nueva York, 1993.
- ◆ SCHEIN, E. “La cultura empresarial y el liderazgo”. Ed.Plaza y Janes, 1985.
- ◆ VALLE CABRERA. “La gestión estratégica de los Recursos Humanos”. Ed.Addison Wesley, 1995.

ERCILIA MARIA OLIVERA

Licenciada en Administración de la Facultad de Ciencias Económicas (FCE) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP).

Profesora Adjunta Ordinaria de la Cátedra Administración de Personal de la FCE de Universidad Nacional del Centro Provincia de Buenos Aires (UNCPBA).

Profesora Adjunta Ordinaria de la Cátedra Administración de Personal de la FCE de la UNLP.

Docente-Investigadora Categoría 2. Programa de Incentivos. UNLP.

Profesora en Cursos de Postgrado en temas de Recursos Humanos y en Economía de la Salud.

Autora de publicaciones nacionales e internacionales.

Expositora en Congresos y Jornadas Nacionales e Internacionales.

Consultora de organizaciones. Facilitadora de actividades de capacitación.

CARLOS DANIEL RABAGO

Magister en Administración de Negocios, FCE. UNCPBA

Licenciado en Administración, Facultad de Ciencias Económicas de la UNCPBA.

ExVicedecano de la FCE de la UNCPBA.

Investigador del CEAE

Profesor Titular Ordinario de la Cátedra Administración de Personal.

Profesor Titular Ordinario de la Cátedra Evaluación de Proyectos de Inversión.

Docente-Investigador Categoría 3. Programa de Incentivos. UNCPBA.

Profesor Titular en Maestría de Economía de la Salud y Administración Estratégica de Organizaciones de Salud. UNLP. Categoría B.

Expositor en Congresos y Jornadas Nacionales e Internacionales.

Autor de publicaciones nacionales.

Consultor de empresas.

FLUJOS DE FONDOS PROYECTADOS

EN SITUACION DE INCERTIDUMBRE

Área: Contabilidad y Auditoría

Tema: Estados Contables y Flujos de Fondos Proyectados

XIII Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas

Ciudad de San Carlos de Bariloche

25, 26, 27 y 28 de octubre de 2000

Autores:

Paulino Eugenio Mallo	Quintana 2976 (Mar del Plata). Tel. (0223) 474-7906
María Antonia Artola	Brandsen 4480 (Mar del Plata) Tel (0223) 460-0298
Mónica Viviana García	Daireaux 1530 (Mar del Plata) Tel. (0223) 479-4556
Marcelo Javier Galante	Corrientes 2732 2º D (Mar del Plata) Tel (0223) 493-6235
Diego Martínez	Alte. Brown (Mar del Plata) Tel (0223) 492-2608
Mariano Enrique Pascual	San Martín 2283 1º 4º (Mar del Plata) Tel (0223) 472-8355

FLUJOS DE FONDOS PROYECTADOS
EN SITUACION DE INCERTIDUMBRE

Área: Contabilidad y Auditoría

Tema: Estados Contables y Flujos de Fondos Proyectados

Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Pcia. de Buenos Aires

XIII Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas

Ciudad de San Carlos de Bariloche

25, 26, 27 y 28 de octubre de 2000

Índice

Resumen	3
1. Introducción	4
2. El fluir de fondos en la empresa en marcha	5
3. Finalidad de la información proyectada	6
4. Bases del modelo	7
5. Situaciones de decisión	10
6. Definición de incertidumbre	12
7. Hacia un nuevo concepto	13
8. Proyección de flujos de fondos mediante NBT	15
8.1. Introducción	15
8.2. Ejemplo de aplicación	17
8.3. Evaluación del proyecto de inversión	21
9. Conclusión	22
Referencias bibliográficas	24

RESUMEN

En los tiempos que corren la información del pasado o histórica ya no es suficiente para tomar buenas decisiones. El constante y vertiginoso proceso de cambio en el que se desenvuelven las organizaciones de hoy hace que sea necesario, y cada vez en mayor medida, contar con información del futuro de una organización. Es decir, los usuarios de la información contable requieren, además de los tradicionales Estados Contables Históricos, información proyectada que les permita evaluar el futuro de la empresa.

Para poder efectuar una proyección sincera y útil es necesario contar con herramientas y modelos que permitan operar la incertidumbre inherente en todo proceso de previsión. El objetivo de nuestro trabajo es presentar a todos los profesionales en Ciencias Económicas una posible solución al problema planteado, así como establecer un modelo capaz de proyectar los futuros flujos de fondos de una organización en su conjunto, o bien de algún proyecto específico, respetando la imprecisión y vaguedad de la información contable generada mediante este proceso.

1. Introducción.

Las organizaciones, en todos sus tipos, comienzan a ejercer sus actividades desde la fecha de firma del contrato social, o el instrumento constitutivo particular de cada tipo de ente, es decir, desde el inicio de su vida jurídica. Desde este momento se desarrolla la etapa, comúnmente denominada, de *empresa en marcha*; período que se prolonga hasta que se evidencie la decisión de liquidación del ente.

En la empresa en marcha existe una continua circulación de capital que comprende el ciclo que va desde el efectivo, ya sea autogenerado o proveniente de fuentes externas, hacia inversiones en activos fijos que componen la planta y equipo, y hacia activos circulantes, tales como materias primas o mercaderías para reventa y créditos, que, luego de un período de tiempo se convierten nuevamente en efectivo (1).

La naturaleza cíclica de los mercados hace que el buen manejo y previsión del flujo de fondos sea la actividad de gestión más importante para evitar los contratiempos empresariales y para la marcha controlada de los resultados empresariales, pues ¿cuál es el motivo para emprender relaciones comerciales? Fundamentalmente para ganar dinero, o en términos más generales, generar el excedente de fondos (2) que permita al ente alcanzar sus objetivos, sin importar si se persigue, o no, fin de lucro.

Dentro de este marco surge la planificación financiera como aquella parte de la planificación general que presta una atención especial al aspecto financiero de la empresa, como ser sus actividades y niveles de inversión y financiamiento, y su política de dividendos.

El plan financiero, que se inserta dentro del plan integral de la empresa, parte de metas más bien operativas y controlables, pero necesariamente compatibles con el objetivo general de la empresa. Sin embargo, a medida que la planificación financiera abarca períodos largos de tiempo, sus objetivos se confunden con los fines generales de la empresa. Además, existe una interrelación entre los planes financieros de corto y largo plazo, debido a que los objetivos del primero se convierten en restricciones del segundo.

2. El flujo de fondos en la empresa en marcha.

Una empresa obtiene fondos a partir de su nacimiento del aporte de los propietarios de la firma, pero una vez que el negocio comienza a desarrollarse surge otro tipo de financiamiento, el endeudamiento. Determinar la composición óptima del capital pasivo (como contrapartida del capital activo) propio y ajeno, es decir, establecer el índice de endeudamiento que optimiza el apalancamiento financiero, es de por sí una tarea compleja cuyo análisis excede el objeto de este trabajo.

Una vez obtenidos los fondos, se aplican a la adquisición de materias primas e insumos (empresa industrial) o bien mercaderías para su reventa (empresa comercial). A estas materias primas se le agrega valor mediante un proceso productivo que implicará costos fijos y variables que son en su mayoría erogables (es decir, implican una salida de efectivo) salvo, claro está, las amortizaciones y otros costos no erogables. Todo este proceso productivo, que es continuo, se realiza sin movimientos de tesorería, éstos recién se generan con el pago de los bienes y servicios adquiridos.

Una vez que los productos en proceso se convierten en bienes terminados destinados a la venta, se produce la comercialización de los mismos. En la actualidad la mayoría de las empresas realizan gran parte de sus operaciones a crédito (esta característica varía según el sector a que se haga referencia). Esto produce la generación de un resultado (la venta) pero no la entrada de efectivo, que se producirá en un futuro más o menos cercano con el cobro de dichos créditos. Como vemos existe un desfase temporal entre los egresos e ingresos de fondos, conocido como el ciclo dinero - mercadería - dinero, siendo por ello el tiempo la esencia de la gestión del capital circulante.

Existen varias razones que determinan la importancia que tiene para el directivo financiero la gestión y análisis de este ciclo comercial, que se haya presente en todas las empresas; algunas de ellas son:

- a) Para comprender mejor los riesgos de fluir de fondos a los que están sometidas las empresas en las diversas etapas del proceso de explotación.
- b) Para comprender los procesos por los cuales las organizaciones generan y aplican fondos en el ámbito operativo.
- c) Para apreciar las necesidades de financiación del ente, y para evaluar si la estructura de financiación es la adecuada.
- d) Para estimar las necesidades de inversión, y para evaluar los proyectos que puede llevar a cabo la empresa (3).

3. Finalidad de la información proyectada.

El fluir de fondos de una empresa debe ser analizado desde dos puntos de vista complementarios: el punto de vista estático y el dinámico. El primero está

constituido por el saldo de las cuentas representativas de los fondos, es decir, caja, cuentas bancarias, y las inversiones temporarias de gran liquidez, en un momento dado. En cambio, el concepto dinámico de flujo de caja lleva implícita una dimensión temporal, y se refiere a la variación de los fondos durante un lapso de tiempo.

Los flujos de fondos proyectados destacan el análisis dinámico, pues analizan los cambios y sus causas en la posición financiera del ente durante el período cubierto por la proyección, así como permiten efectuar, al mismo tiempo, un análisis estático por medio del valor actual y los balances proyectados a un momento dado.

Uno de los fines para el que pueden utilizarse estas proyecciones es para evaluar proyectos de inversión sobre una base de caja, determinando para ello los egresos iniciales de fondos, los ingresos y egresos de operación (generados por el proyecto), el momento en que ocurrirá este flujo y el valor residual del proyecto al final de la vida útil del mismo. Gracias a ello, se puede determinar cómo contribuye cada proyecto al valor presente de la empresa.

4. Bases del modelo.

El modelo de flujo de caja proyectado de cualquier proyecto de inversión está compuesto por los siguientes elementos:

- a) Monto y desplazamiento en el tiempo de las inversiones. Deberá conocerse el monto de la inversión inicial y su desarrollo temporal.
- b) Monto y desplazamiento en el tiempo de los flujos de fondos positivos y negativos, generados por las operaciones vinculadas al proyecto. Es decir, se realiza un análisis marginal.

- c) Valor de rescate de las inversiones. Estableciéndose el momento y el monto de recuperación de las inversiones.

A continuación se enumeran las principales características de los flujos de fondos:

- 1) El flujo de fondos se establece sustancialmente sobre una base caja (4) después de impuestos. Se computan las inversiones y costos en el momento que se pagan, y los beneficios cuando se perciben, independientemente de su devengamiento. Este enfoque está directamente relacionado con el valor tiempo del dinero.
- 2) El cálculo del flujo de fondos debe hacerse sobre una base incremental considerando exclusivamente los flujos generados por la incorporación del proyecto en la organización. Es decir, son la diferencia entre los flujos medidos en la situación de llevar a cabo el proyecto y en el caso contrario.
- 3) Es necesario definir el período durante el cual se consideran los flujos de fondos, es decir la vida útil u horizonte del proyecto.
- 4) El tratamiento de los flujos de fondos en épocas de inflación requiere que exista una correspondencia entre ellos y las tasas.
- 5) Es habitual que haya interacción entre varios proyectos: un proyecto suele afectar los flujos de fondos de otras inversiones, además de los flujos de la empresa en marcha sin el proyecto, producto de la sinergia que éste puede generar en la organización.
- 6) La posibilidad de separación del análisis de una inversión y su financiamiento es otro aspecto a considerar en el planteo de los flujos de fondos. En algunos casos es conveniente evaluar uno o más proyectos independientemente de cómo serán financiados. Ahora bien, los costos de financiamiento y la correspondiente

amortización de deudas se incorporan al análisis cuando éste se efectúa desde la perspectiva del accionista (buscando el rendimiento del capital propio). Esta decisión afectará al modelo de selección que se utilice; por ejemplo, si aplicamos el método del valor actual neto, la tasa de actualización a utilizar variará según se incluya el financiamiento externo en los flujos o en la tasa.

A continuación, se presenta un modelo de flujo de fondos, desde el punto de vista de la *empresa*.

Así, si utilizamos una planilla de cálculo para la confección del modelo de flujo de fondos de un proyecto en particular, y analizamos el mismo sin tener en cuenta como será financiado, el modelo para cada año será (5):

+	Variación en los ingresos por ventas
-	Variación en los egresos por costos
-	Variación en las depreciaciones
=	Utilidad antes de impuestos
-	Impuestos
=	Utilidad después de impuestos
+	Variación en las depreciaciones
+	Valor recuperable de inversiones (después de impuestos)
-	Inversiones a realizar en el período
=	<i>Flujo de Fondos Neto</i>

A los fines del cálculo, la variación en los ingresos por ventas se calcula sumando al incremento de ventas la cobranza de saldos de cuentas a cobrar (generadas por el proyecto) y restando las ventas incrementales no cobradas del período; la variación en los egresos por costos se establece adicionando al costo incremental devengado los pagos de deudas y restando los saldos a pagar al cierre del

ejercicio informado. De esta manera se obtiene el monto neto de caja generado por el proyecto, para cada año del horizonte o vida útil del mismo.

El paso siguiente será la evaluación de cada uno de los proyectos estudiados; para ello se utiliza, generalmente, el modelo del valor actual neto. Bajo las hipótesis del método señalado, el flujo neto de fondos de cada período es actualizado al momento cero. Serán elegidos, en principio, todos los proyectos cuyo valor presente sea superior a cero. En caso de haber más de un proyecto, y que estos sean excluyentes (es decir, se puede realizar uno u otro, pero no todos) se optará por aquel que posea el mayor valor actual.

Uno de los temas vinculados a la evaluación y selección de proyectos de inversión, que ha colmado la literatura financiera, es cuál es la tasa de actualización que debe utilizarse para descontar los flujos de fondos. El análisis con detenimiento de este tema no es objeto de este trabajo, aunque habitualmente se toma como válida la tasa que representa el costo ponderado de capital. Para el cálculo de dicha tasa, es necesario contar con información acerca del costo financiero del capital pasivo ajeno y la retribución al capital pasivo propio, así como sus proporciones.

5. Situaciones de decisión.

Antes de comenzar con el proceso de toma de decisiones que implica cualquier proyecto de inversión, o bien durante la etapa de diagnóstico, el decididor debe identificar el tipo de situación (mundo) en la cual se encuentra. El mundo son todos los elementos que influyen sobre - y que están influidos por- una decisión; es decir, se incluye al mismo decididor. El mundo es un conjunto de variables (elementos percibidos por el decididor, seleccionadas de acuerdo a sus necesidades)

susceptible de adoptar niveles, valores, grados a través del tiempo. Las variables relevantes construyen la situación de decisión: se trata de la estructuración, de la formulación del problema, de la representación del mundo (6).

La toma de decisiones se realiza en tres situaciones:

- a) La de certeza, donde las alternativas a un problema se presentan para un solo estado futuro.
- b) La de riesgo, donde existen varios estados para un suceso determinado a los que se puede asignar una probabilidad (objetiva o subjetiva) de ocurrencia conocida por el decidor.
- c) La de incertidumbre, en la cual no se puede asignar medidas aleatorias a los estados de la naturaleza futuros, que hayan sido percibidos por el decidor.

En la primera de las situaciones reina la matemática convencional, pues se trabaja con datos ciertos; en la segunda, el problema se resuelve aplicando el cálculo de probabilidades debido a que se opera con datos aleatorios.

Ahora bien, bajo condiciones de incertidumbre, se presentan datos inciertos o imprecisos, por lo tanto, resultan inaplicables las herramientas mencionadas, ya que operan con otro tipo de datos (7).

A medida que el decidor no puede asegurar con certeza el acontecimiento, o no, de un evento determinado, desaparecen los datos ciertos. Pero, no obstante ello, hay situaciones en las cuales se puede establecer la probabilidad de ocurrencia de determinado evento. Entonces, se está ante la presencia de un dato, o serie de datos, aleatorio.

Por lo tanto, si se limita el análisis al ámbito estrictamente operativo, es muy factible encontrar que la mayor parte de los datos a utilizar son ciertos o probabilísticos.

6. Definición de incertidumbre.

Llegado a este punto resulta necesario efectuar dos aclaraciones terminológicas: azar no es igual a incertidumbre; e incertidumbre no es sinónimo de inexactitud.

Los términos de probabilidad, azar, posibilidad, incertidumbre, aleatoriedad, etc., como tantos otros que forman parte de nuestro vocabulario, muchas veces son mal empleados. Aunque la confusión de dichos términos carece de importancia en el lenguaje coloquial, no ocurre lo mismo cuando estos términos son utilizados en tratados científicos o técnicos (8).

La diferencia que existe entre azar e incertidumbre, radica en que en el primero de los casos se puede afirmar con seguridad la probabilidad de ocurrencia de un evento determinado, en cambio, en el campo de la incertidumbre, sólo se podrá afirmar que es posible que ocurra un evento.

Otra confusión, que suele manifestarse en la bibliografía, es utilizar *el término incertidumbre como sinónimo de falta de información y no como la negación de la certeza. Baste como ejemplo del inadecuado uso semántico, dentro del análisis de las decisiones, el señalar que la máxima incertidumbre corresponde al suceso en el que todos sus estados son equiprobables¹ (y esto supone una buena dosis de información) (9).*

¹ Como por ejemplo Pavesi, en op. cit., pg. 20.

En otras palabras, en un contexto incierto es posible obtener información, aunque el decidor no pueda asociar probabilidades a la ocurrencia o no de los distintos estados de la naturaleza por él percibidos.

Por lo tanto, el término incertidumbre implica ausencia de certeza, que no debe confundirse, bajo ninguna circunstancia con inexactitud. Además, *en una situación como la actual puede resultar más inexacto una estimación (proyección) en términos de certeza que una estimación realizada en el campo de la incertidumbre* (10).

7. Hacia un nuevo concepto.

Es sabido que en la actualidad las organizaciones se enfrentan a contextos cada vez más cambiantes e inestables, que configuran una situación de incertidumbre que no puede ser ignorada. La turbulencia de los entornos actuales y la subjetividad manifiesta en todo proceso decisorio, necesitan de nuevas teorías y modelos que permitan operar con la vaguedad e incertidumbre inherentes a la imprecisión de la determinación de preferencias, objetivos y restricciones presentes en la gestión financiera de cualquier organización.

La pregunta que surge en este momento es: si el mundo actual no permite obtener datos ciertos, y por ello no se puede resolver matemáticamente un problema; si no se pueden asociar probabilidades a los estados de la naturaleza percibidos, y por ende no es posible aplicar las herramientas estadísticas conocidas; ¿cuál es el cuerpo de conocimientos que permite operar con datos inciertos? Creemos que es la lógica difusa.

Así como el entorno en general es cambiante, los problemas financieros han variado a lo largo de la historia, y ello se constata en la evolución de las técnicas y modelos utilizados para su solución. No hay nada más confortable que los mecanismos de la certeza y las herramientas estadísticas. Sin embargo, como se pudo comprobar, éstos resultan inoperantes cuando la realidad se desvía del esquema para el que fueron elaborados.

El mundo actual posee una característica relevante: su mutabilidad, *y hablar de mutabilidad significa, cuando nos enfrentamos hacia el futuro, situar los problemas en el ámbito de la incertidumbre... Pero es en el ámbito de la incertidumbre donde se ha producido la mayor aportación matemática de los últimos años* (la teoría de los subconjuntos borrosos), *susceptible de ser incorporada al tratamiento de los problemas de gestión de empresas en general y de las previsiones contables en particular. La utilización práctica de la lógica borrosa* (multivaluada) *permite el desarrollo de los elementos tradicionales de gestión financiera, adaptándolos mediante un proceso modificativo, a las nuevas necesidades de un futuro incierto* (11).

Una vez que se ha determinado la necesidad de un cambio en el tratamiento y resolución de problemas en contextos inciertos, se desarrollarán - en el próximo capítulo - los principales conceptos de la matemática borrosa, que se sustenta en la teoría de los subconjuntos borrosos creada por Zadeh con fundamento en la lógica multivaluada de Lukasiewicz. Esta *lógica borrosa* es la más conveniente, al menos por ahora, para representar tal cual son, y sin perder información, los hechos del entorno social, económico y financiero que rodea a las organizaciones.

8. Proyección de flujos de fondos mediante NBT.

8.1. Introducción.

Al trabajar con subconjuntos borrosos se establece una correspondencia semántica para los diferentes grados de pertenencia. El número de escalas semánticas, o niveles de confianza, que se necesiten depende de cuantas graduaciones necesitemos para distinguir la posibilidad de los diferentes resultados.

Kaufman y Gil Aluja proponen establecer *11 escalas de posibilidad*:

0	<i>Imposible</i>
0,1	<i>Prácticamente imposible</i>
0,2	<i>Casi imposible</i>
0,3	<i>Difícilmente posible</i>
0,4	<i>Más imposible que posible</i>
0,5	<i>Igualmente posible que imposible</i>
0,6	<i>Más posible que imposible</i>
0,7	<i>Bastante posible</i>
0,8	<i>Casi seguro</i>
0,9	<i>Prácticamente seguro.</i>
1	<i>Totalmente posible (12)</i>

Ahora bien, como a lo largo de este trabajo se utilizarán, para efectuar las proyecciones de fondos, exclusivamente NBT, bastará con determinar los valores correspondientes a los extremos (cero y uno) de la escala precedente. No obstante, es posible obtener el intervalo de confianza correspondiente a cualquier *escala de posibilidad* intermedia despejando α de la función de pertenencia μ .

Por lo tanto la tarea de proyección de flujos de fondos (u otra variable; v.g. ventas, costos) se resume a establecer los límites más allá de los cuales no se presentará la variable analizada. A este intervalo se le asigna un nivel de posibilidad igual a cero, y se representa de la siguiente manera: $A_{\alpha=0}$, ó simplemente A_0 .

Posteriormente, los profesionales encargados de efectuar la proyección deberán determinar qué magnitud, dentro de A_0 posee mayores posibilidades de ocurrir.

Por ejemplo, si se supone la existencia de un experto cuya misión en la empresa consiste en dar opiniones acerca de las perspectivas futuras de los movimientos de tesorería, y se le solicita que determine el monto de compras para el próximo período, su respuesta no será una cifra concreta. En el mejor de los casos el experto proporcionará tres cifras, de las cuales la primera será una magnitud por debajo de la cual, según su opinión, es imposible que se hallen las cifras que representen las compras realizadas al contado.

La segunda de las magnitudes, será aquella por encima de la cual, de acuerdo a la opinión del profesional, será imposible hallar la cifra representativa de las compras al contado.

Por último, según su forma de apreciar la situación, establecerá la cifra que él ve con mayores posibilidades que se cumpla para el período solicitado, en lo que respecta a las compras al contado (13).

Con esta información se puede construir un NBT, tal como fue recién definido. Este procedimiento es el que se aplica en el siguiente ejemplo, donde se adaptará el modelo de flujos de fondos netos (FFN) para la empresa a la proyección de fondos mediante NBT.

8.2. Ejemplo de aplicación: Proyecto de inversión expresado en NBT.

Una empresa encarga a un profesional en Ciencias Económicas, al que se lo suele denominar *experto*², la evaluación de un proyecto de inversión que supone la introducción de un nuevo producto al mercado. Para ello, se propone un horizonte de planeamiento de tres años, y se utilizarán FFN anuales. Por otra parte, la inversión inicial (que en este caso es cierta) asciende a la suma de \$12.000 que se efectuará exclusivamente en el primer período, además dicha inversión no posee valor de recupero al final del tercer año.

La metodología a seguir aplica exclusivamente el criterio de lo *percibido*. Igualmente, a los fines de simplificar el análisis, se suponen que las ventas y compras incrementales (propias del proyecto) se realizan en efectivo.

Así, el experto establece los valores extremos (en unidades de producto) de las posibles ventas futuras, así como la cifra que representa, a su juicio, el nivel de ventas más posible para el primer período:

$$\underline{V}_1 = (1.200, 1.350, 1.520)$$

Una vez determinadas las posibles ventas (en cantidades), se estima el precio (p_t) de venta futuro, así como el costo variable (cv_t), que se supone totalmente erogable, para poder calcular la contribución marginal (cmg_t) de cada producto y estimar el monto total para el período considerado (CMg_t). Si:

$$\underline{p}_1 = (12, 14, 16)$$

$$\underline{cv}_1 = (5, 5^{40}, 6)$$

por lo tanto, la contribución marginal por producto es de:

$$(\underline{p}_1 - \underline{cv}_1) = (\underline{cmg}_1) = (12, 14, 16) - (5, 5^{40}, 6) = (6, 8^{60}, 11)$$

² Como por ejemplo Gil Lafuente A., op. cit. (ver referencia 15), pg. 58.

En este caso se utiliza el concepto de resta *normal*³, pues es necesario contemplar todas las opciones, desde la más pesimista (el menor precio de venta menos el mayor costo variable) a la más optimista (el mayor precio de venta menos el menor costo variable), siendo \$8,60 la contribución marginal por producto más posible (que surge de restar ambos valores centrales).

El paso siguiente es el cálculo de la contribución marginal total para el primer período, para lo cual multiplicamos $\tilde{V}_1$ por $\tilde{cmg}_1$, así obtendremos el NBT *aproximado*, que denominaremos $\tilde{CMg}_1$, de la siguiente manera:

$$(\tilde{V}_1 \cdot \tilde{cmg}_1) = \tilde{CMg}_1 = (1.200 \cdot 6, 1.350 \cdot 8^{60}, 1.520 \cdot 11)$$

$$\tilde{CMg}_1 = (7.200, 11.610, 16.720)$$

Con este monto, se deben cubrir el aumento en los costos fijos (o semi fijos) que el proyecto haya causado. A los fines de este ejemplo, se supone que el nuevo producto hará aumentar las amortizaciones en \$300 cada año, en tanto que los costos fijos erogables de administración incrementales ascienden a \$450 por período. En ambos casos se supone que hay certeza en la información, de este modo se aprecia como se puede combinar información de distinta naturaleza.

Por lo tanto hay que deducir a $\tilde{CMg}_1$ \$750 para obtener el resultado proyectado antes de impuesto:

$$\tilde{Ra/Imp}_1 = (7.200, 11.610, 16.720) - 750$$

$$\tilde{Ra/Imp}_1 = (6.450, 10.860, 15.970)$$

³ En caso de existir un grado de correlación considerable entre el precio de venta y el costo variable, deberá utilizarse la resta de Minkowski.

Si suponemos que la tasa efectiva de impuesto es del 30%, y que se mantiene constante dentro del horizonte de planeamiento, el impuesto ascenderá a:

$$\text{Imp}_{\sim 1} = (6.450, 10.860, 15.970) \cdot 30\%$$

$$\text{Imp}_{\sim 1} = (1.935, 3.258, 4.791)$$

Por lo tanto, el resultado neto del año 1 es de:

$$(\text{Ra}/\text{Imp}_{\sim 1} - \text{Imp}_{\sim 1}) = \text{Rn}_{\sim 1} = (6.450 - 1.935, 10.860 - 3.258, 15.970 - 4.791)$$

$$\text{Rn}_{\sim 1} = (4.515, 7.602, 11.179)$$

Como se puede apreciar, el anterior es un caso de resta de *Minkowski*, pues existe una correlación directa entre los límites y valor central de ambos NBT. Una vez obtenido el resultado neto de impuestos, se deben adicionar los conceptos no erogables incluidos en dicho resultado, pues el flujo de fondos se construye sobre una base de caja. Por ello, en el ejemplo que se está desarrollando, corresponde sumar a $\text{Rn}_{\sim 1}$ las amortizaciones de \$300.

De este modo, y por la ausencia de erogaciones en concepto de inversiones, ni ingresos por recupero de inversión, al realizar dicha suma se obtiene el flujo de fondos neto del primer período:

$$(\text{Rn}_{\sim 1} + \text{Am}) = (\text{FFN}_{\sim 1}) = (4.515, 7.602, 11.179) + 300$$

$$\text{FFN}_{\sim 1} = (4.815, 7.902, 11.479)$$

Esta misma metodología es la que se aplicará a los períodos restantes, tanto en la lógica utilizada para expresar la información proyectada (NBT), como en los distintos pasos y cálculos que se han realizado.

Los flujos de fondos proyectados para los años 2 y 3, se presentan en el siguiente cuadro resumen:

Detalle	Año 2	Año 3
<i>Ventas en unidades (V)</i>	(1.380 , 1.560 , 1.700)	(1.350 , 1.470 , 1.630)
<i>Precio unitario (p)</i>	(11 , 13 , 15)	(11 , 12 , 15)
<i>Costo variable unitario (cv)</i>	(4 ⁸⁰ , 5 ³⁰ , 6)	(4 ⁸⁰ , 5 ²⁰ , 5 ⁷⁰)
<i>Contribución marginal unitaria (cmg=p-cv)</i>	(5 , 7 ⁷⁰ , 10 ²⁰)	(5 ³⁰ , 6 ⁸⁰ , 10 ²⁰)
<i>Contribución Marginal Total (CMg=V*cmg)</i>	(6.900 , 12.012 , 17.340)	(7.155 , 9.996 , 16.626)
<i>Amortizaciones (A)</i>	300	300
<i>Costos fijos erogables Incrementales (CF)</i>	450	450
<i>Resultado antes de Impuesto (R a/I=CMg-A-CF)</i>	(6.150 , 11.262 , 16.590)	(6.405 , 9.246 , 15.876)
<i>Impuesto 30% (I= Ra/I*30%)</i>	(1.845 , 3.379 , 4.977)	(1.922 , 2.774 , 4.763)
<i>Resultado neto de Impuesto (R= Ra/I-I)</i>	(4.305 , 7.883 , 11.613)	(4.484 , 6.472 , 11.113)
<i>Amortizaciones (A)</i>	300	300
<i>Flujos de Fondos Neto (FFN = R + A)</i>	(4.605 , 8.183 , 11.913)	(4.784 , 6.772 , 11.413)

8.3. Evaluación del proyecto de inversión.

Una vez que se han calculado los flujos de fondos correspondientes a los tres años de vida útil del proyecto, se puede calcular su valor actual neto suponiendo una tasa de actualización cierta del 20%. Para ello, se debe aplicar la ecuación tradicional del VAN pero con la utilización de NBT para representar los flujos de fondos:

$$VAN = -\text{Inv. inicial} + \frac{FFN_1}{1,20} + \frac{FFN_2}{1,20^2} + \frac{FFN_3}{1,20^3}$$

Para el caso planteado, el valor presente del proyecto es de:

$$VAN = -12.000 + \frac{(4.815, 7.902, 11.479)}{1,20} + \frac{(4.605, 8.183, 11.913)}{1,20^2} + \frac{(4.784, 6.772, 11.413)}{1,20^3}$$

$$VAN = -12.000 + (4.013, 6.585, 9.566) + (3.198, 5.683, 8.273) + (2.768, 3.919, 6.605)$$

$$VAN = (-2.021, 4.187, 12.444)$$

Gráficamente:

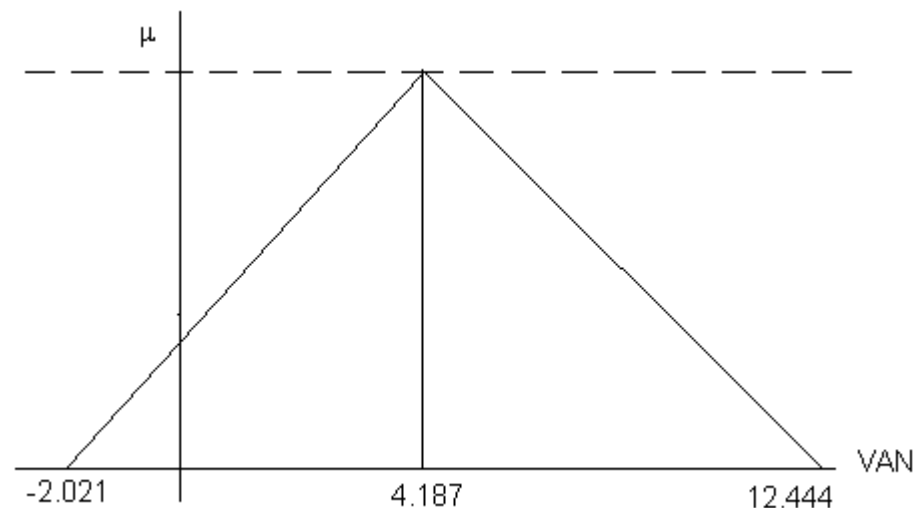


Figura 7.1: Valor actual neto borroso.

Es decir, en el peor de los casos el proyecto reducirá el valor presente de la empresa en \$2.021. Desde el punto de vista más optimista, el proyecto tiene un valor actual de \$12.444. Ambas cifras constituyen los límites del intervalo de confianza A_0 , o sea, el correspondiente a la escala semántica *imposible* de Kaufman y Gil

Aluja. Por último, la situación más posible (A_1) es que el proyecto incremente el valor actual de la firma en \$4.187.

Ahora bien, en caso de existir más de un proyecto bajo análisis, y que se deba seleccionar sólo uno de ellos, la comparación de los NBT correspondientes a cada proyecto se realiza a través del concepto de distancia. De este modo se establece un orden de preferencia entre todos los proyectos evaluados.

Adicionalmente, es posible calcular el valor presente de un proyecto de inversión suponiendo que la tasa de actualización sea, al igual que los flujos de fondos, incierta, es decir, representada por un NBT (14), logrando de esta manera, una mejor representación de la realidad. Por otra parte, también es posible calcular la tasa interna de retorno de un proyecto, a través del cálculo de la *Pseudo-TIR* (15).

9. Conclusión.

A lo largo de este trabajo, se han desarrollado conceptos propios de administración financiera, como ser la importancia de la planificación financiera y su inserción dentro del planeamiento estratégico. Además, se ha establecido el modelo de flujos de fondos netos proyectados para la empresa. El desarrollo de estos temas sirvió para determinar la importancia que tiene la proyección de la corriente de ingresos y egresos de fondos para los fines de la organización.

Ahora bien, como es sobradamente conocido, el mundo de las proyecciones de fondos es incierto, por lo tanto, como se explicara oportunamente, no resultan aplicables la Matemática convencional ni el Cálculo de Probabilidades. Es aquí donde se introduce un nuevo concepto: la Teoría de los Subconjuntos Borrosos.

Esta teoría de conjuntos, que tiene su sustento en la lógica multivaluada (en contraposición a la lógica bivalente del “*A o no A*”) permite expresar los hechos de naturaleza incierta tal como son, sin tratarlos como si fueran ciertos o probabilísticos, como algunos de los criterios alternativos de solución de problemas en situación de incertidumbre tradicionales. De esta manera, se logra representar mediante números borrosos los hechos económicos y financieros inciertos, mejorando la calidad de la información brindada.

Para ello, se ha descrito la mecánica de cálculo de los flujos de caja proyectados, explicando cómo representar tales magnitudes monetarias a través de números borrosos triangulares (NBT). Una vez demostrada la aplicabilidad de la lógica borrosa a la proyección de fondos, se adaptó el modelo de flujos de fondos netos para la empresa a la Matemática Borrosa, presentando un breve ejemplo que ilustra el método de confección y cálculo de los fondos proyectados para un proyecto de inversión con un horizonte de planeamiento de tres años.

Adicionalmente, se ha evaluado el proyecto en cuestión mediante el cálculo de su valor actual neto, suponiendo una tasa de actualización cierta. Además, aunque no han sido desarrollados en el presente trabajo, se ha referenciado la posibilidad de calcular el valor presente de uno o más proyectos de inversión, considerando una tasa de actualización borrosa, lo cual constituye una expresión más acabada de la realidad incierta que rodea a este proceso selectivo.

Por último, se destacó que la comparación entre el valor actual de dos o más proyectos puede ser efectuada a través del concepto de distancia de números borrosos, e incluso, gracias a este concepto matemático, es posible calcular la tasa interna de retorno de un proyecto expresado en NBT.

En suma, se ha demostrado, al menos en el ámbito teórico, la aplicabilidad de la Matemática Borrosa a un aspecto del campo de actuación de un profesional en Ciencias Económicas, cual es la confección de flujos de fondos proyectados bajo condiciones de incertidumbre, limitándonos, en este trabajo, al análisis de proyectos de inversión.

Referencias bibliográficas.

- (1) National Association of Accountants. "Análisis del Flujo de Fondos para control superior". Ed. Macchi, 1964. Pg. 1.
- (2) Checley K. "La tesorería manda". Ed. Folio, Barcelona (España), 1994. Pg. 13.
- (3) Checley K. "La tesorería manda". Ed. Folio, Barcelona (España), 1994. Pg. 71.
- (4) Pascale R. "Decisiones Financieras". Ed. Macchi, 1998. Pg. 125.
- (5) Sapag Chain N. Sapag Chain R. "Preparación y Evaluación de Proyectos". Ed. McGraw-Hill, 1995. Pg. 259.
- (6) Pavesi P. "Cinco lecturas prácticas sobre algunos problemas del decidir". Revista Alta Gerencia, Año I – Tomo I. Pg. 16.
- (7) Grupo de Investigación Matemática Borrosa. "Introducción a la Matemática Borrosa". Revista FACES N° 5, 1998. Pg. 11.
- (8) Gil Lafuente, A. M. "El análisis financiero en la incertidumbre". Ed. Ariel, 1990. Pg. 7.
- (9) Pérez, R. "¿Cómo decidir?". Ed. Cangallo, 1981. Pg. 69-70.
- (10) Gil Lafuente, A. M. "El análisis financiero en la incertidumbre". Ed. Ariel, 1990. Pg. 40.

- (11) Gil Lafuente, A. M. “El análisis financiero en la incertidumbre”. Ed. Ariel, 1990. Pg. 24.
- (12) Jiménez, M. y Rivas, J. “Aproximación de números borrosos”. Publicado en los anales del III Congreso de la Sociedad Internacional de Gestión y Economía Fuzzy. Buenos Aires, noviembre de 1996. Paper 2.12; pg. 4. Citando a Kaufman, A. y Gil Aluja, J. “Técnicas de gestión de empresas”. Ed. Pirámide, 1992. Pg. 17.
- (13) Gil Lafuente, A. M. “El análisis financiero en la incertidumbre”. Ed. Ariel, 1990. Pg. 58-59.
- (14) Grupo de Investigación Matemática Borrosa. “Selección de inversiones en un ambiente incierto”. Publicado en los anales del 12º Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas, septiembre de 1998. Área 3, pg. 653.
- (15) Grupo de Investigación Matemática Borrosa. “Selección de Inversiones en un Ambiente Incierto”. Publicado en los anales de las 19 Jornadas de profesores Universitarios de Matemática Financiera – La Plata, 1º al 3 de Octubre de 1998 – organizado por la Facultad de Ciencias Económicas de La Plata. Área Técnica, pg. 61⁴.

⁴ Versión preliminar de este trabajo fue presentada en el 12 Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas – Córdoba, setiembre de 1998.

Título:

**Crecimiento e inequidad en San Luis:
dos caras de una misma moneda.**

Area: 7

Economía y Comercio Internacional

Tema: 7.3.

Economía y Política Económica Nacional. Desempleo. Situación actual. Políticas y perspectivas futuras. Distribución del ingreso. Los municipios y las regiones como eje del desarrollo económico.

13 Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas
San Carlos de Bariloche, Octubre del 2000

Autores:

Lic. Mónica A. Páez
Ing. Jorge R. Olguín
Lic. Mónica Bussetti

Proyecto de Investigación 59903 "El mercado laboral en la provincia de San Luis"
Universidad Nacional de San Luis
Facultad de Ingeniería y Ciencias Económico-Sociales
Av. 25 de Mayo 384 – (5730) Villa Mercedes (San Luis)
(02657) 430980 – 434545
e-mail: p-59903@fices.unsl.edu.ar

Título:

**Crecimiento e inequidad en San Luis:
dos caras de una misma moneda.**

Area: 7

Economía y Comercio Internacional

Tema: 7.3.

Economía y Política Económica Nacional. Desempleo. Situación actual. Políticas y perspectivas futuras. Distribución del ingreso. Los municipios y las regiones como eje del desarrollo económico.

13 Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas
San Carlos de Bariloche, Octubre del 2000

Sumario

- Resumen
- Introducción
- La distribución del ingreso
- Referencia conceptual
- La medición de la desigualdad
- Referencia metodológica
- La situación en la provincia de San Luis
- La promoción industrial y el crecimiento económico
- El ingreso y su distribución
- Conclusiones
- Apéndice

Resumen

En los últimos años se han producido importantes modificaciones en la situación socio-económica de la Argentina. Fuertes medidas político-económicas han influido de manera determinante en la vida de sus habitantes. La provincia de San Luis, si bien está inserta en esta situación global, presenta algunas particularidades que han determinado una caracterización diferente de la mayoría de las provincias argentinas: de ser una provincia cuya especialización productiva era la actividad agropecuaria orientada a las producciones pampeanas pasó, luego de verse favorecida por la implementación de un régimen de promoción industrial, a convertirse en una provincia fabril con una fuerte modificación de la estructura productiva.

En este escenario, la provincia de San Luis muestra valores macroeconómicos (por llamarlos de alguna manera, ya que son sólo datos provinciales) que en primera instancia, impresionan positivamente: por una parte, el significativo Producto Bruto Geográfico, distribuido en una población reducida -que hoy no excede los 380.000 habitantes- representa un importante producto per cápita. Por otra, se puede verificar que el aglomerado relevado por la EPH presenta una tasa de desocupación que equivale casi a la mitad de la correspondiente al Total de Aglomerados Urbanos. Ambos datos pueden llevar a la conclusión de que la provincia se encuentra en una situación bastante favorable con respecto al resto del país.

Este trabajo presenta aspectos en los que la situación provincial no se muestra tan alentadora, resaltando particularmente las desigualdades en la distribución del ingreso y la debilidad de su estructura económica, que se evidencia por la disminución del ritmo de crecimiento debido a la culminación de los beneficios impositivos de la promoción industrial, situación que sin dudas se agravará en el futuro.

Introducción

En la década de 1990, Argentina llevó a cabo una profunda reforma de su sistema económico: abandono del proteccionismo y apertura a los mercados externos; cambio de una economía con fuerte intervención del Estado por una orientada al mercado; estricto régimen monetario -convertibilidad- y avances hacia la disciplina fiscal. Esta transformación produjo evidentes beneficios en términos de estabilidad, eficiencia e incluso, crecimiento. Sin embargo, los progresos parecen no ser tan evidentes en otros campos, lo cual ha llevado a un intenso debate que cuestiona el impacto sobre la distribución del ingreso y el bienestar de la población que se presume asociado a tales reformas.

En este sentido, existe consenso acerca de que las transformaciones aludidas tuvieron también un impacto en sentido inverso sobre las relaciones laborales, las oportunidades de empleo y el funcionamiento general del mercado de trabajo; son efectos evidentes: el fuerte deterioro del trabajo asalariado, el incremento generalizado del desempleo y la desvalorización de las instituciones que tuvieron tradicionalmente a su cargo la defensa y regulación de los derechos sociales y laborales.⁽¹⁾

El estado de la ocupación es la base principal de la cual se derivan las condiciones materiales de vida de la población; sin embargo, los resultados finales que se manifiestan en el mercado de trabajo son el producto de una red compleja de interacciones entre numerosas variables económicas⁽²⁾, una de ellas, la distribución del ingreso.

Este trabajo analiza el caso de San Luis en el período comprendido entre 1990 y 1999, con el objetivo de identificar la posible relación entre desigualdad y crecimiento a lo largo del período. Específicamente, se concentra sobre la distribución del ingreso en la provincia a partir de datos a nivel individual de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Se pretende analizar los atributos que potencialmente determinan la desigualdad en la

distribución del ingreso y establecer cuáles de éstos pueden haber influido en mayor medida sobre el nivel y los cambios en la desigualdad en el lapso considerado, teniendo en cuenta además las características específicas del régimen político puntano.

La distribución del ingreso

Uno de los aspectos más discutidos en el tema distributivo es la relación entre crecimiento y desigualdad. Dos posiciones ilustran este debate: por un lado, la más tradicional sostiene que las disparidades en el ingreso aumentan en las etapas iniciales de desarrollo y luego tienden a reducirse (Teoría de la U invertida de Kuznets-1955). Por otro lado, estudios más recientes parecen señalar que una distribución desigual del ingreso nacional tiende, por el contrario, a obstaculizar el proceso de desarrollo.⁽³⁾

Los modelos teóricos que generan una conexión negativa entre desigualdad y crecimiento se basan en el efecto que la desigualdad podría tener sobre el reclamo de medidas de políticas de redistribución del ingreso. Las medidas redistributivas se podrían financiar por medio de mayores y más progresivos impuestos, afectando las ganancias netas y bajando los incentivos a invertir y ahorrar, y de allí bajando la acumulación de capital. La conclusión, entonces, es que una mayor desigualdad tendría un efecto negativo en el crecimiento. Otro mecanismo a considerar son los disturbios sociales que puede generar una mayor desigualdad, lo cual a su vez genera mayor incertidumbre, incluso sobre los derechos de propiedad, atrayendo menos inversiones, y por ende provocando un efecto negativo en el crecimiento.

Esos modelos, siempre de acuerdo con Elías, también conectan la relación desigualdad-crecimiento con el tipo de organización política (democrática y no democrática). El diferencial del efecto desigualdad en el crecimiento en los distintos regímenes políticos viene dado por la diferencia de la influencia de una cierta desigualdad en la toma de medidas políticas redistributivas y el grado de eficiencia en su ejecución. El sesgo populista y los

grupos de presión de cada organización son elementos importantes para determinar el efecto de la desigualdad. Esto es, el sesgo populista o patrimonialista en un gobierno afecta la manera en que se distribuye el gasto público y la carga de su financiamiento entre los distintos estratos de la población. Además, influye para determinar en qué medida las acciones del Estado contribuyen a mejorar la equidad distributiva.

Es evidente que un elemento fundamental para establecer bases más sólidas en la discusión del crecimiento y el ingreso lo constituye la disponibilidad de mediciones, lo más precisas y homogéneas posibles, del nivel y evolución del ingreso y de la desigualdad distributiva. Estas mediciones, que usualmente se basan en información proveniente de las encuestas de hogares, no sólo no resultan sencillas de realizar sino que pueden arrojar resultados diversos, dependiendo del concepto de ingreso que se evalúa, de cómo se agrupa a la población, de la forma de cálculo de los indicadores de desigualdad, de los ajustes que se practiquen para corregir los problemas de subdeclaración de ingresos o para contemplar la existencia de estructuras demográficas familiares diferentes, etc.

Referencia conceptual

El tema de la distribución del ingreso y su cercana dimensión, la pobreza, han adquirido una inusitada importancia en el debate contemporáneo, acompañando el gran cambio tecnológico que está en marcha. Ello se vuelve aún más visible por la percepción en tiempo real de las noticias que envuelven los problemas y éxitos de otros, convirtiéndolos en temores y expectativas propios.

El desarrollo económico debería impulsar una sociedad más homogénea y cohesionada, que exhiba un menor nivel de desigualdad y un mayor sentido de oportunidad y realización. Esta dimensión de mejorar la construcción de su destino, sobre todo en el entorno

cercano, se debería ver potenciada por la percepción de una creciente desigualdad entre países que excede lo imaginable dentro de cada comunidad nacional.

Sin embargo, en la provincia de San Luis, el relativo éxito en términos de modernización y eficiencia no ha venido acompañado por la perspectiva de una sociedad menos desigual, lo cual reclama una mayor atención pública a esta problemática.

Un planteo del tema de la distribución del ingreso debe tener siempre presentes, sin embargo, los criterios de bienestar como medición objetiva de la cuestión de fondo. En relación con el bienestar, los atributos a considerar no son solamente la dispersión de los ingresos sino también su nivel y su tasa de crecimiento. No hay una respuesta simple y sencilla a estas cuestiones que motivan la preocupación y esfuerzo de políticos, economistas e investigadores de todo el mundo.

Se pretende aquí contribuir al debate de las cuestiones distributivas a partir de información que permita analizar los niveles y evolución de los ingresos en la provincia de San Luis, presentando evidencia sobre la desigualdad en la distribución del ingreso en el Aglomerado San Luis y El Chorrillo. La fuente de información básica utilizada en el trabajo es la microinformación proveniente de la EPH, que permite trabajar con estratos definidos de maneras alternativas, ajustar los ingresos por subdeclaración, deflactar los ingresos por factores demográficos y estudiar grupos particulares.

La medición de la desigualdad

A continuación se precisan los conceptos generales y criterios utilizados para la medición de la equidad distributiva. ⁽⁴⁾

(i) *La definición de ingreso.* El concepto de ingreso que se usa corresponde al relevado por la EPH, que incluye salarios, ingresos de cuentapropistas, utilidades, intereses, rentas y

jubilaciones, pero ignora las ganancias de capital devengadas y no realizadas, y la renta imputada de la propia vivienda (y de otros bienes de consumo durable, como los vehículos).

(ii) *El ajuste por estructura demográfica.* El procedimiento seguido para ajustar el ingreso contemplando la existencia de estructuras demográficas familiares diferentes, consiste en dividir el ingreso total familiar por la suma de los adultos equivalentes de la familia en cuestión elevado a un parámetro θ (0.8) que capta las economías de escala.

(iii) *El agrupamiento en estratos.* La población se agrupa en deciles con igual número de individuos.

(iv) *El problema de la subdeclaración.* La subdeclaración de ingresos puede alterar la evaluación del nivel de desigualdad y, en menor medida, de su evolución. Para este trabajo, de aproximación a la problemática, se ha ignorado su efecto.

(v) *La no respuesta de ingresos.* Uno de los principales problemas de las encuestas de hogares (incluida la EPH) es la negativa de algunos individuos a reportar sus ingresos. En los últimos años se han realizado avances en reducir el porcentaje de no respuesta. Paradójicamente, estos avances pueden distorsionar la evaluación de la desigualdad captada por la encuesta si quienes se incorporan como respondentes pertenecen en mayor medida a algún estrato de ingresos. En particular se sospecha que la negativa a contestar la encuesta es mayor en los deciles superiores de la distribución. Si esto ocurriera, al mejorar la captación de ingresos existiría una tendencia al incremento en la desigualdad computada.

(vi) *Las familias sin ingreso.* Se sigue la práctica usual de eliminar del análisis a las familias en los que todos sus integrantes declaran no percibir ingresos en el período comprendido por el cuestionario. El potencial problema de ello es el de subestimar los efectos de la desocupación sobre la desigualdad. Sin embargo, debe notarse que la mayor parte de los

desocupados no son eliminados de la muestra, ya que pertenecen a familias donde algún miembro percibe ingresos.

(vii) *El ajuste por precios.* Se sigue la práctica tradicional de deflactar los ingresos de todas las personas por el índice de precios al consumidor.

(viii) *Curvas de Lorenz e indicadores de desigualdad.* La curva de Lorenz constituye el principal instrumento en el análisis de la desigualdad. Si dos de estas curvas no se cortan, la comparación en términos de desigualdad entre las distribuciones que las generan no es ambigua: la desigualdad es menor en la situación representada por la curva de Lorenz superior (la *dominante* en sentido de Lorenz). Cuando dos curvas se cortan el resultado de la comparación depende de los juicios de valor del analista. Dado que en general al trabajar con observaciones individuales las curvas se cortan, en este trabajo se presenta otro indicador de desigualdad: el coeficiente de Gini. Existen otros indicadores con juicios de valor implícitos distintos, como el de entropía de Theil, y el de Atkinson con distintos parámetros de aversión a la desigualdad.

Referencia Metodológica

Como se ha establecido previamente, la información necesaria para realizar este estudio de la distribución del ingreso surge de la EPH del INDEC que es relevada anualmente en dos o tres oportunidades, llamadas ondas, generalmente en mayo y octubre y ocasionalmente en agosto. La EPH constituye la única fuente existente que brinda un panorama suficientemente amplio y cubre un período razonable, permitiendo conocer la distribución de las remuneraciones de los diferentes tipos de perceptores y contar con información de los ingresos a nivel hogar. Debe tenerse en cuenta que la EPH, al tener como objetivo central la caracterización del mercado laboral, presenta algunas limitaciones a la posibilidad de profundizar el estudio del ingreso.

Las limitaciones mencionadas comprenden cuestiones de órdenes diferentes: por un lado, las que podrían denominarse generales y por otro algunas específicas para el caso en estudio.

Dentro de las primeras, se encuentran las que son inherentes a la forma del relevamiento, ya que sólo se captan los ingresos corrientes y ciertos componentes -como los que se cobran en especie- no son medidos. Además, la medición del ingreso es mensual y para muchas consideraciones distributivas sería conveniente tener los datos de un periodo mayor (un año por ejemplo). Por último, debe tenerse presente que suele existir una subestimación en la medición de la variable “ingreso”.⁽⁵⁾

Ya dentro de las cuestiones que hemos llamado específicas, no puede obviarse el dato de que como la EPH se releva en las poblaciones de más de 100.000 habitantes, en la provincia de San Luis sólo se considera la ciudad capital. Es decir que toda la provincia está representada por el aglomerado San Luis y El Chorrillo que corresponde apenas al 39,5% de la población provincial; si se considera a las otras provincias de Cuyo, se observa que el aglomerado Gran Mendoza cubre el 54,7% y el aglomerado Gran San Juan abarca el 66,7% de esa provincia (todo esto respecto al Censo '91). Esto implica una menor representatividad de la muestra de San Luis, ya que, por ser relevada en la ciudad capital, algunos de los indicadores -como el desempleo- aparecen atenuados, debido a una mayor distribución de programas sociales que intentan paliar situaciones sociales alarmantes. Para complementar la caracterización, debe agregarse que en la ciudad capital es donde existe una mayor concentración de la administración pública y el movimiento financiero provincial.

La situación en la provincia de San Luis

San Luis tiene una superficie de 76.748 km² -el 2,8% de la Argentina- y concentraba, según el censo de 1991, el 0,9% de la población del país: 286.458 habitantes.

La especialización productiva tradicional de esta provincia fue la actividad agropecuaria orientada a las producciones pampeanas (en especial la ganadería). No obstante, la economía de San Luis ha experimentado modificaciones importantes en su estructura a partir de la participación provincial en la industrialización de nuevas áreas ocurrida en la segunda parte de la década de 1980. Sobre todo, se destaca la expansión verificada en las ramas industrias metálicas básicas, metalmecánica, sustancias químicas y, en menor medida textiles y confecciones. A esta característica se agrega la participación de San Luis en las exportaciones de manufacturas, destacándose en rubros como calzados. Aunque con menor magnitud en el total nacional, también pueden mencionarse los rubros maquinarias y vehículos.⁽⁶⁾

Hacia 1980, la participación relativa del sector industrial en el Producto Bruto Geográfico (PBG) alcanzaba escasamente el 10% del total, mientras que el segundo lugar era ocupado por el sector primario -sectores agropecuario y minero- con algo menos del 30%. Esta sobreterciarización de más del 60%, debe entenderse como una incapacidad de generación de los otros sectores, más que como la consolidación de este sector.⁽⁷⁾

La promoción industrial y el crecimiento económico.

En los años '80 se produjeron modificaciones sustanciales en el desarrollo económico de la provincia de San Luis a partir de la implementación de políticas públicas que intervinieron como verdadero estímulo sobre diversos factores que coadyuvan al crecimiento y desarrollo socio-económico.

La puesta en vigencia de leyes nacionales de beneficios promocionales para la radicación industrial, incidió en las principales variables de la economía puntana, y también provocó significativas variaciones en el comportamiento demográfico. Como consecuencia, la estructura del mercado laboral provincial adquirió nuevas características.

Otro aspecto a tener en cuenta -que marca algunas características distintivas del caso en estudio- es la presencia de un régimen político que se ha beneficiado de este proceso de industrialización y que ha instalado un discurso de “éxito económico general”. Si la puesta en marcha de los planes de radicación industrial posibilitó el paso de una sociedad preindustrial a una industrial en el lapso de pocos años, fue también el punto de partida para la construcción desde el gobierno provincial de un discurso que a la vez se apropiaba de esa conquista reivindicativa y anunciaba la llegada de un “Nuevo San Luis”, industrial y desarrollado, en contraste con la “provincia postergada”.

Se dio así, en el campo de la cultura política, un proceso de identificación de los habitantes con ese nuevo San Luis; se construyó una “nueva identidad puntana” en el marco socio-histórico generado por las leyes de radicación industrial.

De esta manera, quedó configurado un nuevo imaginario colectivo: los antiguos habitantes de la “sociedad postergada” pasaron a percibirse como pertenecientes a una “provincia pujante”.⁽⁸⁾

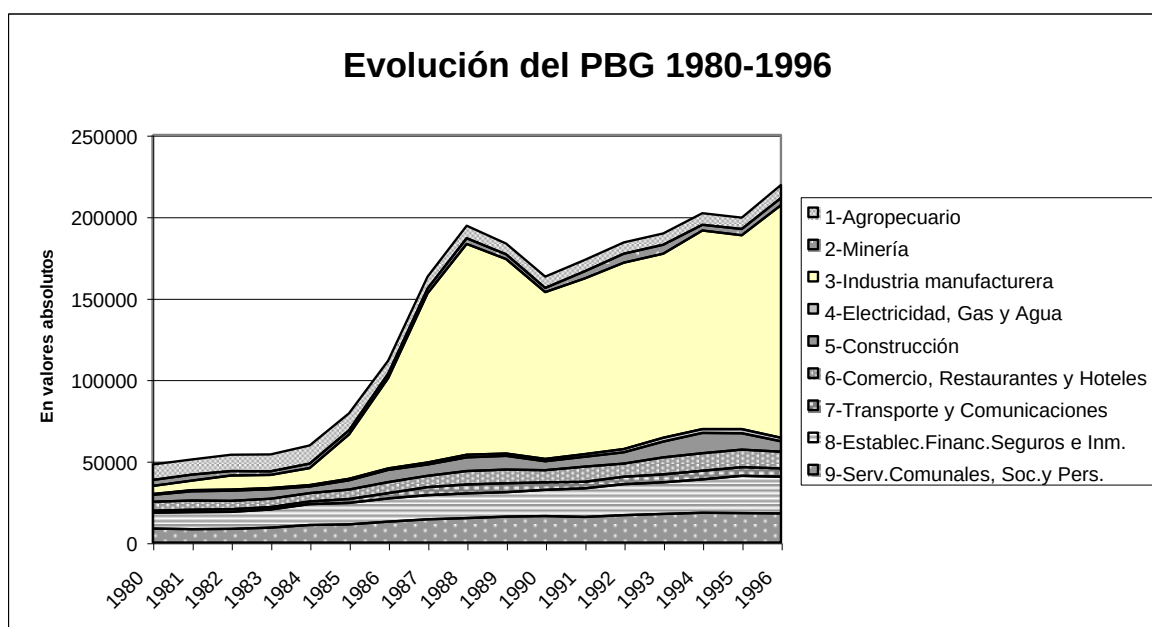
La consecuencia final de este cambio de identidad colectiva es la instalación de una *ficción de éxito económico generalizado* que aún subsiste y que se refuerza continuamente desde el discurso oficial. Como ejemplo, baste decir que la provincia es permanentemente exhibida desde el gobierno local como una isla, ajena a las realidades económicas adversas que vive el resto del país.

En este contexto, resulta de interés analizar la evolución del PBG y una primera aproximación a la distribución del ingreso para comprobar el mayor o menor grado de consolidación de la economía provincial y la confiabilidad de las apreciaciones oficialistas sobre ella.

La pertinencia del enfoque se justifica si se tiene en cuenta que San Luis es una provincia que ha crecido al amparo de un régimen de radicación industrial promocionada que no se basa en recursos naturales locales o regionales y que no ha sabido interactuar con el medio comercial, ni buscar una salida alternativa, lo cual hace prever una situación incierta para cuando los beneficios impositivos promocionales desaparezcan.

El primer aspecto que permite visualizar el proceso de cambio económico de la provincia de San Luis, es la serie anual del PBG para el período 1980-1996. Al analizar la estructura y magnitud del mismo al comienzo de la serie y su evolución hasta 1996, puede advertirse un desplazamiento desde las características asignables a un tipo de sociedad preindustrial hacia una de tipo industrial.

Gráfico 1



Fuente: Tabla 1 del apéndice

Según se puede apreciar, se manifiesta un significativo crecimiento del Producto Bruto Geográfico provincial, generado por un extraordinario incremento de la participación del sector industrial, acompañado además de una expansión, en menor grado, de algunos subsectores del sector terciario. Se puede mencionar entre ellos, el transporte y los medios de

comunicación, los servicios directamente o indirectamente vinculados a la actividad industrial, la actividad financiera y diversas actividades profesionales.

Probablemente el dato más destacable es que durante la década de los ochenta, el PBG provincial cuadruplicó su valor, verificándose desde 1985 a 1988 los años de crecimiento más acelerado.

Si se analiza el comportamiento desagregado a nivel de grandes divisiones, se observa claramente la naturaleza del cambio producido. Mientras que el sector agropecuario y minero, juntos, prácticamente mantuvieron su valor de inicio y el sector terciario duplicó su valor de base, el sector industrial multiplicó por **veintiocho** su valor de partida de la serie, convirtiéndose obviamente en el principal sector de generación de riqueza provincial, según puede comprobarse en la Tabla 1 del apéndice.

Este significativo PBG, en una provincia como San Luis que apenas representa un 0,9% del total de la población del país, sin dudas tiene un impacto relevante, sobre todo si se toma en cuenta que exhibe en este momento un producto per cápita un 35% superior al promedio nacional, cifra que en algunos años excedió el 50%, como puede visualizarse en el cuadro parcial que se acompaña como Tabla 2 en el apéndice.

Estos guarismos, limitados a un análisis extremadamente simple del Producto Bruto Per Cápita, parecen justificar las apreciaciones sobre el posicionamiento económico de San Luis y por ende de los sanluseños.

Por otra parte, si se considera, por ejemplo, que los hogares de la Provincia de San Luis tienen un 18,7% de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) cuando el promedio nacional es del 16,5% ⁽⁹⁾ se deduce, también rápidamente, que ese producto seguramente no

está distribuido como ingreso y menos aún equitativamente.

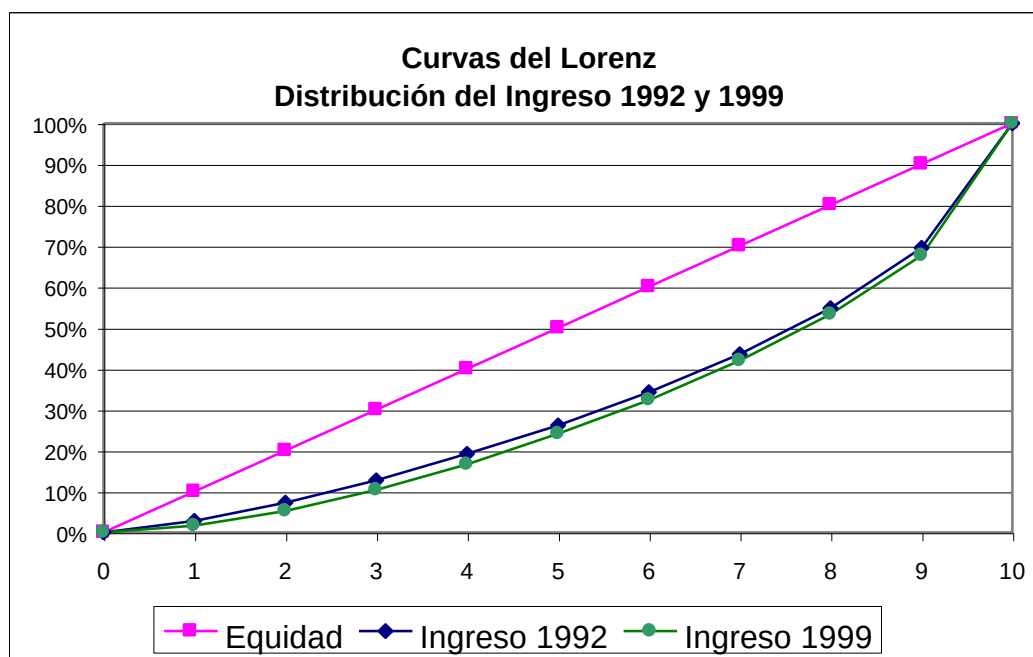
El ingreso y su distribución

Como puede apreciarse en la Tabla 3 del apéndice, el ingreso medio de la población ocupada de San Luis - para la ocupación principal- en octubre de 1992, fue de \$433. Luego de subir hasta \$550 en octubre de 1994, descendió por debajo de los \$500 alcanzando en mayo de 1999 un valor de \$ 491.

La distribución de este ingreso muestra una alta concentración, actualmente el decil superior, es decir el 10% más rico de la población con ingreso, concentra poco más del 32% del ingreso, mientras que el 10% más pobre de la población reúne escasamente el 1,6% de los ingresos. Esta inequidad en la distribución se ha ido profundizando lentamente ya que el primer decil alcanzaba el 2,8% en Octubre del 1992 y en esa misma medición, el décimo decil acumulaba el 30,6% de los ingresos, según los datos del INdEC.

La Tabla 3 del apéndice presenta la evolución del ingreso medio de cada decil. Si se grafican los ingresos que se acumulan sucesivamente por cada decil, se pueden obtener las curvas de Lorenz. En el gráfico 2 se trazan las curvas de Lorenz para los ingresos de la provincia de San Luis en 1992 y 1999.

Gráfico 2

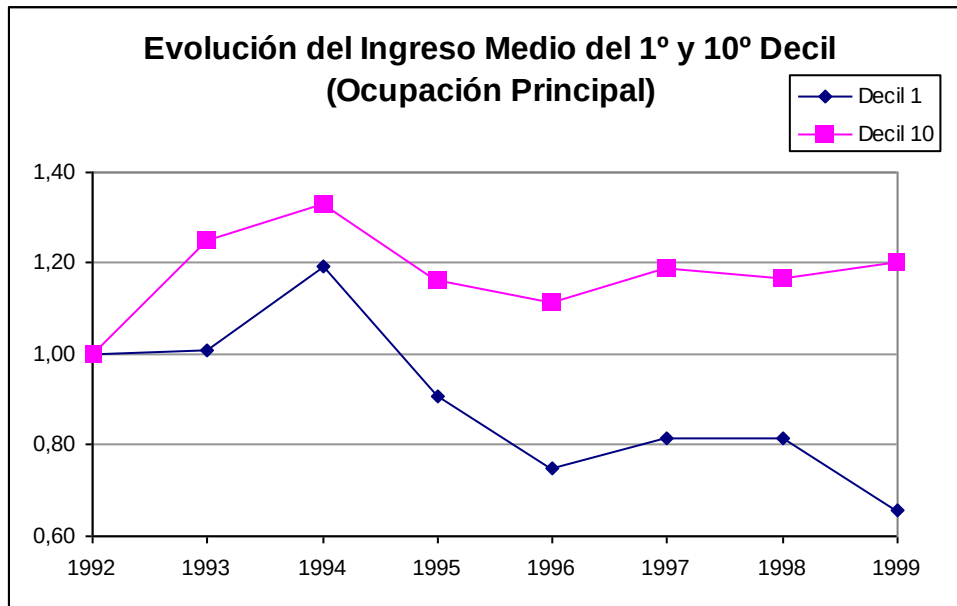


Fuente: Tabla 3 del apéndice

Se puede observar que las curvas de Lorenz no se cortan en ningún momento (aunque las distancias no sean muy significativas) y que la correspondiente a 1999 se aleja cada vez más de la recta a 45° que representa la distribución perfecta. Estas dos condiciones implican la existencia y crecimiento de la inequidad.

Si se grafican los datos de la evolución relativa a octubre de 1992, del primer y último decil se puede comprobar, como muestra el gráfico 3, que además de la mayor participación que tiene el décimo decil, su crecimiento es significativamente mayor al del primer decil. Puede afirmarse que esta situación no sólo refleja una mala distribución sino que también corrobora la acentuación de esta inequidad.

Gráfico 3

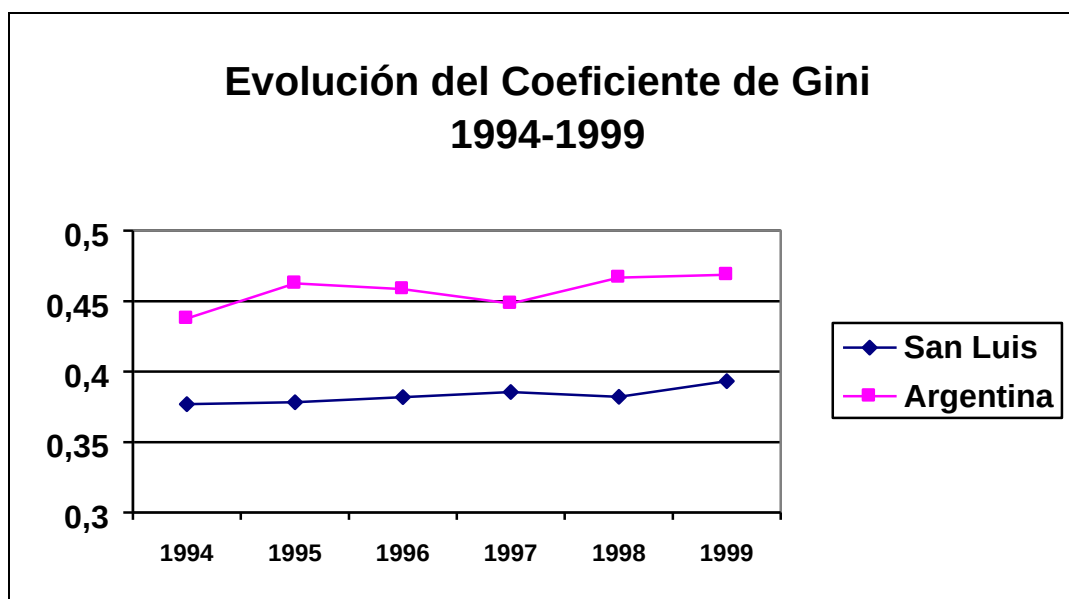


Fuente: Tabla 3 del apéndice

Para finalizar, es conveniente realizar un análisis comparativo entre la situación provincial y la situación nacional. Para hacer esto se puede utilizar el coeficiente de Gini que permite expresar en un único término el nivel de inequidad que existe en una distribución, calculada como el área que existe entre la curva de Lorenz de la distribución estudiada y la recta de distribución perfecta. Este coeficiente valdrá cero (0) para la situación de distribución equitativa y uno (1) en el caso de desigualdad total.

Utilizando los valores calculados y estimados para la distribución del ingreso en Argentina ⁽¹⁰⁾ y contrastándolos con los calculados para la provincia de San Luis en el mismo período, como se muestra en el gráfico 4, se puede apreciar que si bien por el valor del coeficiente la inequidad a nivel nacional es mayor, el índice de San Luis sigue un también comportamiento creciente.

Gráfico 4



Fuente: Tabla 4 del apéndice

Conclusiones

San Luis presenta, respecto de otras provincias, algunas particularidades que han determinado una caracterización diferente: de ser una provincia cuya principal actividad era la agropecuaria pasó, luego de verse favorecida por la implementación de un régimen de promoción industrial, a convertirse en una provincia fabril con una fuerte modificación de la estructura productiva.

Sus principales variables económicas impresionan positivamente: por una parte, su significativo Producto Bruto Geográfico y su escasa población implican un importante producto per cápita. Por otra, presenta una tasa de desocupación - relevada por el INDEC - que equivale casi a la mitad de la correspondiente al Total de Aglomerados Urbanos. Estos datos permiten inferir que la provincia se encuentra en una situación favorable con respecto al resto del país.

De todos modos, cuando se incursiona en información más detallada se observa que también existen indicadores desfavorables que impactan directamente sobre las personas y las

familias, tales como: la inequidad en la distribución, que se ha comprobado con este trabajo, la caída del salario promedio de los sectores más carenciados y el incremento progresivo de la desocupación.

Respecto de este último factor, cabe aclarar que el 7.3% de desocupación –al menos 10.000 personas- que registra el aglomerado San Luis y El Chorrillo y que oficialmente se proyecta al resto de la provincia, es bastante generoso ya que se han realizado muestreos en otras localidades que indican tasas sensiblemente superiores. A manera de ejemplo, puede citarse un relevamiento censal realizado en la ciudad de Justo Daract en Junio de 1996, que arrojó una tasa de desocupación de 30,99% mientras que la onda Mayo de 1996 de la EPH indicaba para San Luis y EL Chorrillo una tasa de “sólo” 12.7%. ⁽¹¹⁾

El crecimiento del Producto Bruto Geográfico no ha estado acompañado de un crecimiento semejante en el ingreso per cápita, lo que indicaría que este producto no se distribuye en San Luis. Probablemente si esto sucediese, la desigualdad en el ingreso sería aún mayor, por que se distribuiría en una proporción de población muy pequeña. De todos modos, la actual distribución del ingreso muestra concentraciones muy altas: el decil superior, es decir el 10% más rico de la población con ingreso, concentra algo más del 32% del ingreso, mientras que el 10% más pobre de la población reúne escasamente el 1,6% de los ingresos. Adicionalmente, esta inequidad se va profundizando lenta pero decididamente.

La situación actual presenta un panorama desalentador ya que una proporción importante de la economía provincial depende de la industria promocionada, esa promoción se encuentra en su etapa final y no existen garantías de que pueda renovarse o prolongarse.

Durante el largo tiempo en que se benefició de las bondades de la promoción, el gobierno provincial –a pesar de sus 17 años en el poder- no previó alternativas de autonomización de la economía provincial, a partir de este instrumento de desarrollo, para el

momento en que ya no estuviera disponible. Es más, existe una actitud del gobierno que profundiza esta problemática ya que en el mes de abril ha establecido, mediante la ley N° 5198, la emergencia laboral y social, sumado a las anteriores declaraciones de emergencia económica, habitacional, educativa e institucional, congelando las vacantes en la administración pública, avasallando la justicia y abdicando del papel que de acuerdo con la constitución provincial le corresponde en la educación.

San Luis tiene un gran desafío en la coyuntura actual, en que comienzan a caer los indicadores que hicieron posible la instalación de la *ficción* de éxito económico, evidenciando sus mayores problemas: el crecimiento no está acompañado de desarrollo, ni el producto se convierte en un ingreso más o menos equitativo.

NOTAS

- (1) Salvia, A. "Cambio estructural y distribución del ingreso: 1980-1996". Documentos de Trabajo. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. UBA. N° 6. 1997. Pág.1.
- (2) Monza, A. "La situación ocupacional argentina". Desigualdad y Exclusión. Minujín, A. Compilador. UNICEF.LOSADA. 1993 Pág. 65.
- (3) Elías, V.J.: "Desigualdad y crecimiento económico" Reunión Anual de la Asociación de Bancos de la Argentina (ABA) – Buenos Aires. 1999. Pág. 1
- (4) Gasparini, L.C.: "Desigualdad de la distribución del ingreso y bienestar" Reunión Anual de la Asociación de Bancos de la Argentina (ABA) – Buenos Aires. 1999. Pág. 1
- (5) Beccaria, L. "Un análisis de la estructura distributiva del nuevo régimen económico". ENOIKOS – UBA. Año VII N° 15, Agosto 1999
- (6) Consejo Federal de Inversiones – CFI: "Provincia de San Luis". Síntesis socioeconómica de las provincias argentinas. 1999. Pág. 104
- (7) Becerra, E. Et al. "La dinámica de la ocupación en San Luis en los '90". KAIROS-UNSL. Año 2, N° 2.
- (8) Trocello, M.G.: "El discurso del régimen patrimonialista puntano". Escenarios Alternativos N° 3. 1998. P. 63
- (9) INDEC:"Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) Censo 1991"- Argentina por provincias. - <http://www.indec.mecon.gov.ar/sinopsis/provincia2.htm> - 2000
- (10) Cerisola, J.A. et al : "Distribución del ingreso y gastos de consumo en la República Argentina" FACPCE. 99.
- (11) CIIE: "Relevamiento ocupacional y poblacional de Justo Daract (San Luis)" – TI: 549402: La situación ocupacional en la provincia de San Luis. FICES-UNSL. Junio 1996.

TABLA 1

Serie Anual de Producto Bruto Geográfico de la provincia de San Luis

Valor agregado a precios constantes de 1986 en pesos

Grandes divisiones	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Agropecuario	9476	9436	10173	10394	11160	10335	7965	7232	7737	6556	6941	6834	6901	6957	7030	6932	7930
Minería	3627	3664	2629	2239	2651	2472	2832	2937	3398	2927	2479	4332	5564	5412	3554	3854	4387
Industria	4947	5806	8655	7905	10529	27333	55228	103794	129410	119265	102303	107732	114229	112917	121650	118913	142682
Electricidad, Gas	588	645	712	766	799	829	919	1214	1560	1502	1439	1693	2101	2245	2449	2441	2148
Construcción	4181	5777	6148	5834	4069	5746	7560	6882	8402	8326	5606	6069	6896	9762	12425	10082	6413
Comercio	5438	5647	5271	5204	5099	5816	6777	6950	8248	8444	7445	9225	8057	10418	10714	10795	10214
Transp.y Comun.	1277	1416	1533	1492	1724	2345	3354	4881	5556	5473	4593	4078	4505	4843	5305	5336	5231
Establecimiento	9822	10327	10352	11148	12727	13127	14103	14902	15173	14996	16081	17546	18940	19383	20575	22766	22425
Serv.Comunal	8530	8300	8484	9053	10761	11161	12841	14204	14897	15889	16166	15704	16857	17584	18183	18083	17853
Total	47886	51018	53957	54036	59520	79166	111579	162995	194381	183377	163052	173213	184050	189521	201885	199202	219283

Fuente: Dirección General de Planeamiento y Estadística y Censos. Provincia de San Luis – Consejo Federal de Inversiones
Según Cuentas Nacionales, incluye ajuste por empleo. (Las series 1991 a 1996 se extraen del INDEC)

TABLA 2

Estimaciones del producto bruto por habitante en pesos corrientes

Comparativo Nación – Provincia de San Luis

Años	Población Provincial Estimada	Población Nacional Estimada	PBG San Luis Corriente en Pesos	P.B. Nación Corriente en M.Pesos	PBG/Hab. San Luis en Pesos	PBI/Hab. Nación en Pesos
1990	278924	32153269	931017348,0	689222740,0	3337,9	2143,6
1991	286458	32608687	2439294039,3	1808979720,0	8515,4	5547,5
1992	294226	33071059	18071508563,0	2266375980,0	9540,8	6853,0
1993	302239	33540546	31269553651,0	2575970000,0	10346,0	7680,2

Nota: Producto Bruto de la Provincia de San Luis y Nación no incluye ajuste por empleo
1993 Nacional y Provincial datos provisorios – Fuente: D.G.P.E. y C.

TABLA 3

Ingreso Medio por Decil de la Ocupación Principal – En Pesos

DECIL	Oct-92	Oct-93	Oct-94	Oct-95	Oct-96	Oct-97	Oct-98	May-99
1	120	121	143	109	90	98	98	79
2	195	211	233	199	182	191	191	179
3	236	275	296	254	241	268	267	252
4	280	300	322	300	300	300	300	305
5	300	350	385	337	341	356	355	368
6	353	400	431	397	400	403	400	401
7	403	471	504	462	478	479	470	473
8	487	549	613	547	546	565	551	554
9	638	745	808	692	698	749	735	707
10	1317	1648	1752	1531	1465	1564	1538	1582
Ingreso Medio	433	508	550	483	475	485	483	491

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC

TABLA 4

Coeficientes de GINI

Coef. Gini	Oct-94	Oct-95	Oct-96	Oct-97	Oct-98	May-99
San Luis	0,3769	0,3782	0,3819	0,3855	0,3821	0,3933
Argentina	0,4376	0,4626	0,4584	0,4484	0,4666	0,4687

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC

ANALISIS FINANCIERO MEDIANTE MAYORIZACION SESGADA

AREA V : ADMINISTRACION

5.2. Herramientas y conceptos financieros para evaluar la gestión .

13° CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS ECONOMICAS

San Carlos de Bariloche – Rio Negro – 25, 26, 27 y 28 de Octubre del 2.000

SUMARIO

I . RESUMEN

II . INTRODUCCION

III . OBJETO DEL PRESENTE TRABAJO

IV . OBJETIVOS PARTICULARES

V . METODOLOGIA

VI . IMPLICANCIAS DE LA APLICACIÓN DEL METODO

VII . MAYORIZACION SESGADA

VIII . CAZAFANTASMAS

VIII . 1 . DEVENGADO VERSUS PERCIBIDO

VIII . 2 . EJERCICIO : SER O NO SER

VIII . 3 . CONTABILIZANDO ...

VIII . 4 . ESE INFIERNO TAN TEMIDO ...

VIII . 5 . REMEMBER THE HIPER ...

IX . CONCLUSIONES

X . BIBLIOGRAFIA

I . RESUMEN

La contabilidad patrimonial integradora de la información económica y financiera del ente permitiría obtener en forma automática y simple un Estado de Origen y Aplicación de fondos así como un Flujo de Fondos Proyectado de seguirse la metodología propuesta en el presente trabajo . Si bien es sabido que la alternativa de contar con un Estado de Origen y Aplicación de Fondos por una Alternativa Directa se supone trabajoso, esta propuesta lo convertiría en algo dinámico , sin doble procesamiento y adaptable a cualquier esquema contable o sistema informático .

La denominación aquí escogida es la dispuesta por la ***R.T. N° 8 de la Federación Argentina de Consejos profesionales de Ciencias Económicas de la República Argentina*** y es comprensiva de los rubros Disponibilidades mas las colocaciones convertibles en efectivo .(disponibilidades mas inversiones transitorias ...) . **(1)**

La idea conceptual parte de la unificación de las bases de datos existentes en la empresa a los efectos de obtener de una misma fuente integradora (Contabilidad) información acerca de la capacidad de pago , su evolución pasada y su proyección futura .(esta ultima sobre movimientos presupuestados) . **(2)**

El esquema de ***MAYORIZACION SESGADA*** permitiría como resultado obtener un Balance de Sumas y Saldos o Movimientos Netos de fondos que explica las causas de la variaciones en los fondos (orígenes y aplicaciones) .

En este sentido los mayores correspondientes a cada cuenta explicarían en forma detallada esas variaciones permitiendo mejorar el análisis final .

Si este mismo esquema de aplicarse a una contabilidad presupuestaria se obtendría un Flujo de Fondos Proyectados . La mecánica de obtención de los informes respondería a las mismas pautas que la contabilidad tradicional y bajo los mismos principios.

Se requiere para estos fines un adecuado Plan de Cuentas y preferentemente la registración de las operaciones contables individualmente (una a una) y no bajo registros resumen para un mayor control . La base central para el análisis lo constituye el Libro Diario como registro integrador de las operaciones de la empresa y podrá aplicarse para una contabilidad de base real como presupuestaria .

Si bien la metodología se aplico con toda efectividad a empresas que registran resúmenes mensuales por sus operaciones de Ventas y Compras, con movimientos de Fondos individualizados , se recomienda la registración individual de cada operación (se logra evitar la pérdida en la calidad final de la información). Los MAYORES de cada cuenta (PARCIALIZADOS) informan detalladamente orígenes y aplicaciones de fondos relacionadas con cada cuenta utilizada .

Por lo que se sugiere que para el caso de aplicarse esta metodología de registros globales (asientos resumen) , este esquema propuesto debería aplicarse a los subsidiarios respectivos atento a las operaciones de Compras de contado , Ventas de contado y operaciones de cancelación de pasivos específicos sobre las cuales se perdería detalle a través de los mayores respectivos .

La aplicación del esquema de MAYORIZACION SESGADA permite que mediante el análisis de una base de datos única (Libro Diario) utilizada como integradora de todas las operaciones económico – financieras del ente obtener un Estado de Origen y Aplicación de Fondos en forma directa y automática aplicable a cualquier periodo de tiempo sobre la base de selección de registros de incumbencia financiera y su posterior mayorización.

II . INTRODUCCION

En momentos en que el desenvolvimiento financiero de las PYMES se ve afectado de manera significativa se hace necesario contar con herramientas dinámicas que permitan conocer en tiempo y forma la evolución económico - financiera del ente . Nuestra contabilidad patrimonial parece hoy después de 500 años , no tener las respuestas acertadas que permitan un diagnostico claro y preciso de los males que aquejan a nuestras empresas . Mientras que hoy las opiniones tienen un alto contraste (*“Si no puede ser un buen contador , estará siempre tanteando igual que un ciego y correrá el riesgo de enfrentar grandes perdidas” , Luca Pacioli , . . .(3) .*

El avance de la computarización y los sistemas informáticos de gestión en la faz administrativa a dejado como resultado un abandono de los sistemas contables por desconocimiento propio de nuevos sectores profesionales que definen los procesos informativos de la empresa .

Esto nos lleva a un replanteo de la estrategia de los contadores a los efectos de reinsertarnos en el centro de la escena en materia de información destinada a la gerencia.

Esto adquiere mayor importancia hoy dado que el sistema contable de la organización es una parte vital del Activo de Conocimiento del cual dispone la organización .

En este aspecto la eficiencia del sistema contable puede así convertirse en una considerable ventaja competitiva frente a otros operadores . Como ejemplo puede citarse el sistema Sabre de reservas de pasajes de American Airlines cuyo valor es tan importante como el valor de todos los activos físicos de la compañía .(3)

Muchos de los males que se le imputan a la contabilidad no es otra cosa que el claro desconocimiento de estas nuevas profesiones que han ocupado sitios otrora ocupados por profesionales en ciencias económicas . La triste expresión “*Ser un buen contador no garantiza una visión correcta de los fenómenos económicos*” ; **(3)** manifiesta que acaso ningún contador tendría una visión correcta de los fenómenos económicos .

El nuevo desafío que enfrentamos ante los Activos de Conocimiento (Activos Intangibles) esta dado por una mayor posibilidad de hacerlos rendir aunque se plantea el problema de la incertidumbre sobre ese rendimiento .

Sin lugar a dudas que la contabilidad actual nos obliga a tomar conciencia de las limitaciones imperantes y proponer mejoras que permitan expandir el campo de captación de información y una mayor eficiencia en su emisión .

Esta situación lleva a los profesionales en ciencias económicas hacia una participación mas activa en lo que a procesamiento electrónico de datos se refiere ; a fin de evitar que aficionados y neófitos se encarguen de mal interpretar los preceptos y normas que después de 500 años se han desarrollado en esta técnica tan particular .

III . OBJETO DEL PRESENTE TRABAJO

Exponer un nuevo método para la determinación de las variaciones pasadas y futuras de los fondos de una empresa , facilitando el análisis financiero y sirviendo como base para la confección de un Estado de Origen y Aplicación de Fondos en concordancia con las normas contables vigentes .

Como señalara el Dr. Zgaib , Alfredo O. (5) el análisis de los *Estados de Variaciones de Recursos Financieros* deberán permitir encontrar respuestas a los siguientes interrogantes :

- *Por que se incrementaron los recursos financieros si se incurrió en perdidas ?*
- *Por que disminuyeron los recursos financieros a pesar de existir ganancias ?*
- *Que se hizo con los fondos obtenidos con prestamos a largo plazo ?*
- *Por que no se distribuyeron dividendos si existen ganancias ?*
- *Como se financio la adquisición de Bienes de Uso ?*
- *Por que los dividendos excedieron las ganancias del ejercicio ?*
- *Se obtuvieron dividendos por participación en otras sociedades ?*

Es destacable, el hecho de que el esquema de partida doble opera como control y filtro natural explicando a través de un mínimo análisis las distintas causas de variaciones de fondos .

El esquema se adapta a las disposiciones de las ***Resoluciones Técnicas N° 8 y 9 de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas*** en lo referente al Estado de Origen y Aplicación de Fondos bajo la forma de exposición directa .Alternativa C .

IV . OBJETIVOS PARTICULARES

- *Emisión rápida y simple de un Estado de Origen y Aplicación de Fondos .*
- *Emisión de otros informes diferenciales .*
- *Emisión de Flujo de Fondos Proyectados .*
- *Utilizar la plataforma contable para generar mas información gerencial .*

Emisión automática de Diario de Fondos , mayores parcializados , Balances de Sumas y Saldos, Movimientos Netos y Estado de Origen y Aplicación de Fondos en forma automatizada bajando los tiempos de procesos al estandarizar y automatizar el procedimiento con mayores recursos de análisis para el profesional actuante .

Esta metodología permitiría obtener sobre la base de datos que constituye el registro Diario otros cortes de información que no son objeto del presente trabajo como el Estado de Variaciones del Capital Corriente .

Así mismo y según el modelo de registros utilizados para llevar adelante una contabilidad presupuestaria se obtendría información sobre periodos futuros .

La aplicación del método permite desplazarse sobre en eje de tiempo en cualquier sentido así como la segmentación de periodos de tiempo a opción del usuario (mensual, trimestral, anual , etc. , etc.) .

Debe considerarse que por definición del método , si bien podemos sugerir algunas pautas no podemos estrechar y limitar la forma de procesar la información contable de manera que se torne imposible su adaptación de todo tipo de entes y realidades económicas .

Se han tenido en cuenta las normas contables vigentes , las opinión de reconocida doctrina y finalmente se opto por salvar cada obstáculo con pautas de proceso y análisis de la base de datos . De esta manera se apunta a brindar a la industria informática un método que debería de operar en forma autónoma y lograr los objetivos propuestos (emisión de un Balance de Variaciones de Recursos Financieros) en forma autónoma .

V . METODOLOGIA

PLAN DE CUENTAS

Se debe elaborar un plan de cuentas que respete ciertos aspectos básicos como :

Amplio grado de detalle . Centros de costos , zonas y sectores para el desglose de información .

Se identifica a **FONDOS** bajo los preceptos de la ***Resolución Técnica N° 8 de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas*** como conjunto de las disponibilidades y las inversiones transitorias .

Identificación institucional de Activos al cobro (Rubro Créditos : por entidad , clientes , etc. , etc.) y Pasivos (identificación por proveedor) para luego agruparlos por rubros de afinidad . Bancarios , Comerciales , Laborales , Impositivos , etc. , etc. .

contabilización bajo partida doble . (no se admiten registros desbalanceados) .

Podemos clasificar los registros contables en función de su afectación a fondos de la siguiente manera :

- **REGISTROS MIXTOS** Producen **VARIACIONES modificativas** en los fondos .(***Origen o aplicación***) .

- **REGISTROS PUROS** Producen **VARIACIONES permutativas** en los fondos .
- **REGISTROS NEUTROS** No producen **VARIACIONES** en los fondos .
- **REGISTROS DE FORMA** No registran novedades económico- financieras .

Ejemplos aplicados a cada caso :

REGISTROS MIXTOS : Son registros que involucran cuentas de fondos con contrapartida a cuentas que no pertenecen al grupo fondos . Para el caso : pagos (cuentas de fondos contra cuentas de Rubros Créditos y Deudas) , cobros , cancelación de pasivo a corto o largo plazo , ventas de contado , compras de contado , aportes de los socios , acreditación de fondos por prestamos obtenidos , retiros de los socios , pago de dividendos en efectivo .

REGISTROS PUROS : Son registros de este tipo las transferencias entre carteras , depósitos bancarios , retiros y extracciones de caja de ahorro , colocaciones a plazo fijo , etc. , etc. .

REGISTROS NEUTROS : Se trata de registros típicos de devengamiento , amortizaciones de activo fijo , ventas y compras en cuenta corriente , asignación de honorarios y dividendos , etc. , etc. .

REGISTROS DE FORMA : Tanto la apertura , como el cierre del ejercicio no registran novedades económicas , ni financieras sino aspectos legales como el corte de periodo contable a efectos legales y fiscales . Cabria suponer que una base de datos de

este tipo para su mejor utilización debiera de ser continua y no segmentada para su análisis comparativo y proyectado .

Es esquema central es lo que en adelante denominaremos **MAYORIZACION SENGADA o MAYORIZACION PARCIAL** .

Dada una base de datos con registros contables integrada con información económico – financiera de un ente sobre un periodo determinado debemos proceder a realizar los siguientes pasos :

Detraer los registros que no son relevantes como objeto de análisis : **REGISTROS DE FORMA y REGISTROS NEUTROS** . Los REGISTROS PUROS podrán computarse atento a que no tienen afecto sobre la tarea a realizar .

El proceso de separación y clasificación de registros tiene como eje central la nomenclatura utilizada tradicionalmente en la codificación del plan de cuentas el cual nos sirve de frontera y delimitación de los **REGISTROS COMPUTABLES** a los efectos de realizar la tarea .

Una vez obtenidos los registros computables, los procesos se limitan a seguir la mecánica de agrupación , mayorización y presentación tradicional .

Aquí debe tenerse en cuenta al dar lectura a un balance de sumas y saldos producido de esta **MAYORIZACION SENGADA** que los saldos netos representan movimientos netos o variaciones de fondos .

Esta situación surge por la detracción del saldo de arrastre (**REGISTROS DE FORMA**) atento a ser el Estado de Origen y Aplicación de Fondos un estado dinámico al igual que el Estado de resultados por lo que expresa movimientos en un periodo de tiempo dado .Véase el Anexo I

VI . IMPLICANCIAS DE LA APLICACIÓN DEL METODO .

Sin lugar a dudas un análisis de casos extremos tiene particular significado al analizar los registros contables :

- **OPERACIONES DE CONTADO .**
- **OPERACIONES EN CUENTA CORRIENTE .**

Si analizáramos una empresa que solo y exclusivamente realizara **OPERACIONES DE CONTADO** nos encontraríamos con la problemática de la asignación de impuestos relativos a cada operación .

Se debe tener especialmente atención con el tratamiento a dar el **Impuesto al Valor Agregado** atento a que se deberá asignar luego a sus cuentas originarias .

Esto significa que el plan de cuentas deberá contemplar la separación de las cuentas de gastos y compras distinguiendo entre **gravadas y no gravadas** , así como las alícuotas que las afectan .

En función de cada caso podremos aplicar las siguientes metodologías :

- **Método PROPORCIONAL .**
- **Método ANALITICO .**

El **Método PROPORCIONAL** asignaría la proporción que le cabría a cada una de las partidas en forma directa en función de la aplicación de la alícuota del impuesto sobre los saldos (netos) de la cuentas y asignar a una en particular una fracción mayor o menor debida a redondeos y diferencias de registradas en el impuesto . La distinción y segregación en distintas cuentas tiene fundamento, mas aun teniendo el cuenta los nuevos requerimientos de la *Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)* en

esta materia para su nueva serie de Aplicativos bajo el *Sistema Integrado de Aplicaciones (SIAp)* .

No debe descartarse la posibilidad también de cambios en la alícuota general del Impuesto Al Valor Agregado que alterarían la proporcionalidad antes planteada . Su adecuado tratamiento permitiría realizar un corte entre la vigencia de una alícuota y otra.

El **Método ANALITICO** tiene dos posibles aplicaciones a) la verificación del Método Proporcional y b) como Método Directo bajo un entorno de programación .(seguimiento específico) .

Así mismo debe tenerse en cuenta que de ninguna manera esto invalida el análisis del Impuesto al Valor Agregado afectado a cada operación . Dado que cada registro contable que forma parte del movimiento de una cuenta de gasto , puede ser separado y analizado en su relación a la cuenta representativa del Crédito Fiscal o del impuesto vinculado a la operación .

El método de asignación proporcional debe considerarse como una alternativa simplificada para su distribución en relación a las compras que se realizaran de contado.

El analizar la base de datos segmentada y el desenvolvimiento de una cuenta particular de gasto , permitiría como segundo criterio de análisis separar los registros intervinientes para luego listarlos y mayorizarlos pero para la cuenta fiscal asociada .

Esta segunda opción nos proporcionaría un resultado matemáticamente exacto del monto de pagos sobre los conceptos de dicha cuenta . No debe dejar de considerarse el límite que el Art. 12 que se establece en la Ley del Impuesto Al Valor Agregado que respecto de cada operación presentaría diferencias respecto de la alícuota vigente y el impuesto efectivamente facturado . (... Crédito Fiscal ... hasta el límite del importe que

surja de aplicar sobre los montos totales netos de las prestaciones, compras o locaciones o, en su caso , sobre el monto imponible de las importaciones definitivas , la alícuota que a la dichas operaciones hubieran estado sujetas en su oportunidad) .

De la misma manera otros conceptos de pudieran intervenir como las Percepciones de Impuesto Al Valor Agregado , a los Ingresos Brutos y a las Ganancias deberán analizarse en cada operación para su asignación .

Todos estos elementos nos permitirán llegar a la verdadera cuantía del monto cobrado/erogado por cada concepto .

Para su asignación específica lo ideal es el tratamiento de estas cuentas a través de **SUBCUENTAS** asociadas a los rubros de gastos o compras .

Estas cuentas al comportarse como auxiliares de la principal del gasto o bien objeto del registro contable permite segregar el I.V.A destinado a la cuenta ppal. Para obtener la información específica basta con emitir un informe de movimiento de la SUBCUENTA/CENTRO DE COSTO respectiva y se obtendrá el I.V.A. (para el caso es aplicable a Percepciones y otros impuestos vinculados) vinculado a la cuenta principal.

Como alternativa metodológica queda la posibilidad de procesar las operaciones del ente siempre como cuenta corriente para luego aplicar un registro de cancelación en forma inmediata lo que constituye una operación de contado .

Esta metodología es la que sigue gran parte de los paquetes aplicativos de Gestión Empresaria que se comercializan en la República Argentina (*bajo la forma de Centros de Costos o Subcuentas*) .

Reflexionando sobre este tema se debe que tener en cuenta que la aplicación de restricciones sobre la forma de contabilización y la flexibilidad del plan de cuentas a

utilizar ; es atentatoria de la aplicación de lo que aquí se propone ; como un método general que permita obtener en forma rápida y verificable un Estado de Origen y Aplicación de Fondos .

Planteada la situación, el profesional deberá seleccionar la alternativa que considere mas ajustada a la realidad del cliente . Para algunos casos un ***Método PROPORCIONAL*** será lo mas practico y sencillo no requiriéndose de otras metodologías . Pero este método sencillo y simple de asignación no debe empañar la visión de otras situaciones mas complejas .

El adaptar la metodología contable y el plan de cuentas se vuelve un recurso necesario pero a la vez no dista en demasía de lo que hoy actualmente se esta aplicando en materia de procesamiento de información en la empresas del país .

VII . MAYORIZACION SESGADA

La denominación **MAYORIZACION SESGADA** surge de la acepción que da la *Real Academia Española* a la palabra **sesgo** al definirlo como **TORCIDO , CORTADO O SITUADO HACIA UN LADO** ; dado que los registros contables para el análisis y aplicación del método sufren un proceso de desplazamiento que va de lo **Devengado a lo Percibido** . Lo que se materializa es la eliminación de los devengamientos (Registros Neutros) para dejar solamente los registros de efecto financiero .

De esta manera nos colocamos en una posición muy favorable a los efectos de la confección de un Estado de Origen y Aplicación de Fondos . (en su caso de contabilización operaciones a futuros , un flujo de fondos proyectados) .

Al seleccionar los registros contables (asientos) que no poseen cuentas de fondos incorporadas, se los elimina. Por lo que solo quedaran en la base de datos solo los registros Mixtos y Puros. Esa nueva información representativa de una porción de la base de datos contable total ; clasificada y agrupada nos permitirá la selección de distintos tipos de informes que muestren la variaciones de los recursos financieros .

En particular el principal obstáculo es la asignación en las operaciones de contado ; de los importes que corresponden al crédito fiscal y conceptos similares como percepciones; donde de no asignarlo de alguna manera nos queda en un solo monto tanto para débitos fiscales como créditos fiscales .

El resto de los procesos ; superada esta etapa , son los habituales con la salvedad que ahora los informes son representativos de “efectos” financieros y no tendrán la faz económica que ahora ha sido desechada .

El Anexo I ilustra sobre cual es el significado de débitos y créditos para cada cuenta .

Este cuadro es representativo del resultado que un Balance de Sumas y Saldos aportaría en esta materia .

La forma de presentación es lógicamente la Alternativa Directa y nos remitiremos a las disposiciones de la R.T. N° 8 y 9 de la Federación Argentina de Consejos profesionales de Ciencias Económicas de la República Argentina .

Es destacable que de tabularse una tabla con las variaciones netas de cada mes se podría analizar las variaciones de cada cuenta en un lapso determinado de tiempo .

Ej. La cuenta Deudores por Ventas (excluido su devengamiento) solo incluirá cobranzas y ventas de contado por lo que su movimiento neto será de crédito . Estos movimientos netos mes a mes de las distintas cuentas nos serán de utilidad a los efectos de poder conocer efectos de estacionalidad , evolución pasada de los fondos y posible proyección futura .

Si en el eje de tiempos se tuvo en cuenta las fecha de vencimiento de valores de distinto tipo podré realizar una tabla similar con la información relevada mas la presupuestaria para la confección de un Flujo de Fondos Proyectados .

VIII . CAZAFANTASMAS

Ciertamente que la razón por la cual el Estado de Origen y Aplicación de Fondos ha quedado relegado a ciertos y determinados entes aun sin mayor exigencia ; es la laboriosidad de su confección (6). La razón tiene cierto peso si se tiene en cuenta que al aumentar el volumen de datos a procesar las alternativas se ven acotadas y es muy difícil desandar el camino recorrido en la contabilidad durante el ejercicio y conocer debidamente las verdaderas causas de las variaciones financieras acaecidas .

Debe considerarse que a pesar de ser un estado considerado como básico ; el mismo no es obligatorio y si bien la Ley de sociedades Comerciales lo menciona en Art. 62 no lo hace exigible salvo para ciertas sociedades .

En este orden de ideas nótese que las normas contables profesionales lo definen como un estado contable básico pero a la vez este es optativo .

La principales causas por las cuales este estado es un extraño en nuestra contabilidad son :

VIII . 1 . DEVENGADO VERSUS PERCIBIDO

El principio contable de devengado ha sido aceptado por la doctrina contable y las normas legales uniformemente. A los efectos de poder determinar en que periodo de produjo una variación patrimonial se debe considerar el hecho sustancial o definitorio o generador que la motivo . (5)

Esta necesidad de imputar adecuadamente ingresos y ganancias obedece a la propia realidad económica en la cual las etapas en las que se generan ganancias son variadas , mientras que las etapas que reconocen egresos y costos son otras . Planteada así la situación se vuelve necesario encontrar el correlato que nos permita realmente saber durante el proceso de gestión de una organización la situación real en cada momento .

La situación actual de operatividad de una empresa nos ha llevado a la necesidad de contar con información en intervalos mas breves de tiempo y en realizar análisis por sectores , segmentos de mercado , líneas de productos , actividades del ente , información comparativa y otros informes .

En esos intervalos o periodos de tiempo se producen hechos económicos que no siguen un estricto apareamiento ente *INGRESOS - EGRESOS* y *VENTAS-COSTOS* .

Esta situación plantea el hecho de que desde el punto de vista financiero los hechos poseen de evolución propia y que debe conocerse la misma .

Como caso extremo podemos analizar un ente, que registre bajo el principio de percibido sus operaciones . Ante esta situación podemos observar que si detraemos el registro de apertura del ejercicio , todos los movimientos operados por las distintas partidas responderían a operaciones de incumbencia financiera .

Presentado un balance de sumas y saldos (sin registros de forma , apertura, etc.,etc.) bajo esta condición limite puede observarse que los valores finales son la resultante de orígenes y aplicaciones de fondos . Ver Anexo I .

Ahora bien , coincidimos que aun quedan mas fantasmas por exorcizar en esta tarea .

VIII . 2 . EJERCICIO : SER O NO SER .

Es poderosamente llamativo que la industria de la informática local no haya entendido que quiso decir *la VII – Asamblea de Graduados (Avellaneda)* y *la VII – conferencia Interamericana de Contabilidad (Mar del Plata)* cuando se refirió al denominado principio de ejercicio . Cuando se plantea en materia contable este tema nos referimos a dos aspectos básicos : los estados contables están referidos a un periodo de tiempo (evaluación de la gestión) y que dichos periodos a los efectos de su comparación deben ser iguales . Aun así es notable observar como la base de datos integradora de la información del ente (Libro Diario) es rigurosamente segmentada en periodos anuales coincidentes con las fechas definidas en estatutos sociales . (Sin posibilidad de abarcar periodos de transición entre un ejercicio y otro) .

Este corte innecesario podría solucionarse con otras alternativas de cómo acumulados parciales o una base de datos secundaria para almacenar la información de corte fiscal – legal .(inclusión de registros de forma al solo efecto de impresión y emisión) .

Nada impide que dicha base de datos sea continuada de un periodo a otro (salvo limitaciones de equipamiento o capacidad del software , cosa que no ocurre) y que al solo efecto de la emisión e impresión de los registros se produzca la segmentación legal comentada (anualidad) .

Esto permitiría además considerar otros aspectos como la contabilización en base a fechas de valorización de los respectivos registros; para así poder considerar lo efectos de variación del poder adquisitivos de la moneda, emisión de informes mensuales comparativos , estacionales , bianuales , etc. .

Las normas impositivas y legales , no deben ser un obstáculo para que la materia contable avance por caminos inexplorados . Así es como la **Mayorización Sesgada** para poder operar requiere de una base de datos lineal tanto en su análisis del pasado como de proyecciones .

VIII . 3 . CONTABILIZANDO . . .

La continuidad temporal de la base de datos asegura la emisión de información entre periodos de tiempo y la determinación de fechas de valorización es necesaria a los efectos de una adecuada tabulación de la información ; dado que nada impide la emisión de Estados de Origen y Aplicación de Fondos bajo la forma de tablas de evolución de las principales variables o cuentas .

Un tema merece especial atención en cuanto a la forma de contabilizar habitual en el país en el tratamiento de los cheques y valores diferidos tanto entregados, como recibidos. Existen dos alternativas sobre su consideración : a) registrarlos por su fecha de vencimiento o b) registrarlos sobre su fecha de recepción/emisión . A los efectos de un análisis de sobre la variación de los fondos tiene significativo relieve atento a que de no contar con un sistema que utilice doble asignación de fechas se debería recurrir ciertas muletilas para salvar la situación . Contablemente no es lo mismo Valores a depositar que Deudores por Ventas , ni tampoco Banco XX Cta. Cte. que proveedores varios . Un análisis adecuado de la base de datos debe permitir conocer el saldo real al que están expuestos Deudores y Proveedores (valores entregados mas saldo de cuenta corriente) y por otra parte para nuevo Flujo de fondos conocer con precisión la fecha de vencimiento de los valores recibidos – entregados .

Esta situación se pone de relieve mas aun en momentos en donde la crisis financiera afecta a la empresas de manera significativa (concursos preventivos , quiebras , cheques rechazados por las entidades financieras , etc. etc..) .

Las industria de la informática respondió con un arsenal temible de utilitarios , programas , accesorios y nuevos esquemas de seguimiento; en el que no dejaron de mostrar un claro desconocimiento del terreno que pisaban . (6)

Muchas empresas utilizando los sistemas disponibles en el mercado siguieron la practica de abrir sus bases de datos al eje de tiempos y registraron sus pagos a proveedores en función de vencimiento (contabilización a futuro) , registrando así mismo sus cobranzas en función del vencimiento de valores futuros . Para este ultimo caso se siguió la metodología ya observada de varios paquetes de gestión comercial de separar la deuda de clientes en documentada y cuenta corriente para evaluar la capacidad de pago y limites de crédito otorgados . Esto llevo a dejar en cuentas como

(Deudores Varios – Valores y Deudores por Ventas) individualizados cada concepto sin incorporarlo definitivamente al área de fondos o disponibilidades .

Estos registros son susceptibles de ser procesados de esta manera en varios de los sistemas existentes en el mercado actualmente .

Los binomios **VALORES A DEPOSITAR – DEUDORES y el BANCOS – PROVEEDORES** deben ser analizados con detenimiento para seguir una política de registro y procesamiento adecuada a los fines de cada informe que se requerirá a futuro.

Aunque a esta altura parezca muy pretensioso es un profesional con clara orientación contable el que deberá fijar estas pautas .

VIII . 4 . ESE INFIERNO TAN TEMIDO . . .

Sin lugar a dudas seria ideal que los sistemas siguieran una secuencia lineal de registro (alternativa hoy disponible en el mercado) : Registrando una operación de

Venta de contado ...

Compra de contado ...

Deudores por ventas

Mercaderías

A – Ventas de platería .

IVA – Crédito fiscal

A – IVA – Débito Fiscal .

Percepción IVA

A – Percepción Ing. Brutos .

A – Proveedores

Factura N° NN – Juan López

Para luego registrar el pago . . . (aunque fuese en forma inmediata . . .)

Caja

Proveedores

A – Deudores por ventas

A – Caja

De seguirse esta política de registro, sin lugar a dudas los otros conceptos intervinientes quedarían englobados y sabríamos con que proveedores y deudores estamos alterando nuestra composición de fondos (Créditos y Pasivos Corrientes y No Corrientes , clasificación de proveedores por rubros , sectores , tipo de garantías otorgadas / obtenidas) .

Actualmente esto es posible con las herramientas de software contable disponible en el mercado local como alternativa directa considerando los conceptos satélites mediante la siguiente practica :

- *Identificar las cuentas representativas de gastos gravados y no gravados*
- *Determinar cuales son las cuentas impositivas y su tratamiento respecto de compras, ventas , cobros y pagos .*
- *Asignarlas como SUBCUENTAS / CENTROS DE COSTO dependientes de sus cuentas principales .*
- *Registrarlas en función de las líneas de cada operación . (Relación CUENTA PRINCIPAL / SUBCUENTA - CENTRO DE COSTO .*

Este método se ha mostrado como el ideal para asignar estos importes para su contabilización específica en cada operación y a la cuenta respectiva .

Ej. Operación de Contado .

Subcuenta

Caja

A – Venta Muebles Cocina A – IVA – Débito Fiscal.. Subcuenta .

B – Percepción Ingresos Brutos .

A – Intereses Ganados A – IVA – Débito Fiscal.. Subcuenta .

A – Fletes A – IVA – Débito Fiscal.. Subcuenta .

A – Servicio de instalación A – IVA – Débito Fiscal.. Subcuenta .

A – IVA – Débito Fiscal. (Reemplazada) .

Aquí en este caso no se trata de un registro adicional sino del mismo registro asignando a una SUBCUENTA los impuestos intervinientes en la operación .

De similar manera deudores y proveedores se podrán clasificar a través de varias cuentas contables siempre que estos se comporten como SUBCUENTAS asociadas a la cuenta contable principal . Ej. Si un proveedor se comporta como subcuenta podrá tener movimientos asociados en Proveedores de Mercaderías , Bienes de Uso , Prestamos , etc. , etc. . Lo cual es una gran ventaja al permitir consolidar el saldo total de un mismo proveedor y contar con información sobre la naturaleza de los pagos .

El problema metodológico se resuelve luego de obtener un Balance de Variaciones de Recursos Financieros con la información adicional sobre el IVA asociado a las operaciones Mixtas . Dado que se puede obtener información de cada registro , los informes de SUBCUENTAS / CENTROS DE COSTOS indicaran el valor exacto del Impuesto asociado que fue origen o aplicación de fondos . (ver **METODOLOGIA**) .

VIII . 5 . REMEMBER THE HIPER . . .

El tema central del ajuste por inflación tiene estrecha relación con la contabilización de cada operación y la determinación de una fecha valor para evitar distorsiones al registrar operaciones que surgen de confrontación de moneda de poder adquisitivo heterogéneo .

Esta practica habitual produce distorsiones que afectan cualitativamente Y cuantitativamente el resultado final .

No debe dejar de considerarse que a los efectos prácticos una situación de deflación debiera de llevarnos a considerar que dada su significatividad se aplicaría un ajuste de valores bajo las normas contables vigentes .

Dado un esquema de Mayorización sesgada seria posible determinar un Resultado por Exposición a la inflación línea a línea bajo el método de PRODUCTOS ESCALARES SUCESIVOS . Para lo cual solo se debería tener en cuenta que la operaciones se consideraran en función de una fecha valor correctamente definida e identificada .

IX . CONCLUSIONES

La aplicación del **METODO DE LA MAYORIZACION SESGADA** verifica la prueba básica de control entre saldos de inicio y cierre respectivamente . Es una opción posible para la obtención de informes financieros sobre la misma base contable (Diario) .

Los ensayos iniciales aplicados a distintas bases de datos dieron el resultado esperado a pesar de no contar con un aplicativo específico para el desarrollo de la tarea .

Los mismos satisfacen la necesidades del ente en la medida que la información contable se procese en tiempo real y se definan **fechas – valor** representativas de la realidad financiera implícita en cada operación . El análisis de los distintos “fantasmas” permite mejorar la calidad de la información y determinar con exactitud las variaciones registradas atento a la utilización de ciertas cuentas para acompañar la faz impositiva presente en todas las operaciones , como otras cuentas que se conjugan en el registro de operaciones económico – financieras del ente .

La MAYORIZACIÓN SESGADA es un método de analizar la información contable que mediante la supresión de los registros no computables (REGISTROS NEUTROS) y a través de un esquema de control ; mediante SUBCUENTAS (cuentas impositivas asociadas) logra determinar la cuantía y naturaleza de las variaciones de fondos .

ANEXO I

Análisis de las variaciones obtenidas en un Balance de Movimientos Netos de FONDOS (SALDOS PARCIALIZADOS) :

Cuentas Contables	Significado de su SALDO final .
<i>Deudores por Ventas</i>	<i>Cobranzas realizadas/Por Rubro .</i>
<i>Deudores por tarjetas de Crédito</i>	<i>Acreditaciones Bancarias/Por ventanilla .</i>
<i>Retenciones Sufridas</i>	<i>Cobranzas realizadas .</i>
<i>IVA - Crédito Fiscal</i>	<i>Compras de contado .</i>
<i>Mercaderías</i>	<i>Compras de contado .</i>
<i>Bienes de Uso</i>	<i>Compras de contado/ Ventas de contado .</i>
<i>Proveedores</i>	<i>Pagos realizados .</i>
<i>IVA – Débito Fiscal</i>	<i>Ventas de Contado .</i>
<i>Salarios y Leyes Sociales</i>	<i>Pagos realizados .</i>
<i>Impuestos Nacionales .</i>	
<i>Provinciales , Municipales</i>	<i>Pagos realizados .</i>
<i>Cuentas Socios</i>	<i>Retiros societarios .</i>
<i>Honorarios .</i>	<i>Pago de honorarios .</i>
<i>Prestamos Obtenidos</i>	<i>Ingresos financieros por prestamos .Clasificados por su origen .Bancarios , Corrientes o No Corrientes .</i>
<i>Patrimonio Neto .</i>	<i>Aportes en efectivo. Integración de cuotas sociales.</i>

Cuentas Contables	Significado de su SALDO final .
<i>Ventas .</i>	<i>Ventas de contado .</i>
<i>Cuentas varias de ingresos.</i>	<i>Ingresos de contado .</i>
<i>Cuentas de egresos .</i>	<i>Por pago de gastos de contado , débitos automáticos y similares .</i>

X . BIBLIOGRAFÍA .

1. *Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas de la República Argentina . R.T. 8 y R.T. 9 . C.E.C.yT.*
2. *Fowler Newton , E. . (Contabilidad Superior) . Ed. Contabilidad Moderna . El estado de origen y aplicación de fondos . 1983 . Pags.697 y ss.*
3. *Fast Company . Diario Clarín . Suplemento Económico .¿El fin de la contabilidad?. Domingo 2 de Enero de 2000 .*
4. *Fowler Newton , E. . Cuestiones contables fundamentales . Ed. Contabilidad Moderna . Cap. XII La Propuesta de la VII Asamblea . 1982. Pags.279 y ss*
5. *Zgaib , Alfredo O.(Contabilidad para el Siglo XXI).Ed. Errepar . Estado de Variaciones de Recursos Financieros : Un fantasma en la Contabilidad . 1998. Pags. 317 y ss. .*
6. *Fowler Newton , E. . (Contabilidad computarizada) . Ed. Machi. Cap. 6 Contabilización . Malas practicas comerciales . 1998 . Pags.253 y ss.*

13° CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS ECONOMICAS

BARILOCHE, RIO NEGRO – 25 AL 28 DE OCTUBRE DE 2.000

AREAVII: ECONOMIA Y COMERCIO INTERNACIONAL

**TEMA 7.2. ECONOMIAS REGIONALES –SITUACION ACTUAL Y
PERSPECTIVAS ANTE EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN. PERFIL REGIONAL
DE LAS PYMES.**

**TITULO: “ESTRATEGIAS REGIONALES COMPARTIDAS PARA UNA
INTEGRACION GEOPOLITICA DEL CONO SUR”**

AUTOR: DR. MARIO ALBERTO CUEVAS

MITRE 598 – DIAMANTE – ENTRE RIOS – TE: (0343) 4981947 –

E-Mail: mcuevas@infovia.com.ar

**ORIGEN: CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONOMICAS DE LA
PROVINCIA DE ENTRE RIOS.**

13º CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS ECONOMICAS
BARILOCHE, RIO NEGRO – 25 AL 28 DE OCTUBRE DE 2.000

AREAVII: ECONOMIA Y COMERCIO INTERNACIONAL

TEMA 7.2. ECONOMIAS REGIONALES –SITUACION ACTUAL Y
PERSPECTIVAS ANTE EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN. PERFIL REGIONAL
DE LAS PYMES.

TITULO: “ESTRATEGIAS REGIONALES COMPARTIDAS PARA UNA
INTEGRACION GEOPOLITICA DEL CONO SUR”

<u>SUMARIO</u>	<u>PAG.</u>
<u>CAPITULO I: VENTAJAS COMPARATIVAS DE ARGENTINA-CORREDORES DE TRAFICO FLUVIAL</u>	
1.La Globalización.....	02
2.Ventajas del Transporte Fluvial	
a) Capacidad del Transporte, b) Costo del Flete, c) Costo Social de Polución:.....	03
3.Parámetros Geoestrategicos Claves	06
4.Razones para el cambio geoestrategico integrativo – Cambio de mentalidad nacional y regional para acceder al desarrollo esperado. La regionalización de la seguridad	06
6..Mercosur versus Cono Sur	08
<u>CAPITULO II: LA CUENCA DEL PLATA COMO CENTRO DEL NUEVO LITORAL MARITIMO</u>	
1.La integración física como eje del protagonismo argentino.....	10
2.Parámetros geoestrategicos claves	12
<u>CAPITULO III: LA HIDROVIA PARAGUAY – PARANA</u>	
1.Eslabón imprescindible para alcanzar el desarrollo regional.....	18
2.Secciones a tener en cuenta – Inversiones necesarias	21
<u>CAPITULO IV: EJE PROFUNDO:ROSARIO-ATLANT.-GEOESTRAT. DE SALIDA AL OCEANO:</u>	
1.Sistema Operativo del Plata	22
<u>CONCLUSIÓN FINAL</u>	26
<u>NOTAS Y BIBLIOGRAFIA</u>	31
<u>ANEXO MAPAS</u>	32

CAPITULO I: LAS VENTAJAS COMPARATIVAS DE ARGENTINA – LOS

CORREDORES DEL TRAFICO FLUVIAL

La Globalización: En las últimas décadas, en los principales países desarrollados, se han venido produciendo profundas transformaciones que han afectado a la sociedad en su conjunto y ha influido en su modo de vida. Estas transformaciones incidieron en forma desigual no solo entre países, según su grado de desarrollo, sino también entre regiones, según su grado de eficiencia en las explotaciones más representativas. No todos los países están preparados para adaptar su economía a los cambios profundos que implica permanecer dentro del mundo globalizado. El desarrollo del mercado mundial, tiene consecuencias importantísimas para las culturas, identidades y modos de vida de cada país, y de cada bloque de países.

La integración definitiva del mercado del sur, no solo nos permitirá ingresar a ese nuevo escenario, sino también habilitar un espacio geoeconómico homogéneo común, en donde se puedan explotar todos aquellos recursos que hasta ahora no se aprovechan y potenciarlos junto a las enormes extensiones de tierras fértiles. Este marco basado en la estrategia geopolítica, favorece ampliamente a nuestro país, debido, fundamentalmente a que, como estamos ubicados geográficamente en el extremo sur del continente, concentramos la desembocadura oceánica y con ella los extensos ejes navegables tanto profundos como semi profundos corredores de tráfico para el transporte de la producción y todo el comercio (regional, intrarregional e internacional del Cono Sur Latinoamericano).

El proceso del MERCOSUR FISICO (1) se implementa desde varios frentes: aprovechamientos hidroeconómicos compartidos, ejes fluviales interrelacionados entre sí a efectos de maximizar el transporte fluvial interior, interconexión eléctrica, de oleoductos y gasoductos, corredores de tráfico pluridireccionales y bioceánicos, entre otras obras pendientes. Pensemos que Argentina cuenta con excelentes ventajas comparativas para potenciarse como el principal protagonista del transporte fluvial del Cono Sur. Aprovechando

su centralismo geofluvial, con ríos que escurren por el inmensa Cuenca del Plata y además con innumerables recursos hídricos tanto en la baja como en la media cuenca con mayores caudales y suaves pendientes para desarrollar extensos ejes navegables que hagan más protagonista a nuestro país en este nuevo proceso de desarrollo y crecimiento que la globalización propone. La integración física del Cono Sur debe comenzar por entender primero cual es la magnitud del fenómeno, el cual coloca a nuestro país como eje central en la organización de una infraestructura hidroeconómica, apoyado en los grandes ríos del sistema platense: Río de la Plata, Río Paraná (tanto inferior, como medio y alto), Río Paraguay, Río Uruguay y el subsistema Lago Iberá, el Bermejo y otras cuencas menores. Con corredores fluviales en óptimas condiciones de explotación, sólo queda maximizar las posibilidades de navegabilidad e interconexión de sus distintos ríos, crear un subsistema de compensación de caudales entre las cuencas Paraná-Uruguay, controlar las crecidas desmedidas y depredatorias, mejorar aún más el sistema de puertos y terminales de transferencias fluvio-marítimas profundas.

Ventajas del Transporte Fluvial :

Las ventajas del transporte por agua con respecto a otros medios se podrían enumerar de la siguiente manera: a) Capacidad de Transporte: Es totalmente ilimitada, capaz de trasladar cientos de millones de toneladas de todo tipo de productos, sean del agro, la ganadería, minería, forestal, líquidos, refrigerados, contenedores, productos elaborados y semi-elaborados. El mejoramiento de las condiciones de navegabilidad con embalses y obras complementarias en el curso del río, aumentando la eficiencia como vía segura de transporte durante las 24 horas del día. Si tomamos como ejemplo un convoy por empuje, compuesto de 25 barcasas de 1.500 toneladas cada una (que actualmente se utiliza en Corumbá, por un total de 37.500 toneladas) equivale al transporte de 1.250 vagones ferroviarios de 30 toneladas cada uno; o 1.667 camiones semi-remolques nuevos de tres ejes con capacidad de 22,5 toneladas.

O sea, para transportar 1.000.000 de toneladas de granos, se necesitan 27 convoyes de barcasas de 25 unidades cada una, ó 833 trenes de ferrocarril con 40 vagones, o 44.444 camiones de 22,5 toneladas cada uno. Ahora pensemos que sólo el Mercosur moviliza alrededor de 45.000.000 de toneladas al año. El 90 % de la producción de las zonas de influencia del Alto Paraguay sale por carretera o ferrocarril, con fletes que oscilan entre 90 y 120 dólares la tonelada. La duración del viaje hasta el puerto de ultramar, en el Atlántico brasileño, es de unos tres días aproximadamente. Por vía fluvial el flete es de 40 o 50 dólares, pero la duración del viaje es de unos 20 días. Si tenemos en cuenta la finalización del proyecto Hidrovía Paraguay-Paraná, dragado, balizamiento y señalización, ese tiempo se reducirá a no más de 6 o 7 días hasta el puerto de embarque en Rosario-Buenos Aires. Y lo más importante que el costo del flete se reducirá aún más, debido a que la navegación será segura y no se interrumpirá en horas nocturnas o de nieblas cerradas. Si hacemos cálculos y tomamos solamente el Mato Grosso y sur de Rondonia de Brasil, el Paraguay y Santa Cruz de la Sierra de Bolivia, la producción de soja es de aproximadamente 10.000.000 de toneladas por año. En el transcurso de 10 o 15 años, ésta región necesitará transportar varias veces el tonelaje mencionado en granos, maderas, carnes, caña de azúcar, algodón, alcohol, aceites, harinas, mineral de manganeso y de hierro, y otros productos más.

¿Cuántas rutas y líneas ferroviarias sería necesario construir para cubrir la demanda necesaria para trasladar semejante cantidad? El ejemplo a seguir es el de EEUU, que por el Mississippi se acoplan 48 barcasas conducidas por un remolcador de 10.000 HP.

b) Costo del flete: El costo del traslado por ríos siempre fue más reducido que el ferroviario y el terrestre (camión), además de ser el más apropiado para el traslado de producción primaria, caracterizadas por ser grandes volúmenes y cargas de mucho peso a través de grandes distancias y a precios competitivos de mercado.

Otro aspecto a tener en cuenta es el reducido consumo de combustible por km. transportado. Con un HP se movilizan 150 kg. por la ruta, 500 kg. por ferrocarril contra los 3.500 kilos por agua en el transporte marítimo. Mientras que, por tonelada y por litro de combustible, una barcaza puede transportar una carga a través de 218 kilómetros, un tren 86 kilómetros y un camión, sólo 25 kilómetros.

Si tomamos en cuenta un estudio realizado por la Bolsa de Comercio de Rosario, referido a costos comparativos, podremos observar que el costo de transporte es de 5 centavos por tonelada/kilómetro recorrido en camión, 3 centavos, en tren, 1 centavo por barcaza, y sólo 1,2 milésimos de centavo en buque ultramarino. El ex presidente de la institución, el Ing. Cristian Amuchástegui dijo, “Los estudios de costos revelan que el transporte de una tonelada desde San Pablo a Buenos Aires por hidrovía, que se pondrá en marcha a través del dragado del Paraná hasta Iguazú y después por el Tieté, no supera los 30 dólares (2). Justamente esa era la meta para cuando estuviere concluido el dragado y balizamiento del eje fluvial y plenamente funcionando las esclusas en Itaipú. En la actualidad este costo asciende a 72 dólares, incluido el transbordo por camión en una especie de “by-pass” rodoviario de 35 kilómetros, a efectos de sortear la presa de Itaipú, a un costo de 17 dólares la tonelada, frente a los 123 dólares por carretera y aproximadamente 100 dólares por ferrocarril. Costo social de polución: Este costo, “encubierto” es comparativamente menor con respecto a otros medios de transporte.

Un reciente estudio originado en la Administración Marítima de los EEUU, expresa que: “Las emanaciones producidas por los combustibles son básicamente tres: hidrocarburos, monóxido de carbono y óxido nitroso”. “Los trenes consumen más de cinco veces hidrocarburos en general que los buques, y los camiones más de siete veces”. “Los trenes ocasionan tres veces más monóxido de carbono y los camiones nueve veces más que un buque”. O sea que, si comparamos a los tres tipos de transportes, a igual tonelaje, el transporte fluvial consume menos energía, origina menos emanaciones dañinas y es menos nocivo para todo el contexto

involucrado. Además de producir menos accidentes. Según un informe del Departamento de Transportes de IOWA (E.E.U.U.), es más eficiente el uso de combustible en el transporte por agua. El director ejecutivo del puerto de Pittsburgh, James MC Carville, en un seminario referido al Impacto Ambiental en la Hidrovía Paraguay-Paraná: “Se calcula que un galón de combustible puede mover una tonelada de carga a 100 kilómetros por camión; 320 kilómetros por tren y más de 800 kilómetros por barcaza”. “Si los 250.000.000 de toneladas de carga transportados a través del Sistema del río Ohío tuvieran que ser removidas por camiones de 25 toneladas, para un viaje ordinario de 200 millas, se deberían agregar 10.000.000 más de viajes por camión, incrementando en forma dramática la demanda para la construcción de nuevas carreteras, aumentando así la degradación del medio ambiente por causas de las autopistas”. “Esto aumentaría el consumo de combustibles en un 325 % (de 200 millones a 850 millones de galones), e incrementaría los escapes de hidrocarburos de 9 millones de libras actuales a 32,51; los escapes de monóxido de carbono se incrementarían de 20 a 95 millones de libras; y el óxido nitroso de 53 millones a 509 millones de libras”. Son cifras más que elocuentes a la hora de comparar los distintos tipos de costos por unidad de producto transportado, sobre todo para aquellos que claman por la defensa extrema del medio ambiente en forma indiscriminada, oponiéndose a todo emprendimiento hidroeconómico. Pero, en definitiva, el equilibrado uso del medio de transporte, a efectos de hacerlo más competitivo dependerá del plan maestro de transporte multimodal a encarar por el conjunto de países del Cono Sur.

Parametros geoestratégicos claves : a) Sistema profundo Paraná inferior-Río de la Plata; b) Sistema de interrelación Alto Paraná- Iberá- Uruguay; y c) Sistema transversal Hidrovía Paraguay-Paraná-Bermejo-Pasos Cordilleranos-Pacífico(3).

Razones para el cambio geoestratégico integrativo

La tendencia de la economía es a la “regionalización” y no hacia el individualismo que no alcanza a vencer a la globalización cada día más penetrante. La histórica vocación continental

de nuestro país solo podrá superar el retraimiento continental del modelo País-Isla que se pretende imponer cada día.

Los cambios que nos acercan a la integración.

En 1.988, cuando Brasil propone la utilización conjunta de la Hidrovía Paraguay-Paraná, aportando mejoramientos en el dragado, rectificación, señalización y balizamiento del eje fluvial entre Cáceres y Nueva Palmira (ver Anexo Mapas, N° V), se observa un acercamiento importante por parte del vecino país. Seguramente este cambio de actitud fue propiciado por los sectores privados y los intereses económicos y comerciales de los distintos sectores internos del Brasil mediterráneo del Mato Grosso do Sul, Mato Grosso norteño, el estado de Rondonia, etc. Es allí donde comienzan a superarse los viejos antagonismos y se comienza a comprender el impresionante crecimiento de América del Sur y que le es vital conseguir un nuevo camino de salida, “que no es otro que el camino de entrada de los conquistadores: la Hidrovía Paraguay - Paraná” (4). El propio Ministro Brasileño, Dr. Mario Piccanzo, comentó que “ el Brasil necesita una vía de transporte de bajo costo para los productos del interior del país, para que lleguen a los puertos de mar con precios competitivos”.

La producción de soja, que en 1989 era de 6.000.000 de toneladas, la caña de azúcar, productos forestales, la producción ganadera, que en la actualidad asciende a 12.000.000 de cabezas, la explotación de hierro y manganeso, tiene su principal inconveniente en el alto costo de transporte entre el centro de consumo y puertos de embarques brasileños.

El río Paraná deberá convertirse tarde o temprano, en el Mississippi del Mercosur. Con la creciente utilización de las rutas y caminos, y la demanda cada vez mayor de éste tipo de transportes, el traslado fluvial y marítimo deberá protagonizar este cambio de cultura a efectos de reducir costos y poder trasladar a todos los productos del agro, de la ganadería y forestales, además de las reservas de minerales de hierro y manganeso de alta ley, de los Yacimientos de Mutún y Urucum, que por ahora, se toman como una riqueza potencial, pero que tienen

mucho futuro. Estos minerales, si tuvieran un costo de transporte mas bajo, podrían tener grandes posibilidades en el mercado Japonés y otros países de la Cuenca del Pacífico, utilizando de ésta manera el canal lateral del Bermejo hasta cerca de la ciudad de Jujuy, y luego el futuro corredor ferroviario-carretero por el paso de Jama con terminal en Antofagasta, puertos alternativos del norte chileno y sur del Perú.

La regionalización de la seguridad jurídica.

El tema de la seguridad común es una importante razón que permite afianzar aún mas la cooperación para una integración regional y económica continua y creciente en el Cono Sur.

En una publicación especializada (5) se dijo que “Para la Argentina la integración no solo debe ser un proyecto económico y comercial, sino, fundamentalmente, un proyecto estratégico y geopolítico regional. Como también debe serlo para cada uno de los países, y para el conjunto de países del Cono sur frente al mundo”. “Dejar de lado una concepción global nos llevaría a una grave frustración como nación, y su integración en el Mercosur podría convertirse en un instrumento de dependencia regional”. “Sin organizar adecuadamente el territorio para aportar y recibir los beneficios de la integración, puede transformarnos en una sub-región marginal: un país de “paso” en el transporte fluvial y marítimo; que deba soportar las consecuencias cada vez mas desastrosas y mas continuas de crecidas depredatorias al no contar con obras claves para neutralizarlas, o controlarlas”. “Y el marginamiento de extensas zonas mediterráneas del NOA-NEA, que sin eficientes corredores fluviales estarán en desventaja para producciones similares -agrícola, ganadera, forestal, minera- con otras zonas también mediterráneas como el interior brasileño, boliviano y paraguayo, que gozarán de la determinante ventaja del transporte por agua”.

Mercosur vs Cono Sur.

El concepto de Cono Sur abarca no sólo a los integrantes del Mercosur (Argentina, Brasil Paraguay y Uruguay) y del Tratado de la Cuenca del Plata (se agrega Bolivia), sino también se

incorporan Chile y Perú. Si realizamos un estudio sobre la incidencia de este guarismo respecto de los grandes centros mundiales de poder, llegaríamos a importantes conclusiones. Como podemos observar en el cuadro de la página siguiente, la proporción de territorio respecto de la cantidad de población existente para el caso de la zona del Cono Sur, es diametralmente distinta al resto de los bloques del cuadro, y resulta a las claras la necesidad de extraer las riquezas no aprovechadas por diversas causas.

<u>GRUPO DE PAISES</u>	<u>EXTENSION</u>		<u>POBLACION</u>	
	<u>Miles de Km2</u>	<u>%</u>	<u>Mill. de Hab.</u>	<u>%</u>
EEUU-CANADA Y MEJICO	21.311	50,40	360	25,50
COMUNIDAD EUROPEA	2.401	5,70	320	22,70
SUDESTE ASIATICO	3.593	8,50	490	34,80
<u>CONO SUR</u>	<u>15.010</u>	<u>35,40</u>	<u>240</u>	<u>17,00</u>
TOTALES	42.315	100,00	1.410	100,00

Fuente: Prog. Nac.Unidas p/Des. (P.N.U.D.), 1.999 (Anuario 1999/2000 Clarín, pag. 240).

Otro factor a tener en cuenta es el Producto Bruto Interno de cada región. Para el grupo de países del Mercosur el P.B.I. es 13 veces menor que lo obtenido en el grupo de EEUU, Canadá y Méjico, 11 veces más bajo que lo producido en la Comunidad Europea, y 8 veces inferior que lo del Sudeste Asiático. Si analizamos las exportaciones, podremos concluir que las propias del Mercosur son sólo un 10 % de las de EEUU, Canadá y Méjico en conjunto, 22 veces más bajas que las de la Comunidad Europea y 12 veces inferiores a las obtenidas en los países del Sudeste Asiático. Esto demuestra que la futura integración geopolítica del Cono Sur no debe apoyarse como una autarquía solo a nivel regional, sino como todo un sistema de economía abierta y relacionada con el resto de los países o grupos de países, en lo comercial, en inversiones de capital y todo tipo de aportes de tipo tecnológico.

CAPITULO II

LA CUENCA DEL PLATA COMO CENTRO DEL NUEVO LITORAL MARITIMO

A pesar de que las obras a concretar son muchas, la cuenca platense representa la más importante de todas, porque se proyecta como el eje fundamental del sistema hídrico del Cono Sur. Ocurre que para aprovechar al máximo la navegabilidad de los ríos, es necesario que los distintos anteproyectos de presas se integren en este único sistema, a efectos de consolidar el macro proyecto definitivo. En la Cuenca del Plata confluyen casi todos los subsistemas y emprendimientos del Cono Sur: Vinculación Paraná inferior - Río de la Plata - Atlántico, Paraná Medio, Yacyretá, Itatí, Lago Iberá, Garabí, además de los distintos embalses sobre el río Uruguay, Bermejo. Lo importante aquí es que se apunta no solo al aprovechamiento hidroeléctrico, sino también a todo tipo de propósitos productivos, vinculados al transporte, las comunicaciones, y todo otro emprendimiento clave que, mediante el uso racional de los distintos tramos fluviales, optimice las ventajas naturales, logrando así un homogéneo espacio regional organizado.

La integración física como eje del protagonismo argentino

A partir del emprendimiento principal como base de un proyecto hidroeconómico, debe necesariamente vincularse con otras prioridades:

Respecto al comercio regional, interregional y mundial se debe tratar de lograr una eficiencia fluvio-portuaria, desarrollando activamente la zona mediterránea del Cono Sur, a través del sistema de vinculación oceánica-litoral fluvial;

También debe interrelacionarse con la regulación y el mejoramiento de las condiciones de navegabilidad; con la seguridad y la defensa contra crecidas depredatorias; con las otras cuencas hídricas y la eficiencia hidroeléctrica; Una vinculación muy importante es con la región andina a través del territorio argentino, a través de la integración del norte argentino al

proceso de integración nacional y regional dado por la apertura alternativa de un eje transversal llamado Sistema Hidroeconómico de usos múltiples Bermejo-Pilcomayo.

El protagonismo de nuestro país en los proyectos para el desarrollo de los ejes estratégicos nada tiene que ver con pretensiones hegemónicas en relación con la geopolítica concebida como una “política de poder”, sino que se deberá dar de manera de facilitar la prosecución de objetivos nacionales en correspondencia con el “bien común regional”. Esto requiere de una participación equitativa de todos los países miembros.

Así como el Mississippi en los EEUU o el Volga-Kama en Rusia, el Paraná en nuestro país desarrolla los mayores caudales sin obstáculos naturales, salvo algunos cortos tramos del Alto Paraná. Aparte de esto, hay que sumarle el determinante centripetismo geofluvial en su desembocadura oceánica.(7). Esa realidad geopolítica de la época colonial, tiene aún mayor vigencia en el presente, por la priorización del transporte por agua en la cuenca platense con los emprendimientos compartidos de las hidrovías que se están conformando y que mejorará substancialmente las condiciones de navegabilidad.

A manera de ejemplo, a este momento del desarrollo del concepto geohistórico, vale mencionar la incidencia decisiva de la activa navegación interior en los EEUU por la cuenca del Mississippi-Missouri-Tennessee con el eje profundo en su desembocadura y el polo centrípeto en Nueva Orleans, sobre el propio Golfo de Méjico. En este lugar se van a concentrar no solo las aguas de la cuenca fluvial que cubre un amplísimo territorio desde su límite con el Canadá, sino también gran parte de la propia producción de ese país. Esto se puede observar también como el Rotterdam y el Amsterdam lo son al Rhin a el Escalda (8).

Argentina, por ser un país de “aguas abajo” debe soportar las negativas consecuencias de las permanentes alteraciones ecológicas, contaminaciones, arrastres sedimentarios, desechos industriales, mayores consecuencias nocivas en las altas crecidas del río, modificación en el régimen de los ríos generadas por presas de embalses y otras regulaciones como obras de

drenajes, desforestaciones, uso intensivo y desmedido de plaguicidas, pesticidas y fertilizantes. Pero, también tiene las ventajas de esa ubicación dominante de la desembocadura, lo que le permite gozar de beneficios que la colocan a nuestro país como el protagonista fundamental para compatibilizar la formalización de un equilibrio global en un escenario donde plasmar la definitiva integración infraestructural del Cono Sur. Además, Argentina debe coordinar no sólo el aprovechamiento fluvial, integrando a la región, sino que, deberá generar un macro plan que impida el marginamiento del Cono Sur en el comercio marítimo internacional. Se avizoran grandes reestructuraciones en todo el mundo, vinculados al transporte por mar, sobre todo aquellos que tienden a la reducción de fletes por el uso de grandes portacontenedores y multipropósitos para lograr mayores economías de escala. Aquí cobran vital importancia los puertos de transferencia o terminales marítimas eficientes de aguas profundas, aparte de contar con posibilidades de manipular grandes volúmenes de cargas. Promocionar al transporte fluvial de la Cuenca del Plata, desarrollando el interior geopolítico del Cono Sur, significará convertir a los puertos del litoral fluvial y al río de la Plata en las terminales principales del tráfico marítimo en todo el Atlántico Sur. De no ser así, la región central de Buenos Aires y todos los puertos de Argentina, serán meras terminales de enlaces o “puertos satélites” de los super-puertos brasileños de Río Grande, Itajaí, Paranaguá o San Francisco do Sul, que operarán como terminales marítimas del continente.(9).

Parámetros geoestratégicos claves

A efectos de plantear una propuesta consistente y que ésta esté basada en un esquema integral y que éste pueda ser llevado a cabo en forma paulatina, se plantean primeramente tres ejes claves fundamentales y luego tres ejes complementarios que ayudarán a obtener las ventajas comparativas en el menor tiempo posible. Los tres parámetros claves son:

Eje profundo PARANA INFERIOR-RIO DE LA PLATA-OCEANO ATLANTICO con puertos y terminales de transferencia fluvio-marítimas;

Eje de vinculación ALTO PARANA-LAGO IBERA-RIO URUGUAY de usos múltiples;y

Eje navegable transversal CANAL LATERAL DEL RIO BERMEJO, con su interconexión ferroviario-carretero al océano Pacífico.

Los tres parámetros “complementarios”, que pueden desarrollarse en una segunda etapa, en el mediano plazo y que requieren convenios de acuerdos marco entre los distintos países integrantes: Eje PARANA MEDIO completo, con un segundo embalse en la zona de Lavalle a la cota 48, que sobreelevará sensiblemente el nivel del río por encima de las aguas medias en el límite con el Paraguay; Eje ALTO PARANA, compartido con el Paraguay; y Eje FLUVIAL RIO URUGUAY vinculado al Alto Paraná, con represas binacionales compartidas con el Uruguay y el Brasil.

Eje profundo PARANA INFERIOR-RIO DE LA PLATA-OCEANO ATLANTICO :

Existen distintos tramos fluviales, integrados globalmente en un único sistema hidroeconómico, con muy buenas posibilidades de alcanzar grandes profundidades en cada uno de ellos y así, determinar un modelo acorde a la navegación necesaria(ver Anexo Mapas N° IV), ellos son: El tramo de 575 kilómetros fluvio - marítimo con 40 pies de calado desde Puerto San Martín - Rosario a la salida oceánica, con un nuevo canal de acceso en el río de la Plata por las profundidades naturales –talwey- entre el banco Cuirassier y la costa bonaerense hasta la zona “B”. Una vez terminado el dragado, rectificación de curva, balizamiento y mantenimiento del brazo Paraná de las Palmas-Emilio Mitre, se tendrá que habilitar indefectiblemente, el brazo por el Paraná Guazú-Martín García oeste-Canal de acceso al mar. El tramo de 635 kilómetros de Paraná Medio, con 21 pies de calado desde Chapetón (Paraná-Santa Fe), hasta Confluencia (en la desembocadura del río Paraguay). Con una presa en Lavalle, a la cota 48. Entre Santa Fe y Rosario el calado factible en el mediano plazo es de entre 28 y 30 pies.

Para mejorar los resultados del Paraná Medio, se debería tener en cuenta algunas obras complementarias: Regulación de caudales y sedimentos del Bermejo (para evitar los derrumbes de barrancas en períodos de crecientes que encarecerían su construcción). La presa de Garabí en la cota 94 (que permitirá la transferencia de caudales sobrantes hacia el Paraná a efectos de neutralizar crecidas que provocan grandes depredaciones en la zona sur del río Uruguay, generando mayor caudal energético en las centrales del Alto Paraná y Paraná Medio). La presa de Itatí, que generará un eje navegable de 21 pies hacia el Alto Paraná, con un recorrido de 1.200 kilómetros desde Iguazú hasta Chapetón. Sencillamente digamos que de no existir este extenso eje navegable semiprofundo ni la interconexión Paraná-Uruguay para maximizar la capacidad instalada de sus centrales, el gran proyecto Paraná Medio no se justificaría. El tramo de casi 690 kilómetros del Alto Paraná debe mantener el calado de 21 pies hasta la frontera al pie de la represa brasilera-paraguaya Itaipú, en la desembocadura del río Iguazú. Aquí sería crucial, la construcción de una presa al norte de Confluencia, a la cota 61/63 a efectos de funcionar como contraembalse a Yacyretá, en lugar de construirla en Itá Ibate como está planificada. Terminada Yacyretá en la cota 83, no será necesario ninguna obra complementaria para alcanzar los 21 pies necesarios hasta Iguazú, debido a que el río no presenta obstáculos naturales y las profundidades son importantes a partir de Pindoí -Corpus. No obstante la finalización de Corpus es prioritaria, por sus excelentes posibilidades de generación de energía hidroeléctrica, sin producir inundaciones importantes ni provocar daños ambientales. Sin Corpus se deberían desechar los parámetros navegables aguas abajo, si se pretende agregar nuevos turbo generadores en Itaipú.

El canal lateral del río Bermejo, con 730 kilómetros hasta el dique (a construirse) Zanja del Tigre, en Salta. Se podría prolongar hasta la ciudad de Jujuy con simples obras de regulación del río San Francisco. Si a esto le agregamos que, con esclusas en el dique Zanja del Tigre, se podría extender la navegación en barcazas hasta el límite con Bolivia. El calado de 12 pies

establecido por la ex Comisión Nacional del Bermejo, es acorde con la Hidrovía Paraguay-Paraná. Esta organización preveía la navegación de lanchones por empuje de 1.000 toneladas cada uno, formando así, trenes de 3 o 4 unidades de 30 metros de ancho. Con respecto a la vinculación Alto Paraná-río Uruguay, permitirá un calado de 15 pies. Así se tendría una fluída circulación de embarcaciones inter-cuencas sin necesidad de costosos trasbordos, y evitándose los taponamientos habituales por tener una sola salida oceánica. Esto será posible siempre que Paraguay y Brasil estén de acuerdo en la “construcción” del Lago Iberá como embalse de endicamiento de caudales excedentes y depredatorios y, a su vez, como pulmón de compensación entre cuencas. Si se llegara a dilatar demasiado el Lago Iberá, la vinculación sólo será factible por el río Aguapey, hasta el embalse Yacyretá, debiendo aquí construir la presa Caa-Caraí, sobre el río Aguapey. El río Uruguay, con sus 1.200 kilómetros hasta el Pepirí Guazú y la conclusión de las obras de las esclusas de Salto Grande con una presa compensadora, su dragado y señalización en el curso inferior, se erige como un proyecto que aportará mucho al aprovechamiento de la Cuenca del Plata. En estos momentos se está llevando a cabo el llamado “plan maestro” para la navegación, aportando sus conocimientos técnicos de la Comisión del Ródano, con apoyo financiero de la Unión Europea.

Con los 15 pies mínimos de calado en todo el curso, será posible el permanente tránsito entre el río de la Plata y la presa de Itaipú con embarcaciones autopropulsadas de 8.000 toneladas o más de porte, sin necesidad de transferencias de cargas entre barcazas, logrando así una reducción de costos de fletes, y del tiempo real del viaje (a la mitad), debido a la no utilización del sistema de trenes de barcazas por empuje.

La utilización de la ruta fluvial por el Paraná Inferior, Medio y Alto acorta en unos 600 kilómetros la ruta entre los puertos del río de la Plata (Buenos Aires, Montevideo, La Plata, Nueva Palmira y otros) y Puerto Iguazú. Además de representar una excelente opción para el

comercio intra-regional, una vez que se avance con el proceso de “interiorización del desarrollo”, atento el sustancial incremento de la demanda de cargas que producirá.

Otro aspecto a tener en cuenta es la descongestión que generará en los accesos por el Paraná de las Palmas y Paraná Guazú, que solo quedará disponible para ser utilizados por los grandes ultramarinos, quedando el litoral fluvial del río Uruguay disponible para otras futuras hidroviás platenses, y así, integrado definitivamente al proceso de integración del mediterráneo continental.

El Eje PARANA INFERIOR – RIO DE LA PLATA – ATLANTICO, como corredor de acceso al Gran Litoral Fluvial de la Cuenca del Plata debe convertirse, dada su economicidad y eficiencia, en el maxipolo concéntrico en el tramo Puerto San Martín – Rosario, hasta el océano, agrupando a una serie de puertos especializados, multipropósitos y terminales de transbordos competitivos con respecto a otros puertos regionales para buques de ultramar. Si realizáramos las obras necesarias, evitaríamos los altos costos por ineficiencias, falsos fletes y el costo adicional de practica por la falta de calado que impide a los buques navegar con sus bodegas completas y por la falta de balizamiento y señalizaciones adecuadas para operar las 24 horas del día; además de la existencia de algunas curvas pronunciadas en el Paraná de las Palmas que requiere instalaciones portuarias apropiadas para trasbordos, cargas y descargas y almacenamiento, con una terminal de barcazas que daría mayor rapidez en el armado y desarmado de convoyes. El objetivo deberá ser lograr la autonomía de todo el sistema operativo del Plata, sin las limitaciones que presenta en la actualidad. Este eje geoestratégico se erige como el eslabón fundamental para atender la futura demanda de cientos de millones de toneladas en el tráfico de entrada y salida que sin duda se producirá, en razón del dinámico y sostenido desarrollo de los territorios interiores, que, con la Hidrovía Paraguay – Paraná, la Hidrovía Paraná – Tieté, con la construcción de las esclusas en Itaipú y el aprovechamiento múltiple del Bermejo - Pilcomayo se verá sensiblemente incrementado. La distancia entre

Rosario y la desembocadura del río de la Plata es de 360 kilómetros, pero, el sector que presenta mayores inconvenientes es de solo 18 kilómetros (5 % del trayecto). Al sur de Rosario – Puerto San Martín existen profundidades naturales (talwey) de más de 50 pies. Según estudios realizados, existen nueve “pasos críticos” con profundidades de 25 pies en promedio, y de aproximadamente 2 kilómetros cada uno. Para la construcción de un nuevo canal de acceso al mar a efectos de reemplazar al actual Punta Indio, sobre la costa bonaerense, se requiere un dragado de 300 millones de metros cúbicos a un costo internacional de unos 450 millones de dólares, incluido el canal Emilio Mitre. Otros 150 millones de dólares serán necesarios para dragar al Paraná Inferior. De esta manera podremos contar con un sistema de puertos profundos con 40 pies desde Puerto San Martín hasta el océano, con una cifra (600 millones de dólares) que es muy inferior al costo de la construcción del puente sobre el río de la Plata, además de no tener connotaciones ecopolítica y estratégica. Como obra adicional se deberá regular los sedimentos del Bermejo, ya que las represas de Itaipú y Yacyretá neutralizarán el arrastre sedimentario del futuro. En un futuro no muy lejano podríamos animarnos a pensar la coexistencia de dos sub-ejes fluviales: el primero hasta Santa Fe -Paraná con 40 pies apto para naves tipo Panamax, o Cape Size; y el otro hasta la frontera norte en la confluencia con el Iguazú, con 21 pies, para ultramarinos de mediano porte de unas 20.000 toneladas, o bien lanchones fluvio – oceánicos hasta 40.000 toneladas. Este proyecto se integra con la construcción de un super - puerto de aguas profundas de más de 60 pies en el límite oceánico del río de la Plata para recibir grandes cargueros, o megacarriers. Un lugar que reúne las mejores condiciones de profundidad y localización podría ser banco Rouen. La navegación por todo el río Paraná (argentino y compartido) a través de barcazas de gran tonelaje, que soporten los oleajes, se hace posible sin el agregado de infraestructura adicional en tierra firme.

CAPITULO III

LA HIDROVIA PARAGUAY – PARANA

Eslabón imprescindible para alcanzar el desarrollo regional

El proyecto integracional Hidrovía Paraguay – Paraná es un programa que tiende a optimizar las condiciones para la navegación de ésta antiquísima vía de transporte por agua con obras de dragado, ensanche, profundización en bancos y pasos poco profundos, rectificación de las curvas pronunciadas que dificultan las maniobras de convoyes de barcazas, la señalización y el balizamiento en toda su extensión para permitir la navegación con un calado mínimo de 10 pies, 240 metros de eslora y 36 metros de manga. Lograr que este eje fluvial sea eficiente y competitivo, y que a la vez sea compatible con los nuevos tráficos y las modernas tecnologías de navegación, carga, descarga y manipulación de todo tipo de productos y mercaderías, con puertos interiores modernos, terminales para barcazas y grandes estaciones de transferencia fluvio – oceánicas en su tramo meridional, es el objetivo inmediato desde la óptica del transporte para reducir los tiempos de navegación y los costos de fletes y de operación portuaria. Su eficiencia tiene directa relación con la seguridad de navegar en forma continua, las 24 horas del día y en todas las épocas del año, con convoyes de barcazas por empuje el río Paraguay desde Puerto Cáceres – 2.200 kilómetros aguas arriba de Confluencia- y los 1.240 kilómetros del Paraná Argentino. Esta Hidrovía tiene una extensión de 3.442 kilómetros, desde Puerto Cáceres a Nueva Palmira. La participación de cada país es la siguiente:

Brasil.....890 km.	Paraguay 557 km.
Brasil – Bolivia 48 km.	Paraguay – Argentina 375 km
Brasil – Paraguay 332 km.	Argentina 1.240 km.

Si bien en su extenso eje se contempla un calado mínimo de 10 pies, éste tendrá mayores profundidades en nuestro territorio argentino, sobre todo si tenemos en cuenta los

importantísimos proyectos hidroeconómicos muy pronto a concretarse, como Paraná Medio (presas frontales de Santa Fe – Paraná y una o dos más, aguas arriba). Podremos establecer una hidrovía con tres **Secciones** muy diferenciadas a saber: Cáceres – Confluencia, con una distancia de 2.202 kilómetros, a 10 pies de calado como mínimo, apto para el uso de barcasas de entre 1.000 y 2.000 toneladas cada una. Confluencia – Puerto San Martín, con 820 kilómetros, asegurando un mínimo de 21 pies de calado, para buques ultramarinos de mediano porte, o bien barcasas del tipo fluvio – oceánicas de mayor capacidad de carga. Puerto San Martín – Río de la Plata, con 420 kilómetros, con 40 pies de mínimo, para embarcaciones de 60.000 toneladas, tipo Panamax. A partir del Acuerdo de Las Leñas, el 26 de Junio de 1.996, con un plan tentativo general, se preveía una inversión de casi 1.000 millones de dólares:

Obras y servicios en la vía navegable, a cargo de cada país en su tramo U\$S 240 millones;

Obras del Sistema Portuario (Equipos y Mantenimiento) U\$S 190 millones;

Flotas barcacasas, remolcadores y mantenimiento U\$S 550 millones.

En el tramo más septentrional, entre Cáceres y Corumbá, existen 700 km. con algunas dificultades, debido a que el río se presenta medranoso, muy angosto y poco profundo. Aquí hay que utilizar barcasas de poco porte y planas. Adecuar este tramo para barcasas de 1.000 toneladas, o unidades autopropulsadas de 3.000/4.000 toneladas, como las diseñadas por el capitán de ultramar Bruno Pellizetti, en zonas tipo pantanos, es un objetivo más que importante. Si se tiene en cuenta que las regiones del norte de Cáceres son las más ricas y que en este momento se está produciendo una sobreoferta importante de caña de azúcar, maderas y algodón. Apropiar esta producción sobrante y ubicarla en los mercados necesitados es la tarea a cumplir (ver Anexo Mapas N° V). Además, en Bolivia, en su departamento de Santa Cruz, se cultiva el 45 % del total de la tierra disponible para explotación agrícola y contribuye con más del 40 % de la producción agropecuaria nacional. En fibras llega al 98 %, en oleaginosas al 96 %, en tabaco al 84 %, en caña de azúcar al 78 %, en maderas al 67 % y en cereales al 48

%, aparte de centrar el mayor potencial hidrocarburífero del país, y se localizan los grandes yacimientos de hierro y manganeso – Mutún – cuyas reservas en mineral de hierro confirmadas alcanzan a las 143. 760.000 toneladas con cuya ley de 50,55 %.

Las reservas probables se estiman en otras 97.600.000 toneladas, y las prospectivas en otras 40.000.000 toneladas.

Las prioridades bolivianas son: a) mejorar las condiciones de navegabilidad del canal Tamengo, con el dragado desde puerto Aguirre hasta la desembocadura en el río Paraguay; b) el mejoramiento del ferrocarril que atraviesa Santra Cruz – Puerto Quijano, y c) la construcción de la carretera Pailón - Puerto Suarez de 560 kilómetros. Todo éstos accesos se vinculan directamente con la Hidrovía Paraguay – Paraná.

Se debe tener en cuenta que en este momento existe una importante producción ganadera (16.600.000 vacunos) y existieron planes en la década del setenta para localizar en ésta zona la principal zona ganadera del Brasil (90.000.000 de cabezas)lo que habría llevado a drenar gran parte de los pantanales y destruir el ecosistema con sus beneficiosas consecuencias de aguas abajo. Pero, ésto no tiene nada que ver con las obras para mejorar la navegación, cuyos efectos de impacto ambiental son irrelevantes. La Hidrovía Paraguay – Paraná, tiene no sólo significación económico-técnico, sino también es de enorme trascendencia geohistórica. Representa nada menos que el primer eslabón propuesto por iniciativa brasileña para alcanzar la integración física en la Cuenca del Plata y el Cono Sur y que genera un sustancial cambio geopolítico en toda la región, sobre todo entre Argentina y Brasil. La incidencia es crucial para conectar los territorios mediterráneos con una salida asegurada hacia el Atlántico, con reducciones de costos en fletes y las enormes posibilidades de transportar productos de mucho peso y volumen. Ya en 1.964, la Comisión Mixta Brasil-E.E.U.U., respecto al uso de hidrovías sudamericanas, decía “Un ejemplo de transporte fluvial en gran escala en América del Sur es el de mineral de Urucum –manganeso- en las proximidades de Corumbá, realizados

a través de 10 barcazas de 2.000 toneladas cada una, que transportan 20.000 toneladas por tren empujadas por un remolcador de 2.500 HP. El transporte se hace por las rutas Paraguay y Paraná desde el puerto de Corumbá, a través de 2.400 kilómetros al puerto uruguayo de Nueva Palmira. El convoy tiene una población de 21 personas y el viaje de ida y vuelta se hace en 32 días aproximadamente, incluyendo carga y descarga; se gastan 162 toneladas de combustible y se utilizan 6.720 horas hombre”. “La vida útil de cada convoy de este tipo es de casi 30 años y su costo es de orden de C.R. 1.200.000.000”. “Para transportar la misma carga, a la misma distancia, serían necesarios 1.000 camiones haciendo 2 viajes con una potencia total de 150.000 H.P., consumiendo 4.800 toneladas de combustibles, requiriendo 64.000 horas hombre, aparte de la infraestructura en caminos, transporte de combustibles para abastecimiento, etc”. “La vida útil de un camión es de 5 años, considerando el 50 % de las piezas repuestas”. “De esta manera, mientras un convoy de barcazas y remolcador se deprecia en 30 años, se deprecian 18.000 camiones a un precio de C.R. 90.000 millones”. “Las diferencias son por demás elocuentes”. En la reciente IX Reunión de Gobernadores Foro Crecenea-Litoral/Codesul, realizada en Resistencia, Chaco, (12/05/2.000), mandatarios de Brasil y Argentina establecieron una serie de pautas a efectos de profundizar las mejoras en las hidrovías Paraná-Paraguay y Alto Paraná. Durante las deliberaciones se remarcó que “el fenómeno de la hidrovía está llamado a tener un impacto relevante en la integración regional, en la potenciación de nuestras economías y en la concentración de espacios”. El coordinador de la Comisión de Transporte de la Bolsa de Comercio de Rosario Héctor Di Benedetti, advirtió que “es fundamental estudiar e impulsar nuevas formas de comercialización para la producción, por lo que continuaremos apoyando el desarrollo de los medios de transporte que conformen un sistema intermodal, que opere a menores costos, y que permita hacer más competitiva la producción nacional”. Para ello se elaboraron 12 puntos sobre los cuales se debe avanzar para optimizar la infraestructura existente.(Ambito Financiero, 24/05/2000).

CAPITULO IV

EJE PROFUNDO ROSARIO–OCEANO ATLANTICO–GEOESTRATEGIA DE

SALIDA AL OCEANO

En el Capítulo I, apuntamos que para asegurar una clara inserción de nuestro país en el proceso de integración geofísica, será necesario concretar una serie de pasos previos imprescindibles para alcanzar el objetivo, son los proyectos hidroeconómicos fundamentales que nos permitirán: Aceitar el proceso de concentración de terminales marítimas de ultramar para participar en el intercambio comercial de toda la extensa región mediterránea del Cono Sur. Todas estas regiones se encuentran surcadas por caudalosos ríos divergentes en sus nacientes y que se proyectan en abanico desde el Atlántico hasta el Pacífico y que convergen “centralmente” en la misma desembocadura oceánica, constituyendo el EJE PROFUNDO ROSARIO – OCEANO ATLANTICO. Regular los caudales, neutralizando las crecidas que generan depredaciones de todo tipo, vinculando las cuencas de los ríos Paraná y Uruguay para compensar las crecidas y estiajes en un gran sub-sistema en la provincia de Corrientes, formando el EJE ALTO PARANA – GRAN LAGO IBERA – URUGUAY. La futura comunicación alternativa transversal a través de las hidrovías platenses con el sistema andino en el continente occidental –norte para la Argentina y Chile y sur para Bolivia formando el corredor bioceánico fluvial-terrestre con salida a los puertos chilenos-peruanos del Pacífico, conformando el EJE FLUVIAL MULTIPLE RIO BERMEJO. De éstos 3 parámetros fundamentales que deberían desarrollarse, el de mayor significación económica-geopolítica es, sin dudas, el que se vincula con el extenso tramo de 575 km., de aguas profundas, y con vinculación fluvio-oceánica, comprendida entre el polo de crecimiento portuario Puerto San Martín –Rosario y el Océano Atlántico. Es justamente en este eje de aguas profundas donde se debe realizar el mayor esfuerzo en lo inmediato a efectos de mantener el calado mínimo

uniforme de 40 pies, para que el transporte lo realicen los buques ultramarinos con carga completa y durante todos los días del año, las 24 horas del día. Es el tramo menos oneroso y más fácil de llevar adelante debido a que al hacer más eficiente el transporte fluvial (reduciendo sobre costos, falsos fletes y servicios de practica), comparado con las ineficiencias y la falta de mantenimiento del transporte terrestre, logrando recuperar más rápidamente la inversión realizada. Si se lograra la autonomía del “sistema operativo del río de la Plata” sin tener que pagar la pesada servidumbre con relación a otros puertos, sería muy importante, sobre todo por la reducción de costos del orden del 35 % que esto representaría.

Ya se han alcanzado los 32 pies de calado y han concluido las tareas de señalización y balizamiento en todo el tramo Puerto San Martín – Rosario. Los anuncios oficiales determinan un próximo calado de 36 pies, aparte de las mejoras previstas en el tramo Santa Fe - Clorinda – Asunción y Alto Paraná. Este eje fluvial de 575 kilómetros (desde Pontón Recalada hasta Puerto San Martín), tiene dos tramos fundamentales: río de la Plata con el canal Emilio Mitre y el Paraná Inferior (y éste último con 2 sub-tramos Paraná de las Palmas o Paraná Guazú, y el Paraná Inferior aguas arriba, y hasta Puerto San Martín. Si se quiere lograr un óptimo SISTEMA OPERATIVO DEL PLATA, se deben resolver a la mayor brevedad posible, algunos inconvenientes inherentes al mejoramiento de las profundidades, rectificación o atenuación de ciertas curvas, señalización e infraestructura portuaria necesaria. Estos problemas se pueden resumir en el siguiente detalle: Entre Puerto San Martín y Paraná de las Palmas, existen 9 pasos críticos en los que la navegación profunda, se dificulta un poco. Ellos son: Los Ratones, Abajo Las Hermanas, Las Hermanas, Tonelero, Isla Nueva, Abajo Yaguarón, Isla Paraguayo y Alvear. Las profundidades promedio en éstos pasos son de entre 20 (en dos pasos) y 24 pies (en el resto). A pesar de que en el tramo que une el río de la Plata- Canal Emilio Mitre con el Paraná, aguas arriba de su confluencia con el Guazú existen muy buenas profundidades (mayores a los 50 pies) y los barcos tipo Panamax, con 230 metros de

eslora operan sin mayores problemas, existen sectores (en el tramo de vinculación con el canal Emilio Mitre se encuentra la zona de bifurcación del canal Honda) con grandes ráfagas de viento, que complican enormemente la navegación de lanchones por empuje que bajan desde el Mato Grosso, o el Alto Paraná. Para resolver estos problemas, actualmente se desarman los convoyes en el canal Honda y se lo fraccionan para que puedan llegar al puerto de Buenos Aires, por supuesto, con mayores costos y sensibles pérdidas de tiempo. Este problema se resolvería si se dragara profundamente el Paraná Inferior. Lo ideal sería que los convoyes de barcas tengan su terminal aguas arriba de la bifurcación Paraná de las Palmas – Paraná Guazú, transfiriendo la carga directamente a los barcos ultramarinos. Lo que hace realmente prioritario a las obras de la zona del Paraná de las Palmas, es la ubicación en este tramo de puertos importantes como Zárate, Campana, Baradero y otros. Ya ubicados en el río de la Plata, nos encontramos con el canal Emilio Mitre, que nace en el canal de acceso al puerto de Buenos Aires y se vincula con el Paraná de las Palmas. Lleva ese nombre, por ser el ingeniero Emilio Mitre quien elaboró el proyecto de ley que fuera sancionado a efectos de construir en tierra firme a lo largo de toda la costa bonaerense, entre el puerto de la Capital y el río Luján. A comienzo de la década de 1.970 se efectuaron las primeras obras de dragado, defensa de taludes, rectificaciones de cursos de agua y el encauzamiento en la zona del Delta del canal Emilio Mitre, a efectos de lograr 32 pies de calado, entre el km. 12 del canal de acceso y el km. 54,6 en el comienzo del Paraná de las Palmas. A pesar de la falta de mantenimiento de la última década que llevó el calado a los 28 pies aproximadamente y de las crecidas periódicas que provocan problemas de colmatación, se pudo utilizar la alternativa del uso del canal Martín García para el acceso al río Paraná, aún teniendo éste fondo rocoso y un calado de 24 pies. Pero a partir del año 1.999, luego de dos años de arduos trabajos, quedó inaugurado el nuevo Canal Martín García con 32 pies de calado que permite una nueva alternativa para la salida oceánica del Paraná, utilizando el brazo del Paraná Guazú. Este

brazo tiene la ventaja de tener no solo una profundidad natural, sino que además se evita las curvas pronunciadas del Paraná de las Palmas y el escollo del Canal Emilio Mitre para buques que requieren mas de 32 pies de profundidad. El tramo que va desde el acceso al océano y hasta los canales de Acceso al puerto de Buenos Aires, de aproximadamente 180 kilómetros, es determinante para el calado operativo de los buques ultramarinos. Los 40 pies apuntados son necesarios para evitar sobrecostos y falsos fletes, sobre todo en los barcos que transportan minerales. Por otro lado se plantea la posibilidad de construir un nuevo canal de acceso en el río de la Plata. El mismo comenzaría en el límite oceánico, Zona Bravo, y tendría un recorrido más cercano a la costa bonaerense que el actual Canal Intermedio-Punta Indio, que termina en Pontón Recalada frente a Montevideo, y seguiría la línea de vaguada o thalweg (que es por donde se desplaza el sentido de la corriente) a efectos de aprovechar las máximas profundidades naturales. Luego de la firma del Tratado de Límites del Río de la Plata con el Uruguay, el 19 de Noviembre de 1.973, se vuelve improductivo que el canal de acceso en el río de la Plata atravesase la línea de la corriente, con la consiguiente formación de bancos que lleva a necesitar un permanente dragado. El tratado establece una franja de jurisdicción que resulta exclusiva en el sector adyacente a cada rivera de 7 millas marinas (más o menos 13 kilómetros) entre el límite exterior del río y una recta imaginaria que une Colonia con Punta Lara. Aguas arriba, hasta el paralelo de Punta Gorda (Diamante – Entre Ríos), el ancho se reduce a dos millas marinas (pues allí comienza el Delta). El resto del río es de “uso común”. El tratado estipula que el control y jurisdicción de los canales navegables corresponderá al país que lo construya, mantenga y administre. Por último, cabe acotar que en el proceso de integración con el Uruguay se impone definitivamente construir en común el canal navegable de acceso oceánico y el canal Martín García Oeste.

CONCLUSION FINAL

El desarrollo del Modelo Hidroeconómico de aprovechamientos múltiples con sus ejes geoestratégicos principales y secundarios, a efectos de lograr que nuestro país pueda encarar con éxito los desafíos del proceso integracionista dentro del mercado del Cono Sur, generará el espacio plurinacional esperado para aplicar la infraestructura múltiple viabilizando así el desarrollo acelerado y sostenido de toda la región.

La ubicación geoestratégica de nuestro país nos brinda la posibilidad natural de dominar y controlar la desembocadura oceánica en el río de la Plata, centro geopolítico indiscutido de convergencia de los caudalosos ríos que escurren por los 3.200.000 km² del interior continental del Cono Sur. Divergentes en sus nacientes, estas cuencas hídricas conforman un vastísimo abanico, desde las proximidades del litoral Atlántico brasileño, hasta las estribaciones de la cordillera andina con sus numerosos “pasos” de vinculación con el Pacífico, en la zona de la “Franja Tropicana”.

Los ejes geoestratégicos mencionados persiguen optimizar las condiciones de navegación interior, erigiendo en todo el espacio platense, el Gran Litoral Fluvial Argentino, vinculando no sólo las actuales sino también las futuras hidrovías regionales.

Para llevar a cabo esta empresa es fundamental que los distintos tramos fluviales (desde el Paraná Inferior-río de la Plata-Océano Atlántico, Paraná Medio, Alto Paraná, Gran Lago Iberá vinculado a Yacyretá y Garabí, río Paraguay y canales de usos múltiples del Bermejo) se fundan en un sistema único.

Con ejes navegables maximizados y sin obstáculos naturales ni presas mal proyectadas, se podrá uniformar la continuidad de los corredores del transporte fluvial.

Las distintas obras hidroeconómicas para desarrollar ejes navegables, tienen una magnitud mucho menor que los emprendimientos de maximización de la producción hidroeléctrica que requieren presas más elevadas para ganar salto. Los desmedidos daños ecológicos en ríos de

llanura para conseguir grandes volúmenes de energía hidroeléctrica no se justifica en nuestro país que prácticamente no tiene apremios, ni lo tendrá en las próximas 3 o 4 décadas. Además de contar con otras fuentes de energía como el gas, energía eólica, minerales uraníferos, tecnología nuclear, grandes desniveles de mareas en la costa patagónica para centrales mareomotrices, y ríos más adecuados para obtener hidroelectricidad. Estoy convencido que en el sector argentino de la cuenca del Plata, la energía sólo debe ser un beneficio complementario de la navegación, neutralizando crecidas extraordinarias y depredatorias, y no erigirse como un fin en sí mismo. O sea que el impacto ambiental negativo de represas y obras adicionales construidas con el objetivo de mejorar el transporte fluvial es mucho menor que el beneficio social por la bajísima polución en relación a los otros medios terrestres. Así lo demuestran numerosos estudios comparativos de impacto ambiental en grandes cuencas mundiales con intenso tráfico fluvial. Pero, para evaluar en forma correcta el costo-beneficio de esos aprovechamientos, es oportuno agregar la utilidad originada por la producción hidroeléctrica -energía pura y renovable- obtenida como objetivo complementario en presas de propósitos múltiples. Las distintas hidrovías vinculadas deben coordinarse y complementarse con los otros medios de transporte, ya que los ejes fluviales son un excelente marco para la organización territorial platense, pero no representa a todo el espectro de intereses de los distintos actores que quieren ser protagonistas en el proceso de integración multinacional.

Casi en todos los países de latinoamérica existe una lamentable desproporción en la utilización de los distintos medios de transporte de cargas. Basta con observar las cifras de los últimos cincuenta años, en donde el transporte por camión, que es el mas oneroso de todos, representa el 92 % del total, generando las consecuentes deseconomías de escala al sector productivo. Actualmente, con una aparente toma de conciencia de nuestros gobernantes, se está utilizando cada vez mas el contenedor y el transporte intermodal, que permite el traslado de la carga puerta a puerta con un solo responsable de la operación. Esto requiere, por

supuesto, de una muy buena complementación entre el camión, el ferrocarril, el puerto y el medio fluvial o marítimo. Ya lo decía muy claramente Helio Jaguaribe en Río de Janeiro en el Seminario “Escenarios Estratégicos de la Integración en el umbral del siglo XXI”(10). “El Mercosur es el pasaporte a la historia que los países sudamericanos tienen a mano para entrar al próximo siglo en condiciones de preservar su libertad de decisión y competir con las naciones más desarrolladas”. Ya se ha mencionado que existen 5 razones fundamentales que convierten al Mercosur en una propuesta más que conveniente: a) la tendencia mundial a la regionalización y el interés nacional; b) la integración física y la “interiorización del desarrollo”; c) nuestra realidad geográfica y económica del mediterráneo continental; d) la seguridad común regional y e) la integración y la histórica vocación continental que siempre tuvo nuestro país. El desarrollo selectivo de los sectores más competitivos de cada socio, permitirá acrecentar “el bien común regional” de nuestra sudamericana “comunidad de intereses nacionales”. Convertir al Brasil en el protagonista del transporte terrestre, por su ventajosa situación geográfica con menores distancias hasta los puertos marítimos de aguas más profundas, y convertir a la Argentina en el gran protagonista del transporte masivo por aguas interiores a largas distancias, por contar con anchos tramos de llanura con los mayores caudales de los ríos platenses y que radialmente escurren hacia el centro geo-fluvial de la desembocadura oceánica localizada en su territorio, no significa entablar una pugna por falsas supremacías excluyentes y satelizadoras al estilo de épocas ya superadas.

De esta manera, muchos productos elaborados o perecederos del norte argentino, Brasil, Bolivia y Paraguay, tendrán los “corredores terrestres” rápidos y competitivos que permitirá la salida hacia los mercados internacionales, aprovechando el Atlántico brasileño. Y muchos productos primarios, no perecederos, a granel, como azúcar, granos, ganado en pie, maderas, minerales y sus concentrados, combustibles de subida y cargas masivas de Mato Grosso, Rondonia, Santa Cruz de la Sierra o Paraguay, tendrán sus inmejorables posibilidades

competitivas en el comercio internacional con el transporte por agua, que converge en el sistema portuario del Paraná Inferior-río de la Plata. También se dijo que una tonelada de granos producida en la zona del Alto Paraguay, con precio de venta de 150 dólares la tonelada, no puede soportar un flete de 100/120 dólares en camión, aunque arribe a puerto en 48 horas; pero si será compatible con un flete de 30/40 dólares en barcazas, aunque tarde 8 o 10 días para llegar al puerto de embarque.

En un corto plazo, el equilibrio geoeconómico-estratégico con el Brasil será posible lograrlo en la región con el aprovechamiento correcto de los recursos y factores que más nos favorecen. Y si bien el Brasil liderará en lo inmediato la INTEGRACION ECONOMICA, a la Argentina le corresponderá liderar la INTEGRACION FISICA, con una organización fluvio-espacial de extraordinaria aptitud económica-técnica.

Argentina, atento a su centripetismo geofluvial rioplatense, y dados los inigualados recursos hídricos en la baja y media cuenca del sistema hídrico, se ubica con inmejorables ventajas comparativas para optimizar la organización de su espacio geoeconómico, con extensos y vinculados ejes navegables, profundos y semi profundos.

La propuesta ante este fenómeno irreversible, es aprovechar las grandes ventajas, en menores costos y tiempos de viaje, para una gran cantidad de cargas a través de un sistema portuario fluvio-oceánico profundo con decenas de terminales especializadas y multipropósitos en cientos de kilómetros entre Puerto San Martín y el océano. Aprovechar también, el polo de crecimiento fabril a través del mejor utilización de materias e insumos del interior mediterráneo (por ejemplo el complejo sojero de Puerto San Martín, que es uno de los más importantes del mundo); coordinar ejes fluviales con ejes geoeconómicos (como por ejemplo el corredor Bermejo-vinculación con el Pacífico, a través del Paraná en sus distintos tramos , haciendo un total de más de 2.000 km.); y reactivar definitivamente la industria naval, construyendo barcos, barcazas, remolcadores, etc.

La HIDROVIA PARAGUAY – PARANA, es el primer proyecto de integración fluvial con connotaciones geohistóricas importantes, acordado por los integrantes de la Cuenca del Plata. Con ella se eliminaron las tradicionales confrontaciones entre países del Cono Sur, cediendo paso a países con mayor grado de sensatez y de madurez, entendiendo que existe una “realidad geográfica” , dada por los extensos ríos navegables que ingresan hasta el corazón mismo de los territorios mediterráneos con tierras fértiles y recursos naturales inexplorados, y por otro lado existe la “realidad económica” que se genera a partir de un dinámico proceso de desarrollo que crea un sostenido incremento productivo, abriendo un camino para la imprescindible integración y complementación regional.

La eficiencia del EJE FLUVIO-OCEANICO PUERTO SAN MARTIN-OCEANO ATLANTICO, a partir del uso de modernas terminales de transferencia en sus 575 kilómetros, permitirá que nuestro país sea protagonista en este proyecto hegemónico integrador a través de éste “corredor de tráfico” localizado al norte del río de la Plata.

Con la puesta en marcha de este ambicioso proyecto, se concretará la gran aspiración de los argentinos que vivimos en el interior del país, o sea lograr terminal con la hegemonía del puerto único y con esto, el “centralismo” de Buenos Aires. El Alto Paraná, como subsistema, prolongando el eje semiprofundo del Paraná Medio, se debe compatibilizar con los otros ejes navegables de la región.

Necesitamos políticas macroeconómicas sólidas y estables que aseguren reglas claras, tanto para dentro de cada país, como para el conjunto del mercado común del Cono Sur. Hay que tener la capacidad de atreverse. Si hay convergencia macroeconómica, seremos mas serios y podremos consolidar la unidad aprovechando aún más las ventajas comparativas que tenemos disponibles para su explotación.

NOTAS Y BIBLIOGRAFIA:

- (1) Nicolás Boscovich “Estrategias para la integración regional” Ed.Ciudad Argentina. 1999.
- (2) La Nación, 10 de Junio de 1.996, pag. 12.
- (3) Existen 3 Ejes estratégicos: a) Eje profundo: Puerto San Martín – Océano Atlántico; b) Eje de vinculación: Alto Paraná – Lago Iberá – río Uruguay; y c) Eje transversal del Bermejo (ver Anexo Mapas, N° 1).
- (4) Según el ingeniero Jorge Sanguinetti, ex Ministro de Transportes y Obras del Uruguay, en una de las primeras reuniones para formalizar el tratado sobre ésta hidrovía.
- (5) Geopolítica N° 47 – Año 1.992.
- (6) Theresinha de Castro, en su libro “Los países del Atlántico Sur – Geopolítica de la Cuenca del Plata”. Dice, refiriéndose a la etapa colonial: “La ubicación de Buenos Aires confirmaba que cuando las corrientes fluviales como los ríos Paraguay, Paraná y Uruguay, divergentes en sus nacientes, convergen hacia el sur en una única dirección – caso específico del Plata – conforman un centro geopolítico común”. “En esas condiciones, Buenos Aires se mantuvo siempre dentro del centripetismo geopolítico en el comando de un núcleo colonial común, dentro del fenómeno natural de unificar el conjunto, con el fin de mezclar los intereses complementarios de cada uno de los ejes fluviales”.
- (7) Robert Fogel, premio novel de economía, dijo en una reciente visita a nuestro país: “ El auge de la industria norteamericana está asociada directamente a un transporte muy barato por los ríos”. “La inmensa mayoría del transporte de granos (mas del 80 %) de toda la producción de la gran zona cerealera se hizo y se hace por agua”.
- (8) La cuenca del Plata es la quinta del mundo en superficie, con sus 3.200.000 km², con un caudal medio de 21.000 m³/seg., que representa el 4,5 % de la disponibilidad mundial de agua dulce (ver anexo gráficos N° 2).
- (9) Octubre de 1.988.

XIII CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN
CIENCIAS ECONOMICAS

SAN CARLOS DE BARILOCHE – PROVINCIA DE RIO NEGRO

25 A 28 DE OCTUBRE DE 2000

AREA: VI: SECTOR PUBLICO

**TEMA: 6.4: APORTES PARA EL DISEÑO DE UN MODELO DE
ESTADO EFICIENTE.**

TITULO DEL TRABAJO:

LA OTRA CARA DE LA MONEDA.

DATOS DEL AUTOR:

APELLIDO Y NOMBRE: Dr. LENARDON, FERNANDO ROBERTO

DOMICILIO: José Rodó N° 450. Paraná. Entre Ríos.

TELEFONOS: PARTICULAR: 0343 – 4352533

PROFESIONAL: 0343 – 4353061 (y fax).

E-MAIL: flenardon@gamma.com.ar

CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONOMICAS DE ENTRE RIOS

XIII CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN
CIENCIAS ECONOMICAS

SAN CARLOS DE BARILOCHE – PROVINCIA DE RIO NEGRO

25 A 28 DE OCTUBRE DE 2000

AREA: VI: SECTOR PUBLICO

**TEMA: 6.4: APORTES PARA EL DISEÑO DE UN MODELO DE
ESTADO EFICIENTE.**

TITULO DEL TRABAJO:

LA OTRA CARA DE LA MONEDA.

INDICE:

	PAGINA Nº

INDICE	3
RESUMEN	4
INTRODUCCION	6
MUNICIPIO – MUNICIPALIDAD	8
DIAGNOSTICO	10
CONTROL DE LOS MUNICIPIOS	13
LIMITACIONES DE LOS ORGANOS DE CONTROL	15
NECESIDAD DE UN NUEVO ENFOQUE EN LAS TAREAS DE	17
CONTROL	
AUDITORIA INTEGRAL	19
MEJOR USO DEL CONTROL INTERNO	21
EL NUEVO CONTROL EXTERNO	24
FACULTADES NECESARIAS	25
PARTICIPACION CIUDADANA	27
CONCLUSION	29
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	32
OTRA BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	33

RESUMEN

El objeto de este trabajo es aportar algunas ideas sobre uno de los caminos a seguir para hacer eficiente al Estado.

Al discurrir sobre este concepto normalmente se piensa en temas tales como política financiera, equilibrio fiscal, deuda pública o más específicamente, en sus componentes, el gasto público y los recursos con que se financian.

Es probable que se definan en este Congreso numerosas alternativas para, vía incidencia sobre esas variables, alcanzar el objetivo planteado en esta área temática.

Por eso, este trabajo propone otra visión; otro accionar que, sin llegar a estar incorporado en la conciencia colectiva como directamente relacionado con la gestión propiamente dicha del Estado, no deja de ser un factor determinante para obtener una administración pública eficiente.

Ese instrumento es el **“Control”**, censor y retroalimentador de todo sistema y que, sobre todo en el área oficial, por el manejo de los fondos del Pueblo, adquiere una trascendencia crítica que, lamentablemente, muchas veces solo queda en la teoría.

Este análisis comenzará por un rápido paneo sobre el gobierno nacional, pasando por las jurisdicciones provinciales, para detenerse en las Municipalidades.

En Argentina, desde la sanción de la ley nacional de Administración Financiera y su traslación a la mayoría de las provincias, se viene imponiendo la necesidad de evaluar la actividad de los administradores con los parámetros de las **“3 E”**: ***eficiencia, eficacia y economía***, a las que, creo, resulta impostergable adicionarles las “E” de ***ecología y ética***.

Aquí se introduce la postura de que esos requerimientos deben trasladarse también a las Municipalidades, por cuanto éstas constituyen entes perfectamente diferenciados y con suficiente autarquía en su organización, haciéndose sumamente

importante mejorar su accionar por cuanto sus “resultados” inciden en los de la Hacienda Pública provincial y nacional.

En línea con la idea anteriormente expuesta, se requiere que los Entes de Control deben ser adecuados y adecuarse (en la medida de sus recursos legales y económicos) para poder encarar la ***Auditoría Integral***.

Además, y necesariamente, la tarea de los órganos de control debe medirse con los mismos indicadores, para lo cual se hace necesario una mejor organización y coordinación ínter e intra control.

Por último, se relacionarán también con el otro título del área, la “participación ciudadana”. No en la etapa primera de la gestión administrativa del Estado, como es el Presupuesto, sino en la última, el control de su ejecución.

Todo ello, partiendo de la creencia de que un control más eficiente redundará indudablemente en un Estado eficiente.

Ese el norte propuesto.

INTRODUCCION

La Nación Argentina adoptó para su gobierno la forma representativa republicana y federal, según reza el art. 1° de la Constitución Nacional.

En cierta forma, esa estructura, determinada en 1853 y respetada a través de las sucesivas modificaciones (incluida la de 1994), constituye una adaptación vernácula del modelo estadounidense, con la diferencia de que en Argentina las Provincias (los Estados) son consideradas autónomas pero, al unirse, transfieren al Gobierno Nacional las funciones y facultades de representación en el ámbito internacional y de legislación y reglamentación de todas las materias inherentes a las relaciones interprovinciales. Entre ellas, se pueden mencionar como ejemplo: legislar en materia aduanera; contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación; adoptar un sistema uniforme de pesos y medidas para todo el país; reglamentar la libre navegación de los ríos interiores, habilitar los puertos que considere convenientes y crear o suprimir aduanas; dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería, de Trabajo y Seguridad Social; reglar el comercio exterior con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí; arreglar y establecer los correos generales de la Nación; arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación, fijar los de las provincias, crear otras nuevas; firmar tratados con las demás naciones y con las organizaciones internacionales; etc.

Además, la Constitución Nacional establece atributos que son inherentes a las Provincias pero que la Nación puede asumir en casos de crisis o necesidad. Estos son, entre otros: imponer contribuciones directas, por tiempo determinado y proporcionalmente iguales, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan; disponer la intervención federal a una provincia y revocar esa intervención.

No obstante, y reconociendo que las facultades son originarias de los gobiernos provinciales, reserva a ellos la atribución de dictarse su Constitución Provincial y organizar sus propias instituciones siempre, claro, dentro de las formas acordadas en la norma superior.

Expresamente, y ya acercándonos al tema que nos interesa, dice el art. 5° de la Carta Magna:

“Cada Provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, **su régimen municipal** y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.” (1)

Estas Jurisdicciones provinciales están compuestas, a su vez, por Municipios, que constituyen la organización con ciertas posibilidades de gobierno más pequeña en el cuadro institucional creado por la Constitución de la República Argentina.

Como vemos más arriba, la misma estructura nacional prevé su conformación y le brinda garantías. Es más, le impone a las provincias, como una de las condiciones para afianzar su autonomía, el aseguramiento del “régimen municipal” en su ámbito territorial.

Acto seguido, deja al arbitrio del poder autonómico provincial la organización del gobierno local y es por eso que las distintas provincias establecieron de manera disímil el régimen municipal, especialmente en lo que se refiere a reconocimiento de grados de

autonomía o sujetándolos a una regulación centralizadora compatible con un concepto meramente autarquista del Municipio.

La nota característica más general de esta variedad lo constituye, quizás, la facultad para darse su propia carta orgánica que confieren a los Municipios las Constituciones provinciales reformadas. La “dosificación” constituye otra fuente de diversidad en el tratamiento de la materia por parte del derecho público provincial.

Es decir que, en la República Argentina, la cuestión municipal es de exclusivo resorte de las provincias. (2)

MUNICIPIO - MUNICIPALIDAD

Llegados a este punto, resulta conveniente efectuar una sucinta caracterización de los términos Municipio y Municipalidad.

Antes que nada, debe aclararse que en el presente trabajo se utilizan indistintamente las palabras Municipio y Municipalidad, a pesar de que no tienen un sentido idéntico. El concepto ***Municipalidad***, estrictamente definido, constituye el ***gobierno ejecutivo de una ciudad***.

No obstante, he recurrido a esa solución a los efectos de evitar demasiadas repeticiones de términos. En otras circunstancias y por la misma razón, también se empleará la palabra Comuna.

Dice Bielsa que ***el Municipio es la unidad administrativa más simple y bien podría considerársele como la célula del Estado. (3)***

En tanto, dice Antonio María Hernández (h), que ***es la sociedad organizada políticamente, en una extensión determinada, con necesarias relaciones de vecindad, sobre una base de capacidad económica, para satisfacer los gastos del gobierno propio y con personalidad jurídica estatal. (4)***

Estas definiciones muestran, a mi criterio, características propias de todas las organizaciones municipales: vecindad, localización, totalidad e integración.

Para acercarnos a una visión local, a una aproximación de la realidad de Argentina, agregaré a esa definición parámetros basados, sobre todo, en el derecho positivo vigente en nuestras provincias.

Entre las principales atribuciones, encontramos las siguientes:

- Cuerpo electoral propio;
- Autoridades electivas propias;
- Competencia territorial;
- Recursos propios;
- Personalidad jurídica;
- Capacidad normativizadora;
- Capacidad de imposición;
- Capacidad de ejecución. **(5)**

Como puede verse, en la Argentina son amplias las atribuciones que las Provincias le conceden a sus regímenes municipales, una vez que se las ha creado y se les ha definido su marco jurídico general.

Se dice normalmente que la NACION es soberana, las PROVINCIAS son autónomas y los MUNICIPIOS son autárquicos. Esta es, en resumen simplificado, la estructura jurisdiccional argentina.

DIAGNOSTICO

Llegados a este punto, debe describirse la situación imperante en las administraciones, es decir, el objeto sobre el que deber actuarse para lograr el objetivo planteado, cual es el de lograr la eficiencia del modelo.

Para ello, es preciso establecer una “bisagra” temporal, un antes y un después.

El hecho revolucionario (por así llamarlo), al menos teóricamente hablando, fue el dictado de la Ley de Administración Financiera.

Si bien se ha hablado ya mucho de ella, es útil ver el diagnóstico que, sobre el conjunto de la Administración Pública hacían las autoridades nacionales antes de su dictado.

“La situación global de la Administración Financiera del Gobierno Nacional en junio de 1989, puede resumirse de la siguiente manera:

- El presupuesto público no era utilizado como instrumento de fijación de políticas y de asignación de recursos. No existía la administración presupuestaria.

- No existían normas que regularan el crédito público ni una organización que lo administrase.

- La Tesorería Nacional cumplía funciones de administración de una caja pagadora sin vincularse con los aspectos monetarios y financieros del Sector Público Nacional.

- La actividad contable central no había integrado adecuadamente a las distintas ramas que la conforman y solo brindaba información para posibilitar el control legal del uso de los recursos y para la elaboración de la Cuenta General del Ejercicio. El sistema no generaba información oportuna y confiable sobre la gestión financiera pública, lo que originó el desarrollo de metodologías ad-hoc producto de los requerimientos de las autoridades responsables de administrar las finanzas públicas nacionales.

- Se desconocía el monto de los activos públicos y de los pasivos reales y contingentes.

- El sistema estaba regulado por una Ley de Contabilidad desactualizada en su concepción y que no respondía a la tecnología administrativa actual ni a la dinámica del proceso público, por lo que en los hechos fue complementada con una profusión de normas... que hicieron absolutamente engorrosa e ineficiente la tarea de tratar de conocer la normativa vigente en el área.

- Se descuidó la capacitación permanente de los recursos humanos de este sector institucional.

- El equipamiento del área, sobre todo en equipos informáticos, era insuficiente y estaba desintegrado en lo que hace a sistemas y desactualizado en lo que respecta a equipos.”

(6)

Creo que este cuadro de situación se daba también, en mayor o menor medida, en casi todas nuestras Provincias, las que veían, impotentes, como el paso del tiempo iba agravando su situación.

Ello fue, precisamente, lo que llevó a las autoridades a intentar un profundo cambio a través del Programa de Reforma de la Administración Financiera (que sirvió de impulso para todas las iniciativas provinciales), el que tenía por objetivos básicos:

- “- Lograr que la gestión del área se realice con economicidad, eficiencia y efectividad;
- generar información oportuna y confiable para la toma de decisiones;
- interrelacionar los sistemas de administración financiera con los de control interno y externo con la finalidad de facilitar la eficacia de éstos;
- realizar la gestión de los recursos públicos en un marco de absoluta transparencia.

El programa, como parte de la reforma administrativa del Estado, intentaba contribuir a lograr una Administración Pública con capacidad para instrumentar eficientemente las decisiones del poder político, así como funcionarios públicos capacitados, orgullosos de su actividad y comprometidos con la tarea de alcanzar el bienestar general de nuestra sociedad”.(7)

Este proceso se viene desarrollando desde hace algunos años a nivel nacional y en muchas provincias; aunque los objetivos planteados no se han dado en la medida esperada.

En tanto, los Municipios no han avanzado en ese camino, salvo honrosas excepciones.

Allí está una de las claves por las cuales estos Entes han caído en las profundas crisis en que se encuentran.

Sin intenciones de profundizar en este tema, debo decir que ingresar en el camino propuesto por la Ley de Administración Financiera, es decir, el logro de las “3 E” (o las “5 E”), la racionalización de la gestión administrativa, la conciencia gerencial de los funcionarios políticos, debe ser un seguro paso hacia la consecución de un Estado eficiente.

En este trabajo, en tanto, nos ocuparemos de solo un aspecto del cambio, que bien podría presentarse como *“la otra cara de la moneda”*, el control de las actividades estatales.

CONTROL DE LOS MUNICIPIOS

Ya llegando al tema central que nos ocupa, se puede observar que en el listado de características del punto “Municipio – Municipalidad”, no aparece la posibilidad de que los entes municipales efectúen su propio control externo. Esto es así en la mayoría de las provincias argentinas, que han preferido mantener en su órbita la facultad de verificar la gestión comunal.

Allí aparecen los Tribunales de Cuentas provinciales, que tienen entre sus funciones la de aprobar o desaprobado la percepción e inversión de caudales públicos, hechas por todos los funcionarios y administradores de la Provincia y de las Municipalidades.

Al margen de cualquier discusión respecto a la conveniencia o no de la dependencia de los órganos de control externo con relación a las autoridades auditadas, debemos decir que esa posición es el reflejo de una mayoritaria adopción a nivel provincias de la Argentina e, incluso hasta hace pocos años, de la misma Nación.

Esta preferencia se debe a que los constituyentes entendieron que, al margen de las seguridades propias que la división de poderes trae consigo, debía preverse un mecanismo idóneo que resultara la “garantía última” de la que dispusieran los Pueblos para preservar su Hacienda.

Este ente debía resultar, a la vez, el contrapeso de los tres poderes. Para ese fin, se hacía necesario que se le dotara de independencia con respecto a estos. Entiéndase bien, independencia para investigar, para realizar su trabajo de control sin injerencias de nadie y menos de sus controlados.

Así, cuanto más autonomía se le otorgaba a las jurisdicciones menores de las Provincias (los Municipios) y cuanto más funciones ejercían, mayor era la necesidad de que contaran con un órgano de control externo que velara por la correcta administración del erario público.

Con esa idea, podrá sostenerse que existen otras formas de asegurar la independencia de criterio del ente fiscalizador externo respecto al Ente controlado. Esas soluciones son las que se aplican, como ya dije, en algunas pocas provincias argentinas, pudiéndose agregar ejemplos de otros países de los que nos resulta más cercano el caso de

España. Sin embargo, como es mi intención esbozar la realidad nacional, me abocaré a la descripción de la situación más común en nuestras latitudes.

Vale la pena decir que aquí el control interno generalmente se reservó a las Contadurías Municipales, quienes, además de efectuar las tareas de registro también se encargan del control concomitante. Esta tarea, se limita al control de legalidad, es decir a la verificación del cumplimiento de la normativa aplicable a cada acción.

Como su poder de censura del acto es relativo, ya que sus observaciones pueden ser no tenidas en cuenta por el Ejecutivo, se prevé normalmente que estos casos de “insistencia” del poder administrador deben comunicarse inmediatamente al Tribunal de Cuentas que, como órgano de control externo, tiene facultades para actuar y sancionar en caso de inobservancia de las normas, siempre en carácter ex post.

LIMITACIONES DE LOS ORGANOS DE CONTROL

Los Tribunales de Cuentas de Argentina se han caracterizado por aplicar sistemas de control asociados casi exclusivamente a la rendición de cuentas de los fondos ingresados y egresados en el año fiscal. Dichos sistemas, a su vez, orientados a aspectos formales, legales, contables, numéricos y documentales.

A través del tiempo se pasó del control “en el Tribunal” hasta el control “*in situ*”, con etapas intermedias de modalidades “mixtas”, pero siempre enfocado el control hacia los aspectos mencionados. **(8)**

Este control se tomó como objetivo principal y casi excluyente hasta hace poco tiempo, cuando los “aires” de la Reforma del Estado (a nivel Nacional y después provincial), hicieron palpable la necesidad de ir más allá en las metas de la fiscalización.

Es que al incorporarse como objetivo de la administración el logro de las “3 E” (la Ley de Administración Financiera hace hincapié en la eficacia, la eficiencia y la economía de la gestión, soslayando el resto de las “E”: ecología y ética, que creo imperativo incluir en las metas), el control debe seguir los mismos pasos en su análisis e, incluso, analizar su propia tarea bajo esos parámetros.

Además, el control del Tribunal de Cuentas sobre las Municipalidades tiene una limitación que podríamos llamar geográfica, como es el hecho que, dada la cantidad de entes a auditar y las distancias existentes con la mayoría de ellos, las posibilidades de “visitarlos” se reducen generalmente a una o dos veces en el año, a lo sumo.

Este hecho, sumado a la escasa relación que se mantiene con el control interno de la Municipalidad, complica la actividad del Tribunal limitando necesariamente las tareas al control tradicional. Es que, contando con tan poco tiempo y recursos, la Auditoría ha de “contentarse” con el control formal que citamos en el primer párrafo de este apartado.

Debe necesariamente decirse aquí que, en general, la figura del Contador Municipal no ha sido lo suficientemente aprovechada tampoco por las autoridades municipales, que limitan a su profesional a las tareas de mero registro de las operaciones y, a veces, ni siquiera permiten que realice como corresponde el control de la documental como paso previo a la autorización del gasto.

La suma de estas circunstancias provoca que, en la mayoría de las provincias argentinas, sean los mismos órganos de control externo los que propicien una reforma de su carta orgánica, propendiendo a la incorporación de las facultades del control de gestión.

Este hecho, ya resuelto en el ámbito nacional (aunque allí esa facultad se trocó por la pérdida de otras inescindibles de un control externo eficiente, según mi criterio, como lo son la independencia y la jurisdicción) que de por sí es positivo, resulta a esta altura insuficiente puesto que debe pensarse ya en la necesidad imperiosa de incorporar la noción de la auditoría integral.

NECESIDAD DE UN NUEVO ENFOQUE EN LAS TAREAS DE CONTROL

El arte de gobernar está cambiando. Los gobiernos y sus administradores deberán desarrollar la capacidad de manejarse con los cambios, así como también con el cada vez mayor escrutinio por parte de los medios y de los grupos de interés especiales.

La administración eficiente y efectiva de las finanzas es fundamental para un gobierno.

En nuestro país, ya el dictado de la Ley de Administración Financiera y la incorporación del Presupuesto por Programas ha significado un vuelco importante en ese derrotero, que numerosas provincias han seguido.

Esa es la senda indicada, la búsqueda de la consecución de las “3 E” (insisto, a mí me gusta pensar en las “5 E”), y es en tal dirección hacia donde también deben dirigirse las entidades municipales.

En ese mismo camino, a su vez, los órganos de control deben orientar su esfuerzo.

Allí es donde se introduce el concepto de ***Auditoría Integral***, que estoy seguro desempeñará un rol importante en la promoción de responsabilidad, transparencia y, por lo tanto, buen gobierno.

En ese sentido, se hace necesario no solo una modificación de la legislación, que hoy no prevé la atribución del control integral en prácticamente ningún ente fiscalizador, sino también un cambio cultural que evidencie indudablemente que ya no es suficiente el mero control de la legalidad de los actos.

Los objetivos de la auditoría integral, con sus raíces en el sector público, deben incluir la contribución al uso eficiente y efectivo de los fondos públicos; el desarrollo de prácticas de administración firmes; la ejecución ordenada de las actividades administrativas y la comunicación de información a las autoridades oficiales y al público mediante una generación de informes objetiva y oportuna.

Para que esa auditoría integral tenga éxito en el tiempo, no solo ha de ser realmente diferente, sino debe ser percibida como tal por las autoridades oficiales y el público.

Los crecientes problemas financieros y hasta económicos que atraviesa la mayoría de nuestros Municipios, brindan una oportunidad muy valiosa para demostrar la relevancia y utilidad de la Auditoría Integral.

El desafío consiste en que esta Auditoría Integral sea y se perciba como un componente que aporta un beneficio adicional a la administración.

Al hablar de beneficio adicional me refiero a que puede (y debe) contribuir con el administrador para la toma de decisiones adecuadas, teniendo en cuenta la imperativa actual de ser más eficientes y eficaces en la gestión de la hacienda pública y la creciente necesidad de asegurar un desarrollo sustentable, es decir, crecer cuidando el medio ambiente.

AUDITORIA INTEGRAL

Antes de pasar a proponer los cambios para los órganos de control (que de alguna manera ya he estado adelantando), creo necesario desarrollar aquí el concepto de auditoría integral, de manera de tener una visión acabada de lo que se pretende lograr.

Siguiendo el enfoque sistémico, se propone la siguiente definición de Auditoría Integral inspirada en los antecedentes disponibles en la materia y las reflexiones realizadas precedentemente.

La ***Auditoría Integral*** es la tarea que realiza un equipo multidisciplinario (A) emitiendo su opinión y dando recomendaciones sobre:

- a) La **forma y modo cómo se conduce** (B) la institución.
- b) La **eficacia, eficiencia y economía** (C) de sus logros.
- c) El **impacto y significado de su quehacer** en el medio, la comunidad e instituciones a las que se vincula o debe vincularse (D).

(A) Implica el desarrollo de la *inter* y la *intradisciplina*. Significa el desarrollo de auditores en campos tales como, salud, educación, medio ambiente y calidad de vida.

(B) Conducción implica el ejercicio que va desde la preparación de la decisión, su adopción, encaminamiento comunicacional y ejecución de los distintos procesos que realiza la institución es decir, el ejercicio de las funciones de decisión, planificación, organización, comunicación, informática y control.

La referencia a las formas de la conducción apunta a la manera como fueron y son respetadas todas las "reglas" para alcanzar los logros de la organización, es decir, si el "producido" se realiza vulnerando o no normas, procedimientos y calidad, entre otros aspectos. Hace a la ética de la conducción, a la conducta que trasciende el resultado económico.

El modo como se conduce hace al estado del nivel del arte con que se maneja la institución respecto de aquel nivel del arte posible y disponibles en ese mercado.

En síntesis, la forma y modo como se conduce hace tanto al estado del arte de la Dirección y la Gerencia como a su **ética y responsabilidad**.

(C) En estos aspectos, para una mejor comprensión, se ha seguido una interpretación economista, usualmente muy aceptable en nuestro medio, no obstante aclarar que desde el estricto enfoque sistémico estos conceptos suelen tener diferentes connotaciones. Así,

entendemos que:

Eficacia, constituye el grado del alcance del logro, si fuera un valor cuantitativo significaría el porcentaje de alcance del valor adoptado como meta.

Eficiencia, es la relación "costo de los insumos" "beneficio de los logros alcanzados", es la ecuación costo - beneficio que engloba todos los recursos utilizados y adquiridos para alcanzar un producido de bienes y servicios dado.

Economía, es el grado de optimización del acceso a los recursos, hace a la calidad, condiciones y costo de los mismos, busca mejorar los dos primeros aspectos disminuyendo el último.

(D) Este componente de la definición merece destacarse porque establece una **responsabilidad a la Auditoría en relación directa a los aspectos ecológicos, humanos e institucionales del medio en el que actúa la organización sujeta a análisis.**

En conjunto, la definición propuesta busca integrar los distintos aspectos del quehacer institucional, siguiendo una pauta sistémica. **(9)**

A la vez, muestra por sí misma la importancia de introducir este concepto dentro del control de los Municipios, a los efectos de tender al logro de la eficiencia en esos entes.

MEJOR “USO” DEL CONTROL INTERNO

La implementación del control integral no se limitará al control externo pues en este caso la tarea, a la par de resultar insuficiente, sería casi imposible.

Es necesario que esta cultura se instale no solamente en los órganos de control sino que resulta menester, ante todo, que sea aprehendida por las autoridades municipales.

Se ha definido que la administración consiste en manejar la realidad o los hechos diarios, mediante la dirección, supervisión y control de la totalidad de las operaciones de un ente, que tienden a cumplir con los objetivos preestablecidos en la creación de ese ente.

Ya es clásica aquella conceptualización que dice que administrar es:

Planificar Organizar Dirigir Controlar

En ese sistema, controlar es unir el cumplimiento de las normas con la responsabilidad del individuo, fijando puntos estratégicos donde vigilar su cumplimiento o rendimiento, en forma esporádica, y concentrarse en los desvíos o excepciones a lo predeterminado, para evaluarlos en cuanto a magnitud e importancia y, en última instancia, realizar una acción que tienda a corregir esas irregularidades.

En la época actual, es necesario que las Municipalidades establezcan un sistema de control interno consistente, idóneo y sólido que contribuya a lograr una amplia eficiencia operativa.

Para ello, será necesario que las autoridades otorguen al área de control las facultades suficientes para cumplir las tareas consecuentes.

Como el control interno nace y crece dentro del ámbito de la organización, se desprende que ésta debe proveer los métodos, procedimientos y sistemas que conformen su lógica estructura y que además debe contribuir con los medios necesarios para su funcionamiento tanto humano como material o tecnológico y, fundamentalmente, ideológico.

Dentro de esta visión sistémica, un control interno eficiente sólo podrá establecerse en un Ente que se encuentre correctamente organizado, con sus correspondientes funciones y responsabilidades.

La función primaria del control interno está dada por verificar la correcta actuación y efectividad de la operatoria del ente.

Pero además, para proteger el patrimonio del Municipio es indispensable poseer y mantener un adecuado sistema de control interno que permita salvaguardar los bienes que lo conforman y que, a su vez, contribuya a detectar errores o fraudes en perjuicio de la organización.

Por último, los resultados de las tareas de este control interno deben servir, no solamente a los ejecutores de las políticas de la Hacienda sino, también, a los encargados del control externo.

Apoyado en las conclusiones del control interno, el Tribunal de Cuentas puede “ir directamente al grano”. Contando con esa visión íntima del funcionamiento del Ente,

resulta mucho más sencilla la selección de la muestra, tanto en sus aspectos cualitativos como cuantitativos.

A la vez, se evitan las pérdidas de tiempo lógicas del primer acercamiento al objeto de control. Entonces, el órgano de control externo se puede dedicar de lleno a las tareas que, según mi criterio, debe cumplir.

EL NUEVO CONTROL EXTERNO

En el marco de los límites naturales del control externo (que no participa de la gestión de los Municipios) pero teniendo en cuenta que controlar implica ejercitar una influencia manifiesta sobre las actividades de un organismo, de modo tal que se eviten o corrijan situaciones anómalas o no deseadas, contribuyendo de esa manera con el objetivo de un Estado más eficiente, debe analizarse críticamente por qué los resultados del control en tal sentido y las acciones encaradas no son suficientes para evitar, limitar, prevenir y corregir en grado razonable dichas situaciones; y una vez detectada una irregularidad, por qué muchas veces no se resarce adecuadamente el patrimonio público y se acciona oportunamente sobre las conductas reprochables. **(10)**

Así, la tarea de control externo sobre los Municipios debe replantearse, tomando como punto de partida la tarea de un reforzado control interno, correctamente estructurado y con las suficientes facultades para realizar una evaluación primaria del quehacer del Ente controlado.

Si ese control interno es correctamente organizado y su tarea se efectúa dentro de parámetros normales, el control externo podrá basarse en sus conclusiones y enfocar su atención a los puntos débiles detectados.

La ventaja de no depender del Municipio, le dará la posibilidad de requerir las rectificaciones y adecuaciones pertinentes.

Ello permitirá que, con los mismos escasos elementos con que actualmente cuenta la mayoría de los Tribunales de Cuentas Provinciales, estos cumplan una tarea más abarcativa de las actividades de las Comunas, al librarle recursos materiales y temporales que hoy insumen en meras tareas preparatorias o de poca trascendencia relativa.

La facultad jurisdiccional permitirá resguardar la integridad del patrimonio público, puesto que es improbable, al menos, que los ejecutores objetados corrijan su accionar si las observaciones no llevan consigo la posibilidad de un castigo, cuando este corresponda.

FACULTADES NECESARIAS

El accionar de los órganos de control externo debe necesariamente fundarse en tres premisas: CAPACIDAD DE CONTROL INTEGRAL – INTEGRADO; INDEPENDENCIA DE CRITERIO y EJECUTIVIDAD SANCIONATORIA o, al menos, la capacidad de llegar hasta el fondo del asunto para brindar los elementos suficientes a quien en definitiva juzgue.

La incorporación del control de gestión como facultad de los Tribunales de Cuentas permitirá instrumentar alternativas de evaluación de los programas de Gobierno, la ejecución de sus presupuestos; el uso y destino de recursos recibidos por ingresos fiscales, créditos y aportes de otros organismos; si son utilizados adecuadamente y sin desperdicio, de acuerdo a su planificación y programación económica inicial y si los fondos llegan a los destinatarios correctos;

En cuanto a la independencia de los órganos de control externo, éste es un reclamo en toda América Latina: “... la autonomía de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, ya que solo evitando la injerencia e influencia de los poderes políticos del Estado, se podrá garantizar un trabajo técnico y transparente que sea el sustento para las grandes decisiones y transformaciones políticas y económicas que necesita la sociedad contemporánea...” **(11)**

En forma concomitante, debe dársele potestad para avanzar en el control hasta concluir con la investigación, previéndose algún tipo de sanción para aquellos que, intencionalmente, perjudiquen o traben la misma.

Ya sabemos que la filosofía del control actúa en la formación de conciencia obrando fundamentalmente por presencia. La probidad administrativa está ínsita en el control y debe concluir en ejemplarizadoras sanciones en aquellos casos donde el funcionario haya transgredido esos principios esenciales de moralidad administrativa.

El administrado, el contribuyente, el ciudadano debe ser protegido con eficacia frente al actuar irregular o insuficiente de la Administración Pública y ésta debe ser protegida contra el accionar ilícito o abusivo de sus funcionarios. (12)

Por último, deben establecerse penas de mayor gravedad para los delitos que afecten el manejo de los fondos públicos y especificarse claramente cada una de sus versiones a efectos de que no se deje de castigar ninguno por omisión o falta de tipificación legal.

PARTICIPACION CIUDADANA

Como otra contribución hacia el objetivo de mejorar la eficiencia del Estado, se propone que se otorgue a la ciudadanía la posibilidad de un accionar más cercano a la gestión estatal, estableciendo claro está, un correcto marco general que brinde garantías a todas las partes.

Esto es porque, si se habla de la importancia de la participación ciudadana en el momento de planificar e, incluso, a la hora de la ejecución propiamente dicha, no puede ignorarse la trascendencia de su intervención en el control de la gestión pública.

Como medida de corto plazo, una herramienta sumamente útil puede resultar el establecimiento de la obligatoriedad para los administradores y sus controles de dar a conocimiento público, en forma periódica y a través de los medios de difusión, las acciones y/u omisiones trascendentes ocurridas en su área de influencia. Esta difusión

redundará, creo, en una mayor “agilidad” de los agentes públicos y, comprometerá en mayor medida a controladores y controlados en el camino de una buena gestión.

Para el futuro, debería incorporarse la manera de recibir las denuncias de la ciudadanía, de una manera que brinde seguridad al denunciante pero que, a la vez, evite las efectuadas con falsedad. A la vez, el sistema deberá prever la forma en que el particular pueda seguir los resultados de su información, con el objeto de que sepa que lo suyo fue una contribución útil.

Aquí cabe aclarar que ya hoy está prevista la realización de denuncias, tanto para particulares como para agentes públicos que tengan conocimiento de delitos cometidos contra la Administración, realizándose tal acto ante la Justicia ordinaria. Sin embargo, dados los datos concretos de la realidad, éste método no ha cosechado resultados positivos; ya fuere porque en general las denuncias han sido planteadas en base a prueba insuficiente o porque quizás la Justicia no haya aún aceptado lo suficiente los mecanismos procedimentales en lo penal económico, con lo que queda siempre flotando en la opinión pública el fantasma de la impunidad del poder.

En este sentido el papel de los Tribunales de Cuentas es fundamental; obviamente no para encarcelar a nadie (dado que tal facultad se encuentra en la órbita del Poder Judicial), pero sí en la recepción, análisis y profundización de estas denuncias; sí en el cuidado extremo en la reunión de los elementos probatorios válidos y suficientes para fundamentar una opinión técnica razonada sobre el accionar analizado.

CONCLUSION

Partiendo de la realidad de una delicada situación económica de la administración pública en general y de los Municipios en particular; hecho que inexorablemente afecta la capacidad de maniobra de estos Entes, debe insistirse en la necesidad de acciones enérgicas que superen los condicionamientos y permitan, de una vez por todas, ponerlos en rumbo hacia la obtención del objetivo de la eficiencia, como único medio razonable de satisfacer las necesidades del pueblo de una manera estable y con posibilidades de continuidad futura.

Ello requiere un cambio cultural. Esta necesidad se hace aún más evidente en las jurisdicciones municipales, gobernadas la mayoría de ellas por personas con gran disposición política, tal vez, pero con escasa capacitación gerencial.

Esta situación obliga a replantear el accionar de todos aquellos agentes que intervienen en la gestión del Estado:

El ADMINISTRADOR debe cambiar la forma de ver su trabajo y orientarlo hacia el concepto de RESPONSABILIDAD, lo que lo llevará a la búsqueda continua de la EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMIA de su actividad, todo ello dentro de un marco de ETICA que debe regir todo su accionar.

La ausencia de capacitación de los funcionarios, la carencia de una planificación adecuada y de una gestión gerencial, que se aleje del mero asistencialismo y la única satisfacción de las necesidades rutinarias, afectan notoriamente los “resultados” del Estado.

Pero también y tal vez en la misma medida, la falta de transparencia de las transacciones y los registros inadecuados hacen posible que los ilícitos sean ocultados más fácilmente. En aquellas organizaciones donde hay atraso en el manejo de datos e información se crea un campo propicio para los fraudes.

La corrupción y el fraude destruyen moralmente a las instituciones y a los hombres afectando gravemente la posibilidad del logro de la eficiencia del Estado.

Por ello, el sistema de CONTROL INTERNO debe ser lo suficientemente fuerte como para permitir identificar los actos ineficientes por un lado y, en forma sistematizada, las irregularidades y cualquier acto corrupto que se produzca en la organización.

Basado en tales conclusiones, el CONTROL EXTERNO podrá contar con mayor tiempo para efectuar una evaluación más profunda de la gestión del Ente, encarando la Auditoría Integral. A partir de allí, podrá juzgar a los responsables, aplicar las sanciones pertinentes y requerir las correcciones que sean necesarias.

Este órgano externo tiene una misión fundamental en el modelo de cambio. A la par de realizar el control actual, sobre la legalidad de las decisiones de los funcionarios comunales, debe tornarse en el censor de la gestión del Ente y reprender todo aquel accionar que se aparte del objetivo perseguido: la eficiencia del Estado.

Para ello se requiere que, a la par de permitírseles continuar actuando con la independencia de criterio que los caracteriza, estos órganos sean dotados de otras facultades

que actualmente no poseen, que pueden resumirse en la capacidad de realizar el control integral e integrado, no solo del Estado sino también de los funcionarios.

Por último, deben otorgárseles las posibilidades sancionatorias suficientes como para que su labor no se vea empañada por la falta de coercitividad.

La última intervención se abre aquí para la CIUDADANÍA, ya que si se propone, como se está haciendo actualmente, que participe en la planificación y hasta en la gestión, no puede ni debe ignorarse la importancia de su accionar en la fiscalización del sistema. Esta posibilidad hoy sólo se le otorga por su voto a las autoridades que la dirigen y por un mecanismo muy poco utilizado, por lo complejo, la denuncia judicial. Se propone aquí la instrumentación de un sistema de denuncias más ágil que le otorgue la posibilidad de un papel más cercano y activo en la consecución del objetivo de todos, cual es el logro de la Eficiencia del Estado.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS:

- (1): “Constitución de la Nación Argentina”. Texto según la reforma de 1994. Editorial Astrea. Buenos Aires, Argentina, 1994.
- (2): **Marani , N. R.** “Hacia la Autonomía Municipal en Entre Ríos”. Delta Editora SRL. Entre Ríos, Argentina, 1998.
- (3): **Bielsa, R.** “Principios de Régimen Municipal”, Buenos Aires, 1940. Citado por Norberto R. Marani, cfr. en (2), pág. 19.
- (4): **Hernández, A. M.** “Derecho Municipal”, Tomo I. Edit. Depalma, Buenos Aires, 1994. Citado por Norberto R. Marani, cfr. en (2), pág. 18.
- (5): Idem (2).
- (6): **Ministerio de Economía de la Nación.** “Aspectos Teóricos y Metodológicos del Sistema de Presupuesto 1995”.
- (7): Idem (6).
- (8): **Pighín, J. M.** “Control Público Externo. Hacia un modelo más eficaz”. Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Chaco. XII Congreso Nacional de Profesionales de Ciencias Económicas. Córdoba, Argentina, 1998.
- (9): **Cappa Quirós, R. J. M.** “Trascendencia de la Auditoría Integral”. Sindicatura General de la Nación – Argentina – Ponencia presentada en el Tema Auditoría Integral y Globalización. II Congreso Internacional de Auditoría Integral, Buenos Aires, 1995.
- (10): Idem (2).
- (11): **Faidutti Estrada, J. C.** (Contralor General de Ecuador). “El papel de las EFS en la lucha contra la corrupción administrativa”. V Asamblea OLACEFS, Lima, Perú, 1995.
- (12): **Oelckers Camus, O.** “Bases para la implementación de una Política Pública de Ética Gubernamental”. Universidad Católica Valparaíso. Vía Internet.

OTRA BIBLIOGRAFIA CONSULTADA:

- Constitución de la Provincia de Entre Ríos. Delta Editora, 1998.
 - Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Entre Ríos, Edición del Boletín Oficial de la Provincia de Entre Ríos.
 - Segundo Congreso Internacional de Auditoría Integral. Buenos Aires, Argentina, 1995.
 - XV Congreso de Tribunales de Cuentas de la República Argentina. Santa Cruz. Argentina, 1999.
 - XIV Congreso de Tribunales de Cuentas de la República Argentina. Entre Ríos. Argentina, 1997.
 - XII Congreso Nacional de Ciencias Económicas de Argentina. Córdoba, Argentina, 1998.
 - “Tratado de Derecho Municipal”. Horacio Rosatti. Rubinzal – Culzoni Editores. Buenos Aires, Argentina, 1997.
 - “Manual de Control Interno”. Rubén O. Rusenas. Ediciones Macchi. Buenos Aires, Argentina, 1999.
 - Revista “Auditoría Pública”, Revista de los Organos Autonómicos de Control Externo de España: N° 2 a 12, 1995 a 1997.
 - Revista “Control y Gestión”, Revista de la Auditoría General de la Nación, Argentina: N° 1 a 7, 1994 a 1996.
 - Revista OLACEFS, Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores: N° 11 y 14, 1995 a 1996.
 - Boletín Informativo del SPTCRA, Argentina: N° 65 a 70, 79 a 83, 1991 a 1995.
-

***CUESTIONES ESPECIALES Y ASPECTOS
CONTROVERTIDOS EN EL REINO DEL
IMPUESTO DIFERIDO***

Area: 3- Contabilidad y Auditoría

Tema: 3.2- Impuesto a las ganancias – Método del impuesto diferido

**13° CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN
CIENCIAS ECONOMICAS**

San Carlos de Bariloche, octubre/2000

Autor: Alfredo O. Zgaib

C.P.C.E. de Río Negro

Domicilio: Villegas 1390, (8332) General Roca, Río Negro

T.E.: 02941-426330

E-mail: aozami@arnet.com.ar

***CUESTIONES ESPECIALES Y ASPECTOS
CONTROVERTIDOS EN EL REINO DEL
IMPUESTO DIFERIDO***

Area: 3- Contabilidad y Auditoría

Tema: 3.2- Impuesto a las ganancias – Método del impuesto diferido

13° CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN

CIENCIAS ECONOMICAS

San Carlos de Bariloche, octubre/2000

INDICE

Capítulo	Página
Resumen y conclusiones	1
I- Introducción	2
II- Acerca del impacto fiscal de los resultados contables	3
III- Acerca del carácter contingente de créditos y deudas por impuestos diferidos	8
IV- Acerca de la cancelación anticipada o el alta postergada de créditos y deudas por impuestos diferidos	11
V- Acerca de los créditos por quebranto	13
VI- Acerca de cuestiones de exposición	18
VII- Acerca de las dificultades para aplicar el método	23
VIII- Acerca de la importancia de aplicar el método del impuesto diferido	24
Bibliografía	30

Resumen y conclusiones

- El **método del impuesto diferido** está llamado a jugar, bajo determinadas circunstancias, un papel crucial mientras se persiga el objetivo de establecer el **resultado neto del ejercicio** sobre bases razonables.
- En este trabajo abordamos una serie de cuestiones particulares e incluso controvertidas acerca de aspectos teóricos y prácticos vinculadas con los siguientes temas:
 - Los **modos de reflejar el impacto fiscal de los resultados contables**, especialmente cuando el impuesto a las ganancias no equivale al producto de la alícuota vigente por el resultado contable.
 - El **carácter contingente de créditos y deudas por impuestos diferidos**, prestando atención a la dependencia que estos créditos y deudas tienen con respecto a las diferencias temporarias que le dan origen; diferencias que a su vez pueden estar asociadas a hechos ciertos o contingentes.
 - La **cancelación anticipada o el alta postergada de los créditos y deudas por impuestos diferidos**, analizando las opciones para identificar a la contraparte de los movimientos de tales activos y pasivos. Se trata de un proceso de elección entre ajustar los resultados de ejercicios anteriores o afectar el resultado del ejercicio.
 - Los **créditos por quebranto**, las alternativas para computarlos cuando existen cambios de alícuotas y el carácter ordinario o extraordinario del “efecto quebranto impositivo”.
 - **Aspectos de exposición**, en particular, vinculados a la discriminación del efecto impositivo de los resultados ordinarios, de los resultados extraordinarios y de los A.R.E.A, al carácter corriente/no corriente de los créditos y deudas por

impuestos diferidos y a la compensabilidad de los créditos y deudas por impuestos diferidos en el estado de situación patrimonial.

- Las **supuestas dificultades para aplicar el método**, en comparación con las asociadas a la aplicación del método tradicional.
- La **importancia o no de aplicar el método del impuesto diferido**, fenómeno que debe resolverse mediante una controntación entre los beneficios de mejorar la calidad de la información contable y las dificultades para aplicarlo.
- Con alguna frecuencia se ponen en duda las ventajas asociadas a la utilización del método del impuesto diferido, arguyendo que probablemente sus consecuencias sobre los informes contables carecen de significación alguna.
- Es posible que así sea en determinados casos; tan posible como resulta evidente que con alícuotas superiores al 30 por ciento (como las vigentes en Argentina) la mera existencia de diferencias temporarias o créditos por quebranto impositivo puede provocar distorsiones relevantes en la información contable. Fenómeno que seguramente inhibirá las posibilidades de comparar la performance de una empresa a lo largo del tiempo o de diferentes compañías en un momento dado, pues ratios tales como los de solvencia o rentabilidad padecerán por las limitaciones que habitualmente luce el método tradicional.

I- Introducción

Indudablemente el **método del impuesto diferido** está llamado a jugar, bajo determinadas circunstancias, un papel crucial mientras se persiga el objetivo de establecer el **resultado neto del ejercicio** sobre bases razonables.

En este trabajo abordaremos una serie de cuestiones particulares e incluso controvertidas acerca de aspectos teóricos y prácticos; cuestiones que suelen plantearse

cuando se discute en torno de este método o se buscan respuestas para su utilización adecuada¹. Todos los temas serán abordados bajo el dominio de la llamada **teoría de la deuda**, según la cual:

- Las cuentas que reflejan diferencias temporarias se clasificarán entre **los créditos o deudas**, según representen la posibilidad futura de reducir los pagos del impuesto a las ganancias o la obligación futura de incrementarlos;
- Los créditos y deudas por impuestos diferidos se ajustarán para reconocer las **modificaciones en las alícuotas del tributo**, pues tanto unos como otros deberán valuarse en función de la alícuota que según las expectativas tendrá vigencia en el momento de la reversión o utilización de las diferencias transitorias.

Es esta la opción escogida en los proyectos de resolución técnica de la F.A.C.P.C.E.².

II- Acerca del impacto fiscal de los resultados contables

A través del método del impuesto diferido se pretende reflejar, en cada ejercicio, **el impacto fiscal de cada una de las partidas que componen el estado de resultados**. Con cierta frecuencia suele ponerse en duda semejante afirmación porque **no siempre**, sin embargo, **ese impacto será una consecuencia de aplicar la alícuota vigente del impuesto a las ganancias sobre el resultado contable**.

¹ Las cuestiones especiales y los aspectos controvertidos a los que hacemos referencia surgen de diferentes fuentes. Algunos han sido planteados por autores que abordaron el tema en libros o artículos ad hoc. Otros fueron recolectados por el autor de este trabajo en cursos sobre impuestos diferidos dictados en las universidades nacionales de Cuyo, Comahue, Salta y Jujuy. Finalmente, un tercer grupo simplemente es propuesto por el autor del artículo.

² F.A.C.P.C.E. – C.E.C.Y.T.; (1.2).

Efectivamente, existen al menos dos razones por las cuales esa igualdad puede estar ausente:

- **Que existan diferencias permanentes entre el resultado contable e impositivo;**
- **Que el cálculo del impuesto a las ganancias refleje cambios en las alícuotas.**

Cuando existen **diferencias permanentes** entre el resultado contable e impositivo, esto es diferencias que nunca habrán de cancelarse, puede ocurrir que estemos en presencia de³:

1. **Ingresos contables que no constituyen hechos gravados por la legislación impositiva.** Es el caso de los reembolsos de exportación, cuya incidencia en la determinación del gravamen suele resultar nula;
2. **Gastos contables cuya deducción no es admitida por la ley.** Dentro de la legislación argentina podemos incluir en esta categoría erogaciones como las salidas no documentadas, las amortizaciones de ciertos intangibles (entre ellos, el valor llave) u honorarios de directores y síndicos cuando su importe supera ciertas cotas establecidas legalmente. Se trata gastos cuyo impacto fiscal generalmente es igual a cero.
3. **Ingresos impositivos no considerados como tales por la contabilidad.** En esta categoría militan hechos gravados habitualmente surgidos de presunciones establecidas por el fisco; por ejemplo, en el ámbito normativo argentino podemos encontrar intereses presuntos cuando existe disposición de fondos a favor de

³ Un relevamiento de las diferencias permanentes, así como de las temporarias, que surgen debido a las normas contables y la legislación tributaria vigentes en Argentina se puede consultar en (4.4) Zgaib, A.O. Allí identificamos con el mote de **IMPUESTOS PAGADOS POR ADELANTADO** a los créditos por impuestos diferidos y como **IMPUESTOS DE PERIODOS FISCALES FUTUROS** a los pasivos por impuestos diferidos. No obstante, podría emplearse una misma cuenta para registrar unos y otros.

terceros. Estas discrepancias constituyen ingresos inexistentes en la contabilidad pero con injerencia en la determinación del gravamen que recae sobre las ganancias.

4. **Gastos impositivos no considerados como tales por la contabilidad.** Podría tratarse de deducciones especiales, digamos algún tipo particular de desgravaciones por compra de bienes de uso u otras de naturaleza extrafiscal similar. También aquí tenemos un ejemplo de partidas no capturadas ni susceptibles de capturar por el estado de resultados contable, con efecto en el cálculo del impuesto a las ganancias.

Si existiera un **cambio de alícuotas**, que debe ser contemplado por las rutinas contables cuando se estime que las diferencias temporarias pendientes de reversión se cancelarán a la nueva tasa, habrá partidas cuya influencia en la determinación del impuesto a las ganancias se ejercerá precisamente en función de una alícuota distinta a la vigente al cierre de ejercicio.

Veamos un ejemplo donde se combinan algunas de las situaciones que hemos descripto previamente. Imaginemos que una empresa cualquiera determina su resultado impositivo del siguiente modo:

A.1.1

LIQUIDACION DEL IMPUESTO	
Resultado contable	10.000,00
Diferencias permanentes	
Reembolsos exportación	-3.000,00
Amortización llave	2.000,00
Subtotal	9.000,00
Diferencias temporarias	
Amortización contable	500,00
Amortización impositiva	-1.500,00
Ganancia neta sujeta a impuesto	8.000,00
Impuesto a pagar	2.640,00
Alícuota vigente	33%
Alícuota para ej. futuros	35%

En el cuadro anterior podemos observar que, a los fines de calcular la ganancia neta sujeta a impuesto, el contribuyente debe practicar al resultado contable los ajustes indicados a continuación:

- Detraer de los ingresos sumas correspondientes a reembolsos por exportación que no están gravados por la legislación tributaria;
- Excluir la amortización de un valor llave, gasto no deducible impositivamente;
- Computar la diferencia entre la amortización contable e impositiva de bienes de uso, discrepancia originada en un mecanismo de depreciación acelerada admitida por leyes especiales.

Para calcular el impuesto a las ganancias asociados a los resultados contables, dicha empresa debe considerar además:

- Que el impuesto a pagar resulta equivalente a \$ 2.640, pues la alícuota vigente es del 33%.
- Que tanto el reembolso por exportación como la amortización del intangible son diferencias permanentes, pues el primero no representa ingreso gravado y la segunda constituye gasto no deducible;
- Que la diferencia originada en la amortización impositiva acelerada es de naturaleza transitoria, pues habrá de cancelarse totalmente cuando se les otorgue la baja (por venta o consumo total) a los bienes de uso que la originan;
- Que deberá computar esa diferencia a una nueva tasa, porque mediante leyes sancionadas recientemente la alícuota se fijó en el 35%. Se espera que dicha alícuota, que tendrá vigencia a partir del próximo ejercicio, regirá durante el plazo de amortización de los activos fijos;
- Que semejante diferencia asume la forma de un pasivo, pues el contribuyente disminuye su carga actual en concepto de impuesto a las ganancias pero deberá

aumentarla en ejercicios futuros. Este pasivo, al que identificamos con el nombre de **IMPUESTOS DE PERIODOS FISCALES FUTUROS**, supuestamente se cancelará a la alícuota del 35%⁴.

Los registros contables se exponen en el cuadro A.1.2-

A.1.2

REGISTROS CONTABLES		
Impuestos [9.000 x 0,33= 3.500]	2.970,00	
Efecto cambio tasa [(0,35-,33) x 1.000]	20,00	
Imp. de períodos fiscales fut. [1.000 x 0,35]		350,00
Impuestos a pagar [8.000 x 0,33]		2.640,00

En el cuadro siguiente podemos apreciar de qué modo el **IMPUESTO A LAS GANANCIAS** del ejercicio, calculado en función del **método de impuesto diferido**, refleja el impacto fiscal de cada partida del estado de resultados.

Los reembolsos de exportación
y las amortizaciones de
intangibles tienen impacto fiscal nulo

A.1.3

DEMOSTRACION IMPACTO FISCAL DE LOS RESULTADOS CONTABLES			
Ejercicio 3	Resultado contable	Alíq. imp.	Imp. a las ganancias
Ventas gravadas por imp. a las ganancias	101.000,00	33%	33.330,00
Reembolso por exportación	3.000,00		
Costo de lo vendido	-80.000,00	33%	-26.400,00
Gastos de comercialización (excepto amortizaciones)	-8.000,00	33%	-2.640,00
Gastos de administración (excepto amortizaciones)	-3.000,00	33%	-990,00
Amortización llave de negocio	-2.000,00		
Amortización acelerada bienes de uso	-1.000,00	35%	-350,00
Otros ingresos y gastos	1.000,00	33%	330,00
Resultados financieros y de tenencia	-1.000,00	33%	-330,00
Resultados ordinarios	10.000,00		2.950,00
Resultados extraordinarios		35%	
Resultado neto antes de impuestos	10.000,00		2.950,00

El impacto fiscal de
las diferencias temporarias
debe computarse a la
alícuota futura

⁴ Una presentación del método del impuesto diferido y el uso de las cuentas que representan diferencias temporarias, partiendo de sus conceptos básicos, podrá leerse en Zgaib, A.O.; (4.4).

III- Acerca del carácter contingente de créditos y deudas por impuestos diferidos

En general, tanto los créditos como los pasivos originados en diferencias temporarias y créditos por quebranto son considerados rubros contingentes pues su misma existencia está supeditada a que “*se concreten (o no) uno o más hechos futuros inciertos a la fecha de medición*”⁵.

Los primeros, representados a través de **IMPUESTOS PAGADOS POR ADELANTADO** e **IMPUESTOS DE PERIODOS FISCALES FUTUROS**, porque tanto la adquisición definitiva del derecho como la asunción final de la obligación están sujetas a las siguientes condiciones:

- Que no se esperan modificaciones en la legislación que eliminen ingresos gravados o gastos deducibles o que impliquen la incorporación de nuevos conceptos a la órbita del impuesto a las ganancias;
- Que existan expectativas de generar, en el futuro, ganancias sujetas a impuestos que permitan incorporar los ingresos diferidos en las declaraciones juradas o deducir los gastos todavía no computados.

Similares requisitos suelen establecerse para admitir el cómputo de un **CREDITO POR QUEBRANTO IMPOSITIVO**, aunque para reconocer estos derechos tanto las normas como la doctrina contable suelen exigir criterios más rigurosos. A los mencionados para el caso de los créditos y deudas por impuestos diferidos se suman factores adicionales: la causa del quebranto debería estar bien identificada, resultar de naturaleza inusual y de improbable repetición en el futuro. Además, si consideramos la legislación vigente en Argentina, las ganancias netas gravadas que se esperen para el

⁵ Definición de contingencia expuesta en Fowler Newton, E.; (3.2).

futuro tendrían que ser lo suficientemente significativas como para absorber el crédito por quebranto en un período máximo de cinco ejercicios.

Ahora bien, en la evaluación de la posibilidad de que las contingencias por impuestos diferidos se transformen en hechos ciertos no puede descuidarse otro punto esencial. **Algunas veces las diferencias temporarias se originan en hechos ciertos mientras que en otras ocasiones dependen de fenómenos contingentes.**

Por ejemplo, la ley argentina sobre el impuesto a las ganancias admite que los contribuyentes computen las utilidades asociadas a ventas a largo plazo de acuerdo al criterio de lo devengado-exigible. Criterio según el cual dichas ganancias contribuirán a aumentar el monto a pagar del tributo a medida que las cuotas que las contienen se van tornando exigibles; es decir, se trata de un hecho cierto pues para que se produzca el vencimiento de las cuotas sólo restar esperar el transcurso del tiempo. Por lo tanto, la contabilización de ese pasivo por impuestos diferidos dependerá únicamente de las condiciones exigidas para su propio reconocimiento.

Pero existen **casos en que las diferencias temporarias son producidas a su vez por fenómenos contingentes**: en el marco de la legislación argentina podría ser el caso de la desvalorización global de mercaderías en existencia. Aquí, **el reconocimiento de la diferencia temporaria, representada en el ejemplo por un crédito, está sujeta a una doble consideración**:

- Que la contingencia que la origine tenga alta probabilidad de transformarse en hecho cierto;
- Que los factores que condicionan al propio crédito por impuestos diferidos evidencien alta probabilidad de ocurrencia.

Según el tenor del proyecto orientado a modificar las normas contables argentinas:

“Los efectos patrimoniales que pudiere ocasionar la posible concreción o falta de concreción de un hecho futuro (no controlable por el ente emisor de los estados contables) sólo se reconocerán:

- a) cualquiera fuere el signo de los efectos patrimoniales, cuando:*
 - 1) deriven de una situación o circunstancia existente a la fecha de los estados contables;*
 - 2) la probabilidad de que tales efectos se materialicen es alta y puede fundamentarse de una manera creíble;*
 - 3) sea posible cuantificarlos en moneda adecuadamente;*
- b) en el caso de hechos contingentes con efecto patrimonial potencialmente favorable, y salvo en el caso de activos por impuestos diferidos (norma 5.19.7.3.), se requiere adicionalmente que su concreción sea virtualmente cierta”⁶.*

Siguiendo estas definiciones podríamos afirmar que deviene factible el cómputo de contingencias favorables derivadas del método de impuestos diferidos en tanto ellas provengan de hechos ciertos o contingencias desfavorables. Y tengamos presente que un activo generado a raíz de una diferencia temporaria sólo puede provenir de contingencias contables desfavorables o contingencias impositivas favorables. Estas últimas no implicarían un obstáculo para reconocer a los **IMPUESTOS PAGADOS POR ADELANTADO** pues las normas propuestas sólo impiden el registro de contingencias de ganancias, excepto las derivadas de aplicar el método del impuesto diferido: en este caso la única contingencia reconocida por la contabilidad es el activo por diferencias temporarias.

⁶ F.A.C.P.C.E.-C.E.C.Y.T.; (1.2).

IV- Acerca de la cancelación anticipada o el alta postergada **de créditos y deudas por impuestos diferidos**

Cuando se aplica el método del impuesto diferido, puede ocurrir:

- Que los créditos y deudas por diferencias temporarias o los créditos por quebranto **no se computen en el ejercicio durante el cual se produce el hecho que los genera** pero se registren en uno posterior o, por el contrario,
- Que una vez registrados en un año cualquiera **sean dados de baja en algunos de los períodos siguientes.**

En el **ejercicio posterior** al que reputamos como inicial, es decir en aquel ejercicio durante el cual se reconozcan los activos y pasivos previamente no contabilizados o se cancelen los elementos patrimoniales incorporados en períodos previos, la contrapartida para el movimiento de los activos y/o pasivos referidos podrá buscarse:

- Entre los **ajustes a los resultados ejercicios anteriores**, cuando se concluya que dejaron de computarse o se registraron, según el caso, indebidamente como consecuencia de errores cometidos en la evaluación de los hechos contingentes en el ejercicio inicial;
- Entre los **resultados del ejercicio**, probablemente extraordinarios, cuando se opine que fue correcta la decisión adoptada en el ejercicio durante el cual nacieron dichos activos y pasivos y su modificación se basa en hechos nuevos, desconocidos en el momento original.

En síntesis, para identificar el carácter de tales contrapartes habrá que aplicar las normas relativas a **“Modificaciones a resultados de ejercicios contables anteriores”⁷**:

“Estas modificaciones se practicarán con motivo de:

⁷ F.A.C.P.C.E.-C.E.C.Y.T.; (1.2).

a) *correcciones de errores en la medición de los resultados informados en estados contables de ejercicios anteriores; o de:*

b) *la aplicación de una norma de medición contable distinta de la utilizada en el ejercicio anterior.*

En ambos casos se corregirá la medición contable de los resultados acumulados al comienzo del período.

No se computarán modificaciones a resultados de ejercicios contables anteriores con motivo de cambios en las estimaciones contables originados en la obtención de nuevos elementos de juicio que no estaban disponibles al momento de emisión de los estados contables correspondientes a dichos ejercicios”.

V- Acerca de los créditos por quebranto

V.1- Créditos por quebranto con resultados contables positivos

Los créditos por quebranto constituyen hechos contingentes cuyo nacimiento no se origina únicamente, como suele pensarse, en la existencia de resultados contables negativos.

En el caso general, el crédito por quebranto tiene como contraparte un resultado positivo. Por ejemplo, si tanto el resultado contable como impositivo arrojan un quebranto de \$ 10.000, no existen diferencias temporarias ni permanentes y se dan las condiciones para reconocer el derecho deberíamos efectuar un registro como el siguiente suponiendo una alícuota del 35%:

B.1.1

REGISTROS CONTABLES		
Crédito por quebranto impositiva [10.000 x 0,35]	3.500,00	
Efecto quebranto impositivo		3.500,00

Pero **estos créditos también pueden surgir debido a una combinación de resultados contables positivos y quebrantos impositivos**. Por ejemplo, cuando las utilidades contables deben ser ajustadas por diferencias temporarias que reflejan pasivos por impuestos diferidos:

C.1.1

LIQUIDACION DEL IMPUESTO	
Resultado contable	10.000,00
Diferencias permanentes	
Subtotal	10.000,00
Diferencias temporarias	
Utilidades por ventas a largo plazo	-11.000,00
Ganancia neta sujeta a impuesto	-1.000,00
Impuesto a pagar	-350,00
Alícuota vigente	35%
Alícuota para ej. futuros	35%

C.1.2

REGISTROS CONTABLES		
Impuestos [10.000 x 0,35]	3.500,00	
Crédito por quebranto impositivo [1.000 x 0,35]	350,00	
Impuestos de períodos fiscales futuros [11.000 x 0,35]		3.850,00

El reconocimiento de estos créditos por quebranto, si bien supone la consideración de una contingencia favorable, debería sujetarse únicamente a las condiciones tenidas en cuenta para admitir la contabilización de un crédito o una deuda por impuestos diferidos. Pero **parece una pretensión excesivamente rigurosa la de esperar que se cumplan en este caso los mismos requisitos exigidos para contabilizar un crédito por quebranto del tipo, que nosotros hemos llamado, general.**

V.2- Créditos por quebrantos cuando se modifica la alícuota del impuesto

La teoría de la deuda, según dijimos, recomienda computar los activos y pasivos por impuestos diferidos a la tasa que supuestamente tendrá vigencia en el momento de la cancelación de las diferencias temporarias.

En nuestra opinión, idéntico criterio debería utilizarse para el reconocimiento de los créditos por quebranto impositivo. Del mismo modo que los **IMPUESTOS PAGADOS POR ADELANTADO** habrán de “cobrarse” y los **IMPUESTOS DE PERIODOS FISCALES FUTUROS** habrá de “pagarse” a la tasa vigente en el ejercicio de la reversión, **el derecho a deducir los quebrantos impositivos se ejercerá de acuerdo a la alícuota que rija en el momento de la absorción total o parcial.**

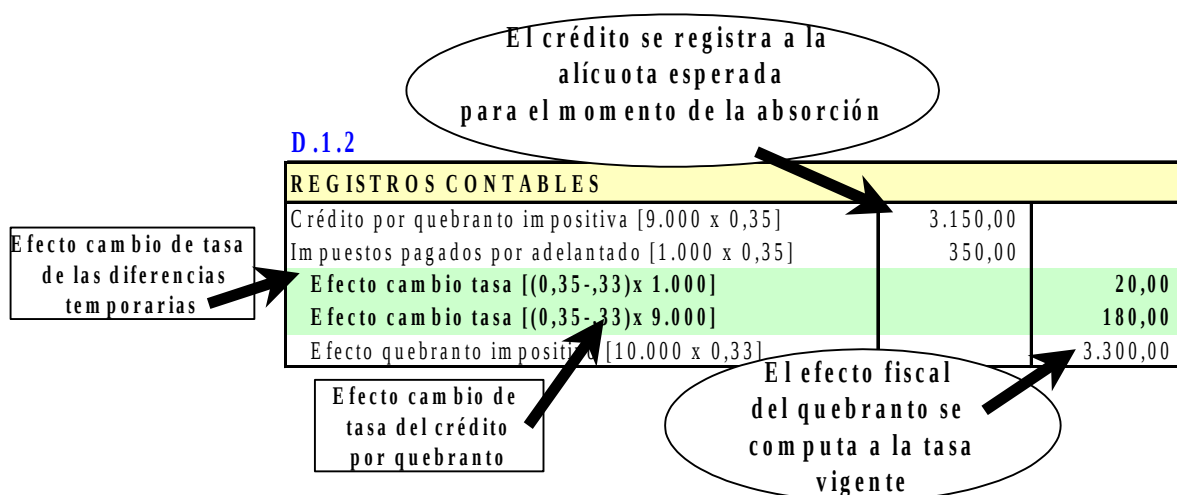
Si se aceptara que también el crédito por quebranto debe contabilizarse a la nueva tasa, existen **dos opciones** para proceder a su cómputo. Con el objeto de aclarar este punto supondremos el caso de una empresa cuyo resultado negativo es de \$ 10.000 durante un ejercicio en el cual la tasa vigente es del 33%. Asimismo contamos con la siguiente información:

- Al cierre de los estados contables se sabe que la alícuota aumentará, a partir del próximo ejercicio, desde 33 a 35%;
- No existen elementos de juicio para suponer nuevas modificaciones en la tasa del gravamen;
- Para determinar el resultado impositivo el contribuyente debe practicar un ajuste, que reduce la ganancia neta sujeta a impuesto, por diferencias temporarias originadas en valuación de mercaderías.

D.1.1 Liquidación del impuesto se expone en el cuadro D.1.1:

LIQUIDACION DEL IMPUESTO	
Resultado contable	-10.000,00
Diferencias permanentes	
Subtotal	-10.000,00
Diferencias temporarias	
Diferencia valuación bienes de cambio	1.000,00
Ganancia neta sujeta a impuesto	-9.000,00
Impuesto a pagar	-2.970,00
Alícuota vigente	33%
Alícuota para ej. futuros	35%

Una de las alternativas para resolver este caso consiste en computar el efecto fiscal de los resultados contables a la tasa vigente, del 33%, y registrar en forma paralela el **EFFECTO DEL CAMBIO DE TASA** derivado tanto de las diferencias temporarias como del crédito por quebranto:



El otro camino es computar la incidencia tributaria de los resultados contables a la alícuota con vigencia a partir del próximo ejercicio, en tanto no existe partida alguna del resultado del período actual cuyo impacto deba reconocerse al 33%. En tal caso se esfuma de la contabilidad el **EFFECTO CAMBIO TASA**:

D.1.3

REGISTROS CONTABLES		
Crédito por quebranto impositivo $[9.000 \times 0,35]$	3.150,00	
Impuestos pagados por adelantado $[1.000 \times 0,35]$	350,00	
Efecto quebranto impositivo $[10.000 \times 0,35]$		3.500,00

La primera de las alternativas se funda en el mismo criterio que se utiliza para computar el **IMPUESTO A LAS GANANCIAS**, obviamente cuando el resultado contable supera la barrera del cero, bajo el método del impuesto diferido. Parece también la solución más apropiada, pues la diferenciación entre el **EFFECTO DEL CAMBIO DE TASA** y el **IMPUESTO A LAS GANANCIAS**, o el **EFFECTO QUEBRANTO IMPOSITIVO** como en el presente caso, constituye una cuestión crucial si suponemos **que el EFFECTO DEL CAMBIO DE TASA es un resultado de naturaleza extraordinaria**.

Y así deberíamos clasificarlo mientras tales resultados se basen en hechos *“atípicos y excepcionales acaecidos durante el ejercicio, de suceso infrecuente en el pasado y de comportamiento similar esperado en el futuro”*⁸; cuestión indiscutible cuando los contribuyentes están sometidos a tasas proporcionales en lugar de progresivas.

V.3- Efecto de cambio de tasas y efecto quebranto impositivo:

¿resultados ordinarios o extraordinarios?

En la sección anterior nos inclinamos por ubicar al **EFFECTO CAMBIO DE TASA** entre los resultados extraordinarios. Del mismo modo deberíamos clasificar al **EFFECTO QUEBRANTO IMPOSITIVO**; por lo menos, si admitiéramos el requisito según el cual la causa de dicho quebranto debe ser inusual, infrecuente en el pasado y de repetición improbable en el futuro, para que pueda ser reconocido el crédito respectivo.

⁸ F.A.C.P.C.E.-C.E.C.Y.T.; (1.1).

Sin embargo, no podemos desconocer que el **EFFECTO QUEBRANTO IMPOSITIVO** constituye, del mismo modo que el **IMPUESTO A LAS GANANCIAS**, un resultado derivado de todas las demás partidas del estado de resultados (o podríamos decir, un resultado accesorio de otras partidas identificadas como principales). Y así como debemos calcular el impuesto a las ganancias correspondiente a los **ajustes de resultados de ejercicios anteriores**, el impuesto a las ganancias provocado por los **resultados ordinarios** y el impuesto a las ganancias asociado a los **resultados extraordinarios**; también deberíamos suponer la existencia de un **EFFECTO QUEBRANTO IMPOSITIVO** para los A.R.E.A.; otro **EFFECTO QUEBRANTO IMPOSITIVO** para los **resultados ordinarios** y, finalmente, también para los **resultados extraordinarios**.

Tengamos en cuenta que la causa última del quebranto puede ser de naturaleza extraordinaria, digamos un shock externo que afecta las exportaciones de una compañía básicamente orientada al comercio internacional, pero afectar la generación de **resultados típicos** en los términos de las normas contables vigentes e incluso proyectadas. Es decir, afectar resultados definidos como ordinarios por tales normas.

VI- Acerca de cuestiones de exposición

VI.1- Discriminación del efecto fiscal de los resultados contables

En materia de exposición suele recomendarse o exigirse, como lo hace la **resolución técnica 10**, que los estados contables basados en el **método del impuesto diferido** sean acompañados por una discriminación del efecto fiscal correspondiente a los resultados ordinarios, los resultados extraordinarios y los ajustes de resultados de ejercicios anteriores⁹.

⁹ Este desarrollo está basado en Zgaib, A.O.; (4.4).

A la solución preñada en las normas de los organismos profesionales se opuso Enrique Fowler Newton, quien argumentaba: *“en nuestra opinión, la imputación del impuesto a las ganancias del período entre los resultados ordinarios y extraordinarios debería exigirse siempre, pues la aplicación del método del impuesto diferido atañe a la determinación del cargo a resultados de cada período, cuestión independiente de la de segregar dicho cargo entre resultados ordinarios y extraordinarios, que puede hacerse ya sea que se emplee el método del impuesto diferido o que se utilice el tradicional. Por otra parte no serán muchos los casos en que el impuesto sobre los resultados extraordinarios sea significativo según que se aplique el método del impuesto diferido o el método tradicional”*¹⁰.

No hay dudas -tal como arguye este autor- que es posible identificar siempre, independientemente del método de contabilización utilizado, el impuesto a las ganancias asociado a los resultados ordinarios y el tributo correspondiente a los resultados extraordinarios o a los A.R.E.A. Sin embargo, es sabido que el gravamen calculado en función del método tradicional no contemplará el impacto fiscal de cada una de las partidas que integran el estado de resultados y esto podría tener consecuencias tan contradictorias como la ilustrada a continuación:

- En un ejercicio se producen resultados extraordinarios que no son computados en el balance fiscal. Por lo tanto, el estado de resultados se expondría del siguiente modo:

Resultados ordinarios Impuesto a las ganancias s/resultados ordinarios Resultados ordinarios netos Resultados extraordinarios Resultado neto

- En el período económico siguiente no existen resultados extraordinarios pero se computa el impuesto a las ganancias de los producidos en el ejercicio previo. Por lo tanto el estado de resultados se expondría del siguiente modo:

¹⁰ Fowler Newton, E.; (3.1)

Resultados ordinarios Impuesto a las ganancias s/resultados ordinarios Resultados ordinarios netos Impuesto a las ganancias s/resultados extraordinarios Resultado neto

- La contradicción es evidente: ¿se revelará un impuesto a las ganancias por resultados que aparentemente no existen! En ese marco, la propuesta de las resoluciones técnicas aparece como un mal menor frente al verdadero problema: la violación del criterio de devengamiento que acarrea el empleo del método tradicionalmente utilizado para registrar el impuesto a las ganancias.

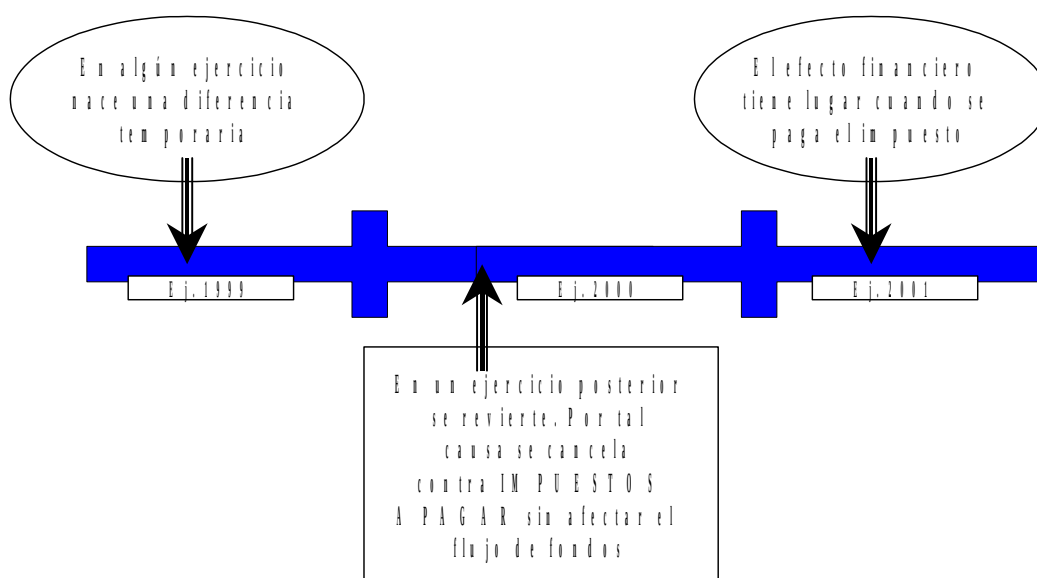
VI.2- Clasificación de los activos y pasivos como corrientes o no corrientes

La versión publicada del proyecto de normas de la F.A.C.P.C.E. establece que **tanto los créditos y deudas por impuestos diferidos como los créditos por quebranto son activos o pasivos, según el caso, que deben incluirse entre los rubros no corrientes.**

Semejante norma tiene su justificación:

- Los derechos u obligaciones originados por diferencias de tiempo vigentes al cierre de un ejercicio dado se cancelarán siempre en un plazo superior al año;
- pues cuando se extinguen esos derechos y obligaciones -en el período de reversión de las diferencias- no dan lugar a entradas o salidas de dinero, sino que se funden en el **IMPUESTO A PAGAR;**
- y, según sabemos, el tributo a las ganancias de un período cualquiera se liquida recién en el transcurso del ejercicio siguiente.
- Así, por ejemplo, puede suceder que al cierre del ejercicio concluido el 31 de diciembre de 1999 surja una diferencia de tiempo bajo la forma de **IMPUESTOS PAGADOS POR ADELANTADO**. Si tal diferencia se revierte durante el 2000, el

saldo de IMPUESTOS PAGADOS POR ADELANTADO se cancelará contra IMPUESTOS A PAGAR; deuda que recién será pagada al fisco en el ejercicio 2001. En definitiva, al fenecer el derecho no se genera un ingreso de fondos sino que se reduce el monto de un pasivo (este sí, clasificable dentro de las deudas corrientes).



Empero, si consideramos la legislación que rige hoy día en Argentina, **podría existir la posibilidad de que los IMPUESTOS PAGADOS POR ADELANTADO puedan ser incluidos en el grupo de los activos corrientes**. En nuestro país un contribuyente tiene chances de reducir el monto de anticipos de la gabela que nos ocupa cuando haya expectativas de que la suma de tales pagos sea superior a la obligación que finalmente se determine. Dichas expectativas tendrían fundamento si se estimara que un gasto inicialmente no deducible, digamos del ejercicio 1999, podrá restarse durante el próximo ejercicio porque en ese período futuro es altamente probable que se dan las

circunstancias para hacerlo. En ese caso aquel activo podría considerarse como corriente pues permitiría evitar erogaciones en el curso del período 2000, dado que según la **resolución técnica 8** se consideran corrientes “*los bienes consumibles y derechos que evitarán erogaciones en los doce meses siguientes*”¹¹ a la fecha de cierre del período al que corresponden los estados contables.

VI.1.3- Compensación entre partidas

Hay otra cuestión de exposición que también suele suscitar dudas o controversias. Nos referimos a la posibilidad de compensar los créditos y deudas por impuestos diferidos, incluyendo las diferencias entre unos y otros dentro del activo o del pasivo según que los primeros superen a los últimos o que las deudas sean mayores que los créditos¹².

La compensación referida parece indiscutible si tenemos en cuenta que la causa de esos activos y pasivos es común (la existencia de diferencias temporarias entre el resultado contable e impositivo), la relación que origina esos créditos y deudas se plantea con el mismo sujeto (el órgano de recaudación fiscal) y que la compensación entre ambos es inevitable siempre y cuando la reversión tenga lugar en el mismo período. En efecto, por el tenor de la **resolución técnica 8** “*las partidas relacionadas se exponen por su importe neto, siempre que esté prevista su compensación futura...*” y “*no deben compensarse partidas no relacionadas*”.

El obstáculo para definir la exposición de estas partidas, por su importe neto o en forma separada, está representado por la incertidumbre que suele existir para determinar

¹¹ F.A.C.P.C.E.-C.E.C.Y.T.; (1.1).

¹² Debemos señalar que la posibilidad de compensar créditos y deudas por impuestos diferidos es independiente del uso de una cuenta para los primeros y otra para las últimas o una sola para ambos componentes patrimoniales. El empleo de una o dos cuentas es, fundamentalmente, una cuestión de naturaleza operativa.

el ejercicio en el cual las mismas habrán de revertirse. Si se estimara que la cancelación de créditos y deudas por impuestos diferidos ocurrirá durante idéntico período, con lo cual de hecho se produciría su compensación en una misma declaración jurada, tales rubros deberían figurar por el neto. En caso contrario, tendrían que exhibirse separadamente dentro de los activos y pasivos.

Pero esa postura dual deja una aureola de dudas, fundamentalmente porque podría facilitar el manejo de las cifras de los informes contables con el objeto de elegir una alternativa u otra en función de las necesidades de mostrar una situación patrimonial más solvente.

VII- Acerca de las dificultades para aplicar el método

A veces el método del impuesto diferido suele militar entre los criterios contables cautivos de los ámbitos académicos, pero de difícil aplicación en el árido terreno de las rutinas administrativo-contables.

Idea que carece de sólidos sustentos. Aunque es posible que su empleo requiera la confluencia del especialista contable y del experto impositivo, cuando dentro de una organización dichas especialidades están en manos de personas o grupos de trabajo diferentes, no exige ninguna información que resulte prescindible para mudar desde el resultado contable al resultado impositivo. En efecto, **tanto las diferencias temporarias como las permanentes representan el conjunto de ajustes que aumentan o disminuyen la utilidad contable con el fin de alcanzar el resultado impositivo.**

Y del mismo modo que el encargado de liquidar el impuesto a las ganancias deberá efectuar un seguimiento de las diferencias que denominamos temporarias, con el objeto de tenerlas en cuenta para confeccionar futuras declaraciones juradas, quienes

pergeñan los estados contables deberán rastrear el nacimiento y extinción de tales diferencias para computar los activos y pasivos por impuestos diferidos. Nada nuevo bajo el sol, excepto por el hecho de estimar la alícuota que supuestamente será aplicable en el ejercicio de la reversión.

VIII- Acerca de la importancia de aplicar el método del impuesto diferido

Con alguna frecuencia se pone en duda las ventajas asociadas a la utilización del método del impuesto diferido, arguyendo que probablemente sus consecuencias sobre los informes contables carecerán de significación alguna.

Es posible que así sea en determinados casos; tan posible como resulta evidente que con alícuotas superiores al 30 por ciento (como rige en Argentina) la mera existencia de diferencias temporarias o créditos por quebranto impositivo puede provocar distorsiones relevantes en la información contable. Fenómeno que seguramente inhibirá las posibilidades de comparar la performance de una empresa a lo largo del tiempo o de diferentes compañías en un momento dado, pues ratios tales como los de solvencia o rentabilidad padecerán por las limitaciones que habitualmente luce el método tradicional.

Los estados contables consolidados de YPF, correspondientes a los ejercicios comprendidos entre 1994 y 1998 , nos permitirán ilustrar sobre esta cuestión. En dicho

ESTADOS CONTABLES "originales" DE YPF					
Millones de \$	1994	1995	1996	1997	1998
Activos					
Corrientes	1.149	1.193	1.186	1.232	1.246
No corrientes	6.721	7.944	8.956	10.195	10.920
Total activos	7.870	9.137	10.142	11.427	12.166
Pasivos					
Corrientes	1.461	1.904	1.867	2.329	2.140
No corrientes	1.078	1.394	1.901	2.158	2.817
Total pasivos	2.539	3.298	3.768	4.487	4.957
Patrimonio neto					
Capital, reservas, R.N.A.	4.767	5.046	5.557	6.063	6.629
Resultado antes imp. a las ganancias	576	883	1.208	1.359	849
Imp. a las ganancias	-12	-61	-364	-473	-260
Dividendos capital preferido soc. controladas		-29	-27	-9	-9
Resultado neto	564	793	817	877	580
Total patrimonio neto	5.331	5.839	6.374	6.940	7.209
Total pasivos + patr. neto	7.870	9.137	10.142	11.427	12.166
Alícuota efectiva impuesto a las ganancias	2%	7%	30%	35%	31%

Los motivos de la falta de correlación entre la alícuota del impuesto a las ganancias, vigente en Argentina durante esos años, y la tasa efectiva que surge de la información contable se pueden resumir así¹³:

Ejercicio 1995

- La empresa tenía quebranto impositivos acumulados. Como consecuencia de ellos, por este ejercicio no tuvo que pagar el impuesto a las ganancias;
- El cargo a impuesto a las ganancias incluido en el estado de resultados consolidado, equivalente a 61 millones de pesos, se originó en las utilidades obtenidas por sociedades controladas;
- La alícuota vigente era del 30%.

Ejercicio 1996

- La sociedad agotó este año los quebrantos acumulados al 31 de diciembre de 1995;
- Constituyó una provisión por el excedente a pagar al fisco. De los 364 millones que se exponen como impuesto a las ganancias, 102 millones provinieron de YPF Internacional;
- El monto absorbido de quebrantos acumulados en ejercicios anteriores fue de 110 millones de pesos;

¹³ Esta información fue extraída de las memorias de YPF; (10.1) a (10.3)

- La tasa aumentó a 33% en el tercer trimestre de 1996. Aumento que tuvo vigencia en forma retroactiva, a partir del 1° de enero de ese año.

Ejercicio 1997

- Por primera vez en el período la provisión del impuesto a las ganancias se aplicó en forma total, sin detraer suma alguna por quebrantos acumulados en ejercicios anteriores.

Ejercicio 1998

- La alícuota trepó al 35% por imperio de la ley 25063;
- La compañía informó que, si bien entendía que al cierre de este ejercicio debía aplicar la tasa vigente antes de la reforma, por razones de prudencia utilizó la nueva alícuota.

Tomando como base la información de las memorias de la compañía que hemos resumido en los párrafos anteriores y los datos referidos a YPF Argentina, estamos en condiciones de estimar las diferencias entre el **impuesto a las ganancias** que surge de sus estados contables y el **impuesto a las ganancias** que podría haberse determinado en el caso de computar el crédito por quebranto:

AJUSTE IMP. A LAS GANANCIAS YPF (excepto YPF Internacional)			
Datos	1994	1995	1996
Resultado neto antes de impuestos (mill. \$)	574	793	1.073
Alícuota vigente	30%	30%	33%
Impuesto a las ganancias estimado (mill. \$)	-172	-238	-354
Impuesto a las ganancias determinado (mill. \$)	-10		-256
Diferencia (mill. \$)	-162	-238	-98
% diferencia	1622%		38%
Créd. por quebranto estimado al inicio (mill. \$)	510	348	110
Créd. por quebranto estimado al cierre (mill. \$)	348	110	
Imp. a las ganancias total (ajustado) (mill. \$)	-174	-299	-462

Para practicar los ajustes indicados se siguió el siguiente procedimiento:

- Calculamos, en cada año desde 1994 a 1996, el impuesto a las ganancias aplicando la tasa vigente sobre los resultados de YPF (excluyendo, obviamente, los resultados de las sociedades controladas);
- Según las memorias, en el ejercicio '96 se absorbieron quebrantos por 110 millones de pesos. A partir de ese dato, supusimos que el crédito por quebranto al inicio de 1996 era justamente de 110 millones; al comienzo de 1995, de 110 millones más el impuesto a las ganancias estimado para ese período (en suma, 348 millones) y al 1° de enero de 1994 a esos 348 millones le agregamos el tributo calculado para dicho año;
- En cada uno de tales ejercicios ajustamos el patrimonio neto al inicio, aumentando los activos no corrientes para contemplar el crédito por quebranto estimado e incrementando el gasto por impuesto a las ganancias.

En función de semejantes ajustes surgen los estados contables “corregidos”¹⁴:

ESTADOS CONTABLES DE YPF - "corregidos"					
Millones de \$	1994	1995	1996	1997	1998
Activos					
Corrientes	1.149	1.193	1.186	1.232	1.246
No corrientes	7.069	8.054	8.956	10.195	10.920
Total activos	8.218	9.247	10.142	11.427	12.166
Pasivos					
Corrientes	1.461	1.904	1.867	2.329	2.140
No corrientes	1.078	1.394	1.901	2.158	2.817
Total pasivos	2.539	3.298	3.768	4.487	4.957
Patrimonio neto					
Capital, reservas, R.N.A.	5.277	5.394	5.655	6.063	6.629
Resultado antes imp. a las ganancias	576	883	1.208	1.359	849
Imp. a las ganancias	-174	-299	-462	-473	-260
Dividendos capital preferido soc. controladas		-29	-27	-9	-9
Resultado neto	402	555	719	877	580
Total patrimonio neto	5.679	5.949	6.374	6.940	7.209
Total pasivos + patr. neto	8.218	9.247	10.142	11.427	12.166
Alícuota efectiva impuesto a las ganancias	30%	34%	38%	35%	31%

¹⁴ Téngase presente que sólo obtuvimos las memorias correspondientes a los ejercicios 1996, 1997 y 1998. Como consecuencia de ello tuvimos que adoptar un supuesto especial respecto del ejercicio 1994: que en ese ejercicio, como en el '95, existían quebrantos impositivos que le permitieron a la compañía tener saldo a favor en su declaración jurada del impuesto a las ganancias.

En ellos podemos advertir claramente que se modifica la alícuota efectiva del impuesto a las ganancias; alícuota que no siempre refleja el impacto de la tasa vigente debido a la incidencia de los tributos generados por YPF internacional.

Con el fin de poseer una noción más aproximada de las distorsiones asociadas al uso del método tradicional podemos observar el comportamiento de algunos de los ratios más tradicionales en el campo del análisis de estados contables. Veamos entonces los cuadros siguientes:

ANALISIS DE LOS ESTADOS CONTABLES "originales" DE YPF					
Ratios	1994	1995	1996	1997	1998
Liquidez corriente	0,8	0,6	0,6	0,5	0,6
Solvencia	3,1	2,8	2,7	2,5	2,5
Rentabilidad patrimonio neto	11%	14%	13%	12%	8%

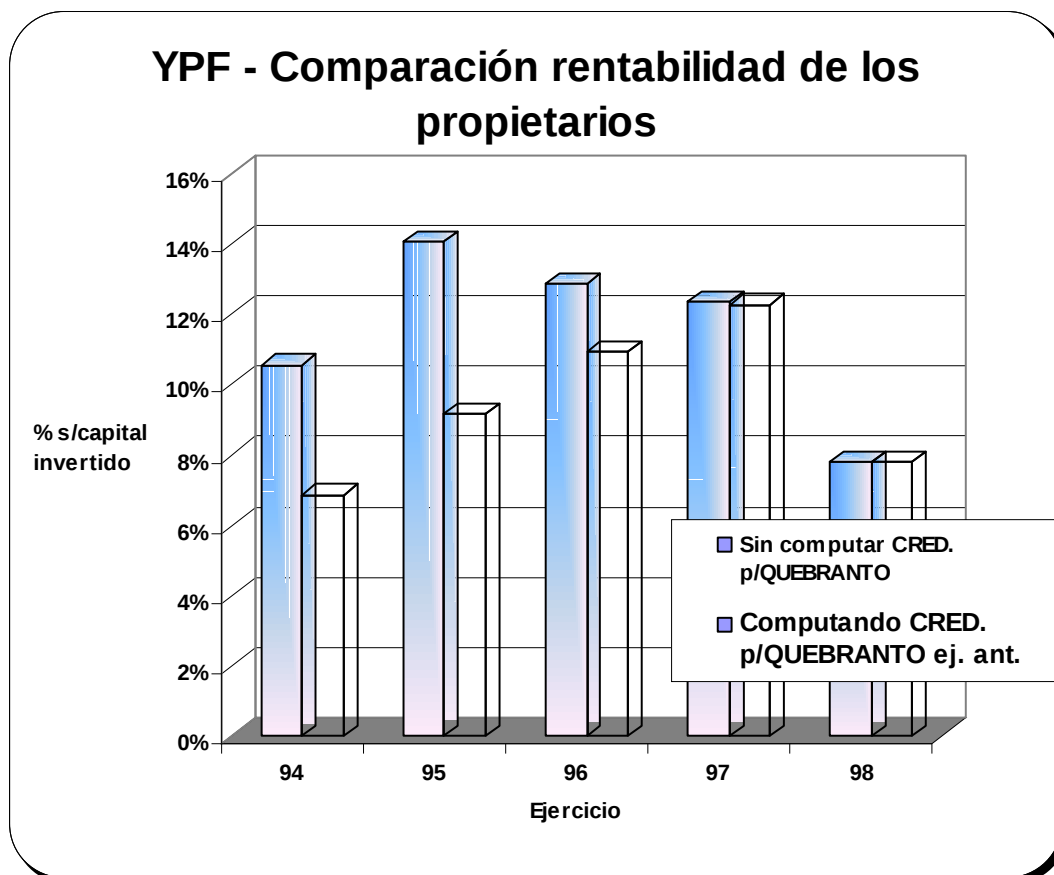
ANALISIS DE LOS ESTADOS CONTABLES "corregidos" DE YPF					
Ratios	1994	1995	1996	1997	1998
Liquidez corriente	0,8	0,6	0,6	0,5	0,6
Solvencia	3,2	2,8	2,7	2,5	2,5
Rentabilidad patrimonio neto	7%	9%	11%	12%	8%

Por supuesto, la **liquidez corriente** será idéntica en un caso y otro debido al carácter no corriente de los créditos por quebranto mientras que la **solvencia** resultará más elevada en aquellos ejercicios en los cuales dicho crédito está presente; es decir, en 1994 y 1995. Pero es a la hora de estimar la **rentabilidad del patrimonio neto** cuando la brecha se torna curiosamente significativa: podemos ver que la máxima discrepancia tiene lugar en el ejercicio 1994, cuando el rendimiento sobre el capital propio de 1994 determinado en función del criterio tradicional duplica al rendimiento calculado sobre los estados contables "corregidos".

El caso elegido, uno entre infinidad de ejemplos posibles, demuestra que la contabilización del impuesto a las ganancias según los criterios del método tradicional puede afectar de modo relevante las conclusiones a las que podrían llegar los usuarios

externos cuando evalúan la performance económico-financiera de una compañía cualquiera.

Y es probable que eso ocurra mientras la alícuota del impuesto a las ganancias alcance niveles tan significativos como los que luce en Argentina.



Bibliografía

- 1.1) F.A.C.P.C.E. - C.E.C.YT.; “Compendio de resoluciones técnicas”; Bs. As; abril/99.
- 1.2) F.A.C.P.C.E. - C.E.C.YT.; “Proyectos de resolución técnica – Proyecto N° 5 – Proyecto N° 6”; 1999.
- 2.1) F.A.C.P.C.E. - C.E.C.YT.; “Dictámenes, recomendaciones e informes”; Ed. El Coloquio; Buenos Aires, julio/81.
- 3.1) FOWLER NEWTON, Enrique; “Las RT 8 y 9 sobre exposición contable”; rev. Administración de Empresas; T. XVIII; pág. 801.
- 3.2) FOWLER NEWTON, Enrique; “Contabilidad superior”; Ed. Macchi; 1994.
- 3.3) FOWLER NEWTON, Enrique; “Diccionario de contabilidad y auditoría; Ed. Macchi; Bs. As., 1994.
- 4.1) ZGAIB, Alfredo O.; “El método del impuesto diferido: ¿lujo o bien necesario?”; Revista del C.P.C.E. del Neuquén; N°. 39 y 40.
- 4.2) ZGAIB, Alfredo O.; “El interés del capital propio y el método del impuesto diferido: exótica combinación”; publicación del 9º Congreso de Profesionales en Ciencias Económicas; tomo II- área III; oct./92.
- 4.3) ZGAIB, Alfredo O.; “Método del impuesto diferido. impacto del ajuste por inflación”; Errepar; Doctrina Societaria N° 87, feb/95, pp 757 y Revista Profesional del C.P.C.E. del Neuquén; año VIII, N° 89, feb/95, pp 21; año VIII, N° 90, mar/95, pp 21.
- 4.4) ZGAIB, Alfredo O.; “Contabilidad para el siglo XXI – La globalización impone un replanteo de la técnica contable”; Errepar; julio/98
- 4.6) ZGAIB, Alfredo O.; “El impuesto a la ganancia mínima presunta en la órbita del impuesto diferido – Impacto sobre el análisis económico-financiero”; XX Jornadas Universitarias de Contabilidad; Area técnica-comisión1; Rosario. 1999..
- 5.1) SLOSSE, Carlos A.; BACHER, Jorge C.; MILLAN, Raúl J.; LOPEZ LADO, Daniel y TERUDEO, Federico A. ; “Contabilidad para la gestión empresarial”; Librería Editorial Tesis; 1989.
- 6.1) ARREGHINI, Hugo Ricardo; “Información contable para uso externo”; El Coloquio; 1978.
- 7.1) SENDEROVICH, Pablo David; “Resolución técnicas 8 y 9”; Ed. Reisa; 1988.
- 7.2) SENDEROVICH, Pablo David; “Resolución técnica 10 - normativa, fundamentos y aplicación del modelo de valuación”; Ed. Reisa; 1992.

8.1) INTERNACIONAL ACCOUNTING STANDARDS COMMITTEE; “Normas internacionales de contabilidad 1996”; Instituto Mexicano de Contadores Públicos; tercera edición, abril/96.

8.2) INTERNACIONAL ACCOUNTING STANDARDS COMMITTEE; “Normas internacionales de contabilidad”; Traducción de normas posteriores.

9.1) WILLIAMS, JAN. R.; “1998-1999 * Guía Miller de PCGA”; Harcourt Brace de España; 1999.

10.1) YPF; “Memoria y estados contables 1996”

10. 2) YPF; “Memoria y estados contables 1997”

10.3) YPF; “Memoria y estados contables 1998”

**13° CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS
ECONOMICAS
BARILOCHE - ARGENTINA
25, 26, 27 Y 28 DE OCTUBRE DE 2000**

VII ECONOMIA Y COMERCIO INTERNACIONAL

**7.2 Economías regionales. Situación actual y perspectivas ante el
proceso de globalización. Perfil regional de las Pymes**

**LA INSERCIÓN DE LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS
EN LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA DE LA PROVINCIA DEL
NEUQUEN**

**LA INSERCIÓN DE LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS
EN LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA DE LA PROVINCIA DEL
NEUQUEN**

INDICE

INTRODUCCION	Pag. 1
1. Modelo de crecimiento exógeno vía renta	Pag. 4
1.1 Evolución del Producto Geográfico	Pag. 4
1.2 El crecimiento de la actividad extractiva	Pag. 6
1.3 Ventajas comparativas de la Cuenca neuquina	Pag. 11
1.4 Renta y desocupación 16	Pag.
2. Las pymes en el modelo exógeno 22	Pag.
2.1 La definición cuantitativa de pyme 22	Pag.
2.2 Micro, pymes y grandes empresas 24	Pag.
2.3 Análisis del número de ocupados y el valor agregado de las empresas 27	Pag.
2.4 El valor de producción unitario de las empresas 30	Pag.
2.5.Pymes industriales 33	Pag.
3. Políticas locales 36	Pag.
CONCLUSIONES 37	Pag.
CITAS 39	Pag.

RESUMEN

Neuquén es una provincia mediterránea de la Patagonia Argentina, que tiene una superficie de 94.078 km², que representa apenas el 3,4% del territorio nacional exceptuando el sector antártico. Su límite oeste es la cordillera de los Andes, que la separa de Chile, con quien comparte 650 km. de frontera.

Durante la etapa en la cual Neuquén fue Territorio Nacional (1884/1955), comienzan las obras de regadío, que derivan en el establecimiento de las primeras colonias agrícolas y con altibajos, se desarrolla la minería del oro y la actividad forestal. En 1918 se descubre en nuestra Provincia el petróleo, dando lugar a dos nuevos asentamientos poblacionales: Cutral Co y Plaza Huincul.

La conformación histórica del sistema económico provincial ha estado determinada, en general, por las regulaciones impuestas por el Estado (Nacional en un principio) y por las propias características productivas de las actividades predominantes (extracción de petróleo y gas, y construcción de represas hidroeléctricas fundamentalmente). En general en toda la Patagonia, y en especial en Neuquén, el desarrollo económico y la población económicamente activas, hasta la década del 90, estuvieron sujetos a las relaciones asalariadas y a las actividades productivas que respondían al modelo "desarrollista". Siendo por demás importante el pleno empleo, la ocupación formal, los sistemas de protección laboral, la inversión en vivienda e infraestructura social.

En los ochenta hace crisis el modelo industrial sustitutivo y comienza a escasear el financiamiento del sector público, ocasionándose un agotamiento estructural de las empresas públicas. La privatización de Y.P.F. fue la culminación de un proceso que impilcó la transferencia de un negocio de la esfera estatal a manos privadas, donde resulta ser un negocio altamente rentable.

En Neuquén se ha consolidado el crecimiento económico haciendo base en la explotación de los recursos hidrocarbúricos, la expansión de los servicios y la reducción de las actividades industriales. Este “modelo exógeno de extracción y servicios” que podemos también denominar "capitalismo de enclave", es en donde la crisis del modelo "industrial sustitutivo" y la reestructuración de los años 90 tuvo un fuerte impacto económico y socio-ocupacional.

En la estructura empresarial de Neuquén se visualiza un predominio del comercio y las microunidades; estas últimas de escaso aporte individual al Valor Agregado (VAB). En la industria, unas pocas grandes empresas concentran un importante porcentaje del VAB y del empleo del sector, mostrando elevada concentración en un solo departamento de la provincia.

El Gobierno Provincial ha esbozado algunas medidas para tratar de frenar la crisis, quizás haya sido un poco tarde, ya que los indicadores sociales son graves y muy preocupantes.

Lamentablemente las políticas locales para pymes no han sido diseñadas a partir de un diagnóstico realista y hasta el momento constituyen esfuerzos aislados inconducentes.

INTRODUCCION

Neuquén es una provincia mediterránea de la Patagonia Argentina, que tiene una superficie de 94.078 km², que representa apenas el 3,4% del territorio nacional exceptuando el sector antártico. Su límite oeste es la cordillera de los Andes, que la separa de Chile, con quien comparte 650 km. de frontera.

Durante la etapa en la cual Neuquén fue Territorio Nacional (1884/1955), comienzan las obras de regadío, que derivan en el establecimiento de las primeras colonias agrícolas y con altibajos, se desarrolla la minería del oro y la actividad forestal. En 1918 se descubre en nuestra Provincia el petróleo, dando lugar a dos nuevos asentamientos poblacionales: Cutral Co y Plaza Huincul. Así se fueron estableciendo las bases materiales de la futura provincia, perfilándose como actividades productivas: la agricultura bajo riego, la explotación de petróleo en la zona del Departamento Confluencia, y la ganadería en el área cordillerana.

El proceso de provincialización iniciado durante la década del 50, culmina con la promulgación de la Ley 14408 en 1955 y se materializa con la sanción de la Constitución Provincial a fines de 1957. La Carta Magna, explicita la adopción de la forma republicana y democrática de gobierno y ratifica que los yacimientos mineros, fuente de energía hidrocarburífera y los recursos forestales son de dominio exclusivo de la Provincia.

Desde los primeros gobiernos constitucionales, se intensifican los rasgos definidos en la etapa formativa y se potencia la valorización de los recursos productivos, a saber: mineros, energéticos, agrícolas, ganaderos, forestales y turísticos. La estrategia de desarrollo, estaba vinculada fundamentalmente a inversiones y decisiones tomadas por empresas públicas nacionales, que llevaron a cabo su inversión en la Provincia.

En el espacio neuquino, es posible advertir la emergencia de un tipo de Estado que a partir de la década del 70, expande y articula una sociedad sumamente heterogénea – supervivencia de comunidades indígenas y una fuerte migración interna y externa- contribuyendo al desarrollo de la obra pública y la política social. El aumento del gasto público en salud, educación y vivienda era posible, a partir de un incremento constante de las regalías que recibe por la explotación de los recursos energéticos; recurso - en ese entonces- más importante del Estado Provincial.

Actualmente en la provincia de Neuquén se ha consolidado el crecimiento económico haciendo base en la explotación de los recursos hidrocarbúricos, la expansión de los servicios y la reducción de las actividades industriales. Este “modelo exógeno de extracción y servicios”, que también podemos llamar "capitalismo de enclave"ⁱ ha agudizado el desempleo mostrando señales de agotamiento en los últimos años.

Neuquén a través de su historia ha estado sometida a los ritmos económicos externos o dependiendo del Estado Nacional. El papel del Estado provincial como activador de los mercados internos locales y subsidiador de los sectores más desprotegidos ha sido decisivo; pero la realidad muestra que hasta ahora no ha podido avanzar en la planificación y regulación de un desarrollo estratégico para la provincia.

Consecuentemente con lo anterior, en la estructura empresarial tienen predominio el comercio y las microunidades; estas últimas de escaso aporte individual al Valor Agregado (VAB) provincial. En la industria, unas pocas grandes empresas concentran un importante porcentaje del VAB y del empleo del sector.

Si se realiza una comparación intercensal vemos que el sector comercio y servicios ha crecido un 69,4% en el n° de ocupados desde 1974 a 1985 y un 38,28% desde 1985 a 1994. El sector industrial un 100% en el período 74-85 pero entre 1985 y 1994 ha decrecido un

-0,12%. Evaluar el crecimiento del conjunto de firmas no será posible ya que en el Censo 85 se estableció como unidad censal al *establecimiento* mientras que en 1994 lo fue el *local*.

Lamentablemente las políticas locales estuvieron muy lejos de impulsar estrategias de reconversión para la estructura económica de la provincia, convirtiéndose el gobierno en el único generador de empleo para la fuerza de trabajo crecientemente excedente.

El presente trabajo contiene un análisis de la evolución de los indicadores macroeconómicos de producción y empleo de la provincia del Neuquén en su primera parte, un diagnóstico del lugar que ocupan las pequeñas y medianas empresas en la estructura productiva en la segunda y concluye con algunas reflexiones sobre las políticas locales orientadas a ese segmento de firmas. El objetivo es intentar realizar una radiografía de la estructura económica local, dejando planteados varios interrogantes para seguir analizando la temática.

Los datos se obtuvieron de fuentes de información secundaria, a saber: Producto Bruto Geográfico disponible hasta el año 1997 y Encuesta Provincial de Hogares elaboradas por la Dirección Provincial de Estadística, Censos y Documentación; Censos Económicos 1974, 1985 y 1994, Encuesta Permanente de Hogares y Censos Nacionales de Población y Vivienda del INDEC y publicaciones de la Secretaría del Estado del COPADE. Se realizaron además entrevistas con ex-legisladores y asesores que promovieron los proyectos de Ley N ° 2246/98 de Creación del Centro PYME y 2247/98 de Creación del Instituto Autárquico de Desarrollo Productivo (IADEP).

1 . Modelo de crecimiento exógeno vía renta

1.1 Evolución del Producto Geográfico

En los últimos 30 años la provincia del Neuquén experimentó un significativo crecimiento en su economía. La confección de un índice con base 100 en 1970, permite observar un valor de 302 para 1980, lo que implica un crecimiento anual promedio del orden del 11,7%.

En los períodos siguientes el crecimiento fue algo menor alcanzando un promedio anual de 6,39% de 1980 a 1993 y de 6,36% de 1993 a 1997 (Cuadros y Gráficos 1 a 3).

Si realizamos una comparación con el crecimiento anual promedio del PBI, Neuquén presenta un incremento muy superior a la Nación en la década del 80 (Cuadro 4).

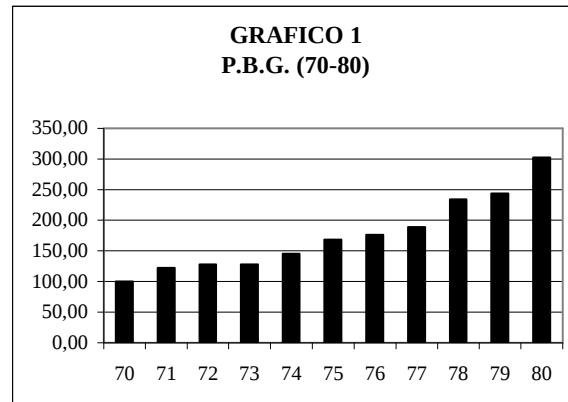
En los últimos tiempos, si bien Neuquén creció al igual que otras provincias patagónicas a un ritmo superior que la Nación, dicha evolución respondió básicamente al sector petrolero.

Como comentan Schinelli, D. y Vacca, C.ⁱⁱ la característica de ese sector de producción primaria, con un bajo valor agregado generado en la región, no ha permitido el desarrollo de actividades industriales sustentables. A la inversa de lo que ocurrido en Japón, donde se han conformado redes de PYMES organizadas en torno a grandes empresas como la Toyota; en general las relaciones entre las grandes empresas petroleras y los subcontratistas se dan a través de la subordinación de estos últimos, con poca iniciativa o investigación aplicada por su parte.

PRODUCTO BRUTO GEOGRAFICO 70-80(en \$ argentinos, a precios de 1970)

CUADRO 1

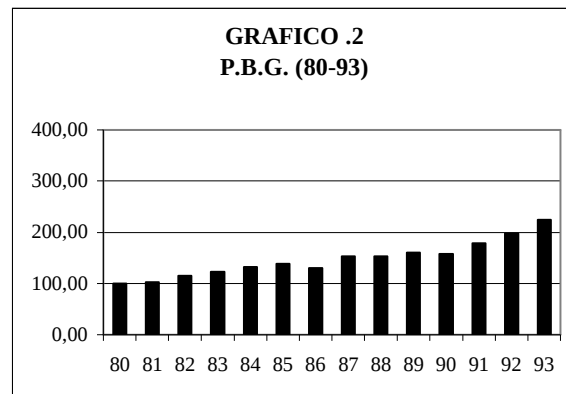
Años	Total	PBG BASE 100/70
70	57285,8	100,00
71	70229,8	122,60
72	73038,31	127,50
73	73251,09	127,87
74	83273,74	145,37
75	96245,37	168,01
76	100733,82	175,84
77	108416,57	189,26
78	134224,18	234,31
79	139695,99	243,86
80	173147,66	302,25



PRODUCTO BRUTO GEOGRAFICO 80-92(en \$, a precios de 1986)

CUADRO 2

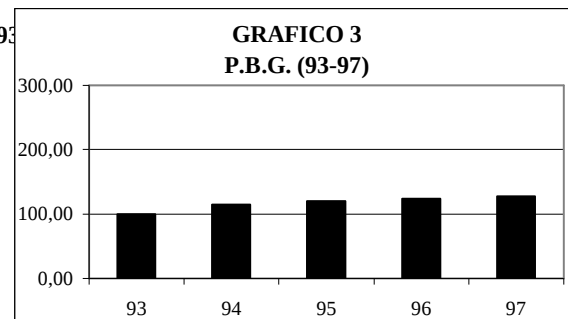
Años	Total	PBG BASE 100/80
80	74654	100,00
81	76413	102,36
82	85656	114,74
83	91368	122,39
84	98695	132,20
85	103701	138,91
86	97105	130,07
87	113948	152,63
88	114367	153,20
89	119590	160,19
90	117618	157,55
91	133157	178,37
92	147838	198,03
93	167073	223,80



PRODUCTO BRUTO GEOGRAFICO 93-97 (en \$ 1993)

CUADRO 3

Años	Total	PBG BASE 100/93
93	3586113309	100,00
94	4128572998	115,13
95	4320881647	120,49
96	4436640994	123,72
97	4589633742	127,98



Nota: Las estadísticas elaboradas por la Dirección Provincial de Estadística y Censos incluyen tres series (una a \$ argentinos de 1970, otra a \$ de 1986 y la última a \$ de 1993)

Fte.: Elaboración propia en base a datos brindados por Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia (COPADE)

Cuadro 4. Crecimiento del Producto Bruto

Período	Crecimiento anual	Crecimiento anual promedio
	promedio nacional	Neuquén
80/85	-2,07%	6,79%
85/90	0,27%	15,19%
93/97	5,59%	12,07%

Fte. : Elaboración propia en base a los datos de la serie 80/95 (\$ 1986) de la Dirección de Estadística y Censos

Importantes investigaciones ⁱⁱⁱ pronostican que en el futuro, los empleos “precarios” serán predominantes dentro de la población activa ocupada. Eso no implica necesariamente la desaparición de la relación salarial, sino que ésta estará “camuflada” bajo nuevas formas jurídicas como trabajo a domicilio, subcontratación, locación de obra, locación de servicios, etc. A comienzos del siglo XXI, los dinámicos procesos de desregulación, apertura, crecimiento económico y la movilidad social ascendente de ciertos sectores sociales que podemos denominar “ganadores”, tienen como contrapartida el aumento de una exclusión social no homogénea en los distintos países, ni en las distintas regiones dentro de un país .

1.2 El crecimiento de la actividad extractiva

El análisis al interior del PBG permite extraer conclusiones que ponen signos de pregunta respecto de la sustentabilidad futura de este crecimiento tan importante.

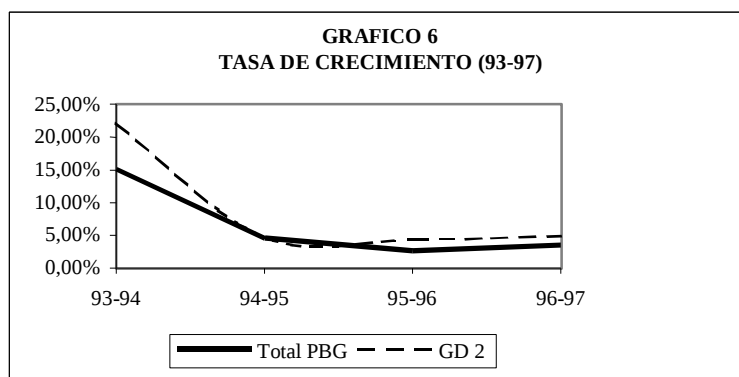
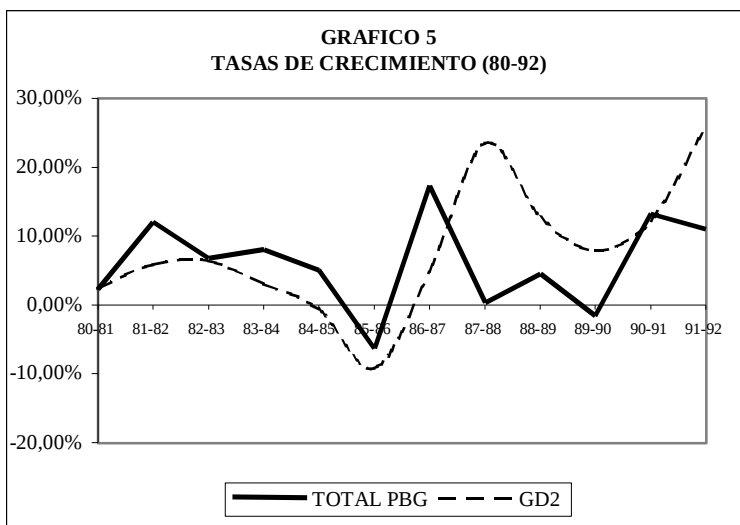
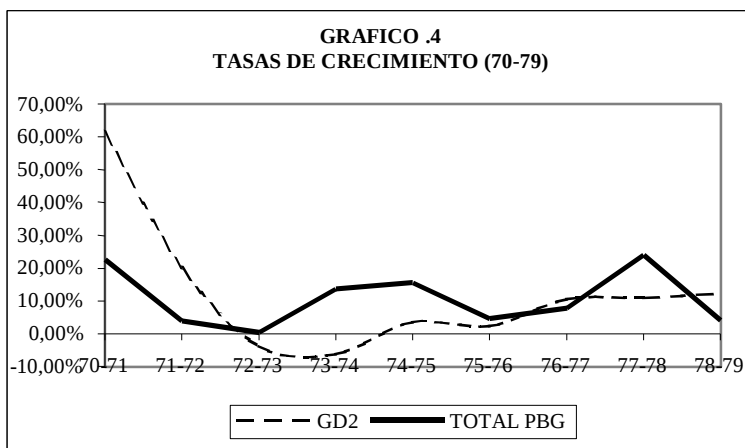
Las Grandes Divisiones (GD) que componen el Producto representan los distintos sectores de la economía provincial. En este trabajo se ha seguido especialmente la evolución de la GD 2 que incluye la Explotación de minas de carbón, la extracción de petróleo crudo, gas natural, minerales metálicos y otros minerales.

En los Gráficos 4, 5 y 6 se observa el crecimiento que tuvo ese rubro del Producto en el período 1970-1997, en comparación con las tasas de crecimiento del PBG total de Neuquén.

Como es evidente en la década del setenta el crecimiento del Producto no se vinculaba tan directamente con el de la actividad extractiva. Es más, hay una suerte de comportamiento “contracíclico” sustentado en el resto de las actividades. En la década del ochenta la vinculación es mayor y la GD2 crece notablemente en 1988 y 1992. El último quinquenio (1993-1997) con información estadística, muestra un descenso importante en el ritmo de crecimiento de la actividad hidrocarburífera, que se reproduce agudizado en el PBG total.

Por otra parte y como evidencia los Cuadros 5 a 7 y Gráficos 7 a 9, en la década del ochenta y mucho más en última década del milenio, la participación del sector que incluye la Explotación de Minas y Canteras (GD2) ^{iv} fue creciendo y en la actualidad prácticamente alcanza el 60% del total de riqueza generada en nuestra Provincia (Gráfico 10).

Esta suerte de “primarización” de la economía provincial es aún más integral. El resto de las actividades productivas, en especial la industria manufacturera, han disminuido notablemente. Las Grandes Divisiones ^v se agruparon en tres sectores: El sector **Primario** que incluye las GD 1 (Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca) y 2 (Minas y canteras); el **Secundario** que contiene las GD 3 (Industrias manufactureras), 4 (Electricidad, Agua y Gas) y 5 (Construcción) y **Terciario** las GD 6 (Comercio mayorista, minorista, restaurantes y hoteles), 7 (Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones), 8 (Establecimientos financieros, Seguros, Bienes Inmuebles y Servicios a las empresas) y 9 (Servicios Comunes, Sociales y Personales).



Fte.: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Estadísticas y Censos

El Gráfico 11 muestra este agrupamiento a partir de los datos del PBG en pesos de 1986. Se evidencia en el período 1980-1995, el crecimiento de los sectores Primario y de Servicios, y la pérdida de dinamismo de los sectores productores de bienes.

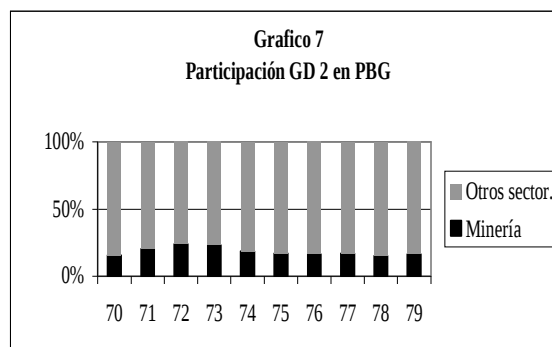
De esta forma, el crecimiento en la extracción de hidrocarburos tiene su correlato en la desindustrialización de la provincia.

La economía de Neuquén entonces, a partir de mitad de la década del ochenta, ha vinculado cada vez más su crecimiento a la de la actividad de extracción de petróleo y gas, acompañado de un desarrollo del sector de servicios. La industria provincial se ha estancado. En el quinquenio 93-97 el dinamismo mostrado por este “modelo extractivo con elevada terciarización” se ha reducido notablemente, con lo que es dudosa su sustentabilidad en el futuro.

PRODUCTO BRUTO GEOGRAFICO (en \$ argentinos, a precios de 1970)

CUADRO 5

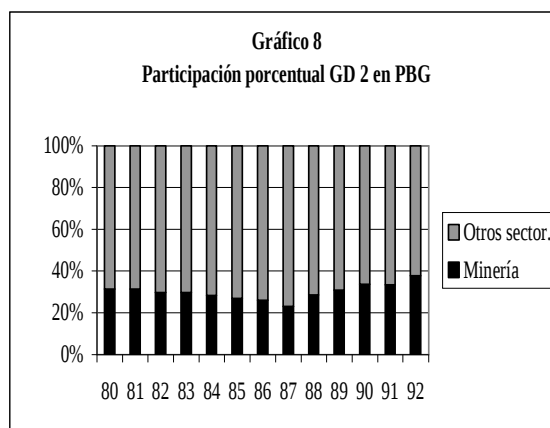
Años	Total	Minería	Otros sector.
70	57285,8	8982,7	48303,1
71	70229,8	14510,6	55719,2
72	73038,31	17436,4	55601,91
73	73251,09	16779,6	56471,49
74	83273,74	15726,9	67546,84
75	96245,37	16277,6	79967,77
76	100733,82	16647,2	84086,62
77	108416,57	18383	90033,57
78	134224,18	20376,2	113847,98
79	139695,99	22871,8	116824,19



PRODUCTO BRUTO GEOGRAFICO (en \$, a precios de 1986)

CUADRO 6

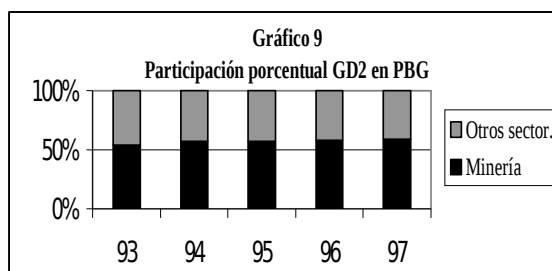
Años	Total	Minería	Otros sector.
80	74654	23548	51106
81	76413	24100	52313
82	85656	25505	60151
83	91368	27127	64241
84	98695	27944	70751
85	103701	27762	75939
86	97105	25203	71902
87	113948	26390	87558
88	114367	32591	81776
89	119590	36741	82849
90	117618	39628	77990
91	133157	44435	88722
92	147838	55927	91911



PRODUCTO BRUTO GEOGRAFICO (en \$ 1993)

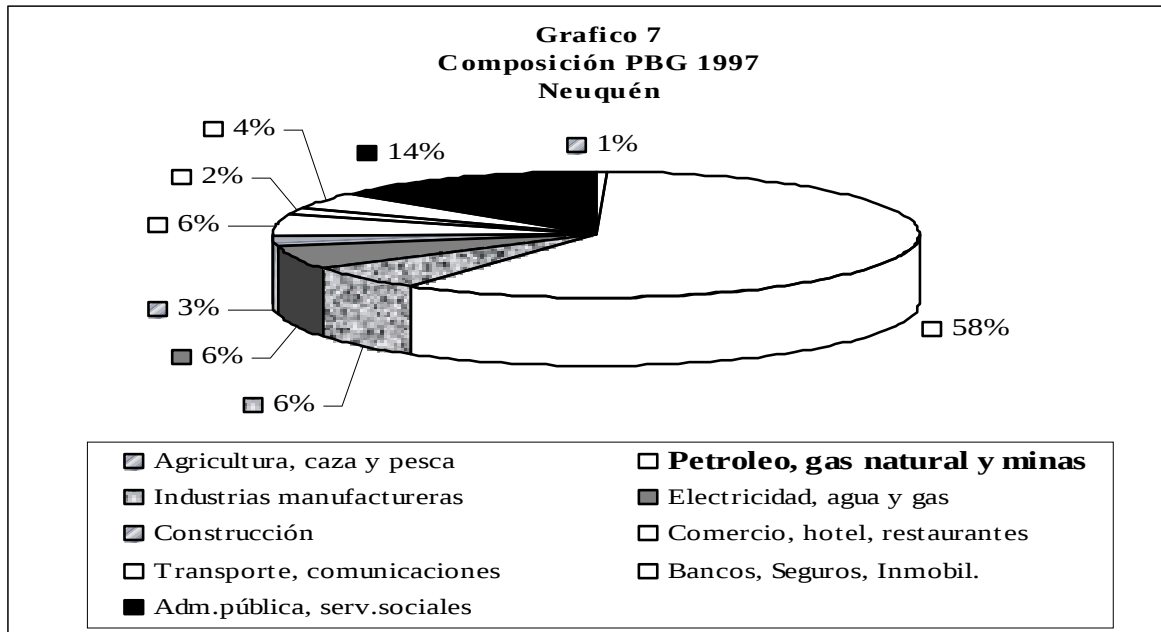
CUADRO 7

Años	Total	Minería	Otros sector.
93	3586113309	1934396525	1651716784
94	4128572998	2362664128	1765908870
95	4320881647	2470796668	1850084979
96	4436640994	2575186606	1861454388
97	4589633742	2700810671	1888823071

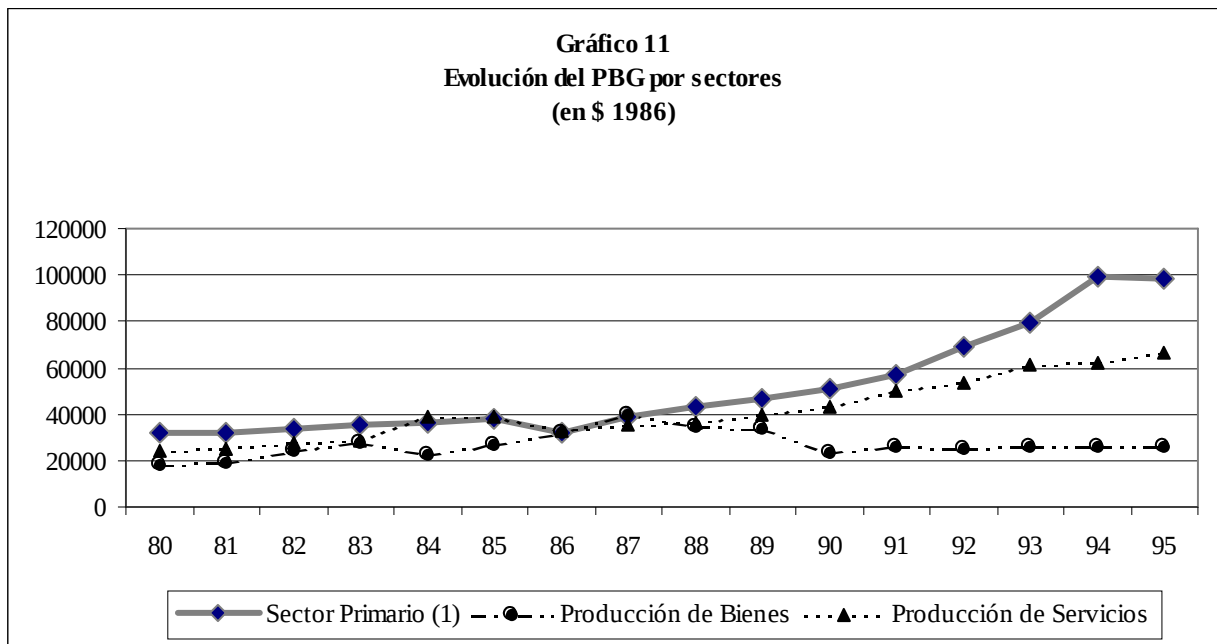


Nota: Las estadísticas elaboradas por la Dirección Provincial de Estadística y Censos incluyen tres series (una a \$ argentinos de 1970, otra a \$ de 1986 y la última a \$ de 1993)

Fte.: Elaboración propia en base a datos brindados por Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia (COPADE)



Fte.: Elaboración propia en base a datos brindados por Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia (COPADE)



Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Dirección Provincial de Estadística, Censos y Documentación

1.3 Ventajas comparativas de la Cuenca neuquina

Neuquén es una provincia petrolera por excelencia, con una participación significativa tanto en la cuenca neuquina -de la que forma parte con Río Negro, Mendoza y La Pampa- como

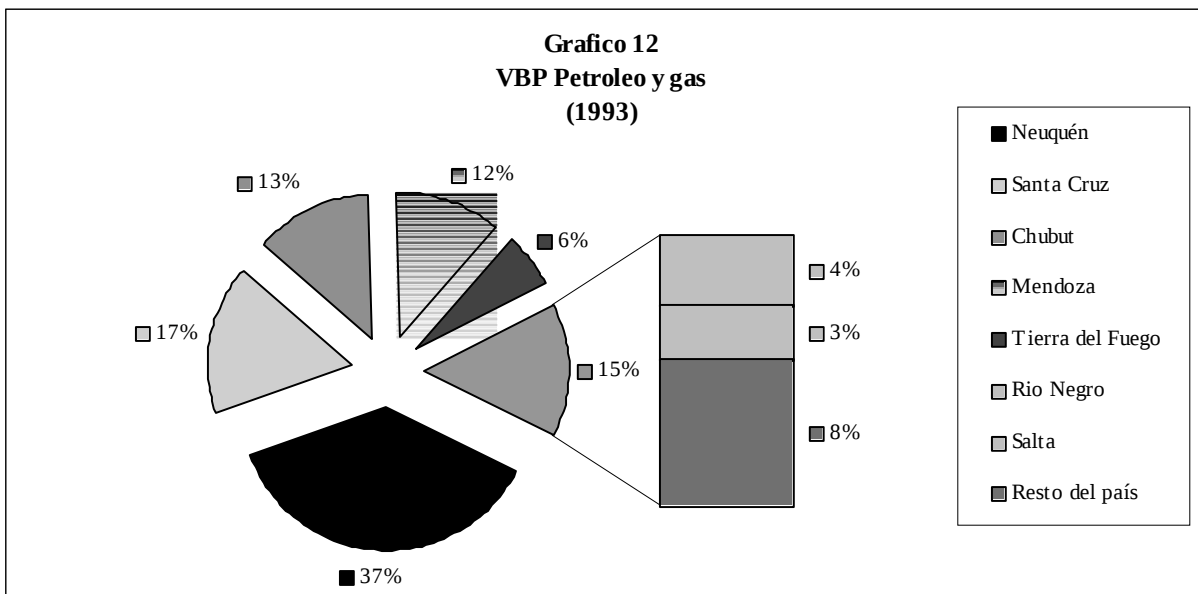
en el total nacional. El aporte en 1998 fue de 17,9 millones de m³ extraídos, que representó el 36% del total nacional. El crecimiento de la producción medido en m³ extraídos durante el quinquenio (1993/1998) ascendió a un 47%, con lo cual se reafirma la situación de provincia petrolera.

La retribución directa que percibe el territorio neuquino, por la extracción de sus recursos no renovables, son las famosas regalías, que integran el Presupuesto del Gobierno Provincial. Dicho recurso está en relación directa no sólo con la cantidad de m³ extraídos, sino con el precio del barril de petróleo. El comportamiento del precio del crudo a nivel mundial es un dato, por demás importante, pero de imposible manejo a nivel local. Así es como en diciembre de 1998 tocó mínimos históricos (u\$s 10.-) y actualmente roza los máximos de todos los tiempos (u\$s 34.-),.

El fenomenal incremento del precio, permitió que algunas empresas petroleras que operan en la Provincia se decidan a aumentar su nivel de producción y pongan en marcha los operativos para realizar nuevas perforaciones, por ejemplo en la localidad de Rincón de los Sauces.

En las últimas negociaciones a nivel mundial, los países productores de petróleo se comprometieron a que el precio no exceda de una franja prefijada, lo que le permitirá a Neuquén manejarse con un cierta previsión respecto de sus recursos

Si se recurre a las cifras del Censo Económico 1994 se puede ver que el 37% del Valor Bruto de la Producción (VBP) de gas y petróleo generado en el país durante 1993 fue producido en esta provincia. Ello se visualiza en el Gráfico 12.



Fuente: Censo Nacional Económico 1994. Dirección Provincial de Estadística Pcia. Del Neuquén

El atributo de Neuquén, se basa en una clara ventaja comparativa que hace que la productividad sea notablemente superior a la del resto del país.

Considerando la igualdad:

Valor bruto de la Producción = Valor agregado (remuneración a los factores de la producción) + Consumo intermedio (materias primas, pago de servicios, materiales, otros)

Neuquén tiene ventajas asentadas en los mayores rendimientos de la explotación de los recursos hidrocarburíferos de una magnitud aproximada de 14 puntos de mayor VA para un mismo nivel de VBP.

$$VBP = VA + CI$$

$$100 \% = 66 \% + 34 \%$$

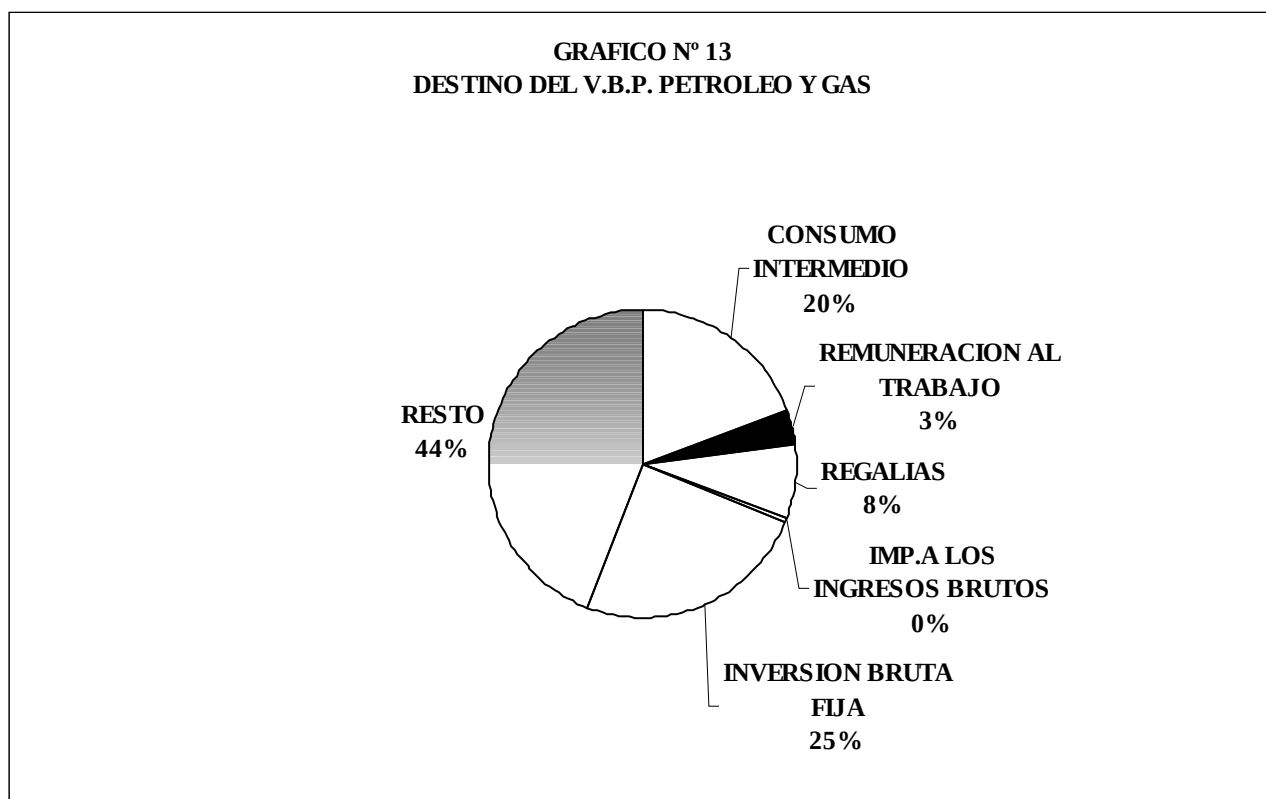
PROMEDIO NACIONAL

PROVINCIA DEL NEUQUÉN

Las características de las áreas ubicadas en este territorio, permiten alcanzar un alto VBP con un menor gasto en componentes del Consumo intermedio.

En el marco de esta realidad, resulta sin embargo dificultoso efectuar algún tipo de evaluación del impacto local de esta actividad extractiva, desarrollada por grandes empresas extra – locales.

Una forma de aproximarse a este análisis es desagregar los componentes del Valor Bruto de la Producción. En función de ello tenemos una relación según el último Censo Económico, como sigue (Gráfico 13):



Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Dirección Provincial de Estadística, Censos y documentación.

Para el análisis anterior fue necesario recurrir a algunos fuertes supuestos:

- Considerar que las compras de bienes y servicios que conforman el Consumo Intermedio se efectúa a empresas locales.

- La Inversión Bruta Fija (incorporación de bienes, variación en obras, explotación de yacimientos) se ha realizado en la Provincia y ha significado ingresos para otras unidades económicas provinciales.
- Los salarios se abonan a personal local.

Considerando que todos los rubros identificables generan impacto local, habría un 44% del VBP del cual no surge una asignación específica. El 56% restante de alguna manera puede considerarse, según los supuestos, integrado por ingresos que permanecen en la Provincia.

Las observaciones de los acápite anteriores, están mutuamente vinculadas. Por un lado, la consolidación de un modelo de crecimiento asentado en la actividad extractiva y por otro, la “pérdida” en términos provinciales, de un porcentaje significativo del valor de la producción de esta actividad.

En definitiva, este modelo económico de crecimiento podría caracterizarse como “exógeno”, en una utilización del término contrapuesta a “crecimiento endógeno”.

Los cálculos que se han realizado arrojan un porcentaje estimado del 25 % del PBG, de probable reinversión fuera del territorio provincial.

Porcentaje de la GD2 sobre el PBG *	58,85%
Porcentaje de la actividad hidrocarburífera sobre la GD2 **	97,00%
Rubros del VAB con destino fuera de la región ***	44,00%
Porcentaje estimado del PBG no reinvertido en la región	25,12%

* Datos del PBG 1997, Dirección Provincial de Estadística

** Promedio 1980 -1995, Dirección Provincial de Estadística

*** 1993, Censo Económico 1994.

Esta situación, que se ha ido profundizando en el último quinquenio, nos lleva a completar la caracterización del modelo de desarrollo de la provincia, también como modelo de carácter “exógeno”, dado que un significativo porcentaje de la retribución a los factores de la producción, se encuentra fuera de los límites provinciales.

1.4 Renta y desocupación_

Una de las más evidentes consecuencias de las transformaciones profundas en la economía mundial fue el crecimiento de la desocupación. Las economías regionales de la Argentina, incluyendo la de la provincia del Neuquén, no han sido la excepción a esta manifestación de crisis.

La incorporación de la mujer al mercado de trabajo, el aumento de la expectativa de vida, y el desarrollo tecnológico que genera mayor automatización, simplificación y ahorro de tiempo en las tareas, constituyen variables de alcance mundial que explican el desempleo a partir de mutaciones en el mercado de trabajo. Otro análisis ubica las causas dentro de la economía nacional, siendo las más citadas el cambio de escenario macroeconómico y el proceso de transformación del Estado.

La provincia del Neuquén, generadora de empleo, receptora de inmigrantes argentinos y extranjeros oferentes de mano de obra en otras décadas; se ha convertido en sede de conflictos sociales básicamente originados en la falta de trabajo. Esta situación debe ser enfrentada por un Estado provincial endeudado, con desequilibrio presupuestario permanente y una organización social estructurada a partir de una economía basada en la renta hidrocarburífera.

Neuquén ha experimentado en los últimos 40 años un incremento explosivo de su población. La variación intercensal desde 1960, fue notablemente superior a la media nacional, como surge del cuadro adjunto.

Cuadro 10. Crecimiento de la población

Tasa de crecimiento intercensal	Neuquén	Nación

1960/70	41%	17%
1970/80	58%	20%
1980/91	60%	17%

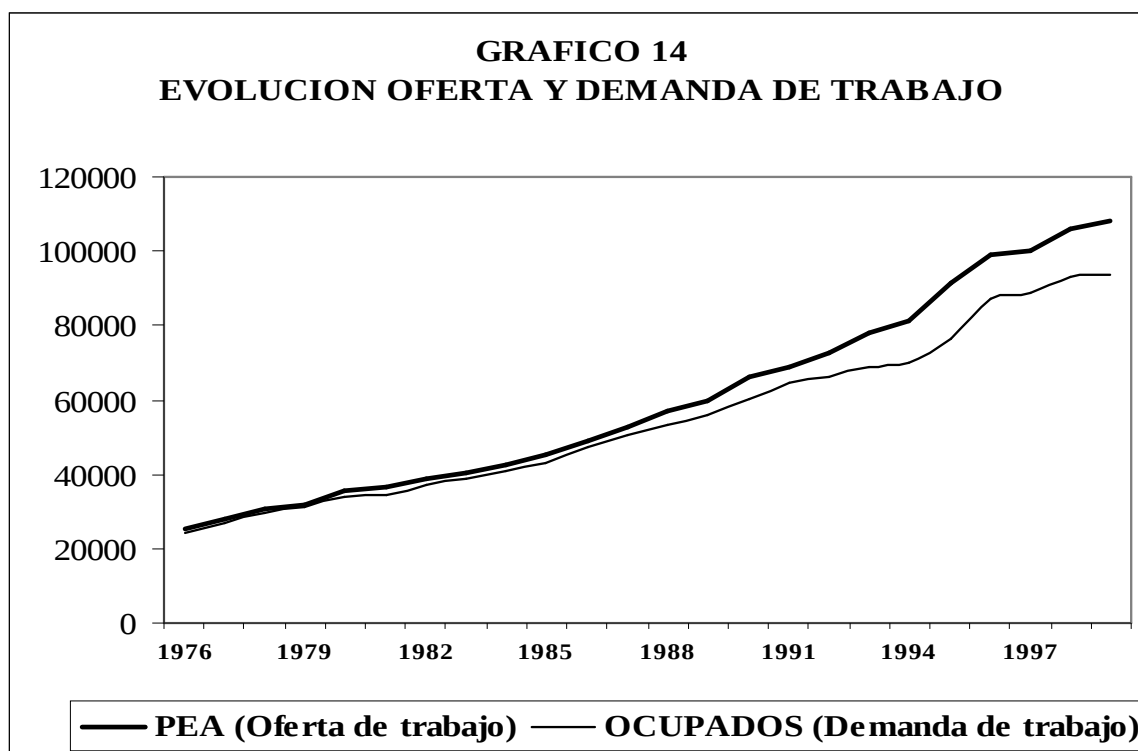
Fuente.: Censos Nacionales de Población y Vivienda (INDEC)

Teniendo en cuenta los individuos que se encuentran entre los 15 y los 64 años, esta variable también muestra un crecimiento superior a la media nacional.

En un principio las migraciones internas y posteriormente el crecimiento vegetativo han generado como resultado una pirámide poblacional de los 388.833 habitantes de base ancha (según el Censo 1991), constituida mayoritariamente por población joven.

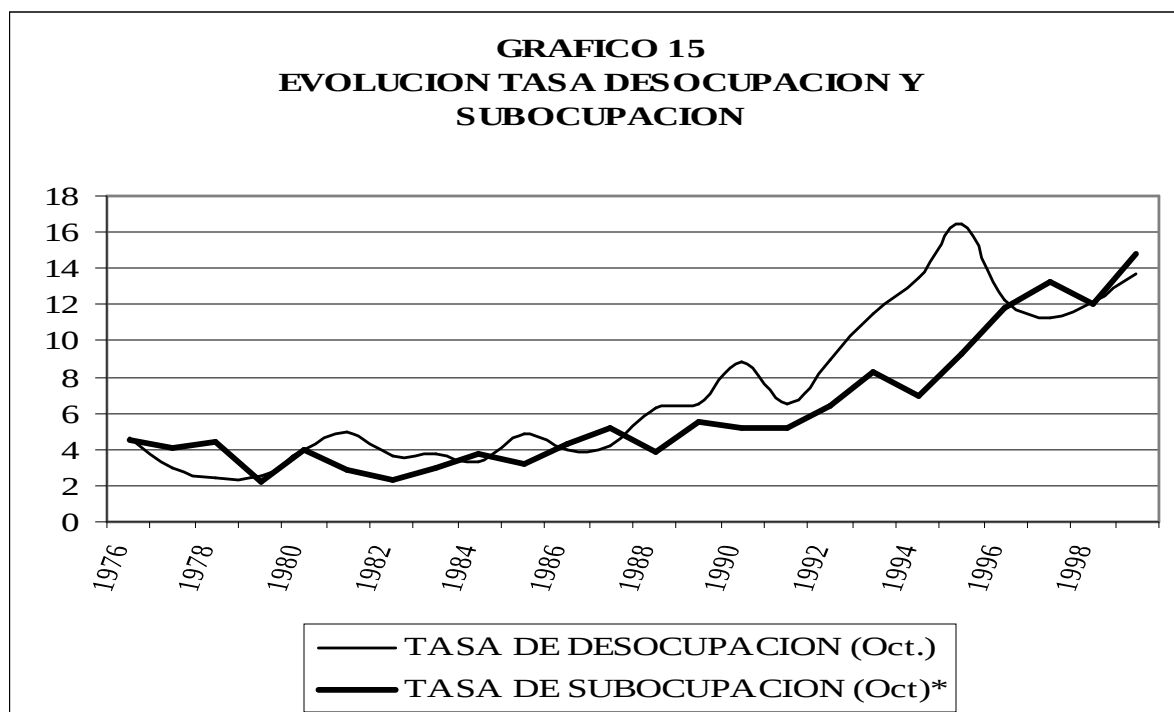
La Población Económicamente Activa (PEA) muestra en consecuencia un crecimiento continuo. Si se asimila esta variable a la Oferta de trabajo, y la cantidad de ocupados a la Demanda de trabajo, vemos la evolución de ambas en el Gráfico 14. Hasta finales de los ochenta, el crecimiento de la PEA fue absorbido por incrementos en los niveles de ocupación. Desde principios de los noventa, la separación de ambas magnitudes muestra la desocupación con tendencia creciente.

A partir de 1989 comienzan a crecer las tasas de desempleo y subempleo, llegando la primera a un máximo de 16,5% en 1995. Las medidas paliativas posteriores, como los subsidios al desempleo (Ley 2128, principalmente) provocaron un descenso en la tasa de desocupación pero simultáneamente generaron un aumento de la tasa de subocupación. Estos fenómenos se pueden observar en el Gráfico 15.



*A partir de 1995 la Encuesta Permanente de hogares, se lleva a cabo en el conglomerado Neuquén Plottier, con anterioridad la ciudad de Neuquén era la única encuestada en la provincia.

Fuente.: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Permanente De Hogares (EPH) (Dirección



Provincial de Estadística y Censos de la Provincia del Neuquén) confeccionada en el conglomerado de Neuquén-Plottier

**Datos provisorios agosto 1999

Fte.: Elaboración propia en base a datos de la EPH confeccionada en el conglomerado Neuquén-Plottier

Por otra parte, es necesario recalcar que la tasa de desocupación es un indicador de alcance limitado por:

- La cobertura geográfica de la EPH se limita al conglomerado Neuquén-Plottier. Con anterioridad a 1995 solamente Neuquén.
- Considera desocupado a aquel que se manifiesta buscando empleo activamente; pero no así a los trabajadores desalentados que fracasan continuamente en su búsqueda.

Estudios recientes^{vi} indican que la desocupación se agrava en el interior de la provincia, especialmente en localidades como Cutral Có y Plaza Huincul, donde el proceso de reestructuración de la compañía estatal YPF puesto en vigencia desde 1990 creó un nuevo escenario en la vida económica de las dos localidades.

El proceso de transformación que se operó en el complejo Cutral Co-Plaza Huincul al igual que en resto de las localidades petroleras del país, produjo como bien lo plantea Marquez, D.^{vii} la desestabilización de un sector significativo de la población que en períodos anteriores había alcanzado todas las ventajas inherentes a la posesión de un empleo estable, relativamente bien remunerado y con la seguridad que otorgaban los dispositivos institucionales propios del Estado benefactor.

La contracara de una comunidad laboral integrada, como lo eran Cutral Co y Plaza Huincul antes de la privatización de Y.P.F; es el Cutral Có de hoy con cortes de rutas diarios y reclamos de los desocupados que solicitan subsidios permanentemente.

La transformación de la estructura a partir del quiebre de la condición asalariada tiene además un impacto en los distintos planos de la vida de los miembros de la comunidad y supone la instauración de un nuevo escenario signado por la ruptura de las seguridades y las

certezas que el propio individuo ha construido desde el plano simbólico en la proyección de su historia personal: *“Mi padre tenía en claro su consejo para nuestro futuro: estudiá, se técnico y así mejorarás tu posición en la empresa, nos decía. Yo no soy ni piquetera, ni fogonera, pero no sé tampoco que consejo darle a mi hijo. Desde hace un tiempo vivimos en una total oscuridad”* (Ex - trabajadora de Y.P.F. residente en Cutral Có, Provincia del Neuquén).

El deterioro del mercado laboral, además de una significación económica tiene una dimensión social de muy amplio alcance, ya que el trabajo constituye una de las actividades que más organiza la cotidianeidad de los trabajadores y sus familias. La inactividad de los trabajadores desalentados que fracasan continuamente en la búsqueda de empleo, repercute a su vez en pérdida de calificación y competencia, convirtiéndose entonces en desempleados de larga duración, con consecuencias más graves que los desempleados friccionales o de corta duración. Estas personas lentamente van perdiendo los derechos, ingresan en la franja de pobreza, son excluidos del mercado de trabajo y en consecuencia de otros ámbitos de la vida social.

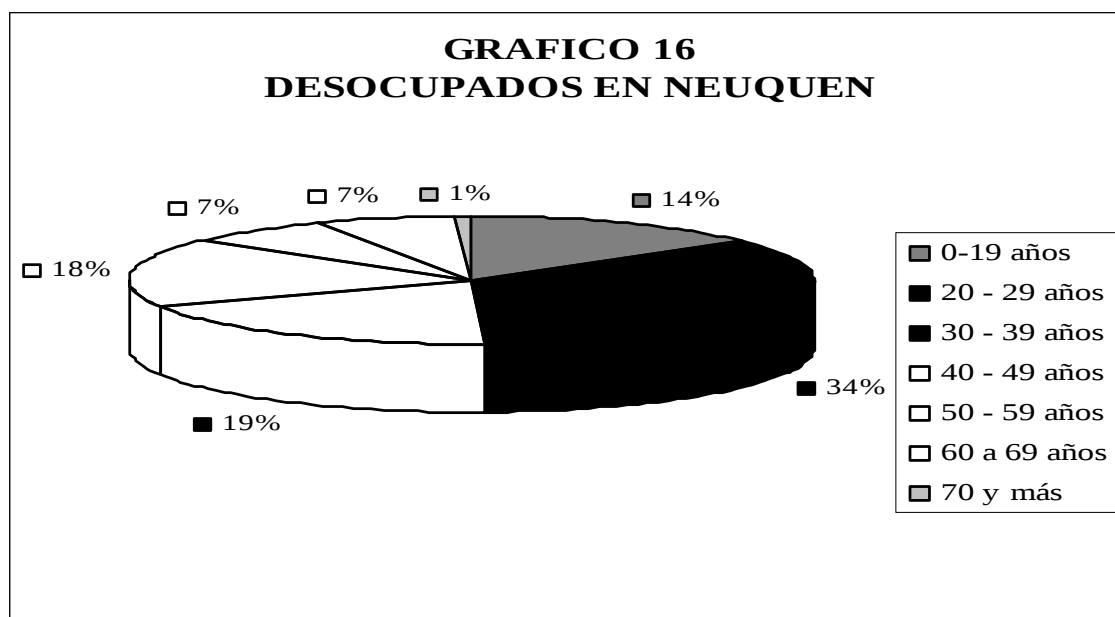
Desde el punto de vista subjetivo, como bien lo plantea Neffa, J. ^{viii} la exclusión del mercado laboral es fuente de sufrimiento para los trabajadores que caen en ella; teniendo una elevada carga psíquica y mental que provoca un deterioro de la salud en todas sus dimensiones con posibilidades de destruir lazos familiares y sociales.

La probabilidad de desocupación no es igual en todos los grupos de la sociedad. La situación educativa, el sexo y la edad influyen para que ciertos sectores sean los más afectados.

Entre las categorías sociales más afectadas por la desocupación están los jóvenes. Al tener Neuquén una pirámide poblacional de base ancha, es previsible que año a año más jóvenes

se incorporen a la población activa, pero simultáneamente, esos mismos jóvenes, no encuentran trabajo a pesar de buscarlo.

Con los datos de la Encuesta Permanente de hogares para agosto 1999, el mayor porcentaje (34%) de desocupados corresponde a la franja de 20 a 29 años (Gráfico 16).



Fte.: Elaboración propia en base a Tabulados INDEC, onda agosto 1999. Encuesta Permanente de Hogares Conglomerado Neuquén-Plottier

Los motivos de la consolidación de la desocupación en los grupos juveniles tiene varias interpretaciones, una de ellas es que no consiguen trabajo por su baja educación y calificación profesional. Al respecto y en función de una experiencia de capacitación en la localidad de Cutral Có^{ix} se rescatan las conclusiones de una encuesta a los asistentes al curso de capacitación, donde un importante porcentaje de los encuestados expresa las falencias del sistema educativo formal, y consideran que el mismo debería necesariamente dar un vuelco y vincularse con la problemática personal y concreta de los jóvenes y el escenario que los rodea. La capacitación en general, y de los jóvenes en especial, debe ser parte de un esfuerzo mayor de las regiones para diseñar su propio futuro

a partir de la superación de los conflictos y la continua aplicación del conocimiento a la generación de mayor ingreso y empleo.

En el último quinquenio el modelo de crecimiento de la provincia del Neuquén, sustentado en la extracción de hidrocarburos, la desindustrialización y la expansión los servicios, se ha profundizado. La pérdida de dinamismo de la actividad eje, ha agudizado un problema de desempleo estructural originado en el crecimiento de la PEA y en la falta de cadenas de valor locales.

En este contexto, cabe analizar cual es la estructura empresaria que se corresponde con este escenario macroeconómico y cual es el espacio de las políticas locales de fomento a las pymes.

2. Las pymes en el modelo exógeno

2.1. La definición cuantitativa de pyme

La definición de pequeña y mediana empresa puede basarse en parámetros cuantitativos o cualitativos. Estos últimos generalmente consideran dos variables: cantidad de ocupados o personal y monto anual de ventas. En ocasiones los resultados que arrojan son confusos, dado que hay empresas que serían pequeñas o medianas considerando el primer criterio, pero exceden el tope de facturación^x. Por otra parte cabe preguntarse si estos parámetros no deberían ser adaptados a los diferentes contextos de cada economía regional, para evitar que todas las unidades empresariales tengan el tratamiento de pymes en el caso de estructuras productivas más reducidas, como es el caso de la provincia del Neuquén que se presenta en este trabajo.

A manera de ejemplo, los topes de 300 empleados y 18 millones de facturación (Secretaría de Industria MEO y SP), de ser aplicados categorizarían como pymes al 99 % del total de

unidades productivas de la provincia. La aplicación de este criterio generalizaría cualquier análisis o política de fomento a todas las empresas, con lo cual se diluye el criterio de que la pyme constituye un tipo de organización diferente a la gran empresa, que requiere análisis e intervenciones específicas.

En virtud de estas consideraciones, este trabajo buscó inicialmente avanzar en una clasificación de pyme para la provincia del Neuquén, con el objetivo de disminuir la ambigüedad en la delimitación del universo que compone tal categoría.

El procedimiento seguido fue el siguiente:

- Conformación de segmentos de empresas por tamaño en función de la cantidad de ocupados ^{xi}.
- Delimitación del segmento pyme, de manera más ajustada a la realidad provincial.
- Consideración del Valor de la Producción, relevada por el Censo Económico, variable que puede asociarse al monto de ventas de las empresas.

El Censo Económico contiene una clasificación de empresas por tamaño en función de la cantidad de ocupados: Microempresas (de 1 a 5 ocupados), Pequeñas (6 a 10), Intermedias (11 a 50), Medianas (51 a 100) y Grandes empresas (más de 100). Y otra conforme al valor de la producción durante el año anterior a la fecha censal: Microempresas (menos de \$50.000.-), Pequeñas (entre \$50.000.- y \$140.000.-), Intermedias (entre \$140.000.- y \$700.000.-), Medianas (entre \$700.000.- y \$3.500.000.-) y Grandes (más de \$3.500.000.-). Se partió de esta clasificación y sobre la misma se efectuaron las siguientes modificaciones:

- Se mantuvo el criterio para definir microempresa, considerando de suma importancia esta categoría, dada la gran cantidad de unidades detectadas por el censo en la provincia.
- El segmento de “pequeñas empresas” se sumó al de “empresas intermedias” en un único agrupamiento denominado “pyme”.
- Las categorías “medianas” y “grandes” se unieron, siendo todas “grandes” empresas.

Microempresas	PYMES	Grandes empresas
1 a 5 personas	6 a 50 personas	Más de 50 personas

Tal reordenamiento se realizó en virtud de la conformación de la estructura empresarial en cuanto al número de unidades, que señalan gran cantidad de microempresas y un reducido número de firmas grandes. Esta realidad lleva a la necesidad de utilizar límites cualitativos para separar los tres universos.

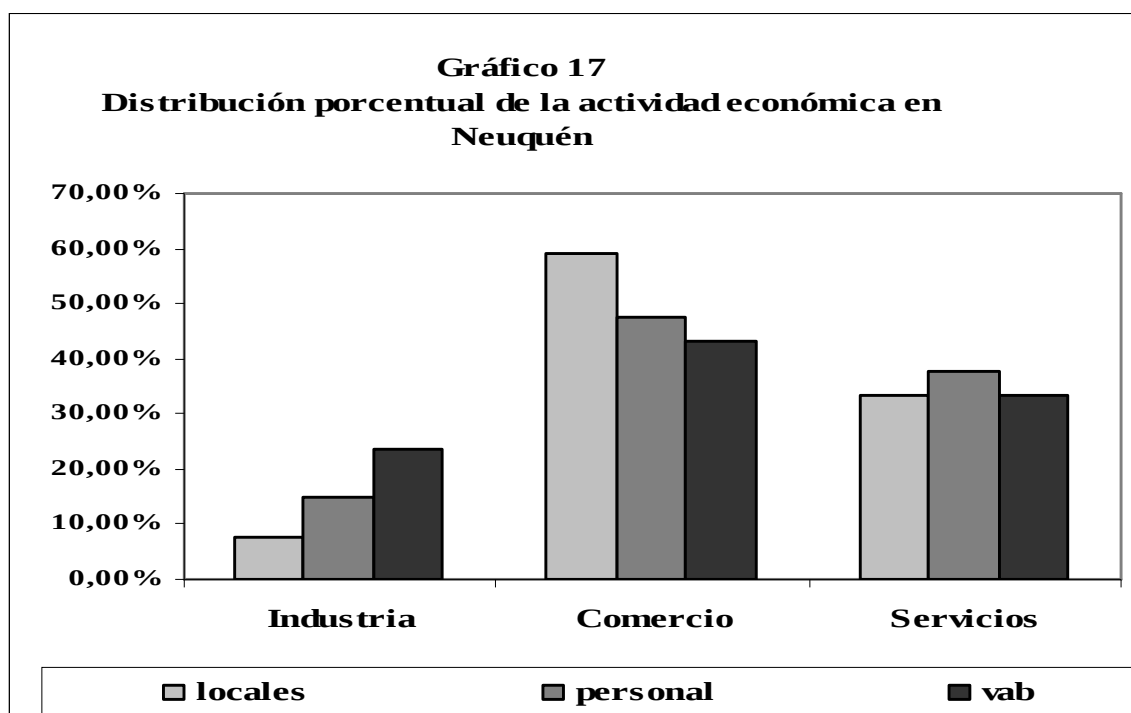
En el segmento intermedio, de unidades que no son micro ni grandes empresas, queda incluido un conjunto de firmas, que conforman un tejido empresarial de interés para el estudio y la aplicación de políticas .

Por supuesto que también existen las heterogeneidades en el interior de este segmento de pymes, que deberán también ser tenidas en cuenta y estudiadas. Ya que como bien lo plantea Treber, S. ^{xii}, una petroquímica con 50 empleados puede ser una gran empresa pero una planta automotriz no será algo más que un taller.

2.2 Micro, pymes y grandes empresas

La consolidación del “modelo exógeno de primarización y servicios” como vía para el crecimiento de la provincia del Neuquén se corresponde con una estructura económica donde el sector terciario y las microempresas son un rasgo destacable.

Según el CE 1994 ^{xiii}, en términos globales, el sector más importante es el comercio, medido en porcentaje sobre el total de unidades (59%), ocupados (47%) y VA(43%). En segundo lugar se ubica el sector servicios (Unidades: 33%, ocupados: 38% y VA:34%). La industria tiene escasa participación porcentual en número de unidades (7,6%), incrementándose su importancia cuando se analiza el número de ocupados (15%) y el VA (23,4%). Gráfico 17.

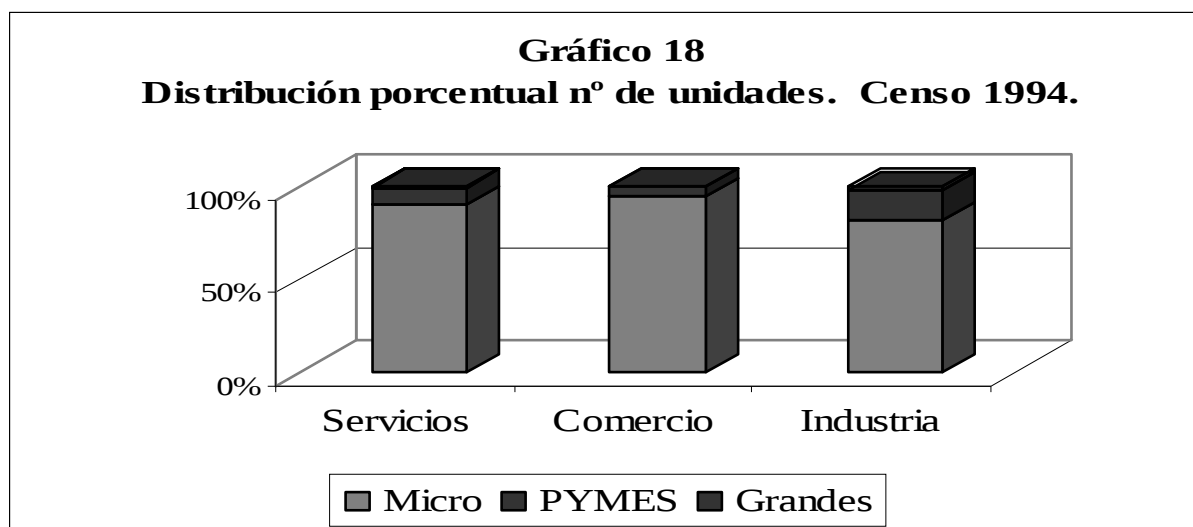


Fuente: Elaboración propia sobre datos del Censo Económico 1994.

Por otra parte, si se observa el número de unidades productivas según su tamaño, las microempresas son dominantes en la estructura económica de la provincia. De un total de 10.134 empresas, 9.322 son micro; lo que equivale a un 92 %. El 7 % se incluiría en el segmento pyme, quedando un 1 % para las grandes. Además, los datos evidencian una concentración de las micro en las unidades de hasta 3 ocupados (de las 9322 empresas micro, 8548 tienen 3 o menos de 3 empleados). En síntesis, el peso significativo del

comercio en el escenario global^{xiv}, a la fecha del Censo Económico, se corresponde con la existencia de un predominio de las microunidades (en especial las de hasta 3 ocupados) en la estructura empresarial.

El gráfico siguiente resume la importancia de las empresas que integran el segmento definido como pyme en los tres sectores, medida en unidades, ocupados y VAB.



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Censo Nacional Económico 1994.

En este contexto, se puede combinar el tamaño con el análisis sectorial y observar la importancia de cada segmento en comercio, servicios e industria medido no sólo en porcentaje del total de unidades, sino también en el número de ocupados y VA, a los efectos de analizar la incidencia de las firmas de diferente número de personal.

En término de unidades productivas^{xv}, el predominio de las microempresas es particularmente importante en la actividad comercial (94%) y de servicios (90%).

En la industria es algo menor, 82 %, quedando un 16 % para pymes y un 2 % de empresas grandes. Las empresas industriales grandes (más de 51 ocupados) son 14, y representan el 2 % del total. Estas firmas “grandes” para la economía provincial, tienen entre 51 y 150 ocupados (salvo dos excepciones que tienen más de 151 ocupados), y serían clasificadas

como pymes según los parámetros nacionales mencionados. La segmentación propuesta, las considera fuera del universo pyme, que queda así más adaptado a la realidad regional.

Estas consideraciones sobre el número de unidades productivas, permite delimitar dentro del sector industrial tres grupos de empresas:

1. Una gran cantidad de unidades caracterizadas como microempresas, que son en su mayoría talleres unipersonales o familiares
2. Un reducido número de firmas de mayor magnitud, que incluye las de origen extra local
3. Un segmento intermedio de 124 empresas pymes con niveles de ocupación que oscilan entre 6 y 50 personas, que representan el 16% de las unidades productivas de la actividad.

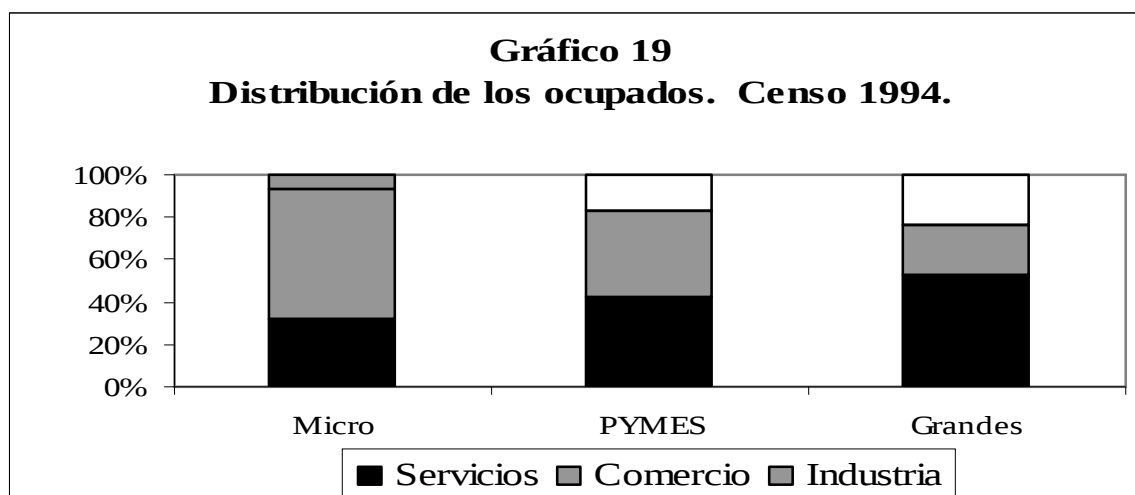
Esta segmentación cuantitativa es la base para verificar en posteriores estudios diferencias cualitativas y características particulares de las firmas integrantes de cada segmento.

Por otra parte, dado el peso del sector terciario, también surge la necesidad de analizar las pymes comerciales y de servicios.

2.3 Análisis del número de ocupados y el valor agregado (VA) de las empresas

En párrafos anteriores se señaló que las cifras censales muestran un 85% del total de ocupados en las actividades relevadas, concentrado en comercio y servicios.

Sin embargo, si se consideran los segmentos indicativos del tamaño dentro de cada sector, se ve que al interior de la industria, las pymes absorben el 36% de los ocupados, porcentaje similar al del sector servicios (35%), y superior al del comercio (27 %) ^{xvi}.



*Industria no incluye los ocupados en empresas unipersonales

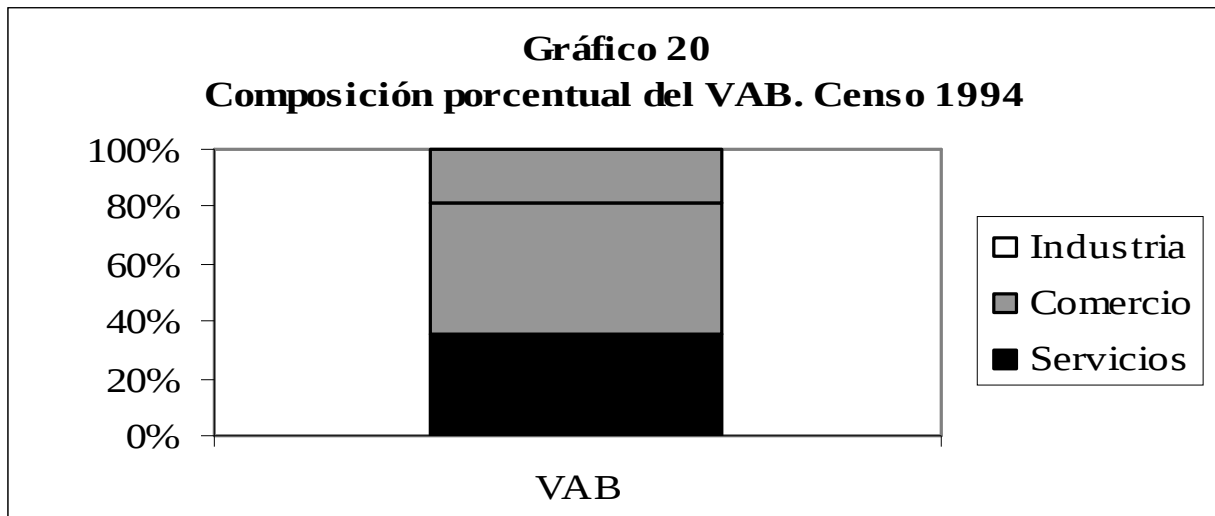
**Industria no incluye los ocupados en empresas de más de 151 personas.

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Censo Económico 1994.

Cabe agregar que las 12 firmas industriales grandes concentran casi la misma cantidad de empleados (1.096) que las 628 microempresas (1062).

En términos relativos hay un aporte significativo del segmento de las pymes (1.689) al empleo industrial. Ver Gráfico 19.

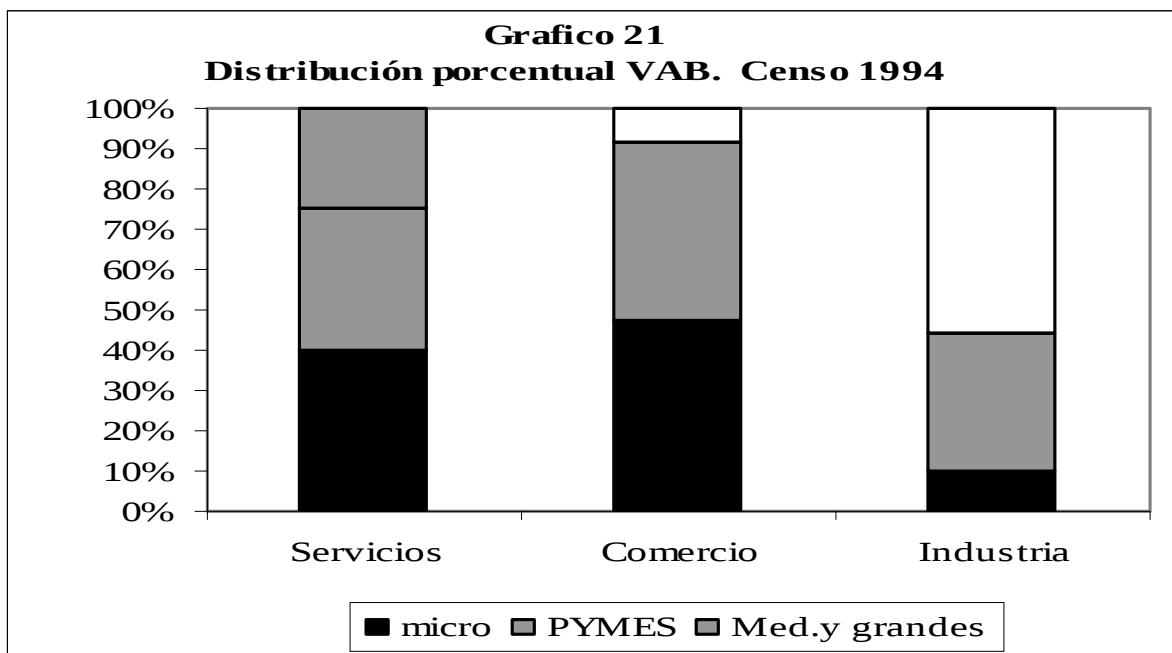
Finalmente, se observan en el gráfico 20 los datos del Valor Agregado Bruto (VAB) aporta cada sector. En términos únicamente sectoriales, el principal aporte proviene del comercio (45%), representando servicios el 35% e industria el 19% (Gráfico 20).



*Industria no incluye los ocupados en empresas unipersonales

**Industria no incluye los ocupados en empresas de más de 151 personas.

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Censo Económico 1994.



*Industria no incluye los ocupados en empresas unipersonales

**Industria no incluye los ocupados en empresas de más de 151 personas.

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Censo Económico 1994.

Sin embargo ,como se visualiza en el Gráfico 21, en la industria el segmento pyme aporta el 34,45% del total de VAB sectorial (sin tomar los establecimientos de 1 ocupado, ni los establecimientos de más de 151). No existen datos del aporte total de las 2 firmas más

grandes, pero sí se conoce una parte sustancial del segmento: el de las 12 empresas de 51 a 150 ocupados, que es el 56% del VAB sectorial. Este porcentaje es notoriamente superior al de las empresas comerciales y de servicios de tamaño equivalente.

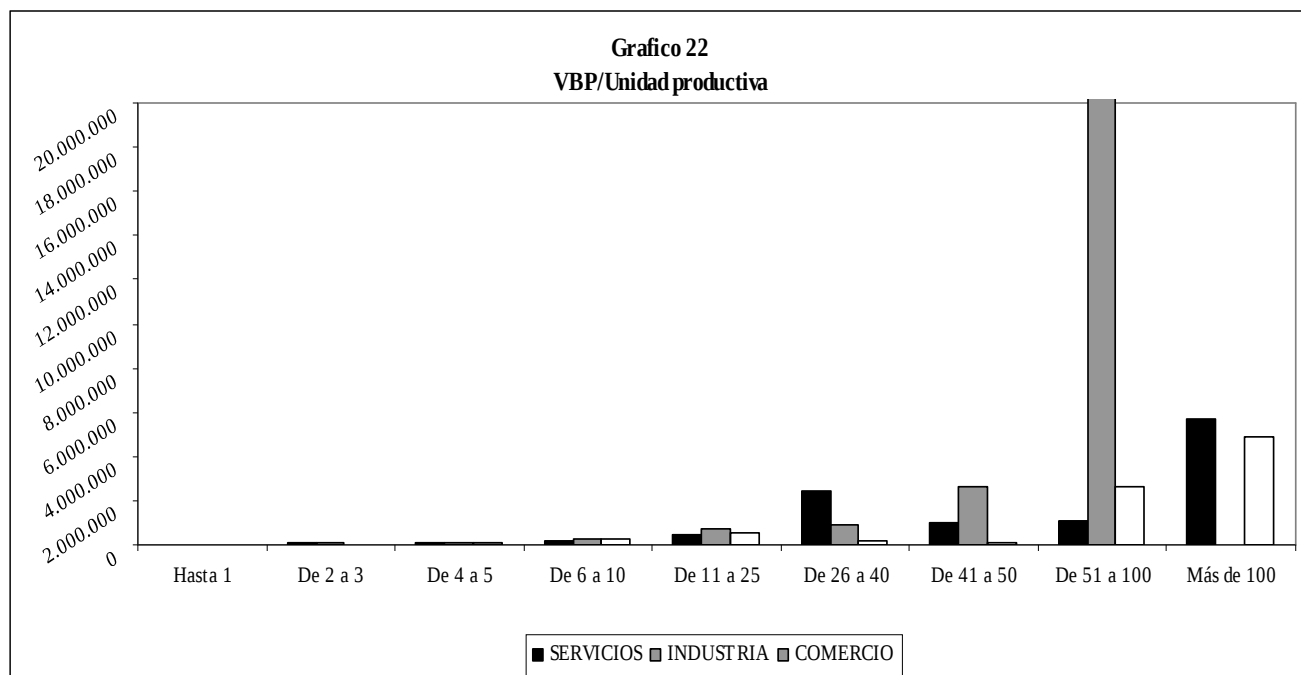
Estas cifras muestran:

1. El escaso aporte global de las microempresas industriales al VAB sectorial,
2. La concentración empresaria en la industria, dado que las 12 empresas generan 20 puntos más de VAB que las 124 categorizadas como pymes.
3. El mayor aporte al VAB de las empresas industriales es aportado por las grandes en comparación con las comerciales y de servicios.
4. El peso de las pymes en el total de personal ocupado es importante (31,76%), siendo de menor significatividad su aporte al VAB.

2.4 El Valor de producción unitario de las empresas

El cálculo Valor de la Producción (VP) por unidad permite por un lado precisar la definición de pyme que se propone para esta economía provincial, y por otro observar diferencias cuantitativas con las empresas grandes.

El objetivo primero se logra porque el VP por unidad se aproxima al monto anual promedio de ventas (ingresos), de cada empresa del segmento.



*Industria no incluye los ocupados en empresas unipersonales

**Industria no incluye los ocupados en empresas de más de 151 personas.

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Censo Económico 1994.

Tal cual se observa en el gráfico 22, es significativa la diferencia de valores entre las firmas de más de 51 empleados; donde el promedio de valor bruto de la producción por unidad (VBP/Un.) de la industria asciende a más de \$20.000.000.- mientras que en el sector servicios supera apenas el \$1.000.000.- y en el comercio \$2.600.000.-

Un análisis de lo que ocurre dentro del sector pymes (6 a 50 empleados) lo visualizamos en el gráfico 23.

Recordando la propuesta de categorización del Censo Económico que definía empresas pequeñas : De 6 a 10 ocupados y ventas entre 50 y 140 mil e intermedias: De 11 a 50 ocupados y ventas entre 140 y 700 mil. Los parámetros considerados por el CE se cumplirían según nuestra adaptación salvo:

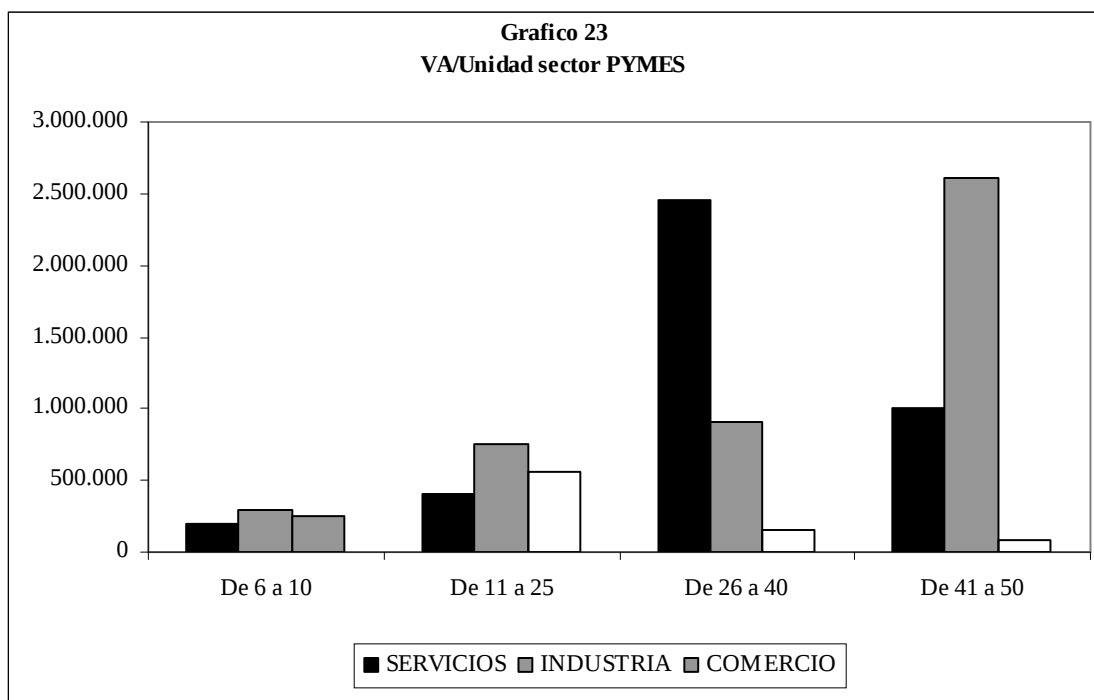
- 23 Empresas de servicios entre 26 y 40 empleados (prom.VBP \$2.452.000.-)
- 9 Empresas de servicios entre 41 y 50 empleados (prom.VBP \$1.001.778.-)
- 8 Empresas industriales entre 26 y 40 empleados (prom.VBP \$905.375.-)

- 6 Empresas industriales entre 41 y 50 empleados (prom.VBP \$2.612.667.-)

Con lo cual para perfeccionar la clasificación regional podríamos concluir que a nivel regional la clasificación podría completarse de la siguiente manera:

Microempresas		PYMES		Grandes empresas
Micro micro	Micro	Pequeñas	Medianas	Más de 51 personas
1 a 3 personas	4 a 5 personas	6 a 25 personas	26 a 50 personas	
Fact. hasta \$50.000.-	Fact. \$50.001.- a \$130.000.-	Fact. \$130.001.- a \$750.000.-	Fact. \$750.001.- a \$2.600.000.-	Fact. más de \$2.600.001.-
8548 empresas	774 empresas	703 empresas	68 empresas	41 empresas
84 % del total de unidades	7,6 % del total de unidades	6,9 % del total de unidades	0,7 % del total de unidades	0,4 % del total de unidades
12.915 ocupados*	3.431 ocupados	7.292 ocupados	2.511 ocupados	4713 ocupados**
41,8% del total de ocupados	11,1% del total de ocupados	23,6% del total de ocupados	8,1% del total de ocupados	15,2% del total de ocupados
VA	VA	VA	VA	VA
\$128.394.000.-*	\$41.772.000.-	\$127.062.000.-	\$49.628.000.-	\$104.224.000.-**
28 % del total de VA	9,3 % del total de VA	28,2 % del total de VA	11% del total de VA	23,1% del total de VA

Fte. Elaboración propia en base al CE 1994



*Industria no incluye los ocupados en empresas unipersonales

**Industria no incluye los ocupados en empresas de más de 151 personas.

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Censo Económico 1994.

2.5 Pymes industriales

El sector industrial surge la importancia gradual que comienza a obtener si se consideran como variables el personal ocupado y más aún el VAB.

En síntesis, de los datos del censo Económico 94, surgen evidencias de una estructura productiva que, en términos macroeconómicos, muestra al comercio y los servicios como actividades significativas en cantidad de empresas, ocupados y Valor Agregado. Sin embargo, la importancia relativa de las empresas industriales aumenta al considerarse LOS ocupados y aún es mayor si se considera el aporte al VAB. En este contexto, se definió un criterio de segmentación por tamaño con base en la cantidad de personal. Esta agrupación muestra que las pymes tienen peso relativo en el total de personal y el VAB de cada sector. Sin embargo, el VAB industrial está más concentrado en las empresas grandes.

Tomando como referencia las características particulares del “modelo de crecimiento exógeno de primarización y servicios” enunciadas en la primera Sección, puede concluirse entonces que la profundización del mismo ha derivado en una estructura empresarial en la cual predominan las firmas comerciales. El sector industrial es de tipo dual, dado que el VAB se concentra en una reducida cantidad de empresas grandes que coexisten con gran cantidad de talleres unipersonales o familiares de escaso impacto productivo.

En cuanto a la diferencia entre las pymes y las firmas categorizadas como grandes, la brecha es muy amplia en la industria. La consideración de las 12 empresas industriales que tienen entre 51 y 150 ocupados, muestra un promedio de 20.813.417 en su VP por unidad; magnitud muy superior al promedio de las pequeñas e intermedias. La brecha es notablemente mayor a la que existe entre las pymes y grandes empresas comerciales y de servicios.

Esta diferencia da muestras del carácter agudo de la segmentación entre las firmas de diferente tamaño en la industria. En la explicación para esta dualidad observable en la industria neuquina pueden incluirse tres razones:

1. Las políticas provinciales de fomento a la radicación industrial aplicadas a partir de la década de los setenta, que lograron la instalación de algunas empresas para elaboración de materia prima en origen como las cerámicas y las cementeras.
2. La propia dinámica de concentración en los sectores alimenticios (galpones de empaque y fábricas de jugo concentrado).

Sin embargo, el modelo extractivo no ha generado impacto en cuanto a un posterior desarrollo industrial del petróleo y el gas, dado que los proyectos en este sentido (de grandes inversiones) como la planta de fertilizantes o de metanol, no pudieron concretarse.

El VAB por unidad y la relación VAB / VP, son parámetros que permiten establecer diferencias en cuanto a utilización de insumos y la posible generación de eslabonamientos (redes) por empresa según sector y tamaño.

Cuadro 11. Datos sectoriales Provincia del Neuquén

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Censo Económico 1994.

	SERVICIOS			INDUSTRIA			COMERCIO		
Ocupados	Unidades	va/vbp	va/unidad	Unidades	va/vbp	va/unidad	Unidades	va/vbp	va/unidad
Hasta 1	1.753	56,77%	15289	255	s	s	2.750	68,00%	\$ 8.927
De 2 a 3	1.007	54,13%	24609	282	38,46%	20404	2.501	68,94%	\$ 18.596
De 4 a 5	287	49,99%	44404	91	22,17%	28308	396	68,14%	\$ 66.798
De 6 a 10	177	48,17%	93746	70	42,86%	123957	210	68,80%	\$ 174.848
De 11 a 25	107	44,33%	180570	40	36,30%	274825	99	62,41%	\$ 351.111
De 26 a 40	23	25,24%	618957	8	49,52%	448375	14	65,51%	\$ 884.143
De 41 a 50	9	68,84%	689667	6	39,31%	1027000	8	64,59%	\$ 882.250
De 51 a 100	9	78,76%	851889	12	19,07%	3969667	5	54,16%	\$ 1.429.400
Más de 100	9	61,63%	3527333	1	s	s	4	51,34%	\$ 2.507.000
TOTALES	3.381			765			5.987		

El cuadro 11 muestra el VAB unitario, y vemos que se reduce la brecha entre empresas grandes y pymes en la industria, respecto de los datos de VP.

Este dato también se observa en la relación VAB / VP. A medida que aumenta el tamaño de empresa, dicha relación va disminuyendo. De hecho las empresas industriales grandes muestran la menor relación VAB / VP : 19 %. Este dato es consistente con el 36 % de ocupados del sector industrial que contiene el segmento pyme. El VBP de las firmas de gran magnitud en la industria está compuesto en un gran porcentaje por insumos, mientras que las pequeñas y medianas adicionan VA utilizando tecnologías intensivas en trabajo.

3. Políticas locales

El gobierno de la provincia del Neuquén ha estructurado en los últimos tiempos algunas acciones concretas y medidas de política local en este sentido : 1) Propuesta Neuquén 2020 de reconversión del modelo económico 2) Creación por Ley 2.247/98 del Instituto Autárquico de Desarrollo Productivo (IADEP); ente para el apoyo crediticio a inversiones productivas privadas y 3) Conformación del Centro Pyme por Ley 2.246/98, tuvieron la finalidad de brindar asistencia integral a la pequeñas y medianas empresas mediante una oferta de conferencias, cursos de capacitación y asesoramiento sobre potenciales demandas de productos regionales.

Si bien es destacable el impulso local al desarrollo por parte del Estado provincial, hay que evaluar las consecuencias de una falta de continuidad en las medidas, ya que la nueva gestión de gobierno ha retomado alguna que otra, pero sin el apoyo político suficiente.

A la luz del diagnóstico realizado, se hace necesaria una mayor coordinación entre las tres formas de intervención mencionadas y un mayor énfasis en la inclusión del segmento pyme como forma de organización empresarial especialmente promovida.

Los criterios para el soporte crediticio del IADEP en su primera ley de aplicación, eran sectoriales, no existiendo en este esquema un claro tratamiento diferencial para las pymes.

El criterio sectorial, también era una idea - fuerza dentro de la propuesta del Neuquén 2020, que sugiere la reconversión hacia la producción agrícola y el turismo.

Finalmente, en el marco de las actividades del Centro Pyme, tampoco se parte de una clara consideración del ambiente para definir acciones de promoción. Predomina la asistencia individual a las empresas sin que tampoco se aborde la temática de constitución de redes. Una mayor vinculación y una intensificación del intercambio, comercial y tecnológico,

entre las firmas grandes y las pymes, contribuiría a la conformación de eslabonamientos reduciendo la brecha, en especial dentro del sector industrial.

CONCLUSIONES

A mediados de la década del ochenta, Neuquén sufrió transformaciones en su modelo de desarrollo. El crecimiento provincial tomó como eje la extracción de hidrocarburos y la expansión de los servicios; reduciéndose la actividad industrial. La economía dejó la producción de bienes para centrarse en la generación de servicios a partir de la percepción de la renta petrolera y gasífera. La sustentabilidad de este modelo en el mediano plazo es al menos dudosa, especialmente ante la evidente pérdida de dinamismo de los últimos cinco años y la situación de desempleo estructural.

Los últimos datos censales muestran al comercio como sector de mayor peso. En las unidades productivas y el empleo predomina la organización en microempresas, de escaso aporte al valor agregado total.

A partir de topes que consideran la cantidad de personal y valor de producción se delimitó un segmento de pymes. La relevancia de la pymes es pequeña en la industria dado que las catorce firmas grandes concentran el mayor valor agregado sectorial, mostrando señales de concentración y segmentación. La brecha entre empresas grandes y pymes medida en VBP unitario promedio es muy superior en la industria que en los otros sectores. Por otra parte las pymes industriales muestran una mayor relación VA/VBP que las grandes, del mismo orden que las comerciales y de servicios. Este segmento de firmas denota una mayor utilización del factor trabajo y menor uso de insumos independientemente del sector productivo al que pertenecen. Seguramente por las bajas posibilidades competitivas que tiene en el nuevo escenario globalizado el sector industrial, en la comparación intercensos ha expulsado personal.

La consideración de los aspectos que constituyen el contexto o “ambiente” en el diseño y ejecución de políticas de fomento a las pymes ha cobrado creciente importancia. En este trabajo, el “ambiente” se ha estructurado a partir de una tipificación del modelo de crecimiento económico de la provincia, de primarización y sustitución de actividades productivas por servicios; con señales de pérdida de dinamismo en los últimos años. En este ambiente, el segmento de pymes es reducido en unidades y se sustenta en la utilización del trabajo como factor principal. Por otra parte, el desarrollo industrial derivado del modelo extractivo se sustenta en también en firmas grandes, intensivas en capital, de grandes inversiones como la planta de fertilizantes o de metanol. La consolidación de una estructura empresaria más concentrada en firmas pequeñas y medianas debe en consecuencia formar parte de una propuesta de mayor envergadura, que incluya la reorientación del modelo basado en las ventajas comparativas hacia la construcción de ventajas competitivas.

Como parte de este cambio las políticas locales deben considerar entre sus objetivos la ampliación y fortalecimiento del tejido empresarial pyme, fomentando la constitución de redes con las empresas grandes, especialmente industriales.

CITAS

ⁱ Salvia, A. En "Sectores que ganan, sociedades que pierden. Procesos y balance general". La Patagonia de los noventa, sectores que ganan, sociedades que pierden. Salvia, A. comp. (Buenos Aires. 1999). p: 7, da una definición del concepto "enclave" aludiendo a que el mismo puede reconocerse en dos dimensiones: la económica (estructura sectorial, relaciones sociales, vínculos con el Estado y la economía nacional y mundial) y la social (la estructura social del trabajo, la organización política y gremial, las diferencias y jerarquías sociales). Ambas dimensiones se entrecruzan con las distintas formas históricas dominantes.

ⁱⁱ Schinelli, D. y Vacca, C., "Reestructuración económica y su impacto en la provincia de Santa Cruz". La Patagonia de los noventa, sectores que ganan, sociedades que pierden. Salvia, A. comp. (Buenos Aires. 1999). p: 30.

ⁱⁱⁱ Neffa, Julio C., "Significación de la exclusión social en la Argentina, vista desde el mercado de trabajo". Humanismo económico y tecnología científica. Ensayos del III Encuentro internacional de Economía, (Córdoba, Agosto de 1999): pp. 25 y ss.

^{iv} Cabe aclarar que el porcentaje de las actividades de extracción de petróleo, gas y los servicios derivados de las mismas sobre el total de la GD2, oscila entre el 97 y 99%. Prácticamente todo el rubro Explotación de Minas y Canteras se concentra en estos recursos no renovables, en desmedro de la explotación de otros que pondrían ser de gran interés económico (Por ejemplo baritina y bentonita, que admiten gran variedad de aplicaciones industriales).

^v Las Grandes Divisiones que compone el P.B.G. son:

GD 1 : Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca. GD 2: Minas y canteras. GD3 : Industrias manufactureras. GD4 : Electricidad, Agua y Gas. GD5 : Construcción. GD6 : Comercio mayorista, minorista, restaurantes y hoteles. GD7 : Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones. GD8 : Establecimientos financieros, Seguros, Bienes Inmuebles y Servicios a las empresas. GD9 : Servicios Comunales, Sociales y Personales. .

^{vi} COPADE, Secretaría de Estado Provincia del Neuquén, "Desocupación en Neuquén". Neuquén 2020 Ya. (Neuquén, Marzo 1999): pp. 41 y ss.

^{vii} Marquez, D. "Entre la crisis del valor social del trabajo y la fragilidad de la identidad del trabajador: Cuenca del Golfo de San Jorge". La Patagonia de los noventa, sectores que ganan, sociedades que pierden. Salvia, A. comp. (Buenos Aires, 1999). P: 100.

^{viii} Neffa, J. Op.cit. p:43.

^{ix} Laría, P. y Noya, N., "Capacitación empresarial para afrontar la crisis. Una experiencia en Cutral Có". Revista del C.P.C.E. de la Pcia. del Neuquén. Año XIII, n° 150 (Neuquén, marzo 2000). P: 28.

^x Centro de Estudios Bonaerenses (CEB), "Notas para el marco teórico de la PYMES". Informe de Coyuntura. Red Pymes Mercosur. Seminario Anual 1997. Año 7, N° 70, (La Plata, Octubre / noviembre 1997). P:14.

^{xi} Como lo afirma el Centro de Estudios Bonaerenses. Op.cit. P: 14, hay un solo criterio que indica con cierta confiabilidad si una empresa es pequeña: si el hombre o mujer que ejerce la dirección sabe quienes son los miembros de la organización a quienes corresponde la responsabilidad de los resultados y cuales son las tareas asignadas, lo cual significa que este número debe ser forzosamente reducido.

^{xii} Treber, S. "Las PYMES en Argentina y el Mundo". Revista Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia del Neuquén. Año XIII. N° 152 .(Neuquén, mayo 2000). P.: 21.

^{xiii} Los datos del Censo Económico que se están tomando corresponden a la siguiente descripción de actividades:

Industria: elaboración de productos alimenticios, del tabaco, textiles, de la madera, del papel, actividades de edición e impresión, fabricación de productos de la refinación del petróleo, combustible nuclear , coque, de caucho, plástico, otros minerales no metálicos, metales comunes, fabricación de maquinaria, equipos, aparatos de TV, radio, de comunicaciones, instrumentos médicos, ópticos, vehículos, equipos de transporte, fabricación de muebles, etc. (Códigos CIU desde 15 a 36).

Servicios: Hoteles, restaurant, transporte, almacenamiento, comunicaciones, inmobiliarias, alquiler de maquinarias y equipos, informática, investigación y desarrollo, enseñanza, servicios de salud, actividades deportivas y de esparcimiento, etc. (Códigos CIUU 55 a 93)

Comercio: Comercio al por mayor y al por menor, mantenimiento y reparación de vehículos automotores, venta al por menor de combustibles para automotores (Código CIIU 50 a 52)

^{xiv} Cabe aclarar, que este panorama puede haber sufrido alteraciones a partir del proceso de radicación de las más importantes cadenas de supermercados en la capital provincial: Casa Tía, La Anónima y Wall Mart

^{xv} Convendría recordar los principales conceptos censales del Censo Económico 1994 son:

- Unidad censal es el local, que es definido como todo espacio físico aislado o separado de otros. Cuando un local es compartido por varias empresas, se considera que en ese lugar existen tantas unidades censales como empresas. Debe mencionarse que el Censo Económico anterior (1985) establecía como unidad censal al establecimiento donde se desarrollaba una única actividad económica o proceso productivo. El cambio obedeció a la intención de simplificar tareas censales.
- Unidades productivas: son unidades censales donde se desarrollan las actividades principales y secundarias de una unidad censal. Se consideran actividades principales: aquellas a las que le brinda la unidad censal el mayor valor de la producción y actividad secundaria al resto.
- Unidades auxiliares: son aquellas en las cuales la unidad censal se dedica solamente a tareas de apoyo (actividades administrativas, computación, almacenamiento, promoción de ventas, etc.). Constituyen un n° insignificante dentro de la totalidad del universo de las unidades censales, por ello en el presente trabajo se descartaron.

^{xvi} Los datos se obtienen del Censo Económico 94, cuando en Neuquén aún no se habían instalado las cadenas de grandes supermercados (Wall Mart, La Anónima, etc.). La situación del n° de ocupados en el comercio por las grandes empresas como lo son los grandes supermercados, ascendería al 7% que surge de los datos censales.

**XIII° Congreso Nacional de Profesionales
de Ciencias Económicas
San Carlos de Bariloche, octubre de 2000**

Auditoría de Sistemas de información utilizando S.Q.L.

**Cr. Carlos Eduardo PEREZ POVEDA
Cr. Carlos Miguel FARIAS**

Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas
Universidad Nacional de La Pampa

Cr. Carlos Eduardo PEREZ POVEDA

DNI.: 14.720.376
Cervantes 596, 6300, Santa Rosa (La Pampa)
Tel/Fax: 02954 426628/422104
*Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas
Universidad Nacional de La Pampa*

Cr. Carlos Miguel FARIAS

DNI: 13.232.838
Brasil 1353, 6300, Santa Rosa (La Pampa)
Tel.: 02954 429090
*Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas
Universidad Nacional de La Pampa*

Indice

El problema	1
Las tareas de control interno y auditoría y el entorno informático	2
Aspectos generales del S.Q.L.	3
Confiabilidad del software	9
Uso del S.Q.L. para hacer programas más confiables	11
Estructura del lenguaje del S.Q.L.	15
Los aportes brindados por el S.Q.L.	21
Después de los ejemplos	28
Consideraciones respecto al Conjunto de datos de prueba	29
Características de la técnica de simulación. Prueba del software	31
Aplicación de la técnica usando S.Q.L.	33
Conclusiones sobre el lote de pruebas con S.Q.L	36
Bibliografía	39

El problema

Este trabajo muestra las posibilidades y las ventajas que resultan de la aplicación del Lenguaje de Consulta Estructurada (conocido como **S.Q.L.**) para efectuar tareas de auditoria pues permiten aplicar las técnicas, tales como Conjunto de Datos de Prueba, Etiquetado (Tagging), Instantáneas (Snapshot), etc. sin tener necesariamente preparados los sistemas. Mediante ejemplos que se presentan y analizan se pretende demostrar que con el uso del **S.Q.L.** se pueden establecer Reglas de Negocio y Auditoría preventivas, lo que significaría, de aplicarlas, una optimización de la actividad del contador auditor y una mejor realización de controles en línea y/o prototipeables e intempestivos, lo que, a su vez, aumentaría el efecto real/psicológico de los mismos.

No se definen nuevas técnicas en el empleo de la computadora para las verificaciones o pruebas de datos y procedimientos por parte del auditor, pues las técnicas referenciadas corresponden a métodos informáticos ya en uso, pero que en muchos casos, requieren el uso de herramientas específicas y por ende adaptar los sistemas de procesamiento de datos para posibilitar la aplicación de tales técnicas. Se parte de la consideración de que el **S.Q.L.** es una herramienta estándar, ampliamente disponible, por lo menos para sistemas de procesamiento de datos desarrollados a partir de la década de 1990 en adelante, utilizable para aplicar o llevar a cabo las actividades de auditoria emergentes de las técnicas existentes.

Las tareas de control interno y auditoría y el entorno informático

En la actualidad el Control Interno y Auditoría de Sistemas de Información, en lo que refiere a las tareas del contador, están íntimamente relacionadas con sistemas computarizados. En efecto, se sabe que el relevamiento del Control Interno en un entorno computarizado implica:

- ☒ Conocer la estructura del sistema, determinar su comportamiento a la luz del cual resultará factible contestar las siguientes preguntas:
 - ☐ ¿Cómo se cumplieron? (procedimientos adecuados)
 - ☐ ¿Quién los llevó a cabo? (responsable autorizado)
 - ☐ ¿Cuándo se efectuaron? (en horario oportuno, aceptado)
 - ☐ ¿Dónde los efectuó? (desde localización autorizada)
- ☒ Tener un manejo adecuado del Software utilizado (Programas del Sistema de Procesamiento de Datos).
- ☒ Establecer el Conjunto de Datos de Prueba.

La interrelación entre las tareas de control interno y auditoría y el entorno informático ha provocado una situación particular a saber: que representantes de otras profesiones realicen las funciones específicas del contador, legitimando esta usurpación en el "supuesto" desconocimiento que los profesionales en ciencias económicas tienen del manejo del entorno informático. Sin embargo, esta argumentación no muestra la otra cara, que es el desconocimiento que los profesionales de otras disciplinas (los "no contadores") tienen de las tareas específicas del control interno y auditoría.

Para subsanar esta situación es menester que los contadores conozcan la funcionalidad y las ventajas que conlleva el uso del **S.Q.L.** cuando se efectúan las tareas de control interno y auditoría. En este sentido, se ha considerado necesario dar algunas especificaciones sobre la mencionada herramienta informática, descripción que se realiza someramente en los puntos que siguen.

Aspectos generales del S.Q.L.

En este punto daremos algunas especificaciones del **S.Q.L.** (Structured Query Language) o Lenguaje de Consulta Estructurada sin entrar en análisis profundos; para tener un conocimiento profundo del mismo remitimos al material bibliográfico específico (1).

S.Q.L. es una herramienta que permite incursionar en Sistemas de Gestión de Base de Datos, principalmente de tipo relacional. Su nombre se remonta a las primeras versiones de sus predecesores, aquellos que se orientaban específicamente al recupero de datos de las bases de datos. En la actualidad, los **S.Q.L.** disponibles en el mercado, posibilitan efectuar las actividades, que se mencionan seguidamente, respecto a los datos almacenados en las bases de datos, a saber:

- **Definir Datos**, esto es definir la organización y estructura de los datos almacenados y las relaciones entre ellos.
- **Recuperar Datos**, es decir, recuperar para su uso por parte del usuario y/o los programas de los datos almacenados en la base de datos. Esta es la función que se ha elegido prioritariamente como ejemplo para utilizar a lo largo del trabajo.
- **Manipular Datos**, lo que implica que tanto usuarios como Programas de aplicación, puedan acceder a la base de datos para añadir nuevos datos, suprimir o modificar datos existentes.

- **Realizar Control de Acceso** pues el **S.Q.L.** puede ser utilizado para restringir la capacidad de un usuario (y/o programa), para recuperar, añadir o modificar (incluye borrar) datos, protegiendo los datos almacenados de accesos no autorizados.
- **Compartir Datos**, esto es, coordinar el uso simultáneo de los datos por parte de los usuarios concurrentes, asegurando que no interfieran unos con otros.
- **Integrar datos**, esto es, definir restricciones de integridad, coherencia, consistencia, etc. de la base de datos, protegiéndola contra corrupciones debidas a actualizaciones inconsistentes o fallos del sistema.

El **S.Q.L.** no es un lenguaje completo de procesamiento de datos ya que, salvo excepciones, no dispone de capacidades intrínsecas para efectuar procesos que incluyan secuencias, bifurcaciones o repeticiones y, en general esta concebido como una extensión de otros lenguajes estructurados (COBOL, C, etc.) a los efectos de proveerles a estos capacidad de acceso a las Bases de Datos. Este lenguaje se incorpora al lenguaje de procesamiento “anfitrión” vía sentencias “embebidas” o por medios de A.P.I. (Application Programming Interface) Interfaces de Programación de Aplicaciones.

Es importante que el profesional en Ciencias Económicas conozca que todos los paquetes **S.Q.L.** proveen “Expertos” (asistentes) que ayudan a “construir” las sentencias **S.Q.L.** sin necesidad de conocimientos informáticos, salvo en lo que concierne a los conceptos elementales de *Base de Datos Relacional*. Estos “expertos” trabajan por medio de interfaces interactivas amigables, que guían al usuario a través de los pasos necesarios para componer la instrucción **S.Q.L.** requerida (ver el esquema en página 8).

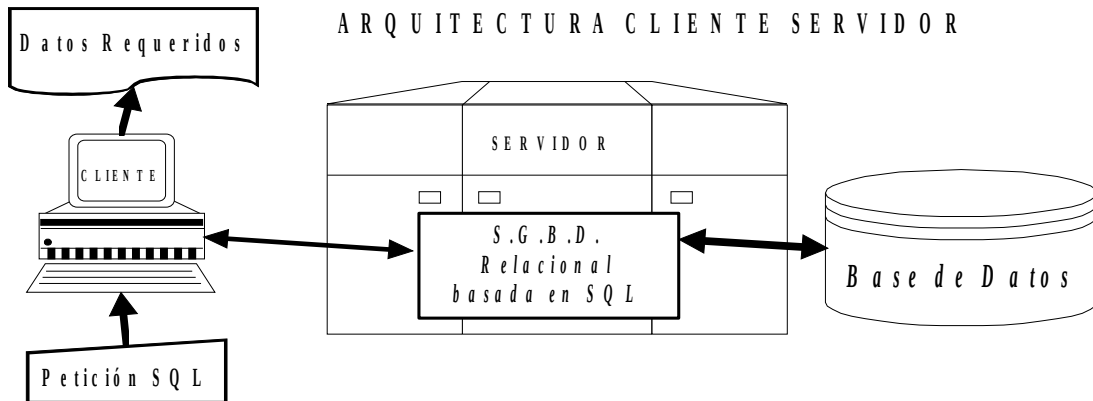
S.Q.L. está basado en el modelo de *Base de Datos Relacional*, definido por Ted Codd en 1970, que organiza las bases de datos en una colección de tablas, cada una de estas con nombre único, destinadas a contener los datos de un tipo de entidad (normalizada, si está bien diseñada), distribuidos en filas (registros) y columnas (campos), los cuales constituyen los “atributos” de una entidad, cada una con valores ajustados a un dominio o rango.

En la actualidad no se concibe un *S.G.B.D. Relacional* que no provea **S.Q.L.**, el que, por otra parte, está estandarizado de hecho (IBM, Oracle, Microsoft...) y de derecho (ANSI, American National Standards Institute, ISO International Standards Organization, etc.). Esta situación no sólo lo ha provisto de un amplísimo apoyo sino que, además, ha compelido a los demás competidores a seguir los lineamientos de los líderes de la industria. Por ende, puede decirse que hay una compatibilidad a nivel código de un 95%; y en cuanto a lo que debería conocer un profesional en Ciencias Económicas, un 99,9%.

En cuanto al uso del **S.Q.L.**, el profesional en Ciencias Económicas debe saber, en primer lugar, que puede acceder a una *Base de Datos Relacional* que tenga disponible **S.Q.L.** y productos “familiares” como planillas de cálculo (EXCEL, Quatro PRO, LOTUS, etc.), lenguajes xBASE (dBASE IV, FoxPRO, etc.), y, en segundo lugar, que además de acceder a sus propias bases, puede acceder a la de servidores, a través de las A.P.I.s adecuadas y de otros sistemas como ACCESS, PARADOX, etc. que proveen interfaces más orientadas a usuarios no expertos. Resumiendo, los beneficios funcionales más importantes que ofrece el **S.Q.L.** son los siguientes:

□ **Permite Consultas Interactivas:** los usuarios escriben órdenes **S.Q.L.** en un programa interactivo (asistente de formularios, reportes, etc.) extremadamente fácil de utilizar.

- **Se adapta al entorno Cliente/Servidor:** los sistema frontales de bases de datos (generalmente PC) pueden acceder a los datos del Servidor (a través de la red) y compartir los datos inteligentemente. Por la red sólo circulan peticiones de datos (**S.Q.L.**) y aquellos que fueron estrictamente requeridos, en consecuencia, el tráfico se reduce y el desempeño mejora.

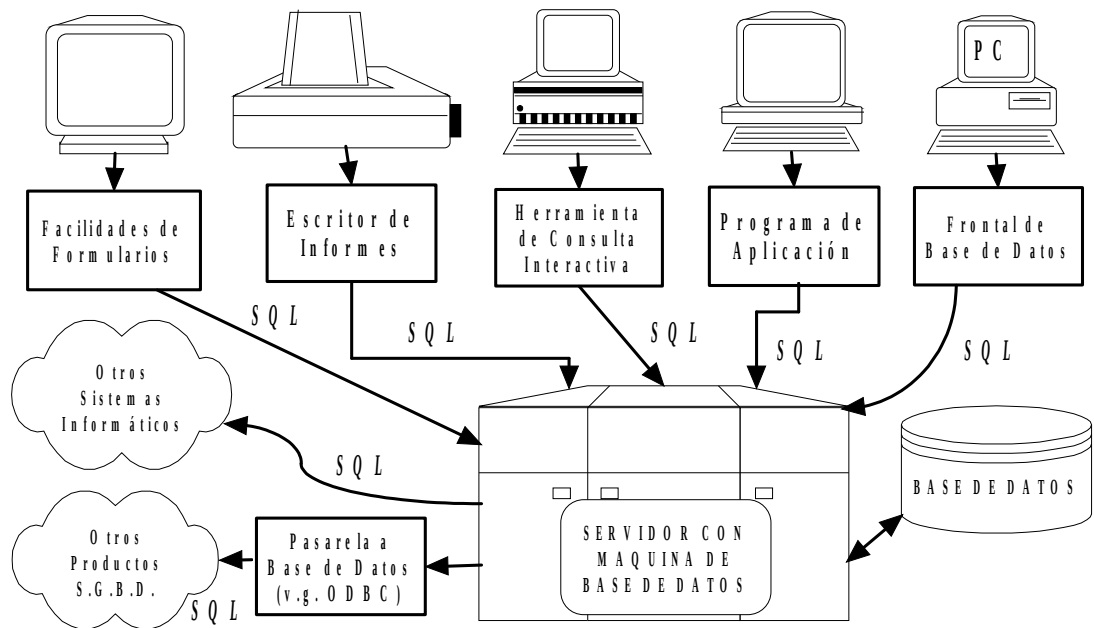


- **Sirve para la Administración de Bases de Datos:** el “administrador de la Base de Datos”, responsable de gestionarla en el Servidor de Base de Datos, utiliza **S.Q.L.** para definir Bases de Datos, controlar el acceso a las mismas, hacer mantenimiento, copias de seguridad, recupero de transacciones, etc.
- **Opera sobre Bases de Datos Distribuidas:** permite integrar Bases de Datos ubicadas en distintas locaciones físicas (equipos), conectadas a través de redes LAN, MAN o WAN (incluso INTERNET), lo que, a su vez, posibilita la concurrencia de accesos, la integridad transaccional a través de todas ellas admitiendo, además, la heterogeneidad de S.G.B.D.

□ **Facilita la Programación de Base de Datos:** los programadores utilizan **S.Q.L.** incorporado o accediendo por medio de A.P.I.s Ad Hoc, pues proveen soluciones extraordinarias en el acceso a datos. Por ejemplo, con una instrucción **S.Q.L.** pueden reemplazarse de cien a doscientas instrucciones en lenguajes como COBOL, R.P.G., e inclusive los xBASE. Es **NO PROCEDURAL**, esto significa que las mismas no indican como obtener los datos, sólo se especifican los requerimientos. El “motor del Sistema de Gestión de Base de Datos” determinará el plan de procesamiento.

En el esquema de la página siguiente, sintetizamos todos los caminos disponibles que provee un S.G.B.D. provisto con **S.Q.L.** para acceder a la Base de Datos. Como pueden verse son diversos y muy flexibles, pero todos permiten que centralicen en el S.G.B.D. el manejo de autorizaciones de acceso, reglas de negocio, integridad y consistencia de datos y seguridad tanto lógica (ya mencionadas) como físicas (ubicación protegida y copias de resguardo).

Esquema Accesibilidad a un S.G.B.D.



- La facilidad de formulario permite entrada de datos controlada/dirigida. En algunos casos hacen innecesarios tener programas de aplicación.
- Los generadores de informes permiten generar listados ad-hoc con datos resumen, de detalle o combinados (inclusive con gráficos).
- Las consultas interactivas proveen amplio acceso a los datos. Limitando solo el nivel de permisos o de autorización otorgado por el Administrador de la Base de Datos.
- Los programas de aplicación procesan los datos y el S.G.B.D. provee acceso simplificado, protegido, controlado y consistente a dichos datos.
- Los frontales de base de datos son utilidades intermedias (como planillas de cálculo y otros utilitarios estándares para acceder a los datos).
- Hay estándares ampliamente difundidos que proveen intercomunicación entre proveedores de Sistemas de Gestión de Bases de Datos heterogéneos.

Confiabilidad del Software

El auditor debe llevar a cabo verificaciones o pruebas de procedimientos tendientes a determinar que los sistemas de información produzcan realmente los resultados previstos, lo que implica mantener la integridad de la información (el contador “da fe pública de ella”).

Las técnicas principales de la auditoría con el empleo de la computadora, que se explicarán luego, están íntimamente vinculadas con el grado de calidad de las etapas seguidas para el desarrollo del software. Generalmente el auditor no interviene para indicar los requerimientos para el control (esto es, que el sistema deje “pistas de auditoría”), por lo que pueden existir fallas intrínsecas, que ni aún en la prueba del sistema, antes de la aceptación final, se descubren. Una comprobación generalizada ha demostrado que un software de aplicación presenta dos grandes problemas: a) Confiabilidad y b) Costo

(a) Falta de Confiabilidad. Los errores del Software

La confiabilidad de las aplicaciones informáticas depende en gran medida de la cantidad de errores que las mismas presenten. Los errores en los programas son inevitables, estos son definidos, hechos, probados y utilizados por hombres (y mujeres); un mínimo error (doloso o culposos) en algún paso hace que la confiabilidad del Software decaiga.

NARDELLI (2) ha señalado las fuentes de estos problemas, las cuales indicamos a continuación:

- **Análisis y Diseño:** muchas veces, los responsables de determinar los requerimientos de los Sistemas de Información (Gerentes, Usuarios y Auditores, entre otros) no participan adecuadamente u “olvidan” detalles fundamentales o bien los “analistas” no preguntan lo que deberían preguntar (¡creen saber todas las respuestas!). Por otra parte, el factor tiempo apura a todos (y cada vez más), lo que genera que no se dé la importancia que merece el análisis. En la etapa de diseño, también puede haber errores, como también en el uso de técnicas inapropiadas o insuficientes (a estas etapas muchas veces se dedica un 20% tiempo cuando debería ser el 40%)
- **Implementación:** El uso de herramientas inadecuadas (por anticuadas, o de difícil utilización), sumado a las exigencias de terminar las aplicaciones en plazos cortos y a las falencias de diseño, provocan una cadena de errores que contribuyen hacer poco confiable el software. Esto trae como consecuencia, que los sistemas que no realicen correctamente lo que deben hacer ni se presenten a los usuarios como confiables, completos, probados y en su capacidad para evitar errores operativos cuando se usan ya sea por omisión o dolo. Como el contador auditor (incluido el Control Interno) está pensado como el último eslabón en la cadena de control de calidad de la información, entendemos que debe esmerarse en que dicha calidad sea resguardada.

(b) Costo del Software:

Este trabajo no tratará específicamente del tema costo del software, aquí solo mencionaremos que el costo de contar con **S.Q.L.** para la Auditoría es cero, ya que el producto, por su aplicabilidad como generador de información para las áreas gerencial, operativas, etc. más la reducción de los tiempos de desarrollo, programación y pruebas más que justifica su incorporación a los Sistemas de Información de la Empresa.

Entendemos que el uso del S.Q.L. en tareas de Control Interno y Auditoria, es una reutilización (y por ello, a costo cero) de una herramienta accesible, que el contador puede aplicar, no solo a los requerimientos de línea y/o gerenciales, si no que además, como intentamos demostrar aquí, podrá utilizarla como herramienta para las actividades indicadas al principio de este párrafo. Por ello a continuación, seguiremos con el tema de la confiabilidad del software.

Uso del S.Q.L. para hacer programas más confiables

El poder subsanar errores u omisiones en el diseño y la programación, completar las pruebas incompletas y evitar el dolo o la torpeza en la operación deja al auditor con una brasa candente que debe afrontar y arreglar. Nosotros pretendemos mostrar una herramienta alternativa para que se queme lo menos posible.

Para hacer frente a los errores del software pueden aplicarse las siguientes estrategias que podrían considerarse de tipo preventivo (ver NARDELLI (2) para más detalles):

1. **Detección de errores.** Si se asume que el Software siempre contendrá errores la mejor estrategia consistirá en proporcionarle los medios para la detección de sus propias fallas. La idea fundamental de estas técnicas consiste en ubicar los errores tan pronto se manifiesten, por cuanto la acción inmediata implica reducir el impacto del error, evitando las tareas destinadas a su ubicación y corrección.
2. **Corrección de errores.** Estas técnicas están destinadas a la corrección del Software, luego de haber descubierto una falla, ya fuere del error o de los efectos ocasionados. Estas técnicas son muy usadas para la confiabilidad del Hardware, y actualmente están orientadas hacia su aplicación y extensión máxima al Software, con idéntica finalidad.

3. **Tolerancia de los errores.** En este caso, las técnicas implicarán mantener al Software del sistema en funciones, aún con la presencia de errores

Con respecto al punto 1), el **S.Q.L.** permite instrumentar técnicas preventivas a partir de su extraordinaria capacidad para establecer la integridad de datos, lo cual se logra a través del establecimiento de *Restricciones de Integridad de Datos*, esto es, declarar límites precisos e inviolables a los valores que pueden ser insertados en las tablas de la base de datos al momento de definirla, o a posteriori, cuando sea requerido por las circunstancias. En tal sentido, se pueden realizar las siguientes acciones:

- ▢ **En cuanto a los Datos Requeridos,** puede impedir la omisión de datos en algunas columnas (campos) o manejo de valores nulos (falta de información) en caso de ser necesario, pero como un valor diferente a ceros o blancos.
- ▢ **Chequeo de Validez:** permite asignar a cada dato un dominio (rango, lista, etc.) de valores permitidos, que no podrán ser violados.
- ▢ **Integridad de Entidad:** permite establecer una clave primaria, o sea uno o más datos de la entidad que permite identificarla unívocamente dentro de sus pares.
- ▢ **Integridad Referencial:** permite establecer relaciones entre entidades que no pueden ser “rotas”, asegurando la estructura relacional definida al diseñar la base de datos.
- ▢ **Reglas Comerciales:** pueden definirse “restricciones” al efectuar actualizaciones (inclusive inserciones y borrados) muy complejas, que podrán variar de un Sistema de Gestión de Base de Datos a otro.

Lo expresado hasta aquí responde a la instrumentación de “**Técnicas Preventivas**” usando **S.Q.L.** que es la que, además, permite establecer parte de la “**Detección de errores**”, dado que si un programa de aplicación intenta introducir un dato de tipo inapropiado, es rechazado por el S.G.B.D., generando un error “en la aplicación”, pues dicho dato debe corresponder con el declarado al crear o adaptar la base de datos.

Con respecto a la “**Corrección de Errores**”, **S.Q.L.** admite usar comandos de acceso interactivo los cuales, con gran facilidad, permiten corregir errores u omisiones en el análisis/diseño. En efecto, mediante el comando **ALTER TABLE** se pueden agregar elementos faltantes en la definición de la tablas (campos faltantes, índices omitidos, controles adicionales, etc.).

Evidentemente la mejor manera de corregir errores es no cometerlos. Normalmente los programadores producen códigos con errores proporcionados exponencialmente con relación a la complejidad de la lógica del algoritmo a programar. Complejo no es necesariamente sinónimo de largo, aquella proviene de los niveles de indentación lógica (bifurcaciones y/o bucles dependientes.

Aún con técnicas de O.O.P. y porcentajes de error del 1% o menos, la cantidad de errores que pueden encontrarse en el Software es significativa, para una aplicación de 20000 instrucciones, implica 200 instrucciones que no responde a lo requerido. Son conocidas las pérdidas producidas por fallas en el Software en todos los ámbitos en que se usa.

El **S.Q.L.**, al ser NO PROCEDURAL (se especifica lo que se quiere, pero no como se hace), elimina totalmente la posibilidad de cometer un error al describir el procedimiento. Con ello, el auditor gana de dos maneras: por un lado, la codificación es mas fácil de controlar (mas corta, y no tiene lógica, sólo es descriptiva del requerimiento), y evita que se pueda introducir alguna “artimaña” (código “spaguetti”, algoritmos enredados a propósito, etc.). Por el otro, el código de acceso a los datos puede ejecutarse y probarse por separado, a través de la interfaz “amigable al usuario”.

En cuanto a la “**Tolerancia de los Errores**”, el **S.Q.L.** incorpora capacidad de manejar “TRANSACCIONES” como una unidad. Estas transacciones son el conjunto de operaciones de acceso a la base de datos requeridos para completar la registración de cualquier operación. Esto puede ser tan simple como modificar el valor de un campo, pasando por agregar filas en varias tablas diferentes simultáneamente, modificar y/o borrar filas en las mismas u otras, hasta hacer todo esto sobre varias Bases de Datos ubicadas en distintos equipos, en distintas localidades (manejo de Bases de Datos Distribuidas).

Esta capacidad se llama mantener la “atomicidad” de las transacciones, lo que significa que ante cualquier problema que se pueda producir durante los accesos a los datos de la base de datos (principalmente los que involucren agregados, cambios o borrados), o ante fallas de funcionamiento (desperfectos de hardware, cortes de suministro eléctrico, etc.), toda transacción que no se haya completado adecuadamente, será íntegramente descartada en forma automática, quedando la Base de Datos como si no se hubiese llevado a cabo.

Estructura general del lenguaje S.Q.L.

Ya se ha mencionado la intención de vincular el **S.Q.L.** con el proceso de auditoría. Para ello es necesario mostrar la estructura del lenguaje **S.Q.L.** de manera que el contador auditor pueda tener un panorama general del alcance de la herramienta.

El lenguaje **S.Q.L.** encuadra las instrucciones en, según los distintos autores y/o proveedores de S.G.B.D., tres a seis categorías. Salvo las de tipo programático, Las otras categorías de lenguaje **S.Q.L.** en todos los casos, son del tipo declarativo, por lo que con un poco de práctica, “manuales en mano” y conocimiento de técnicas apropiadas de auditoría, son accesibles para el Contador. Además siempre hay disponibles “expertos” interactivos que facilitan el uso de la herramienta. Las instrucciones específicas de **S.Q.L.** están disponibles en los distintos productos, herramientas adicionales (ayudantes expertos, procedimientos almacenados, etc.) que facilitan la administración de las bases de datos basados en él. Las seis categorías mencionadas son las siguientes:

☒ **Definición de Datos:**

- Incluye todas las instrucciones necesarias para Crear y Borrar Bases de Datos, Tablas, Vistas e Índices¹. En este grupo también se incluyen las instrucciones para modificar tablas, esto es agregar, quitar o modificar campos, reglas de control, validación, disparadores, etc. así como definir, redefinir o anular los índices y el control referencial.
- Las Vistas son tablas de datos “virtuales”, no tienen datos por si mismos, si no que ‘extraen’ selectivamente datos de tablas reales, permitiendo crear visiones mas simples y/o restringidas, habilitando a los subsistemas de la empresa compartir datos sin exponer los que son exclusivos.

Entre estas instrucciones encontramos:

- **CREATE TABLE/VIEW/INDEX** (para crear)
- **DROP TABLE/VIEW/INDEX** (para borrar)
- **ALTER TABLE** (para cambiar)
- **CREATE/DROP TRIGGER** (para disparadores)
- **CREATE/DROP PROCEDURE** (p/procedimientos)

☒ **Control de Acceso:**

- En este grupo de instrucciones se incluyen aquellas que establecen que permisos o prohibiciones de acceso tendrán los usuarios en particular (o el ‘publico’, en general).
- Los permisos se establecen haciendo tanto referencia a las Tablas (Esquema de la Base de Datos) como a las Vistas (Subesquema de la misma) y a la capacidad de los usuarios para emitir instrucciones de acceso o manipulación de datos (ver categorías 4 y 5).

¹ Los índices son estructuras que aceleran el funcionamiento de las peticiones de acceso a datos efectuadas.

Si esto se define adecuadamente, simplifica la determinación de quienes pueden acceder a los datos y por lo tanto manipularlos, por lo que el auditor podrá delimitar mas fácilmente posibles responsables. Esta delimitación será tanto o más importante respecto a los programadores que con respecto a los usuarios, que generalmente sólo accederán a los datos a través de los programas de aplicaciones.

Entre las instrucciones de esta categoría tendríamos:

- **GRANT** (para otorgar permisos)
- **REVOKE** (para denegar o anular permisos).

☒ **Control Transaccional:**

- Aquí se incluyen instrucciones para aumentar la integridad de las Bases de Datos, permitiendo manejar en forma ‘Atómica’ (indivisible) las transacciones (aún las más complejas), evitando que una falla el sistema, red, aplicación, etc. puedan dejar inconsistente una base de datos, por haberse procesado en forma incompleta alguna transacción.
- Estas instrucciones son importantes ya que impiden que los usuarios puedan dolosamente ‘abortar’ una transacción en forma ‘anormal’ a los efectos de poder aprovechar la inconsistencia generada por un procesamiento incompleto.

Entre estas instrucciones se incluyen:

- **BEGIN/END TRANSACCION** (para delimitar la transacción)
- **COMMIT** (para confirmar la transacción)
- **ROLLBACK** (para retrotraer una transacción)

☑ **Indagación de la Base de Datos**

- Esta categoría incluye una sola instrucción que es la que se utilizará en los ejemplos posteriores. Algunos autores incluyen esta instrucción en la categoría siguiente (manipulación de datos) pero en este trabajo se ha considerado que es mejor encuadrarla por separado, ya que es la que más utilizaría el Contador.
- Esta instrucción es importante tanto para el Auditor como para los gerentes y administradores, ya que permite extraer extraordinarios informes con independencia de la disponibilidad de personal informáticos calificado.

En esta categoría ubicamos la instrucción:

- **SELECT**

☑ **Manipulación de Datos:**

- En este grupo caen las instrucciones ‘mas peligrosas’ desde el punto de vista del control que se les debe efectuar ya que son las usadas para agregar, cambiar o borrar datos. Consideramos que se trata de instrucciones “peligrosas”, pues si no están limitadas adecuadamente con instrucciones de Control de Acceso un usuario irresponsable, a través de una interface amigable, podría causar estragos dentro las tablas (destruir datos, o crear datos ‘basura’). También son peligrosas en manos de programadores inexpertos, que si no saben usarlas adecuadamente, pueden producir mas *destroz*os que en manos de los usuarios no informáticos. Su peligrosidad proviene de que las mismas operan en principio (y/o por omisión) sobre toda la tabla, si no se limita adecuadamente el ámbito de acción, pueden ‘barrer’ las tablas, afectando toda la base de datos. De ahí la importancia de la nota del grupo anterior.

Dentro de esta categoría se encuentran:

- **INSERT** (para agregar datos)
- **DELETE** (para borrar filas de datos)
- **UPDATE** (para modificar columnas de datos)
- **BACKUP** (en *S.Q.L. Server* para hacer Resguardos)
- **RESTORE** (en *S.Q.L. Server* para restaurar Bases de Datos)

☒ **Programático:**

- En este grupo se incluyen las instrucciones necesarias para utilizar *S.Q.L.* desde dentro de lenguajes de programación estructurados como COBOL, C, Pascal, Visual BASIC, etc. Dado que hay variaciones según el lenguaje y, teniendo en cuenta que este trabajo no está destinado a programadores, no nos extenderemos sobre esta categoría de instrucciones en el *S.Q.L.*.

Instrucción para indagar la Base de Datos:

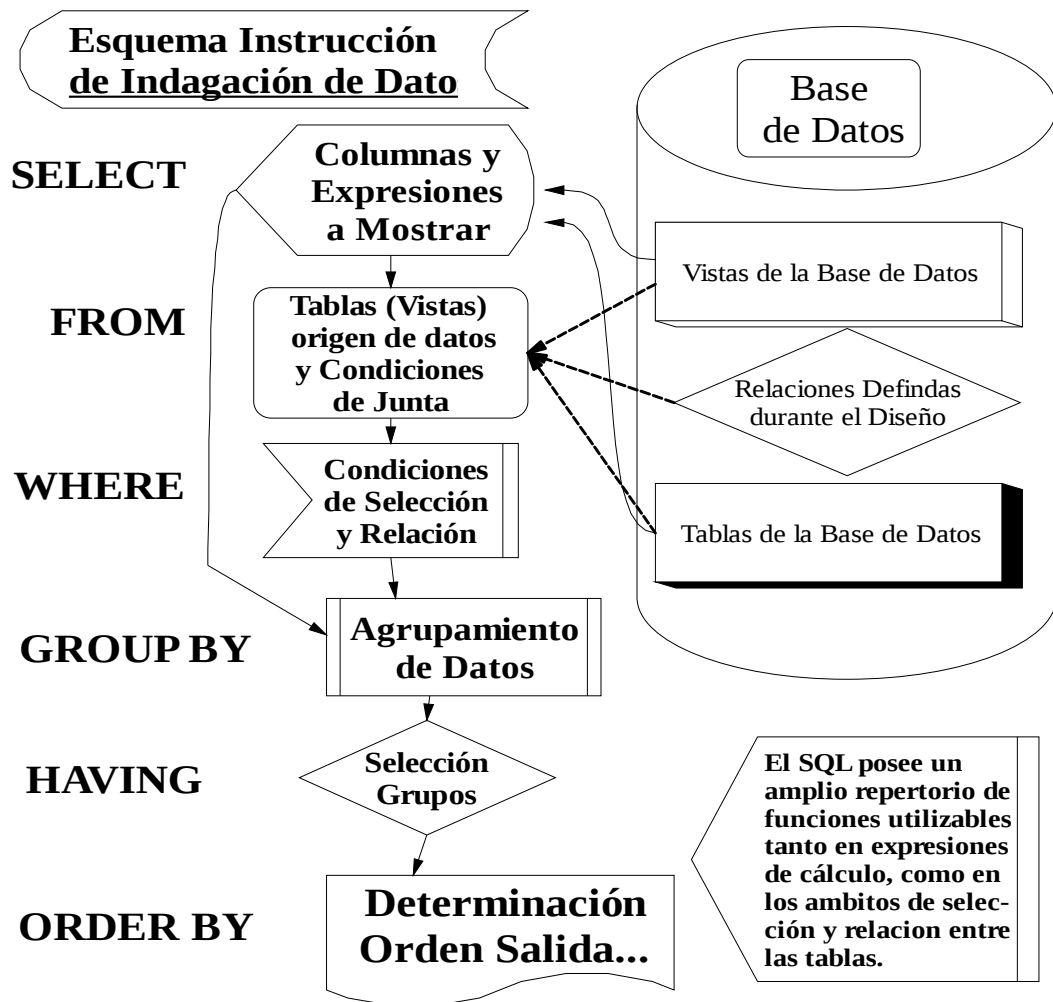
- La única instrucción que provee *el S.Q.L.* para consultar la Bases de Datos está en la sentencia **SELECT**, ya indicada previamente. Esta instrucción permite al Auditor contar con los datos necesarios para controlar los movimientos de datos en la Base de Datos.

A pesar de su utilidad, el Contador no necesita conocerla en profundidad, ya que prácticamente todos los S.G.B.D. que usan *S.Q.L.* proveen “ASISTENTES” o facilidades de ‘Query By Example’ que facilitan y guían en las tareas de construir sentencias **SELECT** para indagar las tablas de la Base de Datos.

Lo que varía de una versión de **S.Q.L.** a otra son las funciones de manipulación y conversión de datos. Esta variación no debe asustar al profesional, ya que son muy similares a lo que puede encontrar en una planilla electrónica. Al diseñar una consulta a la Base de Datos deben asociarse las preguntas que se indican a continuación:

- ¿Qué Datos se requieren.?
 - Columnas almacenadas, expresiones (numéricas, caracteres, etc.) derivadas de columnas, funciones sumarias (totales, cuentas, promedios, etc.).
- ¿Qué tablas y/o vistas contienen los datos básicos requeridos mismos?
 - Las Tablas (archivos) contienen datos de acuerdo a reglas de normalización y las vistas proveen simplicidad de acceso o privacidad en los datos.
- ¿Qué relaciones existen entre las tablas/vistas determinadas en el paso previo?
 - Es el vinculo o conexión entre tablas que se logra a través de datos comunes.
- ¿Qué condiciones deben reunir los ítems (filas) a seleccionar de cada tabla/vista?
 - Significa indicar transacciones necesarias para la consulta que se efectúa.
- ¿Qué agrupamientos deben hacerse si se sumarizan datos?
 - El agrupamiento permite obtener información gerencial (sintética)
- ¿Qué condiciones se fijan para seleccionar grupos si hay agrupamiento?
 - Por ejemplo: Obtener datos totales de sucursales de una provincia.
- ¿Qué orden es requerido para la interpretación más efectiva de resultados?
 - Ordenamiento de datos de mayor a menor o viceversa, etc.

Dada la importancia de la instrucción de indagación de datos en las tareas de auditoría, a continuación se presenta un esquema de su estructura:



Los aportes brindados por el S.Q.L.

Entendemos que los elementos hasta aquí brindados son importantes como para empezar a considerar el uso de la herramienta propuesta dentro del ámbito del Control Interno y la Auditoría. Es probable que el uso de la misma puede presentar resistencia por parte del área de sistemas, sobre todo si estamos en presencia de aplicaciones “antiguas” (15 años en términos informáticos, equivalen a 10 generaciones en términos humanos).

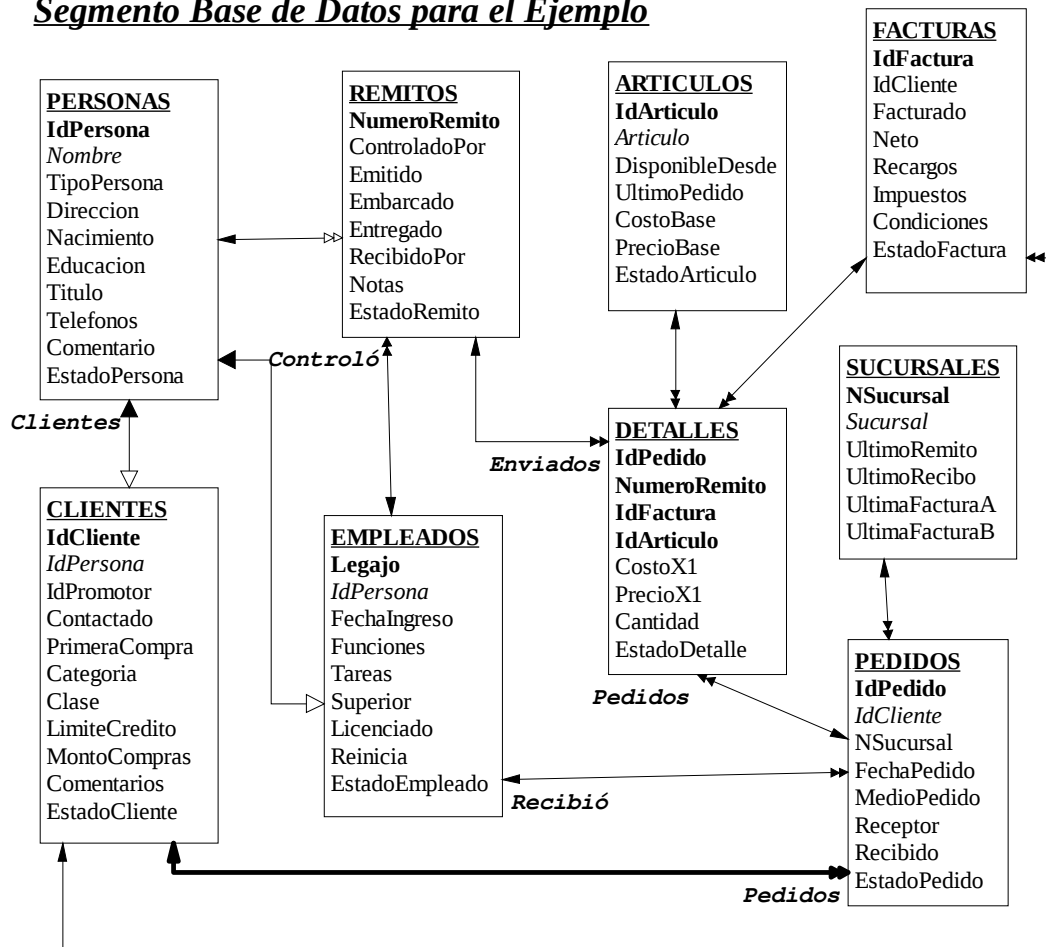
El tratamiento de la confiabilidad del Software lo introducimos aquí porque es un problema de confianza (o falta de ella). Si los programas fueran exactos (con respecto a las especificaciones), si las especificaciones fueran completas y adecuadas, todavía nos encontraríamos ante la factibilidad de errores operativos o con operación dolosa, los cuales deben ser auditados.

Los ejemplos de aplicación del **S.Q.L.** en las distintas técnicas de control interno y auditoría, que se presentan y analizan seguidamente, responden al objetivo de poner en evidencia la extremada utilidad y funcionalidad del **S.Q.L.** la cual fue concebida originalmente como herramienta pensada para obtener información gerencial.

El auditor que quiera usar **S.Q.L.** para sus actividades de control interno y/o auditoría no debe ser un experto sobre el mismo. En efecto, no es necesario que sepa programar o diseñar *Bases de Datos Relacionales* ni que sea un experto en idioma inglés; su uso no requiere del conocimiento de un repertorio muy grande de instrucciones. Empecemos con una pequeña demostración práctica. Ofrecemos el siguiente esquema de Base de Datos como base para los ejemplos. El diagrama tiene un recuadro por cada tabla (archivo), dentro de cada una aparece en **negrita subrayado** MAYUSCULA, el nombre de la tabla y a continuación las columnas (campos) que contienen.

Sobre el diagrama de ejemplo presentamos cuatro requerimientos de información que puede solicitar un gerente o auditor (Interno/Externo); a continuación del requerimiento básico aparece la reformulación en castellano, en modo imperativo y finalmente, se escribe la instrucción **S.Q.L.** y se explica la estructura de la misma.

Segmento Base de Datos para el Ejemplo



Requerimientos:

☑ Informe Nombre de los Clientes y Total Neto Facturado a 0, 30 y 60 días (Columna 'Condiciones' de Venta, en Tabla "Facturas"=3) durante Mayo de 1998, ordenados por monto Neto de Venta de mayor a menor.

□ Seleccione Nombre, desde Personas; Total del Neto desde Facturas, use Clientes para relacionar las Facturas con las Personas; sólo tome Facturas de Mayo de 1998, cuyas Condiciones de Ventas sean igual a 3. Para sumar las facturas agrúpelas por nombre del cliente y luego ordene todo por cada total de mayor a menor.

- **Conversión de lo narrado a S.Q.L.:**

```

SELECT  P.Nombre, SUM(F.Netto) AS MontoVentas
FROM    Personas P, Clientes C, Facturas F
WHERE   P.IdPersona=C.IdPersona AND
        C.IdCliente=F.IdCliente AND F.Facturado BETWEEN
        {1/5/98} AND {31/5/98} AND Condiciones=3
GROUP BY 1 ORDER BY 2 DESC

```

Explicación del código S.Q.L. previo:

-)a En la primera línea de la instrucción **S.Q.L. (SELECT)** se indican los datos que se necesitan; para el Neto de la Factura, se indica una función de totalizar (**SUM**).
-)b En la segunda línea (**FROM**) se indican de qué Tablas de la Base de Datos se extraerán los datos. La Tabla Clientes ‘trabaja’ como puente entre Personas y Facturas.
-)c A partir de la tercera línea (**WHERE**) se indican las condiciones de relación entre las tablas (a través de columnas comunes) y luego las características para elegir facturas (fecha Facturado y Condiciones de Venta).
-)d En la última línea se indica cómo se deben agrupar los datos para calcular totales (**GROUP BY**) y el orden en que se debe listar (**ORDER BY**).

☒ Cantidad de Minicomputadores PENTIUM II de 512 Mb vendidos a partir de Mayo inclusive de 1998, especificar costo y monto de ventas (El producto figura como ‘Mini Computador PENTIUM II 512 Mb...’).

☐ Cuente cuántos computadores (Suma de Cantidad en Detalles), a qué costo (Suma de Cantidad por CostoX1 en Detalles) y monto de ventas (Suma de Cantidad por PrecioX1 en Detalles) de Artículos cuya descripción (Articulo en Artículos) sea

‘Mini Computador PENTIUM II 512 Mb...’ y hayan sido Facturados (en Facturas) desde Mayo de 1998.

□ La descripción codificada en **S.Q.L.** es la siguiente:

```
SELECT  SUM(Cantidad) AS Cuantos,
          SUM(D.CostoX1*D.Cantidad) AS TtlCosto,
          SUM((D.PrecioX1*D.Cantidad) AS TtlVentas
FROM  Artículos A,  Detalles D,  Facturas F
WHERE  A.IdArticulo=D. IdArticulo AND D.IdFactura=F. IdFactura
AND Articulo LIKE “Mini Computador PENTIUM II 512 Mb%”
AND Facturado=>{1/5/98}
```

En las tres primeras líneas (**SELECT...**) se solicita calcular los totales de: Artículos Vendidos (Suma de Cantidad), del Costo de dichas ventas (Suma del costo de cada uno por la cantidad vendida) y del Monto Total de Ventas.

)a En la cuarta línea se indica de dónde obtenemos los datos, las letras después del nombre de cada tabla, sirven luego para especificar la tabla de origen de cada columna, sólo necesario si se llaman igual en distintas tablas.

)b Luego se establecen las dos condiciones de relación (línea 5 **WHERE**) ya que se está relacionando dos tablas.

)c En las líneas 6 y 7 establecemos que seleccionamos los artículos con un nombre especificado parcialmente (**LIKE**). En la ultima línea, elegimos las Facturas de acuerdo a la fecha requerida.

☑ *Cantidad de Ventas, Total Facturado (Neto), Venta Mayor y Menor y Promedio de Ventas por Mes durante 1998.*

□ Contar las facturas, sumar sus valores Netos, “Ver” es el monto de la factura de mayor valor y “Cuál” el monto de la de menor valor. Además calcular el promedio de ventas por cada mes del año 1998.

```
□      SELECT STR(MONTH(Facturado)) AS Mes,  
        COUNT(*) AS Cantidad, SUM(Neto) AS TotalVentas,  
        MAX(Neto) AS VentaMayor, MIN(Neto) AS VentaMenor,  
        AVG(Neto) AS PromedioVentas    FROM Facturas;  
        WHERE Facturado BETWEEN {1/1/98} AND {31/12/98};  
        GROUP BY 1 ORDER BY 1
```

)a En la primera línea (**SELECT...**), se extraes el número de mes, que se usará para documentar y ordenar los renglones en el informe obtenido.

También se especifican funciones para contar operaciones (**COUNT**), obtener total de Ventas (**SUM**) y para obtener el máximo (**MAX**), el mínimo (**MIN**) y el Promedio de Ventas (**AVG**). Estas funciones están disponibles en todas las versiones de **S.Q.L.**.

)b En la cuarta línea se indica la tabla de origen de datos, y en las siguiente se han filtrado las facturas (**WHERE**) a partir de un rango de fechas (**BETWEEN**)

)c En la ultima línea de código se indica que los datos se deben agrupar (corte de control) por la columna del mes (uno) y luego ordenarla.

☑ *Cantidad y Total de Ventas Netas, Impuestos y Recargos por Mes y General Facturado durante 1997.*

□ Contar las facturas, sumar sus valores Netos y Recargos por cada mes del año 1997 y agregar un total general del año de dichos valores.


```

[] SELECT STR(MONTH(Facturado)) AS Mes,;

COUNT(*) AS Cantidad, SUM(Neto) AS TotalVentas,;

SUM(Recargos) AS TotalRecargos,;

FROM Facturas WHERE YEAR(Facturado)=1997;

GROUP BY 1;

UNION;

SELECT 'TG', COUNT(*); SUM(Neto), SUM(Recargos);

FROM Facturas WHERE YEAR(Facturado)=1997 ORDER BY 1

```

- a) En las tres primeras líneas (**SELECT...**) se indican funciones para contar las operaciones [**COUNT(*)**] y para totalizar las columnas necesarias (**SUM**).
- b) En la cuarta línea de código se indica la tabla donde están los datos (**FROM**); luego aparece la condición para incluir las facturas (**WHERE**). En este caso se usan funciones de manipulación de fechas, disponibles en todas las versiones de **S.Q.L.**, pero no estandarizadas en general.
- c) En la quinta línea se indica que el conteo de operaciones y totales de columnas se efectúan agrupando (**GROUP**) los datos por el primer campo de la selección (el mes extraído).
- d) La línea 6 indica que los resultados de la primer consulta se unen (**UNION**) a los que siguen a continuación. La consulta que sigue es casi idéntica a la ya explicada (antes del **UNION**), con la diferencia de que no existe la cláusula de agrupamiento, por lo que los resultados serán totales para el grupo seleccionado.
- e) La ultima cláusula (**ORDER BY**) indica el orden en que se van a ordenar las líneas de resultado de ambas consultas.

Después de los ejemplos

Los ejemplos presentados muestran la especificación de requerimientos de datos contra las bases de datos usando **S.Q.L.** sólo exige conocer una única sentencia **S.Q.L.** (y sus cláusulas asociadas), a partir de la cual se puede efectuar cualquier tipo de indagación. Los ejemplos presentados constituyen una mínima expresión de lo que se puede llegar a codificar con **S.Q.L.**. De todos modos, las aplicaciones ejemplificadoras demuestran que los datos quedan disponibles para poder ser analizados por el auditor sin limitaciones (prácticamente) de ninguna clase, y esto resulta sumamente importante.

Si el área de sistemas sabe que los auditores, tanto internos como externos, tienen la capacidad de indagar las Bases de Datos usando **S.Q.L.**, se sentirán en extremo controlados o controlables. Si hay intención de actuar ‘dolosamente’ habrá que pensarlo seriamente, dado que cualquier anormalidad en la consistencia de los datos no se podrá ocultar fácilmente.

Por su parte, el auditor, para controlar los datos, podrá requerir Controles Programados (Disparadores y Procedimientos Almacenados) a los que los programadores no podrán acceder ni conocer, ya que los mismos se establecerán a nivel de diseño de la Base de Datos, vía instrucciones **S.Q.L.**, sólo serán accesibles el Administrador de la Base de Datos. De este modo, se limita el ‘entorno’ de individuos a controlar.

Tanto en el ámbito del control interno como en el de la auditoría la persona clave del área de sistemas que debe ser ‘controlada’ es el *Administrador de la Base de Datos*, ya que es la responsable de administrar, codificar e implementar todos los controles sobre los datos solicitados por los auditores.

Casi todas las técnicas de auditoría mencionadas en este trabajo pueden ser perfeccionadas mediante la colaboración de la persona “clave”, puesto que es quien tiene la capacidad para delimitar las posibilidades de auditoría del sistema y la eficacia del Sistema de Información Gerencial y Operacional de la Empresa.

Consideraciones respecto al Conjunto de Datos de Prueba

A modo de ejemplo del uso del **S.Q.L.** con técnicas de auditoría conocidas se presenta, en esta parte del trabajo, el uso de la técnica de Conjunto de Datos de Prueba², técnica que busca establecer la confiabilidad del software utilizado en un Sistema de Información. Dichos programas resultan de la implementación del diseño surgido del respectivo análisis.

Un auditor puede encontrarse con los sistemas con las tres características siguientes:

- Caja negra: No se conocen ni la estructura ni el comportamiento del sistema.
- Diseño de sistema: Se conoce el comportamiento, pero se desconoce la estructura.
- Análisis del sistema: La estructura del sistema es conocida, pero se debe establecer el comportamiento.

Normalmente, el auditor se encuentra en una situación igual a la última anterior, ya que habrá relevado el sistema en un entorno de **S.Q.L.**, y dispondrá toda la información al respecto, hasta el catálogo de la Base de Datos del S.G.B.D.

² Para la aplicabilidad a otras técnicas, ver (3), trabajo donde se detallan las características del **S.Q.L.** y su aplicación a la Auditoría de Sistemas de Información.

Los S.G.B.D. basados en **S.Q.L.** almacenan las definiciones de las bases de datos que acceden en una de tipo relacional especial, que puede ser accedida a través del mismo **S.Q.L.**, si se cuentan con los permisos específicos. Con esta información se puede estimar el comportamiento del sistema en gran parte ya que se pueden ver las declaraciones de integridad referencial y entidad, las reglas de negocios, rangos de valores admitidos para cada atributo y valores aceptables de una columna respecto a otras, valores nulos y por omisión, etc.

Utilizando técnicas tradicionales (no usando **S.Q.L.**) es prácticamente imposible la observación directa. Las facilidades de indagación de la Base de Datos a través de la sentencia **SELECT** se manifiestan en la posibilidad de observar directamente los datos almacenados, probar las respuestas que dará el sistema, emitiendo desde la interfaz interactiva sentencias **S.Q.L.** apropiadas (**INSERT**, **UPDATE** y **DELETE**) contra el S.G.B.D. y ver las respuestas inmediatamente (principalmente si se especificaron constricciones, reglas de negocio, desencadenantes, etc. al crear o luego alterar las tablas para adaptaciones necesarias).

Estas ventajas no descartan el uso de la simulación, que es usada también sobre los sistemas tradicionales de computación a la que han recurrido los auditores aplicando técnicas de auditoría apropiadas. Al respecto, resulta necesario precisar lo que es la simulación, sus alcances y limitaciones y encuadrarla dentro de las N.A.G.A. para. Finalmente, ver en el caso que se presenta las facilidades que provee el **S.Q.L.**.

Características de la técnica de simulación

Prueba del Software

El empleo de una muestra de la información para establecer la calidad del programa es de importancia fundamental en varias técnicas de auditoría con empleo de la computadora. Está basada en la premisa de que es posible formular una generalización sobre la confiabilidad total de un programa, si se logra una respuesta correcta para un conjunto de pruebas específicas.

Aquí el **S.Q.L.** provee la ventaja de que podemos llegar a probar los programas de aplicación, directamente, con métodos tradicionales, e indirectamente, efectuando una simulación directa contra la base de datos, ya que no es dificultoso generar transacciones y ver la reacción del S.G.B.D. en función de las especificaciones utilizadas al crear las tablas.

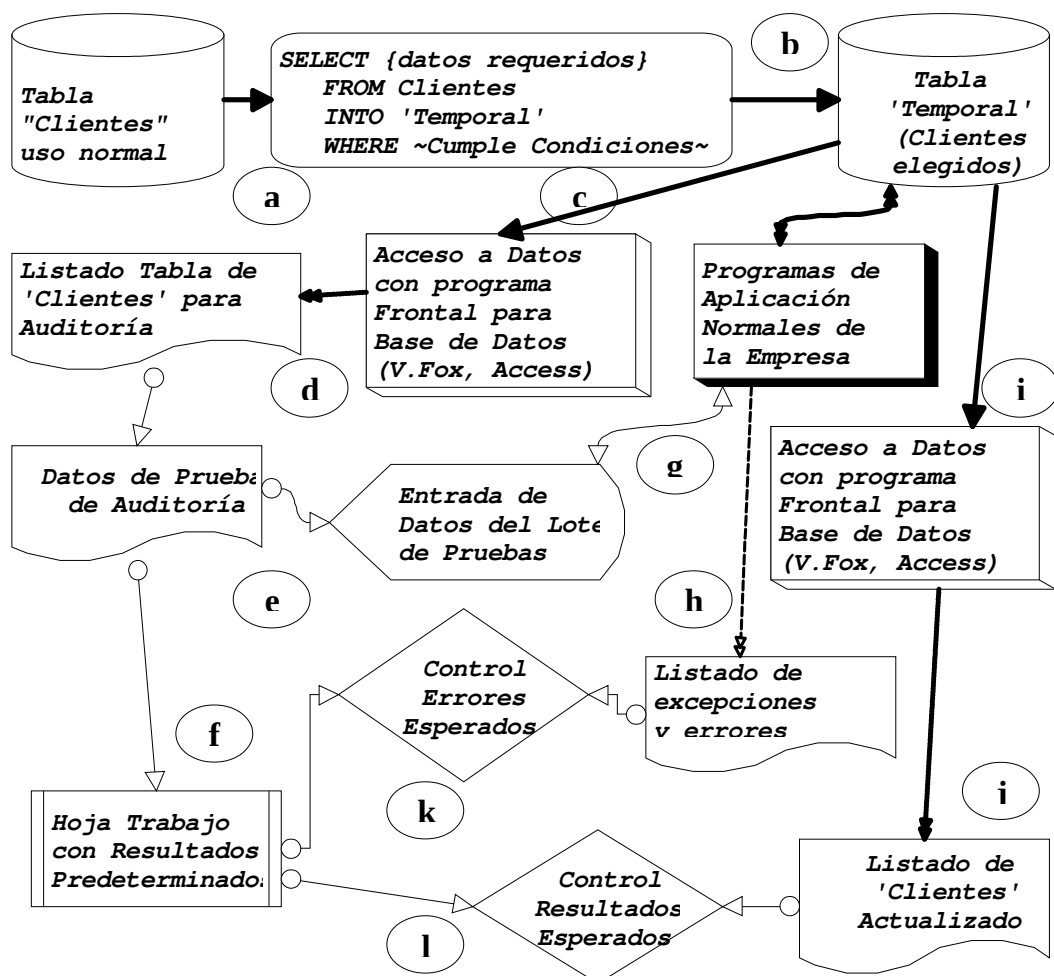
Con el **S.Q.L.**, como se puede simular directamente contra la Base de Datos, no sólo se prueban las aplicaciones actuales, también se pueden probar futuras modificaciones a las mismas u otras que se instrumenten en el futuro, incluso antes de que las mismas estén concluidas, contando, por supuesto, con que no se harán alteraciones distorsionantes sobre las definiciones de dichas Bases de Datos.

El auditor determina el resultado esperado de las transacciones según un comportamiento normal del sistema y los compara luego con los resultados reales de la corrida”. Además, tal como se indicó en párrafos previos, usando el **S.Q.L.** se puede simular situaciones no *evidentes* en las aplicaciones a probar, pero que podrían ser derivadas de “puertas traseras” (procedimientos no documentados) en el software.

Terminada la simulación y de producirse una coincidencia, el empleo de la técnica proporciona una razonable seguridad respecto al comportamiento del programa de acuerdo con el diseño, y respecto de los controles. De emplear **S.Q.L.**, se podrá aseverar también que la Base de Datos rechazara eventos ‘extraños’ (que se hayan probado, ya sea generados desde aplicaciones o desde interfaces gráficas de usuario), según el diseño instrumentado de la Base de Datos y mientras este no se altere.

Aplicación de la Técnica usando S.Q.L.

Para explicar la técnica utilizaremos el siguiente esquema:



- a) Se accede a la/s tabla/s donde están los datos requeridos, que implica contar con los permisos adecuados otorgados por parte del Administrador de la Base de Datos (A.B.D.).
- b) Usando la/s sentencia/s **SELECT** adecuada/s se envían (**INTO**) los datos a la/s tabla/s de trabajo temporal creada/s al efecto.
- c) Utilizando programas frontales de acceso a la base de datos, se generan los listados o archivos de trabajo necesarios para crear el/los Lotes de Prueba requeridos. Las herramientas frontales permitirán hacer un análisis exhaustivo y documentar los datos al momento que fueron copiados para el Lote de Prueba.
- d) Con los datos extraídos en el punto anterior, se confecciona el Lote de Prueba.
- e) Con toda la documentación obtenida del paso anterior y del conocimiento del auditor del funcionamiento formal operativo de la entidad se crean las hojas de trabajo con los resultados que se consideran normales de aplicar las transacciones del lote de prueba, al utilizarse los programas de aplicación.
- f) Usando la interface de los programas de aplicación que se quieren probar, se introducen las transacciones del lote de prueba.
- g) Se obtendrá, para uso exclusivo del auditor, toda la salida que genera la aplicación como consecuencia de trabajar con las transacciones del Lote de Prueba; en el caso de mensajes sobre pantallas, se deberán guardar las ‘copias duras’ (impresas).
- h) Otra vez con los programas de acceso frontal (*cf.* punto c) se volverá a extraer información de las tablas temporales, ahora con los efectos de haberse aplicado sobre ellas las transacciones del lote de prueba. Estos programas de acceso frontal usan sentencias **S.Q.L.** directas, si lo admiten, o las A.P.I.s (Application Program Interface) correspondientes.
- i) Con los datos extraídos en esta segunda instancia se producirá toda la documentación necesaria para mostrar el estado de las tablas después de aplicar las transacciones.

- j) La documentación obtenida del funcionamiento de la aplicación se comparará con lo esperado (hojas de trabajo del punto f.); a partir de allí, se podrá estimar la mirada que hace el usuario de la reacción del sistema ante las transacciones que se le presentan y la permisividad del sistema ante datos ‘extraños’.
- k) Comparando la documentación generada en el punto j) con los resultados esperados plasmados en las hojas de trabajo se puede determinar la eficacia de la aplicación, con respecto al mantenimiento de la integridad y consistencia de los datos.

☒ **Ventajas**

- ☐ No requiere especial pericia técnica por parte del auditor, concretamente, conocimientos o habilidades de programación. El **S.Q.L.**, como es NO PROCEDURAL, permite acceder a los datos sin mayores problemas indicado qué se requiere y no cómo se obtiene.
- ☐ Se obtienen elementos objetivos sobre el comportamiento de los programas de aplicación y de la instrumentación del diseño de la Base de Datos, tanto en cuanto a los Controles Programados (integridad de entidad y referencial, reglas de negocios, etc.) como a los procedimientos de operación (desencadenantes, triggers) y a las acciones de los usuarios (con autorizaciones específicas, **GRANT** y **REVOKE**).
- ☐ El auditor tiene mucha independencia del área de sistemas, ya que sólo requiere la colaboración del Administrador de la Base de Datos y alguna intervención de los programadores para redireccionar las aplicaciones hacia las tablas temporales.
- ☐ En el caso de sistemas muy complejos es prácticamente la única manera de realizar las verificaciones o pruebas de procedimientos.

☒ **Desventajas**

- Insume muchas horas-hombre, aun con **S.Q.L.** y utilizando utilitarios de acceso frontal, aunque la prueba puede ser mas exhaustiva y probar de las bases de datos ante aplicaciones futuras.
- Es necesario un conocimiento íntimo y profundo del sistema. Esto sin embargo, se ve paliado porque **S.Q.L.** permite visualizar los catálogos del sistema y revisar todo el diseño.
- Verifica únicamente el funcionamiento efectivo de los controles programados en el momento de la revisión, pero no durante todo el período auditado. Esta situación se salva mediante la aplicación de otras técnicas auditoría (por ejemplo "Mini-compañía" ó "I.T.F.").

Conclusiones sobre el Lote de Pruebas con S.Q.L.

Las aplicaciones de **S.Q.L.** en la realización de tareas de auditoría y control interno permiten afirmar que las debilidades encontradas e indicadas por diversos autores en el uso de Lotes de Prueba se da en una medida mucho menor utilizando dicha herramienta informática para simular y aplicar tal técnica. En efecto se advierte que:

- ☑ Muchas de las pruebas emergentes del *Lote de Prueba diseñado* pueden aplicarse directamente desde la interfaz gráfica.
- ☑ Es relativamente sencillo escribir programas AD HOC utilizando algún lenguaje anfitrión (si no lo provee ya el S.G.B.D. como S.Q.L. Server, con su TRANSACT-SQL) y accediendo vía a los datos vía **S.Q.L.** sin necesidad de tener la Aplicación lista ni de probar de antemano los controles programados incorporados en el diseño de la base de datos, responden de acuerdo con lo previsto.

- ☒ Si el Auditor puede constatar que la definición de la base de datos no fue alterada del diseño originalmente solicitado durante el lapso auditado, tendrá un alto grado de certeza que los datos son consistentes, ya que el S.G.B.D. filtra cualquier acceso a los datos que no se ajuste a los requerimientos indicados.
- ☒ Se puede, mediante disparadores, generar datos de auditoría que ninguna aplicación en uso o a instrumentar podrá evitar (salvo confabulación o negligencia del Administrador de la Base de Datos), lo cual resulta sumamente útil para el Auditor, pues preventivamente, y en conocimiento de usuarios y programadores de las aplicaciones, estará en condiciones de desalentar y evitar cualquier actividad delictiva.

En general las técnicas que puede utilizar un auditor externo son muy costosas y de muy difícil aplicación. En cambio, el auditor interno enfrenta una situación diferente. Con el uso del **S.Q.L.** todo cambia. Si en el ente a auditar está presente esta herramienta, el auditor externo tendrá un panorama muy interesante a los efectos de probar las aplicaciones del ente auditado.

Podrá alegarse que muchas empresas no tienen armadas sus aplicaciones en un entorno de **S.Q.L.**, y que, por ende, todo lo propuesto en este trabajo no se puede implementar. Pero hay que ser realistas ¿qué empresa, a nivel gerencial, puede estar compitiendo sin una adecuada información? Tal vez una empresa no justifique instalar o migrar sus aplicaciones a un S.G.B.D. que incorpore **S.Q.L** por el mero hecho de efectuar auditoria, pero a nivel gerencial es, hoy por hoy, impensable no contar con ello; de lo contrario, estaríamos ante el caso de una empresa con un sistema de información obsoleto.

Hay otros hechos que muestran la funcionalidad del **S.Q.L.**, entre ellos, están las muchas aplicaciones comerciales que están diseñadas en entornos xBASE (dBASE III y sus sucesores, dBASE IV, FoxPRO, Clipper, etc.). Por su parte el FoxPRO tiene incorporado el **S.Q.L.** y no es necesario tener transformadas las tablas tradicionales (archivos .DBF) para poder aplicar sobre ellos **S.Q.L.**. Además hay otras herramientas como PARADOX y ACCESS que pueden importar datos desde formato DBF, las cuales tienen capacidad de consultas **S.Q.L.** (en este caso, sólo podrá indagarse y no instrumentar todos los controles descritos en este trabajo).

Lo antedicho, los ejemplos dados y analizados ponen en evidencia la utilidad que implica el uso de **S.Q.L.** en el ámbito de la auditoría y el control interno; las ventajas comparativas respecto de los procedimientos tradicionales que en este trabajo se han puesto de manifiesto avalan la afirmación respecto de su eficiencia y eficacia.

Bibliografía

- 1) GROFF, J y P. WEINBERG.19 . *Aplique S.Q.L.*
- 2) NARDELLI, J. 19 . *Auditoria y Seguridad de los Sistemas de Computación.*
- 3) FARIAS, Carlos Miguel y Carlos Eduardo PEREZ- POVEDA. 1998-1999. *Auditoria de Sistemas utilizando S.Q.L* Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas de la U.N.L.Pam.

LA FEDERALIZACIÓN DEL TRIBUNAL FISCAL

Área 4

TRIBUTARIA, LABORAL Y PREVISIONAL

Tema 4.3.

PROCEDIMIENTO FISCAL Y PREVISIONAL TEMAS TRIBUTARIOS-PENALES CODIGO TRIBUTARIO NACIONAL

**13° CONGRESO NACIONAL
DE PROFESIONALES EN CIENCIAS ECONÓMICAS
BARILOCHE
25, 26 27 Y 28 /OCTUBRE/2000**

Antecedentes

El adagio solve y repete sintetiza la idea de proteger la recaudación como bien jurídico para evitar que por cualquier medio litigioso, se puedan diferir los compromisos de orden tributario.

Sin embargo, en la realidad cotidiana, en tanto los entes recaudadores han sido dotados de poderosas herramientas presuntivas, y el uso arbitrario o imprudente de tales presunciones ha llegado a determinar cargas impositivas injustas, de las experiencias recogidas resulta razonable la instauración de un organismo eficaz, autónomo y especializado para entender en el asunto.

El Tribunal Fiscal de la Nación.

En nuestro régimen tributario, la Ley de Procedimientos Tributarios ha creado el Tribunal Fiscal de la Nación como un organismo atípico e independiente, que habilita a favor del contribuyente un estrado idóneo en temas impositivos y aduaneros, dentro del cual es posible cuestionar actos fiscales específicos, sin la condición de previo pago.

La apertura de esa instancia prejudicial, que bien pudo haber sido un freno peligroso para la fluida y necesaria recaudación tributaria, en los hechos ha sido recibida con destacable seriedad por el universo contribuyente.

En sus largos años de actividad el Tribunal Fiscal ha justificado plenamente su existencia, constituyéndose en un resguardo eficaz contra los excesos fiscales y sus fallos se transformaron en una valiosa fuente de jurisprudencia específica. Por ello merece el reconocimiento de la ciudadanía, que debe luchar por su existencia y continuidad.

Los procedimientos

La apelación ante el Tribunal Fiscal es de trámite similar al procedimiento judicial de primera instancia. La interposición, el traslado, las cuestiones previas, la sustanciación

de la probanza, el alegato de bien probado, las medidas de mejor proveer, y la sentencia, constituyen los tramos procesales de ley previstos para el tránsito de la actividad recursiva.

Y todos los pasos procesales enunciados son cumplidos por escrito (Art.163 Ley 11683 TO. 98) sin perjuicio de la facultad ocasional de los Vocales del Tribunal para llamar a audiencia durante el término de prueba si así resultare necesario.

El espíritu de la Ley

Tanto la Ley de Procedimientos como su Decreto Reglamentario, han dado espíritu federalista al derecho a la defensa de los contribuyentes, y han pretendido que el país entero tuviese acceso a su valiosa protección.

En esa línea la norma de fondo faculta al Tribunal Fiscal para actuar, constituirse y sesionar en cualquier lugar de la República mediante delegaciones fijas o móviles y concede a los contribuyentes la posibilidad de optar por interponer recursos y demandas en la Cap.Federal o ante tales delegaciones.

Dentro de esa elogiada actitud habilita las dependencias de la DGI de todo el país para que los interesados presenten sus recursos, se tomen testimoniales, y sirvan de asiento al Tribunal Fiscal cuando éste deba sesionar fuera de la Capital Federal (Arts. 145 Ley 11683 TO98, y . 81, 82, 83 y 84 del Dec.Reglamentario.)

Comprometiendo el espíritu de la Ley

Esa destacada concepción federalista de la norma principal se ve afectada por el Reglamento del Tribunal Fiscal de la Nación, adoptado en Acordada AA 840 del 22/12/93, cuando en su artículo 19 inciso 4) impone como condición de contuidad de la acción deducida la obligación de los recurrentes de constituir su domicilio procesal y el de sus representantes y patrocinantes en la Capital Federal.

Una exigencia injustificada

La obligación de constituir domicilio procesal en la Capital Federal constituye una discriminación irritante tanto contra los contribuyentes del resto del país como para los profesionales no residentes en aquel lugar.

Si todo el trámite del Tribunal Fiscal debe cumplirse por escrito con la excepción ya indicada, no existe ninguna razón de peso en función de la cual sea imprescindible la presencia del contribuyente y sus representantes o apoderados en la Cap. Federal. A no ser claro está, se privilegie la comodidad administrativa por encima del derecho a la defensa.

Una discriminación injustificable

En tanto y en cuanto las notificaciones de estilo se producen en la sede del Tribunal Fiscal es imposible para los ciudadanos del interior, alejados de la Capital Federal, seguir el trámite de su acción recursiva. Esta inadecuación normativa que nos agravia, obliga como mínimo al recurrente a confiar el seguimiento de esa gestión recursiva a profesionales de la Cap.Federal, sin tener en cuenta el alto grado de capacitación que con muchísimo esfuerzo han conseguido colegas ubicados a lo largo y ancho de todo el territorio nacional..

Un costo adicional inaceptable

Si además del seguimiento convenido en el párrafo anterior el contribuyente desea defenderse con la ayuda de a otros profesionales del interior y de su confianza, los límites materiales del artículo 159 de tornan inconducentes, puesto que a ellos debe adicionar el importe involucrado en gastos de estadía y transporte.

Bajo estas circunstancias, los ciudadanos residentes en los extremos de la República están obligados indebidamente, por la Acordada que criticamos, a hacerse asistir por profesionales de la Capital Federal.

De tal manera, como lo criticamos, la Acordada AA840 del Tribunal Fiscal se deviene discriminatoria para los profesionales e injusta para los contribuyentes y compromete el espíritu federalista de la misma norma que lo creó.

La simetría fiscal

Con el mismo espíritu normativo con que los organismos recaudadores exigen de los contribuyentes la constitución de domicilio en el lugar de sus actividades, debe permitirse se defiendan allí, desde el mismo lugar donde se está generando la obligación tributaria.

Si el ente recaudador puede llegar hasta el domicilio del contribuyente para exigir tributo, bien puede la norma permitirle que desde la repartición recaudadora mas cercana a su domicilio, en cualquier lugar de la República, tenga derecho a defenderse.

La preocupación profesional

Es criticable la actitud de la Acordada AA840 puesto que los profesionales en Ciencias Económicas de todo el país una y otra vez, reiteradamente han insistido en el tema y por distintos medios dieron su opinión sobre el particular.

En el 4º Congreso Nacional realizado en Tucumán del 11 al 13 de noviembre de 1982, 18 años ha, los asistentes, llegados de todo el país reclamaron la federalización del Tribunal de Cuentas y reclamaron por entonces la derogación de las normas que criticamos.

Visto el tiempo transcurrido, sin que hasta el momento haya sido tomada en cuenta el reclamo de los profesionales, resulta conveniente volver sobre el tema, con mayor energía, intentando conseguir se dé al asunto la importancia que realmente tiene.

Al defender la idoneidad y la capacidad de nuestros profesionales del interior para actuar ante el Tribunal Fiscal de la Nación también se está rescatando en derecho a la defensa, y reivindicando el federalismo perdido.

PONENCIA

Los profesionales en Ciencias Económicas de todo el interior del país, reunidos en el 13r. Congreso Nacional realizado en la ciudad de Bariloche, los días 25,26,27 y 28 de octubre de 2000, recomiendan a la Mesa Directiva de la FACPCE:

- 1) Apoye decididamente en todos sus ámbitos de actuación, la existencia y continuidad del Tribunal Fiscal de la Nación.
- 2) Reclame ante las autoridades de aplicación la derogación de las partes pertinentes del artículo 19 y demás partes concordantes del Reglamento de Procedimientos del Tribunal en todo cuanto guarde relación con la obligación de constituir el domicilio del recurrente, sus representantes y patrocinantes, en la Capital Federal.
- 3) Insista permanentemente ante las autoridades de aplicación en la federalización del Tribunal Fiscal de la Nación y en la apertura de sus delegaciones en el interior de la República, dentro del marco previsto en su Ley de creación.
- 4) Ofrecer sin cargo las sedes sociales de todos los Consejos de todos el país como sedes alternativas para el asiento de las delegaciones del Tribunal Fiscal.
- 5) En el supuesto de resultar infructuosas dentro de un plazo prudente las gestiones del segundo punto - teniendo en cuenta el enfrentamiento habido entre el espíritu federalista del la Ley de Procedimientos y el criterio restrictivo de la Acordada AA840 - convoque especialmente a los Consejos de todo el país para definir la vía adecuada que conduzca al objetivo propuesto.

**UNA ASIGNATURA PENDIENTE:
DESARROLLO TECNOLÓGICO Y
COMPETITIVIDAD**

AREA VII – ECONOMIA Y COMERCIO INTERNACIONAL

TEMA 7.6 – La empresa y los estímulos a las exportaciones.

Posibilidades en cada país, y en especial, el nuestro.

***XIII CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN
CIENCIAS ECONOMICAS***

San Carlos de Bariloche – Pcia. de Río Negro 25,26,27 y 28 de Octubre
del 2000

Autor: Lic. Emilio Alfredo Rizo Patrón

Domicilio: Sucre 286 – Centro. Córdoba (5000)

Teléfono: 0351- 4214701

**UNA ASIGNATURA PENDIENTE:
DESARROLLO TECNOLÓGICO Y
COMPETITIVIDAD**

AREA VII – ECONOMIA Y COMERCIO INTERNACIONAL

TEMA 7.6 – La empresa y los estímulos a las exportaciones.

Posibilidades en cada país, y en especial, el nuestro.

***XIII CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN
CIENCIAS ECONOMICAS***

San Carlos de Bariloche – Pcia. de Río Negro 25,26,27 y 28 de Octubre
del 2000

UNA ASIGNATURA PENDIENTE:
DESARROLLO TECNOLOGICO Y COMPETITIVIDAD

INDICE

INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I - FLANCOS DEBILES DE LA ECONOMIA ARGENTINA	
<i>Estructura Económica.....</i>	<i>3</i>
<i>Deuda pública. Su evolución.....</i>	<i>7</i>
<i>El gasto público.....</i>	<i>9</i>
<i>La convertibilidad.....</i>	<i>12</i>
<i>La carencia de una política económica.....</i>	<i>13</i>
<i>El costo financiero.....</i>	<i>14</i>
<i>Corrupción.....</i>	<i>15</i>
CAPITULO II - DESARROLLO CIENTIFICO – TECNOLOGICO	
<i>Modelos de Desarrollo científico - tecnológicos.....</i>	<i>18</i>
<i>Lo que hicieron otros países.....</i>	<i>19</i>
<i>Argentina: etapas del desarrollo tecnológico – La situación actual.....</i>	<i>21</i>
<i>Transferencia tecnológica.....</i>	<i>24</i>
<i>Políticas tecnológicas, algunos casos concretos.....</i>	<i>25</i>
RESUMEN.....	27
CONCLUSIONES.....	29
ANEXO – GRAFICOS	
<i>Gráfico N° 1 – Evolución de la deuda entre 1.976 y 1.983.....</i>	<i>31</i>
<i>Gráfico N° 2 – Gasto Público.....</i>	<i>32</i>
<i>Gráfico N° 3 – Gasto público de cada provincia.....</i>	<i>33</i>
<i>Gráfico N° 4 - Niveles de corrupción.....</i>	<i>34</i>
<i>Gráfico N° 5 - Investigación vs. Inversiones PAIS POR PAIS.....</i>	<i>35</i>
BIBLIOGRAFÍA.....	36

UNA ASIGNATURA PENDIENTE:

DESARROLLO TECNOLÓGICO Y COMPETITIVIDAD

INTRODUCCION

El título del presente trabajo, “Una asignatura pendiente: desarrollo tecnológico y competitividad”, pone al descubierto el abandono en que incurrieron distintos gobiernos respecto a una política, que hiciera ingresar al país dentro de la comunidad internacional, en la médula de la competitividad.

Como contrapartida, veremos también en este trabajo, brevemente, lo que hicieron dos países latinoamericanos, Brasil y Chile en esta materia.

Previo al tema central, cual es la competitividad, he creído conveniente analizar los flancos débiles sobre los que se asienta la economía argentina y sin que ello sea taxativo, no me ha sido difícil encontrar aristas deficientes que condicionan nuestro desarrollo económico.

Una estructura económica estancada, una deuda pública creciente, un gasto público cubierto con endeudamiento, la convertibilidad como un chaleco de fuerza, la carencia de una política económica, un costo financiero usurario, y una corrupción cercana a la colombiana son asuntos que deberán en algún momento ser encarados, si es que se quiere llevar adelante una política en materia de competitividad.

Dicho esto, debo manifestar que hay algo sobre lo que no se habla: desarrollo tecnológico y ventajas competitivas. Este es el tema central al que me refería más arriba y en base al cual los países más avanzados, llámense Estados Unidos, Canadá, los europeos, Japón y los del sudeste asiático han alcanzado un desarrollo tal, que les ha permitido competir internacionalmente con un grado máximo de eficiencia.

Veamos la diferencia entre ventajas comparativas y ventajas competitivas.

Nuestros empresarios y asesores económicos piden flexibilización laboral, disminución de salarios, menos impuestos, reducción de aportes patronales, etc., es decir lo que se denomina ventajas comparativas y que se basan en el principio de los costos comparativos, los que permiten establecer las superioridades que un país tiene respecto de otros para producir determinados bienes. Las ventajas comparativas sólo pueden ser útiles en forma circunstancial, en el intercambio entre países de un mismo nivel tecnológico y nada más.

Las ventajas competitivas son otra cosa. Joseph A. Schumpeter las describió en profundidad hace más de 55 años. Este economista nos decía que la verdadera y auténtica competencia en el sistema capitalista se da entre empresas innovadoras, que introducen nuevos productos, decretando la obsolescencia de los viejos y que él llamara “destrucción creadora”. Esta forma de competencia no se refiere exclusivamente a la creación de nuevos productos, sino también a la investigación básica, a las innovaciones tecnológicas, organizativas, financieras, escalas de producción y en la ampliación de los mercados. De esto, y que está muy relacionado con la revolución científico – técnica y con la tecnología de punta, no se habla en el país, excepto en pequeños círculos.

CAPITULO I

FLANCOS DEBILES DE LA ECONOMIA ARGENTINA

Estructura Económica

Cuando hablamos de estructura económica nos estamos refiriendo al conjunto de factores que en un país determinan el carácter de las actividades productivas.

Un primer factor, tiene que ver con la organización de la producción en lo referente a su diversificación y capacidad tecnológica. Otro muy importante se refiere al carácter de las políticas económicas internas. Un tercer factor es el grado de dependencia o independencia que tiene la economía, en su conjunto, del exterior y por último el tipo de comercio internacional en lo referente a la cantidad y calidad de sus exportaciones e importaciones.

La Argentina, no obstante la política de apertura y privatizaciones llevada a cabo durante la década de los '90, aún mantiene una estructura económica distorsionada y desequilibrada a raíz de diversas causas:

- a) La existencia de un sector primario predominante y de baja productividad, representa un gran porcentaje de las exportaciones.
- b) Una industria, un comercio y servicios monopolizados y oligopolizados por sectores privados, en gran parte extranjeros; succionan el mercado interno y transfieren sus ganancias y royalties al exterior, impidiendo la diversificación y consolidación del sistema productivo nacional.
- c) Crónico déficit fiscal, como consecuencia de la baja recaudación impositiva, determinada por la fuerte evasión fiscal.
- d) Escasa diversificación de las exportaciones, con predominio de las primarias, con escaso valor agregado y con bajos precios internacionales.

- e) Distribución regresiva del ingreso.
- f) Una estabilidad relacionada con la convertibilidad, pero dentro de un proceso recesivo prolongado.
- g) Excesivo endeudamiento externo, el que además se incrementa por la imposibilidad de pagarlo, debido a las bajas exportaciones y otras veces al encarecimiento de los intereses internacionales. Ello conforma un déficit crónico de la balanza de pagos.

Lo que antecede no es taxativo, pero es suficiente para permitirnos colegir que los problemas económicos de la Argentina son de carácter estructural y que los instrumentos monetaristas, que pueden tener efectividad en los países desarrollados, aquí sólo han actuado sobre las consecuencias y no sobre las causas, y que únicamente pueden tener éxitos coyunturales de corta duración.

Dentro de esta estructura económica, es pertinente analizar el comportamiento de determinados sectores productivos, beneficiarios ellos y como han incidido los mismos en la actual situación del país. Situación que se revela en la falta de competitividad y en la no inserción a nivel internacional, debido sobre todo a sus altos costos.

Industria Automotriz

En 1.991 y mediante un régimen especial, la industria automotriz se aseguró un mercado cautivo. Según informes del FMI de abril de 1.998, este sector se ha convertido en una industria de ensamblado de autopartes importadas y no fabrica localmente, lo que le impide ser competitiva internacionalmente. Un documento del Centro de Industriales Siderúrgicos publicado a fines del año pasado sobre el resultado del balance comercial del sector automotriz en el período 1.992/1.998 arroja un déficit de 17.000 millones de dólares, que pagó toda la sociedad argentina.

AFJP

Mediante la ley 24.241 estas empresas se hacen cargo de un mercado de capitales muy relacionado con el negocio especulativo. Según el Anuario Estadístico de la República Argentina

de 1.997, distribuido por el INDEC, durante 1.996 las AFJP recaudaron 3.080 millones de pesos, de los cuales retuvieron en concepto de comisiones 945,8, dejando sólo 422,6 en concepto de rentabilidad para los afiliados.

Sector Financiero

En el año 1.993, *The Financial Times* criticaba a los bancos argentinos cuando obtenían dinero en el exterior a tasas del ocho por ciento anual y lo prestaban al 20 por ciento. Esta última tasa ha sido superada con creces, y el tiempo ha demostrado a través de bancos y tarjetas el carácter especulativo del sistema y lo costoso del mismo.

Ferrocarriles

Antes, cuando eran del Estado y con 100.000 empleados, recibían en concepto de subsidio 1 millón de dólares diarios. Hoy privatizados y con alrededor de 13.000 dependientes, reciben no sólo ese millón de dólares sino que además se les garantiza las tarifas por varios años.

Sector petrolero

Constituye un verdadero oligopolio con una de las naftas más caras del mundo. Las estaciones de servicios y los usuarios del sistema son rehenes del mismo.

Sistema de peajes

Baste decir que es único en el mundo, puesto que ningún país entregó a la explotación de particulares las rutas construídas por el Estado. Permanentemente ha sido subsidiado, habiéndose eliminado un canon establecido por contrato a favor de la nación.

Telefónicas

Tanto Telecom como Telefónica obtuvieron sus respectivas exclusividades en el país (mercados cautivos). Vía Poder Ejecutivo o vía Corte Suprema se han manejado exitosamente en su gestión comercial. El gran negocio de este sector se relaciona con la importación de alta tecnología, con un peso sobrevaluado y el cobro de tarifas internas muy discrecionales.

Hipermercados

No sólo gozan de exenciones impositivas, sino que antes de su instalación, el respectivo Estado Nacional o Provincial, se hace cargo de toda una infraestructura, que comprende calles adyacentes, cruces, semáforos, red de comunicaciones, red eléctrica, red de gas, etc. Vale decir que la sociedad en su conjunto, con sus impuestos, subsidia a estos colosos para su puesta en marcha.

Sector de Importadores

La apertura y una moneda cada vez más sobrevaluada, le ha permitido la introducción indiscriminada de artículos y servicios, con el consiguiente cierre de Pymes.

Servicios de gas

También este es un mercado cautivo. Su privatización tuvo que ver con el famoso “diputrucho”.

Exenciones Tributarias

En 1.995 se incorporó al Código Tributario un instrumento legal que faculta al Poder Ejecutivo Nacional a conceder exenciones que no estuvieran comprendidas dentro del respectivo código. Muy pocas veces se conocieron los beneficiarios de tales exenciones.

He hecho hincapié en estos sectores, beneficiarios del modelo económico, por tratarse de servicios caros y no competitivos, que tienen una gran influencia en la formación de precios en las empresas y en el presupuesto de los consumidores. Desde la vigencia del llamado Plan de Convertibilidad ha habido una transferencia de ingresos de los sectores agropecuario, industrial, comercial y de usuarios, al grupo de servicios y de algunas industrias dirigidas por capitales multinacionales. La industria automotriz, calificada como la más dinámica del modelo económico, se transformó en una industria de armado y montaje, tal como la definiera el FMI. En estas condiciones el desarrollo tecnológico no existe.

La mayor parte de estos servicios operan con bienes no transables y su estrategia ha consistido en arreglos con el poder político para la obtención de todo tipo de prebendas, luego de

modernizar sus empresas y por fin y ya sin competencia alguna succionar el mercado interno, transfiriendo sus ganancias al exterior. Las reinversiones tienen la misma finalidad: succionar y transferir, sin que exista una articulación en el sistema productivo, por la falta de una política nacional, y que ha llevado la relación Exportación/P.B.I. a un pobrísimo 8 %.

Deuda pública. Su evolución

La deuda pública de un país se refiere a la deuda total y acumulada, contraída por el Estado, por la que se obliga a pagar amortizaciones e intereses en todos los casos, excepto las amortizaciones, cuando se trata de deuda consolidada tomada a perpetuidad, sin vencimiento fijo. Reiterando, la deuda pública está formada por la deuda consolidada y la de vencimientos fijos, y esta última se compone de la deuda flotante, deuda interna, (certificados, bonos, títulos, etc.) y la deuda externa.

Históricamente, la deuda externa argentina tuvo su origen en la presión de la institución bancaria Baring Brothers que realizó un excelente negocio prestando dinero a elevados intereses. Ocurrió cuando en 1.824 la provincia de Buenos Aires recibió un préstamo de esta entidad bancaria londinense del que luego se responsabilizó la nación. La emisión de esa deuda fue de un millón de libras esterlinas al 6 % y con una amortización del 1 % anual, habiendo recibido el gobierno provincial sólo 530.000 libras, ya que el resto fue descontado por diversos conceptos. El préstamo se terminó de pagar en 1.901, siendo de 5.750.000 libras la suma total que se remesó a Londres, algo más de diez veces la cifra recibida. Pareciera que la primera deuda contraída con el exterior nos hubiera marcado para siempre.

Es interesante analizar la evolución de la deuda externa del país tanto pública como privada, a partir del llamado Proceso Militar, y como a través de diversas circunstancias dicha deuda se ha incrementado, habiendo alcanzado en la actualidad un monto que muchos consideran impagable. (Ver gráfico N° 1).

Al 31/12/82 la deuda externa total era de 38.736 millones y meses más tarde cuando las autoridades civiles se hacen cargo del gobierno democrático, la misma había trepado a 45.000 millones de dólares. ¿Cómo se llegó a ese monto?

Personalmente, pienso que el Proceso Militar produjo un punto de inflexión en la historia del país. Una nación que perdió su destino histórico por un masivo endeudamiento planificado e inducido.

Tal como lo manifestara anteriormente, el Dr. Alfonsín recibe una deuda de 45.000 millones de dólares, que se había incrementado a 63.000 millones cuando se hace cargo del gobierno el Dr. Menem. En el reciente informe del Ministerio de Economía, reproducido por los periódicos del 4/5/2000, la deuda pública de la Argentina totalizó al cierre de 1.999, 121.877 millones de dólares. Este monto, ya superado al momento de escribir estas líneas, más la deuda de las provincias de 20.000 millones de dólares y más deuda privada, superior a los 50.000 millones, es preocupante, por la elevada relación entre el costo de la atención de la deuda pública y la capacidad del país de generar recursos por vía de sus exportaciones. La relación Exportaciones/PBI es del 8 %. En México la relación es del 34 %. Pero además, existe un elemento estructural que es la falta de competitividad de grandes sectores de la economía, y que muchos países corrigen a través del tipo de cambio, como Brasil, pero que en nuestro caso deberá ser abordado desde la convertibilidad, según las manifestaciones del gobierno. Otro de los componentes estructurales es la incapacidad del fisco para cobrar los impuestos.

Lo que antecede, podría complicarse aún más a partir del 2.003, cuando comience a regir la ley de convertibilidad fiscal, por cuanto el Estado no podrá emitir nueva deuda, salvo para pagar los servicios del endeudamiento ya contraído. En consecuencia, el esfuerzo para conseguir divisas recaerá en el sector privado, que cuenta para ello con tres recursos: exportaciones, inversión extranjera directa o endeudamiento. Tanto uno como otros presentan sus problemas. Las exportaciones sufren la falta de competitividad y las fluctuaciones del precio internacional de los

commodities. Las inversiones extranjeras directas están declinando a partir de 1.998, la reinversión de las utilidades de las compañías internacionales están un tanto estancadas y no hay un aumento de sus remesas a las casas matrices. Respecto al endeudamiento, con una economía creciendo al 3 % anual, el mismo se reduce drásticamente.

Como podemos observar, un panorama no muy alentador. En síntesis, la abultada deuda pública de la nación, es de responsabilidad tanto de los gobiernos muy sujetos a presiones externas, como así también de los empresarios nacionales que incrementaron sus capitales obteniendo préstamos que luego fueron remesados al exterior, o quedaron allí sin que ni siquiera ingresaran en el país.

El gasto público

Es el realizado por los gobiernos de acuerdo a las previsiones presupuestarias (ver gráfico N° 2). La financiación normal del gasto público la realizan los estados por medio de los impuestos que perciben de las empresas y de economías domésticas. El problema se presenta cuando los egresos superan a los ingresos, surgiendo un déficit fiscal que deberá ser cubierto con deuda pública, interna o externa. Lamentablemente, esto es lo que ha venido acaeciendo en los presupuestos confeccionados en el país durante los últimos años. Veamos cuáles son los ítems que más inciden en este déficit fiscal.

En 1.999, según el Ministerio de Economía se pagaron \$ 8.100 millones de intereses de la deuda pública, monto que irá creciendo, por cuanto está venciendo la deuda compulsiva que nuestro país contrajo a comienzos de la década del '90, en el marco del Plan Brady, a una tasa negociada promedio del 5,44 por ciento. Esta deuda es reemplazada por otra, esta vez voluntaria y más cara que la anterior, puesto que al emitir nuevos bonos, el Estado debe pagar la tasa que fija el mercado, afectada por el riesgo país.

Otro factor que hace crecer las obligaciones del Estado es el resultado de los juicios de proveedores del Estado, jubilados, etc., que en 1.999 representaron \$ 1.000 millones y que en el 2.000 alcanzarían los \$ 1.400 millones.

El empleo público es otro de los ítems cuestionados, a pesar de políticas de racionalización llevadas a cabo. La reforma del Estado encarada durante los dos períodos del gobierno menemista redujo la cantidad de empleados públicos de 900.000 a 300.000, pero casi no se afectó la cantidad de recursos destinada a su pago. Esta tendencia se reflejó en la estructura estatal, ya que se pasó de 65 secretarías y subsecretarías en 1.991 a 189 en 1.995, a pesar del discurso de “racionalización” expresado desde el poder político. (Fuente: Equis sobre la base de datos del Indec). La Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas elaboró en 1.995, y luego actualizó en 1.999, una propuesta detallada de reforma a nivel nacional. Para sintetizar, de 571 unidades administrativas se pasaba a 218, con una reducción de 102.000 cargos.

Las provincias constituyen otro de los flancos débiles del gasto público. La falta de una política regional e integral a nivel nacional y el no haber realizado los estados provinciales, salvo honrosas excepciones, las reformas necesarias para equilibrar sus cuentas, han llevado a estas divisiones territoriales a convertirse en el primer empleador de la actividad económica.

Desde 1.991 a 1.998, el empleo público se incrementó en las provincias un 16 por ciento (ver gráfico N° 3), y los ejemplos sobran en materia de malgastar recursos:

De acuerdo al Sr. Roberto Guzmán, ex – ministro de Economía de Salta, dicha provincia redujo la planta de personal en 5.000 empleados, no ganándose en remuneraciones, ya que la planta política representó casi tres veces más de los que echaron.

Desde 1.992 a 1.998, los ATN ascendieron a \$ 2.088 millones; casi un tercio de esa suma fue recibido por la Rioja, dice un estudio del BID. “Estas transferencias no reembolsables son una

ventanilla a través de la cual las autoridades nacionales facilitan la conducta expansiva de las provincias”, concluía el informe.

Un estudio del Consejo Empresario Mendocino estimó en u\$s 32.000 millones el costo fiscal del régimen que favoreció a Catamarca, San Luis, San Juan y La Rioja a expensas de otras provincias más eficientes.

En el mes de enero pasado el Ministro de Economía reconocía para las provincias una deuda cercana a los 20.000 millones de dólares. Situación grave si se tiene en cuenta que el grueso de la deuda está tomado con entidades bancarias con obligaciones que vencen a muy corto plazo. Para el 2.000 los vencimientos de amortizaciones e intereses se estimaban en 3.173 millones.

La única alternativa sería la reducción del gasto y la Nación ayudará refinanciando los vencimientos de la deuda pública mediante la colocación entre la banca privada de un bono de 1.200 millones de dólares a 10 años de plazo con uno de gracia.

Hay quienes propugnan eliminar el déficit fiscal nacional y provincial, extendiendo la ley de responsabilidad fiscal a las provincias por medio de una nueva ley de coparticipación federal, al mismo tiempo que se congelaría el gasto público para los cuatro años de gobierno. Sería una de las formas de mantener el crecimiento y mejorar la distribución del ingreso, según sus mentores.

Esta es una escuela. Sin embargo hay otra, y muchos países la siguen, que sostiene el mantenimiento de un gasto público correctamente desequilibrado que arroje un déficit fiscal desequilibrado controlable. El aumento del gasto público suelen lograrlo a través de empréstitos internos o de bonos o títulos sin incrementar la recaudación impositiva. Cuando el déficit fiscal no sobrepasa de un porcentaje determinado del PBI, variable según las circunstancias económicas de cada país, puede considerarse que el presupuesto nacional es correctamente desequilibrado y adecuado para el funcionamiento estable de las diversas variables de la economía.

La convertibilidad

Se denomina así a la posibilidad de que la moneda de un país pueda ser cambiada, o convertida, libremente por las monedas de otros países, pudiéndose realizar esto de tres maneras: a) con un tipo de cambio fijo, b) dentro de un margen estrecho de tipo de cambio y c) en un mercado libre de cambios que fija el precio de las monedas según la oferta y demanda. Esta última modalidad es la más generalizada en la actualidad.

La convertibilidad, instalada en Argentina desde abril de 1.991, fue minada lentamente pero sin pausa por diversas circunstancias:

- a) Es una versión del antiguo Sistema del Patrón Oro que se basaba en una flexibilización hacia la baja de precios a través de una mayor productividad, cada vez más creciente. Esto es fundamental para su buen funcionamiento, lo que no ocurrió en el país.
- b) En una nación donde las fuerzas económicas privilegian la especulación por sobre la inversión productiva, recurrir a la convertibilidad es un gran riesgo.
- c) La posibilidad de desequilibrios en la balanza de pagos, como consecuencia de los movimientos de capitales “golondrinas” de un país a otro.
- d) La falta de una alta recaudación. Cuando se terminaron las privatizaciones vinieron las complicaciones.
- e) Carecer de presupuestos equilibrados.
- f) Hoy se nota la carencia de altos ingresos de capitales internacionales, necesarios, dado el déficit de la Balanza de Pagos.
- g) Un escaso desarrollo tecnológico que nos ha impedido competir internacionalmente.
- h) No poder realizar una política monetaria.

Alice Amsdem, profesora del prestigioso MIT (Massachussets Institute of Technology) dio diversas conferencias en Buenos Aires. He tomado apuntes de dichas disertaciones. Veamos lo que nos dijera respecto a la convertibilidad en nuestro país, allá por el mes de mayo de 1.997.

“Para salir del chaleco de fuerza del tipo de cambio fijo, el gran tema para la Argentina es la productividad. Muchas empresas han tratado de solucionar este problema despidiendo empleados, ahorrando dinero y aumentando sus ganancias, logrando grandes saltos en la producción por empleado. Esto no significa nada para el futuro por cuanto no es un incremento de productividad que se sostenga en el tiempo. ¿De que manera las empresas argentinas están tratando de volverse más eficientes? Muchas compañías parecen tener una idea muy ingenua al creer que simplemente basta con comprar tecnología en el extranjero. Para que esa tecnología funcione bien en las condiciones del mercado argentino, las empresas deben tener su propia capacidad tecnológica. Todavía hay una economía guiada por el consumo. La forma de cambiar este patrón de crecimiento es a través de grandes inversiones. Esto no se logra sólo con cambios cosméticos en el management o participando en seminarios superficiales en la materia, sino con mejoras palpables en la ingeniería, calidad y diversificación de nuevos productos y procesos, en la capacidad de competir en los mercados externos”.

Esta es una etapa, que aún no ha comenzado en Argentina.

La carencia de una política económica

Por política económica debemos entender la intervención del Estado en la actividad económica, por aplicación de diversos instrumentos dirigidos a lograr un objetivo previsto, que varía de acuerdo a la orientación del gobierno y al tipo de sistema económico en el que interviene. Estos instrumentos pueden ser indirectos, o bien, directos.

Por instrumentos indirectos debemos entender aquellos que no tienen un carácter imperativo sobre la acción de los particulares, ni sobre los mecanismos del mercado y sólo apuntan a influir sobre ellos respetando su funcionamiento. Acuerdos entre distintos sectores de la economía, a través de precios y salarios, o bien crear conductas que tiendan a una mayor propensión al

ahorro, a la inversión, a producir con mayor eficiencia, a comprar artículos de producción nacional, etc. suelen estar entre estos instrumentos indirectos.

En cambio los medios directos comprenden aquellos que son imperativos, basados en una orden o prohibición que tiene por finalidad la consecución de objetivos muy precisos: el control de precios por medio de precios máximos, el control del tipo de cambio, la prohibición de exportar o importar determinados productos, nacionalización de las empresas, la reforma agraria, etc. Son instrumentos que tienden a modificar la estructura económica, limitar o eliminar a los sectores dominantes y una redistribución de la riqueza con mayor participación de la población.

Más allá de esta clasificación, debemos señalar que la posición de un Estado abstencionista, sin intervenir en la economía, en los hechos implica una intervención a favor de los sectores dominantes, al tener asegurados el dominio de los resortes económicos por la gravitación que les confiere el poder.

En Latinoamérica, hay dos naciones que han ido mucho más allá con sus políticas estatales, habiendo tratado de desarrollar un “modelo de país”, adecuando dichas políticas a los mecanismos del mercado y a este proceso de globalización. Me estoy refiriendo a Brasil y Chile. Más adelante veremos lo que ambos países hicieron al respecto.

Para terminar y sintetizando, debo manifestar que la implementación de una política económica, abandonada hace aproximadamente cuarenta años, es aún una asignatura pendiente en nuestro país.

El costo financiero

Junto con la evasión, es uno de los mayores males que han socavado las bases económicas de la nación, habiendo sido las Pymes las directas damnificadas. Las tasas que cobra el sistema financiero se incluyen dentro de los “privilegios legalizados” que han derivado lisa y llanamente

en usura. El tema y la situación imperante me exime de mayores comentarios. Lo dejo para la reflexión de los lectores.

Corrupción

En septiembre de 1.996, una encuesta efectuada por Gallup verificaba que el 58 % de los argentinos pensaba que ser una persona honesta no servía, en el país, para alcanzar el éxito.

Tiempo antes, el sindicalista Luis Barrionuevo había llegado a la misma conclusión. Su dictamen, menos científico que el de Gallup, pero no menos categórico era el siguiente: “En este país, nadie hace la guita trabajando”.

El método científico de la encuestadora y la intuición de Barrionuevo coincidían plenamente. La gran mayoría de los argentinos les creyó a ambos.

Un trabajo conjunto de Transparencia Internacional y la Universidad de Göttingen, Alemania, reveló en 1.997 que en un ranking de 52 países, la Argentina figuraba entre los más afectados por la corrupción. Encabezaba las posiciones, como ejemplo de transparencia, Dinamarca, con un puntaje de 9,94 y Argentina aparecía en el puesto 42 con un índice de 2,81. Un año más tarde, nuestro país había retrocedido al puesto 61 (ver gráfico N° 4), y en 1.999, en un nuevo ranking, habíamos caído 10 escalones respecto a 1.998, puesto n° 71, apenas por encima de Colombia.

Los índices se construyen en base a encuestas a altos ejecutivos de empresas internacionales, organismos y funcionarios. En estas respuestas, los encuestados dan su percepción acerca del grado de corrupción.

Los prolegómenos que anteceden nos sirven para poner al descubierto una cantidad de maniobras delictivas, generadoras de dinero “sucio” y que con mucha frecuencia se practican en nuestro ámbito empresario.

La evasión fiscal, el contrabando, el dumping, el cohecho, el tráfico de armas, el juego clandestino, el cobro indebido de reintegros a las exportaciones, subfacturación de

importaciones, operaciones fraguadas, etc. son algunas de dichas maniobras delictivas y que por lo general terminan en el lavado de dinero.

De estas violaciones de la ley, sólo nos ocuparemos de la evasión fiscal, el contrabando y el lavado de dinero, por los montos que se generan en perjuicio del Estado.

Calcular el nivel exacto de la evasión no es tarea fácil, por una sencilla razón: estamos hablando de una economía “subterránea”, lo que implica en sí su ocultamiento. En 1.998, los especialistas calculaban los niveles de evasión como sigue:

I.V.A.	\$ 18.000.000.000
Ganancias	\$ 8.000.000.000
Bienes Personales	\$ 2.000.000.000

Recientemente el Dr. Raúl Cuello calculaba la evasión total entre 30.000 y 35.000 millones de pesos.

Respecto al contrabando, funcionarios del actual gobierno han reconocido que el mismo mueve 1.600 millones de dólares anuales y abarca desde cigarrillos hasta cocaína. El gran negocio son los containers precintados en el país de origen, que los agentes no pueden abrir, según lo reconociera el Ministro del Interior, Dr. Storani. 400 millones de dólares al año son los impuestos evadidos por el contrabando. El perjuicio a las Pymes del país corre por otro carril.

En cuanto al lavado de dinero y para manejarnos con datos de funcionarios oficiales, la Gerente de Requerimientos y Control del Banco Central de la República Argentina, Alicia López, admitió que el lavado de dinero se colocó a un nivel alto. “Entre expertos locales se calcula que aquí se lavan por año unos 5.000 millones de dólares, aunque la cifra real sería superior”. La funcionaria consignó que gran parte de los casos mundiales de lavado se originan en bancos norteamericanos. Están a la vista los escándalos del Citibank, Bank of América y Bank of New York.

Según fuentes privadas, el volumen de dinero del narcotráfico que se blanquea anualmente desde la Argentina, podría trepar a 6.000 millones de dólares. Incluyéndose las utilidades de todos los delitos comprendidos en la corrupción, esa cifra superaría los 15.000 millones. Las dos agencias privadas estadounidenses que investigaron estos delitos en la Argentina fueron Kroll Associates y Alert Global Media Inc.

Las cifras que anteceden son apenas una muestra de la magnitud del daño económico que causa la corrupción. Evidentemente, está faltando toda una política de Estado al respecto.

CAPITULO II

DESARROLLO CIENTIFICO – TECNOLOGICO

Modelos de Desarrollo científico - tecnológicos

El Dr. Ferrer distingue tres modelos bien definidos que se han dado en el ámbito de los países más avanzados, en el marco de las industrias dinámicas.

- 1.- “El Ofensivo, orientado a mantener el liderazgo en la presentación de nuevos productos en el mercado sobre la base de una intensa actividad de innovación original y en la presentación de nuevos productos en las industrias dinámicas. Esto sería el modelo de desarrollo técnico y competencia internacional de los Estados Unidos”. Este país lidera a nivel mundial el proceso de innovaciones.
- 2.- “El modelo defensivo consiste en seguir detrás de las empresas líderes empleando tecnología nacional hasta que los otros componentes de los costos (materiales, mano de obra, etc.), compensen la ventaja inicial de la innovación original. Esta sería la estrategia de los países europeos. En otros términos, esas subsidiarias juegan el principal papel de integración del sistema productivo de los países europeos con el sistema científico – tecnológico norteamericano en el nivel de las industrias dinámicas, al mismo tiempo que contribuyen, en menor medida, al proceso inverso mediante la investigación y desarrollo original que realizan en Europa y que transfieren a los Estados Unidos en forma de know – how y productos.”
- 3.- “El modelo de absorción sería el seguido por Japón y consiste en imitar los productos desarrollados por las empresas originarias de las innovaciones de vanguardia y concentrar el potencial científico y tecnológico interno para rebajar los costos de producción y mejorar los productos. Este proceso se realiza en el Japón por medio de la contratación de licencias para

empresas nacionales; las subsidiarias de las corporaciones extranjeras tienen una escasa participación en el sistema industrial del país”.

“En otros términos, son las empresas nacionales el principal vínculo entre los sistemas productivo y científico – tecnológico del Japón y los correspondientes de los otros países avanzados, particularmente los Estados Unidos. Superada la primera fase de expansión de las exportaciones de manufacturas del Japón apoyada en productos de las industrias tradicionales, las industrias dinámicas han adquirido el rol dominante del proceso, como en los otros países avanzados.” ⁽¹⁾

Dentro de los países que han adoptado alguno de estos modelos se da un proceso de interacción, muy intenso, entre oferta de conocimientos y demanda de innovaciones en un marco de especialización intraindustrial, muy propio de los países avanzados. Empero, debemos reconocer que el sistema científico – tecnológico de los Estados Unidos es el más poderoso.

Lo que hicieron otros países

Distintos países han incursionado también, en base a estrategias propias, en el desarrollo de sus tecnologías con suerte diversa. Veamos algunos casos.

En América Latina el modelo aplicado podría llamarse de trasplante y adaptación, según el grado de desarrollo que hayan alcanzado los diversos países. Brasil quizá sea el caso más interesante en el área latinoamericana, a pesar de sus desórdenes tanto en materia financiera como fiscal. En base a un modelo “industrialista” ha logrado integrarse a este mundo globalizado, sin haber abandonado su proyecto nacional, basándose en grandes líneas políticas orientadas a privilegiar inversiones de largo plazo. Todo ello dentro de una continuidad, digna de la mejor causa.

En un comienzo, las políticas de promoción se inclinaron hacia los sectores más dinámicos de su economía: automotor, papelerero, siderúrgico, naval y petroquímico, los regímenes de promoción

regional y más recientemente al campo de la computación. En la actualidad han tomado auge los programas de desarrollo tecnológico y empresarial, en la búsqueda de calidad y productividad por parte de las empresas, como asimismo programas específicos de apoyo a las Pymes junto a incentivos fiscales y de financiamiento a la exportación, además de integrarlas a las grandes empresas en su actividad económica.

El Estado va abandonando la promoción diferencial de sectores y regiones y marcha hacia una horizontalidad, pudiéndose observar en este complejo de políticas, que siempre estuvo presente un perfil industrial y una estrategia comercial y diplomática.

El otro caso es el de Chile, país que hasta ahora no ha estado inserto en bloque alguno, y que sin embargo ha logrado integrarse internacionalmente, habiendo adoptado “un modelo de país – empresa”, basado en una estrategia de fomento a las exportaciones. Las asociaciones de pequeñas empresas en base a comités son un ejemplo para insertar a estas organizaciones en el mercado mundial. Chile ha recibido ayuda tecnológica de Israel, Japón, Inglaterra y Alemania, habiendo logrado una muy buena adaptación de tales tecnologías a sus necesidades.

Estos dos casos que acabo de mencionar, Brasil y Chile, se inscriben en el marco de políticas que han generado sus respectivos modelos económicos y que de alguna manera están ligados al desarrollo tecnológico de transplante y adaptación logrado por ambos países.

En general, podemos decir que en Latinoamérica, la demanda de tecnología de las industrias dinámicas se integra con el sistema científico – tecnológico de los países avanzados y no con los sistemas locales. Además, las exportaciones de productos industriales con alto valor agregado a dichos países avanzados, es insignificante. La integración internacional en el plano de la tecnología es por lo tanto dependiente.

Este tipo de desarrollo tecnológico hizo que en América Latina, ciencia y tecnología crecieran separadas. En cambio en los países avanzados la investigación básica siempre estuvo relacionada con el desarrollo de tecnologías aplicables al proceso productivo. Para estos países la expresión

ciencia abarca la totalidad del proceso creador de conocimientos; desde las ciencias básicas hasta las tecnologías aplicables al proceso productivo. En nuestros países latinoamericanos, ciencia y tecnología aparecen históricamente desvinculadas.

En su libro “Zenshin” ⁽²⁾, Villamizar A. y M. Mondragón A., refiriéndose a los países asiáticos, destaca que la incorporación permanente de conocimiento, calidad y mejoramiento continuo aparecerá a lo largo de todo el libro como la gran lección del modelo de desarrollo económico consolidado en el A – P.” (Asia – Pacífico).

Esos países, incluido Japón, tuvieron que escoger entre ciencia básica o tecnología, y por cierto que optaron por esta última, aplicada a la industria por cuanto les aseguraba beneficios a corto plazo. Sólo recientemente, se ha comenzado a desarrollar la investigación en ciencia básica en los países asiáticos. La mayoría de estos países ha utilizado lo que se llama “ingeniería al revés”. “Ella consiste, simplemente, en comenzar desde el producto final e ir entendiendo y reproduciendo cada producto hasta sus componentes básicos (chips, microchips, semiconductores, pantallas de cristal líquido, etc.). Es decir, es aprender desbaratando y copiando, pero con conciencia de tecnología y método. O simplemente, “imitación creativa” como la llaman en Hong Kong, donde no existen fronteras muy claras entre lo formal y lo informal, entre la copia y la innovación.”

Sin embargo no debemos perder de vista que el desarrollo tecnológico, altos niveles de productividad y una competitividad permanente, siempre han estado en la visión de estas naciones.

Argentina: etapas del desarrollo tecnológico – La situación actual

Como la mayoría de los países en vías de desarrollo en Latinoamérica, Argentina ha pasado por cuatro etapas muy definidas de desarrollo económico y que están relacionadas con sus avances tecnológicos:

- 1) El modelo de crecimiento hacia fuera, basado en la exportación de materias primas, en un contexto cuasi feudal
- 2) La sustitución de importaciones, fase clásica, que se basó en políticas populistas – nacionalistas.
- 3) Industrialización de base y extranjerización.
- 4) La de liberalización y apertura.

La primera etapa impuso límites estrechos al desarrollo tecnológico argentino y latinoamericano en general. La actividad dinámica estaba fuertemente concentrada en la producción primaria para la exportación, en tanto que el sector industrial, que era y sigue siendo el núcleo del cambio tecnológico, estaba severamente restringido por la dependencia externa en el abastecimiento de manufacturas. En tales condiciones, la incorporación de tecnologías se limitaba a la infraestructura (transportes, energía, comunicaciones, etc.), dentro de una incipiente industrialización.

La etapa de sustitución de importaciones abarca la década de 1.930. Las industrias mecánicas y químicas livianas, textil, de alimentos y bebidas, generaron la mayor parte del valor agregado por el sector industrial y realizaron el mayor aporte a la sustitución de importaciones. Sin embargo, los países centrales continuaron siendo la fuente dominante del suministro de tecnologías en la nueva etapa del desarrollo.

La tercera etapa, industrialización de base y extranjerización, se inicia a fines de la década de 1.950, hasta fines de los años ´80, siendo las industrias dinámicas las que pasan a liderar el desarrollo industrial, destacándose las de bienes de consumo durable, maquinarias, equipos, productos intermedios, metálicos y químicos, productos electrónicos, papel y celulosa, etc., a través de subsidiarias y como proveedoras del mercado interno. En esta nueva etapa, la dependencia externa continúa caracterizando el desarrollo tecnológico, y ello debido a los siguientes factores:

La tecnología comienza a circular dentro del mismo conjunto económico, desde las casas centrales a las subsidiarias. Antes era un esquema de compra – venta entre compañías independientes.

El desarrollo de proyectos de llave en mano contribuyó a reforzar los paquetes tecnológicos transferidos a la región.

El dominio sobre las patentes completó el monopolio sobre las tecnologías.

La generación de ciertas tecnologías, periféricas, no tuvieron la profundidad suficiente como para lograr la integración entre oferta y demanda interna de dichas tecnologías.

La última etapa, la liberalización y apertura, es el resultado de una concepción neoliberal, pero sin un modelo de desarrollo definido. Una apertura indiscriminada, con dumping y contrabando incluídos, han perjudicado con creces cualquier desarrollo tecnológico que pudiera haberse intentado. Para colmo de males, amplios sectores del país han internalizado una prédica subliminal muy peligrosa, esto es, que la transferencia de tecnología es simplemente transportar maquinaria o técnicos de un lugar geográfico a otro. Muy pocas veces se dice que este proceso requiere la selección, transmisión, adaptación, modificación y difusión de conocimientos experimentados con éxito en otro lugar. Tal como hizo Japón y los países del Sudeste asiático.

Veamos a continuación la situación actual de nuestro sistema científico – tecnológico. Muchos críticos achacan al sistema argentino la falta de una política explícita, que delimite objetivos y establezca prioridades observando al mismo tiempo que una política positiva, debe tomar en cuenta las necesidades propias del desarrollo de la ciencia y la tecnología por un lado, y las que se relacionan con la aplicación y la adaptación de conocimientos por el otro, en función de las necesidades presentes, de mediano y largo plazo de todos los sectores, dentro de una perspectiva de equidad social y sustentabilidad ambiental. Toda una política, que lamentablemente jamás ha sido implementada.

Si a lo que antecede le agregamos un presupuesto (1.997) para ciencia y tecnología que apenas se acerca al 0,3 % del P.B.I., esto es 1.000 millones de pesos, poco y nada podemos esperar en materia de desarrollo tecnológico, (EE. UU. Invierte 2,5 %, Chile 0,6 % y Brasil 0,9 %). (Ver gráfico N° 5).

Transferencia tecnológica

La tecnología está formada por el conjunto de conocimientos de la sociedad y lo que aquí nos interesa son los conocimientos referentes a la aplicación de los principios básicos al trabajo práctico. Por transferencia tecnológica, debemos entender al proceso mediante el cual se transmite la tecnología de una región geográfica a otra, o bien de un campo de actividad a otro. Cuando dicha transferencia se da entre naciones, nos encontramos ante la denominada transferencia internacional de tecnología.

Hay numerosos países en el mundo que han llegado tardíamente al proceso de industrialización, pero que al menos tienen la voluntad de modernizar e internacionalizar sus aparatos productivos como un paso previo a la globalización de sus economías. No les queda a estos países otra alternativa que ligarse al modelo de conexión externa como una estrategia fundamental para su desarrollo tecnológico y el diseño de su política científico – tecnológica.

La transferencia de tecnología, implica ante todo, un estudio, una planificación y una estrategia que identifique claramente el tipo de estructura industrial que se quiere, cuáles van a ser las tecnologías para sostener tal estructura, la selección de industrias potencialmente competitivas en el ámbito internacional, los canales de transferencia de tales tecnologías y la financiación de las mismas.

Quiero finalizar, advirtiendo que cualquier programa científico – tecnológico, debe estar enmarcado dentro de un plan de desarrollo económico y social, y este plan dependerá del pensamiento que tengan sus diseñadores en cuestiones tales como: ¿qué clase de país queremos?,

¿los mecanismos del mercado lo resuelven todo?, ¿hace falta un perfil industrial en el país?, ¿qué política debemos implementar?, etc.

Políticas tecnológicas, algunos casos concretos

A efectos de mantener la unidad y respetar una coherencia, trataré de resumir un excelente capítulo del libro “Tecnología e Industria, realidades alcanzables”⁽³⁾, de Jesús Rodríguez Cortezo. Sintetizo el capítulo N° 9 titulado Políticas Tecnológicas.

“PROTAGONISMO PUBLICO”

“Los poderes públicos, como gestores de los intereses colectivos, juegan un papel muy activo en los que se ha llamado sistema nacional de innovación. En relación con la investigación científica básica, o cercana a lo básico, realizada en universidades, laboratorios estatales o instituciones similares, el sector público es ejecutor mayoritario (muchas veces casi único), soporte directo de la actividad, y fuente de directrices y criterios sobre cómo debe ser orientada y que objetivos debe perseguir. Se trata de generación de conocimiento al servicio del conjunto de la sociedad, conocimiento que, en principio, no es susceptible de apropiación privada, lo que explica una intervención pública más o menos intensa, en su gestión.”

“En todos los países industrializados el Estado interviene activamente en una forma u otra en la promoción y apoyo a la incorporación de tecnología a sus sistemas productivos. Casi siempre esta beligerancia se traduce, entre otras cosas, en una participación directa en la financiación del esfuerzo de innovación realizado por las empresas, o lo que es lo mismo, en compartir el riesgo que éstas asumen para ello. Con carácter general, esta intervención se considera compatible con los principios del mercado ya que lo que se pretende con ella es compensar un comportamiento imperfecto de éste”.

“Hay razones para el apoyo público a la actividad de la Investigación y el Desarrollo industrial que entran de lleno en el terreno del interés general, de las que la más elocuente es la necesidad

de mantener el nivel de competitividad de la industria (en lo que la capacidad tecnológica constituye un factor esencial), como elemento determinante de la prosperidad de los países.”

En el mes de marzo/'98, organizado por la Secretaría de Industria, Comercio y Minería, se realizó en Buenos Aires un seminario sobre Parque tecnológico, innovación y crecimiento.

Interesantes las reflexiones de Felipe Romera, presidente de los parques tecnológicos de España:

“un parque tecnológico es un espacio y un estado de ánimo, que tiene por objeto desarrollar tecnología, pero también transmitirla a la comunidad”. También acotó que “en las experiencias internacionales de parques tecnológicos, la Argentina no existe”. En dicho seminario también pudimos enterarnos que en el mundo existen más de 2.000 parques tecnológicos, al menos en 54 países, con más de 50.000 empresas donde trabajan unas 500.000 personas. Los más conocidos son los de Cambridge, en Inglaterra, y Sillycon Valley, en Estados Unidos. En España funcionan hoy 15 parques tecnológicos, que albergan más de 500 empresas, emplean más de 15.000 personas y facturaron en 1.997 más de 1.000 millones de dólares. El gobierno autónomo gallego destinó, en 1.997, 700.000 dólares para nuevos desarrollos. Por último cabe mencionar que estudios internacionales indican que entre el 15 y el 18 % de los alumnos universitarios tienen potencial emprendedor .

Si tenemos que referirnos a la mayor concentración mundial de invernaderos con alta tecnología, también debemos mencionar a España, y más precisamente la zona de El Ejido, Almería, en las costas andaluzas. Aquí se concentran 30.000 hectáreas de cultivos bajo plástico, generando una producción de 2 millones de toneladas por un valor anual de 1.300 millones de dólares, dando trabajo a 50.000 personas y habiendo desplazado al turismo como principal fuente de ingreso de divisas. Holanda es otro caso digno de destacar.

Estos ejemplos que anteceden tienen mucho que ver con la implementación de políticas tecnológicas, esto es la interrelación entre el gobierno, los empresarios y las universidades.

RESUMEN

Recapitulando lo dicho antes, debo manifestar que el presente trabajo trata de justificar que el núcleo del desarrollo tecnológico de un país emergente tiene como base la capacidad interna de transformación y que el contexto puede ayudar a ese objetivo. La implementación de Políticas de Estado, donde la investigación básica y aplicada son una parte de ese universo, son fundamentales para el avance científico – tecnológico, por cuanto éste se define en el plano interno de cada país.

Tal como lo dijera en la Introducción, un análisis de los flancos débiles sobre las que se asienta la economía argentina, era necesario hacerlo, puesto que para llevar a cabo una política de desarrollo es imperioso conocer el contexto donde nos encontramos situados.

Por ello, en el Capítulo I he hecho hincapié en temas que hacen a ese contexto: deuda pública, gasto público, convertibilidad, una política económica, el costo financiero, la corrupción. Un conjunto que de ninguna manera es taxativo, pero que ha incidido gravosamente en sectores importantes del país.

En el Capítulo II se ingresa de lleno en el llamado “Desarrollo Científico – Tecnológico” y lo he dividido en cuatro subtítulos: a) Modelos de desarrollo científico – tecnológicos, b) Argentina: etapas del desarrollo tecnológico. La situación actual, c) Transferencia tecnológica, y d) Políticas tecnológicas. Algunos casos concretos.

El subtítulo a) hace una síntesis sobre los modelos que han tenido lugar en Estados Unidos, Europa y Japón, es decir en los países más avanzados. Luego lo que hicieron otras naciones en base a los modelos anteriores, con suerte diversa, y donde los más destacados fueron los del Sudeste Asiático.

El subtítulo b), referido a la Argentina, relata y explica las cuatro etapas por las que atravesó el país en su desarrollo económico, ligado al proceso de avances tecnológicos. Lamentablemente,

en estas cuatro etapas, la tecnología no recibió un tratamiento preferencial, y es por esta circunstancia, que la situación actual del país se circunscribe a la utilización simple y llana de técnicas importadas sin el consiguiente proceso de adaptaciones e innovaciones en esta materia.

El siguiente punto, “Transferencia Tecnológica”, hace hincapié en la transmisión de conocimientos de un país a otro. Tiene su trascendencia, por cuanto toca a países que han llegado tardíamente al proceso de industrialización, pero que tienen la voluntad de modernizarse. La transferencia de tecnologías comprende todo un universo, desde una estrategia, una metodología y un planeamiento.

“Políticas tecnológicas. Algunos casos concretos”, corresponde al subtítulo d), destacando el papel activo de los poderes públicos como gestores de los intereses colectivos en el llamado sistema nacional de innovaciones tecnológicas. Los casos concretos que doy a conocer no hacen sino resaltar la importancia de una Política Tecnológica en los países con voluntad política.

Respecto a las Conclusiones, un alto grado de incertidumbre sobre la Argentina, resume mi pensamiento en esta problemática.

CONCLUSIONES

¿Qué es lo que hizo la Argentina en estos últimos años en materia de desarrollo tecnológico y cuál es su situación en la actualidad? Uno repasa determinados hechos o se va enterando de otros, y no puede evitar cierta desorientación preocupante. Las conclusiones versarán sobre esta problemática.

Antes que nada, quiero hacer hincapié en tales hechos, detallándolos, que no son taxativos pero que sí se relacionan con el título del presente trabajo: “Una asignatura pendiente: Desarrollo Tecnológico y Competitividad”. Veamos seguidamente dicho detalle.

1. A partir del Plan de Convertibilidad, el Gobierno intervino activamente en la formulación de políticas que favorecieron, en general, al Sector de Servicios: AFJP, Sector Financiero, Ferrocarriles, Sistema de peaje, Gas, Telefónicas, Hipermercados, etc. Esto es a sectores que no producen bienes exportables, que no desarrollan tecnología y la que podrían desarrollar la importan. El Sector Automotriz, también beneficiario, cambió su perfil y se ha convertido en una industria de armado de piezas importadas, según el informe del FMI. En una palabra, son sectores que no han incidido en la creación de nuevas tecnologías.
2. El presupuesto del año 1.997 nos indica que sólo el 0,3 % respecto al PBI se invierte en Ciencia y Tecnología, cuando Chile invierte el 0,6 %, Brasil 0,9 % y EE. UU. 2,5 %. Realmente apena y avergüenza.
3. Existen en el país normas legales que respaldan el “Compre Nacional” o “Compre Argentino”. Nada de ello se cumple y tal circunstancia ha provocado el cierre de miles de Pymes del sector industrial.
4. La ley 23.871, denominada de “Promoción de Inversiones” fue dejada sin efecto en 1.992. Dicha ley permitía desgravar íntegramente las compras de bienes muebles nuevos de una sola vez, esto es, en el mismo ejercicio fiscal en el que se produce la habilitación de la

compra. Reflotar esta ley premiaría a quienes deciden no perder el tren de los cambios tecnológicos.

5. El uso y abuso de los llamados cursos de capacitación, seminarios, etc. puramente teóricos y sin elementos que permitan un desarrollo técnico.
6. Los microemprendimientos. Si son una ayuda de última instancia los acepto, pero convengamos que no aportan a un avance tecnológico.
7. Las declaraciones del Dr. Enrico Stefani, expresidente del Conicet, cuando expresó que “hay un documento del Banco Mundial, de hace cuatro o cinco años, que dice que la Argentina no se puede dar el lujo de hacer ciencia básica. Hay una tendencia a que nosotros no generemos ciencia e importemos la tecnología”. Ante estas declaraciones, no cabe otra alternativa que el silencio elocuente.
8. “En las experiencias internacionales de parques tecnológicos, la Argentina no existe”, expresa Felipe Romera, presidente de los parques tecnológicos españoles.

Lo que antecede, y que no es taxativo, nos está indicando que Argentina no tiene una Política Tecnológica, y llegado a este punto se hace muy difícil hablar de un Modelo de Conexión Externa, del papel del Estado, las ventajas competitivas, transferencia de tecnología, productividad, educación y capacitación, infraestructura institucional, diplomacia económica, ahorro interno e inversión, Pymes, etc. Y se hace difícil porque quien esto escribe, no está en el pensamiento de quienes tienen la responsabilidad de diseñar una política al respecto. O tal vez no tengan esta responsabilidad, si es que se sigue manteniendo el criterio de que los mecanismos del mercado lo resuelven todo.

Creo que he sido claro a lo largo de todo este trabajo. No tengo ninguna duda respecto a la importancia del papel del Estado en esta problemática, donde gobierno, empresas y universidades deben conformar un trípode para ingresar en la denominada Revolución Científico – Tecnológica, de la cual Argentina aún no ha participado.

ANEXO – GRAFICOS

Gráfico N° 1 – Evolución de la deuda entre 1.976 y 1.983

Fecha	Deuda externa (millones de dólares)		
	Total	Pública	Privada
31/3/76	8.948	5.251	3.697
31/3/77	9.699	6.777	2.922
31/3/78	10.029	6.109	3.920
31/3/79	12.763	7.706	5.057
31/3/80	20.952	11.149	9.803
31/3/81	29.587	17.170	12.417
31/12/81	35.671	20.024	15.647
30/6/82	36.598	21.297	15.301
31/12/82	38.736	24.109	14.627

Fuente: Banco Central, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

Gráfico N° 2 – Gasto Público

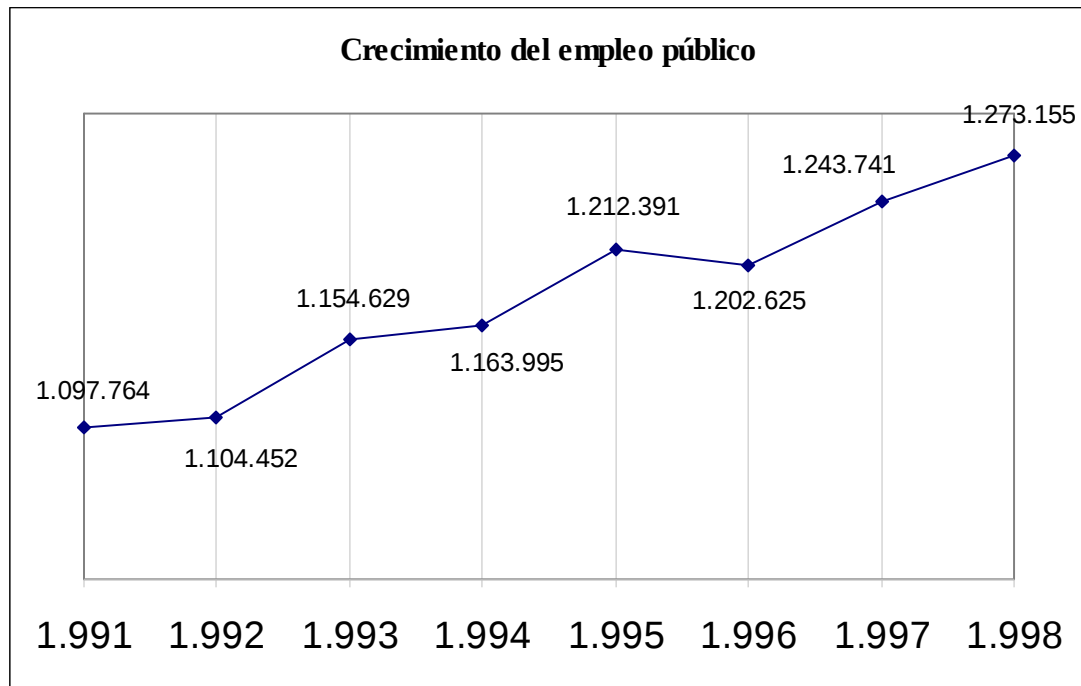
Administración pública nacional: gastos por instituciones – Presupuesto año 2000

Valores expresados en millones de pesos

Concepto	
Mrio. De Trabajo, Empleo y Formac. de Rec. Humanos	20.107,1
Servicio de la deuda pública	8.943,9
Ministerio de Defensa	3.533,8
Ministerio de Educación	3.067,6
Ministerio del Interior	2.561,8
Obligaciones a cargo del Tesoro	2.367,0
Ministerio de Economía	2.059,5
Ministerio de Infraestructura y Vivienda	1.941,1
Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente	1.216,7
Presidencia de la Nación	831,9
Poder Judicial de la Nación	645,5
Ministerio de Salud	582,5
Poder Legislativo Nacional	498,0
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	327,9
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	260,6
Ministerio Público	147,7
Jefatura de Gabinete de Ministros	74,8
Total	49.167,5

Fuente: Ministerio de Economía

Gráfico N° 3 – Gasto público de cada provincia



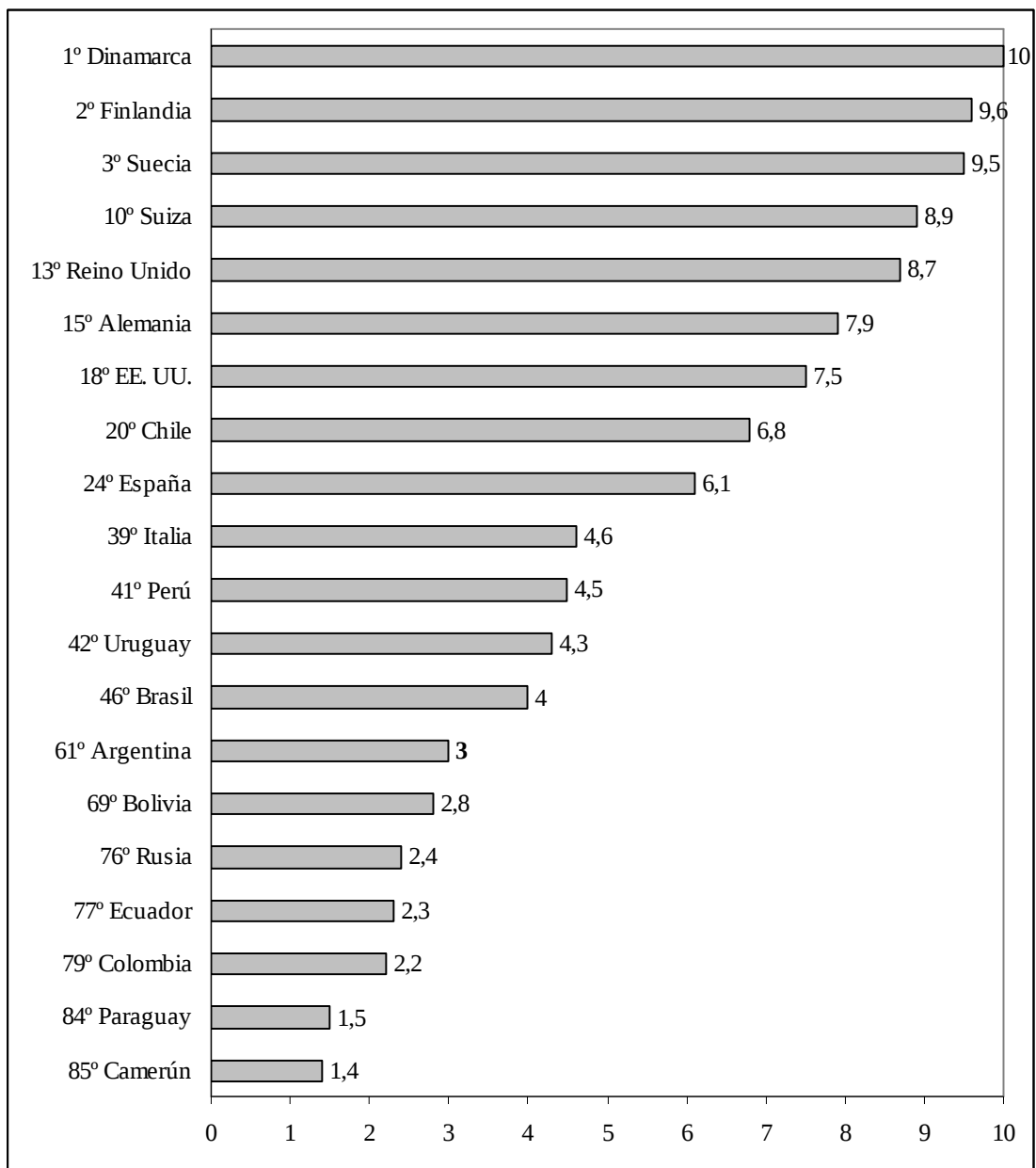
Fuente: Secretaría de Programación Económica y Regional del Ministerio de Economía

Gráfico N° 4 - Niveles de corrupción

Indice Mundial

Hasta 1.998

El puntaje evalúa el grado de corrupción según la percepción de empresarios, analistas de riesgo y público en general, en una escala entre 10 (sumamente limpio) y 0 (sumamente corrupto).



Fuente: Transparency International

Gráfico N° 5

Investigación vs. Inversiones PAIS POR PAIS (en millones de dólares)

PAIS	SEC. PUBLICO	SEC. PRIVADO	INVER. TOTAL
USA	62.000	109.000	171.000
JAPON	13.915	60.467	74.382
ALEMANIA	14.520	21.779	36.299
FRANCIA	11.788	14.933	26.721
COREA DEL SUR	1.623	8.328	9.951
BRASIL	1.870	1.981	3.851
ARGENTINA	831	175	1.006
CHILE	241	105	346

EN LA ARGENTINA (Presupuesto 1.997)

ORGANISMOS	PRESUPUESTO en millones \$	GASTOS personal %	CANTIDAD de personal
Universidades	225.0	77,8	15.900
Conicet	195.1	68,4	4.885
INTA	119.0	78,7	1.408
CNEA	118.3	50,8	869
Inst. Malbrán	27.4	s/d	s/d
INTI	26.4	76,2	579
CONAE	22.5	28,4	77
CITEFA	15.0	70,5	s/d
INCyTH	13.8	46,5	s/d
Otros	19.9	-,-	
Total	777.4	68,8	

Fuente: Secretaría de Ciencia y Técnica de la Nación

BIBLIOGRAFÍA

- (1) FERRER A., “TECNOLOGIA Y POLITICA EN AMERICA LATINA” - Ed. Paidos – 1.974.
- (2) VILLAMIZAR R., MONDRAGON J. C., “ZENSHIN – Lecciones de los países del Asia – Pacífico en tecnología, productividad y competitividad” – Grupo Editorial NORMA – 1.995.
- (3) RODRIGUEZ CORTEZO J., “TECNOLOGIA E INDUSTRIA: realidades alcanzables” – Ed. ESIC – 1.997.

CULTURA Y COMUNICACIÓN. FACTORES ESTRATÉGICOS PARA EL CAMBIO.

ÁREA ADMINISTRACIÓN

**TEMA: RECURSOS HUMANOS: EL TRATAMIENTO DE
LOS CAMBIOS ORGANIZACIONALES MEDIANTE EL
USO DE TÉCNICAS DE COMUNICACIÓN, MEDIACIÓN Y
NEGOCIACIÓN.**

**13º CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS
ECONÓMICAS**

**BARILOCHE
OCTUBRE 2000**

**AUTORES:
DRA. MARÍA LOURDES ZUBELDÍA
OCAMPO 1688
TELÉFONO: 0341- 4815352
ROSARIO**

**DRA. CLAUDIA ALEJANDRA VIADANA
SALTA 3873
TELÉFONO: 0341- 4392162
ROSARIO**

**DRA. MARÍA CRISTINA ARRIAGA
SAN NICOLÁS 463
TELÉFONO: 0341- 4308184
ROSARIO**

CULTURA Y COMUNICACIÓN. FACTORES ESTRATÉGICOS PARA EL CAMBIO.

ÁREA ADMINISTRACIÓN

**TEMA: RECURSOS HUMANOS: EL TRATAMIENTO DE
LOS CAMBIOS MEDIANTE EL USO DE TÉCNICAS DE
COMUNICACIÓN, MEDIACIÓN Y NEGOCIACIÓN.**

**13º CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS
ECONÓMICAS**

**BARILOCHE
OCTUBRE 2000**

ÍNDICE

I- Introducción	Pág. 4
II- La cultura en las ciencias sociales	Pág. 4
III- Cultura de la organización	Pág. 8
III.1- La organización como conjunto de subculturas	Pág. 10
III.2- La identidad de las organizaciones	Pág. 10
III.3- Identidad y cultura organizacional	Pág. 14
III.4- La comunicación como elemento de la cultura	Pág. 15
IV- La importancia de la cultura en la implementación de cambios	Pág. 17
V- La comunicación como factor para el cambio	Pág. 18
VI- Auditoria de la cultura	Pág. 21
VI.1- Elementos constitutivos de la cultura	Pág. 22
VI.1.1 Factores de dirección	Pág. 22
VI.1.1.1 Los fundadores	Pág. 22
VI.1.1.2 La historia	Pág. 23
VI.1.1.3 El oficio	Pág. 23
VI.1.2 Factores sociológicos	Pág. 23
VI.1.2.1 Los valores	Pág. 23
VI.1.2.2 Los signos y los símbolos	Pág. 24
VI.1.3 Factores comunicacionales	Pág. 25
VI.2- Metodología para la auditoria	Pág. 25
VI.2.1- Definición de las variables	Pág. 26
VI.2.2-Desarrollo de las herramientas de relevamiento	Pág. 27
VI.2.3- Elaboración de la metodología de análisis	Pág. 29
VII- Conclusiones	Pág. 29
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	Pág. 31

I- Introducción

Triunfar en un mercado signado por el cambio y la globalización, dependerá de muchos y variados factores. Si bien la innovación tecnológica es muy importante, los recursos humanos son el elemento diferenciador que las organizaciones deben utilizar de manera estratégica e innovadora para lograr destacarse.

Las organizaciones que intentan implementar un cambio en su dirección estratégica, pueden encontrar en su cultura la fuente de su fortaleza o de su debilidad. Consideramos importante la realización de una auditoría de la cultura para poder analizar el riesgo cultural y determinar anticipadamente los efectos que el cambio tendrá sobre la gente y la cultura. Esto permitirá elaborar estrategias coherentes con las pautas culturales detectadas: modificar comportamientos, desarrollar las capacidades necesarias para el cambio, modificar las relaciones entre pares, superiores, clientes, etc.

II- La cultura en las ciencias sociales

“Cultura tomada en su sentido etnológico más extenso, es todo complejo que comprende el conocimiento, las creencias, el arte, la moral, el derecho, las costumbres y las otras capacidades o hábitos adquiridos por el hombre en tanto miembro de la sociedad.”

Esta es la primera definición del concepto etnológico de cultura, cuyo autor es el antropólogo británico Edward Burnett Tylor (1832-1917). Esta definición pretende ser puramente descriptiva y objetiva, y no normativa. Para Tylor la cultura es la expresión social del hombre. Se caracteriza por su dimensión colectiva, la cultura es adquirida y no se origina en la herencia biológica.

Emile Durkheim (1858-1917) afirmaba la prioridad de la sociedad sobre el individuo. Es evidente que su concepción de los fenómenos culturales participaba del mismo holismo metodológico. En *El Suicidio* (1897) desarrollo una teoría de la conciencia colectiva que es una forma de teoría de la cultura. Para él, en toda sociedad existe una conciencia colectiva, formada por representaciones colectivas, ideales, valores y sentimientos comunes a todos los individuos de esa sociedad. Esta

conciencia colectiva precede al individuo, se le impone, es exterior a él y lo trasciende: existe discontinuidad entre la conciencia colectiva y la conciencia individual, la primera es "superior" a la segunda, pues es más compleja y más indeterminada. La conciencia colectiva lleva a cabo la unidad y la cohesión de la sociedad.

Esta hipótesis de Durkheim ejerce cierta influencia sobre la teoría de la cultura como "superorganismo" de Alfred Kroeber(1917), también es posible realizar una conexión entre la noción de conciencia colectiva y las nociones de *pattern* cultural y de personalidad básica de los antropólogos culturalistas norteamericanos.

Es en los Estados Unidos donde el concepto de cultura es mejor recibido y en el seno de la antropología norteamericana es donde va a producirse su profundización teórica más importante. La consagración científica es tal en Estados Unidos, que el termino es rápidamente adoptado por la psicología y la sociología en su sentido antropológico.

Los Estados Unidos se representan a ellos mismos como un país de inmigrantes de diferentes orígenes culturales. En los Estados Unidos la inmigración funda y precede a la nación que se reconoce como una nación pluriétnica. La pertenencia del individuo a la nación se da a menudo junto con la participación reconocida en una comunidad particular.

El contexto de los Estados Unidos favoreció una interrogación sistemática sobre las diferencias culturales y sobre los contactos entre culturas. Se desarrollaron enfoques teóricos diferenciados, pudiendo agruparse en tres grandes corrientes. La primera estudia la cultura desde la perspectiva de la historia cultural; la segunda se dedica a elucidar las relaciones entre cultura (colectiva) y personalidad (individual); la tercera considera la cultura como un sistema de comunicación entre los individuos.

1. La primera corriente centra su investigación sobre la dimensión histórica de los fenómenos culturales, intentando refinar la noción de "rasgo cultural" y de "área cultural". Los rasgos

culturales deberían permitir definir los componentes más pequeños de una cultura, lo que resulta complicado por la dificultad que presentar aislar un elemento en un conjunto cultural, especialmente en el campo de lo simbólico. La idea es estudiar la repartición espacial de uno o varios rasgos culturales en culturas cercanas y analizar su proceso de difusión. Cuando aparece una gran convergencia de rasgos semejantes en un espacio dado, se habla de "área cultural". En el centro del área cultural se encuentran las características fundamentales de una cultura; en su periferia estas características se entrecruzan con rasgos provenientes de áreas vecinas. Esta corriente hizo aportes importantes para la comprensión de la formación de las culturas. El concepto de "modelo cultural" (*cultural pattern*) designa el conjunto estructurado de mecanismos por los cuales una cultura se adapta a su entorno, le pertenece. Esta noción será tomada por la corriente "cultura y personalidad".

2. Esta segunda corriente surge a partir de los años 30, con la intención de interpretar las distintas culturas entre los grupos humanos. Se dedica a comprender cómo los seres humanos incorporan y viven su cultura. Ésta no existiría como una realidad "en sí", fuera de los individuos, aunque toda cultura tenga una relativa independencia con respecto a éstos. Esta corriente intenta elucidar cómo la cultura está presente en los individuos, cómo los hace actuar, qué conductas provoca, ya que postula como hipótesis que cada cultura determina ciertos estilos de comportamiento comunes al conjunto de individuos que participan de la misma. Es en este punto donde se encuentra lo que hace a la unidad de una cultura y lo que la vuelve específica en relación con las demás.

Esta corriente desarrolló su enfoque alrededor de ciertos postulados conceptuales, entre los que citaremos a los efectos de este análisis, los siguientes:

Pattern of culture: Cada cultura se caracteriza por su pattern, es decir, por cierta configuración, cierto estilo, cierto modelo. Implica la idea de totalidad homogénea y

coherente. Lo que define una cultura no es la presencia o ausencia de tal o cual rasgo, sino su orientación global en tal o cual dirección, su pattern más o menos coherente de pensamiento y acción. Cada cultura le ofrece a cada individuo un esquema inconsciente para todas las actividades de la vida.

Personalidad de base: es el aspecto de la personalidad común a todos los miembros de un grupo. Estaría determinada directamente por la cultura a la que pertenece un individuo. Sin ignorar la variedad de las psicologías individuales, se interesa por lo que comparten los integrantes de un mismo grupo en el plano del comportamiento y de la personalidad. La personalidad de base es el fundamento cultural de la personalidad, adquirida a través del sistema de educación. Cada individuo tiene su modo peculiar de interiorizar y vivir su cultura y la acumulación de las variaciones individuales, relacionado con la personalidad de base, permite explicar la evolución interna de una cultura. Tienen, pues, una concepción no rígida de la transmisión cultural, que da lugar a variaciones individuales y no deja de lado la cuestión del cambio cultural.

Socialización: proceso de integración de un individuo a una sociedad dada o a un grupo particular a través de la interiorización de los modos de pensar, de sentir y de actuar, dicho de otro modo, de los modelos culturales de la sociedad o del grupo. Se pueden distinguir la socialización primaria (durante la infancia) y la secundaria, a la que el individuo está expuesto durante toda la vida adulta y que no es la simple reproducción de los mecanismos de la primera. Dentro de la socialización secundaria encontramos la profesional, como una de las más importantes.

3. Cultura como sistema de comunicación entre los individuos.

Sapir considera a la cultura como un sistema de comunicación interindividual. Para él la cultura es un conjunto de significaciones que se comunican los individuos de un grupo dado a través de estas interacciones. Sostiene que lo más importante es analizar el proceso de elaboración de la cultura.

La Escuela de Palo Alto o corriente denominada Antropología de la Comunicación toma en consideración tanto la comunicación verbal como la no verbal. Considera la comunicación como el resultado de un conjunto de individuos reunidos, que se encuentran en una situación de interacción duradera. La cultura sólo existe por el juego interactivo de los individuos. Estas interacciones sólo se dan en un contexto, que impone sus reglas y convenciones y supone expectativas particulares en cada individuo.

A partir de la pluralidad de contextos se explica el carácter plural e inestable de toda cultura y asimismo los comportamientos aparentemente contradictorios de un individuo, que no están en contradicción consigo mismo.

Tomando esta línea de análisis, se puede pensar en la heterogeneidad de la cultura, dejando de lado la búsqueda de la homogeneidad. Si la cultura nace de la interacción entre los individuos, sería erróneo considerar a las “subculturas” como variantes derivadas de una cultura preexistente. En la construcción de la cultura, lo primero es la cultura del grupo, la cultura que vincula individuos en la interacción inmediata y no la cultura global de la colectividad más amplia.

III- Cultura de la organización

“La cultura puede ser definida como la relación interactiva o sistema de características que influyen las respuestas de una organización humana a su ambiente..., determina las características y actuaciones de una empresa, de la misma forma que la personalidad determina la identidad y conducta de un individuo”ⁱ

La expresión "cultura de empresa" define el estilo de vida de la organización, su manera de pensar, creer y actuar, la forma de interacción entre sus miembros y la relación de éstos con la organización, tomando como referencia el conjunto de ideas, normas y valores que posee la organización. Abarca aspectos tanto formalizados como no formalizados.

La cultura organizacional es un sistema de creencias y valores compartidos que interactúan de diversas formas en una organización. Constituyen las reglas de juego, que a veces son formalizadas y en otras oportunidades no son escritas, y aún son inconscientes. En estos últimos casos estas reglas de juego cubren la brecha entre lo que está pautado y lo que surge en la realidad.

Es un marco de referencia compartido, son valores aceptados por el grupo, que indican cuál es el modo esperado de pensar y de actuar en situaciones concretas. Siendo un marco de referencia, la

cultura no atiende soluciones puntuales, sino que señala las prioridades y preferencias globales que orientan los actos de la organización

Incluye aspectos “blandos”, como los valores, conocimientos, estilos e imágenes, y elementos tangibles de las operaciones de la organización. Así la utilización de una máquina manifiesta dos aspectos simbólicos de la cultura: por un lado es tecnología, cultura “dura” y, por otro lado, su uso es también una pauta cultural.

Los elementos que integran una organización adquieren el carácter de cultura cuando forman parte del marco de referencia para el acontecer individual. Al actuar de una forma congruente con las pautas culturales, los miembros de la organización tienen una imagen compartida y permiten comprobar la existencia de una personalidad corporativa. También a partir de los elementos manifiestos de la cultura, el observador puede ver y materializar la identidad organizacional, tal como se manifiesta en los actos cotidianos.

Las pautas compartidas son parte de la información que procesan las personas al tomar decisiones. Pero además de este componente racional o tangible, los rasgos culturales se convierten en aspectos emocionales y se viven como dramas, crisis o dilemas del grupo.

Podemos decir que la cultura se incluye en el ámbito de las capacidades y recursos de la organización, porque contiene el conjunto de conocimientos, valores e instrumentos, tangibles o no, que hacen funcionar a la organización. Si bien se forja y se modifica a partir de las relaciones internas y externas, no debe pensarse en ella como en un elemento frágil o volátil. Muy por el contrario, la cultura se refuerza a sí misma a través de los criterios dominantes que instituye y, por lo tanto, es uno de los elementos de la organización más difícil de modificar.

En efecto, los elementos de la cultura son los componentes estructurales de más lento movimiento y sus cambios pueden ser vistos como adaptaciones a las transformaciones del entorno. Al igual que

las personas, las organizaciones interpretan los acontecimientos externos e internos a la luz de su propia cultura.

III.1- La organización como conjunto de subculturas.

Si bien hasta ahora hemos analizado la cultura de la organización, como una totalidad, es posible detectar subculturas compuestas por los distintos grupos sociales que la componen.

El sistema cultural acepta, entonces, la coexistencia de subculturas compatibles, en tanto no contradigan los rasgos básicos de identidad de la organización.

A partir de los trabajos de Sainsaulieu, se definen como subculturas aquellos grupos que poseen sus propios modos de representación, su propia relación con el trabajo y con la organización, su manera de considerar su vida dentro de la organización, sus percepciones y también una historia compartida.

Estas subculturas no son construidas a priori, sino que son identificables a partir del análisis de sus peculiaridades observables. Tampoco son siempre una consecuencia de las políticas definidas por la dirección superior de la organización.

Los rasgos distintivos que permiten identificar estas subculturas no son los que habitualmente se utilizan para la ubicación de los integrantes dentro de la estructura de la organización. Así, habrá que observar variables que permitan formar grupos, según una forma común de percibir la realidad, como la formación, la actitud respecto al trabajo, la historia común, la edad, etc.

III.2- La identidad de las organizaciones

“La cultura está relacionada con la identidad de la organización, que puede decirse que es su personalidad, lo que es y lo que pretende ser, no sólo su materialidad, sino su espíritu.

Es su ser histórico, filosófico, ético y de comportamiento. Es lo que la hace individual, singular, y que la distingue y diferencia de otras organizaciones. Es el conjunto de atributos o rasgos, con los que la organización se identifica y con los cuales quiere ser identificada por los públicos. La identidad tiene su expresión básica en su forma de actuar, en la manera como desarrolla sus ideas y acciones, es decir, en la cultura de la organización.”ⁱⁱ

Las organizaciones tienen la capacidad de producir y mantener los componentes y las relaciones que ellas necesitan para seguir viviendo, sin perder su identidad. O sea, las organizaciones perduran en el tiempo en medio de factores desestabilizantes, que surgen tanto del contexto como del interior de la misma, produciendo los cambios necesarios para lograr la supervivencia; pero estos cambios no afectan a la identidad de la organización, que seguirá siendo la misma.

La definición de la identidad incluye la enumeración de todo aquello que permita distinguir a la organización como singular y diferente de las demás, todo aquello que, si desaparece, afecta decisivamente a la organización. En toda organización se puede ver un núcleo central, que la identifica y que podría compararse a la posibilidad de distinguir una figura de un fondo.

La identidad es invariante, ya que su transformación implica la transformación del sistema y, en el límite, su desaparición o la aparición de una nueva organización.

Ahora bien, esta característica de invariante no es absoluta, sino que supone la permanencia de ciertos rasgos característicos y propios de la organización por un tiempo suficientemente prolongado. Es decir, los rasgos de la identidad resaltan la continuidad en la existencia y no deben confundirse con rigideces que suelen atentar contra su propia supervivencia.

La identidad de una organización se materializa a través de una estructura, que es la forma concreta que asume una organización en un momento determinado. La estructura

se define por los recursos de que dispone y el modo en que los utiliza, por las relaciones entre sus integrantes y con el entorno, por los modos que adoptan dichas relaciones, por los propósitos que orientan las acciones y los programas para su implementación y control.

La identidad de una organización puede definirse mediante las siguientes dimensiones:

- Tiempo.
- Tamaño y localización.
- Producto o servicio que elabora y su ciclo de vida, así como las necesidades cubiertas.
- Frecuencia de las operaciones.
- Relación costo beneficio.
- Organizaciones e instituciones relacionadas
- Influencia sobre el entorno.
- Relaciones dialógicas dominantes: orden - desorden, permanencia - transitoriedad, certeza - incertidumbre, estabilidad - inestabilidad, cohesión - dispersión, racionalidad - irracionalidad, autonomía - dependencia, conocimiento - ignorancia, etc.

Para verificar si un rasgo es propio de la identidad, habrá que analizar:

- Si la modificación de ese rasgo conduce a la transformación de la organización.
- Si el rasgo en estudio no se altera frente a perturbaciones del entorno.
- Cuánto tiempo ha estado presente ese rasgo en la organización.
- Si alguna vez no existió ese rasgo, determinar las características de la organización sin él.

- Si existen en la organización modos de preservación del rasgo en estudio.
- Si el rasgo está presente (explícita o implícitamente) en la toma de decisiones acerca de los productos, servicios o recursos de la organización.

El contexto afecta el funcionamiento de las organizaciones; pero éstas procesan esas restricciones externas de manera de preservar las coherencias internas y asegurar así la supervivencia del conjunto. Por eso vemos que las organizaciones sobreviven en condiciones ambientales diferentes de las de su creación. Y es esta necesidad de supervivencia y adaptación a las circunstancias del medio externo la que da origen a los objetivos, la estructura, las relaciones con el contexto, etc.

En efecto, todas las organizaciones evolucionan en el tiempo; pero los cambios se producirán dentro del marco de ciertos rasgos invariables, que las hacen singulares y únicas.

La identidad no se confunde con el objetivo de la organización ni es una variable sujeta a cambios internos ni es un recurso, sino que es un factor situado en la "entraña" del sistema y que hace que la organización exista como tal. Vistas desde este punto, las organizaciones se cierran sobre si mismas para preservar su identidad, para conservar aquellos rasgos que le dan singularidad y continuidad.

Pero todo esto no implica que las organizaciones estén aisladas, sino que funcionan en un ambiente determinado, con el que interactúan: las instituciones del contexto están presentes en las decisiones cotidianas de los participantes. Las perturbaciones que provienen del medio externo serán procesadas por el sistema, y pueden generar cambios superficiales o transformaciones estructurales. De modo que las organizaciones poseen mecanismos de adaptación y aprendizaje.

Sin embargo, la dirección y profundidad de estos cambios no estará programada externamente, sino que se establecerá dentro de los límites definidos por la identidad organizacional. Esto es, la organización dispone de capacidades propias para articular nuevos comportamientos, respetando su identidad y autonomía. Quiere decir que las organizaciones no sólo están determinadas desde afuera, sino que también están definidas por su lógica interna, por sus propias leyes de funcionamiento.

Por ello, como respuesta a las influencias del medio, hay una gama de soluciones posibles y entre ellas se elegirán aquellas que dan continuidad al sistema.

III.3- Identidad y cultura organizacional

Los rasgos de identidad organizacional están comprendidos en el concepto de cultura, porque son elementos conocidos, establecidos y compartidos por los integrantes; pero ambos conceptos difieren:

CULTURA	IDENTIDAD
• Se construye y modifica ante las presiones del contexto.	• Es una condición de la existencia de la organización, por lo que no incluye la necesidad de cambio, adaptación o educación.
• Se forja y se modifica a partir de las relaciones internas y externas.	• No surge del intercambio con el contexto, por medio de un proceso de socialización
• Puede “leerse” y ser aprendida	• No se vincula necesariamente con modos visibles o cotidianos de acción
• Puede incrementarse o actualizarse, al adquirirse nuevos conocimientos.	• Se forma con los rasgos que permanecen el tiempo
• Para que perdure, es necesario que los	• No depende de la comprensión de los

integrantes de la organización la entiendan y la aprehendan.	participantes.
• Corresponde al ámbito de las capacidades, porque es conocimiento y recurso.	• Abarca tanto el ámbito de las capacidades, como el de las relaciones y el de los propósitos.
• Puede tener elementos contradictorios, como las subculturas	• No posee elementos disonantes
• Es un fenómeno de índole estructural	• Es condición de supervivencia, un rasgo de la invariancia organizacional.

III.4- La comunicación como elemento de la cultura

"...el verdadero lugar de la cultura son las interacciones individuales"ⁱⁱⁱⁱ.

De acuerdo al enfoque interaccionista de la cultura, podemos considerarla como un sistema de comunicación interindividual, en donde se puede analizar el proceso de formación de los rasgos culturales, a través del conjunto de significaciones que los individuos se comunican.

Las palabras son representaciones de elementos interiores o exteriores a la persona. Quien escribe, construye una representación lingüística y quien lee, edifica su propia representación de las situaciones evocadas, a partir de las palabras que corresponden a representaciones que le son personales. Cuando un texto escrito hace participar más al lector, éste podrá crear más imágenes y dar un sentido a aquello que se le propone.

De modo que las representaciones de las experiencias están en la base de la construcción de los criterios y de las creencias, de los modelos mentales, en función de los cuales actúan las personas. Si se admite la existencia de una representación hecha de imágenes

sensoriales (visuales, auditivas, gustativas, etc.) y de sus respectivas representaciones lingüísticas, se puede comprender cómo intervienen las diversidades culturales y las diferencias individuales creando desemejanzas entre las palabras y aquello a lo que éstas se refieren.

En razón de lo apuntado, hay un acuerdo general en afirmar que una buena transmisión de información pasa por una exploración del sentido que cada uno otorga a las palabras que emplea.

Ahora bien, cada uno se expresa a través del juego de las representaciones lingüísticas y sensoriales. Las primeras son compartidas por las personas que utilizan una misma lengua y las segundas, son individuales, expresables a través de las palabras y más o menos transmisibles.

No se pueden separar las representaciones sensoriales de las representaciones lingüísticas. En efecto, el lenguaje sirve para expresar hechos o acontecimientos perceptibles en el plano sensorial. Muchas veces podemos expresar lo que vivimos con palabras; pero otras veces las palabras no alcanzan para describir una experiencia y nos vemos precisados a expresarnos de otras maneras. Por el hecho de poseer una significación subjetiva, las palabras sólo traducirán imperfectamente aquello que deben describir. La comunicación debe amortiguar la distancia entre una experiencia y su representación lingüística.

En la organización los modelos mentales están representados por la cultura, esto es por el conjunto de creencias y valores compartidos por sus miembros, que sirven de orientación a la conducta individual dentro de la organización.

Si nuestro objetivo es que exista una buena comunicación, debemos reconocer la influencia que tienen en ella tanto los modelos mentales de los individuos como la cultura propia de la organización.

IV- La importancia de la cultura en la implementación de cambios

“Para lograr la implantación de la nueva cultura se debe hacer partícipe de su elaboración y puesta en marcha al personal de la organización y debe hacerse a dos niveles:

- En el ámbito de organización y planificación empresarial, por medio de programas de acción, proyectos, presupuestos, asignación de recursos, capacitación, estructura de autoridad, controles, etc.
- En el ámbito de actuación simbólica y comunicación, que incluye la comunicación no verbal, las ceremonias, los contactos informales, el fomento de la identificación, etc.”^{iv}

En la implementación de cambios en la organización es necesario ser coherente con los valores culturales imperantes y esto es posible realizando un reconocimiento previo de aquellos. Es a partir de esta identificación que es posible diseñar programas de acción tendientes a llevar a cabo con éxito un proceso de cambio.

En la implementación de los cambios, la organización se va a enfrentar una construcción de nuevos valores, ritos, símbolos, que son los que van a permitir hacer propios estos nuevos modos de trabajo. Así, la cultura se desarrolla en un marco de intercambios recíprocos con el medio social más amplio, cambia con el tiempo, y esta variación es una demostración de que el tiempo ha pasado.

Es innegable que la presión que ejercen los cambios económicos, tecnológicos, sociales, etc., produce modificaciones espontáneas y naturales en la cultura. Sin embargo, éstas no siempre toman la dirección correcta y, además, resulta poco eficiente para una organización dejarse arrastrar por los acontecimientos, adoptando una postura reactiva.

Para no perder su posición, la organización tendrá que adelantarse a esos acontecimientos y aún influir en el entorno. Para lograrlo es necesario promover y dar dirección a los cambios culturales.

Existe una tendencia natural a resistir los cambios, generada, en parte, por la inercia de la estructura; pero el freno más importante está en que “el cambio de la empresa replantea la necesidad para nosotros de cambiar los esquemas mentales, a menudo inconscientes, muy profundamente arraigados, a través de los cuales nos representamos la empresa”^v

Se puede ver el paralelismo que hay entre el proceso cognitivo personal y su incidencia en la conducta y la participación de la cultura en el desarrollo de las organizaciones. Del mismo modo, si se hace necesario reconocer los modelos mentales para actuar sobre ellos, también lo será el hacer aflorar los valores y principios más profundos para accionar sobre ellos.

Para el logro de estos cambios, será necesario desarrollar estrategias para:

- Generar la visión compartida.
- Identificar los modelos mentales subyacentes a dicha cultura
- Identificar los modelos mentales alineados con los fines propuestos en la visión compartida y los modelos mentales que dificultan el logro de la visión.
- Comunicar los nuevos valores compartidos, por medio de rituales
- Mantener abierta la visión con proyecciones de futuro y reencuadres sucesivos.
- Verificar si el comportamiento cotidiano está alineado con los valores.
- Analizar las disfunciones para conseguir nuevos encuadres.

V- La comunicación como factor para el cambio

“ La comunicación es un componente prioritario del proceso de cambio, capaz de facilitarlo o entorpecerlo según su calidad. En un proceso de cambio, existe la necesidad de lograr la comprensión y la participación de la gente a fin de alentar la cooperación y la aceptación del mismo.”^{vi}

Para revertir la escasa importancia que se le da a la comunicación y llegar a diseñar sistemas eficientes, hay que concentrarse en el fluir de la misma y no exclusivamente en el mero hecho de la

creación de sus mecanismos. O sea, ser conscientes de la interrelación entre las estructuras formales e informales existentes en la organización.

Para ello será necesario:

1. Reconocer en la comunicación una herramienta más de planificación estratégica, ya que existen fenómenos complejos en la organización en los que la comunicación interpersonal juega un papel tan importante como el diseño de estructuras formales capaces de llevar adelante claras relaciones organizacionales.
2. Realizar una auditoría de la cultura organizacional en función de la comunicación. La cuestión fundamental es reconocer que el sistema de comunicación integra las funciones de planeación, organización, dirección y control, y vincula a la organización con el medio. Con la auditoría de la cultura se intentará comprender cómo funcionan ciertos valores, códigos, sentimientos en una organización, para poder utilizar estas herramientas a los efectos de salvar los escollos que existen en el análisis de la comunicación que se dan en las funciones antes mencionadas. La principal ventaja de una auditoría de la cultura radica en el proceso participativo que se inicia en la empresa y que puede traducirse en cambios.
3. Diagnosticar la situación, buscar las causas concretas de los problemas existentes y no quedarse en el tratamiento de los síntomas. O sea, no sólo atenerse a que el mensaje no fue interpretado, sino establecer por qué no se interpretó correctamente el mismo. Para esto es preciso determinar en principio el buen funcionamiento de la estructura formal, para luego detectar en qué parte del proceso comunicativo se generó el problema y si existió o no buena retroalimentación. Entendemos que la solución consistirá más bien en explotar aquello que se revela como pertinente y

adaptado para el diseño de la nueva estructura, en lugar de querer imponer valores nuevos o de querer suprimir algunos aspectos que se evalúan como frenos.^{vii}

La comunicación es, pues, un agente de cambio, al permitir el aporte de diversos enfoques y puntos de vistas diferentes y al colaborar en la elaboración de las síntesis necesarias a partir de aquellos.

El cambio cultural no es un hecho puntual, sino que ha de ser permanente, generando una “cultura del cambio”. Sin embargo, si bien estos cambios deben ser promovidos por la dirección superior, no pueden ser impuestos. El cambio cultural debe ser resultado de la participación activa de todos los integrantes, siendo la comunicación el instrumento imprescindible para la participación y para conseguir el cambio organizacional.

Para tener éxito en la implementación de los cambios, es necesario que las personas lo entiendan y sean parte del mismo y no que consideren al mismo como una imposición. A través de la comunicación se trata de transformar la resistencia en un compromiso con el cambio. El compromiso se logra cuando los objetivos personales se identifican con los objetivos organizacionales.

Para lograr el cambio, hace falta el compromiso del nivel más alto de la organización y dicho compromiso debe ser demostrado no sólo a través de una efectiva comunicación, sino con acciones que confirmen lo que se comunica.

“Las principales acciones en un plan de comunicación son:

- **Preparar el terreno.** La meta es crear una estrategia de comunicación que despierte interés, curiosidad y entusiasmo por el cambio.
- **Diseñar el plan.** El diseño del plan permite definir el enfoque para abordar las diferentes audiencias. En esta etapa es útil identificar a las personas clave y a los patrocinadores del cambio.
- **Ejecutar el plan.** En esta etapa se pone en práctica el plan de comunicación y se solicita feedback sobre su efectividad, recabando opiniones sobre cada elemento. En esta etapa es muy importante considerar la comunicación como respaldo del cambio.
- **Analizar y evaluar el feedback.** En esta etapa se mide el impacto global de la estrategia y el plan de comunicación y se evalúa si éstos han alcanzado los objetivos”.^{viii}

VI- Auditoria de la cultura

“No basta con que la organización conceda primordial importancia a sus recursos humanos. También hay que asumir que las personas que forman parte de la empresa son singulares, en cuanto son ellas mismas portadoras de diferencias (de actitudes, competencias, potencialidades e intereses)”.^{ix}

Esto significa pensar que no es tanto la organización la que hace al hombre; son las personas que la componen, las que definen la singularidad y diferenciación de la organización. Esta forma de pensar se diferencia de la corriente que expresa que el grupo lo es todo y es la fuente de todos los valores, y el individuo existe sólo como simple unidad indiferenciada dentro de la sociedad. Para esta corriente la persona debe “acomodarse a” e “identificarse con” la organización a la que pertenece y solidarizarse con sus objetivos y creencias a fin de generar bienestar para todos.

Esta fe en la "sociedad adaptadora", que satisface la necesidad de pertenencia al grupo, elude los conflictos interpersonales mediante las técnicas de relaciones humanas, que, con un acusado carácter psicologista y productivista, acabarán por convencer al individuo de que sacrifique sus creencias a favor de los postulados de este código social.

En este trabajo sostenemos que las personas no se encuentran irremediablemente determinadas por su entorno social y por las organizaciones productivas. Los individuos, mediante su libre incorporación y adhesión a un grupo, en función del perfil cultural del mismo, constituyen la esencia de las organizaciones. En consecuencia, también el hombre hace a la organización, dotándola de un estilo y rasgos diferenciales, que surgen de las sinergias grupales, al interpretar los valores de la organización.

Por esto es imprescindible realizar una auditoría de la cultura, como primera etapa de un proceso de cambio, en el que necesariamente se deberán involucrar todos los miembros de la organización. Esta auditoría permitirá conocer los rasgos distintivos de los grupos que conforman la misma y así ser tenidos en cuenta al momento del diseño del nuevo modelo y de las acciones tendientes a lograrlo.

Uno de los ejes fundamentales para implementar el cambio será la elaboración de un plan de comunicación coherente a los valores, símbolos y demás elementos representativos de la cultura de la organización.

Si bien la cultura no es un aspecto sencillo de encasillar en diferentes categorías o modelos, es posible encontrar combinaciones de elementos, que permitan definir rasgos particulares que le son propios a determinadas organizaciones.

VI.1 - Elementos constitutivos de la cultura

VI.1.1 Factores de dirección:

Comprende el análisis de las estrategias directivas de la organización y de las ideas estratégicas básicas, que permiten entrever los valores imperantes. Para ello habrá que analizar los documentos de la organización, como la estructura; el tipo, volumen y contenido de los sistemas formales o informales de dirección, etc. En particular analizaremos las siguientes variables:

VI.1.1.1 Los fundadores

Una organización no se crea de forma espontánea o accidental, en general existe una persona que tiene una idea sobre un producto o actividad y los medios para desarrollarlas. Según Schein ^x, son cuatro las etapas que caracterizan la creación de una organización:

- Una sola persona, el fundador, tiene la idea de una nueva organización.
- Éste se rodea de un pequeño grupo de personas que comparten su visión.
- El grupo comienza a funcionar en conjunto para desarrollar la actividad.
- Se integran otras personas y comienza la actividad.

VI.1.1.2 La historia

La referencia histórica proporciona un campo muy rico para el diagnóstico. Nos permite conocer la evolución de sus estructuras, reconstruir un cuadro de correspondencia entre el contexto de la organización y las respuestas de la organización. Los procesos de decisión de una organización nos permiten construir un lenguaje común. Las políticas de contratación nos permiten establecer los tipos de personalidades, actitudes que se buscaron durante las diferentes fases de su historia.

La organización dispone de una herencia gracias a su historia, los rituales, sus formas de actuar y de pensar pueden explicarse haciendo referencia a la historia de la organización.

VI.1.1.3 El oficio

Es el conjunto de conocimientos que es necesario poseer para ser competente. Nos permitirá establecer el perfil de competencias de la organización. El contenido del oficio se refiere *al saber hacer las cosas*. También la forma de actuar y el modo particular que ha adoptado la organización para llevar adelante su actividad.

En términos de cultura organizacional el oficio constituye un patrimonio que la organización ha adquirido para responder a los problemas de adaptación al entorno y de integración interna de la organización.

VI.1.2 Factores sociológicos:

Comprende el análisis de los valores, los ritos, los mitos, los hábitos lingüísticos, etc.

VI.1.2.1 Los valores

Estos son el conjunto de creencias que la organización tiene sobre determinadas conductas específicas (valores de uso) y sobre los objetivos (valores de base). También están comprendidas las normas o maneras de hacer, de ser o de pensar, orgánicamente definidas y sancionadas y las prohibiciones o cuestiones sobre las que no se puede hablar ni actuar en la organización.

Toda consideración de la cultura requiere una investigación sobre los valores, la ética, la filosofía. Esta investigación nos permitirá conocer la evolución de valores de la organización en cuanto a la iniciativa, la responsabilidad, rendimiento, resultado, justicia.

Los valores son lo que la organización considera que es el bien; pueden promulgarse como valores morales, en término de *se debe* o *no se debe*.

Sirven de referencia para la toma de decisiones ya que los valores se impondrán en estos casos. La organización es quien le otorga contenido a dichos valores y no interesa conocer su significado. Los valores son operativos y actúan sobre la realidad cotidiana de la organización a través de su forma de gestión y de sus procedimientos. Las formas de remuneración, de evaluación o de controles presupuestarios nos permiten conocer los valores subyacentes en esos criterios aplicados.

VI.1.2.2 Los signos y los símbolos

Se entiende por signos el conjunto de medios que utiliza la organización para comunicar un sentido a sí misma y a su entorno. Aunque estos signos no nacen con la intención de comunicar, de hecho comunican por sí mismos. Los símbolos resumen el sentido; el acto, el gesto, el comportamiento o el rito simbólico toman

en ello , como en el totem, todo un conjunto de significados que la organización considera importantes.

Se denominan ritos todos los actos formalizados y estereotipados por los miembros de la organización, que pueden ser visualizados en los comportamientos manifestados en las reuniones de trabajo, en el modo de atender al público, en la distribución espacial de las oficinas, en el modo de recibir a los invitados, en la vestimenta, el modo de saludar, etc.

También los mitos se deducen del ámbito de los símbolos, estos suelen hacer referencia a los grandes momentos, las situaciones excepcionales de la organización. Son mitos todas las acciones o personajes que sirven para ejemplificar el comportamiento de los integrantes de la organización.

Es importante analizar todo lo que la empresa comunica por sí misma en sus apariencias o en sus totems.

VI.1.3 Factores comunicacionales:

Se analizará el estilo de las manifestaciones comunicativas:

- Las comunicaciones internas: los canales y los soportes utilizados en las comunicaciones formales, las redes informales de comunicación, los líderes de opinión, etc.
- Las comunicaciones externas: la publicidad, los comunicados de prensa, folletería, revistas, etc., así como la conducta o actuación diaria y cotidiana de la empresa. Es la imagen de la organización, que expresa visualmente su identidad.

VI.2- Metodología para la auditoría:

Existen métodos que permiten a la organización descubrir los rasgos dominantes de su cultura.

Dentro de una auditoría cultural deben distinguirse tres fases:

- 1- La primera trata de localizar los símbolos que son reveladores de la cultura. Es necesario saber cómo se ponen de manifiesto estos signos. Partiendo de la idea de que la cultura se manifiesta siempre a través de acciones operativas, hecho y elementos concretos, habrá que percibir los aspectos subyacentes.
- 2- La segunda sirve para despejar de este conjunto de símbolos los grandes rasgos de la cultura. Se trata de descubrir las similitudes entre el conjunto de signos estudiados, comparaciones o parecidos entre ellos. Estas coherencias o entrelazamientos nos dan la compatibilidad que existen entre los significados de los distintos signos.
- 3- Esta fase corresponde al segundo nivel de análisis de los signos, a la determinación de las características culturales que resulta del estudio de los mismos.

VI.2.1. Definición de las variables:

Para evaluar los símbolos reveladores de la cultura, se debe recurrir al análisis de distintas variables, que se consideran representativas, como son:

- Participación: estilo de dirección imperante, calidad de la comunicación interna, grado de identificación con la organización, estructura de poder, delegación de autoridad, justicia en la estructura de retribución.
- Autorrealización: evaluación de la tarea en relación a las capacidades individuales y a las posibilidades que ofrece la organización para la concreción de los objetivos particulares.
- Seguridad: estabilidad en el empleo y posibilidad de promoción.

- Conocimiento: grado en que la organización valora los conocimientos propios de los integrantes y modo de difusión de sus valores.
- Prestigio personal y de la organización: percepción de la transmisión de prestigio de la organización a los individuos y viceversa.
- Valores que guían los objetivos de la organización, tal como los perciben los integrantes.

VI.2.2 Desarrollo de las herramientas de relevamiento.

A fin de realizar una auditoría de la cultura, y debido a que cada organización presenta peculiaridades, deben diseñarse herramientas apropiadas. En este caso, este diseño es el adecuado para la realización de un estudio comparativo de dos Instituciones hospitalarias de la ciudad de Rosario: una del ámbito privado y otra, pública.

Las herramientas de relevamiento elegidas son:

1. Entrevista en profundidad al Director de los Establecimientos bajo estudio.

Esto nos permitirá obtener una información más rica, ya que sería prácticamente imposible encasillar en un cuestionario estructurado la amplia gama de respuestas que podrían corresponder. Un cuestionario estructurado resultaría un freno para obtener todo el potencial de información que esas personas pueden proporcionar. Es mejor dejar hablar libremente al entrevistado, reconduciendo la conversación conforme a un guión previamente elaborado.

2. Encuestas dirigidas a los médicos de las diferentes especialidades:

Se utilizarán en su mayoría preguntas cerradas y precodificadas, lo que facilitará su posterior proceso con software estadístico específico.

3. Encuestas dirigidas a los enfermeros de los diferentes sectores de internación (Pediatría, Maternidad, Terapia Intensiva, etc.):

También se han diseñado cuestionarios con la mayoría de las preguntas cerradas y precodificadas.

4. Encuestas dirigidas a las mucamas de los diferentes sectores (Consultorios Externos, Pediatría, Coronarias, etc.):

Con similar diseño a las encuesta del sector Enfermería.

5. Cuestionarios a completar con el resultado de estudios observacionales.

Esto nos permitirá captar hechos observables y concretos que se están viendo, como el número de personas en cada sala de espera, la limpieza de los distintos sectores y de los baños, etc. También se observará si los empleados atienden con una sonrisa, cuántas veces suena el teléfono antes de que se atienda una llamada, amabilidad en la atención. Esta observación, realizada en diferentes horarios y en diferentes días de la semana, nos permitirá complementar la información obtenida a través de las encuestas.

6. Encuestas dirigidas a los pacientes de los diferentes servicios que presta el establecimiento:

Tienen como objetivo medir el grado de satisfacción de los pacientes y familiares con los servicios recibidos. Se tratarán de cubrir diferentes edades y sexos de los pacientes y de tener representados los diferentes servicios que se brindan en el establecimiento.

Con respecto al tipo de muestreo a utilizar, se decidió aplicar un muestreo sistemático en cada uno de los turnos de trabajo para cada uno de los grupos en estudio. Esto obedece fundamentalmente a razones de practicidad, ya que si se sortea al azar de la nómina de

cada grupo, se corre el riesgo de que no esté presente por diferentes motivos, con lo cual la investigación se dilata y encarece.

En cuanto a la forma de medir las variables, se decidió utilizar una escala numérica que permite hacer un análisis más completo de la información. Esta escala varía entre 1 y 5, ya que es importante que haya un número impar que es el neutro entre dos alternativas y, por otra parte, es más acotada que una escala de 1 a 10. Permite sacar promedios, medidas de dispersión y determinar el grado de asociación entre las variables a través del cálculo del coeficientes de correlación. El empleo de variables cualitativas, al no poseer orden, ni distancia ni origen, sólo nos permite hallar porcentajes.

VI.2.3. Elaboración de la metodología de análisis

El desarrollo de la metodología de análisis se hizo conjuntamente con el diseño del muestreo a realizar y de las herramientas de relevamiento a utilizar, ya que es necesario tener claro el tipo de análisis que se quiere hacer para definir la forma de captar la información.

En función de los objetivos específicos perseguidos se diseñaron los cuestionarios, los cuales se pensaron para ser tratados con técnicas estadísticas descriptivas.

De obtenerse una cantidad considerable de información, se tratará de buscar patrones de comportamiento. Para ello se aplicará análisis de clusters a fin de clasificar a los encuestados en grupos homogéneos según la similitud de sus respuestas a preguntas básicas.

Con respecto a la entrevista en profundidad al Director Médico del establecimiento, la misma servirá para obtener información a analizar cualitativamente.

VII- Conclusiones

Diremos que la cultura es una fuerza invisible que guía la conducta de los integrantes de la organización; pero, además, determina su capacidad para adaptarse a los cambios.

En la actualidad, los entornos se han vuelto turbulentos e inciertos para todas las organizaciones, lo que las pone ante la necesidad de adaptarse a las variaciones del contexto.

Antes de introducir cambios en la organización, es imprescindible realizar un auditoria de la cultura que nos permita conocer a fondo sus elementos distintivos. Así será posible elaborar estrategias coherentes con las pautas culturales detectadas, lo que facilita la implementación del cambio deseado.

En este proceso consideramos a la comunicación un factor de suma importancia, ya que es a través de esta interacción entre los integrantes de la organización como se llega a construir los nuevos modos de hacer y pensar.

A partir de los conceptos previos sobre cultura, comunicación y la importancia de ambas en la implementación de cambios, se han desarrollado las siguientes ideas a modo de hipótesis, que serán contrastadas en las instituciones elegidas.

Ya que las instituciones seleccionadas presentan un estilo de dirección burocrático, y en presencia de entornos turbulentos, como los actuales, se hace necesario el desarrollo de planes que alienten y hagan posible el cambio.

Si bien en presencia de entornos estables fueron eficientes, las nuevas características del contexto, le hacen perder esta condición. La implementación de cambios será dificultosa, debido a la rigidez que presenta su estructura. Esta característica es posible observarla en otros elementos analizados, tales como los referidos a la seguridad y a la autorrealización.

En efecto, ante la presencia de entornos inciertos, la organización deberá adoptar una estructura flexible y adaptable, lo que exige disponer de un cuerpo sólido de valores compartidos, que sirvan de guía y orientación a todos y eviten la confusión.

Las instituciones elegidas presentan características peculiares: un estilo de dirección burocrático, pero un trabajo desarrollado en condiciones de independencia y con una estrecha relación con el paciente.

Estas características manifiestan una realidad rica en contenidos para ser analizados en función de la introducción de cambios. En efecto, una de las notas distintivas en estas organizaciones es la presencia de grupos con rasgos culturales heterogéneos. Ahora bien, a pesar de estas particularidades, su interacción permite identificar una cultura propia de la institución como un todo. Si se considera a la cultura como el resultado de las interacciones entre los individuos, es innegable la necesidad de que un proceso de cambio tenga como eje fundamental la participación de todos los integrantes de la organización. No es posible pensar la implementación de cambios sostenibles en el tiempo que vengan impuestos por la dirección superior, ya que todo cambio, aún operativo, supone la modificación de algún elemento constitutivo de la propia cultura.

Por otro lado, es importante destacar que las interacciones entre los individuos se dan inevitablemente a través del proceso de comunicación, “ya que la cultura es un conjunto de significaciones que se comunican los individuos de un grupo dado, a través de estas interacciones”.^{xi}

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Alvarez Roldán R. (1999) “e- Change. El lado humano de la economía digital” Ed. Granica
- Capriotti, P. (1992) "La imagen de empresa. Estrategia para una comunicación integrada". Consejo Superior de Relaciones Públicas de España. Barcelona.
- Cuche, D. (1999) "La noción de cultura en las Ciencias Sociales". Ediciones Nueva Visión. Buenos Aires

- Cudicio, C. (1991) "PNL y comunicación. La dimensión creativa". Ediciones Granica S.A. Bs. As.
- Elías, J. y Mascaray, J. (1998) "Más allá de la comunicación interna. La intracomunicación". Editorial Gestión 2000. Barcelona.
- Etkin, J. y Schvarstein, L. (1992) "Identidad de las organizaciones. Invariancia y cambio". Editorial Paidós. Buenos Aires.
- Landier, H. (1992) "La empresa pluricelular" en "La dimensión humana de la empresa del futuro". Aedipe- Deusto, Madrid-Bilbao.
- Pérez, J. L. (1997) "¿Existe un modelo de cultura empresarial que propicie el éxito?". Revista de la Asociación Española de Dirección de personal.
- Rogosky, I. (1988) "Diagnóstico de la Cultura de Empresa". Ponencia presentada en la XXIII Jornada de Estudio de Aedipe. Madrid.
- Sapir, E. "Anthropologie" (1967) (trad. Franc.). Editorial Minuit. Paris.
- Viadana, Zubeldía y otros. (1997) "La incomunicación frente a la información". III Simposio Internacional y II del Cono Sur de Análisis Organizacional. Buenos Aires.
- Schein (E.H.) (1985) "Organizational culture and leadership", San Francisco, Jossey Bass
- Thevenet, M. (1992) "Auditoría de la Cultura empresarial". Editorial Díaz de Santos S.A. Madrid.

- ⁱ Rogosky, I. (1988) "Diagnóstico de la Cultura de Empresa". Ponencia presentada en la XXIII Jornada de Estudio de Aedipe. Madrid.
- ⁱⁱ Capriotti, P. (1992) "La imagen de empresa. Estrategia para una comunicación integrada". Consejo Superior de Relaciones Públicas de España. Barcelona. Pág. 108
- ⁱⁱⁱ Sapir, E. "Anthropologie" (1967) (trad. Franc.). Editorial Minuit. Paris.
- ^{iv} Capriotti, P. (1992) "La imagen de empresa. Estrategia para una comunicación integrada". Consejo Superior de Relaciones Públicas de España. Barcelona.. Pág. 108-113
- ^v Landier, H. (1992) "La empresa pluricelular" en "La dimensión humana de la empresa del futuro". Aedipe- Deusto, Madrid-Bilbao.
- ^{vi} Alvarez Roldán R. (1999) "e- Change. El lado humano de la economía digital" Ed. Granica Pág. 277
- ^{vii} Viadana, Zubeldía y otros. (1997) "La incomunicación frente a la información". III Simposio Internacional y II del Cono Sur de Análisis Organizacional. Buenos Aires.
- ^{viii} Alvarez Roldán R. (1999) "e- Change. El lado humano de la economía digital" Ed. Granica Pág. 306-311
- ^{ix} Pérez, J. L. (1997) "¿Existe un modelo de cultura empresarial que propicie el éxito?". Revista de la Asociación Española de Dirección de personal. Pág. 3 a 14.
- ^x Schein (E.H.) (1985) "Organizational culture and leadership" San Francisco, Jossey Bass, 1985.
- Sapir, E. Op. Cit.
- ^{xi} Sapir, E. Op. Cit.

CULTURA Y COMUNICACIÓN. FACTORES ESTRATÉGICOS PARA EL CAMBIO.

RESUMEN

La Escuela de Palo Alto o corriente denominada Antropología de la Comunicación toma en consideración tanto la comunicación verbal como la no verbal. Considera la comunicación como el resultado de un conjunto de individuos reunidos, que se encuentran en una situación de interacción duradera. La cultura sólo existe por el juego interactivo de los individuos. Estas interacciones sólo se dan en un contexto, que impone sus reglas y convenciones y supone expectativas particulares en cada individuo.

Siguiendo esta corriente, se utiliza la expresión "cultura de empresa" como definición del estilo de vida de la organización, su manera de pensar, creer y actuar, la forma de interacción entre sus miembros y la relación de éstos con la organización, tomando como referencia el conjunto de ideas, normas y valores que posee la organización. Abarca aspectos tanto formalizados como no formalizados. En la implementación de cambios en la organización, es necesario ser coherente con los valores culturales imperantes y esto es posible realizando un reconocimiento previo de aquellos. Es a partir de esta identificación que es posible diseñar programas de acción tendientes a llevar a cabo con éxito un proceso de cambio.

“ La comunicación es un componente prioritario del proceso de cambio, capaz de facilitarlo o entorpecerlo según su calidad. En un proceso de cambio, existe la necesidad de lograr la comprensión y la participación de la gente a fin de alentar la cooperación y la aceptación del mismo.”

En este trabajo se propone la necesidad de realizar una auditoría de la cultura organizacional, en función de la comunicación. La cuestión fundamental es reconocer que el sistema de comunicación integra las funciones de planeación, organización, dirección y control, y vincula a la organización con el medio.

Con la auditoría de la cultura se intentará comprender cómo funcionan ciertos valores, códigos, sentimientos en una organización, para poder utilizar estas herramientas a los efectos de salvar los escollos que existen en el análisis de la comunicación que se dan en las funciones antes mencionadas. La principal ventaja de una auditoría de la cultura radica en el proceso participativo que se inicia en la empresa y que puede traducirse en cambios.

CULTURA Y COMUNICACIÓN. FACTORES ESTRATÉGICOS PARA EL CAMBIO.

CONCLUSIONES

La cultura es una fuerza invisible que guía la conducta de los integrantes de la organización; pero, además, determina su capacidad para adaptarse a los cambios.

En la actualidad, los entornos se han vuelto turbulentos e inciertos para todas las organizaciones, lo que las pone ante la necesidad de adaptarse a las variaciones del contexto.

Ahora bien, en este trabajo se sostiene que, antes de introducir cambios en las organización, es imprescindible realizar un auditoria de la cultura que nos permita conocer a fondo sus elementos distintivos. Así será posible elaborar estrategias coherentes con las pautas culturales detectadas, lo que facilita la implementación del cambio deseado.

Consideramos que, en estos procesos de transformación, la comunicación es un factor de suma importancia, ya que es a través de la interacción entre los integrantes de la organización como se llega a

construir los nuevos modos de hacer y pensar.

A partir de los conceptos previos sobre cultura, comunicación y la importancia de ambas en la implementación de cambios, se han desarrollado las siguientes ideas a modo de hipótesis, que serán contrastadas en dos instituciones hospitalarias de la ciudad de Rosario, una de carácter público y otra, privada.

Debido a que las instituciones seleccionadas presentan un estilo de dirección burocrático, y ante la presencia de entornos turbulentos, como los actuales, se hace necesario el desarrollo de planes que alienten y hagan posible el cambio. Si bien ante entornos estables fueron eficientes, las nuevas características del contexto, le hacen perder esta condición.

Sin embargo, la implementación de cambios será dificultosa, debido a la rigidez que presenta su estructura. Esta característica es posible observarla en otros elementos analizados, como los referidos a la seguridad y a la autorrealización.

En efecto, ante la presencia de entornos inciertos, la organización deberá adoptar una estructura flexible y adaptable, lo que exige disponer de un cuerpo sólido de valores compartidos, que sirvan de guía y orientación a todos y eviten la confusión.

Las instituciones elegidas presentan características peculiares: un estilo de dirección burocrático, pero un trabajo desarrollado en condiciones de independencia y con una estrecha relación con el paciente.

Estas características manifiestan una realidad rica en contenidos para ser analizados en función de la introducción de cambios. En efecto, una de las notas distintivas en estas organizaciones es la presencia de grupos con rasgos culturales heterogéneos. Ahora bien, a pesar de estas particularidades, su interacción permite identificar una cultura propia de la institución como un todo.

Si se considera a la cultura como el resultado de las interacciones entre los individuos, es innegable la necesidad de que un proceso de cambio tenga como eje fundamental la participación de todos los integrantes de la organización. No es posible pensar la implementación de cambios sostenibles en el tiempo que vengan impuestos por la dirección superior, ya que todo cambio, aún operativo, supone la

modificación de algún elemento constitutivo de la propia cultura.

Por otro lado, es importante destacar que las interacciones entre los individuos se dan inevitablemente a través del proceso de comunicación, “ya que la cultura es un conjunto de significaciones que se comunican los individuos de un grupo dado, a través de estas interacciones”.

Sapir, E. “Anthropologie”. Editorial Minuit. París, 1967.

DERECHO REMUNERATORIO DEL SÍNDICO CONCURSAL

SUMARIO

RESUMEN

ANTECEDENTES

OPORTUNIDADES DE LA REGULACIÓN

QUANTUM DE LOS HONORARIOS

En caso de acuerdo preventivo

En caso de quiebra

Monto en los incidentes

NOTAS

CONCLUSIONES

RESUMEN

El derecho remuneratorio del síndico concursal se asienta en el principio de la supremacía de la ley de concursos y quiebras, en un conjunto de leyes arancelarias locales de aplicación supletoria, y en la interpretación jurisprudencial y doctrinaria, muchas veces injustas y contradictorias.

En este trabajo se analiza en profundidad la sección específica contenida en la ley de fondo y teniendo en cuenta cuatro elementos que se consideran fundamentales para la determinación de una justa retribución del trabajo técnico e intelectual de los síndicos: la base de cálculo, los porcentajes a aplicar, los topes incorporados por las sucesivas legislaciones y, por último, el objeto de lo que se pretende justipreciar, el trabajo.

A su vez, se transcriben los artículos que hacen a la sección de Regulaciones, que constituye la columna vertebral del derecho objeto de estudio, para permitir interpretar y observar mejor la redacción de los textos legales, a partir de los cuales se formulan las observaciones más importantes. Éstos se alimentan con citas jurisprudenciales y doctrinarias destacadas y la experiencia personal de la autora, para fundamentar y enriquecer las conclusiones a las que se arriban en cada aspecto estudiado.

En definitiva, el balance al final del quinquenio se explicita en las conclusiones finales, que permite dar cuenta de la necesidad de la reestructuración del sistema vigente, y se esbozan pautas para poder construir un *armónico y equitativo Derecho Remuneratorio del Síndico Concursal*.

DERECHO REMUNERATORIO DEL SÍNDICO CONCURSAL

ANTECEDENTES

Ya en la lejana Ley de Quiebras 11.719, su autor sostuvo que las funciones del síndico deben ser remuneradas porque nadie sacrifica su propio tiempo para dedicarlo gratuitamente al de otros⁽¹⁾. Este principio refleja un derecho de estricta justicia que no por sencillo es menos importante y ha no sido respetado a lo largo de su vigencia, ya que en todos los tiempos - incluso en la actualidad- se han documentado numerosos casos de remuneraciones percibidas que no compensan el esfuerzo, empeño y tiempo invertido por los profesionales que desempeñan el cargo de síndico concursal; es más, en muchos casos no existe tal percepción. Han jugado en este sentido leyes desafortunadamente poco claras o dispersas cuando no inarmónicas o insuficientes, y fallos plenarios, sentencias y resoluciones judiciales injustas y contradictorias, como también políticas de gobiernos de turno que para solucionar problemas de la macroeconomía afectan seriamente derechos individuales adquiridos.

Las leyes específicas sobre aranceles de los profesionales en ciencias económicas reconocen la supremacía de la ley nacional en materia de concursos y quiebras en cuanto a honorarios de los síndicos y demás funcionarios intervinientes en estos procesos colectivos. De esta manera, el Decreto-Ley 16.638/57 (Régimen arancelario para los profesionales de ciencias económicas) establece en su art. 5 que los honorarios de los contadores que actúan como síndico debe establecerse dentro de los porcentajes de los artículos de la Ley 11.719⁽²⁾.

Posteriormente, la Ley 19.551 mantiene para sí esta supremacía al disponer que para el cálculo de las regulaciones no se aplican las disposiciones de leyes locales⁽³⁾. En forma armónica, la Ley provincial 7.626 (Aranceles de profesionales en ciencias económicas de la provincia de Córdoba)⁽⁴⁾ hace referencia en su art. 30 al art. 294 de la Ley de Concursos, previendo que por la

actuación como síndico de concursos y quiebras, los honorarios serán regulados conforme a las pautas establecidas en dicha ley de fondo.

En general, las leyes arancelarias locales son de aplicación supletoria en tanto y en cuanto no se opongan a lo normado en la ley específica y de orden superior.

Lo notable es que los autores de la ley concursal - Ley 19.551- en la exposición de motivos, manifiestan la especial preocupación en *establecer normas sobre honorarios que contemplen adecuadamente los intereses del concurso y una justa retribución para los profesionales*. Pero no siempre logran –en los hechos- la compatibilización de tales objetivos al documentarse innumerables manifestaciones de iniquidad e injusticia en su interpretación y aplicación jurisdiccional. Y reconocen que *si bien no puede decirse que existan sistemas perfectos*, se ha procurado, *por una parte, dar mayor extensión a los límites máximos y mínimos de regulación para adecuar la justicia de ella a las circunstancias de cada caso*, previendo a su vez otros [casos] donde *los valores en juego puedan no haber sido determinados de una manera objetiva o no dar base suficiente para una regulación equitativa* (clausura por falta de activo, por ejemplo).

La Ley 24.522 mantiene la regla fundamental en su art. 271 (dentro de la sección II. Regulación de honorarios, del capítulo II. Funcionarios y empleados de los concursos) al expresar que *“para el cálculo de las regulaciones previstas en esta sección no se aplican las disposiciones de leyes locales”*. Es decir, conserva la exclusividad y supremacía de su aplicación sobre regulación de honorarios para el cálculo de las previstas en esta sección II y, por ende, mantiene la exclusión de las leyes locales para el cálculo de estos honorarios (regulación general). Esto es, no se aplican las disposiciones arancelarias locales, salvo en situaciones no previstas por la ley de concursos o cuando no está resuelto taxativamente en la ley de concursos, y si las normas locales son compatibles con la rapidez y economía del trámite concursal.

Dicho de otra manera, si en alguna parte de la misma ley de concursos y quiebras se prevén otros cálculos u oportunidades de regulaciones con remisión expresa a leyes locales, está permitida la aplicación de estas últimas, como ocurre con la incorporación del art. 287 (dentro de la sección II. Incidentes, del capítulo III. Reglas procesales). Éste establece –para ciertos incidentes- la regulación de honorarios de acuerdo a lo previsto para los incidentes en las leyes arancelarias locales. Con lo cual, se intenta dar solución por la vía legal a una cuestión doctrinaria muy controvertida, optándose por regular honorarios de acuerdo con lo previsto por leyes locales, de aplicación supletoria para todo lo no previsto expresamente en la ley de fondo.

Si bien puede decirse que el trámite de los incidentes es una herramienta exitosa para resolver controversias conexas a los procesos principales dentro de la estructura normativa de los concursos y quiebras, al cumplir en la práctica con su finalidad filosófica, en el tema de la retribución de los trabajos de los profesionales intervinientes en estos incidentes -a contrario sensu- ha sido motivo de variadas y contradictorias posiciones doctrinarias y jurisprudenciales, generando - el vacío legal o su texto poco claro- lo que he dado en llamar en serias desigualdades inconstitucionales⁽⁵⁾.

En consecuencia, puede preverse como necesario la revisión urgente de las leyes arancelarias locales aplicables, en especial la ley de aranceles para los profesionales en ciencias económicas, con el fin de construir un conjunto armónico de leyes o normas remuneratorias del trabajo de los contadores en su actuación como síndico concursal. Pero este esfuerzo puede chocar con políticas desregulatorias de los gobiernos, haciendo más dificultoso arribar por este camino a un *armónico y equitativo Derecho Remuneratorio*.

Ello hace imperioso, a contrario sensu, proponer otras vías para arribar a ese propósito, como sería la propuesta de modificación al régimen regulatorio general de la propia ley de concursos y quiebras, teniendo siempre en miras la construcción del mencionado *Derecho Remuneratorio del Síndico Concursal*.

Propósitos de la ley vigente

La entrada en vigencia de la Ley 24.522⁽⁶⁾ no ha contribuido a mejorar el sistema remuneratorio argentino de los denominados funcionarios concursales, sino que ha generado un mayor caudal de cuestionamientos desde el momento mismo de su entrada en vigencia. Según el mensaje de elevación, los autores establecieron como objetivos de la reforma –entre otros- la *disminución de los costos en los procesos concursales y en las quiebras* (capítulo I. Consideraciones Generales Punto 11.). Más adelante explican que *otro de los elementos negativos que han influido en los procesos concursales y falenciales han sido los elevados costos que, en definitiva, van en detrimento, o bien de la posibilidad de saneamiento de la empresa, o bien del crédito que definitivamente percibirán los acreedores* (capítulo II. Punto 12. Economía en los costos concursales). Con ello, puede inferirse que los propósitos son proteger otros intereses superiores, por encima (o antes) que los sostenidos en leyes anteriores en reconocimiento del trabajo de los síndicos e incluso violando principios fundamentales contemplados por la constitución nacional –como se demuestra más adelante -.

Agregan los autores Vítolo y Rivera que, con ese objeto, se propone una *disminución en la escala arancelaria de los honorarios en concursos preventivos y quiebras*. ...[ello] *no debe interpretarse como una afectación de legítimas expectativas de retribución de los profesionales que intervienen en este proceso; por el contrario, atendiendo la realidad de que muchas veces tales estipendios son insuficientes, aún para atender los gastos de la actividad ...[también] se fijan montos de honorarios mínimos para el síndico y los otros profesionales intervinientes en el concurso*.

De todo ello, puede concluirse que el objetivo de la economía de los costos concursales depende de una disminución de la escala arancelaria, que representa el cincuenta por ciento respecto de la escala contenida en la ley anterior. Pero esta posición va en contramano con la

tendencia que marcan países desarrollados en favor de una justa retribución del trabajo. Así, el proyecto de enmiendas a la *Bankruptcy Act* de los EE.UU. inserta en el U.S.Code –de diciembre de 1993- un aumento del cincuenta por ciento de la base regulatoria de honorarios del síndico⁽⁷⁾.

Aquel objetivo economicista entra también en contradicción con otro objetivo propuesto por la reforma consistente en *la incorporación de profesionales de diversas áreas, con un papel activo y necesario, dentro de los procesos falenciales* (capítulo I. Consideraciones Generales Punto 13.), pudiendo el juez *recurrir a otros profesionales, inclusive instituciones tales como bancos de inversión, estudios de auditoría y otras, para asesorarse debidamente y contribuir a un mejor resultado de estos procesos* (capítulo II. Punto 14. Intervención de profesionales de distintas áreas). La participación de estos profesionales e instituciones genera, sin duda alguna, derecho a percibir una remuneración por su trabajo contemplada por la propia ley de concursos y quiebras -aunque en forma dispersa- constituyen sobrecargas al costo operativo del proceso.

Estos costos adicionales obviamente deberán ser soportados por los funcionarios del proceso, esto es, por el contador público en la función de síndico: en primer lugar, por la reducción de los porcentuales a aplicar sobre la base regulatoria (“*torta achicada a la mitad*”) en virtud del principio de la economía de los costos; y en segundo lugar, por la participación de otros profesionales en el reparto del monto global (“*torta*” o “*paquete*”) de los honorarios traídos con la innovación de esta ley que, por los principios de concurrencia y proporcionalidad, impactan negativa y directamente en su remuneración.

En este punto, es importante tener presente que –en muy raras ocasiones- el síndico es el único interviniente en el proceso; ya que, por regla general, intervienen además, el o los letrados patrocinantes del deudor, el asesor letrado del síndico y otros funcionarios que participan con porciones de una misma torta, pudiendo aparecer convidados inesperados a la mesa del reparto como el letrado del peticionante de la quiebra, luego convertida en concurso preventivo y

concluida por “cramdown” aunque él no se encuentra allí [art. 266, L.C.Q.] específicamente determinado⁽⁸⁾.

Y qué decir del letrado patrocinante del tercero o acreedor oferente de acuerdo a los acreedores de la concursada en el trámite del salvataje. Éste no es funcionario ni letrado del deudor, sino letrado de un tercero en cuyo interés ha actuado, no obstante su inclusión no cuestionada en el caso analizado. Sin dudas, es totalmente irrazonable incluir – vía jurisprudencial – nuevos “socios” que no asumen el carácter de funcionarios legalmente sino que actúan exclusivamente en interés particular del “cramdista”, o sea, del tercero (o acreedor) oferente de propuestas para el salvataje. La doctrina sostiene respecto del tercero oferente que: *éste es quien debe afrontar el estipendio que, en defecto de previsión concreta en la ley concursal, habrá de determinarse por aplicación analógica de sus reglas, por los principios generales de la materia arancelaria contenidos en la legislación de concursos o, en último término, por las disposiciones de las leyes de aranceles locales*⁽⁹⁾, y *Los honorarios del letrado del adquirente –cramdista- no participan de la base regulatoria. Su función es ajena al concepto de gastos del concurso (art. 240). No actuó en interés del concurso, sino en el del adquirente*⁽¹⁰⁾.

No debe dejarse de contemplar –dentro del reparto- al síndico removido de las funciones anteriormente, puesto que *la remoción del síndico dispuesta en el proceso universal no supone la pérdida del derecho a percibir honorarios, pues el art. 279 de la ley 19.551 [hoy art. 255, L.C.Q.], no contempla esta solución como consecuencia necesaria de aquella decisión*⁽¹¹⁾. Pero como sanción puede el síndico –vale tenerlo presente y en virtud de la reforma- ver reducidos desde un treinta y hasta un cincuenta por ciento los honorarios a regularse por su desempeño.

En síntesis, a través de las cada vez más frecuentes modificaciones al régimen concursal de nuestro país, no se han establecido aún ni objetivos ni normas claras, coherentes y equilibradas que permitan acceder a un sistema remuneratorio justo, de manera que no se puede sostener en la

actualidad que los profesionales síndicos concursales cuentan con lo que se ha dado en llamar en este trabajo: un *armónico y equitativo Derecho Remuneratorio*.

OPORTUNIDADES DE LA REGULACIÓN

Los momentos procesales en los cuales se lleva a cabo la regulación de honorarios profesionales en los procesos concursales, son los previstos en forma genérica en el art. 265 de la Ley 24.522. El juez está obligado a regular los honorarios de los funcionarios en las oportunidades que la ley establece, sin que pueda diferir la regulación por ningún motivo. Como contrapartida, los funcionarios no pueden anticiparse a los momentos que fija la ley ni solicitar pagos a cuenta.

Esta norma intenta ser abarcativa de todas las situaciones que marcan un momento final correspondiente al proceso principal o una etapa del mismo; pero no tiene en la realidad práctica dicho alcance, sino que deja escapar momentos claves -incluso a institutos introducidos por la propia ley- fuera de sus previsiones. Son las llamadas “lagunas legislativas” del sistema regulatorio vigente.

a. En el concurso preventivo

Las oportunidades en el concurso preventivo, dispuestas en el art. 265, son:

- al momento de homologar el juez el acuerdo preventivo (inc. 1), o
- al concluir por cualquier causa el procedimiento del concurso preventivo (inc. 5).

a.1. Al homologar el acuerdo

En la ley bajo análisis, el concurso preventivo concluye con la homologación, cesando el síndico en sus funciones (art. 59).

El artículo 54 dispone el plazo de exigibilidad de los honorarios, que se cuenta a partir de la *homologación del acuerdo preventivo* prevista en el artículo 52. Ambas normas no distinguen entre el acuerdo preventivo que proviene del resultado exitoso del período de exclusividad (a propuesta del deudor concursado) y el que deviene del período de salvataje (a propuesta de tercero o terceros) como es de advertir ocurre desde la implementación de este nuevo instituto. La doctrina y la jurisprudencia coinciden en que no se encuentra específicamente establecida en la ley, la finalización por “salvataje de tercero” del concurso preventivo [art. 48] como otra oportunidad de regulación de honorarios. Al ser este novedoso procedimiento *una de las formas de finalización del concurso preventivo, los jueces toman en consideración las normas reguladoras de éste*⁽¹²⁾.

Por analogía, en esa misma oportunidad el juez fijará la remuneración del estimador del valor actual de los créditos, debido al vacío legal existente tanto en la norma que regla el proceso como la que establece los parámetros del monto remuneratorio del mismo (art. 262) y que confluye ahora en la prorrata del paquete global.

Otro instituto creado por la Ley 24.522 son los comités de acreedores que actúan como órgano de información y consejo en el concurso preventivo (comité provisorio) y como controlador necesario en la etapa de cumplimiento del acuerdo preventivo y en la liquidación en la quiebra (comité definitivo) (art. 260). Estos comités tienen la facultad de contratar –entre otros profesionales- a abogados para que los asistan en sus tareas con cargo a los gastos del concurso, creando de esta manera una discriminación notable con respecto a las facultades del síndico, en dos sentidos: primero, los síndicos no tienen la facultad de contratar asesores letrados para que los asistan en sus tareas, sino solamente en los casos en que excedan su competencia ⁽¹³⁾, y segundo, la remuneración de este asesoramiento letrado ya no son gastos del concurso sino que están a cargo del síndico (art. 257) afectando derechos constitucionales de igualdad –art. 16 C.N.- y de propiedad –art. 17 C.N.- ⁽¹⁴⁾.

En cuanto a la oportunidad en que el juez fijará los honorarios de estos profesionales – abogados, contadores, auditores, evaluadores, estimadores, tasadores y cualquier otro que considere conveniente contratar el comité- es el momento de la homologación del acuerdo (inc. 1, 265), del cumplimiento del acuerdo preventivo (inc. 5, 265) o de la finalización de la liquidación – según el caso- (párr. 7, 260). Este último artículo –260- se encuentra ubicado fuera de la sección específica de la ley –*Sección II. Regulación de honorarios*- y contiene pautas sobre regulaciones, lo que denota una dispersión y superposición de normas.

a.2. Al concluir por cualquier causa el procedimiento del concurso preventivo

La última disposición –art. 265, inc. 5- tiene un carácter “residual” e intenta “captar” todas las demás circunstancias no expresadas en el inciso uno mencionado pero que traen como consecuencia la finalización del proceso, entre ellas, el desistimiento voluntario (hasta la primera publicación de edictos, hasta el día de comienzo del período de exclusividad, antes o después del informe individual, o una vez dictada la sentencia de verificación de créditos) (art. 31) y la declaración judicial del cumplimiento del acuerdo (art. 59, párr. 6)⁽¹⁵⁾.

E incluso, resulta procedente la regulación al síndico que acepta el cargo y el concursado es tenido como desistido como sanción (art. 30), atento que, la Cámara Nacional Comercial resuelve que “resulta improcedente que el concursado –a quien se lo tuvo por desistido de su presentación concursal- cuestione la regulación de honorarios practicada por el “a quo” a favor del síndico designado y aceptante del cargo y alegue la improcedencia de la misma ... Por su parte, cupo al magistrado regular honorarios, toda vez que el funcionario aceptó el cargo”⁽¹⁶⁾.

Con respecto al momento de la declaración judicial de cumplimiento, la ley dispone que en los procesos de los pequeños concursos el contralor del cumplimiento del acuerdo está a cargo del

síndico -en caso de no haberse constituido comité de acreedores (art. 289)-, quien ve regulado sus honorarios en dicha oportunidad de declararse cumplido el acuerdo preventivo.

Eventualmente, si los comités de acreedores que obligatoriamente deberían actuar en los “grandes concursos” no se constituyeran o no asumieran sus funciones y por decisión judicial se impusiera la función de contralor del acuerdo preventivo homologado (sea éste proveniente del período de exclusividad, como del trámite del salvataje) a la sindicatura mediante la continuación de su actuación, ésta genera derecho a percibir honorarios en una oportunidad no contemplada expresamente en la legislación. Por ende, será de aplicación analógica la norma del 289 destinada a los pequeños concursos y la del 265, inc. 5, que se comenta.

En cuanto a la oportunidad de obtener el síndico el cobro de los honorarios, está previsto el plazo sólo para el supuesto de la homologación del acuerdo preventivo (art. 54). El mismo establece que: *los honorarios están a cargo del deudor y son exigibles a los noventa (90) días contados a partir de la homologación, o simultáneamente con el pago de la primera cuota a alguna de las categorías de acreedores que venciere antes de ese plazo.*

b. En la quiebra

Las oportunidades regulatorias en los procesos falenciales previstas también en el art. 265, son cuatro:

- al sobreseer los procedimientos por avenimiento (inc. 2),
- al aprobar cada estado de distribución complementaria prevista en el art. 222 (inc. 3),
- al finalizar la realización de bienes en la oportunidad del art. 218, esto es, presentado el informe final que incluye el proyecto de distribución final (inc. 4), y
- al concluir por cualquier causa el procedimiento de la quiebra (inc. 5).

b.1. Al sobreseer los procedimientos por avenimiento

En este momento, el deudor debe garantizar los gastos y costas del juicio, que deberá cumplir dentro del plazo que el juez determine (art. 226).

b.2. Al aprobar cada estado de distribución complementaria

Las distribuciones complementarias de fondos están regidas por el art. 222, debiendo realizar el juez regulaciones de honorarios también complementarias con relación al monto liquidado en cada una de ellas. La jurisprudencia indica que cabe regulación adicional para todos los funcionarios, si quedó excedente a distribuir por intereses por el dinero depositado a plazo fijo⁽¹⁷⁾.

b.3. Al finalizar la realización de bienes

En oportunidad de la presentación por parte del síndico del informe final –que incluye el proyecto de distribución de fondos- el juez procede a regular los honorarios, de conformidad con los arts. 265 a 272.

También al momento de la finalización de la liquidación el juez fijará los emolumentos de los profesionales –abogados, contadores, auditores, evaluadores, estimadores, tasadores y cualquier otro que considere conveniente contratar el comité de acreedores (el definitivo)- conforme al art. 260, párr. 7 (y el 265 inc. 4). En este punto se advierte dispersión de normas reguladoras de la oportunidad, de los modos de cuantificar honorarios y quienes son los beneficiarios de éstos, al preverlos fuera de la *Sección II. Regulación de honorarios*.

b.4. Al concluir por cualquier causa la quiebra

Como se dijo al estudiar las oportunidades en los concursos preventivos, la última disposición –inc. 5- es de carácter “residual” e intenta captar todas las demás circunstancias no expresadas en los incisos previamente mencionados pero que traen como consecuencia la finalización del proceso falencial.

No obstante, en los casos de resolverse la clausura del procedimiento por falta de activo (art. 232) o por inexistencia de acreedores (art. 229) será en dichas resoluciones en las que el juez efectuará las regulaciones pertinentes, conforme al art. 268 (inc. 2).

También pueden presentarse situaciones no contempladas por esta norma: cuando el proceso de quiebra es convertido en concurso preventivo (art. 90 y ss.) y finalmente se frustra por incumplimientos formales por parte del deudor (art. 30), esto es, por desistimiento como sanción.

Además, se incluye –por no estar previsto expresamente- la oportunidad de la conclusión por pago total –art. 225- (aunque sí se prevé la de los concursos sobreseídos por avenimiento –art. 226-). Para las quiebras que concluyen por pago total se consideran como quiebras liquidadas, y para los fines de la regulación se aplica por analogía el art. 267.

La importancia de la determinación del momento oportuno en que se practicará la regulación radica –particularmente en las quiebras- en la existencia de una cristalización del activo traducido en disponibilidad, de porcentajes y topes y del principio de la prorrata. En consecuencia, una anticipación o diferimiento ocasiona beneficios a unos y perjuicios a otros.

En los casos en que se designe para la verificación de algún crédito a una sindicatura especial, ésta concluye sus trabajos en oportunidad de la sentencia de verificación de los créditos. No obstante, y advirtiendo el vacío legal, la Cámara Nacional Comercial dispuso que –en principio - al síndico ad-hoc le son aplicables las normas que regulan la actuación del síndico titular (arg. art. 275, L.C.) [hoy art. 251, L.C.Q.] ... y, será procedente especificarle un salario provisional, con

atención al artículo 290 de la ley de concursos [hoy art. 267], pues el diferir “sine die” su regulación de honorarios supondría un aplazamiento equiparable a la virtual denegación de derecho a percibir el honorario⁽¹⁸⁾. De ello, la importancia del establecimiento legal de las oportunidades en que el juez debe regular los honorarios.

c. En el Incidente

Los procesos normados en la sección II – *Incidentes (Capítulo III – Reglas procesales)*, aplicable en toda cuestión que tenga relación con el objeto principal del concurso y no se halle sometida a un procedimiento especial y que deben además tramitar en pieza separada, constituyen en derecho verdaderos procesos de conocimiento pleno de trámite abreviado.

La Ley 24.522 ha incorporado el artículo 287 titulándolo *Honorarios en incidentes*, con el propósito de poner fin a controversias doctrinarias y jurisprudenciales respecto a la procedencia o no de la regulación de honorarios generados en esta vía procesal, remitiendo la misma a lo previsto para los incidentes en las leyes arancelarias locales.

Pero se trata de una solución parcial puesto que sólo es aplicable *en los procesos de revisión de verificaciones de créditos y en los de verificación tardía*, dejando de lado a los demás casos.

Si las tareas realizadas por el síndico en el incidente de revisión no fueron retribuidas al homologar el acuerdo preventivo, pues se desarrollaron con posterioridad a éste, tampoco lo serán en la etapa del art. 289 [control del cumplimiento del acuerdo a cargo del síndico] de la ley 24.522, ya que *en la misma corresponde fijar honorarios por tareas posteriores a la homologación, entre las que no se encuentran las realizadas en tal incidente*⁽¹⁹⁾. De ello, cabe deducir que la oportunidad regulatoria es al finalizar el mencionado proceso incidental, y si así no se hiciera, el síndico verá denegado injustamente su derecho a percibir honorarios. De hecho, ello ocurre con

demasiada frecuencia cuando los juzgadores resuelven difiriendo la regulación de honorarios del síndico para la oportunidad de la regulación general del proceso principal.

La posición doctrinaria y jurisprudencial que sostiene que la actividad del síndico es valorada al tiempo de la homologación, es totalmente errada, infundada e injusta puesto que esta posición implica hacer cargar al concursado con estas costas beneficiando sin causa al acreedor tardío *in bonis*. Desde 1993 – aún vigente la ley 19.551- la Corte Suprema de Justicia de la Nación se expidió en forma terminante sobre los derechos del síndico para obtener la regulación en caso de incidente: “para regular los honorarios del síndico y de sus letrados en un incidente de verificación de crédito, debe valorarse su actuación fuera de las hipótesis previstas en el art. 288 de la ley 19.551 [hoy art. 265 de la ley 24.522] y bajo una modalidad asimilable a la que contemple el art. 31, inc. c), de la ley 21.839”⁽²⁰⁾.

Recientemente el Excmo. Tribunal Superior de Justicia de Córdoba, ha ordenado la regulación de honorarios al síndico fundamentando que “no existe impedimento alguno en que el tercero perdidoso y condenado en costas, deba pagar los honorarios generados por la labor de este funcionario. Por el contrario, resultaría erróneo justipreciar esta tarea exitosa al tiempo de practicar la regulación general del art. 265, L.C. y con ello – contradictoriamente- cargar al concurso con honorarios que pesan sobre ese otro sujeto procesal”⁽²¹⁾.

QUANTUM DE LOS HONORARIOS

El monto o quantum del honorario del síndico concursal, es el resultado de la consideración judicial de cuatro elementos constitutivos: la base, los porcentajes, el trabajo y los topes. No todos son elementos objetivos de fácil cuantificación, por lo que el monto termina dependiendo del sano criterio del juez o tribunal interviniente.

a. En caso de acuerdo preventivo

El art. 266, de la ley 24.522, establece que:

Los honorarios totales de los funcionario y de los letrados del síndico y del deudor son regulados sobre el monto del activo prudencialmente estimado por el juez o tribunal, en proporción no inferior al uno por ciento (1%) ni superior al cuatro por ciento (4%), teniendo en cuenta los trabajos realizados y el tiempo de desempeño.

Las regulaciones no pueden exceder el cuatro por ciento (4%) del pasivo verificado ni ser inferiores a dos (2) sueldos del secretario de primera instancia de la jurisdicción donde tramita el concurso.

La norma, en el tiempo de su vigencia ha generado numerosas cuestiones jurisprudenciales enfrentadas: la escala arancelaria ha sido reducida a la mitad respecto de los porcentuales previstos en la ley anterior, mantiene un tope máximo respecto del pasivo verificado, y por último, introduce un tope mínimo.

a.1. la base

Desde la ley 11.719 a hoy, la base ha sido el activo prudencialmente estimado por el juez; mientras aquélla establecía tramos de activos la ley 19.551 los elimina, y hoy se mantiene con una sola base: el activo prudencialmente estimado por el juez o tribunal. Pero esa prudencia en la estimación deberá partir de pautas objetivas, tomadas al momento de la estimación⁽²²⁾, como el inventario y los balances que aporte el concursado, el informe general del síndico y las alteraciones que pudieran haberse producido hasta el momento de la regulación. Deberá incluir los bienes materiales e inmateriales del deudor, que puedan ser objeto de realización posible, excluyendo los bienes personales del deudor.

Los nuevos institutos introducidos por la ley 24.522 han generado la necesidad de realizar nuevas consideraciones. Así, en los supuestos especiales del artículo 48 –comúnmente conocido

como los casos de salvataje por tercero- si bien se ordena (inc. 4) que *al monto de los pasivos computables se le adicionará un monto adicional de dos y medio por ciento (2,5 %) como estimación para los gastos y costas del concurso ...*, no es la consagración de un porcentaje específico para la regulación de los honorarios en el concurso preventivo con salvataje, que modifique ni derogue las reglas contenidas en el art. 266 cit., sino que sólo se trata, como la propia expresión legal señala, de una “*estimación*” tarifada con destino a ser sumada a los pasivos para la cuantificación del valor de la participación de los socios⁽²³⁾. Asimismo, se descarta que la base de cálculo de la retribución pueda ser el valor que se determina para que el tercero pague a los titulares de las acciones societarias por la transferencia de la empresa.

En los concursos por agrupamiento –otra de las figuras nuevas incorporadas por la ley vigente y normadas a partir del art. 65-, la jurisprudencia interpreta que: si bien –la ley- tiene previsto que la sindicatura sea única para todo el agrupamiento o sindicatura plural, a criterio del juez, al existir un proceso por cada persona física o jurídica concursada, se entiende que la base para la fijación de los honorarios será el activo de cada concursado, fundamentándose en el artículo 266. De esta manera lo ha resuelto la Cámara teniendo además en cuenta que –en el caso- los síndicos intervinientes en cada concurso son distintos, sin que corresponde oponerles en detrimento de su retribución extremos emergentes de procesos en los que no tuvieron actuación ⁽²⁴⁾.

Sin embargo, correspondería analizar si la pretensión de considerar en forma conjunta los diversos concursos que guardan relación entre sí no es válida, a los efectos regulatorios, atento al vacío legal existente, a la norma del artículo 67 – primer párrafo- que dispone que es competente el juez que entienda en el concurso de la persona con activo más importante, y a la disposición del mismo artículo - tercer párrafo -, que prevé que el informe general será único y se complementará con un estado de activos y pasivos consolidado del agrupamiento, sin dudas, aplicable para el caso de la sindicatura única –o plural del artículo 253 último párrafo -.

a.2. los porcentuales

La escala de porcentajes que establecía la ley 11.719 era regresiva del 15% al 2%, para cada tramo ascendente del activo.

Con la ley 19.551 los porcentuales en concursos preventivos se reducen, y van del 2% al 8% sobre el activo, y la ley 22.917 (modificadora de la 19.551) introduce el tope máximo del 8% del pasivo.

La ley 24.522 baja drásticamente a la mitad todos los porcentajes e incorpora un nuevo tope: los dos sueldos de secretario. Estas modificaciones generaron en el quinquenio, numerosas y acaloradas críticas por la profesión⁽²⁵⁾.

a.3. los topes

Como se ha indicado ante, el tope en relación al pasivo ha sido incorporado por la ley 22.917 con el 8% sobre el mismo. La doctrina recuerda que su finalidad fue, que se hiciera una adecuada valoración económica del proceso en determinadas situaciones, en la que la regulación sobre la única base del activo podría conducir a soluciones manifiestamente inequitativas para el deudor. Se atiende a la realidad de casos en que el concurso preventivo es requerido por quien tiene un activo importante pero inmovilizado, lo cual lo lleva a la cesación de pagos ante la exigibilidad de deudas muy inferiores al valor de ese activo⁽²⁶⁾.

Hoy, ese tope máximo se encuentra reducido a la mitad. Cabe formularse la siguiente pregunta: el tope del 4% del pasivo, es una medida que permite merituar el trabajo profesional desplegado por la sindicatura? Es siempre aplicable?.

En todos los concursos, con o sin grandes activos inmovilizados, entre las tareas del síndico se encuentra la de dictaminar sobre los créditos insinuados, lo cual permite determinar el monto

del pasivo. Pero, además determina la existencia, propiedad y valoración del activo, investiga en definitiva y por imperio de la ley (art. 275), la composición de la totalidad del patrimonio concursado, esto es, la suma del activo y del pasivo.

Si el patrimonio resulta con un activo mayor al pasivo y la graduación (del 1 al 4%) se realiza sobre el activo, al aplicar el tope sobre el pasivo se está efectuando una quita de la base de honorarios equivalente al patrimonio neto concursado. En cambio, si la composición patrimonial es diferente, con activo menor al pasivo, el tope del 4% resulta letra muerta, esto implica que el único tope aplicable es el mínimo de los dos sueldos de secretario.

La jurisprudencia crea posiciones encontradas respecto de cuál es el tope que prevalece, si el tope máximo o el tope mínimo.

La C.N.C. ha dicho que toda vez que las regulaciones de los honorarios de los distintos profesionales intervinientes en el concurso deban efectuarse sobre el monto del activo prudencialmente estimado por el juez de grado, que no mereció ninguna impugnación de los interesados con un mínimo del 1% y un máximo del 4% (L. 24.522, art. 266) y conforme con lo dispuesto en el segundo párrafo de la normativa citada, la regulación no podrá ser superior al 4% del pasivo verificado ni inferior a dos sueldos de secretario de Primera Instancia de la jurisdicción donde tramita el concurso, si ni las escalas previstas en el primer párrafo ni el tope establecido en el segundo alcanzan el mínimo mencionado en el último término, éste se tomará como base arancelaria⁽²⁷⁾.

No podría ser de otra manera, puesto que si se tomara el 4% del pasivo como tope inamovible, el mínimo de dos sueldos regiría sólo en los casos que el pasivo ascienda a alrededor de doscientos quince mil pesos o más (a valores del sueldo bruto de \$ 4.283 del secretario de primera instancia de la jurisdicción Córdoba), contrariando la ley. Los autores, expresan en el Mensaje de Elevación, que “si bien la reducción es propiciada, ella no debe interpretarse como una afectación de legítimas expectativas de retribución de los profesionales que intervienen en estos

procesos; por el contrario, atendiendo a la realidad de que tales estipendios resultan insuficientes... se fijan los montos de honorarios mínimos”.

a.4. el trabajo

La necesidad de ajustar el monto de los honorarios –base de la aplicación de los principios de concurrencia y prorrateo- a los porcentuales y topes que se han ido incorporando a la ley, impiden evaluar cualitativamente la calidad, eficacia, extensión de los trabajos efectivamente cumplidos por todos y cada uno de los participantes o beneficiarios de la regulación, de manera que se les asegure una digna retribución.

En este sentido, la misma Cámara, manteniendo el criterio sustentado dice que: si ni aún adoptando para la regulación el máximo del 4% de activo, se alcanzaría el mínimo legal previsto ..., las regulaciones se revisarán a partir de dicho límite inferior establecido por la norma, esto es, los dos sueldos básicos de secretario. Nada dice del tope máximo sobre el pasivo, pero en el mismo fallo, el Dr. Guerrero expresa en disidencia que se fija un límite máximo inamovible, el 4% del pasivo y un mínimo, que consiste en una remuneración igual a dos sueldos de secretario ... y la limitación en base al activo se fija para el supuesto en que éste supere el pasivo. De esta manera, se contempla adecuadamente que el mayor o menor trabajo se exterioriza en la determinación del pasivo⁽²⁸⁾.

Una interpretación más clara de la legislación, se encuentra en las expresiones de la Cámara C. C. de Rosario, que dice, refiriéndose al tope mínimo: al combinar el criterio tradicional que consideraba únicamente la información patrimonial emanada del concurso, con el sueldo del secretario de primera instancia, la ley ha pretendido asegurar a los funcionarios y profesionales intervinientes en los concursos una retribución que respete niveles adecuados de compensación, un marco digno para el desarrollo de las tareas asignadas por la mencionada ley concursal⁽²⁹⁾.

b. En caso de quiebra

En materia de quiebras, la norma actual ha generado –por su falta de claridad en la redacción- posiciones jurisprudenciales enfrentadas puesto que: además de reducir a la mitad la escala arancelaria respecto de los porcentuales previstos en la ley anterior, introduce un tope mínimo, que termina siendo letra muerta para muchos tribunales. Estas modificaciones motivaron en el quinquenio un profundo malestar en la profesión⁽³⁰⁾.

b.1. la base

Desde la ley 11.719 a hoy, la base ha sido el activo liquidado; mientras aquella establecía tramos de activos la ley 19.551 los elimina, y hoy se mantiene con una sola base: el activo, sin distinción por tramos. Pero, para algunas formas de finalización del proceso de quiebra, dispone abandonar esta base y tomar en cuenta –en cambio- otros parámetros, como es el trabajo concreto realizado en los casos de clausura por falta de activo o de pasivo verificado (art. 268) y el resultado de la explotación en los casos de continuación de la empresa (art. 269).

b.2. los porcentuales

La escala de porcentajes que establecía la ley 11.719 era regresiva del 50% al 15%, para cada tramo ascendente del activo liquidado.

Con la ley 19.551 los porcentuales en las quiebras se reducen a la mitad, y van del 8% al 25% sobre el activo liquidado.

La ley 24.522 baja nuevamente a la mitad todos los porcentajes e incorpora un nuevo tope: los tres sueldos de secretario, para los casos de quiebras liquidadas y las concluidas por pago total.

b.3. los topes

La jurisprudencia se expide con criterios diferentes –y a veces encontrados- al determinar cuál es el tope inamovible, si el monto máximo que resulta de aplicar el 12% sobre el activo realizado o el tope mínimo de los tres sueldos de secretario, especialmente en los casos en que aquél arroja montos menores al tope mínimo de tres sueldos.

b.I. Monto en caso de quiebra liquidada.

La ley 24.522 establece, que al aprobarse cada estado de distribución complementaria y al finalizar la realización definitiva de bienes luego de presentado el informe final del síndico, esto es, según el art. 267:

En los casos de los incs. 3 y 4 del art. 265, la regulación de honorarios de los funcionarios y profesionales se efectúa sobre el activo realizado, no pudiendo en su totalidad ser inferior al cuatro por ciento (4 %), ni a tres (3) sueldos del secretario de primera instancia de la jurisdicción que transmita el concurso, el que sea mayor, ni superior a doce por ciento (12 %) del activo realizado.

Agrega un tercer caso, el del sobreseimiento de la quiebra por avenimiento, al disponer que:

Esta proporción se aplica en el caso del art. 265, inc. 2, calculándose prudencialmente el valor del activo hasta entonces no realizado, para adicionarlo al ya realizado, y teniendo en consideración la proporción de tareas efectivamente cumplida. (art. 267)

Además de esas tres situaciones, se adiciona una cuarta, dado que el art. 268 remite a esta norma para el supuesto de la conclusión de quiebra por pago total.

En el primer caso se toma el activo realizado en cada distribución complementaria, en el segundo, el total del activo realizado, en el tercero, se calcula adicionando al realizado el valor del activo que todavía no ha sido realizado -calculado prudencialmente-, y teniendo en consideración la proporción de tareas efectivamente cumplidas. En el último caso, no se indican pautas en forma expresa, por lo se estaría dejando a criterio del juez para que lo establezca o lo asimile al caso de la realización definitiva atendiendo lo dispuesto por el art. 228. Éste obliga al juez declarar la conclusión por pago total una vez aprobado el estado de distribución definitiva, cuando los bienes alcanzan para el pago a los acreedores y los gastos y costas de la quiebra.

Esas regulaciones deberán oscilar entre los porcentuales máximo y mínimo que fija la norma.

Existe doctrina que explica cómo aplicar el mínimo: debe ser satisfecho en el conjunto de regulaciones que corresponden al síndico y demás profesionales intervinientes, de modo que en las distribuciones complementarias no debe respetarse ese mínimo si ya ha sido satisfecho con la regulación efectuada en la oportunidad prevista por el art. 218 de la ley⁽³¹⁾, o sea, al presentar el síndico el informe final con el proyecto de distribución final incluido.

Ese mínimo se percibe aún cuando pueda consumir el activo liquidado –conforme la pauta emanada del art. 268 (inc. 2), pero debe respetar los fondos causados en la liquidación de bienes asiento de privilegios especiales y los demás gastos del concurso. Esto debe ser entendido de la manera siguiente: 1) Con relación a los privilegios especiales debe tenerse en cuenta que en su caso deberá haberse hecho reserva del art. 244 (reserva de gastos), por lo que el síndico y los demás profesionales tendrán derecho en su caso a percibir los honorarios sobre el monto de la reserva que se haya hecho en función de los que correspondan exclusivamente a diligencias sobre tales bienes; 2) los honorarios son un gasto del concurso en los términos del art. 240, por lo que si concurrieren con otros créditos comprendidos en esa categoría, se aplicará la regla de la prorrata.

Pero, qué ocurre cuando el porcentual máximo del 12% del activo realizado es inferior al tope mínimo de tres sueldos del secretario? La Cámara Nacional Comercial se expidió adoptando el máximo –12%-, teniendo en cuenta que el total del activo realizado importa la suma de \$ 3.173 -no impugnado por los recurrentes-⁽³²⁾. Si se ha dicho que la regulación queda sometida a los principios de concurrencia y proporcionalidad con los activos realizados, cuál es el monto de la porción que le toca a cada profesional en este caso?. Se ha tenido en cuenta la calidad del trabajo, la responsabilidad asumida y la especialización y experiencia del síndico actuante? De esta manera, se pone de manifiesto que no es el trabajo realizado, ni su importancia o eficacia, lo que se busca retribuir; esto es, el cuarto elemento constitutivo de la regulación no es siquiera considerado por el evaluador a la hora de justipreciar el trabajo brindado.

La explicación la da la misma Cámara, puesto que en otro fallo aclara que no puede excederse del parámetro del 12% -el cual puede ser aplicado en cualquier caso- pues la ubicación del mismo dentro de la redacción de la norma no permite otra interpretación; debiendo aplicarse éste, cuando de aplicarse los otros parámetros los emolumentos consumirían el total del activo postergando definitivamente a los acreedores⁽³³⁾.

Con ello, se puede inferir que el mayor interés está en la protección de los intereses de los acreedores del fallido, relegando a los acreedores por honorarios generados en el proceso judicial.

Por otro lado, se dejaría sentado que sólo sería de aplicación el mínimo de los tres sueldos de secretario cuando el activo liquidado resulte en alrededor de los cien mil pesos o más, puesto que el doce por ciento sobre el mismo (porcentaje máximo) representaría el equivalente de los tres sueldos (un sueldo de secretario de primera instancia en la jurisdicción Córdoba es de \$ 4.283.- a valores de hoy), para ser admitido éste como tope mínimo de regulación, de manera concreta y no meramente enunciativa.

Esta posición contraría el espíritu del legislador y la doctrina comentada, aunque un voto en disidencia explica que el legislador ha previsto que, en el supuesto de que los bienes no

alcancen para cubrir el importe de los tres sueldos más los gastos de justicia, se clausure el procedimiento por falta de activo (art. 232). Por ello, el monto destinado a las regulaciones debe ser el mayor, aunque insuma la totalidad de los fondos habidos con la realización del activo (en el caso el total del activo realizado ascendía a \$ 53.000).

La misma Cámara, en fallo posterior mantiene esta postura apoyándose en la regla del art. 271 que permite al juez dejar de lado el mínimo (de tres sueldos) y en la intención del legislador de reducir los costos de los procesos concursales⁽³⁴⁾.

No obstante ello, la Cámara de Rosario en pleno hace una interpretación ajustada a los fundamentos de la doctrina y el espíritu del legislador al establecer que en la quiebra liquidativa si los tres sueldos del secretario de primera instancia de la jurisdicción, previstos como mínimo a los fines de regular honorarios, la pauta a aplicar es la del mínimo de tres sueldos de secretario⁽³⁵⁾.

En este mismo sentido se ha pronunciado la Cámara Segunda C. C. de Córdoba al expresar que la correcta inteligencia del art. 267 de la Ley de Concursos y Quiebras impone aplicar el tope mínimo de tres sueldos de Secretario de Primera Instancia de la jurisdicción donde tramita el proceso, aún cuando el mismo supere el tope del doce por ciento del activo realizado, para regular la totalidad de los trabajos de los funcionarios y profesionales intervinientes. Más adelante agrega que, debe tomarse como base regulatoria para establecer los honorarios del Sr. Síndico el mínimo de tres sueldos, esto es la suma de doce mil ochocientos cincuenta pesos (\$ 12.850)⁽³⁶⁾. En consecuencia -ante la duda de si debe considerarse el sueldo básico o el bruto que incluye conceptos adicionales-, se establece que es el sueldo bruto el que debe tomarse a estos fines. A contrario sensu, los diferentes tribunales toman –sin ponerse de acuerdo- diferentes sueldos, algunos el básico y otros el bruto; creando de esta forma, desigualdad de trato ante la ley – infringiendo derechos constitucionales.

Además, se advierte que en ninguno de los cuatro casos se estipula la necesidad de evaluar el parámetro trabajo, que es el cuarto elemento componente de la regulación de honorarios y, a la

vez, el objeto de lo que se pretende justipreciar. El monto al que se arriba en definitiva, está en relación a la importancia y eficacia del trabajo realizado por los profesionales intervinientes? Parece ser que esta pregunta está siempre ausente a la hora de evaluarlo, atendiendo la cruda realidad demostrada a través de los diferentes fallos citados.

En síntesis, debe buscarse redacciones claras, o mejorar la técnica legislativa, de manera que se concreten los propósitos del legislador y no quede en mero enunciado cuando dice que “atendiendo a la realidad de que tales estipendios resultan insuficientes ... se fijan los montos de honorarios mínimos”.

Monto en caso de extinción o clausura.

En los casos en que concluye por cualquier causa el procedimiento de la quiebra -del inc. 5º del art. 265-, las regulaciones se calculan, según el art. 268:

1. Cuando concluya la quiebra por pago total se aplica el art. 267.
2. Cuando se clausure el procedimiento por falta de activo, o se concluya la quiebra por no existir acreedores verificados, se regulan los honorarios de los funcionarios y profesionales teniendo en consideración la labor realizada. Cuando sea necesario para una justa retribución, pueden consumir la totalidad de los fondos existentes en autos, luego de atendidos los privilegios especiales, en su caso, y demás gastos del concurso.

La primera de las hipótesis es la analizada en el punto anterior, al considerarla como quiebra liquidada, por lo que sólo queda por estudiar las contempladas en el segundo inciso del art. 268.

Cuando se clausure la quiebra por falta de activo, o se concluya la misma por inexistencia de acreedores, se regulan los honorarios de los funcionarios y profesionales teniendo en consideración la labor realizada, es decir, no se tienen en cuenta tres de los cuatro elementos componentes establecidos en este trabajo como necesarios para la regulación: la base de la regulación en función del activo (o el pasivo), los porcentuales y los topes. En este sentido, Argeri

criticó la disposición similar de la ley anterior (ley 19.551), por su falta de decisión dejando librada a la discrecionalidad judicial la regulación de honorarios en estos casos.

Pero la norma deja sentado un principio fundamental: cuando sea necesario para una justa retribución, pueden consumir la totalidad de los fondos existentes en autos. Además, fija una prelación: luego de atendidos los privilegios especiales, en su caso, y demás gastos del concurso.

Parte de la doctrina sostiene que debe tenerse en cuenta que en caso de insuficiencia de fondos cobrarán primero los acreedores con privilegio especial, sobre los bienes que son asiento del privilegio, debiendo reservarse previamente a su pago los importes correspondientes a la conservación, custodia, administración y realización de los mismos (art. 244). También deben ser atendidos los demás gastos del concurso (art. 240), atendiendo al principio de proporcionalidad si no se cubren en su totalidad los mismos, incluidos los honorarios que aquí se regulan⁽³⁷⁾.

La jurisprudencia ha establecido que cuando el procedimiento se ha clausurado por falta de activo, la cancelación de los honorarios del síndico recae sobre el acreedor peticionante del concurso⁽³⁸⁾.

No existe en la ley la exigencia al acreedor que peticiona la quiebra para que indague acerca del activo del demandado, so pena de soportar las costas; por ende, las posiciones jurisprudenciales son encontradas⁽³⁹⁾.

De esta manera, los contadores públicos, en función de la sindicatura judicial, se encuentran en muchos casos, con honorarios regulados irrisorios, cuando no, de ilusoria efectivización, no obstante de realizar con eficacia y eficiencia su trabajo técnico - profesional de alta especialización.

Continuación de la empresa

La hipótesis de la continuación de la explotación de la empresa, se encuentra contemplada en dos artículos que en materia de honorarios, disponen:

En los casos de continuación de la empresa, además de los honorarios que pueden corresponder según los artículos precedentes, se regulan en total para síndico y coadministrador, hasta el diez por ciento (10 %) del resultado neto obtenido de esa explotación, no pudiendo computarse el precio de venta de los bienes del inventario. (art. 269)

Por auto fundado puede resolverse, en los casos de continuación de la empresa:

1. El pago de una cantidad determinada al coadministrador, sin depender del resultado neto o concurriendo con éste luego de superada la suma fijada.
2. El pago por períodos de la retribución del síndico y coadministrador, según las pautas de este precepto.

El coadministrador sólo tiene derecho a honorarios de conformidad con este artículo y el precedente, sin participar del producto de los bienes. (art. 270)

En los art. 269 y 270 de la ley se establece la forma de liquidar los honorarios adicionales, por la actividad desarrollada por los funcionarios en caso de que el juez haya resuelto continuar la explotación de la empresa, hasta su liquidación en funcionamiento.

La base de cálculo está vinculada con las utilidades obtenidas en la administración de la empresa, excluyendo el valor o precio de venta de los bienes inventariados.

El porcentual es de hasta el 10% como máximo y, respecto de la ley anterior 19.551 – recuérdese que la ley 11.719 no preveía este instituto-, ha sido drásticamente reducido a la mitad. Además, corresponde en conjunto al síndico y al coadministrador designado, pero dentro de ese 10% la distribución para cada uno de ellos se hará, conforme al criterio del juzgador, con la importancia y la responsabilidad de las tareas cumplidas.

Las otras alternativas que el juez puede adoptar para la regulación de honorarios del coadministrador: pago de una suma determinada (única), o una combinación de cantidad determinada con regulación, luego de superada la suma fijada. Para ambos funcionarios, síndico y

coadministrador, puede adoptar la alternativa de pago de la retribución por períodos. Deberá fijar las pautas, al disponer la continuación de la empresa y la designación del coadministrador.

Por último se dispone que el coadministrador no participa en el producto de la realización de los bienes del fallido, lo que resulta razonable, pues este funcionario sólo colabora en la administración y conservación de la empresa y no en su liquidación.

La retribución, establecida en base a la existencia de resultados favorables obtenidos en la explotación de la empresa, puede resultar ilusoria, como ilusorio es que el profesional revierta resultados negativos en resultados netos positivos en ese período particular de cesación de pagos y profunda crisis de la empresa –dentro de una crisis generalizada del mercado-. En esas circunstancias la regulación quedará sometida a la discrecionalidad del juez. Pero, bajo este supuesto de resultados negativos, el juez no puede dejar de determinar el monto de la retribución, pues los funcionarios no pueden asumir los riesgos de la explotación, no son “socios” de los titulares de la empresa, ni son donantes de su trabajo. Es más, en virtud de normas de orden superior, el trabajo no se presume gratuito –conf. arts. 1627 y 1628 C.C.- y la constitución nacional protege el derecho a la remuneración y el derecho de propiedad de la misma.

Según Vítolo, si no existiesen utilidades, la regulación queda sometida al criterio judicial quien deberá ponderar la duración de la gestión, las causas de su resultado negativo, la realización o no de la empresa en marcha, la rentabilidad teórica de los bienes administrados, etc.; pero, cierta doctrina sostiene que, no puede ser la rentabilidad teórica de los bienes administrados una de las pautas para su determinación, pues en una situación de crisis como es la quiebra, esta pauta sería en la mayoría de los casos más que teórica, irreal⁽⁴⁰⁾.

c. Monto en los incidentes

El art. 287, establece:

En los procesos de revisión de verificaciones de créditos y en los de verificación tardía, se regularán honorarios de acuerdo a lo previsto para los incidentes en las leyes arancelarias locales, tomándose como monto del proceso principal el del propio crédito insinuado y verificado.

Si bien, los incidentes en la ley concursal constituyen verdaderos procesos de conocimiento pleno de trámite abreviado, para la regulación de honorarios por las tareas desplegadas en ellos, se remite a leyes arancelarias locales; pero muchas veces los tribunales no aplican las pautas de regulación de este tipo de procedimientos, sino que lo asimilan a los trámites incidentales –que poco tienen que ver con los llamados *incidentes* en la ley concursal-. En consecuencia, no puede decirse que la remisión dispuesta sea una valiosa solución para las controversias doctrinarias y jurisprudenciales existentes sobre el tema.

Los porcentuales establecidos en el ámbito nacional, conforme la ley 21.839 (aranceles de abogados de la Capital Federal) se hará entre el 2% y el 20% de lo que corresponde al proceso principal, no pudiendo el honorario, ser inferior a la suma de cincuenta pesos (\$ 50.-) (art. 33).

En Córdoba, la ley provincial 7626 (aranceles para profesionales en ciencias económicas) establece que para los incidentes de verificación tardía los honorarios del síndico serán del 2% al 5% del monto que se pretende verificar (art. 30). En cambio, para los abogados, la ley 8226 prevé que en el incidente de revisión, se aplica la escala del art. 34, sobre el monto del crédito (art. 61, inc. 4). En reciente fallo, la Cámara 2da. C.C. de Córdoba, ordenó efectuar una nueva regulación para todos los profesionales [incluso el síndico y su asesora letrada] tomando en cuenta la base económica del monto del incidente con más tasa pasiva promedio del B.C.R.A. y 0,5% nominal mensual de intereses a partir de la fecha de iniciación del presente incidente, lo que arroja una suma de pesos un millón ... La regulación de todos los profesionales mencionados, deberá realizarse tomando el cien por

cien [como en un proceso de conocimiento pleno] del art. 34 de la ley Arancelaria conforme lo disponen los arts. 287 L.C.Q. y 61 inc. 4º Ley 8.226⁽⁴¹⁾.

El art. 34 (ley 8.226) establece los honorarios de los abogados serán fijados en un porcentaje máximo del 30% de la base regulatoria y un mínimo que resulte de aplicar la escala con tramos ascendentes (desde hasta 5 U.E. y hasta más de 100 U.E.) y porcentajes descendentes (del 15% al 5%).

En consecuencia, por igual trabajo, los profesionales tendrán diferentes bases, porcentuales, topes y demás pautas de regulación como leyes arancelarias locales existan. Se advierte como imperioso buscar la compatibilización y armonización de las legislaciones arancelarias con la ley de fondo, de manera que aseguren una retribución acorde con la mayor responsabilidad y especialización exigida a la sindicatura concursal. En definitiva deben garantizar los principios constitucionales de igualdad ante la ley y de igual remuneración por igual tarea desempeñada por los síndicos dentro del ámbito -y en cualquier punto- de nuestro país.

Reducción de la reducción

Refiriéndose a las regulaciones generales en los concursos preventivos y quiebras, el art. 271, establece:

Para el cálculo de las regulaciones previstas en esta sección no se aplican las disposiciones de leyes locales. Los jueces deberán regular honorarios sin atender a los mínimos fijados en esta ley, cuando la naturaleza, alcance, calidad o resultado de la labor profesional o el valor de los bienes que se consideren indicares que la aplicación lisa y llana de aquéllos conduce a una desproporción entre la importancia del trabajo realizado y la retribución resultante. En este caso, el pronunciamiento judicial deberá contener fundamento explícito de las razones que justifican esa decisión, bajo pena de nulidad.

Coincidiendo con Dasso, el agregado que efectúa la ley –respecto del 294, L.C.- consagra una subyacente intencionalidad común a toda la ley, tal como se advierte en el análisis efectuado a lo largo de este trabajo: la preocupación por la demasía de las regulaciones de honorarios. Por ello se reducen las bases de cómputo, se crean nuevos topes máximos; pero aún así, la obsesión del legislador se focaliza en el eventual exceso retributivo.

El caso que debió haber contemplado el legislador es la de la forma en que se pagarán los honorarios (mínimos o máximos) toda vez que no exista activo, hipótesis ésta más frecuente que aquellas otras en las que se adviertan excesos de tal magnitud para mantener la normativa anterior⁽⁴²⁾.

NOTAS

- ¹ Exposición de motivos Ley 11.719, del 27/9/1933, redactada por el Prof. Dr. Ramón Castillo, y constituye la tercera reforma del Cód de Com. del 1859 al incorporarse en su Título Cuarto.
- ² Decreto-Ley 16.638 B.O. 26/12/57. En los arts. 101 y 102 de la Ley 11.719 se fijan las bases de regulaciones y las escalas en los juicios de quiebra e incidentes, y en el juicio de concordato preventivo, respectivamente. Asimismo, el art. 100 dicta normas generales para las regulaciones.
- ³ Sancionada el 4/4/1972. "Concursos" Ed. Depalma, 1984.
- ⁴ Publicada en Boletín Oficial de la Provincia el 7/1/1988. Se reserva para sí la regulación de honorarios en situaciones no previstas por la ley de fondo, al contemplar expresamente las mismas.
- ⁵ CAMAÑO, R. "Incidentes en la ley 24.522: Generadores de desigualdades inconstitucionales?", Jornadas de Derecho Concursal Mendoza 2000 .
- ⁶ Promulgada el 7/8/1995 y vigente desde el 15/8/1995.
- ⁷ DASSO, A. A. "Quiebras. Concurso preventivo y cramdown", Ed. Ad-Hoc. Tomo II, pág. 275.
- ⁸ C.N.COM. – SALA A – 30/12/98, SCHOELLER CABELMA S.A. s/ CONC. L.L. "J." T. 1999–C, pág. 548.
- ⁹ Nota a fallo, por Adolfo A. N. Rouillón "Aspectos de la Regulación de honorarios en un concurso preventivo proveniente de quiebra convertida y terminado por salvataje de terceros", punto V. L.L. T. 1999–C, pág. 551.
- ¹⁰ DASSO, A.A. "Quiebras. Concurso preventivo y cramdown", Ed. Ad-Hoc. Tomo II, pág. 275.
- C.N.COM. - SALA E - 17/11/97, COMPAÑÍA SAN PABLO DE FABRICACIÓN DE AZUCAR S.A. L.L., "J.A." T. 1998 – D, pág. 924.
- ¹¹ C.N.COM., SALA B, 18/12/97, CEMENTERIO PARQUE JARDÍN DEL SOL S.A. L.L., T. 1998–F, pág. 899.
- ¹² C.N.COM., SALA A, 30/12/98, SCHOELLER CABELMA S.A. s/ Conc. L.L., T. 1999–C, pág. 549.
- ¹³ *No corresponde la fijación de honorarios a favor del letrado de la sindicatura cuando las cuestiones debatidas en el expediente no exceden la competencia de aquélla.* C.N.COM., SALA E, 24/6/97, GRANDES JUGUETERÍAS GÉMINIS. L.L. "J.A.", T. 1998–F, pág. 902.
- ¹⁴ En el actual régimen previsto por la ley 24.522, el criterio de la excepcionalidad del honorario [del letrado patrocinante de la sindicatura] ha sido reemplazado por el de la inadmisibilidad de ese rubro en tal carácter. En el caso la normativa aplicable era la Ley 19.551, no obstante, se revocó la decisión del juez a quo que en la homologación del acuerdo había puesto a cargo de la concordataria dichos honorarios. C.COM., 2/12/96. Ficha N° 25.725. ALOISE NICOLÁS s/ CONCURSO. Art. 31, párr. 1 y 2, y art. 59, párr. 1 y 6. Barbieri "Procesos concursales", Ed. Universidad, pág. 521.
- ¹⁵ En el actual régimen previsto por la ley 24.522, el criterio de la excepcionalidad del honorario [del letrado patrocinante de la sindicatura] ha sido reemplazado por el de la inadmisibilidad de ese rubro en tal carácter. En el caso la normativa aplicable era la Ley 19.551, no obstante, se revocó la decisión del juez a quo que en la homologación del acuerdo había puesto a cargo de la concordataria dichos honorarios. C.COM., 2/12/96. Ficha N° 25.725. ALOISE NICOLÁS s/ CONCURSO.
- ¹⁶ C.N.COM. – SALA B – 6/3/97, MERLO, ADOLFO s/ CONCURSO PREVENTIVO. Errepar, "C. y Q.", pág. 131.012.
- ¹⁷ C.2da. C.C. CÓRDOBA, 16/2/83 LL – 1984 – pág. 330.
- ¹⁸ C.N.COM. – SALA D – 19/5/93, NUEVO BANCO SANTURCE S.A. s/ QUIEBRA s/ INC. DE APELACIÓN DE HONORARIOS. Errepar, "C. y Q.", pág. 131.010.
- ¹⁹ C.N.COM., SALA B, 18/12/97. CEMENTERIO PARQUE JARDÍN DEL SOL S.A. L.L., T. 1998–F, pág. 899.
- ²⁰ C.S.J., 19/8/93. INDUSTRIAS ELECTRÓNICAS RADIO SERRA S.A. S/ QUIEBRA-INCIDENTE DE VERIFICACIÓN POR FISCO NACIONAL. I.J., Docum. N° 92858.
- ²¹ T.S.J., SALA C.C. CÓRDOBA, 18/4/00, ALBA CIA. ARG. DE SEG. S.A. – VERIFICACIÓN TARDÍA EN SANDRÍN S.A. – QUIEBRA PROPIA- RECURSO DE CASACIÓN. Además, deja sentado: posponer la fijación de los emolumentos del funcionario de la quiebra, para la oportunidad prevista en el art. 288 de la ley 19.551, perjudica a la masa que debe soportar los pagos que debieran estar a cargo del condenado en costas, y al propio tiempo beneficia sin causa a este segundo.
- ²² C.C.C. Concepción del Uruguay, 14/2/80 ERREPAR – DSE N° 126, mayo/98, pág. 1064.
- ²³ MOSSO, G., "El cramdown y otras novedades concursales". Ed. Rubinzal – Culzoni, 1998, pág. 305.
- ²⁴ C.N.COM., SALA E, 9/10/98, LA GANGA S.A. L.L., T. 1999, pág. 229.
- ²⁵ JEWKES, J., dice: Con más de sesenta años, las escalas fijadas para remunerar a síndicos judiciales han ido bajando paulatinamente hasta llegar a límites insostenibles. "El Notificador N° 69", pág. 5899.
- ²⁶ RIVERA, ROITMAN, VÍTOLO, ob. cit., pág. 408.
- ²⁷ C.N.COM., SALA E, 4/12/95, EXPANDIT S.H. de Irma Estella Barcelo y Jorge Alberto Tratenbrot s/ concurso PJ – F. 23606.
- ²⁸ C.N.COM., SALA E, 9/10/96, URSI, JUAN CARLOS S/CONCURSO PREVENTIVO. "C. y Q."- II. Errepar pág. 131.012.
- ²⁹ C.C.C. ROSARIO, SALA III, 30/4/96. SAVARINO, RUBÉN Y OTRA. J.A., 18/11/98, pág. 95.
- ³⁰ JEWKES, J., dice: Hasta ahora, quizás las modificaciones anteriores se soportaron no con buena cara, pero la incorporada por la ley 24.522 ya resulta infundada e imposible de tolerar. Ob. Cit.
- ³¹ RIVERA, ROITMAN, VÍTOLO. Concursos y Quiebras Ley 24.522. Ed. Rubinzal-Culzoni, 1995.
- ³² C.N.COM., SALA E, 7/12/95. FRANK CARLOS S/ QUIEBRA. "C. y Q."- II. Errepar pág. 131.011.
- ³³ C.N.COM., SALA E, 9/12/96. CORRIERI DE FRENCH, NORMA S/QUIEBRA. "C. y Q." II. Errepar pág. 131.012.

- ³⁴ C.N.COM., SALA C, 16/6/98. ENRIQUE DE ACHAVAL S.A. S/QUIEBRA. “C. y Q.” II. Errepar pág. 131.013.
- ³⁵ CAPEL. CC DE ROSARIO (EN PLENO), 5/8/98, ACUERDO N° 85. “C. y Q.” II. Errepar pág. 131.014.
- ³⁶ C.2da.C.C.CBA., 27/10/99, FRYDMAN HERMANOS S.A. – CONCURSO PREVENTIVO – HOY QUIEBRA-. S.J., T. 82 – 2000 – A, pág. 278.
- ³⁷ GRISPO, J.D., cit. por GARCÍA MARTÍNEZ, R. en D.S. N° 126, Mayo/98, pág. 1065.
- ³⁸ C.APEL. C.C. DE SAN ISIDRO, 11/4/97, GASPARINI, JORGE SIXTO S/CONCURSO CIVIL. “C. y Q.” II. Errepar pág. 105.013.
- ³⁹ C.N.COM., SALA B, 25/8/98. SEIBEL, ALBERTO RICARDO S/QUIEBRA. “C. y Q.” II. Errepar pág. 131.014.
- ⁴⁰ GARCÍA MARTÍNEZ, R. DS N° 126, Mayo/98, pág. 1066.
- ⁴¹ C.2da.C.C. CORDOBA, 16/5/00, Sent. N° 54. BANCO SOCIAL DE CORDOBA – RECURSO DE REVISIÓN EN AUTOS: PALMAR S.A. – CONCURSO PREVENTIVO.
- ⁴² DASSO, A.A., ob. cit., pág. 663.

CONCLUSIONES

Se prevé la necesidad urgente de una reestructuración de las normas contenidas en la ley 24.522 en materia de regulación de honorarios profesionales que se encuentran dispersas y en forma desordenada, y en especial, las de la *Sección II. Regulación de honorarios* como las referidas a regulación en los *Incidentes*, a los fines de resolver las injusticias y las desigualdades inconstitucionales creadas y las que aún no han podido ser resueltas en perjuicio de los contadores públicos en ejercicio de la sindicatura concursal.

También corresponde una profunda revisión de las leyes arancelarias locales aplicables, en especial la ley de aranceles para los profesionales en ciencias económicas, con el fin de reconstruir un conjunto armónico y articulado de leyes o normas remuneratorias del trabajo de los contadores en su actuación como síndico concursal.

Pero, las políticas desreguladoras y flexibilizadoras de los gobiernos, los fallos plenarios, sentencias y resoluciones judiciales injustas y contradictorias, hacen más dificultoso el camino para

arribar a un *armónico y equitativo Derecho Remuneratorio*.

Ello hace imperioso, a contrario sensu, proponer otras vías para arribar a ese propósito, como sería la propuesta de modificación al régimen regulatorio general, preservando su supremacía, con normas claras, coherentes y ordenadas en la propia ley de concursos y quiebras, mediante la participación y el compromiso de los actores principales de estos procesos, y teniendo como meta final la construcción de un incuestionable *Derecho Remuneratorio del Síndico Concursal*.

“EL NUEVO PERFIL PROFESIONAL”

AREA: POLITICA PROFESIONAL

TEMA: JOVENES PROFESIONALES: Su Inserción Laboral

AUTORES:

Lic. Erica Elizabeth Arias

M.P. : 13-0354-2 CPCE CBA

Chile 10 – Villa Carlos Paz – Cordoba

T.E. Profesional: 03541-424963

Cra Carina Patricia Bordolini

M.P.: 10-9640-2 CPCE CBA

Magallanes 45 – Villa Carlos Paz - Cordoba

T.E. Profesional: 03541-424963

**13 CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN
CIENCIAS ECONOMICAS
25, 26, 27 y 28 de Octubre de 2000
BARILOCHE – RIO NEGRO – ARGENTINA**

“EL NUEVO PERFIL PROFESIONAL”

AREA: POLITICA PROFESIONAL

**TEMA: JOVENES PROFESIONALES: Su Inserción
Laboral**

**13 CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN
CIENCIAS ECONOMICAS**

**25, 26, 27 y 28 de Octubre de 2000
BARILOCHE – RIO NEGRO – ARGENTINA**

SUMARIO:

EL NUEVO PERFIL PROFESIONAL	1
APTITUD O ACTITUD?	1
HACIA UN NUEVO CONCEPTO DE EMPLEO	3
EN LA BUSQUEDA DEL PERFIL PROPIO	4
NOTAS BIBLIOGRAFICAS	6

EL NUEVO PERFIL PROFESIONAL

El desempleo en nuestro país como en la economía global se ha convertido en uno de los grandes paradigmas que el Siglo XX dejó planteado en la puerta del nuevo milenio.

Esta situación afecta a todos los sectores de la sociedad, siendo los más castigados aquéllos que no respondieron rápidamente a las nuevas reglas de juego impuestas por el mercado laboral. Día a día, los requisitos indispensables para acceder a un empleo se adicionan a los tradicionalmente solicitados tales como título universitario o experiencia adquirida.

El entorno dinámico, competitivo y cambiante de hoy nos exige además, ***el desarrollo de cualidades personales*** indispensables para hacer frente a las variadas situaciones que un puesto de trabajo demanda.

Esta faz del profesional en Ciencias Económicas que prevalecerá en los tiempos inmediatos será el objeto de análisis de esta ponencia.

APTITUD O ACTITUD?

Según un estudio publicado en el Suplemento Económico del diario Clarín, la Licenciada Claudia Messing ¹ asevera que,..."***la mayoría de los jóvenes argentinos no pueden acceder a empleos en empresas por una cuestión de personalidad, no por falta de experiencia, formación o nivel técnico.***" De acuerdo a una investigación realizada entre 60

profesionales y estudiantes avanzados entre 23 y 28 años, que ya habían sido preseleccionados por sus capacidades técnicas entre más de 900 currículums en el área de

1

marketing y sistemas, sólo el 2% pudieron demostrar que poseían una **verdadera actitud de aprendizaje** y una **posición activa** frente a las dificultades.

Actualmente cuando se define un perfil profesional, los requerimientos no se limitan al título de grado, conocimientos de herramientas informáticas e idiomas y nivel de experiencia; sino también a: **Aptitud de Liderazgo, Disposición para trabajar en equipo, Habilidad para las Relaciones Interpersonales, Posibilidad de Integración a un entorno dinámico de altísima eficiencia-calidad, Capacidad para liderar equipos y proyectos de complejidad, Verdadera vocación, Personalidad afirmada y proactiva, Visión global e integradora, Capacidad de adaptación a los cambios, Estilo de Conducción que tienda a optimizar resultados de equipo, Fuerte vocación de servicio, Flexibilidad para establecer acuerdos, Iniciativa – Dinamismo, Capacidad de propuesta y Negociación, Visión de negocio, Eficiencia en la toma de decisiones y Creatividad.**

Similares fueron las conclusiones a las que arribaron jóvenes profesionales del C.P.C.E. de Córdoba en un trabajo de investigación realizado². Analizando un universo de 871 avisos clasificados publicados en los días domingo en dos matutinos de la Capital Federal y uno de Córdoba entre los meses de Abril de 1999 y Agosto de 1999, se destacaban las siguientes cualidades requeridas: **flexibilidad**, el 22%; **capacidad para trabajar en equipo**, el 15%, **espíritu emprendedor y manejo de relaciones interpersonales** el 13%. Otras aptitudes frecuentemente solicitadas fueron: **capacidad de liderazgo, creatividad, proactividad, aptitud de negociación, autonomía de gestión, deseos de crecimiento y capacidad de aprendizaje.**

Virginia Escardó ³ es más categórica al afirmar que los empleados deben desarrollar cuatro habilidades para sobrevivir en su trabajo o para poder llegar a ser protagonistas:

“Sentido de Urgencia, Toma de Riesgos, Responsabilidad y Visión.”

Esto significa que al momento de analizar un aspirante a cubrir un puesto se evaluará en un plano de igualdad tanto sus **aptitudes** como sus **actitudes**.

La Lic. Messing ⁴ se pregunta...”***existen estos atributos en el mercado laboral?, en escasísima cantidad. La mayoría de estas capacidades, tan necesarias como difíciles de hallar, son cualidades personales que no se adquieren en ámbitos académicos ni laborales, sino dentro de las familias a partir del reconocimiento de las diferencias y la incorporación de los límites”...***

HACIA UN NUEVO CONCEPTO DE “EMPLEO”

Si los antiguos preceptos del empleo estructuran nuestra vida laboral, las afirmaciones de Jeremy Rifkin ⁵ acerca de un futuro no tan lejano parecerían apocalípticas:

“Cientos de millones de trabajadores quedarán permanentemente ociosos por el efecto producido por las fuerzas derivadas de la globalización y la automatización”...

Sin embargo, transitando los primeros pasos en el año 2000 somos testigos y protagonistas de los cambios revolucionarios de la concepción del empleo y consecuentemente la manera de acceder a él, valorándolo como cualquier otro bien escaso.

Este cambio vertiginoso y conceptual del empleo, demanda no sólo la optimización de nuestras aptitudes mediante una capacitación continua, sino un cambio de actitudes para enfrentar esta nueva realidad.

3

La Lic. Cristina Mejías ⁶ incorpora un nuevo concepto, el de **EMPLEABILIDAD** definiéndola como: ...*”el grado en que nuestras aptitudes, habilidades, formación y entrenamiento están sintonizados con las necesidades del mercado laboral”...*

La identificación de nuestras aptitudes y habilidades beneficiarán la determinación del **perfil laboral**. Mejías afirma una vez más que: ...*”Atrás quedó el culto a la seguridad y a la estabilidad. Cada vez es más necesario prepararnos para asumir riesgos que puedan llevarnos a obtener mejores compensaciones. **Todo esto se fundamenta en un cambio de mentalidad que debe operarse dentro de nosotros mismos”...***

EN LA BUSQUEDA DEL PERFIL PROPIO

Los requerimientos cualitativos que hoy se demandan pueden apabullar no sólo a los jóvenes profesionales sino a aquél que decida darle un vuelco a su carrera explorando nuevas oportunidades.

La mayoría de ellas apuntan a incentivar el desarrollo de un espíritu emprendedor y liberado de temores a cambios vertiginosos.

Agregarle valor a nuestra EMPLAABILIDAD dependerá del grado de desarrollo de aquellas actitudes que identifiquemos como fortalezas y potencialidades de nuestra personalidad y de una capacitación profesional continua.

Aún cuando debemos superar cotidianamente numerosos obstáculos en nuestra vida profesional, no debemos olvidarnos que nos desarrollamos como personas a través de ella, dándole un sentido pleno si es ejercida con vocación de servicio.

4

La realización personal a través de nuestra profesión tal vez pueda lograr hacernos sentir lo que León Gieco describió en su disco “Desenchufado”:

***Trabajar en este disco acústico de viejas canciones
me trajo un regalo inesperado:
el recuerdo que sentí al componerlas,
el indescriptible estado de ansia de inspiración,
la felicidad cuando la canción va tomando forma,
el éxtasis cuando pasa de mí a la gente,
la gente que sostiene mis sueños,
la gente que no debiera abandonar sus propios sueños”.***

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

¹ “Jóvenes y el Trabajo” Licenciada Claudia Messing. Licenciada en Psicología de la UBA y consultora.
Suplemento Económico Diario Clarín 06/02/2000.

² “Desafío Laboral del Joven Profesional: Situación Actual y Perspectivas” Mención Especial en Premio Jóvenes Profesionales Matriculados 1999 – Consejo Profesional en Ciencias Económicas de Córdoba.

³ Virginia Escardó, Directora de Recursos Humanos de Ericsson, empresa de telecomunicaciones.
Suplemento Económico Diario Clarín 23/04/2000.

⁴ “Perfiles faltos de actitud” Licenciada Claudia Messing.
Suplemento Económico Diario Clarín 19/03/2000.

⁵ Rifkin J., “El Fin del Trabajo” Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: en nacimiento de una nueva era. Página 334

⁶ Lic. Cristina Mejías “El impacto de la empleabilidad en el año 2000”
Revista La Gaceta – CPCE Córdoba, Año 14, N 60, Marzo y Abril de 2000, Página 6.

LA INSEGURIDAD JURIDICA A TRAVES DE LOS DECRETOS DE REGULARIZACION TRIBUTARIA – Propuesta concreta para la solución del problema-

- R E S U M E N -

Las crecientes necesidades económicas del Estado Nacional han traído como lamentable consecuencia un ***debilitamiento del principio de legalidad*** que en ciertas ocasiones concluye en al atalaya de su directo ***quiebre***. Esta circunstancia, profusamente denunciada desde la doctrina más encumbrada, genera un verdadero ***estado de inseguridad jurídica***, en virtud del cual no resulta posible prever, entre otros vitales aspectos, las consecuencias que por Derecho corresponden a las complejas decisiones cuya resolución no es posible dilatar hacia el futuro.

En tal contexto, la situación denunciada se vislumbra como patética en todos aquellos ámbitos que se relacionan, dicta o indirectamente, con la *caja del Estado*, donde el rubro inherente a la *recaudación tributaria* aparece como esencial. Vinculado con ella, la profusa legislación que en materia de regímenes de regularización ha sido dictada por el Poder Ejecutivo, ha contribuido para agudizar esta penosa situación.

Es así que el presente trabajo trasunta el propósito de discernir sobre la **verdadera naturaleza de estos sistemas de *perdón tributario***, ingresando a renglón seguido en un pormenorizado examen del instituto que indudablemente corresponde aplicar, cual es el de las ***Leyes de amnistía*** - conforme lo previsto en el art. 75, inciso 20, de la Constitución Nacional -.

En tal orden de ideas no se escatima el examen de las actuales facultades invocadas desde el Poder Ejecutivo para intentar *justificar legalmente* lo que evidentemente es *injustificable*: su absoluta ausencia de atribuciones para legislar en la materia. Se formula un pormenorizado análisis de los artículos 99, incisos 1ero y 5to, de la Carta Magna; al igual que del actual artículo 113 de la Ley de Procedimientos Tributarios 11.683 (T.O. vigente).

Tampoco se deja de traer a colación numerosa y valiosa jurisprudencia con el propósito de enfatizar la doctrina coherente y pacífica existente en materia de los *efectos de las leyes de amnistía* (constitucionalmente dictadas por el Congreso de la Nación), frente a la situación exactamente

contraria con relación a los decretos *de condonación de sanciones e infracciones tributarias*. Finalmente, se desarrolla como situación hipotética la emisión de una *ley de gracia* con respeto del orden institucional imperante en la República, adentrándose en las diferentes aristas involucradas en esta problemática: facultades para su emisión concreta en materia de delitos tributarios, posibles planteos de agravios por parte de quienes cumplieron en forma previa las sanciones amnistiadas, aplicación de la ley, el instituto de la *ley penal más benigna* frente a este tipo de normas, requisitos que deben satisfacerse, consecuencias derivadas de su vigencia como causal de extinción de delitos tributarios, etc.

Se concluye con la necesidad de un brusco cambio de rumbo desde los Poderes Públicos en sus tres manifestaciones (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), para no continuar malogrando la credibilidad de los actos del Estado y de ese modo mejorar la disposición de la comunidad para con su compromiso de cumplir con las cargas públicas.

LA INSEGURIDAD JURIDICA A TRAVES DE LOS DECRETOS DE REGULARIZACION

TRIBUTARIA

– propuesta concreta para la solución del problema-

I- Introducción

Contextos para nada poco repetitivos en la República como el que recientemente ocupó la atención del administrado, restablecen la necesidad de someter a tratamiento jurídico la problemática emergente de los denominados regímenes de moratoria. En forma previa a este ensayo y hace ya algunos años nos ocupamos del problema que hoy nuevamente convoca particular interés. Nos referimos a una publicación que lograra especial repercusión en la cual continuamos el desarrollo axiológico que inaugurara el célebre maestro cordobés, Profesor Daniel Pablo Carrera ⁽¹⁾, a través de cuyo desarrollo pretendimos reflexionar acerca de los efectos de estos sistemas recordados como verdaderos “puentes de plata” en orden a conductas penalmente reprochables, sobre todo en la órbita de la ley penal tributaria y previsional. Pues bien, la vigencia del decreto 93/00, sumada a la profusa *legislación* accesoria y complementaria que le sucedieron (como tal denominada simplemente a estos fines introductorios, pero no en formal sentido estricto) encienden nuevamente una polémica que, como al final procuraremos demostrar, convergen en lo que algunos especialistas han denominado como una verdadera “emboscada fiscal”⁽²⁾.

Desde ya advertimos que no se limitará el desarrollo propuesto a los aspectos relacionados exclusivamente al aludido decreto, sino que, muy por el contrario, pretendemos arribar a conclusiones válidas a prácticamente todos los regímenes de regularización que le han precedido y – seguramente- a los numerosos que le sucederán.

II – Oportunidad del desarrollo científico aquí propuesto

Sin temor a poner en tela de juicio ninguna de las reflexiones que anteceden, nos permitimos seguidamente fundamentar la oportunidad del desarrollo aquí propuesto. Nada mejor para justificarlo que – precisamente- los interrogantes que incluso se exponen desde la doctrina especializada, la que, además, no coincide sobre

el punto culmine y final: sus conclusiones. A esto debe adicionarse la poca sensatez por parte de la Administración que en nada contribuye para desentrañar los pertinentes aspectos conflictivos. A guisa de ejemplo y en relación directa con esta temática, subrayamos la incoherencia que se desprende de la enorme variedad de normas dictadas con motivo del Decreto 93/00, las que incluso resultan contradictorias entre sí, sembrando un importante campo de dudas en los administrados acerca de las posibilidades de acogerse a sus beneficios cuando medie denuncia penal y, por cierto, sobre el alcance liberatorio en el ámbito de este tipo de delitos.

Con relación concreta al decreto 93/00, pero preanunciando que esta misma situación se ha patentizado con anteriores regímenes de regularización tributaria, citamos contundentes ejemplos:

- **Posiciones encontradas desde la doctrina especializada.**

Prominente doctrina señala que *“En efecto, el régimen en cuestión no ha dejado muy en claro una de las posibles consecuencias más importantes del acogimiento a la moratoria, esto es, si los contribuyentes que responden a la invitación del Estado podrán ser sometidos o no a la **denuncia prevista por la Ley Penal Tributaria**”, luego agregando “...pero el problema con el que nos encontramos es que en estas circunstancias, en ciertos casos el juez administrativo de turno decidió igualmente **promover la respectiva denuncia penal**”, bregando finalmente por el dictado de “...normas idóneas para solucionar este problema”, ya que “La seguridad jurídica requiere de normas claras para evitar encerronas fiscales”³.*

No se hizo esperar la respuesta de otros especialistas, quienes dieron a conocer su posición, la que, a la postre, pretende desligar de cualquier preocupación en torno a las apreciaciones expuestas desde la postura antes explicada. El título de la nota a que haremos seguidamente referencia nos evitará agregar mayores comentarios: **“La adhesión a la moratoria bloquea toda acción penal”**⁽⁴⁾.

No impulsa este trabajo el realizar críticas sobre las manifestaciones provenientes de tan destacado doctrina nacional. Simplemente las trajimos a colación con la exclusiva finalidad de remarcar la existencia de criterios contrapuestos, sobre un tema de tan vital relevancia.

- **La incoherencia desde la Administración Federal de Ingresos Públicos**

Para no introducir variantes sobre una actitud a la que estamos tristemente acostumbrados, la incoherencia de la AFIP aquí también se hizo manifiesta, ya que mientras el Decreto 93/00 estableció que quiénes se encontraban excluidos de sus beneficios *liberatorios*, indicando dentro de los mismos a los querellados o denunciados penalmente con fundamento en la ley penal tributaria, la A.F.I.P. mediante “nota aclaratoria” número incorporada como tal por la R.G. 793, reglamentaria del decreto aludido, explicó que la exclusión respecto de estos individuos opera “siempre que se les haya dictado la prisión preventiva o, en su caso, exista auto de procesamiento vigente a la fecha de interposición de la solicitud”. Como si esto no fuera ya suficiente, el P.E. dio a conocer al Decreto 411/00, mediante el cual “aclara” que **los sujetos comprendidos en alguna de las situaciones previstas en los artículos 3 y 4 del Decreto 93, “quedan excluidos de la totalidad de los beneficios previstos en dicha norma”**.

Claro que en el medio, esta vez de la mano de una “instrucción general”, la número 4/00, las autoridades fiscales imperativamente ordenan: “En consonancia con lo actuado por el Organismo en otras oportunidades análogas, se instruye a todas las áreas operativas lo siguiente: No formularán denuncia penal o promoverán querrela por conductas relacionadas con las Leyes 23.771 y 24.769, a aquellos contribuyentes o responsables que se hubieran acogido o se acojan a los beneficios del Régimen de Consolidación de Tributos y recursos de la Seguridad Social, establecido por el Decreto 93/00 y su modificatorio, en la medida en que las conductas reprochables penalmente estén referidas a incumplimientos regularizados en virtud de un acogimiento espontáneo a dicho régimen”.

Pero ya explicamos que la denunciada situación no se limita al último de los decretos emitidos desde la Administración Federal al momento en que se escriben estas líneas. La confusión también cundió con los numerosos de idéntica ó al menos muy semejante especie que le precedieron. Verbigracia, con la finalidad de citar los más relevantes y con el ánimo – no disimulado- de poner especial énfasis en los aspectos que aquí nos interesan, detallamos a continuación la larga nómina de decretos que, además de conceder amplias facilidades de pago para obligaciones vencidas, condonaron intereses, multas y “cualquier otra sanción que pudiera corresponder”: Decretos 1640/90, 292/91, 2413/91, 631/92, 932/93, 271/95, 272/95, 316/95, 493/95 y 935/97. En general estos dispositivos *ilegales* habilitaron al goce de sus beneficios, incluso en aquellos

casos en que existía denuncia penal o querrela iniciada por la D.G.I., y además, el penúltimo de los decretos señalados, el 493/95, se permitió establecer la condonación de sanciones pese que las mismas pudiesen haberse encontrado firmes. Comentario particularizado merece ser dispensado al Decreto 935/97, que también previó la condonación de intereses y la exención de sanciones, ya que en el momento de su emisión el Congreso ya había dictado la ley 24.587 (B.O.: 22/11/95), cuyo artículo 7mo incorporó al art. 113 de la ley de procedimientos tributarios una modificación en función de la cual en ningún caso se permitiría al Poder Ejecutivo Nacional ejercer las atribuciones allí previstas. Esta renuncia se inspiró en que la D.G.I. anunció al Decreto 493/95 – ¡ cuándo no! - como la *última moratoria*, lo que sólo sería posible si se eliminaba esta importante prerrogativa a favor del Ejecutivo . Pero su vida fue sumamente breve, ya que a través del artículo 3ero del Decreto (del Poder Ejecutivo) 938/97, en también lata violación al olvidado principio de legalidad, se derogó el anteúltimo párrafo del art. 113 de la ley procedimental que excluía las facultades en tal sentido. No vale la pena ni siquiera entrar a analizar la gravedad institucional que emerge de la situación descripta, ya que el problema fue objeto de profusa difusión por parte de doctenarios de destacada y reconocida actuación⁽⁵⁾.

- La posición expuesta desde las organizaciones profesionales

Los problemas explicados revisten tanta preocupación para nuestra profesión, que las organizaciones que nos nuclean han asumido una posición sumamente activa y digna – contemplando el contenido de los reclamos- del mayor elogio. V.G., hemos tomado conocimiento de una formal presentación efectuada al Sr. Jefe de Gabinetes de Ministros del P.E.N., a través de la cual se señala que “Como se ha publicitado ampliamente a través de diversos medios, son importantes las expectativas en términos de recaudación a producir por el régimen de excepción, además del efecto accesorio de reducción sustancial de casos contenciosos actualmente en trámite administrativo o judicial y ordenamiento de la cartera de contribuyentes en mora. No obstante, es nuestro deber advertir que el éxito no será el esperado si no se contempla con toda precisión la procedencia de la exención de las sanciones previstas en la Ley Penal Tributaria 24.769 (y su anterior 23.771) para aquellos contribuyentes y responsables que no habiendo sido objeto de denuncia penal o querrela por parte de la AFIP, regularicen sus deudas en los términos y

condiciones previstos en el Decreto 93/00. En efecto, el artículo 5° del Decreto 93 establece la exención de multas y “demás sanciones” que no se encuentren firmes al 27-01-2000. Por su parte, el artículo 6° de la RG (AFIP) 793 que reglamenta esa norma se refiere a la exención de multas, clausuras y “demás sanciones” sin agregar aclaración alguna ni tampoco acotar los beneficios a las sanciones previstas en la Ley 11.683 de P. T. Como se advertirá, **en razón de la vaguedad del texto de las normas señaladas, no resulta claro si corresponde considerar dentro del concepto “demás sanciones” a las penas previstas en las leyes 23.771 y 24.769.** Este aspecto es de fundamental importancia pues, ante la duda, serán muchos los contribuyentes y responsables que desistirán de su intención de regularizar su deuda fiscal en razón de la gravedad de las consecuencias que puede acarrear el voluntario acogimiento al régimen. Existen al respecto serios antecedentes dados por anteriores Regímenes de Moratoria o Presentación Espontánea que ponen luz roja sobre este punto. En efecto, la DGI-AFIP ha sostenido reiteradamente a través de los dictámenes de la Dirección de Asuntos Legales N° 41/92, 40/95 y 37/96 referidos a diversos regímenes de presentación espontánea o moratoria que el beneficio consistente en la condonación de las “demás sanciones” era abarcativo de las penas privativas de la libertad previstas en la L.P.T. En consecuencia afirmó que no procedería efectuar denuncia penal respecto de contribuyentes o responsables que habrían regularizado su situación fiscal y cancelado sus deudas de conformidad con el régimen de excepción. Va de suyo que la difusión de tal interpretación generó un estado de confianza en los contribuyentes deudores e incentivó a la regularización de su situación. No obstante lo expuesto, **en casos concretos la AFIP actuó con criterio opuesto y radicó denuncias penales sobre contribuyentes o responsables respecto de conceptos y montos que se habían regularizado bajo algún régimen de presentación espontánea o moratoria reconociendo, mediante la presentación de DDJJ rectificativas una diferencia de impuesto a favor del Fisco. La Justicia resolvió tales causas con diversa suerte, pues así como en algunos casos consideró que correspondía sobreseer al imputado cuando el acogimiento era anterior a la denuncia, en otros sostuvo que los decretos de presentación espontánea o moratoria no eran idóneos para impedir la formulación de la denuncia del orden público de los delitos penales, cuya amnistía requiere de una ley formal.** Probablemente sobre la base de esta última posición, la AFIP continúa efectuando denuncias

penales con fundamento en el acogimiento voluntario a los regímenes de regularización que el P.E. sanciona e invita a adherir. Este es un hecho que se puede comprobar fácilmente. En consecuencia, estimamos que corresponde actuar urgentemente promoviendo la sanción de una ley que precise que corresponde el beneficio de la condonación de las penas privativas de la libertad previstas en las leyes 23.771 y 24.769 para los contribuyentes que regularicen su situación fiscal conforme al D. 93/00 o que así lo hubieran hecho oportunamente bajo régimen de presentación espontánea. Esta medida favorecerá sin duda un generalizado acogimiento al nuevo régimen. De lo contrario, corresponde aclarar con la difusión necesaria, que el alcance del beneficio es restringido, para no inducir a errores a quienes regularicen deudas por impuestos o retenciones practicadas a terceros por importes que superen la pauta objetiva de punitividad”. También “Sería conveniente incluir en el presente régimen de consolidación de deudas, los títulos aduaneros cuya fiscalización, recaudación y verificación se encuentra a cargo de la AFIP, así como también las sanciones previstas en el Código Aduanero. Esperamos que estos comentarios sean positivos para encauzar la credibilidad de los actos públicos y mejorar la disposición de cumplimiento de los ciudadanos con su obligación de tributar”⁽⁶⁾ – en resaltado nos pertenece -.

III- La inseguridad jurídica a través de los regímenes analizados

El orden tributario es uno de los elementos de los cuales se puede deducir si un Estado responde a los requisitos correspondientes al *Estado de Derecho* en las relaciones con los ciudadanos, y como tal se constituye – especialmente en el actual mundo globalizado- como fundamental parámetro de comparación entre los países que integran el escenario internacional⁽⁷⁾. En la República Argentina el carácter errático e irracional del régimen tributario nacional, resultado de continuas modificaciones que se contradicen las unas a las otras, pone de manifiesto las bruscas oscilaciones de una política tributaria que sin rumbo fijo deambula de un extremo a otro, de una excesiva generosidad a un rigorismo carente de sustento jurídico, ético y moral. Tal estado de cosas conspira contra la estabilidad de las normas jurídicas, la necesidad que éstas sean sentidas como justas por la comunidad y la imperiosa obligación de afianzar la confianza que debe inspirar el Estado en la administración de los recursos públicos. En este contexto es que generalmente

haciendo mención de expresiones *por esta única o última vez*, se han sancionado en los últimos tiempos con harta frecuencia regímenes de blanqueo o de exteriorización que permitieron a los evasores regularizar su situación fiscal a un costo sensiblemente menor del que hubieran debido afrontar de haber cumplido en tiempo y forma sus obligaciones tributarias. Tales regulaciones de excesiva benignidad, que transgreden el principio de igualdad, a favor de los evasores y de los morosos, coexisten con drásticas medidas de represión..."⁽⁸⁾.

Hemos seleccionado las destacadas plumas de los catedráticos Víctor Uckmar y Rodolfo Spisso, para enfatizar el valor fundamental de la seguridad jurídica como condición indispensable para vivir en una sociedad medianamente organizada, situación de la que, lamentablemente, pareciera excluírse nos a los argentinos, por lo menos en la materia tributaria que no infrecuentemente consigue desvelarnos.

No nos impulsa el abordar discursos de tono político. Nada más lejano a nuestro espíritu, pero es evidente, a poco de recorrer la doctrina y la jurisprudencia, que los regímenes de regularización de los que nos ocupamos no sólo que en nada contribuyen para favorecer la seguridad jurídica, sino que directamente se tornan en categórico estandarte en su contra. A nadie escapa que a pesar de los numerosos decretos conocidos a lo largo de los últimos años, aún no se está en condiciones de afirmar, al menos con mediana certeza, sus verdaderos alcances: ¿Condonan las sanciones penales?; ¿Si se regulariza una obligación que merece reproche penal, y se paga en cuotas la obligación tributaria, se mantiene la espada de Damocles que enerva al proceso penal hasta el pago de la última cuota?; ¿Pueden ser considerados *ley penal más benigna*?; etc., etc. Estos son sólo algunos de los múltiples interrogantes que no han conseguido solución pacífica desde la doctrina judicial.

En ese contexto, y remarcando que *“Hay seguridad jurídica cuando el sistema ha sido regularmente establecido en términos iguales para todos, mediante leyes susceptibles de ser conocidas, que sólo se aplican a conductas posteriores – y no previas- a su vigencia, que son claras, que tienen cierta estabilidad, y que son dictadas adecuadamente por quien está investido de facultades para hacerlo. Todo ello permite calcular razonablemente las consecuencias de Derecho que tendrá en el futuro lo que se hace hoy”*⁽⁹⁾; no puede decirse que los Poderes Públicos del Estado hayan reaccionado favorablemente, asimilando que la

seguridad jurídica es un valor fundamental y que su ausencia impide el crecimiento y prolonga el estancamiento económico.

Las manifestaciones introducidas hasta aquí bajo la forma de exordio, guardan la esperanza de ubicar a nuestra profesión como verdadero valuarte en pos de la defensa de la *seguridad jurídica*, ya que, si bien no puede asimilarse a la misma como una condición “suficiente” para el crecimiento económico, si en cambio, podemos afirmar y sin dubitación mínima, que la seguridad jurídica “favorece” en grado importante la capacidad de crecimiento de un país. En definiciones del Profesor Dalla Vía: “*Así como el estancamiento económico crea desequilibrios que suelen manifestarse por el lado de la inestabilidad jurídica; también la falta de seguridad jurídica impide el crecimiento y prolonga el estancamiento económico*”⁽¹⁰⁾.

IV – Exégesis del problema

Precisamente, nos encontramos convencidos que la inmensa mayoría de los regímenes de regularización tributaria dictados por el Poder Ejecutivo en esta materia, son abiertamente inconstitucionales, y que por ende, **mal puede sentirse tranquilo aquél contribuyente que regularice sus obligaciones *prima facie* merecedoras de sanción penal, al amparo de los mismos**. En tal orden de ideas procuraremos desentrañar la verdadera naturaleza jurídica del instituto aplicable, formulando votos para que la difusión de este humilde trabajo permita acercar algo de luz sobre un problema que, a nuestro entender, **no puede ya permitirse la emisión de opiniones en disidencia por parte de los especialistas tributarios y menos aún desde la administración federal de Justicia**.

V- Verdadera e incuestionable naturaleza jurídica de los regímenes de regularización tributaria que resuelven la condonación de sanciones

No se requiere de un profundo esfuerzo para concluir que los regímenes en cuestión son verdaderas *amnistías*, por medio de las cuales el Estado renuncia al *derecho* y a su vez también al *deber*, de perseguir y sancionar al infractor de las normas represivas estatuidas en el ámbito federal. Para confirmarlo, proponemos el siguiente desarrollo:

- Concepto de amnistía

No existe en nuestro ordenamiento legal definición alguna que permita dilucidar tal cuestión. Etimológicamente la voz *amnistía* deriva de la locución griega *amnesis*, que significa olvido, pérdida de la memoria. Quienes se han preocupado por revisar sus antecedentes históricos, la incorporan, junto al indulto, como manifestaciones del denominado “derecho de gracia” ⁽¹¹⁾. Por su parte, nuestra Corte Suprema de Justicia a construido una definición que parece no alterarse a pesar del transcurso del tiempo. Para el Tribunal Cintero la *amnistía* es “...el olvido de un hecho delictuoso para restablecer la calma y la concordia social”⁽¹²⁾. También el Máximo Tribunal proclamó “Que esta Corte ha reconocido que la *amnistía* es un acto de gobierno y de soberanía que forma parte del sistema constitucional, y que la única autoridad facultada para dictarla con carácter general, es el Congreso de la Nación, conforme lo establece el art. 67, inc. 17, de la Constitución Nacional, en razón de constituir el ejercicio de una potestad por la cual el Estado renuncia circunstancialmente a la represión de determinados delitos, disponiendo la extinción de la acción penal y haciendo cesar la condena y sus efectos, con la excepción de las indemnizaciones debidas a los particulares. Se borra así el hecho delictuoso, se extinguen las penas aplicadas y sus beneficiarios se reputan legalmente inocentes, con la finalidad de afianzar la unidad y la pacificación nacional”⁽¹³⁾.

La doctrina especializada, por su parte, ha recogido esta definición y en base a ella edificó un concepto que podría así – en general- resumirse: “Entendemos que la *amnistía* es un acto de soberanía interna del Estado por el que, fundado en graves razones de orden público cuya existencia y oportunidad sólo al Poder Legislativo le compete valorar, éste, por medio de una ley con efecto retroactivo, declara el olvido de infracciones de naturaleza penal (delitos comunes o políticos e infracciones contravencionales o disciplinarias), ocurridas con anterioridad, produciendo la extinción de todas sus consecuencias represivas, sin individualizar a los destinatarios del beneficio, quienes no pueden renunciarlo, y una vez reconocido por una resolución judicial pasada en autoridad de cosa juzgada, es irrevocable”⁽¹⁴⁾.

Específicamente en nuestra materia también se ha dicho que “La *amnistía* en materia penal es un acto de naturaleza política que, interfiriendo en el ámbito de la delictuosidad legalmente declarada, aniquila la

acción penal. Se inspira en la necesidad de evitar el mal mayor consistente en la intranquilidad social, mediante el mal menor del olvido del delito”⁽¹⁵⁾.

- Naturaleza jurídica

En el desarrollo doctrinario contemporáneo ya no existen dudas sobre la naturaleza *político-jurídica* del instituto analizado. Así lo ha dejado sentado el Máximo Tribunal interpretando que “*La amnistía implica una expresión de soberanía política, tendiente a la pacificación social*”⁽¹⁶⁾; y que mientras el carácter de *jurídico* se extrae del propio plexo constitucional (actual art. 75, inc. 20, C.N.), el de *político* deviene de la atribución esencialmente de esa índole que allí se consagra⁽¹⁷⁾.

En resumen, opinamos que el otorgamiento a favor del Congreso de la Nación de la facultad de conceder amnistías, es un acto de la naturaleza apuntada, en función del cual el Parlamento puede, libre y discrecionalmente, ejercer la misma, circunstancia que se encuentra limitada tan solo por los requisitos fijados por el legislador constituyente.

La *amnistía* entonces, como verdadera institución del Derecho Público, debe fundarse en graves razones de tal orden.

- Análisis de la amnistía según el texto constitucional vigente.

Reflexiona Ekmekdjian que, conforme al plexo constitucional que contemporáneamente nos rige, el concepto de amnistías generales es una forma de consagrar el generoso olvido de delitos pasados. Mediante una ley de estas características se perdona a quienes hubieran cometido los delitos previstos en aquélla. No sólo queda sin efecto la pena que les hubiera correspondido, como sucede con el indulto, sino que también se borra la antijuridicidad del hecho criminal cometido. El objetivo de una ley de clemencia es, fundamentalmente, una herramienta exclusiva del Poder Legislativo que propende la búsqueda de la concordia y la convivencia nacional; en suma, la paz social y política⁽¹⁸⁾.

Merece destacarse que nuestra Constitución Nacional, desde su texto original sancionado en el año 1853 ha sufrido diversas reformas (en 1860, 1898, 1949 – dejada sin efecto -, 1957 y 1994), pero ninguna ellas ha

modificado lo que incluso ya se encontró plasmado en el proyecto de su principal precursor, Juan Bautista Alberdi, lo que no explica la confusión existente en relación a esta temática en orden al problema sancionatorio tributario⁽¹⁹⁾.

- Diferencia sustancial entre la amnistía (art. 75, inc. 20, C.N.) y la atribución de indultar o conmutar las penas (art. 99, inc. 5, C.N.).

Parecería innecesario ingresar al análisis del problema que sugiere el título. Sin embargo, la incertidumbre que surge de las facultades que invoca la Presidencia de la Nación al establecer regímenes de regularización tributaria condonatorios⁽²⁰⁾, hace que ello no nos sea posible. Es frecuente, como sucede en el caso del último de los decretos dados a luz hasta el presente momento, que se haga referencia a las “*facultades conferidas por el artículo 113 de la ley 11.683*” y a las provenientes del “*artículo 99, inciso 1 de la CONSTITUCION NACIONAL*”⁽²¹⁾. Va de suyo que nuestra opinión trasunta la nítida inconstitucionalidad del plexo procedimental (art. 113 referido) y la inaplicabilidad del art. 99, inc. 1ero, de la C.N. Ello pues, según valorado criterio, el Sr. Presidente de la República no posee atribuciones para decretar *amnistías*, menos aún a partir de la reforma constitucional del año 1994 que claramente condena con la nulidad absoluta e insanable actos de esta naturaleza (art. 99, inc. 3ero, C.N.).

Por ende, aunque sea en forma sumamente breve, corresponde analizar cuáles son las atribuciones del Poder Ejecutivo inherentes a los denominados *actos de clemencia* del Estado, dentro de los cuales debe excluirse los de conceder *amnistías*. El Ejecutivo sí tiene facultades para dictar indultos o conmutaciones de penas, pero mientras el *indulto* es un acto de gobierno que implica el perdón concedido por el P.E. a determinadas personas que han sido condenadas en virtud de haber cometido alguna infracción de naturaleza penal – cuya consecuencia jurídica es la condonación de todos los efectos que prevé la sanción –, vimos ya que la *amnistía* es una facultad del P.L. que determina el olvido legal de las infracciones, cuya criminalidad borra retroactivamente. Mientras la *amnistía* debe ser siempre “general”, el *indulto*, por el contrario, es siempre “particular”, ya que su propósito es perdonar a uno o varios condenados, los que se encuentran necesariamente muy bien individualizados. En el indulto invariablemente se persigue el

propósito de, mediante la equidad, morigerar la excesiva rigurosidad de una ley, al ser aplicada a determinado caso concreto. En tanto la *amnistía* posee finalidad de interés y orden público, el *indulto* tiene objetivos mucho más limitados: beneficiar a determinados penados. El *indulto*, para la doctrina mayoritaria, requiere de sentencia judicial. No sucede lo propio con la *amnistía*, para la cual no es necesario que el Estado haya realizado siquiera tareas instructorias básicas.

En relación a la *conmutación de penas*, se trata también de una atribución del P.E. en función a la cual éste resuelve limitar o reducir la pena impuesta a un determinado condenado en un caso concreto. Por ende, pese a ser también un *acto de clemencia*, nada tiene que ver con el indulto, resultándole aplicables semejantes diferencias a las marcadas respecto a los *indultos*.

- Facultad de conceder amnistías

Surge de manera inequívoca que la facultad de conceder amnistías resulta ser en forma exclusiva y excluyente, propia del Congreso de la Nación, y en particular de la Cámara de Diputados. Esta situación obedece a que este órgano de Gobierno es el que mejor representa la soberanía del pueblo y también a la característica de *generales* que deben revestir este tipo de dispositivos⁽²²⁾. Reflexiona uniformemente la doctrina: “La amnistía es facultad del Congreso; el indulto, en cambio, compete al Poder Ejecutivo”⁽²³⁾, y que “La amnistía siempre debe ser dictada por ley (**su frecuente concesión por decreto del Poder Ejecutivo es una corruptela habitual...**)”⁽²⁴⁾.

El Tribunal Supremo sentenció también que “la facultad de dictar amnistías generales, atribuida al Congreso, tiene relación con la de dictar el Código Penal⁽²⁵⁾”, ya que por “su naturaleza evidencia que ella es acto de gobierno esencialmente político y de soberanía, cuyas consecuencias exceden la potestad ordinaria de legislar en materia penal”⁽²⁶⁾.

Por lógica conclusión, remarcamos que los decretos condonatorios dictados por el Poder Ejecutivo en orden a sus – inexistentes y por ende ilegítimas- atribuciones sobre el particular, invocando el inciso 1ero del art. 99, de la C.N., y el actual art. 113 de la ley 11.683, son indiscutiblemente inconstitucionales. Así lo procuraremos fundamentar a renglón seguido.

- **La facultad inherente al art. 99, inc. 1ero, de la C.N. y su alcance con relación a los decretos de regularización tributaria condonatorios de sanciones.**

Se confunde, en la búsqueda de argumentos legales que habiliten *fundamentar lo imposible*, que el P.E. posee facultades para legislar en materia tributaria por expresa prescripción del art. 99, inc. 1ero, de la Carta Magna, según el cual el Presidente de la Nación “*Es el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país*”. Tal vez, como señala la rica doctrina proveniente de ilustres constitucionalistas, se pretende olvidar, merced a la redacción del dispositivo legal, que en una *república* no hay “jefes supremos”, ya que el único supremo, es decir, el *soberano*, es el pueblo⁽²⁷⁾. Como *Jefe del Estado*, el Señor Presidente se encuentra habilitado para representar a la República Argentina frente a la comunidad internacional, ante los países extranjeros y ante los organismos internacionales; al igual que como *Jefe de la Administración Pública* tendrá a su cargo administrar los servicios públicos que se encuentran bajo la responsabilidad prestacional del Estado Nacional.

En síntesis, el Presidente posee una función netamente *ejecutiva*⁽²⁸⁾, si bien no puede obviarse que uno de los fenómenos de los que no escapa el mundo moderno es el denominado “*presidencialismo fuerte*”, como tal caracterizado por el incremento de los poderes presidenciales en desmedro de los restantes poderes del Estado. No obstante lo cual, en nuestro país pareciera que la reforma constitucional de Paraná, lejos de alentar su sumisión, ha alentado la labor legislativa por parte de la Presidencia de la Nación, por lo que nos enrolamos entre los que piensan que, en la práctica, la fijación de límites constitucionales pretendida a través de la reforma del año 1994, no ha significado un verdadero y efectivo acotamiento de la invasión de potestades que pertenecen a otra esfera pública.

Sobre este punto reflexiona Dalla Vía: “*El desmesurado incremento de esta práctica cuasi-legislativa sumada a los vetos y promulgaciones parciales y a la delegación legislativa constituye, sin lugar a dudas, uno de los factores reales de mayor crecimiento del poder presidencial, más allá de las anunciadas intervenciones de “atenuarlo”. El jefe de Gabinete, lejos de conformar un Ejecutivo bicéfalo que comparte el poder en alguna medida, resulta ser un auxiliar más de la actividad presidencial*”²⁹.

En tal orden de ideas, los numerosos decretos condonatorios dictados al amparo de la legislación apuntada, reflejan una vívida descripción de lo que denunciamos como una evidente desnaturalización del principio republicano de División de Poderes, una de las piedras basales del sistema democrático de gobierno⁽³⁰⁾.

Aún más profundo es nuestro reclamo a partir de la vigencia de la reforma constitucional de Paraná, a través de la cual se condena con la nulidad absoluta e insubsanable el ejercicio de la actividad legislativa por parte del Sr. Presidente en la materia que nos ocupa (art. 99, inc. 3º, C.N.).

En suma: estamos frente a una limitación *infranqueable*.

- El art. 113 de la Ley 11.683 (T.O. vigente).

Resulta aceptado en forma pacífica, tanto por la doctrina cuanto por la jurisprudencia, que en función de los *principios de legalidad y de división de poderes*, el Congreso de la Nación no tiene la posibilidad de delegar en ninguno de los restantes poderes públicos, la facultad de establecer amnistías, ya que así como únicamente se le ha conferido a este poder (P.L.) la potestad legislativa en materia penal – lo que comprende la de tipificar y reprimir los delitos previstos también en la ley 11.683-, del mismo modo sólo él puede renunciar a castigar a quien o quienes, por aplicación de la señalada atribución, resulten ser reprochables. En atención a la *delegación* pretendida desde el Congreso vía el inconstitucional art. 113 de la ley procedimental, tal vez las expresiones más categóricas se encuentran en la proverbial pluma del maestro Linares Quintana, quien se pronuncia frenéticamente contrario incluso a cualquier delegación legislativa en estos términos: “...de lo que no existe duda, como veremos luego, es que de aceptarse la posibilidad que el órgano legislativo transfiera válidamente al órgano ejecutivo facultades que le son específicamente inherentes, admítase simultánea y forzosamente la desaparición del fundamento principal de la división de los poderes, que sigue siendo reputada como la columna vertebral del gobierno constitucional que reconoce como finalidad suprema y última la garantía de la libertad y la dignidad del hombre. Es por ello que quienes se esfuerzan en exponer argumentos y razones que a su juicio justifican la delegación de las funciones legislativas, se equivocan en el planteamiento, pues lo que en realidad deberían hacer es sostener lisa y llanamente la inconveniencia o la superación por la realidad política de la división y control

recíproco de los poderes gubernativos. Seguros estamos que quienes aún creen en la división de los poderes – al menos si su fe es sincera- no pueden lógica y congruentemente sostener la procedencia de la delegación del poder legislativo, que en el hecho comporta su más concreta negación, abriendo la puerta a la destrucción de la libertad humana de la cual el famoso sistema expuesto por Montesquieu es el más fuerte baluarte y ciudadela”⁽³¹⁾. También con singular precisión ha sostenido García Belsunce que *“La amnistía, conocida en el lenguaje tributario como condonación, reitero que debe ser dispuesta por el Poder Legislativo”,* agregando más adelante en su desarrollo que *“Esta condonación o amnistía viola evidentemente el precepto constitucional, porque es sabido que las facultades que la Constitución concede a los poderes del Estado son indelegables e irrenunciables, y por otra parte, en materia tributaria – en particular en el orden tributario penal- rige el principio de legalidad, en cuya virtud si sólo por ley puede crearse figuras delictivas y establecerse sanciones, también sólo por ley pueden ellas dejarse sin efecto o modificarse. Esto me lleva al tema de las leyes delegadas, que he tratado en otra oportunidad, sosteniendo invariablemente mi posición a favor de la inconstitucionalidad de tales delegaciones...”*⁽³²⁾.

Lo antedicho no excluye la posibilidad que el P.E. pueda tener, como cualquiera de las Cámaras que componen el Congreso de la Nación, la iniciativa de conceder medidas de esta naturaleza, ya que no puede obviarse que *“la división de poderes no implica divorcio entre los distintos Departamentos de Gobierno...”*⁽³³⁾, pero de modo alguno podrá – válidamente- conceder una amnistía, ni siquiera durante períodos de inactividad parlamentaria debido al receso, ni aún con cargo de obtener la posterior ratificación legal y/o basado en una situación de grave emergencia o de conmoción interior.

Por supuesto también que, al igual que como sucede con toda otra ley sancionada por el Congreso, la de amnistía deberá ser promulgada por el P.E. quien posee la facultad de observarla. Pero ni siquiera se requiere, para que una norma de esta naturaleza tenga plenos efectos, que el P.E. proceda a su reglamentación.

En conclusión y de consuno con manifestaciones provenientes de distinguidos tratadistas, sumamos nuestra opinión a favor de la inconstitucionalidad del actual artículo 113 de la ley de Procedimientos Tributarios⁽³⁴⁾.

VI- Hipótesis de vigencia de una ley de amnistía sancionada desde el Congreso Nacional

Frente a la deseada hipótesis que proclama el título, a partir del presente momento en nuestro desarrollo procuraremos anticipar cómo y de qué manera se insertaría, en el marco positivo nacional, una ley de condonación de sanciones proveniente del Poder natural: el Congreso de la Nación. Comenzamos el desarrollo mediante un natural interrogante:

- **¿ Puede sancionarse una Ley de Amnistía en materia de delitos tributarios?**

El problema inherente al *alcance* de las leyes de perdón ha sido profusamente desarrollado por la doctrina especializada. No nos parece adecuado, *brevitatis causa*, resumir la posición de quienes se han encargado del mismo, por lo que sencillamente describiremos la posición dominante en los tiempos actuales. Para ésta se encuentra ya vetusta la abandonada teoría afirmativa de que la amnistía sólo podía ser válidamente concedida *a los delitos políticos*. Contemporáneamente se acepta – en forma pacífica y uniforme- que las leyes de clemencia pueden comprender tanto *delitos comunes* cuanto *delitos especiales*, con prescindencia de su vinculación con *delitos de índole política*. Las definiciones de Ekmekdjian resultan suficientemente esclarecedoras: “Coincidimos con Bidart Campos en que – solamente- no pueden ser amnistiados los delitos tipificados en la propia Constitución: “*Traición a la Patria*”, “*traición contra la Nación*” y “*atentado contra el orden institucional*”⁽³⁵⁾.

En suma, la circunstancia que en nuestro país no se hayan dictado – salvo marcadas excepciones – leyes de amnistía por hechos delictuosos *no directa o indirectamente relacionados con delitos políticos*, no significa que el Poder Legislativo carezca de facultades para hacerlo, ya que, conforme se visualiza en el propio texto constitucional, no se prevén distinciones de ninguna naturaleza respecto de los delitos que pueda comprender la dispensa⁽³⁶⁾.

En conclusión, **no nos ofrece duda alguna que el Congreso Nacional posee atribuciones para conceder amnistías por cualquier clase de delitos comunes ni especiales, como podrían ser caracterizados los delitos tributarios**. Por supuesto que abunda remarcar que, no sólo en la materia tributaria que nos ocupa, esta facultad debe ser usada con extrema prudencia⁽³⁷⁾.

- Análisis de posibles planteos de agravios por parte de aquéllos contribuyentes y responsables que cumplieron- en forma previa- las sanciones amnistiadas.

Resulta evidente que la actividad legislativa desplegada en este sentido puede despertar más de una reacción en contra. Fierro no olvida apuntar que *“el derecho de gracia, genéricamente concebido,...fue duramente cuestionado por numerosos autores, ya por ver en él una manifestación de arbitrariedad, como por considerarlo innecesario si las leyes son justas y adecuadas, y por entender que el mismo atenta contra la eficacia de la ley represiva, pues la certeza del castigo y no su crueldad es uno de los mayores frenos para la comisión de los delitos”*⁽³⁸⁾. Tampoco la encumbrada pluma del profesor Valdés Costa se privó de críticas. La siguiente frase de su autoría nos exime de mayores comentarios: *“Se ha señalado, con razón, que estas exoneraciones retroactivas, aun las relativas a penas, implican una violación del principio de igualdad al establecer una discriminación en perjuicio de los contribuyentes que cumplieron con anterioridad sus obligaciones y que soportaron las sanciones, en beneficio de los morosos o infractores”*⁽³⁹⁾.

Algo similar sucede actualmente con los decretos de regularización tributaria, a los que suele sumarse, además de la crítica constitucional supra reseñada, el descontento de aquellos responsables y contribuyentes que eligieron no sólo no evadir sus compromisos tributarios, sino además cumplir en término con los mismos.

Desde ya que el Congreso de la Nación deberá hacer uso racional de esta importante prerrogativa, evitando caer en actos arbitrarios y/o anárquicos: no puede olvidarse que, al lado de la facultad de perdonar, se encuentra el principio de *legalidad de la represión*.

No observamos, salvo lo arriba detallado, motivo alguno para que el posible régimen legal pueda ser atacado por violatorio del principio de igualdad ante la ley, ya que como bien señala Bielsa, como un medio para asegurar este principio el art. 75, inc. (20) de la C.N. ha impuesto como única exigencia de la amnistía su *generalidad*. Por tal motivo es que *“Deben ser motivadas por consideraciones de interés general y no de favoritismos a personas determinadas, porque afectarían la igualdad ante la ley y determinarían injusticias”*⁽⁴⁰⁾.

Lamentablemente nuestro país registra una relevante lista de decretos del P.E. que generó más de una sospecha en la sociedad argentina, ya que aparentaban estar dirigidos a determinados destinatarios.

- **Aplicación de la ley.**

Al igual que acontece con cualquier otra norma del Derecho Público, la declaración sobre la aplicabilidad de la ley de amnistía a los casos singulares, es una función jurisdiccional que únicamente compete al Poder Judicial, quien – desde ya- se encuentra facultado para ejercer el control de constitucionalidad correspondiente. Pero ese control no debe erróneamente interpretarse como comprensivo de la posibilidad de evaluar la conveniencia y oportunidad de la ley, ya que ese mérito es ajeno al Poder Judicial.

El Poder Judicial deberá, en consecuencia, limitar su examen a los siguientes preceptos:

- 1 – Evaluar si la disposición satisface el requisito de *generalidad* exigido por la Carta Magna.
- 2 – Examinar si en el caso concreto sometido a la jurisdicción la ley no contiene discriminaciones arbitrarias que como tales contraríen el *principio de igualdad ante la ley*.
- 3- Sin dejar de tener presente que los derechos que surgen de la ley de amnistía no nacen en virtud de sus sentencias, sino simplemente que éstas se limitan a reconocerlos.

Por último, y con relación precisa a los **efectos de una ley de amnistía tributaria**, nos parece oportuno recurrir al desarrollo que, con envidiable erudición, realiza el profesor Horacio García Belsunce, quien afirma que “*Cuando el Congreso, en ejercicio de la prerrogativa señalada, dictare una ley de amnistía, quedan sin efecto todas las acciones del fisco para aplicar sanciones por las infracciones tributarias (delitos o contravenciones) de toda especie que se hubieran cometido, y para aplicar las sanciones por aquellas que ya hubieran sido dictadas y pasadas en autoridad de cosa juzgada*”⁽⁴¹⁾.

Agrega Villegas que “*La amnistía quita base legal a la acción, al proceso y a la sentencia. Por ejemplo, los delitos amnistiados no se toman en cuenta a los efectos de la reincidencia*” y culmina el párrafo afirmando que “*La amnistía sobre el delito se hace extensiva a todas las personas que en él han tenido participación criminal, así como también respecto de su tentativa*”⁽⁴²⁾.

- **La ley de condonación de sanciones, puede considerarse ley penal más benigna?**

Una larga discusión planteada respecto de los decretos de regularización tributaria dictados por el P.E. consiste en dilucidar si éstos pueden (o *deben*) ser considerados *ley penal más benigna* en los términos del art. 2do del Código Penal. Lógicamente, en función a esta concepción se ha venido procurando extender los beneficios condonatorios a aquellas situaciones regularizadas en forma previa a la puesta en vigencia de estas normas. Más allá de las disquisiciones que podamos realizar sobre esta temática, la Administración Federal de Ingresos Públicos siempre ha sostenido una posición contraria, argumentando que las moratorias “son leyes transitorias”. Pues bien, nos alegra anticipar que para el caso de las amnistías sancionadas por el Poder Legislativo, esa discusión se encuentra concluida hace muchos años, ya que **las leyes de amnistías deben diferenciarse del denominado problema de la "sucesión de leyes penales en el tiempo", por lo que no deben ser catalogadas como leyes transitorias**, respecto de las cuales sí cabe la discusión de si resultan ser más benignas que las *leyes permanentes*, y en función a ello aplicarlas ó no retroactivamente. En resumen, este tipo de normas **deberá mantener su vigencia hasta tanto subsistan los efectos represivos de los hechos comprendidos en ella.**

- **Requisitos de la ley.**

Ya puntualizamos que la característica fundamental de las leyes de amnistía es la *generalidad*, precepto sobre el cual reposa *su justicia*. Pero la doctrina especializada desarrolla otras condiciones que merecen aquí ser recordadas: **el orden público, la irrenunciabilidad, la irrevocabilidad** y la necesidad de referirse siempre a **hechos ya ocurridos**. Nos detenemos por un instante a reflexionar sobre estas características que a la postre resultan ser eficaces requisitos garantizadores de este tipo de acciones.

- **La exigencia de generalidad.**

Particularmente la exigencia de *generalidad* – que surge del plexo constitucional- pretende evitar que la amnistía se convierta en un acto de favoritismo del Congreso y que como tal se torne en fuente de atropellos

contra la propia ley y también abono de odiosas desigualdades, todo lo cual contraría la finalidad tranquilizadora sobre la comunidad que se propende por medio de este tipo de medidas.

No deben confundirse los conceptos de *generalidad* con el de *igualdad ante la ley*, pero huelga cualquier otro comentario cuando se repasa la siguiente brillante definición de Lascano: “Si el art. 67, inc. 17 de la Constitución Nacional, como lo hicieron algunas constituciones provinciales, hubiese expresado simplemente “*amnistías*”, sin el aditamento de “*generales*”, en nada hubiera variado la necesidad de que el Congreso, al concederlas, hubiera debido siempre evitar convertirlas en un favor para ciertas personas, en detrimento de otras que se encontraren en igualdad de condiciones o circunstancias, en consonancia con el art. 16 del mismo cuerpo fundamental”⁽⁴³⁾.

Adentrándose más aún en esta temática es importante destacar también el verdadero alcance del requisito analizado, ya que la *generalidad* no implica – necesariamente- que existan impedimentos para que las leyes de amnistía contengan limitaciones, restricciones, exclusiones o conceptos similares; todas las cuales serán válidas en la medida que no vulneren la garantía de igualdad ante la ley. En tal orden de ideas, las normas de esta índole legisladas en nuestro país han realizado siempre una suerte de *distinciones* basadas – por lo general- en los siguientes aspectos: según las clases de las infracciones cometidas, por el tiempo de su comisión, conforme al medio empleado para delinquir, etc.

Nuestro Tribunal Supremo ha tenido también innumerables ocasiones de pronunciarse respecto de este relevante aspecto. Así se ha sostenido que “*La amnistía es una medida política, que responde a consideraciones de interés común, tranquilidad y bienestar públicos, libradas al criterio del poder Legislativo, que tiene más en cuenta los hechos que los individuos.*”⁽⁴⁴⁾. También el Tribunal Címero sentenció que “*La amnistía es una medida política y de carácter general que no tiene en vista un delincuente ni un hecho determinado. Comprende todos los delitos de una misma especie que pueden haberse cometido en un momento dado o hasta cierta época.*”⁽⁴⁵⁾.

Tampoco huelga agregar que “*generalidad no significa universalidad*”, ya que es perfectamente viable que se otorgue una amnistía a una determinada categoría de delitos, y no hacerlo con otra categoría similar, si las distintas circunstancias en que se apoya el razonamiento legislativo no resultan ser fruto de la

arbitrariedad. Sobre este punto la doctrina proveniente del Máximo Tribunal discierne: “*La exigencia de la generalidad de las amnistías no impide que el legislador imponga requisitos sobre los hechos, el tiempo y las condiciones de su vigencia*”(46), y que “*En la amnistía la “generalidad” no significa “universalidad”*”(47).

Finalmente y con relación al aspecto examinado, pueden resumirse en el siguiente esquema las implicancias que se derivan del requisito de la *generalidad*:

1 – La *objetividad e impersonalidad*, pues se amnistían hechos, no a personas, por lo que se confirma que se trata de una medida de naturaleza “real”, no “personal” - la *impersonalidad* excluye que puedan designarse a los beneficiarios de la medida -.

2 – La *totalidad*, porque comprende a todos los hechos en ella comprendidos, cualquiera sea su tipo o especie. Ya se analizó que no es posible, sin menoscabo del Plexo Máximo, que en una ley de esta naturaleza se individualicen a los sujetos que se verán beneficiados con la disposición, ya sea que esta individualización se concrete en forma expresa ó tácitamente. Este requerimiento de la *totalidad* excluye cualquier alternativa en orden a tal ilación(48), lo que de ningún modo puede ser interpretado como que la ley de amnistía no pueda – por el contrario así debe ser- comprender una *pluralidad de hechos*, en el sentido de más de un suceso fáctico, aunque sean descriptos por un solo *tipo delictivo*.

- **la condición de orden público.**

Deviene de su vinculación con *finés de interés general* y de *pacificación del orden social*, por los que la ley de amnistía debe imponerse coactivamente y debe aplicarse de oficio, sin concreta petición de los interesados y aún contra su voluntad, ya que no podrán rehusar sus beneficios, pudiendo únicamente discutir si están o no comprendidos en ellos, lo que no para nada impide que la ley disponga como condición para la concesión de sus beneficios que los mismos sean expresamente solicitados por el interesado. Ha proclamado la Suprema Corte que “*La aplicación de una amnistía no se subordina a la conformidad del beneficiario por ella, porque se trata de una norma de interés general y está interesada al*

orden público”⁽⁴⁹⁾, y también que “...una ley de amnistía de ningún modo puede ser considerada como una disposición de derecho común...”⁽⁵⁰⁾.

- **la irrenunciabilidad**

Son los penalistas quienes han brindado mayor desarrollo sobre este aspecto⁽⁵¹⁾, según el cual los efectos de la ley de clemencia no pueden ser rehusados ni rechazados, sino que – contrario sensu- son irrenunciables.

- **la irrevocabilidad**

No se puede privar de sus beneficios a quienes se encuentren comprendidos en el marco legal regulado a través de la ley condonatoria, ya que el *perdón* que por su intermedio se dispensa no puede revocarse.

- **La necesidad de referirse siempre a hechos ya ocurridos**

Este requisito, del que no hemos encontrado desarrollo expreso, se vislumbra sin embargo como una consecuencia natural de las características del perdón: se perdona lo que pasó, y no es prudente anticipar que se perdonará lo que se hará en el futuro, sobre todo en materia de desprecio por el derecho. Si de antemano se determina normativamente que determinados delitos no serán castigados, lo mas probable es que los delincuentes se vean alentados a delinquir. Guillermo Fierro⁽⁵²⁾ trae a colación un precedente judicial relacionado directamente con el aspecto analizado y según cuya doctrina “*La ley de amnistía 14.436 no es aplicable a los hechos cronológicamente posteriores a su sanción*”⁽⁵³⁾”.

- **Consecuencias derivadas de la aplicación de la ley condonatoria**

Mucho se ha discutido y – lamentablemente- existe doctrina judicial contradictoria, sobre si los regímenes decretados por el P.E.N. en esta materia pueden ser considerados como causal de extinción de los delitos tributarios contenidos en la derogada Ley penal Tributaria y Previsional 23.771 y en la que actualmente rige, Ley 24.769; todo lo cual apuntala *in extremo* la inseguridad jurídica que se cierne sobre tan relevante

problema, situación que evidentemente se superaría si la ley de amnistía fuese sancionada en regular forma, es decir por el Poder Legislativo.

Procurando no extendernos demasiado espacio, brevemente consideraremos algunas aristas del conflicto a que hacemos referencia:

- **¿Pueden los regímenes de regularización y condonación fiscal dictados por el P.E.N. ser considerados como causal de extinción de delitos penales tributarios?**

Quienes tuvieron la posibilidad de tomar contacto con nuestro anterior trabajo sobre este tema, conocen perfectamente la opinión contraria a tal posibilidad. Compartieron tal posición catedráticos de la talla de los Profesores Doctores Mariano Rodríguez y Daniel Carrera, entre otros. Sin embargo, no podemos dejar de advertir al lector que especialistas en la materia tales como Osvaldo Soler, Fröhlich y Andrade, se expresaron por la tesis directamente contraria, afirmando en consecuencia que *“Constituye asimismo una causal de extinción de las acciones por los delitos tipificados en la Ley 23.771 el establecimiento de un régimen de presentación espontánea en los términos el artículo 111 de la ley 11.683”,* agregando que *“Este régimen, que constituye en algún modo una delegación en el poder Ejecutivo de las facultades de establecer amnistías con que cuenta el Congreso Nacional(atento a su carácter general y objetivo) está condicionado a la regularización espontánea de la situación fiscal de los contribuyentes y responsables, dando cumplimiento a las obligaciones omitidas, y siempre y cuando la presentación no se produzca a raíz de una inspección iniciada, observación por parte de la repartición fiscalizadora o denuncia presentada que se vincule directa o indirectamente con el responsable”;* puntualizando finalmente que *“Constituyen asimismo causales de extinción de las acciones las amnistías dispuestas por el Congreso Nacional en las leyes de condonación y moratoria, y el establecimiento del régimen de presentación espontánea por parte del poder Ejecutivo Nacional, al cual hemos hecho referencia en el apartado precedente”*(⁵⁴). También aparece en este aspecto como interesante postura la asumida por Villegas, quien culmina el desarrollo del problema con la siguiente reflexión- que más se parece a una resignación o aun lamento, sentimiento por nosotros compartido -: *“Por ello, y no obstante la tacha de inconstitucionalidad a la delegación de operar*

amnistías por decreto del P.E.N., la interpretación administrativa y jurisprudencial obliga a considerar este medio como causal de extinción de la acción en las figuras de la ley 24.769”⁽⁵⁵⁾.

Sin dejar de prevenir que el verdadero alcance será precisamente el que establezca la propia ley, en general podemos afirmar que **sólo la aplicación de constitucionales leyes de clemencia dictadas por el Congreso de la Nación en uso de las facultades estatuidas en el inc. 20 del art. 75 de la Carta Magna, pueden devenir en la denegación de todos los efectos represivos de los hechos delictivos comprendidos en la misma**. Por ende, sólo por su intermedio podrá extinguirse la acción penal y todas las condenas dictadas por aquellos delitos, debiendo cesar el cumplimiento de las penas y todas sus implicancias y derivaciones de índole represiva. Tal alcance deberá asignarse, salvo expresa exclusión de la ley, a los delitos previstos en el marco de la ley de procedimientos tributarios, más allá - mucho más allá, diríamos- de la calificación de “contravenciones” que les asigna parte de la doctrina⁽⁵⁶⁾.

Pero esta característica y consecuencia lógica de la ley, no debe en nada preocupar al legislador ni menos aún a la Administración Federal de turno, ya que para aquellos casos de penas ya cumplidas, total o parcialmente, no habrá posibilidad de recuperación ni compensación de ninguna especie. El sujeto que cumplió parte de la condena privativa de su libertad deberá urgentemente recuperar tan preciado bien, de idéntico modo aquél que ya pagó la multa no podrá ejercitar reclamo alguno, lo que no impide que si cuando cobra vigencia la ley se encontraba pagando en cuotas la misma, deba en forma inmediata cesar con tal obligación, la que, como es obvio, deviene fenecida⁽⁵⁷⁾.

Estos efectos operan a pesar que existan o no procesos penales abiertos, sumarios tendientes a aplicar sanciones previstas en la órbita de la ley procedimental, y se verifique o no sentencia firme, toda vez que la ley de amnistía no tan sólo se limita a extinguir la *acción* penal, sino que también extingue las *penas*.

Incluso el instituto jurídico de la *cosa juzgada* cede ante la amnistía, puesto que ya no se discute que esta medida de clemencia *elimina retroactivamente la delictuosidad*⁽⁵⁸⁾.

Finalmente y sobre este importante punto, traemos a colación las definiciones de Villegas, ya que de su interpretación estricta parecería surgir una suerte de contradicción, que nosotros permitimos sugerir que, más que eso, se trata de una mera cuestión semántica. Manifiesta el catedrático mediterráneo que “*Como*

causa de extinción de la acción, la amnistía puede ser dictada mientras no exista sentencia condenatoria firme, ya que después de ella opera como causa extintiva de la pena” Y más adelante agrega “*La amnistía quita base legal a la acción, al proceso y a la sentencia. Por ejemplo, los delitos amnistiados no se toman en cuenta a los efectos de la reincidencia”*, para concluir que “*La amnistía sobre el delito se hace extensiva a todas las personas que en él han tenido participación criminal, así como también respecto de su tentativa* (⁵⁹). El punto aparentemente contradictorio surge de la afirmación según la cual la amnistía no puede ser dictada luego que medie sentencie condenatoria firme, ya que, no necesita explicarse, ello no es así. Como sí es cierto que sus efectos obran, en tal caso, de diferente modo. Seguramente a este último aspecto quiso referirse el autor recordado.

- Jurisprudencia relevada sobre la materia

Procurando ampliar las citas jurisprudenciales insertas en forma previa durante el recorrido de este trabajo, seguidamente exponemos una síntesis de la doctrina judicial que consideramos de interés para el entendimiento del problema. A través de su lectura **pretendemos demostrar que mientras la doctrina judicial es invariablemente pacífica en materia de leyes de amnistía dictadas por el Congreso Nacional, con relación a los decretos del P.E. esta situación no acontece**, reflejándose tal situación en doctrina contradictoria:

- En materia de leyes de amnistía

- “La Constitución Nacional no excluye la posibilidad que el Congreso legisle sobre otros contenidos de la amnistía, en tanto y cuanto se mantenga su carácter esencial de “amnistías generales”, toda vez que “...la amnistía es esencialmente general, abarca a todos los supuestos comprometidos en una clase de delitos, y es resorte del poder Legislativo, único poder que tiene la potestad de declarar la criminalidad de los actos , de crear sanciones y de borrar sus efectos”. C.S.J.N., 08/1986, “Solis, Julio A.”, *Doctrina Judicial*, Año III, N° 20.

- “*García, Francisco*”, Cámara Federal de Apelaciones de Córdoba, Sala Criminal y Correccional, L.L., 144-630: “La ley 18.856 – de carácter tributario -, art. 1º, que otorgó el beneficio de regularización de la situación del contribuyente u obligado moroso, mediante la presentación espontánea conducente a la consolidación de la deuda y de su pago, debe ser considerada como una verdadera amnistía, porque cancela un hecho calificado como infracción (art. 17, Ley 17.250), desencadenante de sanciones penales”.
- C.S.J.N., *Fallos*, T. 211, p. 1670: “El objeto de la amnistía es el de borrar la condición de ilícitos a determinados hechos”.
- C.S.J.N., *Fallos*, T. 288, p. 232: “Corresponde aplicar la amnistía aunque se haya cumplido la pena o extinguido la acción por prescripción a efectos de extinguir las posibles consecuencias de una condena anterior en caso de comisión de un nuevo delito”.
- C.S.J.N., *Fallos*, T. 178, p. 157: “La amnistía provoca la extinción de la acción penal para los procesados por los hechos incluidos en la ley o de la condena para los ya sancionados, aun con sentencia firme”.
- C.S.J.N., *Fallos*, T. 300, p. 1271: “La interpretación de la amnistía debe ser amplia y no restringida”.
- C.S.J.N., “*Lezcano, Felipe*”, 2/10/1973: “Las amnistías de los delitos..., cualquiera que sea el bien jurídico lesionado..., no lesionan la Constitución”. “La razón de la norma contenida en el art. 14 de la ley 23.771 reside en la aceptación por el imputado de la pretensión fiscal y la voluntad de pagar. Al acogerse el deudor al plan, reconoce en forma expresa la pretensión fiscal y la mora posterior o el incumplimiento total o parcial no pueden llevar al renacimiento de la acción penal”. (Juzg. Fed. N° 1 Mendoza, 3/11/93 – B.O.), Rev. Del Foro, Cuyo N° 13, año 1994, 139.
- “El propósito de la Ley 24.073 es establecer una vuelta al pasado con el propósito de regularizar los empleos no registrados. Este objetivo necesita del correlato de la imposibilidad de utilizar en contra del interesado los datos que resulten de la regularización, pues, de lo contrario, le resultaría más

conveniente continuar con su conducta evasora. Por lo que la imposibilidad de retornar sobre los hechos para su investigación a fin de determinar su carácter de ilícitos, implica la sanción de una amnistía. Por lo que se acoge la amnistía como excepción del previo y especial pronunciamiento declarándose extinguida la acción penal”. (Juzg. Penal Económico N° 6, Secretaría N° 12, 21-6-93 - Frigorífico Meatex S.A.), DTE, XIV, 74.

- En materia de Decretos de regularización tributaria:

- “Si la DGI en el transcurso del proceso y una vez clarificada su pretensión fiscal decide acordarle a su deudor un plan de pago o de facilidades, no puede pretender que el tribunal mantenga la pendencia de la acción penal, como una suerte de “espada de Damocles”, a los fines de garantizarle el efectivo cobro hasta la última de las cuotas acordadas”. (Juzg. Fed. N° 1 Mendoza, 3/11/93 – B.O.), Rev. Del Foro, Cuyo, N° 13, año 1994, 193.
- “El art. 14 no debe interpretarse como una forma de burlar la aplicación de la ley 23.771, sino como parte de una política criminal elegida por el legislador. A fin de aplicar esta norma el imputado debe reconocer su falta y sanearla, pero no como más le convenga, sino como el legislador ha señalado. Lo que no obsta a la posibilidad de que, mientras se pague en un plan de facilidades de pago regularmente, se puedan archivar las actuaciones sin que, por ello, quien detenta la pretensión deba renunciar a la persecución penal, ya que en cada caso de incumplimiento podría verse doblemente burlada su buena voluntad”. (Juzg. Crim. Y Corr. N° 2, 11/93 – Sanatorio Güemes), Boletín DGI N° 487, Julio 1994, p.826.
- “La cancelación de la obligación por la aplicación del art. 14 de la ley 23.771 se verifica con el cumplimiento de la obligación entendiendo que opera sólo con el pago de la deuda y no por algún otro medio de extinción de la obligación. Radica en este punto el porqué aun insistiendo el presentante sobre la existencia de una novación no se extingue la acción penal, ya que de ese modo se burlaría la voluntad

del legislador y el espíritu de la probation”. (Juzg. Crim. Y Corr. N° 2, 11/93 – Sanatorio Güemes), Boletín DGI N° 487, julio 1994, p 826.

- “La ley 23.771 nada dice respecto de cómo deberá efectivizarse el cumplimiento de la obligación; en ese sentido, Haddad, Jorge Enrique, en Ley penal tributaria comentada (Ed. Deplama, Buenos Aires, 1991), dice que al no encontrarse establecida la forma de pago, cabe incluso la posibilidad de que el juez otorgue un plazo (p. 82), y ello es así, por cuanto al no haberse fijado fehacientemente el modo de efectivizar el cumplimiento de la obligación, nada obsta a que la mismo se satisfaga en cuotas”. (C.N. Penal Económico, Sala B, 2/12/92 – Heche de Gillert, Nélida).
- “Conforme el art. 14 ley 23.771, la declaración de extinción de la acción debe hacerse “una vez efectivizado el cumplimiento de las obligaciones”, no puede ser interpretada en el sentido literal insinuado, de esperar al pago de la última cuota de amortización del plan de pago convenido con el organismo recaudador, pues esa interpretación la tornaría incompatible con la índole misma del proceso penal y a abierto, el que no podría mantenerse pendiente por toda la duración de los plazos acordados para efectuar los pagos” (C.N. Penal Económica, Sala A, 1/4/93 – Incidente extinción de la acción penal, en la causa Criscola, Carlos y otros s/ley 23.771), LL, 1993-C, 204; ED, 154-652. Idem (CN Penal Económica, Sala A, 10/8/93 – Kunis, Bernardo y otra), Rev. LL del 30/12/93.
- “Conforme el art. 14 de la ley 23.771 a fin de exonerarse de responsabilidad al encausado es requisito aceptar la pretensión fiscal y satisfacerla, no resultando de la redacción de la norma que la obligada al pago de la pretensión es la empresa. El reclamo de extinción de la acción penal lo es respecto al procesado, a cuyo cargo debe quedar la efectivización de las obligaciones” (C.N. Penal Económico, Sala A, 17/11/93 – M., L.V.F.), DTE, XIV, 434.
- “La exigencia de “efectivizado el cumplimiento de las obligaciones” como requisito del art. 14 de la ley 23.771 para la extinción de la acción penal, se cumple tanto en el supuesto de pago el contado de la totalidad del importe, como cuando a raíz de una moratoria se otorga un plan de facilidades de pago en cuotas, y se inicia su pago, sin que sea necesario la cancelación de todas ellas, para declarar al extinción

de la acción penal y sobreseer definitivamente en la causa a los imputados”.(Juzg. Penal Económico N° 3, 20/10/92 –C., C.H. y otro).

- **REGIMENES DE REGULARIZACION OTORGADOS POR EL PODER EJECUTIVO**

- Régimen de presentación espontanea decreto. 1646/90: El art. 3° del decreto. 1646/90 dispone: “Quedan exentos de intereses, multas y cualquier otra sanción que pudiese corresponder a los contribuyentes y responsables que regularicen sus situación dando cumplimiento a las obligaciones fiscales omitidas – total o parcialmente – cuyos vencimientos se hubieren operado hasta el 30/6/90, inclusive, relativas a tributos cuya aplicación, percepción y fiscalización esta a cargo de la DGI”.

- “El decreto 1646/90 fue dictado en virtud de la autorización conferida al Poder Ejecutivo Nacional por el art. 111 de la ley 11.683, pero es posterior a la fecha de efectuada la denuncia que originara este sumario, lo que constituye un obstáculo para la procedencia del sobreseimiento definitivo, por cuanto el poder Ejecutivo Nacional no puede, por vía del restablecimiento de la presentación espontanea para los contribuyentes que se encuentren en mora con el ente recaudador, disponer el cese de las acciones penales en curso, con carácter general, so pena de invadir la esfera legislativa y judicial”. (C.N. Penal Económico, Sala II, 14/4/91 – Macusa Manufacturera del Cuero S.A.), JA, 1992-IV, 1111.

- “Si se encuentra en pleno trámite el sumario judicial, ningún acogimiento en orden a una reglamentación tributaria, puede dejar sin efecto el ejercicio de la acción penal fundada como ésta en las leyes en vigencia”. (C.N. Penal Económico, sala II, 14/4/91 – Macusa Manufacturera del Cuero S.A.), JA, 1992-IV, 1111.

- “Según el art. 1646/90 que restablece la vigencia del régimen de presentación espontánea del art. 111, ley 11.683, la posibilidad de acogerse al régimen se pierde en relación a los delitos de la ley 23.771 solo si se hubiere dictado la prisión preventiva de los infractores, sus cómplices o instigadores”. (C.N. Penal Económico, sala III, 16/8/91 – Canale S.A.), DTE, 139, 703; Impuestos, L-A, 47; JA, 1992-IV, 1111.

- “La disposición del art. 111, ley 11.683, comporta una delegación en el Poder Ejecutivo para, en materia tributaria, dejar sin efectos las acciones y sanciones a infracciones tributarias reguladas por la ley 23.771, sean delitos o contravenciones sin realizarse distinción (cfr. García Belsunce, “Derecho Tributario Penal”, p.398)”. (C.N. Penal Económico, sala III, 16/8/91 – Canale S.A.), DTE, 139, 703; Impuestos, L-A, 47; JA, 1992-IV, 1111.
- “Habiéndose dado cumplimiento espontáneo a la obligación omitida, con anterioridad a la entrada en vigencia del decreto 1646/90 (que restableció el régimen del art. 111, ley 11.683) resulta extinguida la acción penal”. (C.N. Penal Económico, sala III, 16/8/91 – Canale S.A.), DTE, 139, 703; Impuestos, L-A, 47; JA 1992-IV, 1111.
- “La conducta imputada encontraría adecuación en el art. 8º de la ley 23.771, ya que contempla dentro de sus previsiones los casos en que el tributo se hubiera pagado después del plazo en que debió ser ingresado; pero, como la imputada encontrándose en mora se acogió al régimen de presentación espontánea regulado por el decreto 1646/90 y pago su deuda fiscal, se da en el caso el supuesto del artículo 14 de la ley para declarar extinguida la acción penal por haberse satisfecho la pretensión fiscal. Al satisfacerse la deuda fiscal ha desaparecido el hecho generador de reproche legal. El aludido art. 14 no hace distinciones en cuanto a la extinción de la acción penal que permita excluir de su aplicación los casos en que se hubiere producido un atraso en el pago de la pretensión fiscal, siempre que se reúnan las condiciones determinadas en dicho artículo”. (C.N. Penal Económico, sala I, 14/10/91 - Monsanto Argentina S.A.). - La misma sala resolvió en similar sentido en “Audinac SA s/inf. Ley 23.771”, c. 30.679, 14/10/91, e “Ingenio y refinería San Martín del tabacal SA s/inf. Ley 23.771”, c. 30.502, 14/10/91-.
- “Corresponde aplicar el régimen del decreto 1646/90 al contribuyente que, previo al dictado del decreto, ingresó espontáneamente, y con pocos días de retraso el impuesto, ya que no parece razonable excluir de la eximición de la sanción a quienes espontáneamente han satisfecho la totalidad de los recaudos que el régimen exige con anterioridad a los plazos que, en el caso establece el art. 9º, inc. b),

toda vez que ello importaría una grosera violación del principio de igualdad y además constituiría una interpretación que conspira contra el propósito del alentar el cumplimiento espontáneo de las obligaciones fiscales, que es justamente la finalidad del régimen”. (T.F.N., sala B, 24/3/92 – Foricher, Mario R.), Impuestos, LII-A, 45.

- - Régimen de presentación espontánea decreto 292/91: El art. 3º del decreto. 292/91 dispone: “Quedan exentos de intereses, multas y cualquier otra sanción que pudiere corresponder a los contribuyentes y responsables que regularicen su situación dando cumplimiento a las obligaciones fiscales omitidas – total o parcialmente – cuyos vencimientos se hubieren operado hasta el 31/1/91, inclusive, relativas a tributos cuya aplicación, percepción y fiscalización esta a cargo de la DGI”.
- “Tratándose de una pena por infracción al cumplimiento de deberes formales del régimen de facturación del impuesto al valor agregado, no procede la consideración de agravios basados en la aplicación del decreto. 292/91, referidos al restablecimiento del régimen de presentación espontánea (art. 111 de la ley 11.683) para la regularización de las obligaciones fiscales omitidas” (CS, 8/6/93 – Krill Producciones Gráficas SRL), Idem (CS, 8/6/93 – Morillas, Juan S.).
- - Régimen de presentación espontánea decreto 631/92: El art. 3º del decreto. 631/92 dispone: “Quedan exentos de intereses, multas y cualquier otra sanción que pudiere corresponder a los contribuyentes y responsables que regularicen su situación dando cumplimiento a las obligaciones fiscales omitidas – total o parcialmente – cuyos vencimientos se hubieren operado hasta el 31/3/92, inclusive, relativas a tributos cuya aplicación, percepción y fiscalización esta a cargo de la DGI”.
- “La denegación de acogimiento al régimen de presentación espontánea decreto 631/92 dispuesto por la DGI hizo caso omiso a los sobreseimientos oportunamente dictados en cuanto a los delitos comunes, contrariando con ello lo dispuesto en el art. 16 de la ley 23.771 al desconocer la cosa juzgada recaída en dichas causas en cuanto a la materialidad de los hechos allí investigados”. (Juzg. Fed. Nº 1 Bahía Blanca, 2/7/93 – DGI s/denuncia), Impuestos, LII-A, 43.

- “No procede la exclusión del contribuyente del régimen de presentación espontánea decreto 931/92 dispuesta por la DGI en virtud de la denuncia formulada en orden a la comisión de un delito fiscal y dos comunes. Por cuanto en lo que hace al primero la denuncia fue posterior al acogimiento y en los segundos por no guardar conexión con el incumplimiento de delitos fiscales (art. 2º, inc. a), decreto 631/92”. (Juzgado Federal Nº 1 Bahía Blanca, 02-07-93 - DGI s/ denuncia), Impuestos, LII-A, 43.
- “El artículo 6º, inc. c), decreto 631/92, excluye de la presentación espontánea a los responsables contra los cuales la DGI hubiere iniciado querella o formulado denuncia. La aplicación integrada de dicho decreto con la Ley 23.771 (art. 14), autoriza a interpretar que la exclusión del decreto debe referirse a los casos no contemplados por el beneficio del artículo 14, por lo que la denuncia o querella fiscal no inhabilita la presentación espontánea de los contribuyentes”. (C.N. Penal Económico, sala A, 2-12-92 - Becher de Gillert, Nélida), Impuestos, LI-B, 1760.
- “El decreto 631/92, otorga la posibilidad del pago en cuotas de la obligación. La procesada se acogió al beneficio de la DGI que aceptó como agente del Estado. La Ley habla de la efectivización y el cumplimiento de las obligaciones, más nada dice acerca de cómo debe realizarse dicho cumplimiento. Teniendo en cuenta el alcance del decreto 631/92 y armonizándole con la normativa del artículo 14 de la Ley 23.771, no hay impedimentos ante el juego de ambos ordenamientos legales para que la efectivización de la obligación se realice en cuotas y se extinga la acción con arreglo a lo dispuesto por el mencionado decreto 631/92”. (C.N. Penal Económico, sala A, 2-12-92 - Becher de Gillert, Nélida), Impuestos, LI-B, 1760.
- “El acogimiento voluntario al régimen del decreto 631/92, aunque se abone en cuotas, extingue la acción penal (artículo 14 Ley 23.771), ya que dicha forma de pago es admitida por la DGI en los términos del referido decreto. El sobreseimiento definitivo solamente corresponde para quienes se acogieron al régimen”. (C.N. Penal Económico, sala B, 1-9-93 - Carassai, Vázquez y otro), DTE, XIV, 144.

- “El rechazo de la DGI al acogimiento del contribuyente al régimen de presentación espontánea (631/92) fue sustentado en una base falsa, lo que determina la validez del pago realizado y estando cumplidos los requisitos del artículo 14 de la Ley 23.771 procede declarar la extinción de la acción penal”. (C.N. Penal Económico, sala B, 10-11-93 - Cohen, José), DTE, XIV, 237.
- - Régimen de presentación espontánea decreto 932/93: El artículo 3º del decreto 932/93 dispone: "Quedan exentos de intereses, multas y cualquier otra sanción que pudiere corresponder a los contribuyentes y responsables que regularicen su situación dando cumplimiento a las obligaciones fiscales omitidas - total o parcialmente- cuyos vencimientos se hubieren operado hasta el 30-4-93, inclusive, relativas a tributos cuya aplicación, percepción y fiscalización esta a cargo de la DGI".
- “El artículo 5º, inc. c) del decreto 932/93, dispone que la posibilidad de acogerse al régimen de presentación espontánea se pierde cuando a la fecha de la entrada en vigor de dicho decreto existiera denuncia o querella respecto del presunto autor y el mismo hubiera sido notificado a dicha fecha. En el caso desde cuando menos en la indagatoria quedó notificado el procesado de la promoción de la denuncia, esa fecha es bastante anterior a la puesta en vigencia del decreto, por lo que no procede la extinción de la acción penal” (CN Penal Económico, sala A, 17-11-93 - M., L.V.F.), DTE, XIV, 434.
- “A los fines de la extinción de la acción penal que prevé el artículo 14 de la Ley 23.771 no basta, únicamente, con que se haya efectivizado el cumplimiento de la obligación para entender que se está en condición de aplicar el dispositivo, resultando obvio que si se pagó la obligación y no hay procesados en la causa, no se debe hacer uso del mismo, menos en perjuicio de quién no está ligado al proceso”. (C.Fed. Rosario, sala A, 11-8-92 - Dirección Nacional de Recaudación Previsional), JA 1.992 - IV, 1.111.
- “No procede la extinción de la acción penal si no hay persona alguna sometida a proceso a cuyo respecto quepa apreciar si procede la condena de ejecución condicional”. (C.N. Penal Económico, sala A, 16-9-93 - La Europea Revestimientos), DTE, XIV, 508. Idem (CNP Penal, sala A, 16-11-93 -P., E.

A.), DTE, XIV, 428. Idem (CN Penal Económico, sala A, 28-12-93 - Mecánica Industrial Repuestera S.A.), Impuestos, LII -A, 1025. Rev. LL del 13-5-94; Rev. ED del 16-5-94.

- “Sostener que el beneficio del artículo 14 de la Ley 23.771, solamente puede serle acordado a los procesados y no a quienes todavía no lo han sido, encierra una clara ventaja para quienes se encuentran en una posición más comprometida en el proceso. Por otra parte, la declaración de nulidad de la extinción de la acción, crea problemas de insoluble resolución durante la continuación del proceso, tanto el régimen procesal anterior como en el vigente, y ocasiona un evidente desgaste jurisdiccional innecesario “(del voto en disidencia del doctor Arturo M. Cortelezzi). (C.N. Penal Económico, sala A, 28-12-93 - Mecánica Industrial Repuestera S.A.), Impuestos, LII -A, 1025; Rev. LL del 13-5-94; Rev. ED del 16-5-94.
- “Procede la declaración de extinción de la acción penal (artículo 14, Ley 23.771) en cualquier estado de proceso, sin que sea necesario el procesamiento de los imputados” (del voto en disidencia del doctor Arturo M. Cortelezzi). (C.N. Penal Económico, sala A, 28-12-93 - Mecánica Industrial Repuestera S.A.), Impuestos, LII -A, 1025; Rev. LL del 13-5-94; Rev. ED del 16-5-94.
- “En lo que a la oportunidad para la declaración de extinción de la acción penal se refiere, la redacción legal resulta ilustrativa: es cuando la acusación ha hecho su requerimiento de pena. Por excepción la norma permite hacerlo antes de la acusación, pero entonces exige que se pueda hacer una estimación presumible de la pena. Lo que obviamente no puede ocurrir cuando no hay siquiera una persona procesada” (C.N. Penal Económico, sala A, 28-12-93 - Mecánica Industrial Repuestera S.A.), Impuestos, LII - A, 1025; Rev. LL del 13-5-94; Rev. ED del 16-5-94.
- “La situación de quienes no han sido procesados no resulta desfavorable respecto de quienes sí lo estuvieron. Ellos pueden aspirar a una conclusión del proceso más definitiva y categórica que la de una extinción de acción por la actitud posterior a la comisión del delito. Les cabe y resulta más favorable una providencia por razones de mérito que los desincrimine totalmente y no haga caducar la posibilidad de la extinción que la ley permite por única vez”. (del voto del doctor Edmundo S: Hendler). (CN Penal

Económico, sala A, 28-12-93 - Mecánica Industrial Repuestera S.A.), Impuestos, LII -A, 1025; Rev. LL del 13-5-94; Rev. ED del 16-5-94.

- “La procedencia de la extinción de la acción penal en cualquier estado del proceso sin que sea necesario el procesamiento de los imputados, se basa en la manifiesta intención fiscalista de esa causal de extinción que solamente necesita para su procedencia que la posible condena futura sea de ejecución condicional y que no haya sido con anterioridad, respecto al mismo imputado. Avala esta interpretación el mismo texto del artículo 14 de la Ley 23.771 cuando preceptúa que procederá aún con anterioridad a la acusación, cuando se estimare que presumiblemente corresponderá condena de ejecución condicional”. (del voto en disidencia del doctor Arturo M. Cortelazzi). (CN Penal Económico, sala A, 28-12-93 - Mecánica Industrial Repuestera S.A.), I Impuestos, LII -A. 1025; Rev. LL del 13-5-94; Rev. ED del 16-5-94.

VII - Conclusiones

- 1- La actividad legislativa desplegada por parte del Poder Ejecutivo en materia de derecho tributario, y dentro de éste en orden al derecho sancionatorio, debe inmediatamente cesar. Cabe la responsabilidad por parte de la doctrina especializada de declarar, sin dubitación alguna, que el abuso que este Poder Público viene efectuando en esta materia, no es más ni menos, que una afrenta directa de la Constitución Nacional, además de importar idénticas consecuencias sobre los más elementales principios que informan al Derecho Tributario y al Derecho Penal.
- 2- Los regímenes de regularización fiscal y previsional que comprendan la condonación de las consecuencias represivas frente a conductas delictivas, deben ser objeto de sanción por parte del Congreso Nacional, y específicamente con origen en la Cámara de Diputados, donde no deberá dejar de analizarse, además de la oportunidad de su implementación, que la proliferación de normas de este tipo constituye una práctica perniciosa.
- 3- Cuando el Congreso, en ejercicio de la prerrogativa señalada, decida dictar una ley de amnistía, por su intermedio deberán quedar sin efecto todas las acciones del fisco para aplicar sanciones por las

infracciones tributarias (delitos o contravenciones) de toda especie que se hubieran cometido, y también para aplicar las sanciones por aquellas que ya hubieran sido dictadas y pasadas en autoridad de cosa juzgada, ya que sólo la aplicación de constitucionales leyes de clemencia dictadas por el Congreso de la Nación en uso de las facultades estatuidas en el inc. 20 del art. 75 de la Carta Magna, pueden devenir en la denegación de todos los efectos represivos de los hechos delictivos comprendidos en la misma.

- ¹) Nos referimos al trabajo titulado “Regímenes de Presentación Espontánea y Ley Penal Tributaria 23.771”, Editorial Advocatus, Año VI – N° 26 – 1995. Autor: no se cita aquí para no dejar de cumplir los requisitos impuestos por la Comisión Organizadora del Congreso Nacional, ya que se estaría delatando quién es el autor de este trabajo.
- ²) V.G.: Humberto Bertazza, publicación titulada como “Una emboscada fiscal”, diario Clarín, 10/05/2000.
- ³) Tal el caso de Bertazza (nota –1-). En similares términos Daniel Carreras, Marcos Sequeira, Mariano Rodríguez, etc.
- ⁴) Osvaldo H. Soler y Enrique D. Carrica, “La adhesión a la moratoria bloquea toda acción penal”, Colección de Novedades Fiscales, diario Ambito Financiero, 22/5/2000, p. 87.
- ⁵) Tal el caso de la nota publicada en el diario Ambito Financiero del 6/10/1997, p. 28, titulada “Los decretos de necesidad y urgencia y la materia tributaria”, suscripta por la ilustre pluma del Dr. José D’Ágostino, quien, al igual que otros numerosos pronunciamientos provenientes de no menos calificada doctrina – V.G.: Profesores Dr. Vicente Oscar Díaz, Dr. Osvaldo Casás, Héctor Villegas, etc.- señalaron con extrema dureza que los decretos aludidos son absoluta e insanablemente nulos, subrayando además que no se advierten las circunstancias excepcionales que han hecho imposible seguir el procedimiento constitucional para la sanción de las leyes y que no se explica que a pesar de la contundencia del plexo constitucional nuevamente se obvie que el poder Ejecutivo sigue teniendo vedada la posibilidad de recurrir a decretos de necesidad y urgencia cuando se trate de regular, entre otras materias, la tributaria.
- ⁶) Nota N° 00001169, del 17/05/00, dirigida al Dr. Rodolfo Terragno, suscripta por los Dres. Duffy y Albacete, secretario y presidente del C.P.C.E. de la Cap. Fral.
- ⁷) Víctor Uckmar, “Los postulados y valores del Estado de Derecho en la problemática tributaria”, de la obra titulada “Homenaje al 50° aniversario de EL HECHO IMPONIBLE de Dino Jarach”, ediciones Interoceánicas, año 1994, p. 231.
- ⁸) Tales expresiones, seleccionadas de manera premeditada, pertenecen al ilustre tributarista Profesor Dr. Rodolfo R. Spisso. Las seleccionamos como prueba de una visión que, quién más quién menos, dentro de la comunidad argentina comparte. (“Tutela Judicial en materia Tributaria”, editorial Depalma, año 1996, p. 358).
- ⁹) Atilio Anibal Alterini, “La inseguridad jurídica”, Abeledo – Perrot, año 1993, p. 19.
- ¹⁰) Alberto Ricardo Dalla Via, “Derecho Constitucional Económico”, editorial Abeledo – Perrot, año 1999, p. 439.
- ¹¹) Miguel A. Ekmekdjian, “Tratado de derecho Constitucional”, editorial Depalma, Tomo IV, p. 597.
- ¹²) Fallos, 165-199 y 178-377, entre tantos.
- ¹³) Voto del Dr. Fayt extractado del precedente “Lami Dozo, Basilio”, C.S.J.N., L.L., T. 1984-C, p. 597.
- ¹⁴) “La amnistía en el Derecho Argentino”, Carlos J. Lascano (h), Editorial Marcos Lerner, Año 1989, p. 15.
- ¹⁵) Héctor B. Villegas, “Régimen Penal tributario”, editorial DEPALMA, año 1998, p. 229.
- ¹⁶) C.S.J.N., Fallos, T. 287, p. 306.
- ¹⁷) Este tema, no meramente teórico, históricamente dio lugar a acalorados debates por parte de la doctrina especializada, ya que parte de ésta atribuye naturaleza *jurisdiccional* a la amnistía. Vg.: Werner Goldschmidt, Humberto Quiroga Lavié, etc.
- ¹⁸) Obra y autor ya citados, p. 598.
- ¹⁹) La única modificación que introdujo la reforma de Paraná, consiste en excluir a los jueces de los tribunales inferiores dentro de los sujetos posibles de ser acusados por la Cámara de Diputados, lo cual, a su vez, también los excluye de la prohibición de ser indultados, conforme lo dispone el inc. 5to, *in fine*, del actual art. 99 de la C.N. Los restantes cambios solo inciden en la numeración.
- ²⁰) El P.E. siempre cita al art. 99 inc. 1ero, y no al inc. 5to, excluyendo de plano al inc. 3ero, que define la nulidad directa e insubsanable de sus ilegítimas aventuras legislativas.
- ²¹) Considerandos del Decreto 93/00, B.O. 29324, 1era sección, p. 3.
- ²²) Extractamos por apropiadas y sintéticas las apreciaciones del Dr. Dardo Pérez Guilhou, en “Temas de controversia constitucional”, Depalma, Año 1983, p. 45.
- ²³) Conf. Cit. Supra, M.A. Ekmekdjian, p. 599.
- ²⁴) Héctor B. Villegas, “Régimen Penal Tributario Argentino”, editorial DEPALMA, año 1998, p. 229.
- ²⁵) C.S.J.N., Fallos, T. 310, p. 1225.
- ²⁶) C.S.J.N., Fallos, T. 245, p. 455.
- ²⁷) Confr. Vanossi, Montes de Oca, Ekmekdjian, etc.
- ²⁸) Parecería una reflexión propia de un docente cuyo auditorio fuesen estudiantes de los primeros años primarios.
- ²⁹) Autor y obra ya citados, p. 545.
- ³⁰) El advenimiento del constitucionalismo moderno se asienta en el dogma del principio de división de poderes que primeramente se enunció en la Declaración de Virginia de 1776 y que se reafirma enfáticamente en el art. 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, precepto en el cual se sostiene que toda sociedad que no asegure los derechos y la separación de poderes no tiene Constitución.
- ³¹) S. V. Linares Quintana, “Tratado de la ciencia del derecho constitucional”, 2da edición, Tomo IX, p. 127. Citado por Horacio García Belsunce, en “Derecho Constitucional Tributario”, ed. Depalma, año 1994, p. 6 y 7.
- ³²) Horacio García Belsunce, “Derecho Tributario Penal”, editorial Depalma, año 1985, p. 398.
- ³³) Juan Gonzales Calderón, “Derecho Constitucional Argentino”, Tomo III, Lajoune y Cía Editores, p. 574.
- ³⁴) V.G. señalan Horacio D. Díaz Sieiro, Veljanovich y Bergroth que “Esta norma ofrece dudas en cuanto a su validez constitucional, pues, por una parte, en relación a la delegación de facultades efectuada por el legislador al poder Ejecutivo, ésta podría violar el principio de legalidad que rige en la materia. Y, en segundo lugar, por el hecho de que la disposición enunciada encuadraría dentro del concepto amplio de amnistía que brinda el art. 67, inc. 17, de la

Constitución Nacional, y por ende, el dictado de la misma debería ser de resorte exclusivo del poder legislativo, tal como resulta de nuestro régimen institucional”, “Procedimiento Tributario”, ediciones Macchi, p. 584.

En semejante sentido se pronuncian Carlos M. Giuliani Fonrouge y Navarrine, en “Procedimiento Tributario”, editorial Depalma, p. 553: “En principio, la facultad de perdón general para infractores de leyes tributarias es atributo del Poder Legislativo; no sólo por aplicación del principio de legalidad que impera en la materia y conforme al cual la creación o la extinción de gravámenes es potestad de aquél, sino también porque la situación específica contemplada por el art. 113 entra en la figura jurídica de las amnistías generales a que se refiere el art. 67, inc. 17, de la Constitución Nacional. La norma que nos ocupa importa una de las tantas delegaciones en el Poder Ejecutivo que aparecen en la ley 11.683, y ha sido ejercida en diversas oportunidades con carácter excepcional y transitorio; y por cierto que el párrafo final del art. 113, conforme al cual “anualmente se dará cuenta al honorable Congreso del uso de las presentes atribuciones”, no disminuye la alteración del principio de legalidad”.

³⁵() Autor y obra ya citados, p. 602.

³⁶() Extractamos esta conclusión del detenido estudio de posiciones de brillantes exponentes. Entre otros distinguidos maestros: Bidart Campos, Sebastián Soler, Ricardo Nuñez, Raúl E. Zaffaroni y Carlos Creus.

³⁷() Requisito que, con perdón de los distintos representantes del Poder Ejecutivo Nacional que nos conducen actualmente y que nos han conducido en forma previa, goza por su ausencia en la variedad de decretos inconstitucionales dictados sobre el punto.

³⁸() Guillermo J. Fierro, “Amnistía, indulto y conmutación de penas”, editorial Hammurabi, p. 70 y 71.

³⁹() Ramón Valdés Costa, “Instituciones de Derecho Tributario”, año 1992, p. 382.

⁴⁰() Rafael Bielsa, “Derecho Constitucional”, p. 593.

⁴¹() Horacio García Belsunce, “Derecho Tributario Penal”, editorial Depalma, año 1985, p. 398.

⁴²() H.B. Villegas, “Régimen Penal Tributario Argentino”, editorial Depalma, año 1998, p. 229 y 230.

⁴³() Autor y obra ya citado, p. 147.

⁴⁴() Fallos, 102-43.

⁴⁵() Fallos, 136-265, 194-214, 152-95, 165-199, entre tantos otros.

⁴⁶() C.S.J.N., Fallos, T. 207, p. 261.

⁴⁷() C.S.J.N., Fallos, T. 310, p. 1301.

⁴⁸() Julio López Lastra, “La ley de amnistía 14.436 y sus hipótesis nuevas”, L.L., p. 807.

⁴⁹() C.S.J.N., Fallos, T. 254, p. 282.

⁵⁰() C.S.J.N., “Alcari, Leopoldo”, 16/12/59, L.L., 97-54.

⁵¹() V.G.: Sebastián Soler, Carlos Creus y Ricardo Nuñez, sin que esto importe excluir a otros especialistas de indudable inspirada pluma.

⁵²() Obra y autor citados, p. 113.

⁵³() C. N. Criminal y Correccional, Sala VI, 2/7/65, “Santander, Silvano”, L.L., XXVI – 99-5.

⁵⁴() Osvaldo Soler, Fröhlich y Andrade, “Régimen Penal Tributario”, editorial La Ley, 2da Edición, año 1990, p. 226 y 227.

⁵⁵() Héctor B. Villegas, “Régimen Penal Tributario Argentino”, año 1998, editorial Depalma, p. 240.

⁵⁶() V.G.: Héctor B. Villegas, “Finanzas Públicas”, editorial Depalma.

⁵⁷() En contra a nuestra opinión se pronuncia Guillermo Fierro, cuyos términos en forma textual reproducimos: “...resulta claro que la amnistía, en caso de infracciones sancionadas con multas, extinguen la obligación de pagar. Pero en el caso de multas ya abonadas ¿Corresponde reintegrar su importe a quien la abonó? A diferencia de la pena privativa de la libertad ello es perfectamente posible, entendiendo que además es lo que corresponde, habida cuenta la categórica expresión del art. 61 del Código Penal”.

⁵⁸() Adviértase que ello es aún más gráfico para quienes se enrolan en la moderna concepción de la *teoría del delito*, a partir de la cual se incluye en tal ámbito, además de la acción típicamente antijurídica y culpable, el elemento de la *punibilidad*. Entre otros apuntalan el razonamiento personalidades de la talla de Enrique Bacigalupo.

⁵⁹() Héctor B. Villegas, “Régimen Penal Tributario Argentino”, Ed. Depalma, Año 1998, p. 229.

**TITULO: EL INFORME GENERAL COMO OBLIGACIÓN PRINCIPAL
DEL SÍNDICO ANTE LA FRUSTRACIÓN, NULIDAD O
INCUMPLIMIENTO DEL ACUERDO PREVENTIVO.**

AREA II: ACTUACION PROFESIONAL

TEMA 2.3.: NORMAS CONCURSALES EN EL PAIS Y EN EL MERCOSUR

**13º CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES
DE CIENCIAS ECONOMICAS**

San Carlos de Bariloche

25, 26, 27 y 28 de Octubre de 2000

Autor: Cr. José Alejandro Pérez

Domicilio: Mendoza 169 –Sur- 1º Piso Of. 10 Ciudad San Juan

Telefono: 4210089 – 4217181

**TITULO: EL INFORME GENERAL COMO OBLIGACIÓN PRINCIPAL
DEL SÍNDICO ANTE LA FRUSTRACIÓN, NULIDAD O
INCUMPLIMIENTO DEL ACUERDO PREVENTIVO.**

AREA I I: ACTUACION PROFESIONAL

TEMA 2.3.: NORMAS CONCURSALES EN EL PAIS Y EN EL MERCOSUR

**13º CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES
DE CIENCIAS ECONOMICAS**

San Carlos de Bariloche

25, 26, 27 y 28 de Octubre de 2.000

INDICE

I	Introducción	pág. 4
II	Marco Básico Conceptual	pág. 6
III	Análisis e Interpretación	
	A) Análisis Normativo	pág. 7
	B) Análisis Teórico – Práctico	pág. 10
	3. Interpretaciones	pág. 24
IV	Conclusiones	pág. 29
V	Resumen	pág. 37
VI	Conclusión	pág. 39

Introducción

El eje o centro ideológico de la reforma introducida por la ley 24.522 al régimen concursal, pasa por la premisa que la crisis empresaria debe resolverse sujetando la decisión de viabilidad o no del sujeto concursado, a las fuerzas del mercado y no a tutelajes jurisdiccionales o a dictámenes u opiniones de funcionarios.

Desde tales premisas aparecen toda una serie de reformas que conforman un plexo coherente, que decididamente alinean la ley concursal hacia un fuerte sesgo privatista.

El régimen concursal que emerge de la nueva normativa apunta pues a que la solución de la crisis esté sólo en manos de quienes están inmediatamente incididos por la misma: los acreedores.

Frente a esto advertimos que la sindicatura ha sufrido cambios y más aún, reproduciendo la expresión de José Escandell⁽¹⁾ hablamos de un recorte de su rol.

Así en lo que a cambios se refiere, en materia funcional se le da énfasis a la necesidad de tener oficinas abiertas al público durante el período informativo y de tramitar en su estudio las impugnaciones a los pedidos de verificación. Hay autores que hablan de una especie de privatización de esta etapa del proceso (verificación – impugnación) en cabeza del síndico, asimilando sus oficinas a una extensión de la mesa de entradas del juzgado.

Otros cambios revelan a las claras que el legislador ha decidido acotar la función sindical relegando algunas y desplazando otras, a fin de equilibrar el alcance de su labor con los nuevos ejes y filosofía de sustento del nuevo régimen. Tal es lo que surge concretamente del contenido específico del nuevo Informe General, donde no se prevé ya su opinión respecto de la propuesta; de la falta de funciones concretas a partir de la presentación de este informe (ni siquiera se lo indica como asistente a las Juntas Informativas de los art. 45 y 48); de cesar en sus funciones junto con el auto que dicte las medidas para asegurar el cumplimiento del acuerdo (art. 59); así como las funciones y atribuciones indicadas en el art. 260 para los Comités de Acreedores.

Correlativamente con ello el Síndico no tiene atribuciones para realizar informes ni dar opiniones acerca de la viabilidad empresarial ni de la factibilidad del acuerdo ofrecido, tampoco para constituirse en un referente objetivo e imparcial para dar información a los acreedores ni al magistrado (más allá de los informes adicionales que estos puedan demandarle fuera de lo dispuesto específicamente por la ley).

Es que, se insiste, el esquema legal es claro: los acreedores no necesitan en modo alguno referentes de opinión o tutelas. Ellos mismos, tanto sean por su actuación personal como por el rol que la ley les confiere a través de los Comités, pueden obtener toda la información y premisas decisorias suficientes y necesarias para el libre ejercicio del derecho de propiedad del crédito que expresarán con su voto. En otras palabras, el régimen establecido se supone suficiente como para que la formación de la voluntad colectiva – necesaria para la aprobación o el rechazo de la propuesta – no esté viciado por el error.

Frente a este acotado rol del síndico, su función no deja de ser sumamente compleja. La misma en lo sustancial queda relacionada con investigaciones, dictámenes y proyecciones en materia económica, contable, patrimonial y de gestión empresarial, dentro de un marco jurídico de características universales que obligan a la concentración de cuestiones de derecho sustancial y formal.

Es por eso que prácticamente la totalidad de la doctrina en la materia, incluso la de los tratadistas y académicos del derecho han coincidido en atribuir la incumbencia legal a los Contadores Públicos.⁽²⁾

Podría agregar además, que la sindicatura por su formación universitaria técnico-científica (reforzada en los últimos años por carreras de postgrado) y por el rol que le confiere la ley, constituye una referencia objetiva para todos los partícipes de un proceso concursal. No solo no está condicionada por un interés, como es el caso de los acreedores, sino que además está libre de toda autopresión por no tener compromisos personales de ninguna índole.

Tampoco es la destinataria de normas como el cramdown, de modo que no estará en su esfera de actuación estrategia alguna para intentar abordar tal etapa y previamente intentar comprometer el éxito de la etapa de exclusividad del deudor. Pero los acreedores integrantes o controlantes del comité de acreedores, o al menos alguno de ellos sí pueden tener tal interés y no cabe duda alguna que tal interés es contrario al de los demás acreedores.

Coincidiendo con las argumentaciones vertidas por José Escandell y recorriendo líneas de pensamiento paralelas, me animo a opinar que las actuales funciones asignadas a la sindicatura, más amplias o más acotadas, semejantes o diferentes a las legisladas en normas anteriores; guardan una estricta coherencia con el espíritu privatista de la ley 24.522.

El mencionado recorte en la participación del síndico, se compatibiliza con la preferencia legal por la voluntad de las partes en un esquema de corte liberal.

Pero no creo que el recorte sea tal. Pues toda la capacidad profesional exigida al síndico, en especialización concursal, tareas de auditoría, cálculo financiero, valuación, legislación fiscal y previsional, análisis e interpretación de balances, organización y método, derecho comercial, etc. es ampliamente receptada a lo largo del proceso concursal, teniendo como principal exponente el Informe General.

II Marco Básico Conceptual

Abrazando los conceptos vertidos por Rouillon⁽³⁾, en todos los casos de Quiebra Indirecta, la presentación del Informe General del Síndico es inexorable.

Más allá de la enumeración incompleta de casos de quiebra indirecta previstos en el art. 77 inc. 1, de la clasificación que de los mismos se han ocupado en realizar tanto los autores (Tonón⁽⁴⁾ nos habla de automática y a pedido de parte), como la ley (Supuestos Especiales -Art. 88); la jerarquía que conlleva el Informe General en si, hace del mismo una pieza fundamental del proceso imposible de ausentar en cualquier situación de falencia devenida de un proceso

concursal previsto o no por la letra de ley, clasificados o no por los autores.

Recurro a Maffía⁽⁵⁾ cuando se encarga de diferenciar al Síndico de la figura de “funcionario” que le asigna el art. 251 y de “parte en el proceso principal” según el art. 275 in fine, confiriéndole la categoría de “órgano del concurso”; y califica al Informe General como pieza capital del proceso, pues permite que el juez y los acreedores – a veces hasta el propio deudor – tomen conocimiento de circunstancias fundamentales que solo de ese informe pueden surgir: qué tiene y qué debe. Complementaría las preguntas del autor diciendo, qué tiene y qué debe en esta nueva etapa a consecuencia de la frustración del concurso.

III Análisis e Interpretación sobre el Informe General

A) Análisis Normativo

La presentación del Informe General del Síndico en la Quiebra Indirecta (Tonón⁽⁶⁾ prefiere referirse a ella como “conversión del concurso preventivo en quiebra”) solo está prevista expresamente en los acotados supuestos especiales del art. 88 de la ley actual (ya la anterior legislación los incorporó en la redacción del art. 96) de nulidad e incumplimiento del acuerdo preventivo.

En las restantes situaciones de quiebra indirecta mencionadas en el art. 77 inc. 1, también en la olvidada causal del art. 43⁽⁷⁾, y más aún en algunos otros supuestos que surgen implícitamente del texto legal (Tonón⁽⁸⁾ habla de tres supuestos. Ejp. cuando solicita la quiebra un acreedor de causa posterior a la presentación del deudor en concurso preventivo), la producción del Informe General del art. 39 debería ser exigida por el Juez.

El Informe General se presenta como una pieza de importancia superlativa para conocer el pasado, el presente y el futuro del sujeto en crisis⁽⁹⁾. Cualquiera sean la o las causas de la conversión del concurso preventivo en quiebra, estas de por sí y quizás otros motivos ocultos podrán modificar las averiguaciones del pasado, la percepción del presente y las posibilidades

futuras evaluadas por el síndico.

Más aún, sin desconocer la valoración que practique el juez en el expediente y de su calidad de “Director” del proceso (art. 274), para decidir o no la producción de un nuevo Informe General, me animo a compartir la opinión de Bauza de Pina en el sentido de que aún no ordenado por el juez, el Síndico en una postura de compromiso con su función de allegar al proceso elementos de información, debería adecuar el Informe General del concurso preventivo, especialmente en aquellos incisos de directa aplicación a la quiebra y los que estuvieran desactualizados.

“La Quiebra es Indirecta cuando sobreviene en el curso del acuerdo preventivo, en los casos específicamente enumerados por la ley; en que en algunas ocasiones el juez debe declararla de oficio y en otras supone petición de parte, pero que no obliga a substanciación por el procedimiento instruido por el Título III capítulo I sección I de la Ley 24.522, sino a la justificación de que se ha incurrido en la omisión que la respectiva norma sanciona. Distinguiéndola de la Quiebra Directa que es cuando el procedimiento reglado por el mencionado Título se abre por un acreedor, o por el deudor mismo en procura de la quiebra.”⁽¹⁰⁾

La enumeración de casos del inc. 1º del art. 77 denominados de quiebra indirecta, constituyen todos ellos una secuencia procedimental de un concurso preventivo anterior frustrado, incumplido o anulado. Desde otro punto de vista sistemático, las hipótesis de quiebra deben clasificarse en voluntarias o involuntarias atendiendo a la incidencia decisoria que en la misma hubiera tenido el propio fallido.⁽¹¹⁾

La frustración del proceso de concurso preventivo o incumplimiento o nulidad del acuerdo preventivo apareja la consecuencia de la Quiebra Indirecta. Rivera⁽¹²⁾ enumera los casos, conforme al art. 77 inc. 1º, en que la quiebra debe ser declarada:

- Art. 46: no obtención de las conformidades de los acreedores para con la propuesta de acuerdo preventivo, con las mayorías necesarias, dentro del período de exclusividad; esta hipótesis queda reservada a los deudores que no son sociedades anónimas, de responsabilidad limitada o aquellas en que el Estado Nacional, Provincial o Municipal forma parte;

- Art. 47: no obtención de las conformidades necesarias para el acuerdo ofrecido a los acreedores privilegiados, cuando su aprobación condicionara la propuesta hecha a los quirografarios;
- Art. 48 inc. 2º: no inscripción de ningún interesado en presentar propuesta de acuerdo preventivo cuando se trata de concurso preventivo de sociedades anónimas, de responsabilidad limitada o aquellas en que el Estado Nacional, Provincial o Municipal forma parte;
- Art. 48 inc. 5º: no obtención de las conformidades de los acreedores para con la propuesta de acuerdo preventivo presentada por algún tercero, con las mayorías necesarias, dentro del plazo previsto en el art. 48, inc. 3º;
- Art. 51: admisión de una impugnación al acuerdo preventivo por las causales previstas en el art. 50;
- Art. 54: no pago de los honorarios de los profesionales intervinientes en el concurso preventivo cuya satisfacción esté a cargo del concursado;
- Art. 61: nulidad del acuerdo preventivo, por las causales previstas en el art. 60;
- Art. 63: incumplimiento del acuerdo preventivo.

En cualquiera de los casos enumerados, entiende Fontanarrosa, el juez debe cumplir la previsión legal y declarar la quiebra. No debe confundirse ninguno de estos supuestos con la declaración de quiebra ex officio, es decir, como una facultad del juez, porque éste considere que se han reunido los requisitos esenciales que le hacen procedente.⁽¹³⁾

Solo en los casos expresamente mencionados por la ley, no por el art. 77 inc. 1º solamente, cuya enumeración es incompleta (ver art. 43 párr. penúltimo), puede convertirse el fracaso del concurso preventivo en quiebra indirecta. Al respecto, no pueden crearse analógicamente casos de conversión del proceso concursal preventivo en liquidativo.⁽¹⁴⁾

Siguiendo el orden de ideas que tipifica el estado de quiebra, cabe enfatizar que no existe si no ha sido judicialmente declarada. No existe quiebra virtual. Vigente la Ley 11.719, fue discutido

su art. 1º rezando lo siguiente: “La cesación de pagos, cualquiera que sea su causa determinante ... constituye el estado de quiebra”. Castillo se opuso a esta conclusión y el Primer Congreso Argentino de Derecho Comercial (1940) mocionó la supresión de estado de quiebra – como expresión – a fin de descartar la posibilidad de tener por legislada la quiebra virtual.⁽¹⁵⁾

El art. 77 omite citar el caso del art. 43, quinto párrafo: no exteriorización oportuna de la propuesta de acuerdo preventivo. Los casos de quiebra indirecta no pueden crearse por analogía (conf. Rouillon) pero hemos señalado que el juez, en ejercicio de sus facultades genéricamente acordadas por el ordenamiento, podría no homologar un acuerdo preventivo si comprobase la existencia de causales de impugnación no invocadas por los acreedores o si mediasen razones graves que lo convencieran de la existencia de fraude procesal.⁽¹⁶⁾

Existen dos casos más (amén del mencionado art. 43) de quiebra indirecta no incluídos en el art. 77 inc. 1º. Falta de depósito en pago del precio de las cuotas, acciones o participaciones dentro del término de los tres días fijados por la ley, en el caso de cramdown (art. 53 párr. 4º); y en el caso de los agrupamientos concursales con propuesta unificada en hipótesis de no ser aceptada la propuesta, y si se hubiera homologado el acuerdo se produjere la quiebra de uno solo de los integrantes del agrupamiento en la etapa de cumplimiento, la que determinaría la quiebra de los demás.⁽¹⁷⁾

B) Análisis Teórico Práctico

He considerado de extraordinaria utilidad la transcripción de la opinión de la contadora Dr. Dolly Bauzá de Pina no solo por sus características teóricas sino y además, por la faz práctica de la cuestión tratada. Estoy advertido que el trabajo sintetizado de la citada autora tiene un encuadramiento técnico – legal que es y será de gran utilidad para estudiantes, profesionales de las ciencias económicas e incluso abogados y magistrados.

Dicho trabajo excede lo que podría llamarse una “guía práctica” para convertirse en material sustancial en la difícil tarea encomendada por ley a los síndicos y su contenido es el siguiente:⁽¹⁸⁾

“Objetivos: Es una suerte de radiografía sobre la empresa, actividad y patrimonio del concursado por el cual se intenta:

- Dar pautas sobre la actividad del concursado y de la empresa.
- Valuar sus bienes y derechos activos.
- Informar acerca del pasivo computable por todo concepto que va a intervenir en la adhesión de las propuestas de acuerdo preventivo.

Quién lo realiza? El Síndico concursa!, dentro del período informativo del concurso preventivo o de la quiebra.

Cuándo debe presentarlo? Treinta días después de la presentación de los informes individuales. En tres ejemplares.

Qué antecedentes inmediatos debe tener en cuenta el síndico para su redacción?:

- . El balance de presentación de concurso preventivo (art. 11, inc. 3 y 5, L.C.);
- . los libros o registros específicos del ente (art. 11, inc. 6, L.C.);
- . los balances de ejercicio de los tres últimos años (art. 11, inc. 4, L.C.).
- . el balance posterior, nuevo estado contable de período intermedio, que comprenda el lapso que va desde la presentación en concurso preventivo hasta la fecha en que deba presentar el informe general al Tribunal;
- . los informes individuales de los créditos del art. 35 L.C.;
- . la propuesta de categorización de acreedores presentada - optativamente - por el deudor.

Cuál es su contenido?: El dado por el art. 39 de la L.C., en nueve incisos, pero es de práctica usual, incluir un capítulo sobre antecedentes de la empresa.

ANTECEDENTES DE LA EMPRESA:

- . Cuándo fue creada;
- . cómo fue su evolución;

- . cuál es su actividad o actividades concretas;
- . medios de producción o comercialización o prestación de servicios con que cuenta;
- . cantidad de dependientes que tiene;
- . gravitación en el mercado;
- . grado de dependencia respecto de proveedores y clientes;
- . Si trabaja en forma individual o forma parte de un grupo económico;
- . En este último supuesto (forma parte de un grupo económico), señalar:
 1. Si las empresas del grupo solicitaron sus concursos preventivos como agrupamiento:
 - . Deberá realizar un sólo informe general, complementado por un estado de activo y pasivo consolidado de todo el grupo. Sin embargo, algunos juzgados han interpretado que deben presentarse tantos estados de activo y pasivo como personas hayan, más un estado consolidado de los mismos
 - . Analizar las participaciones que tienen las sociedades entre sí, que pueden ser participación controlante (interna - votos que formen la voluntad social - o externa - especiales vínculos -), participación vinculante (más del 10% del capital de la controlada) o participación minoritaria (2% o más del capital de la controlada), entre las sociedades o personas que conforman el grupo (art. 33 L.S.);
 - . Analizar si de acuerdo al punto anterior cumplieron con las normas contables que surgen de la L.S. para los grupos: Art. 62: Balances consolidados; Art. 65: Notas a estados contables, sobre el resultado de operaciones con sociedades controlantes, controladas o vinculadas, separadamente por sociedad.; 66: Memoria, informe acerca de las relaciones con sociedades controlantes, controladas o vinculadas, y las variaciones operadas en las participaciones, créditos y deudas. .
 - . Analizar los créditos entre los integrantes del grupo y sus cesionarios dentro de los dos años anteriores a su presentación en concurso, ya que no podrán adherir a propuestas de acuerdo (individuales) de las empresas del grupo.
 2. Si se presentó una de las empresas individualmente:

. Deberá indicar cuál es la estructura del grupo; se trata de una empresa controlada o controlante, vinculada o vinculante;

. Si estas relaciones de control o vinculación se exteriorizaron en los estados contables (arts. 62 a 66 L.S.).

Si forma parte de una UTE, y tiene exteriorización registral (Registro Público de comercio) o de hecho (art. 378 L.S.; 1665 C.Civil).

Análisis de los incisos:

Inciso primero: Análisis de las causas del desequilibrio económico del deudor.

Endógenas:

- . Falda idoneidad empresarial;
- . desinteligencia socios;
- . falta de capital de trabajo;
- . expansión desmesurada;
- . deficiente organización;
- . falta de información adecuada;
- . abuso del crédito a corto y mediano plazo .

Exógenas:

- . Desastres climáticos; hechos fortuitos;
- . cambios política económica;
- . competencia internacional;
- . crisis sectorial;
- . retracción de la demanda;
- . cambio de modas;
- . inflación, altas tasas de interés.

Es común que exista más de una causa.

Base de análisis: Estados contables de los últimos ejercicios: análisis a través de ratios o

índices económicos o financieros:

- . Financieros: liquidez, capital de trabajo, cobertura de existencias, plazo de cobro, plazo de pago;
- . Patrimoniales: Solvencia, financiación de activos estables;
- . Operativos económicos: Rotación de existencias, de capital de trabajo, de recursos propios, margen operativo bruto, margen operativo neto, margen neto de ventas, rendimiento del capital invertido, beneficios netos sobre capital de trabajo.

Inciso tercero: Enumeración de los libros de contabilidad, con dictamen sobre la regularidad, las deficiencias que se hubieran observado, y el cumplimiento de los arts. 43, 44 y 51 del Código de Comercio.

- . Contabilidad existente: Describir
- . Contabilidad legal: Requisitos.
- . Niveles de exigencia de acuerdo al tipo.
- . Formalidades externas e internas
- . Balances.
- . Revisión completa o por muestreo .

Inciso cuarto: Inscripciones del deudor en los registros correspondientes, y en caso de sociedades, inscripciones del contrato social y modificaciones, indicando nombre y domicilio de los administradores, o socios con responsabilidad ilimitada.

- . Comerciante.
- . Sociedad comercial
- . Otras sociedades
- . Otras personas jurídicas
- . Agentes auxiliares autónomos de comercio.
- . Administradores: al momento de la petición del concurso ya la fecha de la cesación de pagos.

. Ilimitación de responsabilidad: Por el tipo; por la violación de requisitos; por la irregularidad; por la carencia de formalidades.

Inciso quinto: Expresión de la época en que se produjo la cesación de pagos, expresando hechos y circunstancias que fundamentan el dictamen.

. Epoca; fecha.

. configuración del estado;

. hechos reveladores: incumplimiento más antiguo.

. etapas que configura: período de sospecha; acciones de responsabilidad concursal; inhabilitación.

. diferencia entre su indicación y su fijación judicial.

Inciso sexto: Aportes de socios y responsabilidad patrimonial que se les pueda imputar por "su actuación en tal carácter". Arts. 149 y 150 L.C.

. Aportes prometidos

. aportes vencidos y exigibles.

. valuación de aportes

. acciones de responsabilidad societaria: Art. 175 L.C. Casos

Inciso séptimo: Enumeración concreta de los actos que se consideran susceptibles de ser revocados: Arts. 118 y 119 L.C.

. Ineficacia de pleno derecho y por conocimiento de la cesación de pagos.

. Período de sospecha: en el concurso preventivo, quiebra directa e indirecta.

. Inoponibilidad.

Inciso octavo: Opinión fundada respecto del agrupamiento y clasificación que el deudor hubiera efectuado respecto de los acreedores.

. Punto de partida: el pasivo admitido e impago

. Carácter optativo: beneficio para el deudor.

. Categorías de ley y categorías propuestas.

- . Categorías mínimas? Art. 41 L.C.
- . "Centros de cómputos separados". Inexistencia de junta de acreedores para computar mayorías
- . Qué sucede si el deudor no categoriza?
- . Revisión por el Síndico. Objeto. Fundabilidad; razonabilidad; corrección.

Incisos segundo y noveno: VALUACIÓN DE LA EMPRESA

I. Base documental y registral y punto de partida para efectuar las valuaciones requeridas por el art. 39 de la Ley 24.522.

1. El punto de partida es el balance especial de presentación requerido por el art. 11, incisos 3) y 5), de la Ley de Concursos que disponen: "Acompañar un estado detallado y valorado del activo y pasivo actualizado a la fecha de presentación, con indicación de su composición, las normas seguidas para su valuación, y demás datos necesarios para conocer debidamente el patrimonio" y "acompañar nómina de acreedores indicando domicilio, montos, causas, . . . " y otros datos pertinentes para su individualización.

Por su naturaleza y finalidad perseguidas, se trata de un estado contable, seguramente de período intermedio - esto es de menos de un ejercicio (12 meses) -, que tiene por objeto brindar datos actualizados acerca de la composición del activo y del pasivo de la empresa que peticiona la formación de su concurso preventivo, y que va desde la fecha de cierre del último balance del ejercicio, hasta la fecha de pedido del concurso preventivo (o una muy próxima anterior a ésta).

Este balance especial de presentación (estado contable de período intermedio), es el que debe acompañar el peticionante de concurso preventivo junto con el resto de la documentación exigida por el art. 11 de la L.C. En su preparación, la empresa debe aplicar las mismas normas que utilizara anteriormente en la elaboración de los balances de ejercicio, esto es las normas técnicas profesionales y legales vigentes.

Los datos que arroja este balance son esenciales para conocer adecuadamente el patrimonio de quien pidió su concursamiento, y por ello, es el punto de partida para la tarea valuadora del Síndico .

El balance especial de presentación (art. 11, inc. 3 y 5, L.C.) se complementa con los libros o registros específicos del ente (art. 11, inc. 6, L.C.), y con los balances **de** ejercicio de los tres últimos años (art. 11, inc. 4, L.C.), constituyendo la base documental y registral de las futuras valuaciones a realizar por el Síndico.

2. El balance posterior. Una vez abierto el concurso, el Síndico debe solicitarle al deudor concursado un nuevo estado contable de período intermedio, que comprenda el lapso que va desde la presentación en concurso preventivo hasta la fecha en que deba presentar el informe general al Tribunal, al que llamaremos balance posterior. No es necesario que se trate de un documento acabado, sino tan sólo lo que se conoce como un balance de sumas y saldos, pero que contenga un detalle preciso de los bienes y deudas que componen el activo y el pasivo, que de esta manera van a resultar valuados conforme las normas de uso común de la empresa, aplicadas en sus anteriores estados contables de ejercicio.

El fundamento del pedido de este nuevo balance está dado por las siguientes razones:

. En el período que media entre la petición en concurso y la redacción del informe general, es casi seguro que ha variado la composición de los rubros del activo y del pasivo, ya que la empresa ha seguido operando (está en marcha), en manos de sus dueños, continuando de esta manera con el giro de sus negocios.

. El Síndico debe valorar los rubros del activo, tomando en cuenta el nuevo inventario de los bienes que los conforman, a la fecha del informe general; de manera que debe tener en cuenta tanto el cambio en la magnitud como en el valor de los bienes. Lo mismo respecto de las nuevas deudas que puedan haber incrementado el pasivo.

. Por tratarse de una empresa en marcha, el concursado debe continuar registrando sus operaciones, en la contabilidad que tenga habilitada a este fin, realizadas con posterioridad a la presentación en concurso .

Este nuevo estado contable o balance posterior, cerrado con poca antelación a la presentación del informe general, es el que va a servir de base para la valuación del activo de la empresa, que

debe efectuar el síndico.

Y teniendo en cuenta que para su elaboración se tomaron los valores de libros (esto es de acuerdo a las normas contables profesionales para las empresa solventes y en marcha), va a ser necesario adecuar la valuación de los activos de acuerdo a las finalidades pedidas por los incisos del art. 39 de la L.C., esto es, la obtención de valores de realización de cada rubro del activo, en forma diferenciada y separada y no como empresa en marcha, por una parte, y la valuación patrimonial de la empresa según registros contables, como empresa en actividad, por la otra.

- . Composición detallada del activo y del pasivo y estimación de los valores probables de realización del activo, de acuerdo al inciso 2 del art. 39 de la Ley 24.522.

1. El activo de liquidación. La adecuación de los valores del activo, tiende a obtener bienes valuados a precios de liquidación, con precios de venta que se van a exponer en forma diferenciada por rubros.

Para realizar esta valuación, hay que tener en cuenta los presupuestos que la ley da por sabidos, al requerirla:

- . La pide para el supuesto de que, por fracaso del concurso preventivo, se declare la quiebra de la empresa, y sea necesario vender los bienes del activo, para pagar el pasivo admitido;

- . Esta venta no se va a hacer en condiciones ideales sino dentro de una quiebra, y por los modos autorizados por la Ley de Concursos.

- . Sólo excepcionalmente la empresa quebrada va a poder continuar con su explotación, "continuación de la explotación de la empresa" (arts. 189 a 195, L.C.), único presupuesto que permitiría intentar la venta de la empresa como "unidad" (art. 204 L.C.), y valuarla como empresa en marcha.

- . Por lo que se deduce que en la gran mayoría de los casos, vamos a estar frente a una empresa cerrada, en la que se deberán valuar los bienes que componen el activo, por sus precio de realización en el mercado, en forma separada para cada uno de los rubros.

En el activo de liquidación, los bienes tendrán valores de liquidación y no "valores de

uso" o "valores de cambio" habituales, salvo que se pueda estimar como muy probable la continuación de la explotación de la empresa en la quiebra, único supuesto que admitiría la valuación de la empresa en marcha.

Los presupuestos señalados en el párrafo anterior, nos dan el sentido de las adecuaciones a efectuar al "valor de libros". Si los registros contables han sido bien llevados por el deudor concursado, podemos contar, en principio, con información que refleje los valores del mercado, medidos en moneda constante y homogénea, en base a la cual se realizó el balance de período intermedio, posterior a la apertura del concurso. Las adecuaciones serían las siguientes:

- . Se deben cambiar las valuaciones de los bienes, teniendo en cuenta los precios que se estima se van a obtener por ellos, en el mercado relevante para el ente, en forma separada del conjunto y sin contar con los modos normales de comercialización de la empresa en marcha.

- . Sólo excepcionalmente, si fuera probable la continuación de la empresa en la futura quiebra, se podrán respetar los valores que surjan del balance posterior .

- . Deben eliminarse asimismo, las partidas del activo que reflejen "contingencias de ganancias", o derechos futuros a obtener ganancias, ya que se supone que la empresa no va a continuar .

- . Deben revisarse los criterios seguidos para valorar los bienes intangibles. Si éstos pueden identificarse. esto es, si se pueden comercializar con independencia de la actividad principal del ente, ya sea que se hubieran comprado o generado por la empresa, deberán valuarse por su valor de realización en el mercado. Es el caso de las marcas, patentes, emblemas y enseñanzas comerciales

- . Si se hubieran colocado y valuado en el activo bienes intangibles no identificables esto es, los que sólo tienen valor por la venta en conjunto con los restantes activos y como "empresa en marcha", deben eliminarse, ya sea que se hubieran comprado o generado por la misma empresa. En esta categoría se ubica principalmente a la "llave del negocio".

2. El pasivo de liquidación. El pasivo que debe determinarse a estos fines, tiene un origen diferente al de los registros del deudor concursado. Nace con la admisión judicial de los créditos

al pasivo, y comprende los siguientes créditos:

- . Verificados y declarados admisibles en la resolución verifictoria del art. 36 de la L.C.
- . Verificados y declarados admisibles en las resoluciones recaídas en los incidentes de verificación tardíos (art. 56 L.C.).
- . Admitidos por resolución judicial en incidentes de pronto pago (art. 16L.C.), no cancelados a la fecha de presentación del informe general
- . Admitidos por sentencias recaídas en los juicios de conocimiento continuados ante el juez concursal (art. 21, inc. 1, L.C.).
- . Admitidos en recursos de revisión (art. 37 L.C.).
- . Reservas por los gastos de administración y justicia del concurso
- . Reservas para los créditos sujetos a condición suspensiva y pendientes de resolución judicial o administrativa.

De esta manera, quedará conformado un balance de liquidación, que es el requerido por el inciso 2° del art. 39 de la L.C.

III. Valuación patrimonial de la empresa según registros contables, conforme al inciso 9 del art. 39 de la Ley 24.522.

Finalmente llegamos a la valuación de la empresa con destino al salvataje o cramdown. Al igual que en la valuación comentada en el punto anterior, también aquí es necesario partir del "balance posterior", que refleja los valores tomados de los libros del deudor, los que a suponen la observación de las normas contables profesionales y legales **para** empresa solventes y en marcha.

En este caso también deberán adecuarse las valuaciones de los activos de acuerdo al propósito del inc. ~ del art. 39 de la L.C., la valuación patrimonial de la empresa en marcha.

1. El activo del salvataje. La valuación patrimonial de la empresa, según registros contables, del inciso 9 del art. 39 de la L.C., tiene determinados supuestos de ley:

- . Se trata de una empresa en marcha, cuyos dueños van a ser sustituidos, mediante la

venta del paquete accionario o cuotapartista. El instituto pretende cambiar al empresario.

- . El paquete accionario pertenece a una empresa concursada, por lo tanto insolvente y en crisis.
- . De los registros contables, y previa formulación del "balance posterior" antes explicado, se tomarán los bienes que conforman el activo.
- . La valuación requerida va a servir exclusivamente al juez del concurso, para fijar el valor patrimonial de la empresa (art. 48, inciso 1, L.C.), al abrir la etapa del salvataje.
- . Solo es necesario informar esta valuación, si el sujeto concursado tiene el tipo societario previsto en la primera parte del art. 48 (sociedades de responsabilidad limitada, sociedades por acciones, sociedades cooperativas y aquellas en que el Estado nacional, provincial o municipal sean parte). También se requiere que el Tribunal no hubiera calificado al proceso como "pequeño concurso", supuesto este último que no admite el trámite del salvataje.

Estamos frente a la necesidad de plantear un "balance económico" de la empresa, esto es, aquel que mida el patrimonio de la empresa en función de su capacidad de generar rendimientos futuros, como empresa en marcha.

Pero sin desconocer que esta empresa, cuya valuación se requiere, atraviesa una situación de crisis, con una efectiva cesación de pagos de su pasivo exigible, presupuesto de la apertura del concurso preventivo previamente declarado .

Los presupuestos del instituto, señalados, nos dan el sentido de las adecuaciones a efectuar a los valores del activo que surgen de libros, y que reflejan los valores del mercado, medidos en moneda constante y homogénea, en base a los cuales se realizó el balance de período intermedio posterior a la apertura del concurso. Estas adecuaciones son las siguientes:

- . Se deben respetar las valuaciones del balance de período intermedio, porque se supone que la empresa continuará en marcha.
- . Deben conservarse ~ las partidas del activo que reflejen "contingencia de ganancias", o derechos futuros a obtener ganancias, por considerarse que la empresa va a continuar .
- . Deben revisarse los criterios seguidos para valorar bienes intangibles. Si los bienes

intangibles pueden identificarse, esto es, si se pueden comercializar con independencia de la actividad principal del ente, ya sea que se hubieran comprado o generado por la empresa, deben valuarse por su valor de realización en el mercado. Es el caso de las marcas, patentes, emblemas y enseñas comerciales.

. Si se hubieran colocado y valuado en el activo bienes intangibles no identificables comprados o autogenerados, esto es, los que tienen valor con el conjunto de los restantes activos y por estar la "empresa en marcha", debe adecuarse su valor teniendo en cuenta que la empresa enfrenta una situación de crisis que todavía debe superar . En esta categoría podemos ubicar principalmente a la "llave del negocio".

. Si no se hubiera valuado la "llave del negocio", correspondería hacerlo, ya que estamos estimando su valor justamente para vender la empresa, con las ventajas comparativas que pudiera tener en el mercado. Es en este rubro en donde deberían reflejarse las futuras ganancias esperadas o superutilidades, cualquiera hubiera sido el método adoptado para determinarlas. Pero, como ya dijimos, teniendo en cuenta que la empresa está en vías de superar su propia crisis y que aún le resta pagar el pasivo admitido anterior a la apertura del concurso, y el pasivo posterior .

2. El pasivo del salvataje. El pasivo que debe considerarse para el salvataje, se origina tanto, .en los registros del deudor concursado, como en los créditos admitidos judicialmente al pasivo.

Comprende los siguientes créditos:

- . Verificados y declarados admisibles en la resolución verificatoria del art. 36 de la L.C.
- . Verificados y declarados admisibles en las resoluciones recaídas en los incidentes de verificación tardíos (art. 56 L.C.).
- . Admitidos por resoluciones judiciales en incidentes de pronto pago (art. 16 L.C.), no cancelados a la fecha de presentación del informe general
- . Admitidos en sentencias recaídas en los juicios de conocimiento continuados ante el juez concursal (art. 21, inc. 1, L.C.).

- . Admitidos en recursos de revisión (art. 37 L.C.).
- . Reservas por los gastos de administración y justicia del concurso.
- . Reservas para los créditos sujetos a condición suspensiva y pendientes de resolución judicial o administrativa.
- . Originados en operaciones posteriores a la presentación del concurso preventivo, e impagos a la fecha de presentación del informe general.

El origen dual del pasivo se funda en que, además de los créditos admitidos judicialmente por las vías previstas por la Ley de Concursos, de causa o título anterior a la apertura del concurso, el nuevo empresario tendrá que hacer frente a todas las obligaciones impagas, contraídas por la sociedad deudora con posterioridad a la apertura del concurso preventivo ya los gastos de conservación y justicia (art. 240 L.C.), entre los que se encuentran los honorarios de los funcionarios que intervinieron en el concurso.

El pasivo admitido, lo cancelará en moneda de "acuerdo preventivo", seguramente con quitas y esperas, según lo hayan aceptado los acreedores en el período de salvataje. El pasivo posterior, a su vencimiento y según las estipulaciones contractuales pactadas con el concursado cesante. y los gastos de conservación y justicia, a su exigibilidad, de conformidad con lo dispuesto por el art. 240 L.C.

De esta manera, quedará conformado un balance económico, que es el requerido por el inciso 9º del art. 39 de la L.C., esto es, aquel que mide el patrimonio económico de la empresa en función de su capacidad de generar rendimientos futuros, como empresa en marcha, teniendo en cuenta, por cierto, que la empresa atraviesa una situación de crisis y que debe superar la insolvencia que la generó .”

C) Interpretaciones

Antonio Tonón en su desarrollo sistemático en cuanto a la problemática de la conversión del concurso preventivo en quiebra, nos aporta su interpretación que, compartida o no en toda su extensión, tiene el valor de encarar hacia el centro de la cuestión planteada.

Así se expresa el autor ⁽¹⁹⁾“En particular nos interesa señalar algunos supuestos de conversión que no han sido expresamente regulados por la ley.

Nos interesa, además, destacar la suerte del proceso de verificación en trámite o ya terminado y en qué casos corresponde la apertura de un segundo proceso de verificación para los acreedores surgidos con posterioridad a la presentación del deudor en concurso preventivo.

Nos interesa, también, investigar el procedimiento a seguir para fijar la fecha de cesación de pagos.

Y nos interesa, por fin, destacar cómo la fijación de la fecha de cesación de pagos, con la consecuente determinación del periodo de sospecha, puede quitar eficacia a resoluciones que declararon verificados créditos o privilegios con valor, en principio, le cosa juzgada.

En materia de conversión de un concurso preventivo en quiebra tal vez se puede distinguir entre conversión automática y conversión que se opera a pedido de partes.

Habría conversión automática cuando un juez, aún sin mediar petición de parte, debe convertir el concurso preventivo en quiebra porque así se lo impone el ordenamiento jurídico.

Sucedería en la mayor parte de los supuestos de quiebra Indirecta mencionados por el art. 84, inc. 1º (actual art. 77 inc.1) de la ley de concursos específicamente en los supuestos de falta de publicación de los edictos de postergación de la junta de acreedores, falta de presentación o desistimiento de la propuesta o en el supuesto de cesión de bienes, falta de ratificación de la misma (arts. 43 y 77) inasistencia del deudor o del representante calificado en la audiencia de la junta de acreedores (art. 47), falta de mejora de la propuesta si la especial dirigida a los acreedores privilegiados no obtuvo unanimidad (art. 54) falta de aprobación de la propuesta o, en

el supuesto de cesión de bienes, de la forma de disponer de los bienes cedidos, (arts. 52 y 79); procedencia de la impugnación del acuerdo.(Art.60); denegación de homologación del acuerdo (art. 62), nulidad del acuerdo (Art.72) manifestación del deudor de que resulta imposible cumplir el acuerdo en el futuro (art. 74). (Aclaración: las remisiones a los artículos están realizados en función de la Ley 19.551)

La conversión, por el contrario, no es automática cuando el juez no puede decretar la quiebra sino a pedido de parte.

Son los demás supuestos de quiebra indirecta mencionados por el art. 77 Inc. 1º específicamente los supuestos de falta de pago de honorarios y de incumplimiento del acuerdo. En el primer caso únicamente el beneficiario de los honorarios está habilitado para solicitar la declaración de la quiebra; en el segundo caso, el deudor, el acreedor interesado, el sindico y el controlador si lo hubiera.

Quintana Fereyra⁽²⁰⁾ en su obra refresca estos conceptos, o doble angulación, de la conversión y recurriendo a Fassi admite que esta distinción es un tanto convencional y si se quiere artificiosa.

Pero estos no son los únicos supuestos en que un concurso preventivo se convierte en quiebra: el concurso preventivo se puede convertir en quiebra cuando así lo solicite un acreedor de causa posterior a la presentación del deudor en concurso preventivo; o un acreedor del concurso por créditos surgidos durante el concurso o el acreedor privilegiado que, una vez homologado el acuerdo no obtiene la inmediata satisfacción de su crédito.

Vale la pena detenerse sobre estos tres supuestos.

Es cierto que el acreedor de causa posterior a la presentación del deudor en concurso preventivo no puede participar de dicho concurso, pero no es menos cierto que puede proceder ejecutivamente sobre el patrimonio del deudor concursado no sólo por vía de la ejecución individual sino también por vía de la ejecución colectiva; impedido, como está, de participar en el concurso preventivo y habilitado, como está, para promover la ejecución colectiva, forzoso es .concluir que está facultado para solicitar la conversión del concurso preventivo en quiebra

visto que no pueden coexistir dos procedimientos concursales sobre un mismo patrimonio de un solo deudor.

Por otra parte, no solo quien es acreedor del concurso por honorarios está habilitado para pedir la conversión del concurso preventivo en quiebra, sino cualquier acreedor del concurso, por ejemplo, el acreedor por las contra prestaciones cumplidas después de la apertura del concurso en los contratos con prestaciones recíprocas pendientes que el juez autorizó a continuar en los términos del art. 20, o el Fisco por la tasa de justicia, etc.

También el acreedor privilegiado que verificó su crédito en el concurso preventivo de su deudor tiene derecho a que se convierta el concurso en quiebra si con posterioridad a la homologación del acuerdo no logra la satisfacción de su crédito. Nada obsta a que el acreedor privilegiado verificado frustre el acuerdo de su deudor salvo, tal vez, la limitación del art. 80 que impone a los acreedores con privilegio especial demostrar sumariamente que los bienes afectados por el privilegio son insuficientes para cubrir su crédito.

¿Qué procedimiento hay que seguir en estos últimos tres supuestos que no han sido expresamente regulados por la ley?

En todos los casos hemos hablado de conversión del concurso preventivo en quiebra, lo cual implica que la petición del acreedor no sólo debe ser formulada en el concurso preventivo sino también que no esta sujeta a los recaudos de un pedido de quiebra autónomo.

Está de más señalar que encontrándose abierto el concurso preventivo el acreedor peticionante no debe probar la cesación de pagos del deudor ni su calidad de comerciante, como lo requiere el art. 90 para el pedido de quiebra autónomo.

En cuanto a la prueba de la existencia del crédito se limitará a señalar su verificación si invoca un crédito con privilegio especial o con privilegio general y su reconocimiento como tal si invoca un crédito contra el concurso.

Las cosas se complican si invoca un crédito contra el concursado de causa posterior a la presentación del deudor en concurso, porque entonces no sólo el acreedor deberá probar

sumariamente la existencia del crédito sino que el juez deberá analizar si el acto del cual emerge el crédito no está alcanzado por la ineficacia de pleno derecho prevista por el Art.16 de la ley concursal. Porque bien puede tratarse de un crédito surgido posteriormente a la apertura del concurso y de un acto que el deudor no podía realizar (por ejemplo, un acto título gratuito) o que realizó sin la previa y necesaria autorización judicial por ejemplo, un acto que excede la administración ordinaria) en cuyo caso el acreedor no puede hacer valer el crédito contra el concurso, sin perjuicio de que lo haga valer contra el deudor una vez terminado el concurso.

El proceso de verificación: el concurso preventivo se puede convertir en una quiebra cuando el proceso de verificación todavía se halla en trámite o cuando ya finalizó .

¿Qué pasa con el proceso de verificación en trámite?

¿Qué pasa con el proceso de verificación finalizado?

¿Cuándo se abre un segundo proceso de verificación para los acreedores surgidos con posterioridad a la presentación del deudor en concurso preventivo?

Sí el concurso preventivo se convierte en quiebra hallándose en trámite el proceso de verificación, es decir, antes de que el juez se haya pronunciado sobre las peticiones de verificación de los créditos insinuados en tiempo oportuno, el proceso sigue desarrollándose tal cual estaba previsto en el concurso preventivo: los acreedores posteriores a la presentación del deudor en concurso preventivo que por razones de tiempo no logran injertarse en dicho proceso (por ejemplo, porque venció el plazo para presentarse ante el síndico) no tendrán mas remedio que recurrir al incidente de verificación tardía que no les acarreará la imposición de costas desde el momento que no son responsables de la tardanza.

Si el concurso preventivo se convierte en quiebra una vez terminado el proceso de verificación, es decir, cuando el juez ya se ha pronunciado sobre las peticiones de verificación de los créditos insinuados en tiempo oportuno, hay que distinguir según la conversión se produzca antes o después de la homologación del acuerdo.

En el primer caso, cuando la conversión le produce antes de la homologación del acuerdo, los

resultados del proceso de verificación se incorporan a la quiebra, no se abre un segundo proceso de verificación y los acreedores posteriores a la presentación del deudor en concurso preventivo deberán recurrir al incidente de verificación tardía con la salvedad de las costas.

En el segundo caso, cuando la conversión se produce después de homologado el acuerdo, los resultados del proceso verificadorio se incorporan a la quiebra, con la salvedad del reajuste automático por parte del sindico en razón de los eventuales pagos realizados en cumplimiento del acuerdo, pero como se abre un segundo proceso de verificación para los acreedores posteriores a la presentación del deudor en concurso preventivo, los resultados del primer proceso son revisables por vía de la impugnación que pueden ejercer los acreedores del segundo proceso.

Solución a la que recurre y por lo tanto comparte Quintana Fereyra y Alberti.⁽²¹⁾

De modo que la posibilidad de un segundo proceso verificadorio, reservado para los acreedores posteriores a la presentación en concurso preventivo, depende del hecho de que la conversión se haya operado antes o después de la homologación del acuerdo: si se operó antes, no hay segundo proceso verificadorio y los acreedores posteriores a la presentación deberán recurrir al incidente de verificación tardía; si se operó después, hay un segundo proceso verificadorio y los acreedores posteriores a la presentación que participen del mismo podrán impugnar los créditos verificados en el primer proceso.

¿Por que esta diferencia? ¿Por qué cuando la conversión se opera antes de la homologación los acreedores posteriores a la presentación del deudor en concurso preventivo deben recurrir al incidente de verificación tardía mientras que si se operó después de la homologación son llamados a participar de un segundo proceso verificadorio que les permite impugnar los resultados del primero?

La diferencia se debe a una apreciación del legislador que no carece de razonabilidad: cuando la conversión se opera antes de la homologación del acuerdo la posibilidad de que hayan surgido nuevos acreedores en el lapso que media entre la presentación del deudor en concurso preventivo

y su conversión en quiebra es remota porque la experiencia indica que hasta tanto el deudor no obtenga la homologación del acuerdo se ve obligado a operar al contado. Las cosas cambian una vez homologado el acuerdo: el deudor va recuperando lenta y progresivamente su crédito en la plaza y la posibilidad de que hayan surgido nuevos acreedores ya no es remota si se piensa que la conversión puede operarse mucho tiempo después de haber sido homologado el acuerdo.

Yendo a lo concreto cuando el juez decide la conversión de un concurso preventivo en quiebra no debe modificar el proceso verificadorio fijado en el concurso preventivo que irá desarrollándose tal cual estaba previsto o se incorporará a la quiebra con los resultados ya obtenidos y solo abrirá un segundo proceso verificadorio para los acreedores surgidos con posterioridad a la presentación del deudor en concurso cuando la conversión se opere después de la homologación del acuerdo en cuyo caso se limitara a fijar la fecha hasta la cual los acreedores puede presentarse ante el sindico y la fecha en la que el sindico deberá presentar su informe individual; no fijará fecha para que el síndico presente su informe general porque ya lo presento en el concurso preventivo, ni mucho menos para la junta de acreedores porque no existe posibilidad legal de considerar propuesta alguna.

IV Conclusiones

La exigencia de un segundo informe general en la quiebra indirecta (el primero debió cumplirse en la etapa del concurso preventivo), esta prevista legalmente en el art. 88 a continuación del inc. 11 en el párrafo indicado como supuestos especiales, solo para dos situaciones: incumplimiento o nulidad del acuerdo.

Para las restantes situaciones de quiebra indirecta englobadas bajo la designación de frustración del concurso preventivo, la práctica concursal ha venido operando de acuerdo al criterio del magistrado actuante en cada caso, quien en el expediente decide si el síndico debe o no provocar un nuevo informe general.

Antonio Tonón centra su análisis en la necesidad o no de abrir un segundo periodo informativo en la quiebra indirecta por frustración del concurso, de acuerdo al estado de avance del proceso. Si existió homologación del acuerdo preventivo justifica un nuevo proceso verificadorio, con el consabido informe individual como pieza indispensable, para los acreedores de causa posterior a la presentación en concurso. La principal argumentación vertida por el autor para realizar esta división de aguas es el factor tiempo. La mayor o menor amplitud temporal desde la presentación del concurso hasta la conversión en quiebra, es la determinante para no dudar en iniciar un nuevo proceso verificadorio cuando ya se homologó la propuesta. En contraposición, en los otros supuestos por ejp. impugnación del acuerdo, se entendería que no transcurrió suficiente tiempo que haga pensar que se modificó sustancialmente el pasivo y en general la situación del deudor. Es aquí donde discrepo. A pesar de los estrictos plazos legales, la compleja realidad judicial demuestra la ampliación de los mismos de un modo restrictivo y ajustado a derecho, pero que de hecho prolonga los plazos. Además en los tiempos actuales, la velocidad que se le imprime a la actividad económica, la versatilidad y diversidad de negocios, la amplitud de los mercados y la divulgación de la información, provocan cambios sustanciales en la realidad de las empresas en escaso tiempo, difíciles de imaginar hace diez años atrás. Aclaro que este ajetreo de la vida empresarial no implica ni supone que el concursado haya estado actuando infringiendo lo que sería una administración normal y dentro de su giro e inclusive precedida de la ponderación del interés de los acreedores para el caso de requerir autorización judicial.

Distinta es la opinión de Dasso⁽²²⁾. Al respecto manifiesta “subsiste la misma observación que se realizaba a la ley 19.551, en aquellas hipótesis de quiebra indirecta, que no fueren consecuencia de incumplimiento (o nulidad) del acuerdo, focalizados verbi gracia en los casos de frustración del acuerdo por falta de presentación de propuesta, o de no obtención de la misma dentro del periodo de exclusividad. El sistema debió prever también para estos casos de quiebra indirecta el informe general de la sindicatura, ya que el informe individual queda subsumido como una forma de verificación optativa (art. 202 párrafo 1º Ley 24.522 y art. 196 párrafo 1º Ley 19.551),

o bien a través del recálculo, cuya realización la nueva ley pone a cargo del síndico (art. 202 párrafo 2°).

El informe general debió haber sido previsto a cargo del síndico porque en el eventualmente largo periodo que va desde su presentación – en la oportunidad prevista por el art. 39 en el transcurso del concurso preventivo –, hasta el decreto de quiebra pudieron haber acontecido actos susceptibles de ser revocados, cuya información concreta en la forma prevista en el art. 39 inc. 7, podía ser de utilidad en orden a los actos procesales ulteriores tendientes a la recomposición del activo concursal (art. 118 y ss.).

No perdemos de vista que en el periodo en que transcurre el trámite del concurso preventivo, la administración del concursado está sometida al contralor del síndico y a la autorización del juzgado (arts. 15 a 18). Pero ello no excluye la posibilidad de realización de dichos actos, así un nuevo informe del síndico habría resultado de utilidad dentro de un nuevo régimen en el que el sistema de la ineficacia concursal por conocimiento del estado de cesación de pagos (revocatoria) aparece ahora condicionada a la previa autorización de las mayorías de los acreedores quirografarios.”

Guardando concordancia con esta opinión, Rouillon⁽²³⁾ realiza una esmerada síntesis y cuadro de situación relacionando los artículos 88 y 202 de la ley, rematando su exposición con una opinión netamente definida a favor de la exigencia del informe general para todos los casos de quiebra indirecta.

Rouillon realiza la siguiente exposición: “a) en las quiebras indirectas por incumplimiento o nulidad del acuerdo preventivo, la verificación de créditos discurre por los mismos carriles que en las quiebras directas, y la verificación incidental tiene el mismo régimen de costas que en éstas.

b) en las quiebras indirectas declaradas por fracasos del concurso preventivo que no fueran el incumplimiento o la nulidad del acuerdo preventivo, para los acreedores posteriores a la presentación de dicho concurso preventivo, el juez puede abrir un periodo informativo igual al de

las quiebras directas, con las mismas consecuencias de éstas en caso de verificación incidental, o también puede no abrir ese mecanismo de verificación de créditos y, en su lugar, dejar librado el ingreso de los acreedores (posteriores al concurso preventivo) a la vía incidental, caso éste en el cual rige la dispensa de costas reglada en el párr. 1º del art. 202 de la Ley, con las excepciones allí previstas.

Si bien en este último de los casos (no apertura de un periodo informativo común) resulta innecesaria la presentación del informe individual sobre los créditos, pensamos que el informe general (art. 39) siempre debe exigirse. Inclusive en las quiebras indirectas en las que se permite el acceso de los acreedores posteriores al concurso preventivo por vía incidental, el informe general, o – si se quiere – la actualización del presentado en oportunidad del art. 39, es inexorable a fin de poder saber la composición actual del pasivo a través del recálculo de los créditos que el síndico debe efectuar (art. 202 in fine) y para posibilitar la formulación de observaciones a la fecha inicial del estado de cesación de pagos a los interesados (art. 117) que no estaban legitimados para hacerlo en la oportunidad señalada por el art. 40. Por ello, sostenemos que la fecha para la presentación del informe general es inexorable en toda sentencia de quiebra, cualquiera fuese el método de ingreso al pasivo que, para los acreedores posteriores a un anterior concurso fracasado, determine el juez.”

Si recorremos el contenido del informe general, me animo a afirmar que la expresión “actualización del informe general” utilizada por Rouillon, si bien acertada puede llegar a ser insuficiente o en algunos casos desmerecida.

Provocado el cambio de escenario que implica constituirse en situación jurídica de quiebra, enderezada a lograr rapidez en los trámites liquidatorios de los bienes, la información y opinión a aportar por el síndico en su informe general respecto de la recomposición patrimonial del fallido resulta imperdible.

Cuando el síndico analizó las causas del desequilibrio económico del deudor en oportunidad del concurso, merituyó situaciones que pueden estar luego en la quiebra alejadas de ser su causa.

Nuevas circunstancias exógenas o quizás una administración deficiente o mal intencionada soslayando las estipulaciones del art. 15 a 18, pueden ser advertidas por el síndico e informadas a los acreedores para que estos evalúen y decidan las autorizaciones prescritas para disparar las acciones de ineficacia.

Determinar cual es el nuevo pasivo del fallido sin ninguna duda concentra la mayor atención. La expresión recálculo cabe para acreedores anteriores al concurso y cálculo para los posteriores. Pero cuando hablamos de darle mayor mérito a esta actualización del pasivo, me refiero a que a veces surgen deudas no insinuadas por el concursado, no peticionada su verificación, no mencionadas por el síndico en su informe general en oportunidad del concurso por no existir elementos a su alcance en ese momento para informarlas, pero que luego dejan de configurar la calidad de pasivos contingentes y engrosa el pasivo. Tal calidad de contingentes, quizás solo evaluable por el deudor por su conocimiento de la actividad, fue inadvertida y luego en la quiebra surge un pasivo considerable por infracción o violación a las normas de sanidad ambiental, por dar un ejemplo.

Los dictámenes vertidos sobre la regularidad de los libros y del entorno contable del concursado, pueden sufrir variación en virtud de haber detectado connivencia de terceros para alterar o adulterar documentación respaldatoria de los mismos.

Las inscripciones del deudor a que hace referencia el inc. 4º también requieren ser actualizadas, teniendo principal interés la referida a los administradores.

La existencia de un nuevo informe general sería lo que les garantizaría, a los acreedores posteriores a la presentación en concurso, la posibilidad de observar la época en que se produjo la cesación de pagos expresada por el síndico en el mismo (art. 117). Esta opinión esgrimida por ejp., por Rouillon entiendo, cede ante las previsiones del art. 115 al prescribir que la fecha que se determine por resolución firme como de iniciación de la cesación de pagos, hace cosa juzgada respecto del fallido, de los acreedores y de los terceros que intervinieron en el trámite para su

determinación y es presunción que admite prueba contraria respecto de los terceros que no intervinieron.

Pero también la fecha fijada originariamente como de inicio de la cesación de pagos puede llegar a sufrir modificación al informar el síndico en esta segunda oportunidad, que la misma se retrotrae a otro hecho puesto de manifiesto por un incidente de verificación tardía de un acreedor de causa anterior a la presentación en concurso a quien no le ha operado la prescripción de la acción.

Los aportes de los socios no integrados se hacen exigibles en la quiebra, aún cuando fueran de plazo pendiente. Por lo tanto lo que tuvo carácter informativo en el concurso preventivo, en la quiebra sobreviniente se dispara, y concierne al síndico determinar el actual estado de este crédito a favor de la quiebra de exigibilidad suprema.

En materia de responsabilidad patrimonial de los socios, la información que pueda aportar el síndico sea por hechos anteriores o posteriores a la conversión del concurso preventivo en quiebra y que modifican su percepción del accionar de los socios, será relevante para obtener la autorización necesaria de los acreedores, a efectos de promover la acción de responsabilidad propia del ámbito concursal. Esto sin descartar la responsabilidad prevista en los diversos artículos de la ley de sociedades, pudiendo acumular ambas acciones. El tema de la responsabilidad patrimonial de los socios toma mayor peso, y en esto la doctrina es coincidente, cuando la ley concursal toma para sí la llamada acción societaria de responsabilidad (QF Alberti T III 260); pues se estaría sobrevalorando el incumplimiento de la lealtad y diligencia contractual.

Respecto de los actos susceptibles de ser revocados, al existir quiebra declarada se torna viable la declaración de inoponibilidad. Estas dependen básicamente, de que exista interés de parte de los acreedores en su declaración, y en el caso del art. 119, el conocimiento del estado de cesación de pagos por el tercero, lo que presume perjuicio; presunción iuris tantum que el tercero podrá atacar probando lo contrario. Es poco común encontrar una prueba directa, quizás resulta más

probable probar que el tercero conocía algún hecho revelador del estado de insolvencia, pero en la práctica seguramente el síndico recurrirá a las presunciones graves, precisas y concordantes de las que hablan los autores. Pero la labor del síndico en esta etapa pos concursal toma también interés, respecto de evaluar la existencia o no de perjuicio. El control de que fondos ingresados al concurso se destinaron al pago de deudas vencidas privilegiadas de origen fiscal y previsional o de créditos laborales sería una tarea que despejaría dudas sobre la administración concursal. Contrariamente cualquier accionar del deudor en la etapa concursal destinada a disminuir su patrimonio, agravar su insolvencia o violatorio de la *pars conditio creditorum* deberá incluirse en este segundo informe general

Emitir opinión respecto del agrupamiento que el deudor efectuó de los acreedores aparece nítidamente como innecesario pues desaparece su utilidad.

Quizás la valuación patrimonial de la empresa en esta instancia liquidativa suene totalmente inoportuna y de una relación costo – beneficio de signo negativo, atendiendo al esfuerzo profesional que demanda frente a la utilidad de conocer en cuánto se modificó esta valuación. Pero la realidad económica nos demuestra a diario que, el valor que se está dispuesto a pagar por una empresa en marcha puede estar persuadido más por los caprichos del mercado, que por el inventario de bienes tangibles prolijamente valuado. El valor llave, marcas, patentes, emblemas, etc. pueden sufrir modificaciones que tornen desactualizado el valor global de la empresa que mantiene como principal atractivo, aún en estado falencial, su enajenación como unidad.

A manera de síntesis puedo concluir que: a) más allá de su evidente utilidad, el informe general del síndico se producirá inevitablemente en caso de quiebra por nulidad o incumplimiento del acuerdo preventivo, por que así lo establece la ley (art. 88); y b) si bien desafortunadamente la ley 24.522 mantiene silencio respecto del resto de situaciones de frustración del concurso, el rol protagónico del mismo lo convierte en pieza indispensable en virtud de su contenido (inc. 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 del art. 39), pudiendo justificarse la no pronunciación respecto del inc. 9º y debiendo ignorar el inc. 8º del art. 39.

Finalmente, quiero expresar mi sorpresa al incursionar sobre el tema objeto de este trabajo, ante el silencio o escasa tratamiento sistemático de parte de los especialistas. No obstante ello, el desarrollo del presente trabajo demuestra palmariamente el carácter obligatorio que reviste el Informe General del síndico ante la frustración, nulidad o incumplimiento del acuerdo preventivo, no provocando ningún tipo de complicación al proceso concursal.

- ¹⁰ ESCANDELL, J.: “Derecho y Empresa” - Publicación del Dpto. de Derecho, Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad Austral – 1995, pág. 326.
- ²⁰ QUINTANA FERREYRA, F.: “Concursos Ley 19.551, Comentada, Anotada y Concordada.” Tomo I. Editorial Astrea. B.A. pág. 456.
- ³
- ⁰ ROUILLON, A.: “Régimen de concurso y quiebra”. Editorial Astrea. Bs. As. 1998pág. 162.
- ⁴
- ⁰ TONÓN, A.: En torno a la problemática de la conversión del concurso en quiebra. E.D. Bs. As.
- ⁵
- ⁰ MAFFÍA, O.:” Manual de Concursos”. T. 1. Editorial La Rocca. Bs. As. 1997. pág. 250.
- ⁶
- ⁰ TONÓN, A.: op. cit. Pág. 104.
- ⁷
- ⁰ RIVERA, J. C.: “Instituciones de Derecho Concursal”. T. I. Rubinzal Culzoni Ed. Sta. Fe 1996 pág. 14.
- ⁸
- ⁰ TONÓN, A.: op. cit. Pág. 105.
- ⁹
- ⁰ MAFFÍA, O.: op. cit. Pág. 241.
- ¹⁰
- ⁰ FASSI, S. y GEBHARDT, M.: “Concursos y quiebras”. Comentario Ley 24522. De. Astrea. Bs. As. 1997. Pág. 214.
- ¹¹
- ⁰ DASSO, A. Á.: “Quiebras, Concursos y Cramdown.” T. I De. Ad – Hoc SRL Cap. Fed. 1997. Pág. 345.
- ¹²
- ⁰ RIVERA, J. C.: op. cit. T. II pág. 13.
- ¹³
- ⁰ FASSI, S. y GEBHARDT, M.: op. cit. Pág. 213.
- ¹⁴
- ⁰ ROUILLON, A.: op. cit. Pág. 151.
- ¹⁵
- ⁰ BONFANTI, M. A. y GARRONE, J. A.: “Concursos y Quiebras”. De. Abeledo – Perrot. Bs. As. 1997. Pág. 268.
- ¹⁶
- ⁰ RIVERA, J. C.: op. cit. T. II. Pág. 14
- ¹⁷
- ⁰ DASSO, A. Ángel: op. cit. Pág. 347.
- ¹⁸
- ⁰ BAUZA DE PINA, D.: Informe General – art. 39 L.C. Postgrado de Sindicatura Concursal. Guía de clases – Universidad Católica de Cuyo. 1998.
- ¹⁹
- ⁰ TONÓN, A.: op. cit. Pág. 104-880.
- ²⁰
- ⁰ QUINTANA FERREYRA, F.: op. cit. T. II pág. 3.
- ²¹
- ⁰ QUINTANA FERREYRA, F. y ALBERTI, E. M.: op. cit. T. III pág. 577.
- ²²
- ⁰ DASSO, A. Á.: op. cit. Pág. 364.
- ²³
- ⁰ ROUILLON, A. A.: op. cit. Pág. 162.

Resumen

I Introducción

- Sesgo privatista de la ley 24.522
- Cambios en la función de la sindicatura
- Contadores Públicos y su incumbencia

II Marco Básico Conceptual

- En todos los casos de Quiebra Indirecta la presentación del Informe General del síndico es inexorable.

III Análisis e Interpretación sobre el Informe General

Análisis Normativo

- Art. 88: previsión expresa de Informe General en la quiebra indirecta.
- Otras situaciones de quiebra indirecta donde debería producirse el informe general

Análisis Teórico Práctico

- Contenido exhaustivo del informe general
- Análisis de cada inciso del art. 39: objetivos, metodología, utilidad del mismo.
- Valuación de la empresa.

Interpretaciones

- Desarrollo sistemático de la problemática de conversión del concurso preventivo en quiebra.
- Conversión automática.
- Conversión a pedido de parte.
- Otros tres supuestos.
- ¿Qué pasa con el proceso de verificación si esta en trámite o a finalizado?
- ¿Cuándo se abre un segundo proceso de verificación?

IV Conclusión

- A manera de síntesis puedo concluir que: a) más allá de su evidente utilidad, el informe general del síndico se producirá inevitablemente en caso de quiebra por nulidad o incumplimiento del acuerdo preventivo, por que así lo establece la ley (art. 88);y b) si bien desafortunadamente la ley 24.522 mantiene silencio respecto del resto de situaciones de frustración del concurso, el rol protagónico del mismo lo convierte en pieza indispensable en virtud de su contenido (inc. 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 del art. 39), pudiendo justificarse la no pronunciación respecto del inc. 9º y debiendo ignorar el inc. 8º del art. 39.

- Finalmente, quiero expresar mi sorpresa al incursionar sobre el tema objeto de este trabajo, ante el silencio o escasa tratamiento sistemático de parte de los especialistas. No obstante ello, el desarrollo del presente trabajo demuestra palmariamente el carácter obligatorio que reviste el Informe General del síndico ante la frustración, nulidad o incumplimiento del acuerdo preventivo, no provocando ningún tipo de complicación al proceso concursal.

Conclusión

En el cambio de escenario que implica constituirse en quiebra, la información y opinión a aportar por el síndico en su informe general respecto de la recomposición patrimonial del fallido resulta

imperdible.

Cuando el síndico analizó las causas del desequilibrio económico, meritó situaciones que pueden estar luego en la quiebra alejadas de ser su causa. Nuevas circunstancias exógenas o una administración deficiente o mal intencionada, pueden ser advertidas por el síndico. Determinar el nuevo pasivo del fallido sin ninguna duda concentra la mayor atención. Pero cuando hablamos de darle mayor mérito a esta actualización, me refiero a que surgen deudas no insinuadas por el concursado, no peticionadas su verificación, no mencionadas por el síndico en su informe general en oportunidad del concurso por no existir elementos a su alcance en ese momento para informarlas, pero que luego engrosan el pasivo.

Los dictámenes sobre regularidad de los libros y entorno contable pueden sufrir variación en virtud de haber detectado connivencia para alterar o adulterar documentos. Las inscripciones del deudor (inc. 4º) requieren ser actualizadas, teniendo principal interés la referida a los administradores. La fecha fijada como de inicio de la cesación de pagos puede llegar a sufrir modificaciones, retrotrayendo la misma a otro hecho puesto de manifiesto por un incidente de verificación tardía. Los aportes de los socios no integrados se hacen exigibles en la quiebra, etc. Por lo tanto lo que tuvo carácter informativo en el concurso preventivo, en la quiebra sobreviniente se dispara, y concierne al síndico determinar el actual estado a favor de la quiebra de exigibilidad suprema.

La información que pueda aportar el síndico sea por hechos anteriores o posteriores a la conversión del concurso en quiebra y que modifican su percepción del accionar de los socios, será relevante a efectos de promover la acción de responsabilidad. Dicha responsabilidad toma mayor peso cuando la ley concursal toma para sí la llamada acción societaria de responsabilidad (QF Alberti T III 260). Respecto de los actos susceptibles de ser revocados, se torna viable la declaración de inoponibilidad, y en el caso del art. 119, el conocimiento del estado de cesación de pagos por el tercero presume perjuicio.

Pero la labor del síndico en esta etapa también toma interés en la evaluación de la existencia o no de perjuicio. El control de que fondos ingresados al concurso se destinaron al pago de deudas vencidas

privilegiadas de origen fiscal y previsional o de créditos laborales despejarías dudas sobre la administración concursal. Contrariamente cualquier accionar destinado a disminuir el patrimonio, agravar la insolvencia o violatorio de la *pars conditio creditorum* deberá incluirse en este segundo informe general.

Quizás la valuación patrimonial de la empresa en esta instancia suene totalmente inoportuna y de una relación costo – beneficio de signo negativo, atendiendo al esfuerzo profesional que demanda. Pero la realidad económica nos demuestra que el valor que se está dispuesto a pagar por una empresa en marcha puede estar persuadido más por los caprichos del mercado, que por el inventario de bienes tangibles prolijamente valuado. Su valuación puede sufrir modificaciones que tornen desactualizado el valor global de la empresa que mantiene como principal atractivo, aún en estado falencial, su enajenación como unidad.

A manera de síntesis puedo concluir que: a) más allá de su evidente utilidad, el informe general del síndico se producirá inevitablemente en caso de quiebra por nulidad o incumplimiento del acuerdo preventivo, por que así lo establece la ley (art. 88);y b) si bien desafortunadamente la ley 24.522 mantiene silencio respecto del resto de situaciones de frustración del concurso, el rol protagónico del mismo lo convierte en pieza indispensable en virtud de su contenido, pudiendo justificarse la no pronunciación respecto del inc. 9º y 8º

El desarrollo del presente trabajo demuestra palmariamente el carácter obligatorio que reviste el Informe General del síndico ante la frustración, nulidad o incumplimiento del acuerdo preventivo, no provocando ningún tipo de complicación al proceso concursal.

TRABAJO:

NEGOCIOS ELECTRONICOS PARA LAS PYMES Y SUS CONTADORES

AREA : Administración

TEMA : Herramientas para mejorar la administración de las PyMEs ante los cambios tecnológicos y la globalización.

13° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas

25, 26, 27 y 28 de octubre del 2000, Bariloche, Argentina

AUTOR: Cr. Lino Nelson Gómez

Domicilio: Pío XII 2138, Corrientes

Tel. 03783 – 430585

E-mail: linel@impsat1.com.ar

TRABAJO:

NEGOCIOS ELECTRONICOS PARA LAS PYMES Y SUS CONTADORES

AREA : Administración

TEMA : Herramientas para mejorar la administración de las PyMEs ante los cambios tecnológicos y la globalización.

13° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas

25, 26, 27 y 28 de octubre del 2000, Bariloche, Argentina

SUMARIO

Introducción a modo de resumen

1 Datos y Tendencias.

1.1 Aclaremos

1.2 Una nueva economía

1.3 Cuestión de supervivencia

2 Tomando posición

2.1 Principales objeciones

2.2 Ventajas estratégicas

2.3 Las cuatro etapas de Intel

3 Preparados para el salto

3.1 Problemas de aprendizaje

3.2 El equipo de trabajo

3.3 Condiciones previas

4 Definiendo estrategias

4.1 Producto y mercado

4.2 B2C o B2B

4.3 Ubiquémonos

5 Avanzando paso a paso

5.1 Desde la presencia hacia la interacción.

5.2 Aprender de sus propios errores

5.3 Objetivo: la cuarta fase

5.4 No todo lo que brilla es oro

6 Auxiliares del Comercio

6.1 Buscadores, shoppings y otros

6.2 Incubadoras

6.3 Las nuevas cámaras

7 Los contadores frente al e-business

7.1 Cambios de paradigmas

7.2 Informática e información

7.3 Contadores revolucionarios

8 Conclusiones

Anexo : Gráficos y cuadros estadísticos

Apéndice: Direcciones electrónicas relacionadas con el e-business

Bibliografía

Introducción a modo de resumen

Las transformaciones en las telecomunicaciones y el procesamiento de datos han provocado una revolución tecnológica global a una velocidad inimaginable, y estas transformaciones se están trasladando a los procesos de negocios, creando empresas totalmente diferentes a las que dominaban el mercado hasta hace pocos años.

Analizando conceptos, datos y tendencias relacionados con la denominada nueva economía digital observaremos la importancia estratégica de los llamados negocios electrónicos (e-business) en el desarrollo de las PyMEs. No obstante, como existen varios inconvenientes inherentes a las mismas empresas y a las nuevas tecnologías se revisarán los problemas, sus soluciones posibles y las tácticas más convenientes para llevar adelante un plan de negocios basado en Internet.

Se aportarán ideas a fin de poder elaborar un proyecto estratégico a mediano plazo, revisando no sólo los pasos necesarios para ello sino también para poder apoyarlo en el concepto de “Tecnología de la Colaboración” que sustenta a esta nueva forma de hacer negocios.

Finalmente, se fijará posición en cuanto a la actitud que deberían asumir los contadores como asesores administrativos de las PyMEs ante la metamorfosis sufrida por el objeto de su profesión, la información sobre el valor económico de empresas sumergidas en la nueva economía basada en bits.

1 Datos y Tendencias

1.1 Aclaremos

En principio, debemos establecer algunas pautas de comunicación a efectos de evitar equívocos en el desarrollo del presente trabajo.

Lo primordial es definir que al hablar de nuevas tecnologías se hace referencia a los cambios producidos por la revolución en IT o Tecnología Informática y no, obviamente, a técnicas de clonación. Esta revolución tiene su origen en el desarrollo de la electrónica a partir de la década de los setenta, pero ha alcanzado su estatus actual debido a la masificación de Internet como medio de interacción social y a las diversas tecnologías que se están desarrollando a partir de ella, como las teleconferencias o la televisión digital.

Nótese que ya no se define a la red mundial como un medio de comunicación sino como un medio de interacción, ya que permite realizar una comunicación totalmente interactiva; los viejos roles donde existía un sujeto activo (empresa) que buscaba imponer su mensaje a un sujeto pasivo (clientes) bajo modelos comunicacionales definidos como de emisor → receptor han sido drásticamente cambiados en una relación entre participantes activos donde se crean modelos de receptor/emisor₁ → receptor/emisor₂ → receptor/emisor₃

El uso de éstas tecnologías ha gestado una nueva forma de hacer negocios denominada negocios electrónicos o e-business, pero no debe ser confundida con las tecnologías en sí mismas. Es comparable a la transformación sufrida por la economía medieval con el advenimiento de los “banqueros” que permitieron la apertura de los negocios entre las ciudades de toda Europa; los instrumentos principales de esa reforma fueron la letra de cambio y la contabilidad de la partida doble, pero sólo eran el medio por el cual se canalizaban las nuevas formas económicas.

Concretamente, al nombrar al e-business se hace referencia a un concepto de negocios o prácticas de negocios desarrollados utilizando las tecnologías ligadas a Internet para mejorar el rendimiento de las empresas que lo adoptan.

Asimismo, el concepto de e-business incluye al de e-commerce o comercio electrónico, pero también otras prácticas adaptadas a los negocios y basadas en Internet, como son las intranets, el e-marketig, las franquicias electrónicas, el e-mail y el chat.

El e-commerce o e-comm ha adoptado en el último año tres variantes amplias, identificadas por sus abreviaturas fonéticas: B2B (business to business o negocios entre empresas), B2C (business to customers o negocios al cliente) y B2I (business to investors o negocios con inversores).

En todas ellas los objetos de transacciones pueden ser bienes físicos o servicios, los que a su vez pueden ser del tipo de servicios tradicionales o de otros generados dentro de la misma Internet. Como ejemplos, podemos citar los servicios de actualización impositiva que están reemplazando aceleradamente a los envíos tradicionales de hojas sueltas o revistas, por un lado y por el otro tenemos toda la parafernalia de servicios generados dentro de lo que se ha dado en llamar "sexo virtual".

Tecnología de la colaboración es el último y más reciente de los conceptos que habrá de ocuparnos, y hace referencia al conjunto de herramientas y procesos que tienen como objetivo mejorar los procesos administrativos y comerciales mediante la interacción de todos los niveles de una organización con sus pares internos y externos, favoreciendo la expansión del ámbito de decisión de la gestión de negocios y extendiéndose fuera de los límites físicos o geográficos del ente.

1.2 Una nueva economía

Un interrogante recurrente suele ser aquel que plantea si la explosión producida en las actividades ligadas a la computación ha afectado al resto de la economía; basta observar el cuadro de productividad laboral para relacionar el sorprendente incremento que ha tenido el rendimiento de la mano de obra en el último lustro, duplicando los valores de las décadas anteriores; justamente en quinquenio se ha producido también el gran crecimiento de Internet y el progreso acelerado de la tecnología informática orientada a los consumidores.

Las principales consultoras mundiales (Prince & Cooke, Forrester Research) estiman que para el

año próximo las operaciones realizadas vía Internet superarán el billón de dólares y para dentro de cinco años las personas conectadas a la red alcanzará a 1.000 millones de personas: algo así como uno de cada cinco habitantes del planeta conectados en red.

Según estimaciones de la consultora IDC (Internet Data Corporation), el número de compradores virtuales ascenderá a 183 millones en el año 2003, contra apenas 31 millones registrados a lo largo de 1998. Otra consultora, Goldman Sachs, prevé que sólo en Estados Unidos el mercado business to business pasará de 99 mil millones de dólares en 1999 a más de 1,5 billón para el año 2004, abarcando más del 80% del mercado total de comercio electrónico. En América latina la tendencia recién comienza a desarrollarse. El año pasado movió 30.000 millones de dólares y se espera que para el 2003 alcance 140.000 millones.

A la fecha de cierre del presente, la Cámara de Representantes de los E.E.U.U. había dado media sanción a la ley que equipara la firma digital con la firma "real"; en la cumbre de abril de este año uno de los dos temas principales de los países de la U.E. fue la decisión de impulsar el e-commerce desde los estados miembros. En la reunión de mandatarios del Mercosur del mes de Junio nuestro presidente hizo especial mención a la ley de comercio electrónico como medio para apoyar los negocios regionales.

Por otra parte, los vaivenes del índice Nasdaq parecen darle la razón a quienes afirman que el e-business es sólo una moda pasajera o una burbuja inventada por los especuladores de wall street; este argumento se desmorona al observar el crecimiento constante de las operaciones B2B, el nacimiento diario de sites orientados a operaciones comerciales y la introducción de las grandes empresas productoras de bienes "reales" a los modos impuestos por los negocios electrónicos. Fiat, Chrysler, Ford, Nabisco, Exxon, Philip Morris, son algunas de las multinacionales que han obligado a sus proveedores y clientes a "subirse" al e-business.

Estos y otros datos demuestran que el e-business no es un fenómeno pasajero sino que conforma una revolución con pocos precedentes en la historia económica.

1.3 Cuestión de supervivencia

El siguiente planteo es el relacionado a la situación de nuestro país, que apenas está saliendo de la recesión más prolongada del último medio siglo, lo cual obliga a evaluar en profundidad cualquier tipo de inversión o innovación.

En general, Latinoamérica ha mostrado un crecimiento tan explosivo como el de los países desarrollados, tanto en usuarios de la red como en operaciones e-comm, aunque la relación entre ambos es muy baja, ya que en promedio sólo el 3% ha realizado compras por vía electrónica. En la argentina la situación es semejante, aunque existen ventajas comparativas respecto del total de la región que ha transformado a nuestro país, juntamente con Brasil, en uno de los preferidos por los “grandes” para realizar inversiones en empresas “puntocom”

Otro tema importante en el análisis regional es el origen de los consumos, ya que más de la mitad de las compras se hacen a negocios del exterior, mientras que en EUA no alcanza al 10% del total de operaciones minoristas.

Estos datos alertan sobre el vacío de oferta existente en la región, que de no ser rápidamente cubierta por las empresas locales serán satisfechas por nuevos proveedores extranjeros. En otras palabras, para una gran mayoría de PyMEs locales, la decisión de adecuar sus métodos de negocios a la llamada economía digital será sencillamente una opción de supervivencia.

Los números de nuestro país son muy esclarecedores en cuanto al crecimiento y perfil del usuario local, ya que para fines de año habrá una computadora cada 14 personas, de las cuales casi un millón son de uso hogareño, y ligadas principalmente a cuatro actividades: e-mail, navegación en la web, procesamiento de textos y entretenimiento.

Sin embargo, el planteo general de gran cantidad de PyMEs argentinas es que *si no pueden “llegar a fin de mes” qué sentido tiene preocuparse por IT o e-bussines?* ; en realidad, si los gerentes no piensan cómo obtener ganancias en el mediano plazo no tiene sentido llegar a fin de mes. Se revalida el viejo planteo entre lo urgente y lo importante.

Obviamente, no todas las empresas tienen las mismas presiones del mercado para "subirse" a Internet, como es el caso de los productores primarios o los minoristas de artículos diferenciados, o aquellos que operan en mercados de bajo poder adquisitivo. No obstante, también estos empresarios deberán adoptar algunas decisiones en un plazo no tan prolongado porque si bien sus clientes no estarán amenazados sus proveedores habrán de obligarlos en corto plazo a 'conectarse' para, p.ej., realizar sus pedidos via Internet.

2 Tomando posición

2.1 Principales objeciones

Además del ya enunciado problema de las urgencias coyunturales, existen otras objeciones planteadas por el managment local ante la sugerencia de adoptar el e-business en sus empresas. Las más frecuentes suelen ser:

"Es una moda": Internet es el primer medio realmente interactivo, y como tal es el que da mayor poder al consumidor, que cuenta así con enormes cantidades de información y un gran poder de decisión como ningún otro canal de ventas le daba hasta ahora. Por otra parte las estadísticas muestran que éste es el medio de mayor crecimiento en la historia de la humanidad.

"Es lento": No sólo las empresas tecnológicas acercan soluciones cada día para mejorar el acceso sino que también los gobiernos centrales apoyan las investigaciones en fibra óptica y la creación de redes alternativas que en el corto plazo permitirán reducir drásticamente los tiempos de transmisión.

"Los costos para el consumidor son muy altos". Es muy cierto, si nos comparamos con EEUU, pero estamos muy por debajo de, p.ej., Japón y casi en el mismo nivel de varios países de Europa; pero por otra parte, la cantidad de usuarios podría llegar a duplicarse si los costos se reducen a estándares internacionales y de hecho la voluntad política del actual gobierno es muy clara al respecto, permitiendo la competencia en el mercado de las telecomunicaciones para así reducir tarifas.

"Es inseguro". Este es un argumento utilizado generalmente por quienes conocen el tema

superficialmente; sí es cierto que los usuarios “perciben” que las transacciones por la red son inseguras; analizaremos mejor este punto más adelante.

“Es responsabilidad del departamento de informática”. Esta objeción también muestra un gran desconocimiento en lo que es e-business, ya que en verdad implica una reingeniería de todos sus procesos, o cuando menos una modificación en la filosofía de negocios que manejan hoy las PyMEs.

“Ya tenemos una página”, es la repuesta de las casi 600 empresas argentinas que tienen una presencia “institucional” en la web, pero ignoran que sólo han cumplido la primera de cuatro etapas.

“Los clientes no lo aceptarán”; en la mayoría de los casos no se ha realizado un mínimo sondeo de mercado. Por supuesto, si su target está limitado a la venta minorista de papas o artículos de “Todo por \$2”, sus clientes no accederán a la red para comprar sus ofertas. Sin embargo, muy pronto sus proveedores le exigirán operaciones de e-comm.

“No hay mercado”, es la típica posición cortoplacista ya que la adopción de tecnologías de punta nunca se ha realizado desde una posición de crecimiento sino justamente buscando la apertura de nuevas opciones de demanda.

2.2 Ventajas estratégicas

Conjuntamente con las razones competitivas que se enunciaron más arriba se dan motivos estratégicos para adoptar las tecnologías basadas en Internet, los cuales pueden ser agrupados en externos e internos para su mejor comprensión:

Factores externos

- Menores costos comparativos con otros canales de comercialización.
- Mercado potencial ampliado, que permite captar nuevos clientes locales o en países limítrofes.
- Conocimiento previo del mercado y del target de productos nuevos.
- Menores costos de intermediación, especialmente para los productores.
- Mayor eficiencia en las operaciones logísticas con proveedores y terceros.
- Aumento de la competitividad frente a empresas de mayor envergadura.

Factores internos

- Servicio de atención permanente al cliente.
- Desarrollo de nuevos servicios logísticos orientados al consumidor.
- Personalización de la oferta mediante la interacción con el cliente.
- Difusión inmediata y permanente de innovaciones en los productos.
- Prestación de nuevos servicios sin mayores costos.
- Mejoras en la fidelización de clientes, y mayor identificación con la marca.
- Optimizar las funciones de almacenamiento y entrega.
- Reducción en los costos de mantenimiento de inventarios por anticipación de la demanda.
- Aumento en la productividad del personal, por la automatización de tareas reiterativas
- Mejora en la eficiencia por la exigencia de mayor trabajo en equipo.
- Valorización del negocio, ya que prestando más y mejores servicios mejora la imagen de la empresa y, en definitiva, se vende más.

Estas razones no son las únicas que impulsan la adopción de e-business dentro de una PyME, pero indudablemente reafirman el hecho de que, como mínimo para no perder competitividad, éstas deben adoptar soluciones integrales que incorporen IT a sus procesos comerciales.

2.3 Las cuatro etapas de Intel

Un marco de referencia muy útil antes de tomar la decisión de adoptar la decisión de integrar una empresa a la economía digital es el que ha planteado la empresa Intel en su site dirigido precisamente a aquellos negocios que pretendan transformarse.

Este marco está basado en la propia experiencia de la empresa, que al incorporar los conceptos de e-business y tecnología de la colaboración en su organización alcanzó por ese canal una facturación de u\$s 1.000 millones en sólo un año de operaciones.

El siguiente cuadro muestra las etapas del e-business que las empresas deberían encarar como pasos sucesivos para alcanzar una nueva relación con los clientes de la empresa.

Fase	Descripción	Enfoque	Situación Global
1	Establecer presencia en el Web	Centrado en empresa	Ampliamente implementado
2	Actividades de e-Commerce	Centrado en empresa	En curso, muy implementado
3	Uso de datos	Centrado en el cliente	En implementación
4	Automatización	Centrado en el cliente	En surgimiento

Además, y desde un enfoque más tradicional, varios autores parten de este cuadro y realizan una analogía cronológica para generalizar el progreso de los negocios basados en Internet:

- En la primera fase, de 1996 a 1999, las empresas sólo buscaban presencia en Internet a través del marketing indirecto y páginas web estáticas (en realidad simples folletos virtuales).
- La segunda etapa, de 1997 a 2000, dio inicio a la interacción, consistente en desarrollar y perfeccionar los modos de trabajo interno basados en redes locales o intranets.
- La tercera se superpone cronológicamente, ya que entre 1998 y 2000, las grandes empresas incorporaron el concepto de e-business con diferenciación de las transacciones (e-com, b-to-b, etc)
- La última parte (por ahora), de 2000 a 2005, será la etapa de la transformación visible, adaptando y mejorando modelos de e-business y llegando a los consumidores con nuevas tecnologías.

Esas mismas etapas son las que deben seguir las PyMEs para implementar soluciones digitales, con la ventaja de que para las dos primeras existe un amplio apoyo por parte de distintos servicios que ya han hecho una gran experiencia en los años previos.

Volviendo al trabajo presentado por Intel, diferenciamos claramente las dos primeras fases, orientadas hacia tácticas de apoyo, de las otras dos, centradas en una nueva estrategia de negocios.

Centrado en el fabricante (Etapas 1 y 2)	Centrado en el cliente (Etapas 3 y 4)
• Navegación del Web	• Enlaces con proveedores y clientes.
• Red de folletos y presencia	• Procesos de negocios automatizados
• Exclusivamente sincrónico, motivado por personas (los clientes buscan información cuando la desean)	• Sincrónico y asincrónico controlado por reglas (se distribuyen datos binarios a los clientes)
• Cadena de valor centrada en el fabricante	• Cadena de valor centrada en el cliente y por las relaciones entre empresas.
• Múltiples procesos en una empresa	• Múltiples empresas en un proceso

Es importante resaltar que a medida que las empresas realizan el cambio de actividades comerciales apoyadas por e-mail o pedidos vía web hacia interacciones personalizadas con el cliente como punto central de los procesos (Etapa 3), deben dominar los conceptos IT y no sólo en el área del Departamento de Informática sino en todos los sectores de la empresa.

Otro dato a tomar en cuenta es que Intel asignó el manejo del proyecto al área de Ventas y Marketing, la cual debió trabajar en conjunto con Informática y con Proceso y Logística, apoyados por Administración, lo cual le permitió lograr un éxito extraordinario.

Si bien la mayoría de nuestras PyMEs no cuentan con una departamentalización interna tan especializada, las funciones de ventas, mercadeo, logística y administración deben cumplirse en cualquier tipo de organización. Es fundamental en las empresas de tamaño reducido que el managment comprenda claramente la diferenciación de estas funciones y que se asignen responsabilidades claras a cada sector, no sólo para adoptar técnicas IT sino para poder desarrollarse dentro de mercados tan competitivos como los que existen en nuestro país.

En lo referente al sector informático, este asesoramiento puede ser externo, y no sólo "real" sino que también puede contarse con gran apoyo "virtual" por medio de los sitios web especializados, según veremos más adelante.

3 Preparados para el salto

3.1 Problemas de aprendizaje

En las PyMEs argentinas, y en cada caso de acuerdo a su dimensión actual, el mayor gasto (software de base y hardware), ya está hecho, es decir que han cumplido con la parte “T” de la ecuación. Sin embargo, varias generaciones de dueños y gerentes al frente de estas empresas son virtualmente analfabetos en Internet, ya no digamos en los conceptos que sustentan al e-business. Este fenómeno se repite en los responsables administrativos o contadores internos, quienes lo primero que piden al instalárseles en su escritorio un cliente de red es la contraseña de acceso. ¿Cómo presentar a esas personas las prácticas e-business y la tecnología de la colaboración?

Convengamos que la gran mayoría de ellos han pasado toda su vida trabajando con los viejos conceptos que los llevó a duros enfrentamientos contra sus competidores, regateos con los proveedores, la obtención de algunos días más en el pago de facturas, los precios inflados, etc. y, lo que es más grave, demuestran su éxito por el simple hecho de haber sobrevivido dentro del caótico mercado argentino.

Llegados nuevamente a este punto se reafirman las razones expuestas más arriba para introducir a las empresas tradicionales en las prácticas del comercio electrónico. A eso debemos agregarle que al no asumir soluciones IT dentro de la empresa se da una paradoja por la cual las áreas más afectadas son las que tienen relaciones externas a la empresa: compras, control de calidad, comercialización, logística.

Pero no son suficientes los argumentos estratégicos para convencer estos viejos gladiadores, se debe hacer una importante inversión de tiempo y esfuerzo realizando trabajos de docencia directa, mostrando casos exitosos y obteniendo resultados concretos de la práctica del e-business.

3.2 El equipo de trabajo

Con la visión de las ventajas estratégicas que puede alcanzar la empresa y el marco referencial de las cuatro etapas, las PyMEs pueden afrontar la decisión de asumir e-business como arma competitiva; sin embargo, esta decisión no significa desechar los conceptos tradicionales de

administración y comercialización, pero sí implica reorientar los objetivos de cada área hacia la nueva economía. Esto depende en gran medida de la flexibilidad de la estructura instalada para afrontar cambios y de la actitud del management ante las innovaciones.

Algunos analistas aconsejan crear una unidad específica para encarar estas transformaciones, a fin de independizar sus decisiones de aquellas que deben manejar habitualmente la estructura corriente de la firma. Esto depende de la estructura interna de la empresa, y es más necesario adoptar este tipo de esquema de trabajo cuando se trata de organizaciones más tradicionalistas, especialmente aquellas denominadas "empresas de familia"; en este caso es conveniente incorporar al equipo a aquel o aquellos elementos más innovadores de la estructura formal, para que sirva de nexo "traductor" con el resto del nivel directivo del ente.

Una vez que adquirida la conciencia sobre la necesidad de incursionar en técnicas IT, y juntamente con los asesores o responsables de las áreas críticas, sean ellos externos o internos, la conducción superior deberá realizar una ajustada autoevaluación para determinar la posición previa real de su compañía.

Otra vez, los puntos a analizar dependerán de cada sociedad, pero en general habrán de observarse ciertas pautas generales, que aunque parezcan obvias conviene revisarlas metódicamente.

3.3 Condiciones previas

Como ayuda mnemotécnica, podemos plantear siete puntos previos a tener en cuenta antes de iniciar un plan de negocios de comercio electrónico:

Productos: El primer tema es la disponibilidad de los productos a ofrecer, lo cual difiere si se trata de una fábrica o de un comercio. En el primer caso, el proceso productivo debe estar perfectamente organizado, desde lo referente a las materias primas hasta los métodos de producción. Debe considerarse el packaging, la disponibilidad de stocks, tiempos de entrega, almacenamiento, etc.

Esos mismos problemas habrán de ponderarse adecuadamente en los establecimientos comerciales, con un acento especial hacia la situación de los canales de venta tradicionales (locales,

representantes, viajantes, etc) y el impacto que sufrirán con la adopción de los nuevos métodos.

PCs: Inmediatamente, tendrá que evaluarse cuál es el grado de IT con que cuenta la empresa, el cual puede ir desde dos o tres PC sin acceso a Internet hasta una intranet con varios servidores y una página web en funcionamiento. Para todas las variantes existen soluciones de distinto tipo, que pueden ser rápidamente integradas.

Poder laboral: Otro paso ineludible es la evaluación de la capacidad de trabajo en grupo del personal de la empresa. Es muy arduo y complicado intentar explicar las prácticas de trabajo en redes colaborativas a empleados que está acostumbrados a trabajar aislados, reportando siempre al nivel superior en una estructura jerárquica tipo militar.

Programas: Posteriormente, el análisis tendrá que centrarse en la disponibilidad de un sistema de gestión adecuado, que permita el intercambio dinámico de archivos y que sea lo suficientemente flexible para adaptarse a los cambios que se generarán una vez que el proyecto esté en marcha. Es recomendable contar con una sola aplicación que permita manejar todos los sectores de la empresa, en una plataforma multitareas y, por supuesto, multiusuario. Existen en nuestro país varios productos de estas características, con diversas orientaciones hacia cada tipo de empresa y distintos niveles de escalabilidad.

Cualquier aplicación que se elija debe estar preparada para comunicarse con aplicaciones Internet, desde la página web dinámica o realizando pedidos por e-mail, por ejemplo. En una tecnología orientada al cliente éstos deberán tener acceso directo a datos que hasta ahora son considerados "confidenciales", como ser el stock disponible o el tipo de envase.

Puertas de acceso: En las primeras etapas deben mantenerse y tal vez mejorarse las vías de comunicación alternativas, como el teléfono y el fax, y por supuesto el correo tradicional. Esto es así porque muchos clientes potenciales podrán realizar un acercamiento a los productos de la empresa desde la página web, pero la concreción de la operación la realizarán en forma personal. Este es el caso típico de los automóviles. No obstante, productos complementarios que se ofrezcan por e-comm

podrán entregarse directamente al cliente en su domicilio, como pueden ser los accesorios de esos mismos automóviles.

Precio: Los costos de comercialización sufrirán variaciones que deben ser ponderadas antes de lanzarse a la web. Muchas veces el envase o la presentación originales no son convenientes para la entrega puerta a puerta, o tal vez los volúmenes provoquen distintos gastos de almacenaje. Asimismo, conviene fijar algunas ofertas promocionales o políticas de descuento a clientes frecuentes. No olvidemos que las metas primarias se dirigen a la captación de clientes en esta nueva modalidad.

Pagos: La empresa deberá determinar claramente cuáles serán los medios de cobranza que habrán de ofrecer a través de la red, ya que las variantes son las mismas que las que se manejan en el comercio real. En este caso el punto crucial es la seguridad, ya que, como se dijo anteriormente, la percepción de los usuarios es que internet es insegura.

4 Definiendo estrategias

4.1 Producto y mercado

La decisión de introducir una innovación radical en las formas de hacer negocios requiere plantear una estrategia a mediano plazo sobre ciertas cuestiones básicas que tal vez deban ser intensificadas, mejoradas, modificadas, e incluso eliminadas de las operaciones de la empresa.

El producto es lo primero que la empresa debe considerar como susceptible de recepcionar esos cambios que le exigirán los clientes, diferenciados de lo que actualmente denominamos “el mercado”. Para ello la empresa debe decidir cómo serán los productos que ofrecerá inicialmente en la red.

Partiendo de la clasificación de bienes propuesta por Nicholas Negroponte, entre productos de bits o susceptibles de ser convertidos en bits, por un lado, y productos de átomos por otro, debe considerarse que un producto “de átomos” o real puede pasar a convertirse en un producto virtual, con lo cual tendrá una gran competencia en la red. Es el caso típico de los CDs musicales, que a pesar de ser uno de los bienes más vendidos en Internet mantienen una batalla mortal contra el MP3 o música virtual que circula por Internet, y en forma gratuita en la mayoría de los casos. Una situación similar

comienza a darse con los libros.

Esto sin embargo puede llevar a vender productos de átomos que se complementen con productos de bits, lo cual potenciará el valor agregado de aquellos. Volviendo al caso de las aberturas, en las casas inteligentes podría instalarse un chip que maneje la apertura o cierre de acuerdo al clima y que reciba los datos del tiempo vía Internet.

Tampoco puede tomarse como premisa que algunos productos nunca podrán ser objeto del e-comm, ya que la tecnología constantemente modifica las características físicas de los bienes de átomos y termina modificando los hábitos de consumo. A nuestros abuelos les resultaba impensable comprar leche fresca en cajitas almacenadas en estibas atadas en burbujas plásticas , para luego guardarlas dentro de una alacena durante más de seis meses.

Otro factor susceptible de transformación es el mercado hacia el cual se dirige el proyecto e-business, que tiene como única característica inmutable el cambio constante. En el caso argentino, ya se ha expresado que tiene un altísimo índice de crecimiento y mucha demanda insatisfecha, lo cual deja amplio margen de maniobra a aquellas empresas que busquen ampliar sus operaciones o bien instalar nuevas líneas de productos o servicios. El alto nivel cultural de los clientes potenciales actuales habrá de servir de aliciente y provocará seguramente muchos casos de efecto demostración en las capas llamadas "populares", las cuales tendrán cada vez mayor inserción de acuerdo a los proyectos de las multinacionales y la intención política del actual gobierno.

Tanto o más importante en el nuevo mercado son las relaciones interempresariales, ya que al crear vínculos B2B se transforma la relación entre precio y valor de mercado, fijándose no simplemente por las fuerzas de oferta y demanda tradicionales sino por la continuidad de la relación entre proveedores y clientes, donde aquellos pasan a formar parte del "equipo" del último y éstos lo consideran una parte del negocio propio.

Esquemas de este tipo ya se han implementado en las principales empresas tecnológicas (Cisco, Intel, IBM) y en las automotrices (GM, Ford, etc.) con lo cual "... los clientes y los proveedores viven

en un mundo de perfecto conocimiento, en el cual cada participante sabe perfectamente dónde está parado el otro y por cuánto tiempo estará parado en ese lugar", según las palabras de John Cleveland, consultor de management de Michigan.

4.2 B2C o B2B

A pesar de que hasta el año pasado todo el comercio electrónico minorista sumado no igualaba las operaciones de una sola de las grandes empresas tecnológicas en sus operaciones entre empresas, es evidente que esta modalidad de trabajo se está trasladando al comercio minorista por medio de esas mismas empresas, que ponen su apoyo y experiencia a disposición de clientes potenciales.

Las PyMEs que se sumen al e-business tendrán que elegir en qué extremo de la cadena habrán de situarse, tal como ocurre en el mundo real. Deberán definir si su estrategia de ventas estará dirigida a vender a muchos clientes pequeñas unidades de valor o venderán a grandes clientes volúmenes y valores de gran dimensión.

En el primer caso, será fundamental poner el acento en las técnicas de e-marketing apoyado por los medios tradicionales, observar cuidadosamente las operaciones logísticas y decidir si asumirlas dentro de la organización o tercerizarlas, y de ser así, en que proporción y a qué costo.

Si la compañía decide vender a otras empresas, entonces el acento deberá estar en las cuestiones de aprovisionamiento, almacenaje, manejo de stock y aspectos legales del e-commerce.

En ambos casos, existen muchas organizaciones que ponen a disposición de quienes recién se inician grandes contenidos de asesoramiento sobre cada área en particular.

4.3 Ubiquémonos

Existe una importante diferencia entre una empresa cuyo objeto principal es el e-comm y otra en la cual se lo utiliza como alternativa de ventas y estrategia de crecimiento.

El primer caso es el de aquellas empresas denominadas "punto.com", que nacieron desde Internet y, en su gran mayoría ofrecen productos del mundo virtual (software), aunque aún mantengan soportes en átomos (libros o CDs), o bien prestan servicios típicos de Internet, como los portales

(Yahoo!, El Sitio, etc.) o los depósitos de conocimiento (Shareware.com).

Juntamente con éstas comparten el espacio virtual empresas que comercializan sus productos utilizando Internet y las soluciones IT como un medio para incrementar sus ventas y obtener ventajas competitivas que a mediano plazo le permitirán mantenerse en el mercado.

El presente trabajo centra su análisis en este último tipo de empresas, ya que es en este espacio en el cual podrán desarrollarse las PyMEs, peleando su porción de mercado con aquellos intermediarios internacionales que están desembarcando día a día en nuestro país.

La decisión de adoptar prácticas de e-business está motivada por dos factores complementarios, pero distintos en su concepción primaria: las empresas ingresan a la red por presiones del mercado o por la convicción de utilizar herramientas colaborativas para mejorar su competitividad.

Ambos motivos conllevan la adopción de métodos semejantes, pero el primero de ellos implica además manejar los tiempos del proyecto según las urgencias y realizar cambios culturales más veloces en la organización.

4.4 Tecnología de la colaboración

Debe entenderse que la simple adopción de IT como herramienta auxiliar de los procesos internos y externos de una empresa no es suficiente para obtener ventajas competitivas que permitan a la empresa asegurar su supervivencia a largo plazo. Son necesarios profundos cambios culturales en los actores que hacen a la empresa, entendiendo como tales al personal, los bancos, los proveedores y, fundamentalmente, a los clientes.

Es la tecnología de la colaboración (obviamente apoyada por la IT) la que permitirá a las empresas que todos los sectores productivos “de átomos” puedan ser aptos para incorporar la administración del conocimiento (o knowledge management) y con ello mejorar sus productos, desarrollar nuevos envases, brindar mejores y más acertados servicios al cliente, controlar las entregas, optimizar el stock, etc.

Si bien el objetivo de este trabajo no es profundizar en la tecnología de la colaboración,

simplemente agreguemos que ésta es un derivado natural de las actuales organizaciones, las cuales se han transformado a lo largo del siglo XX pasando de un esquema productivo asentado en el trabajo manual y la posesión de bienes materiales hacia otro sistema basado en el conocimiento y los activos intangibles. Hace pocos años atrás se ejemplificaba el deterioro de los términos del intercambio comercial entre Argentina y los países industrializados comparando la evolución de valor entre el ganado y los tractores; hoy deberíamos comparar el valor de venta de *una parte* del capital (basado en activos del conocimiento) de Patagon.com con el valor de los campos adquiridos por Benetton en la Patagonia.

5 Avanzando paso a paso

5.1 Desde la presencia hacia la interacción.

Una vez asumida la decisión de incorporar a la empresa dentro del e-business, el equipo de trabajo deberá elaborar un plan de desarrollo con objetivos claros y realistas, dimensionado de acuerdo a la situación real y a las posibilidades financieras de la empresa; este plan deberá ser definido en etapas de corto y mediano plazo, para poder evaluar progresivamente su cumplimiento

Teniendo siempre presente que cada negocio tiene sus propias características, y siguiendo el esquema de cuatro etapas generales los pasos prácticos del proyecto podrían ser las siguientes:

Fase uno

1. **Definir el target** del mercado hacia el cual habrá de apuntar la estrategia de ventas
 2. **Diseñar un site** que refleje las características reales de la empresa, ya que no es aconsejable distorsionar la realidad institucional porque a la larga producirá rechazo en los clientes.
 3. **Elaborar cuidadosamente un plan promocional** siempre adecuado a la realidad de la empresa, usando todos los medios disponibles para que los cibernautas visiten el sitio de la empresa.
 4. **Ofrecer la mayor cantidad posible de información** sobre la empresa y sobre sus productos.
- Recordemos siempre que el origen de Internet es el intercambio de información, y que la falta de datos es una de las principales quejas de quienes se acercan a sitios comerciales.

Fase dos

5. **Incorporar medios de comunicación directa** con los clientes desde nuestras páginas web (consultas on-line o chat con participación de especialistas). También es posible establecer vínculos con sitios de otras empresas del ramo, ya que así pueden crearse “web rings” que resultan muy productivos a la hora de fidelizar a los clientes hacia determinada marca o línea de productos.

6. **Ofrecer servicios extra** que induzcan a los cibernautas a volver al sitio de la empresa. Estos servicios pueden ser los de web mail, web chat, horóscopo, noticias e informes personalizados, etc.

7. **Definir las modalidades de venta, entrega y cobranza** de los productos ofrecidos. Aquí las posibilidades son tan amplias como las que cuenta un local de tipo real, pero se debe ser muy cuidadoso en cuanto a la forma de pago, tiempo y condiciones de entrega y el servicio post-venta.

Cumpliendo estos pasos básicos se alcanzan las dos primeras etapas, obteniendo un sitio de e-commerce dinámico que sea adecuado a la realidad de la empresa.

5.2 Aprender de los propios errores

Una vez puesto en marcha el e-commerce desde un sitio dinámico (fase 2) es conveniente que se realice una evaluación completa de los resultados obtenidos con el nuevo canal de ventas. En ésta etapa habrá que considerar muy especialmente las quejas recibidas de los clientes o potenciales clientes. Las más habituales, según diversas encuestas realizadas en la red, suelen ser:

“La información sobre los productos es insuficiente”. Si agregamos este escollo al hecho de que los productos ofrecidos no pueden ser vistos y tocados por nuestros clientes, realmente esperamos demasiado del mercado. Información es servicio y servicio es venta.

“No compré porque no me parece seguro dejar mi número de tarjeta en Internet”. En verdad, es lo mismo de inseguro que entregar la tarjeta a un mozo que se la lleva a una oficina interna cuando nos cobra la adición, aunque, como ya se dijo, la percepción es que la red es insegura. Debemos recordar que aquella no es la única modalidad con la cual pueden pagar nuestros clientes, ya que pueden hacerlo con confirmación telefónica o contrareembolso, p.ej. Por otra parte, nuestro

sitio puede convertirse en un “sitio seguro” adoptando tecnologías que permiten encriptar los datos o bien obteniendo un “certificado digital”, que actúa como autenticación de que el sitio de e-commerce es quien dice ser y que le pertenece a una empresa real.

“Los productos ofrecidos no coinciden con los recibidos”. A veces estas diferencias son tan sutiles como la del color o el tipo de ficha eléctrica, pero en otras ocasiones se entregan mercaderías “semejantes” por no tener en stock las que se habían ofrecido en el catálogo virtual. En cualquier caso deben eliminarse estos errores porque lo fundamental es generar confianza en el comprador para que vuelva a comprar nuestros productos.

“ Los productos me llegaron tarde o en malas condiciones ”. Este un caso que se da mucho en aquellas empresas que no tienen experiencia en entregas directas o bien su infraestructura es insuficiente. La solución a este problema puede estar en contratar a un tercero que se encargue de las entregas, lo que en nuestro país ya ha generado una marcada competencia entre los grandes couriers.

“No ofrecen servicios de post – venta”. La calidad del servicio al cliente es fundamental y no debemos olvidar que la meta del plan de ventas debe ser obtener la fidelidad del cliente. Recordemos que el servicio de post-venta no solamente incluye service de reparaciones, también son considerados en esta categoría los reemplazos por defectos, los seguros de transporte, los manuales de uso, las actualizaciones sin cargo, las ofertas especiales por cliente frecuente, etc.

Existen otros problemas que seguramente serán fácilmente detectados si el sitio es realmente interactivo. Al respecto vale la acotación de que los servicios ofrecidos, como el de consultas on-line, deben ser atendidos adecuadamente, ya que se da el caso de empresas que demoran varios días en contestar un mail, y esto en el comercio electrónico es una eternidad.

En la otra cara del análisis, es necesario advertir a los responsables de ventas que no deben esperar resultados espectaculares en los volúmenes de ventas, ya que se opera en un mercado en crecimiento; por otra parte, el objetivo al implementar e-commerce es obtener experiencia para facilitar el posicionamiento estratégico de la firma y no es maximizar resultados económicos

inmediatos.

5.3 Objetivo: la cuarta fase

Las estadísticas sobre el estado actual de los negocios conectados a Internet nos muestra que gran parte de ellos sólo han alcanzado estas dos primeras etapas (40%), mientras que alrededor de un 55% han desarrollado procesos que le permiten usar los datos obtenidos y ofrecidos mediante el e-commerce (fase 3), pero nada más que una vigésima parte de las empresas ya utilizan esos datos para automatizar operaciones (fase 4).

Esas firmas son aquellas firmemente ligadas a los activos del conocimiento, como Andersen Consulting, Price WaterHouse, IBM, Cysco Corp., Intel, etc., aunque se están sumando rápidamente compañías ligadas al comercio de átomos, como General Motors, Fiat, General Electric. British Petroleum, etc.

Esta fanfarria de nombres no deben asustar a los responsables de nuestras PyMEs, porque en el mismo grupo, y en verdad como pioneras, están pequeñas empresas que surgieron casi de la nada, como Yahoo, ICQ y nuestro argentinísimo el Sitio, el cual aún hoy no tiene más de doscientos empleados en el país y algo así como 450 en toda sus cinco sucursales latinoamericanas.

Por otra parte, realizar el paso de la segunda a la tercera fase es algo casi natural, ya que los proveedores habrán de integrarse a la red, los clientes dejarán sus opiniones en nuestro sitio, los responsables de las ventas electrónicas habrán evaluado y corregido sus errores y será entonces cuando la abundancia de datos on-line obligará a nuestra empresa a procesarlos para modificar sus procedimientos internos. Y no solamente los procesos deberán ser cambiados o eliminados, sino que también tendrán que modificarse las relaciones con los organismos externos.

Una consideración que ninguno de los analistas IT parece tener en cuenta es que los procesos de manejo de datos dinámicos permiten una mejor posición de la empresa ante los bancos, ya que permite mostrar las ventajas competitivas de quien adopta el e-business como forma de desarrollo. Tanto es así que los mismos bancos se están convirtiendo en socios de estas firmas, aportando capital

sin costo financiero para los propietario originales y apoyándolos en un crecimiento sostenido.

La cuarta etapa, fin último de esta transformación, habrá de llegar sólo después de realizar el cambio cultural necesario en la toda la cadena de valor formada por proveedores – empresa – clientes y cuando las herramientas disponibles permitan la automatización de procesos internos a partir de órdenes generadas desde el exterior de la empresa.

5.4 No todo lo que brilla es oro

Si bien este parece un universo maravilloso para todas las PyMEs que se sumen al e-business, no hay que olvidarse que estamos en medio de una revolución, y todas las revoluciones suelen dejar una importante cantidad de bajas. La explosión en la gran burbuja especulativa que fue el Nasdaq hasta el mes de abril dejó al descubierto que muchas sociedades “punto com” habían subido a la red para buscar ganancias fáciles y rápidas. Y aunque en verdad fueron unas cuantas las que lograron ese sueño, fueron muchas más las que explotaron junto con el mercado y arrastraron consigo a inversionistas de la talla de la banca Morgan, los Benetton y el banco de inversiones Goldman Sachs.

Además, y a pesar de estas grandes caídas, se mantienen en carpeta miles de proyectos “punto com”, de los cuales sólo unas pocas decenas podrán cristalizarse en un sitio web competitivo; en la actual situación de mercado (Junio de 2000), alcanzar la IPO (primera oferta pública de acciones) es casi tan difícil como llegar a Marte en bicicleta. Justamente esta caída vertiginosa de los oferentes de productos de bits es la que está abriendo espacio en la congestionada Internet para que se incorporen las empresas del mundo real.

En nuestro país, según datos de la CACE (Cámara Argentina de Comercio Electrónico) la gran mayoría de empresas dedicadas al e-commerce marchan razonablemente bien. En marzo pasado se realizaron operaciones por más de 3 millones de pesos, y aunque esto es insignificante en términos globales si lo comparamos con el total de empresas que están vendiendo por internet, es un número bastante considerable para un mercado recesivo.

Pero cuidado, también aquí existen grandes fracasos, principalmente porque los que pretendieron

incursionar en la red y no tenían el suficiente conocimiento del producto o del mercado al cual se dirigían al fracaso desde el inicio, como aquellos que intentaban vender vestidos de novia on line.

Otro factor importante a la hora de “tirar números” es el hecho de que la economía digital sufre los mismos vaivenes de la economía real, por lo cual no podemos esperar un crecimiento importante de demanda cuando el país sufre la recesión más prolongada de su historia.

Remarcando lo dicho, para fijar una estrategia exitosa de e-business es fundamental conocer los recursos del negocio, pero también es indispensable contar con conocimiento de expertos que entiendan a fondo el nuevo mercado digital. Por suerte para las PyMEs argentinas nuestro país se ha convertido en un campo de pruebas muy apetecible para que los grandes de la IT ofrezcan sus servicios de asesoramiento antes de lanzarse al resto de Latinoamérica.

6 Auxiliares del Comercio

6.1 Buscadores, shoppings y otros

Dentro de la red existen servicios auxiliares que apoyan el desarrollo del e-business, y que a su vez se han convertido en buenos negocios para sus creadores.

El mayor problema de Internet es la sobreabundancia de información disponible, lo cual fue la base del éxito de los buscadores, que luego se transformaron en portales de acceso a ese inmenso repositorio de datos. La acumulación de otros servicios extra en los buscadores y metabuscadores los ha convertido en visita obligada de todo internauta. Eso los transforma en el mejor lugar para publicitar el sitio de la empresa, sea por medio de banners publicitarios o incorporando la dirección web en una o varias categorías del directorio de distintos portales.

Aparecieron en los últimos meses otros sitios semejante denominados “portales de negocios”, y tienen la característica de agrupar empresas de un mismo rubro o industria, brindando servicios de búsqueda especializada, consejos técnicos, foros de discusión, etc. En nuestro país se está dando un gran desarrollo de sitios de este tipo especializados en productos del agro.

Los llamados shoppings virtuales son otra alternativa para las firmas que recién se inician en la

web, y sobre todo para aquellas que no cuentan con un gran capital para invertir en el nuevo canal, ya que con un aporte mínimo pueden tener una "boutique virtual", con todos los servicios de los grandes sitios, aunque con las limitaciones lógicas por la participación compartida con otros negocios.

Como alternativa publicitaria y si consideramos que nuestros productos pueden salir airosos de un escrutinio meticuloso, podemos incluir nuestra dirección web en sitios dedicados a comparar precios y calidad en los negocios virtuales, que se complementan con los sitios de remate y los que solo publican ofertas. Todos o algunos de ellos pueden ser una buena vía de inserción a los negocios electrónicos y a la vez funcionan como "beta tester" de nuestros productos y procesos logísticos.

6.2 Incubadoras

Una de las ideas más recientes desarrolladas tanto por los grandes (IBM, Microsoft) como por entrepreneurs asociados a inversionistas de riesgo (Apernet) es la creación de sites dedicados a apoyar a las nuevas empresas que quieran incursionar en el mercado digital.

Estas empresas ofrecen apoyo técnico y financiero, asesoramiento contable y jurídico, y, fundamentalmente, su experiencia en el negocio. Pero no apoyan cualquier idea, sino que realizan un concienzudo examen al plan de negocios, donde requieren algunos puntos esenciales:

- ◆ Definición clara y concreta del mercado que habrán de satisfacer
- ◆ Viabilidad práctica del modelo
- ◆ Creatividad y originalidad de la idea
- ◆ Bajo costo de implementación
- ◆ Potencial de expansión, especialmente de carácter regional
- ◆ Buena proyección estratégica en el mercado

Como contraprestación del asesoramiento prestado estas compañías suelen percibir una participación accionaria del nuevo emprendimiento y poder de decisión en el directorio.

En el caso de empresas como IBM o Hewlett Packard no buscan participar en la empresa sino

que sólo pretenden ampliar sus ventas a nuevos negocios ligados a la economía digital. En estos casos también ofrecen financiaciones propias o por medio de bancos para la venta de equipos y programas.

6.3 Las nuevas cámaras

En una actitud precursora en la región, desde el año 1998 funciona en nuestro país la Cámara Argentina del Comercio Electrónico, que tiene como principal objetivo fomentar el desarrollo del comercio electrónico en nuestro país. Realiza una activa política de difusión y brinda una importante cantidad de servicios desde su sitio web, como el boletín informativo, el apoyo jurídico institucional y los foros de discusión. Pero sobre todo debe destacarse que esta institución es la que ha impulsado dos normas fundamentales, la ley del habeas data y la ley de la firma digital, juntamente con otra que se encuentra en sus primeras etapas de elaboración, que es la ley del comercio electrónico, lo cual nos colocaría a la cabeza en lo que hace al marco jurídico de esta transformación.

En contraposición a la globalización motorizada desde los países centrales nuestros empresarios electrónicos propenden a la regionalización de los esfuerzos de las PyMEs, ya que apoyan la creación de cámaras autárquicas en distintas zonas del país, como la CACENEA, porque entienden que así pueden atender más eficazmente los problemas propios de sus asociados.

7 Los contadores frente al e-business

7.1 Cambios peligrosos

Las transformaciones producidas por la IT están arrasando con la importancia relativa de muchísimos negocios, pero aquellos que sepan resguardar su capital no especulativo podrán, a la larga, reinvertir sus activos transformando sus modos de trabajar. En ese aspecto la actual revolución no difiere mucho de la revolución industrial del siglo XIX, en la que los grandes terratenientes que no supieron transformarse mantuvieron sus activos y a pesar de perder peso relativo ante los nuevos poderes económicos, siguieron manteniendo importantes porciones de la gran torta económica.

Sin embargo no ocurre lo mismo con los profesionales. El problema con ellos es que los únicos

activos valiosos que poseen son su pericia y experiencia, atributos éstos que están perdiendo rápido significado ante el avance arrollador de los modos económicos basados en bits.

Y esto es muy claro porque la pericia en el manejo de libros de partida doble no tiene mayor importancia cuando el mundo económico actual valúa a las empresas por su capacidad de producir ganancias futuras. Convengamos en que tampoco tiene gran importancia un balance histórico que muestra el resultado de operaciones realizadas catorce o quince meses atrás.

La experiencia obtenida por muchos profesionales tampoco tiene mayor valor en un mundo tan cambiante. Pensemos lo importante que ha sido manejar correctamente los criterios de valuación de inventarios FIFO, LIFO o PPP en las épocas de hiperinflación; esa costosa experiencia hoy sólo tiene un pequeño valor en cualquier organización que haya adquirido un sistema de gestión de inventarios.

Profesiones como la nuestra sufren una gran influencia del entorno social, pero al mismo tiempo tienen suficiente capacidad de absorber pericias que sigan las corrientes innovadoras.

Sin embargo, la realidad nos muestra que el cambio actual amenaza con disminuir peligrosamente la importancia del asesor administrativo ante el avance los profesionales en tecnologías de punta.

Esto no quiere decir que el oficio de contador interno vaya a desaparecer de la noche a la mañana, ya que todavía tendremos utilidad para los organismos impositivos y de control, pero la importancia relativa del contador como asesor de negocios está seriamente amenazada por el avance de los MIS (Management Information System o gerentes de informática).

Para revertir esta tendencia lo fundamental es analizar porqué hoy en muchas organizaciones el responsable de la administración está prácticamente subordinado a las políticas que fija el área de IT

7.2 Informática e información

Informática es una palabra que surge de la contracción de otras dos: información tecnificada, y actualmente está incluida dentro del concepto de Tecnología de la Información (IT), aunque esta última expresión tiene una acepción más amplia ya que comprende también a la tecnología de las comunicaciones. Ahora bien, hasta el presente lo único desarrollado en forma verdaderamente

revolucionaria fue la tecnología, pero no la información, como lo expresa tan claramente nuestro colega Jorge José Gil del CECYT en su trabajo "El contador del futuro (inmediato)": "La tecnología informática tuvo un fuerte impacto en las operaciones. No tuvo casi ningún impacto en las decisiones".

En el último cuarto del siglo XX se llevó a cabo una gran transformación en los medios con los cuales se captaban los datos para obtener información contable y de gestión de negocios y se llevó a niveles inimaginables a los medios de comunicación, personalizando el acceso a toda la información disponible para la humanidad. Ello produjo un gran impacto en el procesamiento de datos.

Reemplazó a los tenedores de libros y a las mecanógrafas por las computadoras, y al teletipo por la PC y el módem, tal como en su momento los grabadores reemplazaron a los estenógrafos y las máquinas de escribir a los escribientes. La información obtenida se volvió más inmediata con respecto a las operaciones generadoras y más prolija en su presentación.

Pero no cambiaron los prototipos usados por los analistas de la información empresarial obtenida mediante el procesamiento electrónico. Obviamente, mucho menos cambió el enfoque de ese análisis.

En otras disciplinas, la informática permitió transformar sus bases de estudio: en medicina, por ejemplo, se desarrollaron la genética, la bioingeniería y toda la parafernalia de procedimientos y equipos que hacen posible la medicina preventiva.

Nosotros, los especialistas en procesar datos para obtener información, no hemos revolucionado los paradigmas que rigen la información contable tradicional. Y tengamos en cuenta que la Argentina es uno de los países más revolucionarios en cuestiones de valuación, como lo demostró la vieja ley 19.742 de ajuste por inflación o los intentos de acercar los balances a criterios basados en valores corrientes.

Esto hizo que la brecha entre la información contable y la información de mercado se ampliara hasta límites insospechables. El management de la empresa percibió que con los nuevos adelantos podía obtener información mucho más depurada que la que le entregaban los contadores, pero que

aunque estos presentaban (y presentan) sus informes de manera más rápida, prolija y detallada, son cada vez más inútiles para tomar decisiones estratégicas.

Entonces el nivel directivo dejó de lado a los contadores y recurrió a los especialistas en sistemas de gestión de información o MIS, dándoles más espacio de poder para poder fijar políticas internas que permitieran a la administración acercar sus informes hacia lo que el mercado mostraba claramente en sus cotizaciones o en los valores obtenidos por las absorciones y fusiones.

Pero éstos tampoco le dieron grandes respuestas, porque carecen de los conocimientos básicos necesarios para comprender la gestión de negocios. En verdad, a cualquier analista de sistemas (informáticos) le resulta muy difícil entender el circuito tradicional de registros de primera y segunda entrada, por ejemplo, que hoy sigue siendo válido para la jerarquización de los datos procesados.

Recién con los conceptos de e-business asumidos como modelo interactivo de negocios sustentados en una amplia base de información compartida y con los primeros intentos de cuantificar valores estratégicos, los contadores podemos comenzar a pensar en un cambio revolucionario en la información.

7.3 Contadores revolucionarios

En concreto, lo que debemos afrontar los profesionales en ciencias económicas y especialmente los contadores, es el advenimiento de la segunda parte la revolución informática en los negocios: la revolución de la información, dejando en un segundo plano la revolución de los datos y del procesamiento. Eso es un trabajo que se lo dejamos a los técnicos informáticos y a las computadoras.

El concepto de e-business como herramienta interactiva de la economía permite encarar una serie de conceptos de valuación que hasta el momento sólo podían discutirse desde un punto de vista académico. Dentro de éstos se destacan los denominados activos intangibles, que en el estado actual de la técnica de valuación contable se consideraban como tales sólo desde el momento en que la empresa realizaba desembolsos financieros que los volvían susceptibles de mensura.

En el mundo económico actual se valúa a las empresas por su capacidad de producir ganancias

futuras, su posición estratégica en el mercado, la imagen de la empresa o la fuerza de sus marcas, dejando en un segundo plano de valor a los inventarios y las inversiones en activo fijo.

El fundamento de esta forma de pensar simplemente ha evidenciado lo que hace mucho tiempo saben miles de empresarios exitosos: una empresa vale más por su capacidad futura de producir ganancias que por los bienes acumulados gracias a su habilidad pasada de obtener resultados.

Una vez puestas en juego las herramientas proporcionadas por la interacción inmediata que brinda Internet (fase 3), la gerencia superior de la empresa habrá de buscar y adoptar sistemas de medición de resultados surgidos de esas nuevas tecnologías, relacionando las inversiones realizadas en activos, personal, tiempo, investigación, posición estratégica, etc. con el valor de mercado de las compañías. Los responsables de iniciar y guiar a las empresas en este camino somos los contadores.

Contabilidad es la técnica que mide las operaciones económicas de un ente y sus resultados. Para mantener ese status debe cambiar sus paradigmas y conseguir valorar aquellos conceptos que normalmente el mercado percibe pero los libros no registran. Ese es el próximo desafío de la Contabilidad: la captación de los hechos externos a la empresa.

A modo de guía de referencia podemos observar el siguiente cuadro donde se comparan el enfoque tradicional con el enfoque interactivo de la contabilidad:

Enfoque Tradicional	Enfoque interactivo
1. Las empresas valen por lo que valen sus bienes menos las deudas que los gravan	1. El éxito de un ente se basa en su capacidad de crear valor y riqueza.
2. Los gerentes administran el PN → preservación de Activos y equilibrio financiero	2. La gerencia toma decisiones y asume riesgos
3. Medición de resultados históricos → Gcias. Financieras → Res. Ctes. → Distrib.de activos	3. Se manejan los datos contables en función de la posición estratégica del ente.
4. Administración de recursos escasos → Informes de costos históricos → Costeo directo	4. Contabilidad de la cadena económica → costos de la cadena proveedores → empresa → clientes
	Contabilidad basada en la actividad: máximo rendimiento de recursos → creación de valor.

Este enfoque interactivo de nuestra disciplina encuentra en las tercera y cuarta fases del e-business

expresadas por Intel (negocios centrados en la interacción con los clientes) el ámbito propicio para manejar datos estratégicos y valorar resultados de gestión no tradicionales.

Algunas de las herramientas de este nuevo enfoque son la Contabilidad de la Cadena Económica, la Contabilidad Basada en la Actividad, el EVA (Economic Value Added o valor económico agregado), el Tablero de control y el Índice de Capacidades Tecnológicas.

Este último, creado por Baruch Lev, por ejemplo, se basa en mediciones de entradas o inputs (inversión en I+D, en desarrollo de productos, en sistemas de información), para luego cuantificar resultados intermedios (intermediate outputs), tales como patentes y marcas registradas; pondera seguidamente la posición competitiva, mediante el conteo de gente que accede a un sitio Web, o las respuestas obtenidas por campañas de e-marketing y, por supuesto, mide los resultados finales (ultimate output) derivados de la comercialización del producto.

Estas técnicas ya están siendo utilizadas por varias empresas de forma extracontable, tal como ocurrió en su momento con el estado de origen y aplicación de fondos. Esperemos que esta vez las normas profesionales no demoren diecisiete años en incorporarlas a los informes contables.

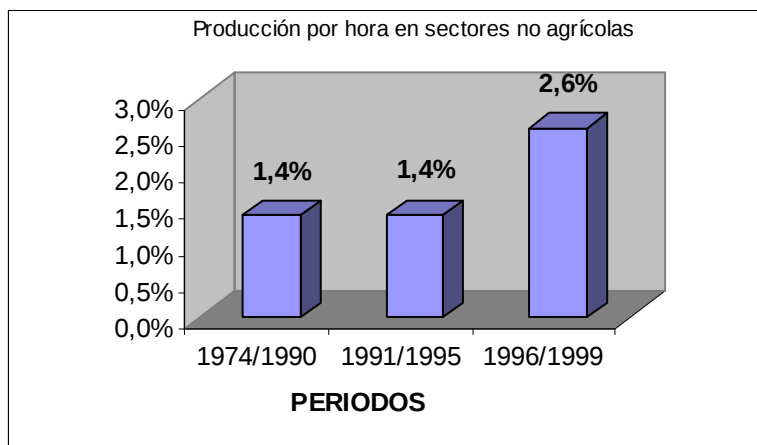
Conclusiones

Todo lo expuesto más arriba lleva a expresar algunas conclusiones a modo de síntesis:

- Los gerentes y contadores de las PyMEs deben incorporar las herramientas de IT ligadas e los negocios electrónicos para mejorar su posición estratégica, lo que en el mediano plazo puede significar la supervivencia de la empresa.
- A pesar de los problemas y objeciones observados, las ventajas del comercio electrónico se observan en el mediano plazo y tienden a cambiar los procesos internos de las empresas.
- Existen cuatro etapas para implementar el comercio electrónico en una PyME, que sirven de marco referencial para que cada firma en particular adapte éstas de acuerdo a sus características, teniendo presente que más tarde o más temprano sus negocios tendrán que integrarse a la economía digital.
- La IT y el e-business en las PyMEs es posible sin mayores sacrificios, pero debe centrarse fundamentalmente en mejorar los métodos de trabajo e intercambio de información y en cambiar el enfoque con el que se maneja actualmente la teleinformática.
- Los conceptos que sustentan el e-business están produciendo un cambio profundo en las relaciones interempresarias y progresivamente se impondrá la tecnología de la colaboración como ámbito de desarrollo de las organizaciones.
- La contabilidad debe buscar formas no tradicionales de medir los beneficios obtenidos en la empresa al incorporar los cambios que propone la Tecnología Informática en los entes económicos.

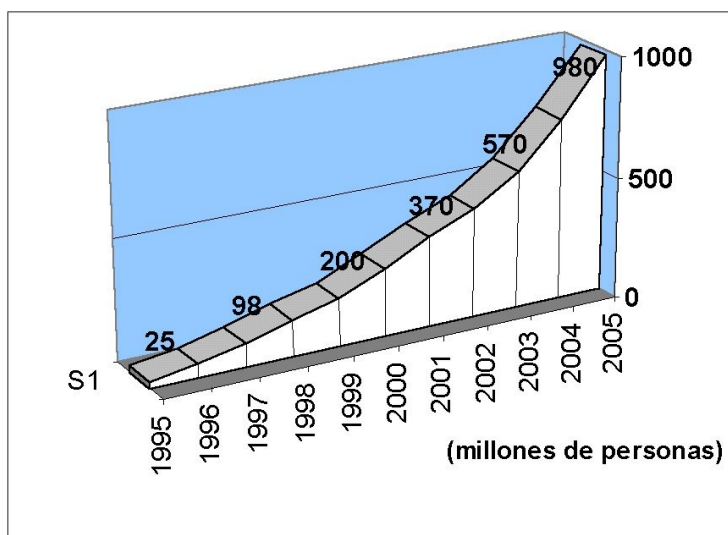
Anexo I - GRÁFICOS

1. Productividad laboral en E.E.U.U.



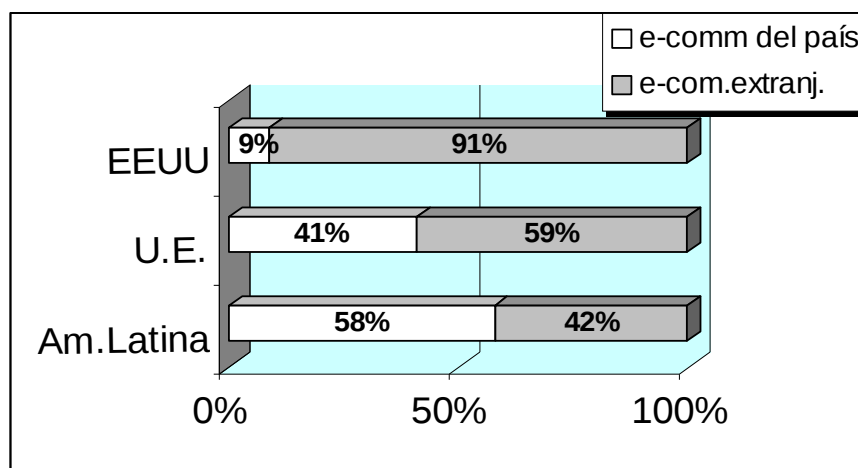
Fuente: Journal of Economic Perspectives

2. Usuarios de Internet Proyectados



Fuente: NUA Internet Surveys

3. Origen de las compras por Internet



Fuente: Forrester Research para Prince & Cooke

4. a. Datos globales sintetizados

COMERCIO ELECTRONICO

Mercado Global: **1200 millones de dólares** (en el 2001) Global Sight Corporation 9/1999)

COMERCIO ELECTRONICO - BUSINESS-TO-CONSUMER

Gasto global de los consumidores: **1300 millones de dólares** (en el 2003) IDC Research 9/1999)

COMERCIO ELECTRONICO - BUSINESS-TO-BUSINESS

Mercado Global: **1.000 millones de dólares** (en el 2003. E-Stats 9/1999)
1500 millones de dólares (en el 2004. Goldman, Sachs & Co 9/1999)

FINANCIACION EN INTERNET

Hogares realizando Trading On-Line **U\$S 20,3 millones** (en el 2003)
Beneficios del mercado hipotecario **U\$S 155000 millones** Jupiter 9/1999)

EL COSTADO FEMENINO

EL NUMERO DE MUJERES que usará Internet en 2001 superará los **96 millones** (un 45% del total)

UN 21% DE LAS MUJERES ha llegado hace **menos de un año** al mundo virtual, mientras que y **SOLO UN 10% DE ELLAS** son internautas hace **más de cinco**.

EL 75% DE LAS TRANSACCIONES desde el hogar las realizan **MUJERES** (libros, cd o ropa).

EL 41% DE LOS 55 MILLONES de compradores on-line son **MUJERES**

Fuente: www.datosenlaweb.com

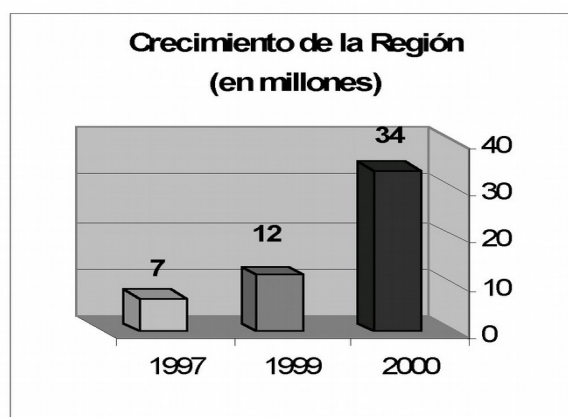
	Software	Ropa	Hardware	Electrónica
Masculinos	28.6%	6.6%	18.7%	7.7%
Femeninos	9.7%	26.4%	8.3%	1.4%

4. c. Comercio electrónico (en millones de dólares)		
	1998	1999
Europa	2.400 (Forrester, 99)	6.000 (Andersen,99)
EEUU	20.400 (e-Stats,99)	87.000 (e-Marketer,99)
TOTAL MUNDIAL	38.000 (ActivMedia,99)	98.400 (e-Marketer,99)

Fuente:

AMERICA LATINA – AÑO 1999

5. Usuarios proyectados

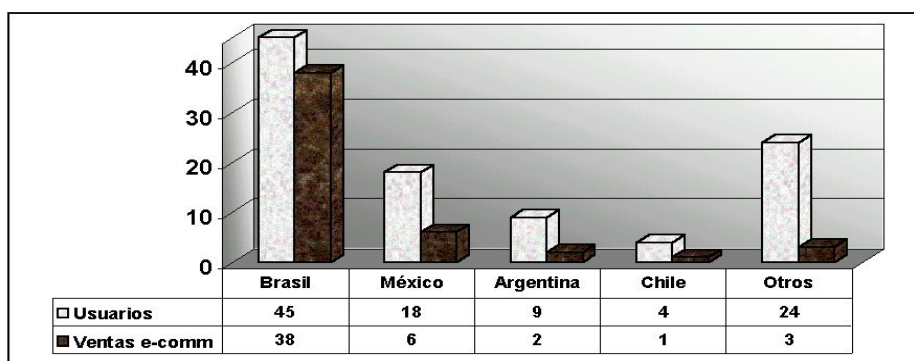


Fuente: Nazca, Saatchi & Saatchi

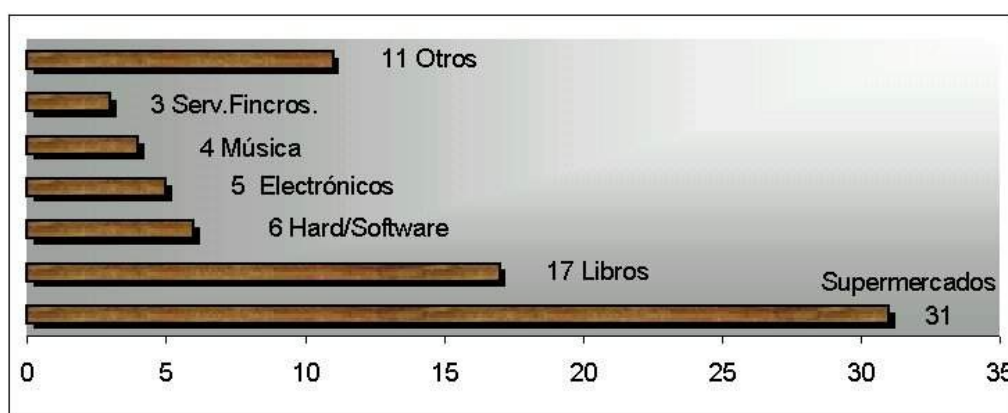
6. Perfil parcial de usuarios potenciales

País	Población ABC1	PC/Hogar	T.Crédito/ Hogar
Brasil	20.200.000	7%	29%
México	6.500.000	19%	11%
Argentina	4.000.000	9%	31%
Chile	2.600.000	18%	23%
Región	33.300.000	10%	25%

7. Usuarios y ventas por país (1999 en u\$s millones)



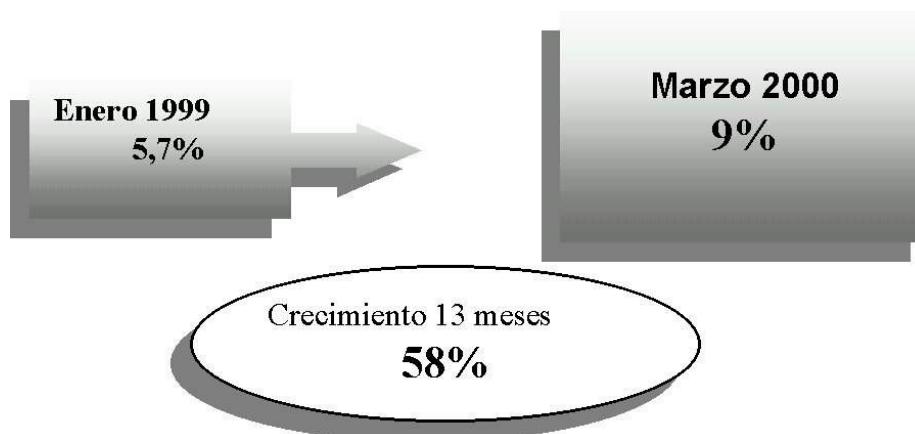
8. Productos más vendidos en el comercio electrónico (u\$s millones)



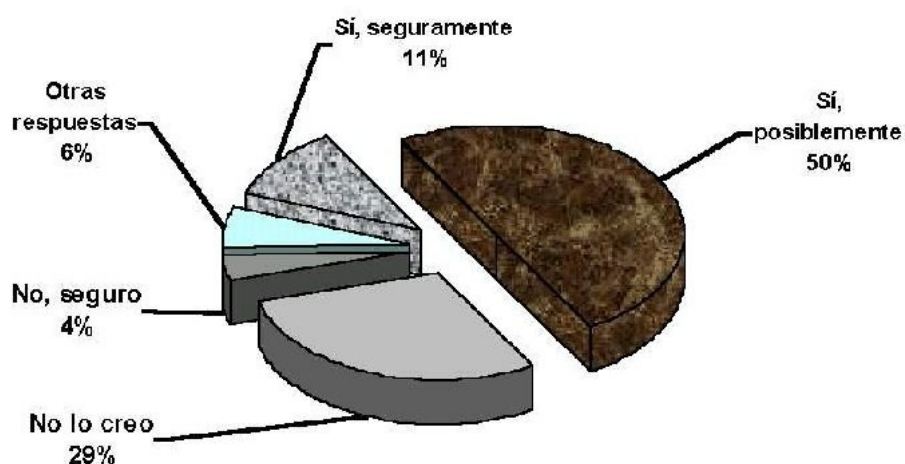
Fuente: Datosenlaweb.com

ARGENTINA – MARZO 2000

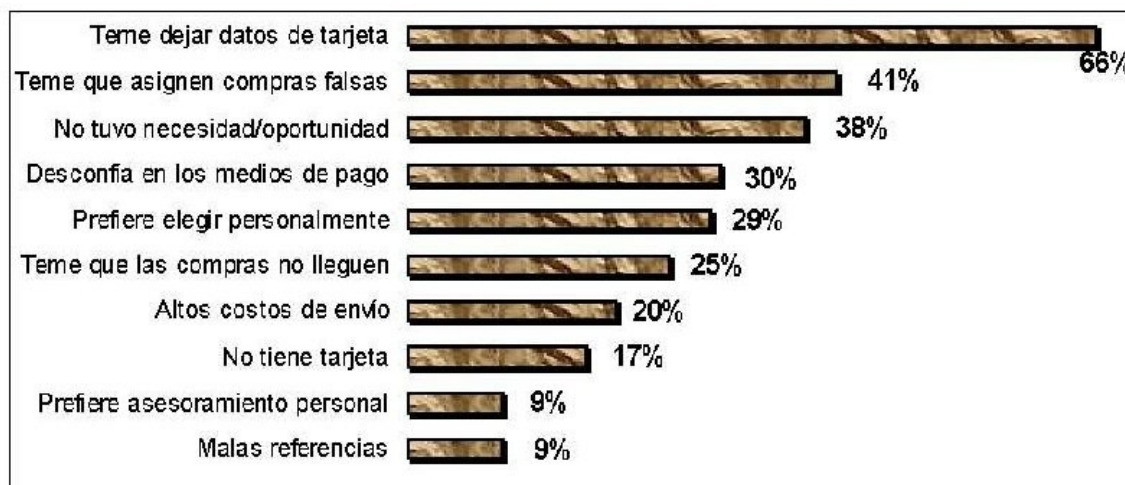
9. Penetración de Internet en los hogares



10. Intención de compra: Ud. compraría por internet?



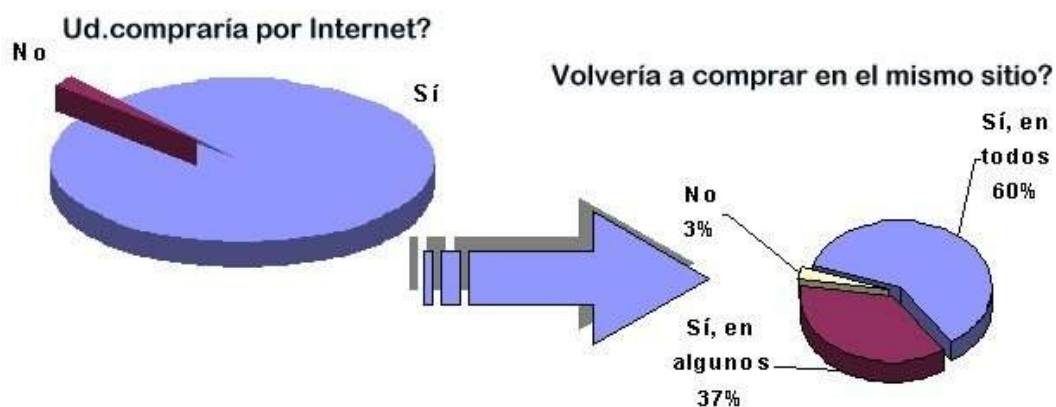
11. Por que no compra por Internet?



12. Cómo evalúa su experiencia de comprar a través de Internet

Con respecto a...	Muy satisfactoria	Algo satisfactoria	Poco satisfactoria	Nada satisfactoria
Producto/servicio recibido	73%	25%	2%	0%
Forma/s de pago	56%	29%	13%	2%
Formas/plazos de entrega-locales	53%	38%	7%	2%
Precio	53%	39%	6%	2%
Formas/plazos de entrega-internac.	37%	38%	15%	10%

13. Fidelidad de los compradores



Fuente: D'Alessio / Harris

Apéndice

Direcciones electrónicas de sitios relacionados con negocios electrónicos

1. Incubadoras de proyectos de comercio electrónico:

<http://www.ar.ibm.com>
<http://www.compaq.com.ar>
<http://www.hp.com/latinamerica/argentina/>
<http://www.econcept.com.ar>
<http://www.apernet.com>
<http://www.btoben.com>
<http://www.latinlab.com>
<http://www.microsoft.com/go/business>

2. Brindan apoyo y asesoramiento técnico a las cyber-empresas en general:

<http://www.npd.com>
<http://www.gartnergroup.com>
<http://www.andersenconsulting.com>
<http://www.bizrate.com>
<http://www.peoplesupport.com>
<http://www.kana.com>
<http://www.ecominfocenter.com>
<http://www.ecomresourcecenter.com>

3. Brindan apoyo y asesoramiento técnico a las PyMEs argentinas:

<http://www.plazavertical.com>
<http://www.pymesite.com.ar>
<http://www.miracula.com.ar>
<http://www.milarepa.com.ar>
<http://www.interpymes.net>
<http://www.cace.org.ar>

4. Comparan precios de distintos comercios electrónicos:

<http://www.buscacompras.com>
<http://www.comparar.com>
<http://www.webdeprecios.com>

5. Algunos shoppings virtuales argentinos:

<http://www.altocity.com>
<http://www.ciudad.com.ar> Ciudad Internet
<http://www.paginasamarillas.com.ar>
<http://www.paginasdoradas.com.ar>

6. Sitios orientados a las compras grupales:

<http://www.comunia.com>
<http://www.agrupate.com>
<http://www.neotribu.com.ar>

Bibliografía

A. Libros

Martin, John "Cybercorp. The business revolution", 1996

Prahalad C.y Hamel G. "Compitiendo por el futuro", 1996

Harrison, Benett "La empresa que viene", 1997

Nicholas Negroponte, "Ser Digital", 1997

Reid Robert H.- "Architects of the Web. 1000 days that built the future of business". 1997

Schwartz, Evan: "Webconomics". 1997

Brooking, Annie "El capital intelectual. El principal activo de las empresas del tercer milenio", 1997

Stewart, Thomas A "La nueva riqueza de las organizaciones: el capital intelectual", 1998

B. Publicaciones electrónicas

B.1. Artículos periodísticos

Diario Clarín Digital y Suplemento de Informática de Clarín Digital

(www.clarin.com y www.clarin/suples/informatica.htm)

Seducir clientes por Internet, Alejandro Piscitelli, 03/11/1999

Balance del comercio digital argentino en 1999, Mónica García, 05/01/2000

Una sucursal en la web, Ricardo Braginski, 02/02/2000

Alternativas para construir comercios virtuales, 02/02/2000

De la web al salón de ventas, Roger Taylor, febrero de 2000

Internet: claves para comprar con seguridad, Marcelo Bellucci, 15/03/2000

¿Comercios a la calle o Internet? Pablo Kandel, 27/03/2000

Las empresas son la avanzada de Internet, Fast Company para Clarín, 06/04/2000

Siete claves para ganar en la web, Carlos Tomassino, 26/04/2000

Tácticas para debutar, The New York Times y Clarín, mayo de 2000.

Comercio y también servicio, Silvina Marino, 14/06/2000

Diario La Nación – Suplemento de informática

(www.lanacion.com.ar)

Una nueva modalidad de consumo: el fenómeno del comercio electrónico, 06/04/2000

Hacia dónde va la autopista de la información, 19/04/2000

Más perdedores que ganadores en la Web, 26/06/2000

B.2. Datos Estadísticos

www.datosenlaweb.com

www.dataquest.com

www.nazcasaatchi.com

www.idc.com

www.princecooke.com.ar

www.usersonline.com.ar

C. Opiniones importantes (en notas y artículos varios)

Cr. Jorge José Gil, integrante del CECYT de la F.A.C.P.C.E.

Lic. Diego Frediani, Director de Reingex Argentina

Carlos Tomassino, Presidente de la C.A.C.E.

TITULO: AGENTES FACILITADORAS PARA EL CAMBIO

AREA: I. POLITICA PROFESIONAL

TEMA: 1.2.2. ACTUACION PROFESIONAL DE LA MUJER EN EL SIGLO XXI

13er. CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS
ECONOMICAS

LUGAR Y FECHA: SAN CARLOS DE BARILOCHE, RIO NEGRO, 25 AL 28 DE
OCTUBRE DE 2000

NOMBRE Y APELLIDO: ISABEL ELENA BARROS

DOMICILIO: PUENTE DEL INCA 859, BARRIO PARQUE LATINO, CORDOBA

TELEFONO: 0351 4610700

TITULO: AGENTES FACILITADORAS PARA EL CAMBIO

AREA: I. POLITICA PROFESIONAL

TEMA: 1.2.2. ACTUACION PROFESIONAL DE LA MUJER EN EL SIGLO XXI

13er. CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS
ECONOMICAS

LUGAR Y FECHA: SAN CARLOS DE BARILOCHE, RIO NEGRO, 25 AL 28 DE
OCTUBRE DE 2000

INDICE

1. INTRODUCCION
2. ANTECEDENTES
3. DE LA TEORIA A LA PRACTICA
4. PROGRAMA DE ACCESO A LOS SISTEMAS DE CREDITO
5. DESARROLLO
6. RESUMEN
7. CONCLUSION
8. APENDICE
9. NOTAS BIBLIOGRAFICAS
10. BIBLIOGRAFIA

1. INTRODUCCION

En su concepción más amplia la pobreza se asocia a las carencias que sufren las personas para satisfacer sus necesidades humanas fundamentales.

Por otra parte, uno de los objetivos de las ciencias económicas es el de administrar recursos escasos para necesidades ilimitadas.

Entre ambos conceptos existe un largo y sinuoso camino que cada vez menos personas pueden transitar.

La economía mundial presenta actualmente una brecha cada vez mayor entre ricos y pobres, constituyendo uno de los principales factores del malestar social. Dentro de las carencias sufridas por los más pobres se encuentra la imposibilidad de acceder a los recursos que les permitirían abrirse camino para salir de la pobreza.

La experiencia enseña que las personas más pobres, especialmente las mujeres, son las más propensas a quedar al borde de cualquier programa de erradicación de la pobreza.

El acceso de la mujer a los servicios financieros suele ser aún más difícil como consecuencia de la discriminación por motivos de género, a pesar de que las mujeres han demostrado ser muy ahorrativas y unas empresarias de gran creatividad.

En todo el mundo la pobreza afecta principalmente a la mujer. El Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la mujer (UNIFEM) ha comprobado que las mujeres ganan tan sólo el 10% de los ingresos que se generan en el mundo y no llegan a poseer ni el 10% de los bienes que hay en el mundo. De los 1300 millones de personas que actualmente viven en condiciones de absoluta pobreza más de 900 millones son mujeres. Esto significa que centenares de millones de personas están privadas de la oportunidad de realizar su potencial humano, además de privar al mundo del aporte social y económico que esas personas podrían ofrecer.

América Latina se encuentra en un proceso de reconversión económica producto de ajustes estructurales que afectan profundamente a los sectores más desprotegidos. En Argentina la pérdida del empleo masculino originó un fuerte impacto en la sociedad, y, como consecuencia, las mujeres aumentaron los esfuerzos por conseguir los recursos necesarios para la subsistencia. Nuestra provincia, Córdoba, no escapa a la realidad del país y del mundo, acusando un aumento en la tasa de actividad económica por parte de las mujeres sin que ello se traduzca en un aumento de ingresos.

La flexibilidad en la remuneración al trabajo se muestra como un mecanismo importante para el ajuste, siendo los sectores más pobres y, dentro de ellos, las mujeres quienes se encuentran en inferioridad de condiciones para obtener salarios dignos y acceso a los recursos financieros.

“Programas orientados a mejorar la calidad de vida de la población no sólo deben dar tratamiento a las manifestaciones de la pobreza. El éxito de esos esfuerzos será parcial y poco duradero si no se actúa simultáneamente en los niveles determinantes, los que están en la base del desigual acceso de las personas a los recursos” (1)

Es necesario implementar un programa que dé respuesta a los siguientes interrogantes:

- ◆ ¿Por qué es tan difícil el acceso a las fuentes de financiamiento para acometer emprendimientos productivos por parte de las mujeres?
- ◆ ¿Por qué las mujeres no “capitalizamos” productivamente, mediante trabajo remunerado o como empresa lo que tradicionalmente hacemos?

Mediante metodologías que promuevan la responsabilidad, autoestima y la autonomía financiera y que demuestren la capacidad de organización de las mujeres para resolver sus propios problemas, es posible llevar a cabo políticas de acción para visibilizar el trabajo productivo que hasta ahora es invisible: el trabajo de las mujeres

2. ANTECEDENTES

Numerosos programas y planes de asistencia se han llevado a cabo dentro del marco de Naciones Unidas para la erradicación de la pobreza.

Si bien los programas de ingresos mínimos de supervivencia han contribuido a aliviar algunas formas de pobreza, no han servido para modificar las consecuencias sociales y psicológicas de la falta de medios y la dependencia, factores que hacen que la pobreza sea desmoralizante, independientemente del lugar donde se viva.

Esto implicó que las entidades donantes replanteen sus políticas y prácticas de asistencia, ya que se ha constatado que esos programas no han beneficiado al 20% de las personas más pobres del mundo.

Se está trabajando para canalizar los recursos a través de organizaciones no gubernamentales. A instancias de éstas se han comenzado a poner en marcha proyectos modelo para levantar las restricciones impuestas en materia de bienes e ingreso a pequeños empresarios con lo que se les permite participar en programas de microcrédito. Cada vez hay mayor conciencia de que las personas están preparadas y dispuestas a salir por sí mismas de la pobreza si se les da acceso a los insumos económicos básicos en un ambiente propicio.

“La iniciativa a favor de la microempresa seguirá prestando especial atención a los empresarios muy pobres, en particular a las mujeres, a quienes quizá sea más difícil ayudar directamente, pero que dependen de las microempresas para su supervivencia”

Carta de la Iniciativa a favor de la microempresa, aprobada por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), 22 de junio de 1994

“Comparto con ustedes un vivo entusiasmo por lo que podría representar este extraordinario instrumento (el microcrédito) en la estrategia futura de la erradicación de

la pobreza” J James Gustave Speth, Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2 de Octubre de 1995

En los mercados financieros tradicionales, no se tiene en cuenta a las personas pobres, por lo tanto las exigencias para un préstamo de \$10.000, \$100.000 o \$100 son las mismas. Esto impide que las personas pobres accedan al crédito barato, canalizado a través de las entidades oficiales. Por lo tanto recurren a “prestamistas” quienes les exigen intereses usurarios lo que los obliga a seguir sumidos en la pobreza y, quizás, más que antes de tomar el préstamo. Esto se agrava especialmente en el caso de la mujer, quien realiza con su trabajo un gran aporte a la economía pero que ve limitado totalmente su acceso a los recursos. Las mujeres y las microempresas siguen siendo invisibles en la economía, siendo que contribuyen en un muy alto porcentaje al producto bruto nacional y a la generación de empleo.

Las políticas de privatizaciones han llevado a una desocupación que empeora la situación de las personas de escasos recursos, especialmente de las mujeres. Esto es así porque son ellas quienes deciden procurar los medios económicos para el sustento del hogar y, al ver limitadas sus oportunidades de acceso, terminan trabajando en condiciones indignantes, producto de la discriminación y la exclusión de la política y de las vías oficiales para la obtención de créditos o emprendimientos productivos. Es lo que se ha dado en llamar “feminización de la pobreza”.

Numerosas experiencias mundiales avalan al concepto de que el esfuerzo humano colectivo puede dar resultados extraordinarios. Es hora de que la enorme energía que poseemos las mujeres la traduzcamos en una voluntad colectiva para la erradicación de la discriminación y la pobreza.

En la Cumbre de Naciones Unidas sobre el Microcrédito llevada a cabo en Washington D.C., del 2 al 4 de Febrero de 1997, los delegados se comprometieron a emprender una

campaña mundial polifacética. La Cumbre hace el llamamiento a todas las personas de buena voluntad para sumarse al esfuerzo de ampliar el alcance del crédito para el trabajo autónomo y otros servicios financieros y comerciales a fin de que lleguen a 100 millones de las familias más pobres del mundo, en especial a las mujeres de esas familias. Es intención de la Cumbre dar un paso decisivo en la liberación del potencial humano.

Dentro de los consejos de la Cumbre se encuentran:

- ◆ Recabar el apoyo de otras entidades en la campaña para cumplir el objetivo de la Cumbre
- ◆ Promover un programa de aprendizaje e intercambio de las mejores prácticas entre los miembros de los consejos
- ◆ Alentar la elaboración y el cumplimiento de los planes de acción institucionales.

La Cumbre se ha comprometido también a establecer instituciones sostenibles que ayuden a las mujeres muy pobres y sus familias a salir de la pobreza con dignidad.

Por otra parte recordemos algunos de los objetivos estratégicos de Beijing, dentro del apartado “A. La Mujer y la Pobreza”:

- ◆ Revisar y modificar, con la participación de las mujeres, las políticas macroeconómicas con el fin de promover una distribución más equitativa de los recursos: bienes, ingresos y servicios.
- ◆ Lograr el desarrollo sostenible, teniendo en cuenta que mujeres y varones deben participar plenamente y por igual en la formulación de las políticas y estrategias macroeconómicas y sociales.
- ◆ Hacer reformas legislativas y administrativas para eliminar los obstáculos que impiden el acceso de las mujeres a la tierra, la tecnología y el capital.

- ◆ Facilitar el acceso de las mujeres a los sistemas de ahorro y crédito, fortaleciendo los vínculos entre el sistema financiero y las organizaciones de éstas.

3. DE LA TEORIA A LA PRACTICA

En los umbrales del Siglo XXI asistimos a un repliegue por parte del Estado de las actividades sociales y de asistencia. Los servicios que presta no alcanzan a satisfacer las necesidades de la comunidad. Somos las mujeres quienes, ya sea por iniciativa propia o porque nadie lo hace, vamos tomando en nuestras manos todo el trabajo dirigido a la comunidad. Es cada vez más notoria la participación en centros vecinales, comedores escolares, comunidades pastorales religiosas, etc., realizando trabajo activo. Estas actividades no deberían ser tomadas “naturalmente ad-honorem” (o sea no remuneradas) ya que a niveles económicos aportan un importante valor agregado. Por lo tanto, si una actividad agrega valor se trata de una actividad productiva, según Adam Smith. De hecho, tales actividades eran remuneradas, hasta que el Estado dejó de prestarlas por recortes presupuestarios.

Coincidiendo con María Herminia Di Liscia (2), las mujeres nos encontramos así con la “triple jornada laboral”. La siguiente enumeración no indica prioridad:

Primera jornada: Laboral de mercado remunerada. Segunda jornada: Laboral doméstica no remunerada. Tercera jornada: Laboral comunitaria no remunerada.

Aunque aún no se han satisfecho las necesidades de género práctico: las que derivan de la división sexual del trabajo, no debemos demorar la satisfacción de las necesidades de género estratégicas: situación de discriminación y subordinación. (2)

A su vez, sólo formando grupos de mujeres es posible llevar a cabo acciones tendientes a paliar la situación de desigualdad, ya que cuanto mayor sea el colectivo de personas afectadas por una medida injusta, mayor será la fuerza para revertirla.

Pero de nada sirve crear organizaciones de mujeres dirigidas a satisfacer la necesidad estratégica de eliminar situaciones de discriminación de carácter económico si no insertamos en ellas la perspectiva de género y sólo creamos organizaciones bajo modelos masculinos. Para poder lograr un plan dedicado a este objetivo, es necesario potenciar la capacidad de liderazgo y formar grupos en nuestros términos para lograr acceso a los niveles de decisión. Sin representación en dichos niveles toda organización carecerá de posibilidades ciertas de implementación.

Como se planteó en la introducción, cada vez más asistimos a un mundo globalizado donde la realidad demuestra que hay leyes en lo económico-financiero que operan con más firmeza que los ordenamientos legales formales de un país.

“El poder que condiciona lo político y lo social es el poder económico”(3)

Para revertir estas situaciones es necesario contar con grupos de mujeres capacitadas en economía para llegar a otras mujeres que desempeñan labores de doble y triple jornada casi sin ingreso monetario y de esta manera, impulsar las actividades que orienten a las mujeres a obtener acceso al crédito y, de esta manera, al autoempleo o la microempresa.

Cada Consejo y/o Colegio Profesional de Ciencias Económicas, al nuclear especialistas en materia económica, puede funcionar como entidad intermediaria para la microempresa.

Existen las Instituciones con capacidad de ofrecer crédito, y las personas que lo necesitan, pero no siempre se cuenta con la información adecuada, la capacidad para llegar al crédito y la autoestima necesaria para acometer el emprendimiento.

A fin de movilizar la financiación nos encontramos ante la necesidad de “agentes intermediarios” para la concreción del plan. Dentro de cada Consejo y/o Colegio

Profesional se pueden organizar cursos de capacitación y prestar servicios técnicos basados en las agentes.

Considero muy importante implementar el plan desde una Institución organizada como la nuestra pues “sólo a través de las organizaciones ejercen los individuos un poder sobre otros individuos, de ahí que el poder económico se concrete en las organizaciones” (4)

Para poder elaborar el plan de capacitación es necesario un programa de actividades.

4. PROGRAMA DE ACCESO A LOS SISTEMAS DE CREDITO

El programa contempla dos instancias:

1. Formación de Mujeres Profesionales con perspectiva de género que instrumenten programas de acceso a los sistemas de crédito
2. Formación por parte de Mujeres Profesionales a mujeres en general para el acceso a los sistemas de crédito

4.1. Primera Instancia

Objetivo:

FORMACION DE FORMADORAS CON PERSPECTIVA DE GENERO QUE INSTRUMENTEN PROGRAMAS DE ACCESO A LOS SISTEMAS DE CREDITO

En un programa de capacitación podemos distinguir características personales tales como conocimientos, habilidades y actitudes.

El conocimiento específico en la materia contable-financiera ya ha sido adquirido, pues está destinado a Profesionales en Ciencias Económicas. Por lo tanto nos centraremos en otras áreas que le permitan a la Profesional desarrollar ciertas habilidades y actitudes necesarias para continuar con la segunda etapa del programa.

A través del conocimiento y la experiencia profesional, hay quienes ejercen habilidades que permiten la comunicación fluida y el trabajo en equipo. Para lograr que esta habilidad sea compartida por el conjunto de mujeres profesionales se propiciarán espacios en los que se difundan técnicas de comunicación y trabajo en equipo.

En cuanto a las actitudes, se profundizará en la sensibilización de género:

- Se deberán construir *procesos reflexivos*, donde se incorporen análisis de la relación de la estructura social con género, género con clase, donde se pueda comprender que existe una intencionalidad que refuerza el sometimiento y la subordinación.
- Se trabajará con información de *investigaciones* cuali y cuantitativas que permitan conocer el impacto que generan las nuevas *situaciones de doble y triple jornada* en las mujeres

Para el desempeño de formadora con perspectiva de género se deberán tener en cuenta los diferentes roles que desarrollará la profesional:

- a) Educadora: generando programas de capacitación
- b) Representante de una Institución: desempeñándose dentro de su Consejo o Colegio.
- c) Facilitadora y orientadora de procesos: separando o integrando los grupos afines
- d) Mediadora: conciliando los diferentes intereses dentro de los grupos de mujeres
- e) Controladora de la cartera: analizando las variables económicas y su comportamiento
- f) Agente de cambio: tomando posición
- g) Tomadora de decisiones: evaluando los procesos
- h) Aprendiz: tomando conocimiento del medio social y económico a contactar
- i) Líder: aunando esfuerzos y criterios
- j) Promotora: incorporando fuerza laboral a la economía

Los ítems identificados como e), g) y j) trabajarán con los objetivos específicos de la materia económica. En cada uno de los restantes se incorporarán, además de las técnicas enunciadas de comunicación y trabajo en equipo, nociones de pedagogía y los siguientes temas inherentes a las mujeres(5):

Invisibilidad: pese al enorme peso en el entramado social, carecemos de presencia en los puestos de poder y decisión.

Discriminación: diferentes oportunidades tanto en el mercado del trabajo como en el poder

Techo invisible: tanto por parte del interés masculino como por parte de las mismas mujeres

Capacidad no es sinónimo de posibilidad

Formación profesional no indica situación profesional

Ciencia actual: paradigmas androcéntricos

División sexual del trabajo

No representatividad ni poder del género

La presencia de mujeres no significa cambio cualitativo

Necesidad de construir una red de relaciones

Propiciar un cambio de mentalidad

Superación del discurso público-privado: Intervención en la definición de indicadores económicos tradicionales.

Conseguir la representación y la no exclusión mediante la organización

Incrementar y potenciar la presencia de mujeres en la toma de decisiones

Pensar en nuevas formas de organización

Necesidad de generar recursos propios y no sólo de las instituciones

Valorar el esfuerzo de la Institución y aprovechar su transversalidad.

Objetivos Específicos:

- **4.1.a)** Formar mujeres profesionales en ciencias económicas, desde lo social, con perspectiva de género.
- **4.1.b)** Desarrollar programas de apoyo dirigidos a grupos de mujeres para el auto-empleo.
- **4.1.c)** Preparar manuales de capacitación sobre los sistemas administrativos, financieros y operacionales de los programas de acceso a los sistemas de crédito.
- **4.1.d)** Lograr que los bancos y las instituciones financieras comerciales colaboren con las agentes a fin de determinar las mejores prácticas de la industria del crédito, incluida la presentación de informes financieros, la gestión del riesgo, la contabilidad y la comercialización de los programas de crédito en los mercados financieros

4.2. Segunda Instancia:

Objetivo:

FORMACION POR PARTE DE MUJERES PROFESIONALES A MUJERES EN GENERAL PARA EL ACCESO A LOS SISTEMAS DE CREDITO

Una vez concluida la Primera Instancia, se perfeccionará la elaboración de programas de capacitación para que las mujeres en general puedan obtener acceso al crédito. “Diversificar las fuentes de poder económico y hacerlas accesibles a todos y todas garantizaría una mayor igualdad de oportunidades de las mujeres ante el poder económico.”(6)

Los programas de capacitación deben contemplar:

- La promoción de la mujer en su incorporación a la producción, reconociendo sus especificidades como género
- La revalorización del trabajo de la mujer en la producción promoviendo la transformación de su rol personal, familiar, comunitario y social

- Brindar apoyo a grupos de mujeres que autogestionariamente se organizan para producir y generar sus propios ingresos mediante la toma del crédito y aporte del trabajo organizado.
- Tender a promover la responsabilidad, la autoestima y la autonomía financiera de las mujeres para ayudar a crear sus propios empleos.
- Formar grupos de trabajo donde se forje la solidaridad.
- Generar aptitudes de liderazgo entre los miembros, lo que trae como consecuencia la posibilidad de organizarse para diversos fines, ya sea económicos o sociales, pero con diferente perspectiva. Entre las mujeres, quienes no han tenido oportunidad de desempeñar una función participativa, estos grupos de trabajo afianzan su autoestima y desarrollan cualidades ocultas de liderazgo, emprendimiento y creatividad.
- Fomentar en los grupos de trabajo la conciencia de la importancia de utilizar y respetar los contratos legales y los métodos que obligan a los bancos y a las instituciones comunitarias ante la ley.
- De la misma manera, concientizar de los derechos como emprendedoras.

Objetivos Específicos:

4.2.a) Impulsar actividades emprendedoras mediante el asesoramiento, la asistencia técnica y la simplificación de trámites para la constitución de nuevas empresas.

4.2.b) Crear redes de acceso a la información económica, la experiencia y el asesoramiento para microempresarias.

4.2.c) Informar a las mujeres sobre el potencial del crédito como herramienta de lucha contra la pobreza y la desigualdad.

4.2.d) Evaluar la viabilidad de una idea empresarial en diferentes aspectos tales como:

- La idea y quien o quienes la llevarán a cabo
- El mercado

- Análisis económico-financiero
- Análisis socio-cultural

5. DESARROLLO

Para la primera instancia se prevé la realización de 8 (ocho) encuentros como mínimo, durante un máximo de 2 (dos) meses en que se trabajará mediante la modalidad “Taller” de acuerdo con los siguientes ejes temáticos:

1. Género desde el Ejercicio Profesional
- II. Condicionantes Culturales en la Participación Institucional de la Mujer
- III. Comunicación Eficiente
- IV. Trabajo en Equipo Productivo
- V. Evaluación de Proyectos
- VI. Organizaciones y Redes
- VII. Estructura Financiera
- VIII. Negociación, Mediación, Liderazgo

En los encuentros se elaborará el material indicado en **4.1.b) y 4.1.c)**

En la segunda instancia es imposible determinar exactamente la frecuencia y cantidad de los encuentros ya que dependerá de los grupos de mujeres de cada lugar.

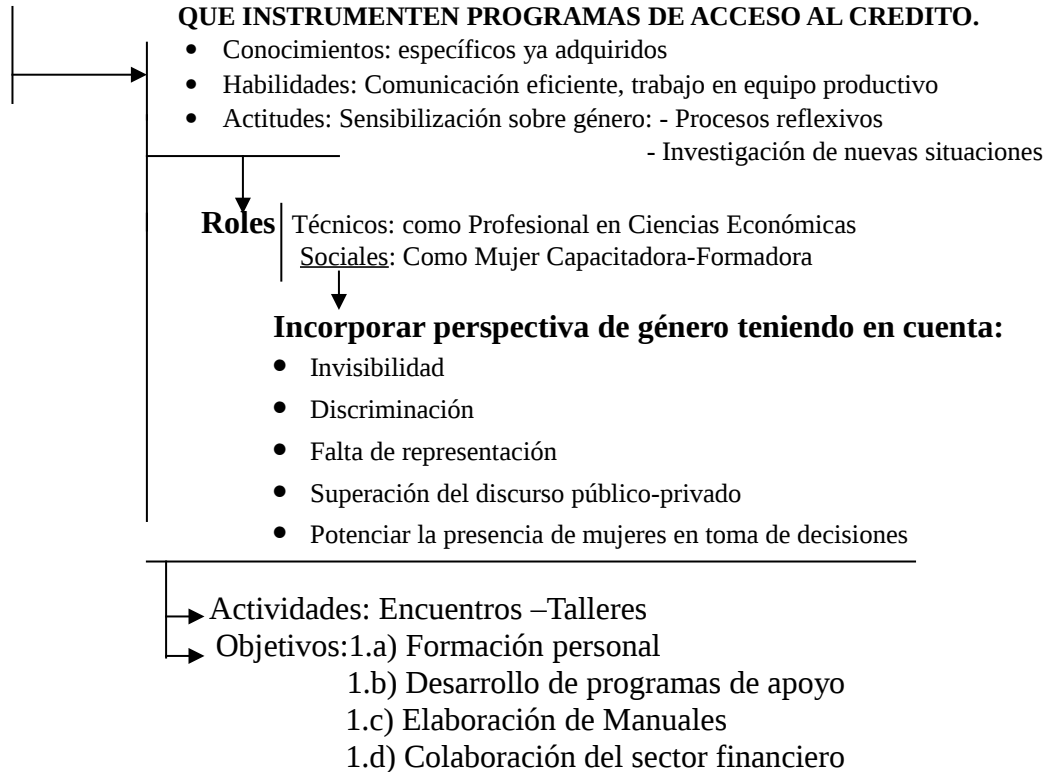
En dichos cursos de capacitación se contemplarán los siguientes niveles de acuerdo con el colectivo de mujeres:

1. Orientación
2. Perfeccionamiento
3. Avanzados
4. Especializados
5. Información sobre el mercado y vínculos comerciales
6. Tecnología y métodos para mejorar la productividad

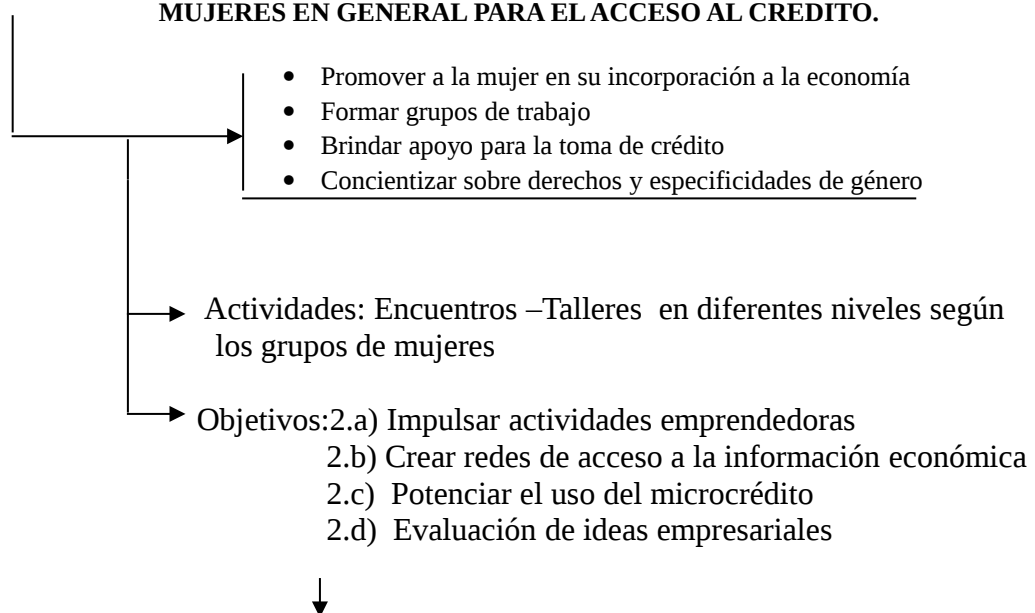
7. Conocimientos, relaciones y capacidad de negociación para obtener equipos y suministros
8. Conocimientos de gestión adecuados para empresas individuales y colectivas.

6. RESUMEN

1ra. INSTANCIA: FORMACION DE FORMADORAS CON PERSPECTIVA DE GENERO QUE INSTRUMENTEN PROGRAMAS DE ACCESO AL CREDITO.



2da. INSTANCIA: FORMACION POR PARTE DE MUJERES PROFESIONALES A MUJERES EN GENERAL PARA EL ACCESO AL CREDITO.



7. CONCLUSION

Asistimos a un cambio profundo que afecta a la sociedad en su conjunto. Los cambios sociales están ligados a cambios económicos. Nosotras, Profesionales en Ciencias Económicas tenemos la oportunidad de ser agentes facilitadoras para ese cambio. La forma de ser protagonistas activas es participando y liderando los movimientos tendientes al crecimiento personal, social y económico. Este programa quiere aportar un grano de arena para mejorar la calidad de vida de las mujeres de cada comunidad potenciando sus capacidades y mostrando caminos alternativos para superar las dificultades que aquejan a la mayoría de las personas: desempleo y pobreza.

8. APENDICE

Expresiones vertidas en la Cumbre sobre el Microcrédito:

“El microcrédito es un mecanismo fundamental de lucha contra la pobreza y una buena inversión en capital humano. Cuando los más pobres, especialmente las mujeres, reciben crédito se convierten en agentes económicos con poder: poder de mejorar no sólo sus propias vidas sino, en un círculo más amplio, las vidas de sus familias, sus comunidades, sus naciones y la comunidad de naciones” Mensaje dirigido por el Secretario General de las Naciones Unidas.

“ Vamos a consagrar nuestra energía a tal empresa porque reconocemos que los programas de microcrédito son una estrategia clave para lograr muchos de los objetivos, incluida la erradicación de la pobreza y el poder para la mujer, que se fijaron en las principales conferencias mundiales celebradas en este decenio, incluida la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en Copenhague y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer que se celebró en Beijing” Sra. Sheikh Hasina, Primera

Ministra de Bangladesh, Copresidenta del Consejo, Cumbre sobre Microcrédito, 4 de Febrero de 1997

Banco Mundial de la Mujer

El Banco Mundial de la Mujer es la única entidad crediticia argentina afiliada al “Women’s World Banking” (WWB). Nació en 1992 en Córdoba, y desde 1995 financia proyectos para promover la plena incorporación de la mujer de escasos ingresos en la economía. Su Presidenta, Silvia Nicolea, afirmaba en 1998: “La mujer es un verdadero agente de cambio. Apostamos a fomentar el autoempleo como estrategia y a mejorar la calidad de vida de la gente” El 25 de junio de 2000, en un artículo publicado en el diario “La Voz del Interior” expresa: “ Una de las principales dificultades que enfrentan los microempresarios es la del acceso al crédito” y más adelante “ Resulta imprescindible la coordinación de las acciones entre todos los actores involucrados en proveer servicios al sector (microempresas), mancomunando esfuerzos y recursos”

En el mismo diario se afirma que “Cuatro de cada 10 microemprendimientos y actividades cuentapropistas están comandadas por mujeres, un dato de significación en un país con una cultura de trabajo aún muy dominada por el temple varonil”

9. NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) Bravo, R. “Pobreza por razones de género. Precisando conceptos” En: Arriagada, Irma y Torres, Carmen (ed) Género y Pobreza: Nuevas Dimensiones. Isis Internacional, Ediciones de las Mujeres Nro. 26. Santiago, Chile.
- (2) Di Liscia, M. H. “Mujeres pobres frente al Estado Postsocial” En: Fermentum, Revista Venezolana de Sociología y Antropología. ULA, Mérida. Venezuela.
- (3) Grecchi, A. “Mujeres y Poder Económico” En: Mujeres y Poder, Instituto Universitario de Estudios de la Mujer, Universidad Autónoma de Madrid. España
- (4) Duran, M.A. “El Poder Económico (Algunas reflexiones sobre la investigación del poder y el poder de la investigación)” En Mujeres y Poder, Instituto Universitario de Estudios de la Mujer, Universidad Autónoma de Madrid, España.
- (5) He seguido las respuestas a las preguntas planteadas en el Tercer Seminario Internacional “Mujeres y Poder”, Madrid, España. 27-28-29 Octubre 1993.
- (6) AYALA, I. : Contribución a la mesa “Mujer y Poder Económico”, En Mujeres y Poder, Instituto Universitario de Estudios de la Mujer, Universidad Autónoma de Madrid, España.

10. BIBLIOGRAFIA:

Alfón, M. G., Bozzachi, L.: “Algunas consideraciones sobre los nuevos roles genéricos relacionados con la pauperización de la clase media en la Argentina de los años noventa”. En Relaciones de Género y Exclusión en la Argentina de los 90, ¿El orden del desorden y el desorden del orden? Asociación de Especialistas Universitarias en Estudios de la Mujer, Buenos Aires, Argentina, Editorial Espacio.

Ayala, I.: Contribución a la mesa “Mujer y Poder Económico”, En Mujeres y Poder, Instituto Universitario de Estudios de la Mujer, Universidad Autónoma de Madrid, España.

Buitrago, C. J.: “Manual Operativo del Asesor de programas de crédito a la micro y pequeña empresa”, Centro Acción Microempresarial, Colombia, Soluciones Editoriales Córdoba, C.: “La “Nueva Cuestión Social” ¿Cuestión de género?”. En: Relaciones de Género y Exclusión en la Argentina de los 90, op. cit. ut supra

Durán, M.A.: “El Poder Económico (Algunas reflexiones sobre la investigación del poder y el poder de la investigación)” En Mujeres y Poder, Instituto Universitario de Estudios de la Mujer, Universidad Autónoma de Madrid, España.

Genolet, A.: “Interrogantes sobre las mujeres de clase media” en Relaciones de Género y Exclusión en la Argentina de los 90, op. cit. ut supra

Grecchi, A.: “Mujeres y Poder Económico” En: Mujeres y Poder, Instituto Universitario de Estudios de la Mujer, Universidad Autónoma de Madrid. España

Naciones Unidas, 1997: Declaración y Plan de Acción de la Cumbre sobre el Microcrédito, Washington, D.C., 2 al 4 de Febrero.

Sampedro G., M.: “Una política social dirigida a la mujer” en El Espacio Posible, Mujeres en el Poder Local, Ediciones de las Mujeres Nro. 19. Isis Internacional, Santiago, Chile. Diciembre, pags. 97-106.

Santu, R., Di Virgilio, M. M., Ojeda, G., compiladoras,: “Mujer, trabajo y pobreza en la Argentina” Editorial de la Universidad Nacional de La Plata. Argentina.

Vaz Pinto, M. L.: “La Mujer y el poder económico” En: Mujeres y Poder, Instituto Universitario de Estudios de la Mujer, Universidad Autónoma de Madrid. España

EL LEASING

AREA 5 ADMINISTRATION

TEMA 5-2 Herramientas y conceptos financieros para evaluar la gestión.

13° CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS
ECONOMICAS

BARILOCHE – RIO NEGRO – ARGENTINA

25, 26, 27 y 28 de octubre del 2000.

MARIA DEL CARMEN MASSA

MARIA INES GODOY

LAMADRID 2107 – SAN MIGUEL DE TUCUMAN – 4000

TELEFONO 0381 – 156420858 O Tel. Fax 0381-4219046.

CONGRESO 350 – FAMAILLA

TEL 03863- 461261

TEL/FAX 0381 - 4214311

EL LEASING

AREA 5 ADMINISTRACION

TEMA 52 HERRAMIENTAS Y CONCEPTOS FINANCIEROS PARA
EVALUAR LA GESTIÓN.

13° CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS
ECONOMICAS.

BARILOCHE – RIO NEGRO – ARGENTINA.

25, 26, 27 y 28 de octubre del 2000.

ÍNDICE O SUMARIO.

Concepto y Tipos de Leasing	4
La necesidad económica del arrendamiento.....	5
Definición y etimología.....	7
Tipos de Leasing.....	7
Noción y función económica del credito.....	13
Que es una operación de financiación.....	15
El leasing como operación crediticia de financiación	17
Estudio comparativo con otras formas de disposición de bienes	20
Los aspectos tributarios en las diversas operaciones de leasing.....	25
Aspectos fiscales.....	27
Resumen.....	34
Conclusiones.....	36

CONCEPTO Y TIPOS DE LEASING

La necesidad económica del arrendamiento – Definición y Etimología – Tipos de Leasing – El Leasing como operación crediticia de financiación – Estudio comparativo con otras formas de disposición de bienes – Condiciones empresariales que facilitan Leasing como método de financiación.

La disociación propiedad - uso se conoce desde la antigüedad al preverse la posibilidad del uso de bienes sin poseer la propiedad de los mismos. Este hecho fue arbitrado por el Derecho Romano con la denominación locataria, la cual resume las bases del alquiler actual: el arrendatario tiene a su disposición un bien para utilizarlo con el compromiso de devolverlo a la expiración de un tiempo acordado.

El desarrollo industrial y tecnológico no ha hecho más que acrecentar la necesidad de separación entre propiedad y uso con un fin económico según la agudización de tres factores de la actividad económica:

- a) El alto precio de los bienes, en especial de bienes de equipo.
- b) La carencia de recursos para la adquisición de dichos bienes.
- c) La conveniencia de renovar los equipos de acuerdo al cambio tecnológico.

Puede afirmarse que tanto la aparición del leasing como su rápido desarrollo ulterior- han estado estrechamente ligados a la acción conjunta de los factores antes mencionados.

La complejidad de la operación de leasing dificulta la elaboración de una definición que cubra todos los aspectos de esta técnica. Sin embargo, la adopción de los criterios básicos que se pretenden utilizar en el tratamiento del tema, en este caso la doble vertiente jurídico-financiera del leasing permiten al menos, una aproximación hacia alguna definición que contemple estas nociones.

Hemos preferido la propuesta de carácter descriptivo que considera al leasing como «una financiación destinada a ofrecer a los industriales y a los comerciantes un medio flexible y nuevo de disponer de un bien de equipo alquilándolo en vez de comprarlo. Esta operación es realizada por sociedades especializadas que compran el material siguiendo las instrucciones del futuro usuario, alquilándoselo durante un plazo convenido y mediando la percepción de un canon fijado en el contrato y que debe reservar al arrendatario una opción de compra sobre el material al término del período inicial».

El rasgo financiero del leasing se desprende claramente de la «vocación financiera» de la sociedad de leasing en el sentido de que ésta no

posee él «dominio técnico» del material del cual es propietaria. Sólo actúa de agente intermediario e impulsor de un proceso de reequipamiento para el usuario-arrendatario. Es éste quien asume todos los riesgos derivados de la Relación plasmada en el contrato: mantenimiento, seguros, buen uso, incumplimiento de cláusulas del contrato, etc. Circunstancia que diferencia de forma nítida la operación de leasing de la de renting o alquiler simple en la que la empresa arrendadora posee un parque de bienes ya adquiridos y que administra con el objeto de efectuar operaciones de alquiler puro. Los contratos de esta índole hacen que el arrendador soporte una serie de riesgos que la sociedad de leasing no asume dado que el usuario-arrendatario ha recurrido a ella para reequiparse utilizando el leasing como un medio indirecto a tal fin.

Es importante destacar, en orden a completar el alcance de la definición descriptiva citada más arriba, el papel del fabricante o suministrador del bien en el proceso de interacción de los sujetos que intervienen en la operación de leasing. No debe olvidarse que es él fabricante o proveedor quien, con frecuencia, inicia o impulsa la toma de contacto entre la sociedad de leasing y el potencial usuario. Sí bien no interviene en la formulación del contrato de arrendamiento entre estas dos partes, claramente mantiene una estrecha relación con el usuario, no sólo durante el proceso de implementación y desarrollo de la operación, sino también después de la compra en el caso de que aquél haga uso de esta

opción.

TERMINOLOGÍA

El término LEASING proviene del verbo del idioma inglés «to lease» que significa arrendar o dejar en arriendo. En Inglaterra, antiguamente, el contrato de «lease» se aplicaba únicamente al arrendamiento de tierras. A partir de esta consideración inicial, la noción «dejar en arriendo», corporizada en dicho contrato, se extendió a los bienes inmuebles construidos en los mismos terrenos para luego aplicarse también sobre bienes muebles tales como materiales industriales, calderas, etc.

Ahora bien, la operación de leasing tal y como se la conoce actualmente posee un alcance más amplio y complejo que la mera etimología de su denominación. Han habido diferentes intentos de nominarla a partir del vocablo inglés; sin embargo, el hecho de que en Francia se la denomine «crédit-bail», en Bélgica «location-financement» o en España «arrendamiento financiero», no ha impedido que la forma inglesa se haya internacionalizado, siendo la más conocida y ampliamente utilizada.

Las dos grandes clases de leasing «strictu sensu» son el *Leasing operativo* y

el *leasing financiero*, distinción que se basa principalmente en las características del arrendador.

A continuación describiremos y contrastaremos los aspectos más importantes de estas dos fórmulas básicas de leasing.

- Leasing operativo y Leasing financiero

El leasing operativo es el efectuado por fabricantes, distribuidores o importadores, quienes de este modo ofrecen una alternativa de financiación al cliente mediante un contrato de arriendo con opción de compra como medio de promoción de sus ventas. Los sujetos intervinientes en la operación son, por tanto, dos personas: el usuario (arrendatario) y el proveedor (arrendador). Los bienes objeto de leasing operativo son, por lo general, máquinas electrónicas, máquinas herramientas, bienes de equipo pesados, autobuses, automóviles, etc.

El leasing financiero es el practicado por sociedades creadas a tal fin; esto es, entidades que compran bienes seleccionados por los propios usuarios potenciales para luego arrendárselos con opción de compra y cuya finalidad no es la promoción de ventas sino la obtención de un beneficio como resultado de la prestación de un servicio financiero. La sociedad de leasing, por lo tanto, juega un papel de intermediario financiero entre el potencial usuario y el suministrador de bienes, facilitando los medios necesarios para financiar la adquisición del material.

Desde un punto de vista comparativo, la diferencia esencial entre una y

otra fórmula es, por tanto, la *inexistencia de un intermediario financiero* en el leasing operativo ya que en éste es el propio proveedor el que cumple esta función de forma directa.

Por otro lado, el contrato de leasing financiero es *irrevocable* para el período inicial de arrendamiento, mientras que el contrato de leasing operativo puede ser rescindido antes de finalizar el plazo inicialmente acordado.

La consideración de los riesgos para el proveedor o para la sociedad de leasing también presenta ciertas diferencias según se trate de una operación operativa o financiera respectivamente. En el leasing financiero, la solvencia económica del futuro usuario-arrendatario es el elemento clave en la evaluación de riesgos, mientras que en el operativo, este análisis se basa en la vida útil del bien a arrendar. La sociedad de leasing, al término del período irrevocable, recupera el valor total de su inversión más un beneficio por la prestación del servicio financiero; en el leasing operativo, el proveedor-arrendador obtendrá un beneficio en función de las posibilidades de realquiler del material que se presenten y que, como señalábamos, dependen de la duración económica del bien.

Los plazos de los contratos de leasing financiero oscilan, por lo general, entre dos y cinco años para bienes mobiliarios mientras que los de leasing operativo difícilmente superan los tres años.

El leasing operativo es mayormente utilizado por las empresas

multinacionales sobre un tipo de bienes estandarizado cuya propensión a la obsolescencia tecnológica es más alta.

En este sentido, esta fórmula «debe contemplarse, más bien, como un medio de promoción de ventas para determinadas empresas y productos».

El leasing financiero, técnica sobre la que orientamos este estudio, constituye, por el contrario, una fórmula de financiación de medio o largo plazo llevada a cabo por una entidad de evidente carácter financiero como la sociedad de leasing.

Tipología extendida según ciertos aspectos de la operación

A partir de la consideración de los tipos básicos de leasing, la clasificación del mismo puede ser ampliada según a distintos aspectos de la propia operación tales como: los bienes objeto de leasing, el procedimiento de la operación, la duración, la cuantía y las cláusulas especiales. El siguiente detalle muestra las clases de leasing acorde con este criterio de clasificación:

- Según los bienes objeto de leasing:
 - Mobiliario: leasing sobre bienes de equipo, vehículos o bienes de consumo.

Inmobiliario: leasing sobre bienes inmuebles.

Concepto y tipos de Leasing

- Según el procedimiento:

Directo: el arrendatario recurre directamente a la sociedad de leasing para obtener la financiación del bien.

- Indirecto: el proveedor o suministrador del bien promueve la intermediación de la sociedad de leasing para financiar sus ventas.

- Según la duración:

Leasing de corto, medio y largo plazo.

- Según la cuantía de la operación:

- Pequeño.
- Medio.
- Gran leasing.

Las operaciones de leasing en cuanto a su volumen oscilan entre operaciones sobre bienes de consumo a equipamientos industriales complejos.

- Según las cláusulas especiales del contrato:

- Con o sin interés.
- Múltiple o individual.
- Con o sin servicio de asistencia.
- Con o sin seguro a cargo del usuario.
- Con o sin derecho de renovación.

Él «lease back» o «leasing de retro» es una fórmula de leasing en la cual él *futuro arrendatario*, un empresario o usuario, se desprende de un bien de su propiedad vendiéndolo a una sociedad de leasing que a su vez se lo arrienda en régimen de leasing propiamente dicho. La ventaja financiera que se obtiene con esta operación es la conversión del inmovilizado en recursos disponibles, mediante la reducción del primero a cambio de aumento de los segundos.

- Leveraged Leasing o Leasing apalancado

Esta fórmula es muy utilizada en EE.UU. y su peculiaridad reside en que intervienen tres partes como mínimo en la formalización de la operación: la sociedad de EL LEASING leasing, -él usuario-arrendatario y un financiador o, en algunos casos más de uno. La sociedad arrendadora aporta entre un 20 % y un 40 % de los fondos necesarios para la operación, obteniendo todas las ventajas fiscales y de otra índole. El financiador, con frecuencia un banco o compañía de seguros, aportan el resto de los fondos sin garantía de la entidad arrendadora, teniendo, como contrapartida, derecho preferente sobre los pagos o sobre el bien en arriendo en caso de situaciones conflictivas. La entidad de leasing, asumiendo dicho riesgo, obtiene amplias ventajas fiscales, repercutiendo ese beneficio en la prestación del servicio al arrendatario.

Noción y función económica del crédito

El leasing en tanto y en cuanto operación de financiación constituye una forma de crédito. A partir de la consideración del concepto de crédito desde un punto de vista genérico y de su función económica y, teniendo en cuenta la importancia del mismo para el desenvolvimiento de las relaciones económicas, de la producción y de las actividades mercantiles, podremos visualizar con mayor nitidez qué es y cómo funciona el arrendamiento financiero como operación financiera.

El crédito configura una relación negociador por la cual una de las partes se constituye en acreedor de unos fondos monetarios que deberán ser devueltos, sobre la base de una obligación de pago diferida, por la otra parte, es decir, el deudor. En consecuencia, el receptor de dichos recursos deberá destinar, como resultado de la relación así establecida, las correspondientes cantidades dinerarias como contrapartida de los recursos recibidos. La generación de estos recursos estará, casi íntegramente, en función de la propia actividad económica o empresarial del deudor. Este hecho comporta la idea de incertidumbre o riesgo asociada a cualquier operación de crédito dado que la conformación y buen término de la misma estarán basados en la capacidad de pago del deudor.

Existen diferentes clases de crédito, diferenciadas en función del

destino de los recursos movilizados tales como los créditos de consumo y los créditos de inversión o productivos, o lo que es lo mismo créditos de explotación y equipamiento. Sin embargo, si tomamos como punto de referencia la posición, en el marco de las relaciones económicas, del concedente de crédito distinguiremos dos tipos de operaciones: los denominados *créditos operativos* y *créditos financieros*. Los primeros son operaciones de carácter subsidiario a una relación o negocio principal. Por ejemplo, las operaciones de ventas a plazos mediante las cuales los fabricantes, distribuidores o proveedores tienen a disposición un instrumento operativo de financiación de sus ventas. En cuanto a los créditos financieros, son operaciones crediticias en sí mismas que conforman la práctica habitual de un sector de actividad cuya finalidad específica es la concesión de recursos dinerarios con destino a la actividad económica. Dentro de estas operaciones se engloban las operaciones tradicionales de crédito practicadas por la banca, entre las cuales el préstamo de dinero es el ejemplo más representativo, y, con un carácter más reciente, las practicadas por las denominadas Sociedades de Crédito.

La función económica del crédito, teniendo en cuenta un sistema económico y financiero desarrollado, deben ser contemplados como un servicio dentro del complejo de las relaciones económicas que se derivan del proceso productivo, del consumo y del comercio. En un marco de escasez de recursos para el desenvolvimiento de la actividad económica sea

presente o futura, el crédito es un instrumento que permite paliar dicha

carencia a través de la introducción de los activos monetarios necesarios en el circuito económico, transformándose, de este modo, en un factor relevante para el funcionamiento y desarrollo del proceso económico.

¿Qué es una operación de financiación?

Las instituciones de crédito, en razón de la finalidad económica del crédito antes señalada, realizan, por tanto, una actividad *mediadora* entre quienes poseen bienes y quienes desean adquirirlos facilitando los recursos monetarios que posibiliten el intercambio. La actividad empresarial de esta institución -agentes de crédito debe ubicarse, desde el punto de vista mercantil, en el marco del mercado de capitales. En otras palabras, el objeto de su actividad es la concesión de fondos dinerarios cuya contrapartida son precisamente recursos de la misma naturaleza.

El desarrollo económico y la creciente complejidad de la actividad económica han determinado un proceso de especialización del crédito sustentado en el carácter mediador de las instituciones financieras en el sistema económico y, subsecuentemente, una diversificación de la oferta de crédito para acometer una demanda de financiación compleja y diferenciada. En este contexto, los agentes de crédito buscaron nuevas fórmulas de financiación que se adecuaran a las nuevas exigencias del sistema económico. De este modo, comienzan a aparecer operaciones de crédito que van más allá de la mera concesión de fondos monetarios para

cubrir problemas de liquidez o de pagos. Las nuevas fórmulas así

concebidas comportan en la concesión de los recursos un condicionante: El destino de los mismos deberá tener una aplicación determinada y es específica. En la medida que tal criterio es adoptado por las entidades de crédito, la relación negocial tradicional de crédito incorpora la figura del receptor último del dinero -aunque no como sujeto jurídico de la misma- con lo que la función mediadora de las instituciones crediticias toma un nuevo cariz: por un lado, un sujeto que necesita recursos monetarios para adquirir un activo a un tercero; en segundo lugar, la propia entidad de crédito proveedora de dichos recursos y, por último, el fabricante, proveedor o suministrador del bien que recibirá de la segunda los medios dinerarios en cuestión una vez que haya puesto a disposición del primero el referido bien, el cual ha sido objeto de la operación de crédito.

Las operaciones crediticias que se desprenden de esta configuración genérica se denominan *operaciones crediticias de financiación*, las cuales son práctica habitual de un sector específico de actividad del sistema financiero. Mediante estas operaciones, un potencial adquirente o usuario de un bien puede obtener anticipadamente los recursos para la compra o utilización del mismo. Se diferencian de las operaciones crediticias bancarias tradicionales en los siguientes aspectos:

La aplicación o destino de los fondos recibidos está predeterminada (ej., adquisición de un bien) por común acuerdo de las partes

intervinientes, mientras que el crédito bancario tradicional no condiciona

la concesión del mismo en función de una aplicación determinada.

- El deudor o acreditado no recibe los fondos de forma directa de la entidad de crédito, como ocurre con formas tradicionales de financiación (préstamos, descuentos, etc.), éstos son percibidos por un tercero, es decir, el fabricante, proveedor o suministrador del bien objeto de financiación.

- La función mediadora *tradicional* de las entidades de crédito (ej., bancos) consiste en facilitar dinero entre quienes lo poseen y quienes no lo poseen que, de este modo, pueden satisfacer sus necesidades económicas; en las llamadas operaciones de financiación, esta función se manifiesta al conectar a quienes no poseen los recursos para atender determinadas necesidades económicas con aquellos que poseen los bienes imprescindibles para satisfacer dichas necesidades. Es sobre este último concepto de operación crediticia, en tanto operación de financiación, como consideraremos al leasing o arrendamiento financiero.

- Clasificación de las operaciones de financiación

Puede establecerse una clasificación de las operaciones crediticias de financiación de acuerdo a los siguientes criterios:

- Según el destino:
 - Bienes inmuebles.

- Bienes de producción o de equipo.
- Bienes de consumo duradero.
- Según la forma operativa o instrumental:
 - Financiación de ventas a plazo.
 - *Arrendamiento financiero o leasing.*
- Según la duración:
 - Corto plazo.
 - Medio plazo.
 - Largo plazo.

El arrendamiento financiero queda, por tanto, enmarcado dentro del concepto de crédito de financiación cuyos atributos específicos como tal son los siguientes:

- Una función mediadora que trasciende a la operación y que es llevada a cabo por la entidad de Leasing entre un potencial usuario de un bien -y eventual adquiriente- y suministrador del mismo.
- La adquisición del bien por parte de la entidad financiera especializada que paga al contado el valor del mismo al suministrador o proveedor.
- La disposición del bien por parte del financiado carácter de arrendatario del mismo.
- La formalización de un crédito cuyo acreedor es la

entidad financiadora (sociedad de leasing según un canon de

arrendamiento.

- La incorporación de una opción de compra a favor del arrendatario.

Finalmente, la forma que adoptan las relaciones financieras entre las partes intervinientes en una operación de arrendamiento financiero globalmente considerada aparece *centrada* en la sociedad arrendadora-financiadora como conector de una serie de flujos monetarios entre dichas partes:

Proveedor del dinero

Proceso de financiación de la sociedad de Leasing

Proceso del contrato de Leasing

Sociedad de leasing

Proceso de compra del bien

Proveedor del bien

Existen analogías con el leasing si consideramos a ambas como operaciones crediticias de financiación. No ocurre lo mismo en el ámbito operativo y jurídico de las mismas. Las diferencias entre ambas fórmulas son

desarrollan en la sección siguiente.

El renting, la compra al contado, la venta a plazos y el arriendo-venta son algunas de las figuras que contrastaremos con el leasing para una mejor demarcación de éste como un instrumento financiero con sustantividad

propia.

El leasing y el renting o alquiler simple

Estas operaciones suelen ser confundidas con frecuencia. Previo al análisis de sus diferencias, es oportuno recordar brevemente en qué consiste una operación de renting. Se trata, como en el leasing, de la adquisición del derecho de uso de un bien por medio del alquiler. El arrendatario, como contrapartida del derecho de disfrute, paga un canon de utilización durante un período de tiempo variable acordado por contrato, estando a cargo del arrendador la conservación y mantenimiento del bien alquilado. En ocasiones, este último pone a disposición del arrendatario los medios humanos para la explotación, repercutiendo en el alquiler los costes derivados de este servicio.

Las principales diferencias entre el leasing y el renting son las siguientes:

a> El grado de especialización, en términos de bienes, de la empresa de renting es más alto que el de la sociedad de leasing dado que esta última adquiere el material según las necesidades y especificaciones del usuario-arrendatario

b> La duración del contrato de leasing es de *medio o largo plazo* mientras que la del contrato de renting es (*variable y*) *de corto plazo*.

c> En el renting, los bienes alquilados normalmente son *usados* y por

lo tanto han tenido anteriores usuarios; la necesidad de utilización de los mismos es *temporal* u *ocasional*. En el leasing, los bienes son totalmente

nuevos por regla general y la necesidad de uso posee un carácter *permanente*.

d> La empresa o sociedad de renting *conserva* la responsabilidad por la conservación, mantenimiento, formalización de los seguros y buen funcionamiento del material a alquilar. La sociedad de leasing interviene sólo por indicación del arrendatario y no ejerce ninguna función ni asume responsabilidades de esta índole con relación a los bienes arrendados.

e> El contrato de renting *puede ser rescindido* unilateralmente antes de la finalización del plazo inicialmente convenido, mientras que una de las condiciones básicas del contrato de leasing es su *irrevocabilidad*; es decir, no es rescindible de forma unilateral en ningún caso, excepto en algunas situaciones que serán tratadas más adelante.

f) En el renting, el *grado de utilización* del bien suele determinar la cuota de alquiler, mientras que en el leasing este hecho no tiene relevancia alguna a tal efecto.

g) Al finalizar el contrato, la sociedad o empresa de renting *recupera* el bien alquilado siempre y cuando no exista prórroga del contrato. El contrato de leasing puede presentar *tres opciones* en el momento de su expiración:

- Opción de compra del bien por un valor residual preestablecido.

Opción de acuerdo de un nuevo contrato de arrendamiento.

- Devolución del material a su propietario.

- El leasing y la compra al contado

La diferencia básica y fundamental entre estas fórmulas consiste en que en la compra al contado se da la *transferencia automática de la propiedad* del bien al comprador, mientras que en el leasing el usuario-arrendatario *no posee tal atributo* permaneciendo el título de propiedad en manos de la sociedad de leasing.

La elección de uno u otro sistema, ante una necesidad de reequipamiento, no debe limitarse únicamente al análisis de la rentabilidad. Si no que además debe incluir la distinción de los efectos sobre la liquidez así como también del tiempo de formalización de la operación y su influencia en el desenvolvimiento futuro de una empresa usuaria que desea hallar, en este marco de decisión, una respuesta fiable a la pregunta: ¿comprar o alquilar?

El leasing y la venta a plazos

Las principales diferencias se sintetizan en los siguientes aspectos:

a) En la venta a plazos, existe una *transferencia en potencia* del derecho de propiedad del bien, mientras que en el leasing este derecho está circunscrito sólo a la *utilización del mismo*.

b> El pago inicial suele ser *significativo* en la venta a plazos contrariamente al leasing en el cual *no lo es e incluso; en ocasiones, no*

exigido.

- c) En la venta a plazos, al término del contrato, se produce él

traspaso definitivo de la propiedad; en el leasing existen una serie de *alternativas* las cuales han sido citadas con anterioridad.

El leasing y el arriendo-venta

El arriendo-venta *siempre* se convierte en una operación de compraventa con el pago del último alquiler, mientras que en el leasing lo será *sólo* en él caso de que el arrendatario, al final del período irrevocable de arrendamiento, *opte por la compra del bien*.

En el contrato de leasing «puro», la opción de compra posee un carácter complementario y anexo por razones legales y no modifica, por tanto, las bases del mismo. Este hecho queda verificado al ser posible optar por la prórroga del contrato en lugar de hacer uso de la citada opción. Por el contrario, el arriendo-venta comprende una operación de compra-venta final y cierta que ha sido acordada bilateralmente.

Desde el punto de vista de instrumentación de la política financiera de la empresa, el leasing aparece como particularmente ventajoso y viable en situaciones como las siguientes:

- *Recursos propios insuficientes* que imposibilitan la renovación o adquisición de bienes de equipo imprescindibles para la expansión y crecimiento de la empresa. La financiación por leasing permite evitar la inmovilización de fondos en equipos, liberando y diversificando las posibilidades de acción de una liquidez limitada. «La principal caracte

rística radica en que el derecho de uso de esos bienes se paga con la rentabilidad obtenida del uso de los mismos.»

- *Stock de bienes de equipo cuyas características lo hacen*

proclives a una obsolescencia «repentina» debido al continuo avances técnicos. La posibilidad de reequiparse de acuerdo con el pulso de la innovación tecnológica es la base de una rentabilidad creciente.

- *Negativa a un aumento de capital frente a una necesidad creciente de inversiones*

·
- *Cuando se ha obtenido un crecimiento significativo gracias a una buena gestión.* Si la empresa ha agotado su línea de endeudamiento con fuentes de financiación ajena, el leasing aparece como una fórmula *complementaria y alternativa* para completar esta línea de crédito sin perturbar las bases del proceso de expansión.

- *Nuevas empresas con buenas expectativas de futuro y con recursos propios escasos* para acometer las inversiones necesarias. Mediante un diseño flexible y una rápida formalización, el leasing ofrece la posibilidad de aprovechar desde el comienzo las condiciones favorables de un mercado potencial.

- *Profesionales que inicien su actividad* y no posee el capital necesario o los recursos financieros propios para la inversión inicial.

LOS ASPECTOS TRIBUTARIOS EN LAS DIVERSAS OPERACIONES DE LEASING

El 14 de junio de 2000 fue sancionada la Ley N° 25.248. Que modifica sustancialmente el marco legal de esta figura.

En lo que respecta a las características generales de los contratos que pueden celebrarse al amparo de la nueva ley, es importante señalar lo siguiente:

Sujetos: no existen limitaciones respecto de quienes puede ser dadores de Estos contratos, se estarían eliminando las barreras restrictivas con Relación al posible uso del leasing financiero por parte de una entidad Fabril, comercial o de servicio, podría permitir la celebración de contratos Con dadores no residentes en el país.

Objeto: se incorpora a los bienes intangibles (marcas, patentes, modelos industriales, software) como susceptibles de ser dados en leasing, siempre que sean con propiedad del dador o este tenga la facultad de darlos en locación.

Canon y precio de opción de compra: las partes determinarían el monto y la periodicidad de los cánones del contrato y respecto de la opción de compra, solo se requiere que se fije en el contrato o sea determinable según procedimientos pactados entre las partes.

Precio de ejercicios de operación de compra: debe estar fijado en el contrato o ser determinable según procedimientos o pautas pactadas.

Momento del ejercicio de la opción de compra: a partir del momento en que el tomador haya pagado tres cuartas (3/4) partes del canon total estipulado, o antes, si así lo convinieran las partes.

Mora en el pago del tomador en el caso de leasing sobre cosas muebles: ha reglado mecanismos que podrá ejercer el dador a fin de obtener el cobro compulsivo de su acreencia.

Cesión de contratos y securitización: el dador siempre puede ceder los créditos actuales o titularlos.

Titulización: el dador puede titular los créditos actuales o futuros por canon o precio de ejercicio de la opción de compra.

Sale & lease back: se prevé expresamente esta modalidad de contratación la cual ahora resulta aplicable, a los bienes sobre los que se pueden efectuar contratos de leasing.

Servicios y accesorios: podrán incluirse en el contrato los servicios y accesorios necesarios para el diseño, la instalación, puesta en marcha y puesta a disposición de los bienes dados en leasing y su precio integrará el cálculo del canon.

Inscripción: a efecto de su oponibilidad a terceros el contrato debe inscribirse en el registro que corresponda, según la naturaleza de la cosa

que constituye su objeto.

Uso y goce del bien: el tomador puede usar y gozar del bien objeto del leasing conforme su destino, pero no puede venderlo, gravarlo, ni disponer de él. Los gastos de conservación y uso del bien, incluso seguros e impuestos que recaigan sobre los bienes, son a cargo del tomador, salvo convención en contrario.

El tomador puede arrendar el bien salvo pacto en contrario

ASPECTOS FISCALES DE LA NUEVA LEY

Nacimiento del hecho imponible: se perfeccionara como si tratara de operaciones de locación, esto es en oportunidad de devengarse el pago o en el de la percepción del precio, lo que fuera primero. Tal definición excluye el riesgo de la “realidad económica” subyacente, que en el caso de inmuebles, puede transformar al contrato de alquiler con opción de compra en un contrato de compraventa financiada. Sin embargo, y tal como mencionáramos, dicho principio de realidad económica podría modificar él a la figura del sale and lease back cuando se aplique a bienes muebles o, tratándose de operaciones de leasing típicas, se acompañe a la operación principal con alguna prestación de servicio complementaria, según se desprende del Decreto 459/2000.

Exención de contratos de leasing de inmuebles: el contrato de leasing que tenga por objeto inmuebles destinados a vivienda única y permanente. Por su parte en el Decreto 459/2000 reza en sus considerandos, de evitar interpretaciones erróneas por cuanto el alquiler de inmuebles destinados a vivienda o a la explotación de negocios se encuentra al margen del tributo. Sin embargo cabe destacar que a nuestro entender la verdadera incidencia de la norma observada se manifestaría plenamente en el momento del ejercicio de la opción de compra, ya que en dicho caso, según el texto observado, la venta efectuada por empresas constructoras, sujetos naturales en esta operatoria, se encontrarían exentos del gravamen, En este caso, de

reflejarse en el precio del inmueble la citada exención, dicha dispensa hubiera sido un importante aliciente para la promoción de la industria de la construcción.

Leasing de automóviles – cómputo de crédito fiscal: la restricción para el cómputo del crédito fiscal dispuesto por el punto 1 del tercer párrafo del Inciso a) del Artículo 12 de la Ley de Impuesto al Valor Agregado(t.o. en 1997 y sus modificaciones), sólo será de aplicación respecto de sus cánones y opciones de compra en la medida que excedan los importes que corresponderían computar con relación automóviles cuyo costo de importación o valor de plaza fuera de veinte mil pesos (\$20.000) – neto de IVA- al momento de la suscripción del respectivo contrato.

Este avance sobre el régimen general, que coarta la posibilidad de computar créditos fiscales en el caso de compra o alquiler de automotores, incorpora una ventaja competitiva para el leasing apuntadas, lo que parece indicar un incentivo para los operadores económicos (responsables inscriptos), que puedan hacer uso de los créditos y por ende reducir sus costos por la opción que les otorga el leasing.

Se advierte que esta norma sigue el mismo lineamiento que la prevista a efectos del cómputo de la a amortización frente al Impuesto a las Ganancias.

Régimen de financiamiento: se faculta al PEN a extender a las operaciones de leasing el régimen de financiamientos del Impuesto al Valor Agregado previsto por la Ley 24.402, respecto del impuesto que recae sobre la

compra o importación definitiva de bienes destinados a operaciones de leasing.

Recordemos que este régimen consiste básicamente en el otorgamiento de una línea de crédito a efectos del pago del impuesto, quedando a cargo del Estado nacional el pago de los intereses de dicho crédito, hasta una tasa máxima estipulada expresamente, que actualmente es del orden de 12% anual.

El financiamiento a tasa 0, previsto por la legislación de fondo para empresas que adquiriendo bienes de capital destinados a emprendimientos que fundamentalmente estén vinculados a la exportación, se hace extensivo a los dadores que al ser adquirentes de bienes gravados con el impuesto y como titulares de una actividad - percepción de cánones a largo plazo- se ven obligados a movilizar capital se les otorga la posibilidad de mejorar su ecuación financiera a la hora de definir la tasa de interés que deberá ser impuesta a la operación de leasing, a fin de medir la rentabilidad propia del dador sobre el capital a recupera y por ende trasladar el beneficio a los tomadores, en aras del abaratamiento del precio de la locación financiera. La idea o la intentio legis que subyace es la de permitir el desarrollo del instituto, exteriorizado a través de ciertos tratamientos preferencial en algún caso o a través de un esquema de neutralidad a los fines que el Impuesto al Valor Agregado no afecte la decisión empresarial.

Cross border leasing (leasing iner-fornteras): operadores internacionales, que seguramente estarían dispuestos a financiar a las medianas empresas a través del leasing de equipos industriales. Obviamente, la normativa aduanera debería ponerse en líneas con este objeto, ya que en la actualidad el régimen de admisión temporaria decae cuando en el contrato de alquiler inter-fronteras se incluye la cláusula de la opción de compra, lo que permite a la Aduana considerar importación definitiva la entrada de los equipos al país.

Las reglamentaciones deberán considerar aspectos relevantes tales como:

Reglamentar el cross border leasing bajo la nueva ley

Alcanse y limitaciones del sale & lease back para el caso de bienes muebles e inmuebles, considerando la observación contenida en los considerandos del Decreto 459/2000, referida a la esta figura aplicable a los casos de bienes muebles.

a) No resulta deducible la totalidad del canon pagado sino sólo el interés (recordamos que en los contratos de leasing ordinarios el tomador puede deducir íntegramente los cánones pagados, incluso respecto de aquellos que se asimilan a operaciones financieras).

b)El tomador no podría deducir la amortización del bien durante la duración del contrato (que si ocurriría si se financia a través de un préstamo bancario).

c)Puede existir costos elevados relacionados con la instrumentación de la operación (principalmente no referimos al impuesto de sellos).

Debemos recordar que en materia de Impuesto a las Ganancias y de impuestos patrimoniales que apliquen –según los vaivenes de nuestra legislación tributaria: Capitales, Activos, Ganancias Mínima Presunta o Bienes Personales- la cuestión del leasing atrae consecuencias sumamente importantes y gravitantes a la hora de optar entre la compra financiada y el alquiler con opción de compra.

La posibilidad de computar como gasto 100% de los cánones por parte de los tomadores que adquieran bienes productivos afectados a la obtención de ganancias gravadas, versus la posibilidad de amortizar los bienes por su vida útil y computar como gasto los intereses pero sujetándolos a las reglas de capitalización exigua (Artículo 81 de la Ley de Ganancias, según reforma de la Ley N° 25.063) y, además, soportando el impuesto al endeudamiento, son de tal gravitación en el juego de las decisiones empresarias que deberán ser motivo de una reglamentación clarísima si la pretensión de las autoridades económicas es la de difundir realmente este régimen de financiamiento exitoso en el mundo entero.

Con relación al régimen de financiamiento del Impuesto al Valor Agregado debería disponerse si el mismo será de aplicación respecto de cualquier sujeto que celebre un contrato de leasing, o si por el contrario sólo estará restringido a quienes celebren estos contratos de forma habitual.

En los casos que se trate de la primera venta de obras sobre inmuebles alcanzadas por el Impuesto al Valor Agregado, el crédito fiscal generado en oportunidad de producirse la transferencia del bien del constructor al dador, pueda ser computado por el tomador, en la forma y

condiciones que al respecto establezca la AFIP.

Esta disposición apuntaría a evitar el perjuicio financiero ocasionado por el crédito fiscal que el constructor le factura al dador aduaneras debería ponerse en líneas con este objeto, ya que en la actualidad el régimen de admisión temporaria decae cuando en el contrato de alquiler inter-fronteras se incluye la cláusula de la opción de compra, lo que permite a la Aduana considerar importación definitiva la entrada de los equipos al país.

RESUMEN

La aparición de Leasing consiste en un sistema de financiación mediante el cual un potencial usuario (empresas, profesionales, etc.) puede disponer de un bien determinado alquilándolo en vez de comprarlo. Una entidad especializada, la sociedad de leasing, compra el bien al proveedor de forma directa -siguiendo las instrucciones del futuro usuario alquilandoselo por un período irrevocable, mediante la percepción de un canon de arrendamiento y la inclusión de una opción de compra en favor del arrendatario al término del contrato.

El rasgo financiero de la operación de leasing se desprende de la función mediadora ejercida por la sociedad de leasing entre el potencial usuario del bien y el poseedor del mismo, es decir el proveedor. El título de propiedad del bien permanece en manos del comprador y financiador del mismo, la entidad de leasing, durante la vigencia del contrato de arrendamiento celebrado entre ésta y el usuario

Los dos grandes tipos de leasing son el leasing operativo y el leasing financiero. El primero es practicado directamente por fabricantes, distribuidores o importadores que, de este modo, disponen de un método adicional de financiar sus ventas. El segundo es practicado por entidades especializadas en esta actividad con una vocación estrictamente financiera: compran bienes seleccionados por los propios usuarios para luego arrendárselos con opción de compra; por lo que, su finalidad no es la promoción de las ventas sino la obtención de un beneficio por la prestación del

servicio financiero.

El leasing en tanto y en cuanto operación de financiación constituye una forma de crédito, que se diferencia de los métodos crediticios bancarios en los siguientes aspectos: *a)* una función mediadora que trasciende a la operación llevada a cabo por la entidad del leasing entre el usuario y el proveedor; *b)* el destino de los fondos está predeterminado (adquisición del bien) por común acuerdo de las partes, ya que el bien es adquirido al contado por la entidad arrendadora al proveedor del mismo; *c)* consecuentemente, el deudor no recibe los fondos de forma directa de la entidad financiadora, disponiendo del bien en carácter de arrendatario; *d)* se formaliza una operación de crédito a través de un contrato de arrendamiento sobre la base de un precio determinado y cuyo acreedor es la entidad arrendadora; y *e)* se incorpora una opción de compra en favor del arrendatario.

Finalmente, el leasing aparece como una fórmula especialmente atractiva para aquellas empresas industriales, comerciales, de servicios, o bien profesionales liberales que se encuentran en situaciones tales como las siguientes: una insuficiencia de recursos propios; un stock de bienes de equipo de alta tecnología; una estrategia financiera que no aconseja un aumento de capital frente a una necesidad creciente de inversiones; en un proceso de expansión y crecimiento gracias a una buena gestión; con buenas expectativas de demanda potencial.

CONCLUSIONES

Creemos estar frente a una nueva oportunidad para desarrollar el instituto del leasing en la Argentina. Trae cambios que pueden redundar en el definitivo crecimiento de estas operaciones y la reglamentación a establecerse ofrece la posibilidad de revisar las normas dictadas en la materia y ajustar los aspectos que requieren una urgente solución. A fin de poder evaluar las ventajas o desventajas respecto de otros mecanismos de financiamiento.

La consideración de su rápida formalización y de su flexible instrumentación puede conducir a pensar que se trata de una operación sencilla –si tenemos en cuenta los elementos que intervienen en la elección de una forma de financiación determinada- cuando realmente no lo es. Con esto quiere subrayar que el mejor complemento a un proceso de decisión de financiación por leasing de un bien productivo reside en el estudio y análisis de la evaluación de la rentabilidad de dicha inversión sobre unas bases serias y detalladas.

El Leasing permite, como hemos señalado, acceder a la disposición productiva de un material de una forma rápida y sin recurrir a fondos propios, hechos difícilmente verificables, por ejemplo, a través de los créditos bancarios. Cualquier aproximación a esta forma de financiación por parte de

Un empresario o profesional deberá sustentarse en la delimitación y

análisis de la evolución de dicha inversión en la empresa o unidad productiva de que se trate (coste de inversión, aspectos productivos, tesorería, aspectos fiscales, etc.) dado que una eventual situación de rigidez o de crisis puede afectar sensiblemente las finanzas de la misma. Para ello, las entidades de leasing por su lado, aportando los instrumentos y la profesionalidad a tal fin, y, de otro lado, los empresarios, profesionales o usuarios particulares, con un mejor conocimiento de la operación en todos sus aspectos, contribuirán a perfeccionar el proceso negociador que redundará en resultados beneficiosos para ambas partes.

Síntesis del tratamiento impositivo. Una oportunidad y una alternativa para Competir.

Impuesto

leasing compra con prestamos bancarios

1 A las Ganancias

1-1- deducción	Canon	Amortización del Bien, mas intereses
1-2- Thin capitalization	N/A	Sí aplicable
2 Al financiamiento	N/A	Sí aplicable

3 A la ganancia mínima presunta

N/A hasta opción Gravado el activo

4 Al valor agregado	Sí	Sí aplicable sobre intereses y la compra del bien mueble, e inmueble (1º Venta)

Título: "REFORMA LABORAL: REFLEXIONES ACERCA DE SU POSIBLE IMPACTO EN LA NEGOCIACION COLECTIVA, EN LAS PYMES, EN EL NIVEL DE EMPLEO Y EN LA RECAUDACION DE LOS RECURSOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL".

Area: IV

Número de Tema: 4.4

Congreso: 13º Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas

Lugar y fecha de realización: Bariloche, Pcia. de Río Negro, 25 al 28 de Octubre de 2000.

Apellido y Nombre del autor: Gastón, Tomás

Domicilio y teléfono profesional: Santa Fé 1208, Cosquín, CP 5166, Pcia. de Córdoba, tel. 03541-452267.

Domicilio y teléfono particular: Francia 15, Cosquín, CP 5166, Pcia. de Córdoba, tel. 03541-451885.

Título: *"REFORMA LABORAL: REFLEXIONES ACERCA DE SU POSIBLE IMPACTO EN LA NEGOCIACION COLECTIVA, EN LAS PYMES, EN EL NIVEL DE EMPLEO Y EN LA RECAUDACION DE LOS RECURSOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL".*

Area: IV

Número de Tema: 4.4

Congreso: 13º Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas

Lugar y fecha de realización: Bariloche, Pcia. de Río Negro, 25 al 28 de Octubre de 2000.

INDICE

I – INTRODUCCION.....	5
II – Período de Prueba. Estímulos al Empleo Estable y Recursos de la Seguridad Social	5
II.1. Modificaciones al Período de Prueba.....	6
II.2. Distorsiones.....	8
II.3. Algunas comparaciones internacionales.....	10
II.4. Cooperativas de Trabajo.....	12
II.5. Estímulos al Empleo Estable.....	12
II.6. Las PyMEs y la contratación a prueba.....	13
II.7. Efectos de las modificaciones sobre los Recursos de la Seguridad Social.....	14
III – La Negociación Colectiva, la recaudación tributaria y las PyMEs.....	14
III.1 Evolución de la convención colectiva de trabajo.....	14
III.1.1. Acuerdos interconfederales; acuerdos marco.....	15
III.1.2. Reticencia a la utilización del convenio de actividad.....	16
III.1.3 El convenio de empresa, formal e informal	16
III.2. Nuevos ámbitos de aplicación de las convenciones colectivas de trabajo.....	18
III.2.1. Evolución del concepto de Derecho de Trabajo	18
III.2.2. Ampliación del contenido de la convención colectiva de trabajo.....	21
III.2.3. Efectos sobre la recaudación de los Recursos de la Seguridad Social.....	23
III.2.4. Tendencias observables en las convenciones colectivas de trabajo....	23
III.2.5. La intervención de Profesionales en Ciencias Económicas en los cuerpos de asesores de las paritarias.....	25
III.3. La representatividad sindical y sus efectos sobre la contratación individual	

y colectiva.....	27
III.4. Recomendaciones de la OIT y la situación internacional.....	28
IV – Contenido de la reforma en el ámbito de la negociación colectiva.....	30
IV.1. La reforma anterior (Ley 25013).....	30
IV.2. Nuevos ámbitos de negociación colectiva.....	31
IV.3. Negociación colectiva de ámbito menor.....	31
IV.4. Articulación y sucesión de convenios.....	32
IV.5. Empresas en dificultades.....	32
IV.5.1. Caso particular de PyMEs.....	32
V – Ultraactividad.....	33
V.1. Nueva concepción.....	33
V.2. Convenios anteriores a 1988.....	34
V.2.1. Procedimiento	35
V.3. Convenios desde 1988	37

REFORMA LABORAL: REFLEXIONES ACERCA DE SU POSIBLE IMPACTO EN LA NEGOCIACION COLECTIVA, EN LAS PYMES, EN EL NIVEL DE EMPLEO, Y EN LA RECAUDACION DE LOS RECURSOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

I – INTRODUCCION

La sanción de la ley de reforma laboral (Nº 25250) viene precedida de una considerable expectativa por parte de la opinión pública y especializada, respecto de trascendentes temas contemplados por la misma, y que implican una continuidad en el proceso de transformación de las relaciones laborales iniciadas en la Argentina en la última década, con proyecciones que pueden resultar importantes en el campo del nivel de empleo, el de los factores de poder involucrados en la negociación colectiva, en la situación salarial, en las condiciones de trabajo de la masa asalariada del país; en el grado de competitividad de las PyMEs y su posible inserción en el mercado internacional, y, en fin, en el desarrollo de la política social, de empleo, y del mayor o menor nivel de protección del que pueden gozar amplias capas de la población.

Siendo vasto el posible alcance y repercusiones de la medida, nos limitaremos a abordar algunos de esos temas, sin pretender agotarlos, sino tan solo ofrecer el análisis de algunos aspectos vinculados a los mismos con el fin de intentar un aporte para enriquecer el debate sobre la reforma laboral, que no es exclusivo y limitado a la sanción de esta ley, sino que es continuidad de un debate mucho más amplio y prolongado, que se inicia con la Ley de Empleo y continúa con la del SIJP, la de Flexibilización Laboral, de PyMEs, de inclusive de Quiebras, y otras vinculadas a lo que se conoce como la reducción del costo laboral, etc. ⁽¹⁾

II - PERIODO DE PRUEBA, ESTIMULOS AL EMPLEO ESTABLE Y RECURSOS DE LA

SEGURIDAD SOCIAL

Quizás sea éste el título de la ley que ha merecido más elogios porque parece haberse encontrado una fórmula razonablemente aceptable para evitar la precarización de los puestos de trabajo, mantener la recaudación de los Recursos de la Seguridad Social, y brindar las condiciones que la ley laboral puede ofrecer para incentivar la creación de puestos de trabajo estable.

El mensaje que acompaña el proyecto de ley hace reconocimiento de la importancia del crecimiento de la economía como condicionante del nivel de empleo, aún cuando afirme, y es una de las principales fundamentaciones del proyecto, que el marco regulatorio no es indiferente a dicho nivel. Se agrega que el otro condicionante es el fomento de la negociación colectiva.

II.1. Modificaciones al Período de Prueba

Las principales ventajas que otorga la ley a los empleadores consisten en una extensión del período de prueba, variable en su magnitud según esté contemplada en el Convenio Colectivo de Trabajo, o se refiera a las PyMEs y se trate de trabajadores calificados. Durante el mismo se producirán los efectos habituales de los períodos de prueba: extinción sin preaviso, sin indemnización, etc.

La extensión del período de prueba dispuesto por la reforma, anteriormente de 30 días ⁽²⁾ se entiende, naturalmente, como un estímulo a las empresas a perder el temor a contratar personal respecto del riesgo de las indemnizaciones derivadas de la extinción. Tal extensión a tres meses, que en los convenios colectivos de trabajo pueden llegar hasta seis y en el caso de las PyMEs y respecto de los trabajadores calificados hasta doce, indudablemente constituyen un estímulo de importancia para aquellas empresas, donde los condicionantes del empleo no están dados por el nivel de la demanda, sino por los temores de los empresarios a la contratación de personal en relación a los posibles distractos.

Son amplias las discrepancias en doctrina (economistas, laboristas, expertos en seguridad social), respecto de los efectos sobre el nivel de empleo, de la extensión del período de prueba, acompañado o no de reducciones en contribuciones. Tales diferencias de opiniones enfatizan la mayor o menor importancia que tiene en las decisiones de incrementar la nómina, la inexistencia de indemnizaciones, en oposición al peso que tiene la demanda de productos o servicios que enfrenta la empresa, lo que haría que, en este último caso, en un mercado recesivo los empleadores carezcan de incentivos para tomar personal por las dificultades en la colocación de su producción.

Aventando las dudas que generaba la legislación anterior sobre período de prueba, se establece ahora ⁽³⁾ que el empleador debe registrar el contrato de trabajo que comienza por período de prueba, bajo presunción de haber renunciado a dicho período.

Los críticos del título I de la ley manifiestan que resulta excesivo el período de doce meses que habilita el tercer párrafo del artículo 1, aún cuando esté referido a trabajadores calificados. Estiman que la negociación colectiva, en especial tal como puede ser realizada por los niveles inferiores de negociación que habilita la presente ley, puede estimular el que los empleadores estén más dispuestos a admitir contribuciones a favor de la entidad sindical, a cambio de su “generosidad” en la concesión de cláusulas convencionales que habiliten el máximo de período de prueba permitido por la disponibilidad colectiva, que en principio la ley con carácter restrictivo fija solo hasta tres meses. Solo el funcionamiento de los acuerdos colectivos, y las convenciones a las que se llegue, determinarán si estos temores tenían fundamento. En realidad, creemos que un juicio definitivo sobre los méritos del Título I de la Reforma Laboral deberá esperar hasta que se hagan palpables los efectos de los controles de las eventuales conductas abusivas de los empleadores que contraten sucesivamente a distintos trabajadores para un mismo puesto de trabajo de naturaleza permanente. La observación de la realidad muestra que en el pasado dichos controles han sido excesivamente livianos, como surge de la experiencia con los contratos de trabajo a plazo fijo, que siempre existieron en la ley de Contratos de Trabajo, y a los que solamente se los ha respetado en el aspecto formal, en violación a las normas de fondo de la LCT.

En la óptica del Gobierno, no se generaría de esta manera precarización de los contratos de trabajo, ya que no se someten a determinación de plazo ni hay fórmulas que diferencien unos contratos de otros, respecto de la totalidad del personal de la planta. Se favorece la contratación por tiempo indeterminado, ya que la ruptura provoca la eliminación de la reducción.

Cabe observar en cuanto a la extensión del período de prueba, que no necesariamente, de esta prolongación, se manifestarán efectos favorables en los niveles de empleo. En efecto, la reducción de las contribuciones solo operará a partir de la finalización legal o anticipada del período de prueba, momento en el cual surgen las obligaciones de preaviso y despido a cargo del empleador, carga que deberá compararse con las ventajas que le significa la reducción de las contribuciones que operan a partir de aquel momento. Dado que el promedio ponderado de la reducción de las contribuciones nacionales es del 6 %, el empleador bien puede encontrarse con que esta ventaja es inferior a la que le significan las cargas incrementadas de ruptura sin justa causa del contrato de trabajo, comparación que le resultara tanto más desfavorable cuanto mayor sea la antigüedad en el empleo a partir de la efectivización.

II.2. Distorsiones

La costumbre de algunos empresarios de constituir entidades con personería jurídica independiente, pero que forman parte del mismo conjunto económico, impide el control efectivo de estas maniobras abusivas, constituyéndose en los hechos en una rotación de los trabajadores que conspira contra la estabilidad. Ayuda a esta práctica perniciosa, indudablemente, las dificultades de inserción en el mercado de trabajo, que motivan que los afectados no denuncien estas conductas patronales.

Muestra de ello, es la proliferación de seudocooperativas de trabajo, de la tercerización del trabajo, bajo las formas de utilización fraudulenta, sumamente extendida, de facturación de servicios de lo que en realidad constituye -en ambos casos- la venta de fuerza de trabajo, hasta ahora

tolerada, bastante pacíficamente por los organismos de contralor, incluida la AFIP, lo que permite abrigar fundadas dudas sobre la efectiva vigencia de las previsiones de la ley, tendientes a evitar dichos fraudes.

Nos parece que una consideración completa de los efectos que este título de la ley tendrá sobre el nivel de empleo, y especialmente sobre el cumplimiento de los propósitos de promover el empleo estable, no puede dejar de considerar los efectos perniciosos de la existencia de ciertas categorías de contrataciones, que han tenido mucho auge en estos últimos años, y que en los hechos constituyen, en numerosas ocasiones, una negación de los propósitos perseguidos por la ley que analizamos. Nos estamos refiriendo a los regímenes de pasantías, de becas, contratos de aprendizaje y otros análogos, en los que la falta de precisiones legales por una parte, y en especial, por la inexistencia de controles efectivos, tiende a promover la contratación de trabajadores bajo tales figuras, tratándose en realidad de formas de trabajo subordinado que no asumen tal tipificación jurídica, evadiendo por lo mismo los aportes y contribuciones a la Seguridad Social. Creemos que con esta reforma debieron haberse dictado disposiciones específicas acerca de los mismos, en especial en relación al aprendizaje, que se encuentra actualmente en un estado de ambigüedad legislativa y reglamentaria sobre su verdadero status, habiendo sido incompletamente regulado por la primera ley de reforma laboral 25013, y que en los hechos habilita la contratación de numeroso personal en forma precaria; en buena medida, las mismas consideraciones pueden ser efectuadas respecto de las becas y pasantías.

No es que nos parezcan criticables en si mismos los referidos regímenes, sino solo la forma en que están regulados, y especialmente la falta de controles, lo que provoca evasión de recursos y precarización del empleo.

El gobierno, con la reforma propuesta, entendió mejorar la situación anterior de tres maneras diferentes: la de que los contratos promovidos de las leyes precedentes generaban una diferenciación peyorativa en perjuicio de sus beneficiarios, en comparación con los trabajadores considerados estables, o por tiempo indeterminado; adicionalmente, gran parte de esas contrataciones no se

renovaban a finalizar el plazo, porque cesaban los incentivos; finalmente tales contratos fueron distorsionados por muchos empleadores, y objeto de reclamos de entidades gremiales, sin que hubieran habido los controles adecuados por parte de la autoridad de aplicación.

Podemos imaginar un efecto de la concreción de la posibilidad que la ley otorga a las convenciones colectivas de prorrogar la vigencia del período de prueba: esto es, que el sindicato, frente a esa alternativa de toma y daca que implica la negociación colectiva, reclame, para concederla, que el o los empleadores se comprometan en medidas de retención de empleo frente a situaciones de riesgo ocupacional, que sí podrían derivar en un mejoramiento de los niveles de la actividad en situaciones de crisis, lo cual apunta en la dirección de los objetivos de la ley.

También merece aprobación la expresa previsión de la ley respecto del uso perverso del período de prueba con el objeto de evitar la efectivización de trabajadores, indicando en qué consiste tal conducta (contratar abusivamente distintos trabajadores para un mismo puesto de trabajo de naturaleza permanente). La efectividad de la cláusula dependerá en buena medida de las normativas que la reglamentación pudiere dictar al efecto, y, en particular, de que en el ejercicio del poder de policía de trabajo, las direcciones provinciales de trabajo y en su caso, el Ministerio de Trabajo de la Nación, asuman con decidida vocación política el control de los referidos abusos, que tanto se han manifestado a partir de los procesos de flexibilización y desregulación laboral.

El período de prueba legal fijado, en términos de comparación internacional, es de los más largos que se conocen, y bien puede alentar al empleador, a pesar de la previsión legal respectiva, a utilizar dicho período como una modalidad temporaria de contratación, afectando de tal manera los fines de la ley, ya que puede disponer a su arbitrio de la continuidad de los contratos sin responsabilidad indemnizatoria alguna y en el momento en que el lo desee.

II.3. Algunas comparaciones internacionales

Tal vez podría decirse que lo que sintéticamente busca la reforma es una puesta en práctica del principio aplicado por sindicalistas, empresarios y el gobierno italiano, cuando en la década de los años 70 se aplicó el lema “...laborare meno, per laborare tutti...” (trabajar menos pero trabajar todos), principio en base al cual se hizo un esfuerzo solidario para mantener los mayores niveles de empleo posibles, aún a costa de la reducción de la jornada diaria o semanal que luego fue adoptado o propuesto en otros países europeos, como en Francia, en el que a partir de la reforma laboral de diciembre de 1999 rige una semana de 35 horas.

Las reformas propuestas coinciden con las recomendaciones de Banco Mundial y el Fondo Monetario, que recelaban de los estímulos al empleo financiados a través de erogaciones del Tesoro, o de una menor recaudación, como lo implicaban los mecanismos anteriores.

Hay una tendencia indudable a la flexibilización laboral en Europa, en lo atinente a preaviso y despido; tal vez lo más notorio fue lo de España, donde la reforma de 1994 redujo sustancialmente las indemnizaciones por estos conceptos. En abril del corriente año la Comisión Europea recomendó a ese país mantener la “...moderación salarial...” y “...reducir los obstáculos al despido...”, entre otras medidas destinadas a mantener las buenas perspectivas económicas para el presente año 2000 y el siguiente.⁽⁴⁾

Al analizarse en el documento presentado ante la Unión Europea la evolución de la ocupación en España, se manifiesta que “...los contratos indefinidos están creciendo más rápido que los temporales...”, aunque la proporción de estos últimos en el total sigue siendo muy alta. En otro párrafo se recomienda reducir los obstáculos administrativos y revisar la legislación “demasiado protectora” a que están sujetos los contratos indefinidos a fin de disminuir la proporción de contratos temporales.

Al comentarse posteriormente el abaratamiento del despido en España, se recordó que en 1994, a pesar de la reforma, “se mantuvieron indemnizaciones muy altas para los despidos injustificados” por lo que aún la reforma debería tratar de abordar un problema que no quedó resuelto entonces.

II.4. Cooperativas de Trabajo

También es elogiable la previsión del artículo 4 referido al contralor de las cooperativas de trabajo y a los socios, en la medida en que se desempeñaren en fraude a la ley laboral.

En realidad, a nivel reglamentario, existen disposiciones que tipifican diversos tipos de fraude en la constitución y funcionamiento de cooperativas de trabajo. Nuevamente, aquí, parece ser que la importancia de la reforma quedará evidenciada en la voluntad política de terminar con estos fraudes, lo cual depende del ejercicio efectivo del poder de policía de trabajo y de los organismos de control de las cooperativas.

Fue fácil observar, en la práctica, como ex empleados de importantes compañías constituían sociedades, cooperativas en algunos casos, en los que continuaban vendiendo su fuerza de trabajo a las empresas, bajo una forma jurídica distinta, asumiendo el riesgo de la actividad desarrollada.

II.5. Estímulos al empleo estable

El nuevo mecanismo de estímulos al empleo estable indudablemente es una mejora respecto de los consagrados por las leyes precedentes ⁽⁵⁾ por cuanto los mismos se conceden en la medida en que se trate de contrataciones estables o sea, en la denominación de la LCT, Contratos de Trabajo por Tiempo Indeterminado.

Es indudable que aquí ha rondado la preocupación por mantener los niveles de recaudación de los recursos de la Seguridad Social, compatibles con un mejoramiento de la situación del empleo. Estimamos criticables las disposiciones de leyes precedentes, en cuanto concedían estímulos a la contratación, vías de reducción de contribuciones, siendo que los mismos estaban referidos a contratos a plazo fijo, en alguna medida precarios, por carecer de estabilidad. Mejor lo hace la reforma, cuando dispone que las contrataciones deben estar referidas a hombres de 45 años o más, o

mujeres jefes de hogar de cualquier edad, o jóvenes varón o mujer de hasta 24 años en las que se concede un incremento en la reducción de las contribuciones. Es de esperar que la reglamentación aún no conocida al momento de elaborarse este trabajo-, respete la filosofía de la ley, y consiga instrumentar mecanismos que eviten efectivamente el fraude laboral que tanto se ha evidenciado en leyes anteriores que regularon estos temas. Es inteligente, en tal aspecto, la previsión de efectivizar la reducción de las contribuciones solo a la finalización del período de prueba, ya sea el previsto legalmente, o a partir de la renuncia total o parcial que el empleador hubiere hecho de él, favoreciendo de tal manera la contratación por tiempo indeterminado.

En tal caso la contribución bajará al 12 %, y si correspondiera a una zona donde ya se encuentra en ese nivel de tributación, la reducción por cada nuevo trabajador efectivo será de un tercio de la contribución. La contribución a las obras sociales permanecerá sin cambios.

II.6. Las PyMEs y la contratación a prueba

Parece positivo que la mayor extensión del período de prueba se conceda a las PyMEs, atento a la conocida mayor capacidad de generación de empleo que tienen.

La reforma parece haber dejado de lado, al menos momentáneamente, a otros intentos de darle solución al problema de la ruptura del contrato de trabajo, marginando proyectos como el de ampliar el sistema existente en el sector de la construcción, con un fondo de despido o de capitalización, ya previsto en la ley de PyMEs, que permita una cobertura y -tal vez-, disminución de costos por una gran movilidad laboral, sin generar precarización de las relaciones laborales. Estos fondos, si bien tienden a subsanar los problemas de indemnización al momento de la extinción, mantienen sin embargo el inconveniente de significar una nueva contribución que pueden generar mayores costos laborales.

Quizás en este aspecto la normativa parezca demasiado ambiciosa en cuanto al cumplimiento de los objetivos: por un lado promover el empleo estable, y que, además de ello, se logre sin costo fiscal: esto suena difícil por cuanto la normativa debería ser dirigida principalmente hacia las PyMEs que son las que centran el mayor nivel de empleo, y son las más difíciles de controlar. Por ello es posible pronosticar que en realidad el período de prueba tan extendido significará una contratación por tiempo determinado, de hecho, que no se revertirá en contratos indeterminados, ante la carencia de estímulos suficientes por reducción de contribuciones

II.7. Efectos de las modificaciones sobre los recursos de la seguridad social

Es importante la previsión legal respecto a los estímulos al empleo estable, traducido en reducciones de contribuciones, al imponerse que la reducción solo podrá autorizarse en la medida en que esté terminado el período de prueba, o se renuncie total o parcialmente al mismo; además, la recaudación de dichos recursos no se verá afectada por la extensión del período de prueba, lo que de otra manera podría implicar una sangría considerable en dicha recaudación.

Es indudablemente beneficioso también que no se haya insistido con los contratos promovidos, que por vía de las reducciones de contribuciones, también afectaron el pasado a dicha recaudación, comprometiendo el pago de prestaciones de seguridad social.

III - La Negociación Colectiva, la recaudación tributaria y las PyMEs.

III.1. Evolución de la convención colectiva de trabajo.

La tradición en negociación colectiva en el país se corresponde con la evolución que han tenido las asociaciones sindicales, de carácter centralizado, de ámbito nacional.

Estas fueron las entidades que con la condición de acreditar la personería gremial, según lo

establece la ley 14250, celebraban los convenios colectivos de actividad, rama, o profesión.

Los prolongados paréntesis que los gobiernos de facto pusieron al funcionamiento de la negociación colectiva en los años 1956, 1966, y 1976, explican en parte el atraso en la evolución de las normativas sobre convenciones colectivas.

A partir de 1988 se produce la inclusión de la optatividad en materia de ultraactividad, lo cual posibilita una cierta flexibilización de la aplicación de las convenciones colectivas de trabajo, que inicia el camino de la negociación a la baja de las condiciones generales de trabajo.

Con la década de los 90, se da un proceso de fuerte individualización de las relaciones de trabajo, que devinieron en contratos con modalidades diferentes a aquélla fundamental que es la de tiempo indeterminado, como ocurrió con la ley de empleo, de flexibilización laboral, etc.

Esto fue acompañado también por la sanción de la ley de las PyMEs en el capítulo relativo a las relaciones de trabajo; por la aparición de otras figuras no laborales, como los becarios, los pasantes, los monotributistas, y en general aquéllas a las que se les exige número de CUIT para operar cumpliendo funciones que son propias de la empresa, pero como si fueran terceros ajenos a la misma, un modo de relación ya comentado respecto de la tercerización de servicios dentro de la empresa y que encontrara receptividad en la ley 25013 con la figura de la subcontratación.

III.1.1. Acuerdos interconfederales; acuerdos marco

Además, fue excepcional el recurso al acuerdo interconfederal o intersectorial, existiendo solo antecedentes en la década del 70, donde hubo un pacto nacional, entre las confederaciones empresaria y laboral, el cual es retomado en la década de los 90.

La centralización de la negociación colectiva por sindicato único, el que tiene la personería gremial, también tiene relación con la ultraactividad, ya que aquélla le permite una posición de

fuerza a partir de la cual negociar o no; en tanto se de esta última situación, la negativa de hecho a negociar, o la dilación de la misma posibilita la aplicación de la ultraactividad.

III.1.2. Reticencia a la utilización del convenio de actividad

Es posible observar un retaceo de la negociación colectiva, según el ámbito de la representación de los empleadores: es conocido que el acuerdo que llevó a la ley 25013, fue celebrado entre la CGT y el Grupo de los Ocho, representante de las más poderosas entidades empresariales industriales, con escasa o nula representatividad de otros sectores de la producción y de los servicios, y muy en particular de los empresarios PyMEs, que se encuentran normalmente ausentes de toda negociación colectiva a nivel nacional o de grandes ramas de actividad, al igual que los empresarios medianos y pequeños del interior del país.

III.1.3. El convenio de empresa, formal e informal

Una distinción preliminar a efectuar es la de los convenios de actividad o profesión, que obligan a todas las personas que se desempeñen dentro del sector y que tiene eficacia no solo para aquellos trabajadores que hubieran estado representados en el convenio de acuerdo de las normas del derecho común, es decir que obliga no solo a los afiliados de la asociación sindical con facultad de celebrar convenios, sino a todos aquellos que se desempeñen en la actividad o profesión ⁽⁶⁾. Estos se oponen a los convenios de empresa, o convenio menor.

Más específicamente, en virtud de la articulación prevista por la nueva ley, el convenio menor prevalece sobre el mayor; a su vez, el nuevo convenio puede modificar o anular los derechos de convenio anterior.

Ya hace tiempo era posible observar en la negociación colectiva, la celebración de convenios colectivos de empresa que receptaban gran parte de las modificaciones que finalmente se plasmaron

en la reforma laboral. De tal manera, convenios ultraactivos fueron sustituidos por convenios nuevos al estilo de Minera Alumbreira, Freddo, o el de Parque de la Costa, aún cuando los mismos hubieran sido cuestionados por la CGT.

Antes, el convenio colectivo solo podía desplazar a la ley si la mejoraba; el convenio individual, igualmente, solo podía desplazar al convenio colectivo si lo mejoraba. Ahora, las normas de disponibilidad permiten derogar la ley incluso en aquellas situaciones que son menos favorables al trabajador.

Se da también en la Argentina que el convenio individual deroga al convenio colectivo y la ley, en aquellas situaciones de acuerdo homologados por el Ministerio de Trabajo, donde bajo el pretexto de la justa composición de los intereses de las partes, se produce aquél efecto, y el Ministerio no tiene ninguna posibilidad de verificarlo.

Ahora, hay una transferencia hacia abajo de la segmentación regulatoria en lugar de la anterior ley única o convenio único.

Algunas de las características de los sistemas de protección actuales, son las que marcan la tendencia a que el sujeto se proteja solo, pero obligatoriamente; tal es la situación de las ART, en las que además de lograr ganancias, se desarrolla un mercado de capitales, con un desentendimiento creciente del bienestar y la protección.

Otra tendencia es la preconstitución de fondos de afectación, como lo son los fondos de despido. Estos fondos de afectación pueden generar un aumento en la rotación del empleo, lo que en sí mismo es un efecto negativo.

Esto significa, entre otras cosas, una caída de la inversión empresaria en formación profesional.

Otra tendencia es la colectivización de los sistemas de responsabilidad, como ocurre con los fondos de créditos laborales.

III.2. Nuevos ámbitos de aplicación de las convenciones colectivas de trabajo

Cabe imaginar la evolución del ámbito de la convención colectiva de trabajo, y de los alcances e interpretaciones que pueden darse al mismo, previendo situaciones hasta ahora no solamente no incluidas en el ámbito de los convenios colectivos de trabajo sino, incluso, en el mismo del Derecho del Trabajo.

III.2.1. Evolución del concepto del Derecho del Trabajo

El régimen de Convenciones Colectivas de Trabajo nació bajo la égida de la ley 14250, en una época de prevalencia del trabajo asalariado, tanto en el ámbito industrial, como en el de los servicios, pero siempre con la característica de una relación de dependencia bien marcada.

Hasta ahora el centro de imputación del derecho del trabajo era la dependencia; si no lo es en el futuro o no lo es exclusivamente, habrá que buscar un sustituto o un concepto complementario.

Para esa “articulación del centro de imputación del cuerpo normativo” (?) es necesario extender los límites del Derecho del Trabajo a todos aquellos sujetos que hacen del trabajo su modo fundamental de lograr ingresos, cuando se encuentran en situación de hiposuficiencia económica.

La flexibilidad es una permanente tensión, con vistas a sacarle contenidos a la ley para dárselos a la autonomía colectiva; y para sacarle contenidos a la ley y a la autonomía colectiva, para otorgárselos a la autonomía individual.

Pero más allá de las denominaciones, normalmente era asumido, que el trabajador dependiente era quien resultaba acreedor a toda la protección del Derecho Laboral y también de la Seguridad Social, en tanto que al trabajador autónomo se lo suponía con alguna suficiencia económico-financiera, que lo dispensaba de un cierto grado de protección por parte del Estado.

La crisis del petróleo, a partir de los años 70, sucesivas crisis mundiales, la apertura de la economía, su desregulación, el achicamiento del estado, y, en fin, los procesos conocidos como

globalización económica, condujeron a una progresiva pauperización no solo del sector asalariado, sino de aquél tradicionalmente integrado por los "autónomos", proceso al que tampoco fue ajeno el deterioro de la representatividad de las asociaciones sindicales y sus merma de poder frente al de las transnacionales y de las grandes empresas, aunque no tuvieran aquel carácter.

Es así que el Derecho del Trabajo, al enunciar normas para proteger a aquellos que dentro de los que realizaban el trabajo humano eran los más desprotegidos, -como lo eran los asalariados dependientes-, dejó de lado, porque no era su objeto propio, la protección de otros sectores no asalariados, pero que participaban de una característica común de realizar trabajo humano, y que estaban en condiciones de desprotección que con el tiempo se tornaron aún más graves que aquéllas que afectaban a los dependientes.

Veamos sino, a todos aquellos que, en su mayoría ex empleados, gastaron las sumas provenientes de las indemnizaciones recibidas por extinción de sus contratos de trabajo, en pequeños emprendimientos productivos, además de los que realizaban tareas ocasionales, changarines, trabajadores de temporada, y muchos otros que en condiciones de desarrollo del Estado de Bienestar, pudieron lograr una autosuficiencia y un nivel razonable de bienestar, pero que en las nuevas condiciones socioeconómicas se encontraron desprotegidos, con un estado que no había pensado en ellos como objeto de sus políticas de bienestar y de seguridad social.

Era así que, para dar un ejemplo, en el ámbito previsional se establecían aportes mínimos de alrededor de cien pesos, en la categoría más baja, a la cual se afiliaban aquellos que por cumplir con un requisito necesario para una inscripción, el ejercicio de una actividad, de una matrícula, la actividad de proveedor de organismos públicos, conexiones eléctricas, etc., obtenían su número de CUIT.

Con frecuencia se trataba de actividades que no las podían prolongar en el tiempo, y abandonaban las cotizaciones, a menudo olvidando la necesidad reglamentaria de cumplir con las bajas respectivas, que luego resultaban difíciles de acreditar y que los sumían en considerables deudas, casi impagables, lo que los marginaba de la protección de la seguridad Social.

Paralelo a ello corre el fenómeno de la tercerización de la economía, ya comentado.

Si bien en la concepción vigente de la AFIP esto constituye trabajo autónomo, desde el punto de vista estrictamente jurídico, no podemos desconocer la implicancia socio-económico: se trata de actividades que solo en lo formal pasan a ser ejecutadas en forma independiente, sin alcanzar a ocultar por ello la profunda dependencia económica que el sujeto continúa manteniendo con el dador de trabajo.

Y es así que desde el punto de vista de la desocupación, más allá de las definiciones técnicas de la misma, no existe gran diferencia entre el trabajador dependiente desocupado que busca trabajo, y aquel que alguna vez lo fue, o no, que se desempeñó en actividades pseudoautónomas, o en estas condiciones de tercerización de las actividades, en las que la falta de oportunidades laborales, tanto dependientes como autónomas, configuran un flagelo social respecto del cual el estado no puede estar ausente de ninguna manera.

Y si bien en un sentido amplio tal vez se trate de redefinir al Derecho de Trabajo, buscando un ámbito protectorio nuevo, con arreglo a la problemática expuesta, debemos convenir en que ello no es una tarea fácil.

En efecto, estaríamos abandonando una ley, o más aún, un sistema de identificación de sujetos protegidos, como lo fue la dupla de las leyes 11729-20744 (ya que esta última no es más que una continuidad de la anterior, perfeccionada y completada por los aportes de doctrina y jurisprudencia) que definía el contrato de trabajo, caracterizado, como sabemos, por la subordinación jurídica, técnica y económica; muy en particular, la subordinación jurídica.

Pero inmediatamente aparece una dificultad al intentar acometer tal emprendimiento: ¿cómo habrá de definir la ley un ámbito protectorio tan complejo como el que implica reconocer relaciones laborales no dependientes?.

Si ya con el concepto hasta ahora vigente de Derecho del Trabajo teníamos en ocasiones numerosas dificultades para distinguir una relación laboral de la que no lo era, podemos imaginar

cuantas nuevas dificultades enfrentaremos si intentamos extender el ámbito de protección a sujetos hasta ahora no dependientes, pero que se encuentran en un status socioeconómico parecido al del trabajador.

III.2.2. Ampliación del contenido de la convención colectiva de trabajo

Si la dificultad apuntada en el apartado anterior tuviera que ser resuelta solo por la ley, quizá habría que abandonar el intento, por excesivamente arduo; pero la cuestión no parece tan dificultosa cuando la abordamos desde el ángulo de la diversidad y variedad de convenciones colectivas de trabajo; por actividad, rama, profesión, sector, empresa, región etc., donde sí es posible con una cierto grado de certeza, identificar situaciones en las que se verifican relaciones entre no solamente empleadores y trabajadores, sino también entre empresas y prestadores de servicios que se encuentran en una situación de prestación de tareas y servicios desde un punto de vista socioeconómico y técnico muy semejante al de una relación subordinada.

Y también será conveniente aquí que sea la ley quien defina un marco amplio en cuanto a sujetos, pero mínimo en contenidos, respecto de las prestaciones a brindar, delegando en los convenios colectivos de trabajo la disponibilidad necesaria para que en cada rama, actividad, profesión, categoría, empresa, región o zona, se regule de la manera que resulte más conveniente al ámbito y nivel en que se acuerde la respectiva negociación colectiva.

Esto puede brindar un ámbito de protección impensado hasta el presente, y disminuir notablemente la conflictividad que se podría presentar si ese ámbito de protección deseado se pretendiera que fuera brindado por la ley y no por la convención colectiva en particular.

No queremos crear con estas ideas la ilusión de que con cambios legislativos es posible generar un nivel de protección del que ahora carecen sectores tales como independientes, changarines, desocupados momentáneos, trabajadores de temporada, etc.; sabemos que con la magnitud de la crisis mundial y nacional, y los efectos negativos de la globalización, probablemente

no haya forma de retornar a los niveles de protección propios del Estado de Bienestar. Lo que quizá podamos hacer es distribuir mejor aquella protección, tornarla razonable en función de los sujetos afectados y, en última instancia, que sean ellos mismos los que decidan que nivel de protección es dable establecer: con seguridad que muy probablemente no será mucho mayor que aquélla que concebía con carácter mínimo y general la ley, pero es posible que por sectores, actividades, empresas, etc., sea posible atender a los efectos de las formas diversificadas de producción.

Esto implicará también contemplar en las convenciones colectivas de trabajo normas específicas de resolución de conflictos, para atender a posibles nuevos sujetos incorporados. Evidentemente que ante la alternativa de nuevos sujetos que emergen en la actividad económica, como los descritos, no podemos pensar en las antiguas formas de plantear y resolver los conflictos: huelgas, arbitrajes obligatorios, etc.⁽⁸⁾; ¿qué sentido tiene que vayan a la huelga los componentes de un microemprendimiento productivo u otros sujetos que desarrollan bajo formas parecidas su actividad, pero que están realizando un trabajo humano, y que están vinculados también a empresas que toman sus servicios o productos bajo formas en el fondo similares a aquellas efectuadas por los trabajadores dependientes.?

Es necesario, por tanto, generar nuevas formas de resolución de conflictos de trabajo, y las mismas deberían estar incorporadas también dentro del ámbito de la convención colectiva buscando soluciones imaginativas a los nuevos problemas presentados, y que contemplen los intereses de todos, y, de ser necesario, con la participación de la autoridad laboral correspondiente.

Y también aquí la convención colectiva de trabajo deberá dejar de ser, en buena medida, una repetición de normativas ya incorporadas en las leyes laborales, más allá de los contenidos habituales relativos a escalas salariales, definición de categorías, jornadas, licencias, etc. Es necesario ampliar dichos contenidos para incorporar cláusulas sobre productividad; sobre normas de higiene y de seguridad en el trabajo, sobre beneficios adicionales en seguridad social, etc., además de lo que ya hemos señalado en párrafos anteriores. Solo así se estará encaminando la negociación colectiva hacia un desarrollo propio de los tiempos modernos, abandonando las viejas

hipótesis conflictivas, donde podamos considerar a la otra parte un adversario, pero no un enemigo al que hay que destruir.

Esto requiere encontrar formas de convivencia a la cual contribuirán los trabajadores representados por asociaciones sindicales y sus asesores, los empleadores y sus asociaciones, con sus respectivos asesores, y la autoridad administrativa del trabajo. Pero cuando decimos trabajadores, estamos queriendo ampliar cada vez más la noción clásica de trabajo dependiente, para incluir todas aquellas formas nuevas en que se desarrollan actividades y se prestan servicios, con características socioeconómicas, en lo esencial, iguales.

III.2.3. Efectos sobre la recaudación de los recursos de la seguridad social.

Si se concreta la evolución señalada en el apartado anterior, la inclusión en convenciones colectivas de trabajo de trabajadores hasta ahora excluidos, marginados de la tributación y afiliación y, en todo caso, con nula o casi nula capacidad aportativa, se abriría un campo interesante a la recaudación de los recursos tributarios, posibilitado por la incorporación al ámbito de la convención colectiva, y por tanto, vinculados a las empresas, de aquellos trabajadores marginados por uno u otro motivo de la tributación. Así, tales nuevas relaciones podrían abrir la puerta a los mecanismos clásicos o novedosos de retención, percepción, solidaridad, etc., sobre los cuales fundar expectativas razonables de incremento de la recaudación.

III.2.4. Tendencias observables en las convenciones colectivas de trabajo.

Hay otro fenómeno que se ha manifestado agudamente durante la década de los años 90, de decaimiento de la vitalidad de la negociación colectiva, no obstante que la ley respectiva estaba plenamente vigente.

En efecto, ha podido verificarse que se ha incrementado el tipo de negociación por empresa o sector, en detrimento de la negociación colectiva por actividad, que fue la forma clásica de

negociación durante los años 70, principalmente los convenios del año 1975, y que tuvo una revitalización en los años 1988 y 1989, con motivo de la sanción de una nueva legislación regulatoria de la negociación colectiva del trabajo. Es así que por una falta de adecuación de las normativas a los tiempos modernos, se incrementó un tipo de convenio particular, llevado a cabo por empresas y las comisiones internas de personal, que negociaban condiciones generales de trabajo que eran aplicadas más allá de las disposiciones concretas de la ley 14250.

Esto marcaba indudablemente un desfase entre la normativa y la realidad, que ha intentado ser superado, primero por la ley 25013, y últimamente por la que estamos tratando, la ley 25250.

Además están los “fuera de convenio”, que es una figura que si bien existía con anterioridad, relativa a la no inclusión en el convenio colectivo de aquellos trabajadores que en razón de la confianza del empleador, de jerarquía, o circunstancias semejantes, no eran comprendidos en el mismo.

Se observa actualmente una tendencia a incrementar el número de los no comprendidos en convenio en función de niveles de remuneración, lo que es más riesgoso desde el punto de vista de la protección y que los obliga a negociar sus condiciones de trabajo individualmente con el empleador. Está proliferando también una nueva forma de desprotección como lo es la novación parcial a la baja del contrato de trabajo, como suele ocurrir con los casos de “despido parcial”. La novación parcial consiste en la indemnización parcial al trabajador por aquel derecho adquirido que pierde en sus nuevas condiciones de trabajo, como cuando se le rebaja el sueldo desde cierto momento y se lo indemniza según su antigüedad en proporción a la pérdida de remuneración sufrida; esto obliga también a una suerte de negociación individual, que se excluye del ámbito de la negociación colectiva. Algo análogo existe también respecto de los aprendices, a los que la ley 25013, en su artículo 1, ha dado una inclusión de alcances inciertos, dada la aparente amplitud de posibilidades de incorporación, tal vez consecuencia de la falta de reglamentación que tuvo la norma, pero que al igual que los pasantes, becarios, etc., obliga a los que prestan servicios, a una negociación individual con el empleador, separada o fragmentada de la negociación colectiva, al

sentirse diferente de los demás trabajadores, tanto en el status jurídico como en el laboral.

Hubo una encuesta realizada en el año 1999 por el diario La Voz del Interior, donde se mostraba que entre todas estas figuras no laborales: pasantes, becarios, aprendices, etc., existía una fuerza laboral en Córdoba igual o algo superior a la de las cuatro empresas más importantes: Renault, Fiat, Volkswagen y Lockheed.

Por el lado sindical, frente al modelo de la representatividad única de la asociación sindical de mayor grado, desplazando a otros de menor grado, o inclusive a aquellas simplemente inscriptas, que carecen de personería gremial, era posible observar una falta de desarrollo de la negociación colectiva, que fue criticada por prestigiosos laboristas que se distinguieron claramente por la defensa de niveles de protección altos para los trabajadores, pero que entendían que tal conformación de la representación de los trabajadores perjudicaba el desarrollo de dicha negociación, por lo cual propiciaron posturas más flexibles, con inclusión de otros niveles y ámbitos de representación sindical. Otra causal de falta de estímulo a la negociación colectiva, fue la fuerte presión de los sectores empresariales a partir de 1995, hacia una reducción del costo laboral que podía expresarse por una reducción de los niveles salariales, un deterioro de las condiciones generales de trabajo, o por ambos factores simultáneamente. La reticencia de los sindicatos a negociar bajo estas presiones, alimentada también por la retirada del Estado en cuanto al fomento de la negociación colectiva, condujo a una disminución de la misma.

III.2.5. La intervención de los profesionales en Ciencias Económicas en los cuerpos de asesores de las paritarias.

Creemos que ha llegado la hora de insistir, a la luz de las modificaciones habidas en la normativa sobre convenciones colectivas de trabajo, y en particular por la previsible activación del proceso de negociación colectiva, concomitante con los profundos cambios que se evidencian en las relaciones económicas, en que se estimule a los profesionales en Ciencias Económicas a desarrollar

un nuevo campo de actividad profesional que actualmente se encuentra prácticamente virgen, y en todo caso ocupado por otros profesionales, que solamente forzando sus incumbencias pueden asesorar en determinadas áreas de la negociación colectiva para las cuales estamos evidentemente capacitados.

Hemos tenido oportunidad ⁽⁹⁾ de manifestar que “...lograr que una convención colectiva, en los aspectos descritos, sea moderna, de avanzada, y que procure lograr los objetivos de desarrollo de las empresas alcanzadas y favorecer los intereses patrimoniales y gremiales de los trabajadores involucrados, no es por cierto tarea fácil, y requiere necesariamente de la intervención de no solo entidades representativas de los trabajadores y de los empleadores sino también de cuerpos de asesores en las diferentes áreas, que respondan con exactitud y prontitud a los requerimientos de una normativa laboral moderna y en constante evolución.

Esto es prácticamente cierto en una época en que parece aceptarse, cada vez con mayor grado de consenso, la tendencia de que la ley laboral regule solo los aspectos fundamentales del contrato individual de trabajo, dejando como materia de disponibilidad colectiva todas aquellas restantes cuestiones que nadie mejor que las partes pueden resolverlas, en atención a las especiales circunstancias, características, etc., que atraviesan cada uno de los sectores involucrados, trátase de convenios por profesión o actividad, con carácter general o limitados a regiones o zonas, o incluso a empresas individuales.

Y aquí es donde evidentemente no pueden faltar, en tales equipos de asesoramiento, los profesionales en Ciencias Económicas, junto con los del Derecho, y los ingenieros industriales-sin perjuicio de la intervención de otros profesionales cuya participación en razón de la actividad o profesión involucrada, sea requerida;-en efecto, y como ha sucedido en otras instituciones del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, no todos los contenidos, -y cada vez menos-, en una Convención Colectiva son de carácter jurídico; cada vez más los condicionamientos de costos de los productos y servicios elaborados por las empresas involucradas, los de la competencia interna y externa, definen con mayor rigor las posibilidades de mejoras salariales, y de otras condiciones de

trabajo contempladas en las convenciones colectivas.

Quien mejor que el profesional en Ciencias Económicas está en condiciones de determinar aquéllas circunstancias de costos a las que nos hemos referido, calculando la incidencia de las posibles modificaciones a operar en la Convención Colectiva de Trabajo, por una parte, y de las restantes circunstancias y escenarios que deben enfrentar los empleadores comprendidos, para proponer acuerdos viables tanto a una como a otra parte en la paritaria.

Claro está que para cumplir acabadamente su cometido, tales profesionales no solamente deberán poseer la sólida formación que suponemos en ellos, en materia de costos, mercados, y circunstancias económicas del mundo globalizado, sino también deberán estar familiarizados con las instancias que comprende toda negociación colectiva. Esto incluye todas aquellas instituciones propias del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, como normativas sobre asociaciones sindicales de trabajadores, convenios y conflictos colectivos de trabajo, regulaciones que rigen la celebración y funcionamiento de aquellos convenios, etc. ..."

III.3. La representatividad sindical y sus efectos sobre la contratación individual y colectiva.

El reclutamiento sindical ha disminuido notoriamente en la Argentina como en el resto del mundo, entre otras razones porque los servicios son menos sindicalizables, por un aumento en la participación de la mujer, que es aún menos sindicalizable y con mayor razón en sindicatos – admitámoslo- machistas como los de la Argentina.

También se observa una tendencia al incremento en la proporción de jóvenes en las tareas dependientes; y un crecimiento de la actividad informal.

Sufren más en este proceso, aquellos sindicatos cuyo criterio de representatividad está basado en la afiliación. Es significativa la diferencia con los que hay en España y Francia, con porcentajes muy bajos de afiliación, 10 y 11 %, sin embargo, es muy alta la representatividad de los sindicatos en los miembros de las comisiones internas, con porcentajes de entre 70 y 80 %. Por ello

parece imponerse la idea que es necesaria una evolución en el concepto de afiliación como elemento tipificador de la representatividad de los sindicatos. El sindicato debe tender a incorporar a todos los trabajadores en distintas situaciones pero al mismo tiempo diferenciándolos, porque son distintas las situaciones de hombres y mujeres, de nacionales y extranjeros, de formados a los sin formación, de jóvenes a los no tanto, etc.

Además hay una fuerte crisis en la relación interna entre sindicatos y estado, que obviamente la sienten mucho más aquellos sindicatos que han estado íntimamente vinculados al estado, al comprobar como éste, que antes les daba, ahora les quita en grado creciente.

III.4. Recomendaciones de la OIT y la situación internacional.

La Comisión de Expertos (1997) y la Comisión de Normas (1998) de la OIT, pidieron un cambio del modelo sindical en la Argentina, conforme a las recomendaciones de la OIT que indican que debe haber un viraje hacia un modelo de libertad sindical. ¿Significa tal modelo atomización o debilitamiento de las entidades sindicales?. ¿Solo en Argentina va a significar atomización y debilitamiento?: atomización seguro que sí. Si, siempre que los dirigentes actúen de la misma manera en que actúan cuando hay un sindicato único reconocido por la ley. Si se afecta la libertad sindical, se afecta la lógica democrática. No se produce la atomización de los sindicatos cuando los dirigentes actúan con arreglo a la lógica propia de la libertad sindical. No es necesario reglar la libertad sindical, ya que cuando funciona la libertad sindical, la democracia se produce sola dentro de los sindicatos, porque si los dirigentes no dan participación, los trabajadores se van a otros sindicatos donde sí la tengan. Uruguay, por ejemplo, tiene legislación de sindicato único con libertad sindical donde los dirigentes se comportan de manera tal que los trabajadores no se van de los sindicatos.

También en Alemania hay libertad sindical coexistente con unidad sindical, lo cual

demuestra que no son incompatibles si los sindicatos funcionan bien.

Cuando se viola la libertad sindical, crece el poder de los dirigentes pero disminuye el poder los sindicatos.

Esto se produce en un punto que podríamos denominar de equilibrio, a partir del cual un excesivo apoyo normativo del Estado a la dirigencia produce el efecto comentado. Entre un 50 y 55 % de los trabajadores están regulados por convenios del año 75.

Se postula en la OIT una cláusula social que obligue a respetar los derechos de negociación colectiva de las asociaciones sindicales, de la protección del trabajo de los niños y del principio de igualdad de trato: estos principios se establecerían como condición previa para celebrar convenios económicos respecto de aquellos países que no respetan estos principios.

El ámbito de la negociación colectiva en países como EE.UU se ha desarrollado a un nivel multicultural, donde es necesario una formación y capacidades especiales para tratar con representaciones de conglomerados étnicos, raciales, religiosos y culturales de gran diferencia, como los que se observan en este país, y que aún cuando puedan visualizarse como un problema bastante lejano en el nuestro, no son desdeñables.

Se ha evidenciado un incremento en la tendencia a la negociación por empresa en nuestro país, aunque obviamente sin seguir la de los países desarrollados, como podría ser EE.UU, donde se calcula que hay más de 200.000 convenios de empresas; distinto es Italia, citando un ejemplo europeo, en el que predominan los convenios por actividad, alcanzando un 60 % hacia el año 1994; posteriormente, por los acuerdos entre las confederaciones sindicales y empresarias se acordó incrementar las atribuciones de los convenios locales, por empresa o por zona.

También en Italia en estos últimos años se han notado tendencias a la flexibilización, con un incremento de los contratos de negociación individual, como lo son los "contratos de cooperación laboral", de los que se calcula que hay más de 3.000.000 en ese país.

Los niveles de conflictividad se habían desplazado de la actividad privada, regulado por convenios colectivos de trabajo, hacia la actividad pública, también regulada por convenios

colectivos. Esto derivó en un incrementado recurso a la negociación colectiva interconfederal, que tratara de poner coto a los altos niveles de aquélla.

IV - Contenido de la reforma en el ámbito de la negociación colectiva.

IV.1. La reforma anterior (Ley 25013)

A diferencia de la reforma laboral anterior que concedía legitimación preferente a la entidad gremial de grado superior (federación), en esta reforma la preferencia se vuelca hacia las entidades sindicales de primer grado. No obstante, el texto aparecería no del todo claro y la falta de antecedentes jurisprudenciales precedentes podría hacer temer por una interpretación que resulte favorable a las entidades de grado superior, en detrimento de las entidades de primer grado. De todas maneras, nominalmente, la preferencia está establecida a favor de éstas, y el tiempo dirá sobre la efectiva vigencia de esta preferencia. El menoscabo no alcanzaría a las uniones, ya que estas son entidades de grado único.

Lo anterior es válido en la medida en que la entidad de grado inferior no haya cedido su representatividad negocial a favor de la de grado superior.

La representación negocial siempre estará a cargo de un sindicato con personalidad gremial, manteniendo este aspecto lo previsto en la legislación anterior, pero cuando se trate de una entidad sindical que desee negociar un convenio que abarque a más de una unidad de negociación (empresa), la comisión paritaria deberá estar integrada al menos con delegados o miembros de comisión interna de dicha empresa, en un número de hasta tres dependientes, modificando aquí lo previsto en la ley 25013 que contemplaba una representación menor.

IV.2. Nuevos ambitos de negociación colectiva.

Conforme a lo que había sido largamente debatido, se introduce como ámbito de negociación, el convenio de empresa que puede ser suscripto por la asociación sindical de grado menor, con personería gremial, al igual que otros ámbitos de negociación, como lo son el convenio zonal o regional. Todo ello con vistas a la descentralización de la negociación colectiva.

IV.3. Negociación Colectiva de ámbito menor

El artículo 25 del nuevo texto legal contempla que en el caso de que la entidad sindical de grado inferior no delegare en la de grado superior la representación a efectos de negociar el convenio colectivo de trabajo, tal entidad gremial de ámbito mayor participará, si lo solicita, en la comisión negociadora del convenio colectivo de ámbito menor junto con la entidad gremial de grado inferior. En caso de discrepancia entre ambas entidades, la ley establece que será prevalente la voluntad de la sindicato de empresa o región; no obstante, tal principio queda condicionado a que los estatutos de los gremios admitan la transferencia de poder a los niveles inferiores debiendo tenerse presente a este respecto, que en general los estatutos preservan la capacidad de negociación del sindicato del ámbito mayor.

Se nota hoy una preferencia sistemática por el convenio colectivo de base menor o sea el de empresa, respecto del convenio colectivo de base mayor, que es el de actividad.

IV.4.- Articulación y sucesión de convenios.

La articulación permite determinar los niveles en que se discutirán las materias y fijar los alcances de la negociación colectiva en virtud de la existencia de convenios de rango superior, así como reducir la conflictividad laboral al prohibir o limitar las disputas sobre temas que ya han sido

materia de acuerdo de los niveles superiores. ⁽¹⁰⁾

IV.5. Empresas en dificultades

Contempla también la normativa la situación de aquellas empresas que por aplicación al convenio de grado superior puedan enfrentar situaciones de crisis. En tales casos el convenio puede prever la forma de “desenganchar” a la empresa de la aplicación del convenio, en cuyo caso deberá atenderse a la aplicación de la norma respectiva. Si así no lo fuere, aquélla prevé negociar colectivamente entre la empresa y el sindicato de grado menor que represente, circunstancia en que deberán estar los delegados o miembros de comisiones internas con aplicación de los topes ya indicados.

En caso de desacuerdo, la resolución estará a cargo de la comisión paritaria de interpretación del convenio –debe entenderse el convenio de grado superior -, el que resolverá en definitiva sobre los mecanismos a aplicar en tal situación.

Sin embargo, como vimos, los delegados no pueden resolver el desenganche de una empresa de un convenio de ámbito mayor –por crisis- lo que sí puede ser resuelto por el sindicato exclusivamente.

Si bien en principio los viejos convenios ultraactivos deberían negociarse en el nuevo ámbito, nada asegura que ante la falta de acuerdo un laudo resuelva la desmembración de la unidad de negociación, e inclusive de la comisión paritaria que pueda resolver el desenganche de las empresas en dificultades frente a la aplicación de un nuevo convenio.

IV.5.1. Caso particular de PyMes

Si bien se prevé que en la negociación colectiva que involucra a empresas PyMEs, los convenios celebrados deberán tener un capítulo relativo a las mismas, la experiencia muestra una

escasa participación de los representantes de dichas empresas en la negociación colectiva. Esto es un obstáculo importante, ya que se admite en general que son estas empresas las que tienen mayor capacidad de generación de empleo, y si su relativo peso en la negociación es escaso, se debilita uno de los objetos de esta reforma laboral.

No se retorna con la situación actual, a la primitiva redacción de la ley 14250, que permitía sostener la pérdida de vigencia de las cláusulas económicas y que imponían contribuciones a los empleados a favor del sindicato.

De esta manera, conservan los gremios -los de mayor grado- la continuidad de la recaudación de las contribuciones de convenio.

V - Ultraactividad

V.1. Nueva concepción.

La ultraactividad fue un concepto que cumplió su ciclo. Sirvió en momentos en que estaba verdaderamente interrumpida la negociación sindical para crear un marco regulatorio pero mantenida indefinidamente en el tiempo resulta un elemento regresivo porque no se renueva el marco normativo, o se renueva de manera incorrecta.

Una consecuencia perniciosa de esta ultraactividad mal entendida es que se venían fabricando presuntos acuerdos de empresas a los que no se les otorgaba status de convenios colectivos pero que en la práctica lo eran. En realidad las empresas grandes, por su peso, logran aplicar esos acuerdos de hecho y las PyMEs no pueden o lo hacen en la ilegalidad. Eso es uno de los elementos perniciosos que la reforma laboral pretendía eliminar.

Que la ultraactividad dure 20 años es una anomalía absoluta, que está totalmente injustificada y que provoca en la práctica que dichos convenios resulten no ser aplicables sino que se los suplante por los convenios informales entre empresas y trabajadores o miembros de

comisiones internas.

Si bien están vigentes los convenios del 75, verdaderamente las relaciones laborales están reguladas por esos convenios informales, que nadie se molesta en denunciarlos ante la justicia y que tienen efectiva vigencia. Solo trece convenios colectivos de actividad hubo en el 97 y once en el 98, lo que revela una marcada caída en la celebración de convenios de actividad, a los cuales los empresarios les rehuyen notablemente.

Sin embargo, hubo muchos convenios de empresa, podríamos decir cientos, pero que en conjunto solamente cubren un universo de no más de trescientos mil trabajadores. Los ámbitos preferentes en los que hubo negociación por empresa fueron: en las empresas privatizadas, en los que se dio un nivel de desagregación superior de lo que existía antes de la privatización, y en aquellas áreas de actividad donde hubo nuevas inversiones, en particular de capital extranjero. Concretamente el caso Fiat, y muchas empresas automotrices.

Se decía por ejemplo que en el 75 los empresarios negociaban “...a punta de pistola...”; hoy, los sindicalistas negocian “...a punta de inversiones...”, es decir bajo la amenaza de que si no firman, la inversión no se realiza, y no se da la oportunidad a los dirigentes de lograr una representatividad permitida por la inversión que toma una cantidad relativamente importante de personal.

Además se da la paradoja de que los sectores que tenían una más amplia protección, que eran lo de los convenios privatizados, ahora tienen la mínima protección por estar notablemente flexibilizados.

Recordemos además que si la ley cede espacios a la autonomía colectiva, y esta no ocupa los debidos espacios, quien lo ocupará será la autonomía individual, porque siempre tiene que haber algún tipo de regulación.

V.2. Convenios anteriores a 1988

Con anterioridad a esta fecha, en los convenios vencidos, las condiciones generales de trabajo se mantenían, en tanto no fueran renovados. A partir de la sanción de la ley 23545, en 1988, es posible pactar el vencimiento de los convenios y que los mismos no sean ultraactivos.

En el nuevo régimen legal se establece que cuando no se hubiera previsto la duración de un convenio los mismos tendrán una vigencia de dos años y para aquellos que han sido prorrogados automáticamente, con celebración anterior a 1988, la vigencia será de dos años más.

En los convenios celebrados con anterioridad a 1988, el plazo de dos años de ultraactividad correrá a partir de la convocatoria a paritarias por parte de la autoridad de aplicación, quien de esta manera se reserva para sí un adecuado gradualismo. De la reunión de las paritarias, surgirá o no acuerdo. No produciéndose acuerdo en éstas, las divergencias serán sometidas a arbitraje privado u oficial; esta última será la alternativa cuando las partes no se pusieren de acuerdo sobre el contenido del arbitraje o sobre la persona o personas de los mediadores. Sometida la cuestión a arbitraje oficial, aunque no se establece el período que podrá demorar éste, la vigencia será de dos años.

En general estos convenios ultraactivos, están referidos a aquellos celebrados en 1975.

V.2.1. Procedimiento

Como no se establece claramente que ocurrirá después de vencida esta última ultraactividad de dos años, cabe imaginar muchas alternativas, que tal vez sean resueltas por la reglamentación;

1.- Que caiga el convenio y que solamente quede vigente la ley, que es la interpretación más estricta o fundamentalista.

2.- Que al caer el convenio solamente se mantengan las ventajas individualmente adquiridas por el trabajador contratando con el empleador (mayor salario, mejores descansos, jornada diferenciada, etc.)

3.- Que las ventajas contempladas en el convenio sean incorporadas al contrato individual de trabajo que esté vigente a la fecha de caducidad del convenio, como ocurre en Chile; claro que en

tales casos, pasan a ser ventajas individuales, y las mismas pueden ser negociadas libremente entre empleador y trabajador, con lo que también por esta vía de negociación, podrían caducar.

No obstante, siempre queda un margen importante de discusión relativo a lo que se entiende por ventaja individual o ventaja colectiva, en cuanto a los aspectos analizados.

Debe destacarse que en estos convenios el arbitraje puede solicitarse a pedido de la parte sindical o de ambas partes en forma conjunta. Si no se produjere tal solicitud, las cláusulas en conflicto perderán vigencia, en tanto que el resto de las cláusulas convencionales que no hubieren sido afectadas, se mantendrán en vigor hasta tanto se acuerde su modificación.

En estos casos de convenios ultraactivos se incorporó una cláusula en la reforma laboral por la que si se concertase un convenio de ámbito menor comprendido en el del ultraactivo de ámbito mayor, los salarios básicos iniciales de cada categoría no podrán ser inferiores a los fijados en este último. Parece que las garantías se refieren solamente a los básicos iniciales y no a los restantes adicionales o a mejoras que pudiese haber obtenido el trabajador individualmente.

Esta garantía solamente tendrá un período de dos años de vigencia pero parece claro que la entidad sindical difícilmente tomaría menos tiempo para prestar acuerdo a un nuevo convenio, pensando que los salarios mayores del convenio anterior pudieran ser reducidos. En conjunto si bien son solamente dos años para esta cláusula, con la negociación prevista más los dos años de laudo a los que ya se ha hecho referencia, hacen que en realidad no se puede negociar salarios a la baja en los próximos cuatro años.

La reforma no le quita legitimación representativa al sindicato de grado superior pero la reorienta hacia el nivel inferior, otorgándole mayores atribuciones que la normativa anterior. No considera práctica desleal que este último sindicato no acepte la negociación colectiva a petición de la empresa individual, en tanto sí se considera configurada tal práctica desleal cuando el requerimiento lo es por parte de la organización de empleadores conforme a la legislación vigente anteriormente. Al mismo tiempo se aumenta el poder de los miembros de las comisiones internas, que paradójicamente necesitan de la conformidad de la organización sindical para efectuar un reclamo

individual ante el empleador, pero no para negociar colectivamente.

V.3. Convenios desde 1988

Si bien en los artículos 28 y 29 se trata de la situación de los convenios ultraactivos anteriores y posteriores a 1988 respectivamente, no parece quedar claro cual será la situación de los tramos actualizados de los convenios, celebrados en la década de los 90, pero integrados a los viejos convenios. A ellos no les serían aplicables las disposiciones previstas para los convenios anteriores al año 1988, pero aquí no debe olvidarse que en la mayor parte de los mismos se declara “parte”, “o formando parte” de los antiguos convenios.

Respecto de los convenios celebrados a partir de 1988 (Ley 23545):, cuyo plazo de vigencia pactado se encontrare vencido a la fecha de promulgación de esta reforma laboral, salvo aquellos convenios colectivos en que se hubiera acordado su ultraactividad, se establece un plazo de dos años para su renovación contados a partir de su denuncia **por cualquiera de las partes**. Vencido dicho plazo sin que se haya arribado a un acuerdo, a pedido de cualquiera de ellas, la autoridad administrativa de trabajo dispondrá la aplicación del procedimiento de arbitraje contemplado en el artículo 28 -establecido para los convenios anteriores a 1988-

Se dispone además que si alguna de las partes se niega a someterse a arbitraje voluntario el convenio colectivo denunciado pierde vigencia pero se mantienen ultraactivas las condiciones salariales hasta la celebración de un nuevo convenio.

NOTAS

- (¹) Leyes 24013, -Ley de Empleo-, Ley 24241 –SIJP-, Ley 24465 –Flexibilización Laboral-, Ley 24522 –Quiebras-, Ley 24557 –Ley de Riesgos de Trabajo-
- (²) Ley 25013
- (³) art. 1.2, Ley 25250
- (⁴) Ambito Financiero, 12/04/00, página 11.
- (⁵) Leyes 24013 y 24465
- (⁶) Vazquez Vialard “Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social”, Editorial Astrea, tomo II, Segunda Edición, página 225
- (⁷) Goldin, A “Encuentro sobre negociación y conflictos colectivos. Vaquerías. Valle Hermoso, Pcia. de Córdoba Junio, junio de 1999.
- (⁸) Altamira Gigena, R. E. En “Conflictos Laborales”. Jornadas organizadas por la Secretaría de Trabajo (Pcia. de Córdoba) y OEA. Córdoba, Agosto de 1999.
- (⁹) Gastón, T. “Reflexiones sobre el estado actual y perspectivas de las incumbencias profesionales en materia del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, La Gazeta (Publicación del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Córdoba), N° 63, página 12 (dossier), marzo-abril de 2000.
- (¹⁰) Martínez Vivot, J. , “Elementos del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social”, Editorial Astrea, página 394.

RESUMEN

La Reforma Laboral de la Ley 25250 se inscribe en el marco de la continuidad de otra, la de la ley 25013, y que forma parte de un proceso mayor de flexibilización y desregulación laboral, como aspectos importantes de las políticas económicas y sociales puestas en vigencia en Argentina, desde la década de los 90.

Como medidas tendientes a incrementar el nivel de empleo, se disponen ampliaciones del período de prueba, vinculados a que la negociación colectiva se refiera a PyMEs y a personal especializado.

Adicionalmente, se contemplan estímulos al empleo estable, por vía de subsidios o de reducciones de contribuciones, que se acumulan a las del Pacto Fiscal.

En cuanto a negociación colectiva, se dispuso que:

- El interlocutor en la negociación, cualquiera sea el nivel de la misma, será siempre el sindicato. Con ello se deja de lado aquel anhelo histórico expresado a menudo por el empleador, de discutir mano a mano con sus dependientes.

- La titularidad de la discusión le correspondería a la entidad más próxima en el conjunto, es decir al sindicato de primer grado. Con ello la ley toma debida distancia del art. 14 de la ley 25013 y de aquel antecedente emanado en la ley 22105, ambos impugnados en su hora desde la Comisión de Expertos de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo.

- Cuando se llega a un acuerdo entre sindicato de base y patronales, lo único que puede hacer el sindicato es refrendarlo; inclusive no lo tiene que hacer el sindicato superior sino solo el que tiene la representación directa.

En tal sentido, la ley no hace desaparecer a los sindicatos de nivel nacional pero la discusión de los convenios se descentralizará y diversificará al máximo, según esperan las autoridades.

Dentro de este campo negocial, entre un empleado y la empresa no habría límites a lo que puedan acordar, siempre que no se viole la ley, como por ejemplo movilidad interna dentro de la empresa, condiciones de trabajo, productividad, representación de la empresa, información y consulta, promociones, etc.

Finalmente, la reforma contiene disposiciones para asegurar el cese de la ultraactividad de los convenios, vigentes desde 1975, distinguiendo mecanismos, según que los referidos convenios ultraactivos hubieren sido celebrados con anterioridad 1988, de aquellos otros que fueron suscriptos a partir del dicho año.

CONCLUSIONES

1.- Existe un objetivo general de promoción del empleo estable, en la concepción de la reforma laboral.

2.- Un primer eje de dicha promoción está dado por la convicción de que la prolongación del período de prueba favorecerá la contratación por tiempo indeterminado.

3.- Además, y a efectos de no producir problemas en la recaudación de los recursos de la seguridad social, se entiende necesario no autorizar reducción de contribuciones durante dicho período de prueba.

4.- La representatividad negocial de los embajadores, se otorga preferentemente al sindicato de base, cual muestra clara preferencia por el convenio de empresa: se disminuye de tal manera, el poder de las federaciones, que negociaban convenios de actividad.

5.- Tal disminución de poder de las federaciones, autoriza a presumir la posibilidad de condiciones salariales, y generales de trabajo, inferiores a las que regían hasta el presente, transcurrido los plazos previstos por la ley. Ello, sin perjuicio de una modernización general del contenido de las convenciones colectivas de trabajo.

6.- Dicha transferencia de poder de los sindicatos de segundo grado, también debilita la posición de las cúpulas sindicales en la negociación con el gobierno, y con las centrales de empleadores, en la discusiones de los grandes temas socio-económicos.

7.- Es prematuro determinar si los nuevos convenios colectivos de trabajo que se celebren, caída la ultraactividad, serán suficiente atractivo para inversiones extranjeras, generadoras de mayor niveles de empleo, o, por el contrario, si son las condiciones deprimidas del mercado interno las que en última instancia, determinan dicho nivel.

8.- No parece suficientemente fuerte la posición de las empresas PyMEs, para jugar un rol relevante en la discusión de los nuevos convenios, cuestión de importancia atenta su mayor capacidad en generación de empleo, en comparación con las inversiones capital intensivas.

9.- Es elogiable la reducción de contribuciones solo a partir de la celebración del contrato por tiempo indeterminado -esto es, al finalizar el período de prueba-; no obstante, subsisten dudas respecto de la capacidad del Estado para evitar las distorsiones en la contratación (uso abusivo del contrato a prueba, con alternancia de distintos trabajadores para ocupar el mismo cargo), conforme la evidencia de estos últimos años nos muestra, y a pesar de la inclusión de la previsión específica en la ley reformada.

congre1.doc

I. Introducción.-

Desde el nacimiento de la primera entidad cooperativa, allá por el año 1844, en Rochdale, hasta nuestros días, el movimiento cooperativo ha sufrido un incesante proceso de inserción e influencia en las políticas económicas y sociales de las que formaba parte.-

La premisa que antecede, no hace más que reforzar el protagonismo que las entidades sin fines de lucro han tenido en los procesos de desarrollo de comunidades sociales y económicas en nuestro país, marcando activa presencia en aquellas regiones donde la intervención del Estado o de la empresa privada, fue escasa o, en el peor de los casos, inexistente.-

Sin embargo, asistimos hoy en nuestro país, y en la mayoría de los países latinoamericanos, a un profundo proceso de reformas estructurales, donde se destacan la apertura económica, las privatizaciones y las desregulaciones, en un contexto de inserción pasiva en la economía mundial globalizada. Este modelo está provocando por un lado un fuerte aumento de la concentración económica y financiera en favor de las empresas transnacionales y grandes grupos económicos locales y, por otro lado, una acentuación de la desocupación, la inequidad distributiva y la marginación social, repercutiendo de diversas formas en los actores sociales.-

Inequidades como las descritas, ponen de manifiesto la crisis del sistema actual y el embate que sufre el movimiento cooperativo en su conjunto, por oposición de intereses y principios. Toda crisis supone un punto de inflexión en el equilibrio, y representa la antesala del cambio.-

El presente trabajo, trata de brindar algunas herramientas para el cambio que se impone en las entidades cooperativas. La educación y capacitación cooperativa, las estrategias asociativas y, la óptima conjunción de conceptos como eficiencia y solidaridad,

representa pilares necesarios y fundamentales para resguardar los intereses de las entidades cooperativas con una visión de cara al nuevo milenio.-

II.1 La economía solidaria.-

Desde hace tiempo los términos: “Economía Social”, “Economía Solidaria”, “Sector Social de la Economía”, “Tercer Sector”, “Area Social de la Economía”; son denominaciones que con conceptualizaciones más o menos amplias, vienen siendo seleccionadas por pensadores, doctrinarios, investigadores, economistas y juristas, para agrupar a formas asociativas de contenido solidario que componen el sector social de numerosos países.-

Somos concientes de los riesgos que entraña pretender encasillar bajo una categoría determinada a la diversa naturaleza de empresas y entidades que, en principio, configuran un “sector social”. Sin embargo, intentaremos acercar un concepto marco, aunque subsistan discusiones respecto de la legitimidad de dicha denominación.-

En ese razonamiento, denominaremos de “economía social” a aquellas empresas de autogestión, de trabajo asociado, de autoempleo colectivo en donde los trabajadores son quienes controlan la sociedad a la cual pertenecen.-

El debate sobre encasillar en una misma categoría a empresas de distinta naturaleza y entidades que conforman un sector social, se plantea aún en países europeos. En el caso español, por ejemplo, la discusión está centrada en lo que hace al modelo organizativo que rige a estas empresas; es decir, a la búsqueda de flexibilidad para llevar a cabo un proceso de mayor integración asociativa con otras empresas de similares características, tal el caso de las sociedades anónimas laborales. Se trata sin duda de entidades que incorporan el recurso humano como principal herramienta en el proceso de propiedad de los medios de producción.-

La “economía social” engloba empresas pequeñas y medianas, dispersas por lo general, que al carecer de una conciencia y de una estructura de grupo, permanecen al margen de la toma de decisiones económicas y políticas. En consecuencia, poseen una reducida capacidad de influencia sobre los poderes decisores que, en definitiva, las afectan desde lo empresarial. La integración asociativa se presenta así como un reaseguro del rol que deben asumir frente a los centros de decisión y de poder, a fin de convertirse en interlocutores válidos y reconocidos.-

Este sector social, rara vez estuvo vinculado a la clase dirigente, tampoco al ejecutivo empresarial, pero hoy requiere un papel mucho más participativo y decisorio en la sociedad, a partir de su existencia como organizaciones libres, autónomas y con capacidad para decidir sus propios destinos.-

Las empresas vinculadas a este sector, representan una parte muy importante de la economía del país y, además, conservan un espíritu de solidaridad y colaboración entre ellas aunque dicha práctica se dificulte de modo creciente en la sociedad de nuestros días.-

Las ventajas que ofrece el autoempleo, la autogestión, el trabajo asociado, son múltiples y variadas. La construcción de espacios de creatividad y de agregación de valor al propio trabajo es lo que define la razón de ser de las empresas sociales.-

Promover cambios de mentalidad y de cultura asociativa es el objetivo que anhelamos quienes estamos convencidos de que es posible producir, al mismo tiempo con eficiencia y solidaridad. No olvidemos que las empresas de la economía social están ligadas por una ética comunitaria basada en la solidaridad, la vocación de servicio y el interés general.-

II.2 Contexto en que se desenvuelven.-

En el desarrollo de nuestra profesión, percibimos a diario, de que forma y con que dinamismo se desarrollan ciertos acontecimientos que repercuten de una u otra forma, en

las mismas entidades que estamos asesorando.-

Ese contexto también es habitado por las cooperativas y es el escenario natural en que procuran llevar a cabo su objeto social. Por este motivo estas entidades no pueden ser ajenas ni tampoco estar exentas a todo el fenómeno de la globalización que se nos repite incansablemente y que requiere que las mismas encuentren su lugar en ese mundo.-

La globalización sin duda alguna, es un hecho objetivo, que más allá de ventajas y desventajas, se instaló entre nosotros comparte los mismos espacios y definitivamente vino para quedarse.-

Sin embargo, no es cierto que se trate de un fenómeno totalmente nuevo, ni que equivalga al triunfo universal y definitivo del sistema capitalista, ni al cercenamiento de las transformaciones revolucionarias, ni de las contradicciones entre clases sociales o entre países.-

Es una nueva etapa de un antiguo proceso de desarrollo del capital que se encuentra reforzado por los grandes avances tecnológicos. Las tecnologías de punta en lo atinente a la informática, comunicaciones, transportes y otras, constituyen verdaderos pilares en donde se asienta el proceso de globalización como fenómeno objetivo. Todo ello tiene como resultado la existencia de economías más interpenetradas, más cercanas, mejor comunicadas e integradas en una red financiera y comercial transnacional que ha sido tejida por empresas poderosas que dominan los mercados.-

Parece curioso pero todo ello que suele destacarse y resaltarse como ventajas de la “globalización”, como así también ciertas frases que suelen ensalsar el mismo proceso, a saber: un planeta globalizado, un solo mundo, se acabaron las ideologías se terminaron los estados nacionales y algunas otras similares, no se dan en todos los campos de actividad.-

Así podemos advertir por ejemplo, que el porcentaje más elevado de la producción económica del mundo, se genera para ser consumida en los propios mercados de los países

que la producen. Entonces, bien vale que no preguntemos: ¿dónde está la internacionalización de la economía?. Cuando nos enteramos que la mayor parte de la gente que trabaja en relación de dependencia lo hace para connacionales, es decir empleadores de su propios países, reflexionamos: ¿dónde está la trasnacionalización de los empleos, del trabajo y de la movilidad de la gente?. También podemos mencionar por ejemplo, que existe un amplio porcentaje de la clase dirigente norteamericana, que no tiene ni siquiera pasaporte, es decir, no se plantea ni siquiera la posibilidad de salir de su propio país, advertimos: ¿qué es esto de la globalización, de la internacionalización de la economía y el comercio ?.-

Sin embargo, debemos destacar que sí existen ciertos sectores que lograron beneficiarse en forma extrema con este proceso. La globalización adquiere singular preponderancia fundamentalmente en dos campos: en el campo de las finanzas y en el campo de la información. En el campo de las finanzas, porque cada vez hay menos relación entre la moneda y la economía real, cada vez hay más dinero virtual y menos bienes materiales, lo que da lugar a especulaciones financieras de todo tipo, movilizaciones de una riqueza que no está representada en objetos y que nadie puede controlar. Ese es un hecho muy concreto de nuestra contemporaneidad. El otro, es que muy pocas empresas manejan monopolícamente la información, y con la información, la uniformidad de costumbres, con la uniformidad de costumbres, el consumo y, con la uniformidad de consumo, la posibilidad de manejar sus propios productos en distintos mercados.-

Estamos en presencia de una verdadera crisis, que regatea recursos a estas entidades que bien lo necesitan, porque muchas de ellas pertenecen a sectores sociales cada vez con menos posibilidades de capitalización y se les retacean también los recursos públicos, porque el Estado cada vez invierte menos en los problemas sociales.-

En el contexto emergente y, en gran medida, como consecuencia de la implementación de políticas socio-económicas de neto corte neoliberal, se ha visto incentivada la referencia al concepto de “economía social” y/o del “tercer sector” para significar las nuevas posibilidades de integrar a sectores sociales desplazados, hablamos de los perdedores o marginados, como nuevos actores en la nueva economía de fin de siglo, economía de la globalización.-

En ese sentido, el concepto de “economía social” debería orientarnos hacia una estrategia de integración productiva de aquellos sectores más afectados por la reconversión como por ejemplo: el sistema laboral, promoviendo su reinserción a través de herramientas de capacitación y formación profesional.-

Las democracias europeas exhiben en un nivel importante el desarrollo de empresas con sentido social, hasta configurar un sector de economía social, como subsistema del régimen de economía de mercado. Por el contrario, en Latinoamérica, pese a que estas concepciones y el reconocimiento de este sector económico tiene un grado muy inferior de desarrollo en relación a numerosos países de Europa, se advierte tendencia al crecimiento, al fomento y desarrollo del área de la economía social.-

En la actualidad, el Estado aparece desafiado por necesidades y complejidades cada vez más crecientes, que significan nuevos interrogantes y, al mismo tiempo, determinan cambios en sus capacidades de gestión pública.-

Por otra parte, este mismo Estado, no puede abstraerse de su vinculación interdependiente con el contexto internacional que presiona por adecuaciones crecientes a un mundo globalizado.-

A su vez, internamente, cada sector de interés –entre ellos las empresas de economía solidaria-, buscan y deben posicionarse en relación con el nuevo rol del Estado y, de ese modo, redefinir sus expectativas de legitimidad.-

III. Crisis del Estado.-

Rescatamos un hecho fundamental en cuanto al fracaso del Estado benefactor y es el que atañe a los bajos o nulos resultados obtenidos en el plano socio-económico en comparación con lo actuado y conseguido por organizaciones comunitarias autónomas y entidades cooperativas, en este campo.-

La intervención reguladora del Estado fue notablemente opacada por la extendida noción liberal que se sintetiza en dos tipos de acciones: desregular y privatizar. Se supone que ambas provocan un aumento de la competitividad y la eficiencia.-

La sociedad post-capitalista requiere un nuevo sector social que no sólo atienda la satisfacción de las necesidades sociales sino que además sirva para restablecer una ciudadanía y una comunidad con un nuevo sentido.-

Nuestra nación ha priorizado la relación con los organismos acreedores internacionales, antes que atender los justos reclamos de los sectores perjudicados, quienes debieron soportar el alto costo social de la implementación de aquellas políticas. En concordancia con ello, recurre en forma sostenida a las denominadas reformas del Estado, que en realidad más que reformar, buscan achicarlo día a día. Lo cierto es que esa disminución, sólo se refleja en recortes presupuestarios en aquellas áreas básicas como: salud, educación, justicia y, servicios comunitarios.-

En ese sentido, el papel del Estado fue perdiendo protagonismo a través de los años y dejado a las entidades intermedias, entre ellas a las cooperativas, frente a un dilema: ¿cómo desarrollarse y prestar eficientes servicios a una comunidad necesitada, ante la ausencia, desprotección y falta de apoyo del accionar Estatal ?.-

A pesar de lo adverso de la coyuntura y como respuesta al legítimo reclamo de la comunidad que integra, las cooperativas dijeron sí al desafío, marcaron su presencia y se

establecieron allí donde se las requería. Un claro ejemplo lo indica su alta tasa de expansión en las dos últimas décadas, al crearse 2.121 nuevas entidades cooperativas.-

En uno y otro aspecto, se observa una complejización y un creciente aumento de los servicios que deben prestarse a la sociedad. Se requiere permanentemente de mayores y mejores servicios para la comunidad toda y eso, saludablemente tiene que ver con demandas que ciertos sectores han comenzado a llevar a los ámbitos de debate.-

IV. La cooperación como proyecto de vida.-

Para llegar a determinar con claridad la naturaleza y el concepto del cooperativismo, debemos comenzar con el árduo problema de definir lo que es una cooperativa.-

La Real Academia Española, define a la sociedad cooperativa como la que se forma para un objeto de utilidad común, derivando esta definición del verbo “cooperar” (del latín: cum: con; operari: trabajar) ó sea; obrar juntos, con otro u otros para un mismo fin; operar con el otro.-

La cooperación es un valor que orienta al comportamiento humano y le imprime el sentido social. Así, en función de la cooperación, se alcanzan logros comunes y se promueve el desarrollo conjunto, practicando la idea de la solidaridad.-

Desde un requerimiento más cercano, la cooperación está vinculada con la posibilidad de profundizar el crecimiento económico y con la factibilidad que ofrecen las innovaciones tecnológicas para aquellos emprendimientos donde la creatividad y participación aparecen como condiciones de flexibilidad ante las nuevas realidades del mercado.-

Obviamente, han existido significados distintos para una misma necesidad de cooperación en diversas épocas. Cuando ésta aparece como principio metodológico para la organización de sectores sociales necesitados de integrarse a la dinámica del sistema

económico, el dato fundamental está dado por la confluencia de fortalezas individuales para acumular poder y, de este modo, actuar en defensa de los intereses asociados.-

Con este propósito se formaron y desarrollaron las cooperativas en nuestro país, especialmente en el sector agrario cuando se vivían situaciones de control oligopólico, ejercido por los propietarios de la tierra y los agentes de la comercialización, las cooperativas tuvieron entonces un carácter de neta lucha antimonopólica y puede afirmarse que se desarrollaron como agentes de democratización del sistema, induciendo a la práctica de la competencia.-

La vida cooperativa, sobre todo en las colonias agrícolas formadas por inmigrantes, se fundamentaba en el uso compartido de herramientas, maquinarias y el aporte colectivo del trabajo en épocas de siembra y cosecha. La cooperación se expresó en la reunión de voluntades entre quienes compartían una misma condición -nacional, cultural o religiosa-; la *afectio societatis* tiene allí un fundamento endogámico y un sentido de identidad – pertenencia-, que lo proyectaba a buscar un mejor destino común. Existía una cultura cooperativa que además, resultó inseparable de las características de la colonización de la tierra en nuestro país.-

La actualidad no depara a estas empresas, situaciones distintas. Lo que otrora significaba un gran esfuerzo de poder realizarlo en forma individual –se originaban las primeras entidades cooperativas-, hoy no difiere en los móviles de fondo.-

Ambas situaciones obedecían y responden a deficiencias estructurales propias del sistema. Tan es así, que muchas entidades cooperativas hoy se constituyen y forjan a partir de la necesidad básica de no poseer bienes o servicios elementales: vivienda, crédito, trabajo, servicios y obras públicas, entre otras.-

En este sentido, la cooperación trasciende la situación de innegable necesidad que le da origen en cada caso. De no ser así, resultaría imposible esperar eficacia en los resultados

de la actividad cooperativa. Es preciso, en consecuencia, que haya una definición propia del grupo, que éste se perciba a sí mismo en la naturaleza de una entidad colectiva que en ese sentido, propone la realización de objetivos concretos.-

La idea de asociación, solidaridad y ayuda mútua convive por siempre en el espíritu humano, solamente es necesario que aparezca una necesidad, la carencia de y por ende la fijación de objetivos concretos para satisfacerla.-

Las Cooperativas, son entidades abiertas, nacidas del esfuerzo propio y la ayuda mútua como una respuesta a la necesidad comunitaria de resolver la falta creciente de propuestas, tanto oficiales como privadas.-

En todo grupo cooperativo debe existir la base socio-cultural que otorga el sentido de identidad, así como un proyecto de realizaciones y de proyección de objetivos que devuelve al grupo su sentido de pertenencia. De este modo, la idea de empresa, de emprendimiento, donde se invierten voluntades y recursos, se asumen riesgos y se esperan dividendos que permitan un mejoramiento personal y colectivo, resulta indisoluble del proyecto cooperativo, de la empresa cooperativa.-

Entre los principios generales que definen esta empresa cooperativa se distinguen:

- Asociación voluntaria.-
- Gestión democrática.-
- Exclusión de la actividad especulativa.-
- Independencia de los gobiernos.-

No obstante, la figura cooperativa sigue inspirando visiones contrapuestas, en función de los intereses económicos y de prejuicios ideológicos que buscan caracterizar a la cooperativa desde una visión “ingenua”, resaltando la “moral cooperativa” de un modo abstracto, idealizado y, como tal, de difícil concreción.-

En este marco, algunos juicios desvalorativos sostienen que cuando una cooperativa es chica, su operatoria no es rentable, y cuando crece se transforma en una empresa de lucro.-

Así, para visiones interesadas, la cooperativa sería por definición, no viable, en tanto proyecto económico. –

Resulta apropiado referirse a las condiciones que coadyuvan a lograr su desarrollo:

a) condiciones estructurales: posibilidades de acceso al mercado, al financiamiento y a tecnologías necesarias y, b) condiciones propias o cooperativas: desarrolladas por la educación y capacitación cooperativa, por la voluntad asociativa y demás aspectos que definen la dinámica del movimiento cooperativo en toda su dimensión.-

IV.1 Atributos de la empresa cooperativa.-

Toda cooperativa se define a partir de una dualidad que constituye su problemática principal. Por una parte, es una asociación de personas, al mismo tiempo que constituye una empresa con objetivos específicos que la determinan como actor en el sistema económico. Podemos decir, que en la empresa cooperativa, conviven dos conductas típicas: a) la cooperación como modo de vinculación de los asociados o empresas de los asociados y b) la competencia o lucha económica, tendiente a prevalecer en sus intereses y objetivos empresariales.

Las cooperativas tienen una estructura personalísima, basada, a diferencia de las empresas de capital, en la responsabilidad personal de los socios y de sus actos en la vida de la cooperativa, en su organización y en su administración.-

La empresa cooperativa debe priorizar el desarrollo de los recursos humanos y la coparticipación en las responsabilidades. La capacitación adquiere, entonces, un valor estratégico relevante ante los determinantes en el cambio, tanto en lo económico como en lo tecnológico, que afectan a estas empresas.-

La realidad nos confronta a diario con los límites propios de cada uno y de cada entidad, antes que con las posibilidades. Nos imponen una cultura competitiva que ha devaluado la cooperación, la comprensión, la ayuda mútua, la solidaridad y, en definitiva, la perspectiva humanista y los espacios colectivos para la construcción conciente y compartida de nuestra propia historia. Se pregona mucho más el exitismo, la cultura del sálvese quien pueda, y la exacerbación del individualismo.-

En este contexto socio-económico y político que muda su estructura de un modo vertiginoso, se multiplican los interrogantes que, a su vez, buscan develar cuales son las perspectivas ciertas que se ofrecen para el desarrollo de estructuras asociativas y cooperativas. Hablamos de emprendimientos socio-económicos que buscan integrarse y participar de un modo pleno en una economía de mercado.-

En nuestro país, este propósito deberá tomar en consideración aquellas condiciones históricas que, en forma sucesiva, hicieron posible la idea y práctica del cooperativismo.-

Sus etapas de auge y declinación, que arrojaron como resultado la construcción de vastos espacios de participación y creciente protagonismo de la comunidad, tejiendo redes sociales de contención ante los efectos disgregadores que aún generan los procesos de cambio.-

Estos procesos son generadores innatos de un estadio de crisis que se manifiesta en las contradicciones a resolver entre los postulados cooperativos y el primordial objetivo capitalista: el fin de lucro. Una crisis que obliga a preguntarse por la identidad, por la legitimidad, y que pone en juego expectativas, frustraciones y esperanzas, que plantea la necesidad de una nueva coherencia, que desafía nuestra capacidad para construir desde una racionalidad más abarcadora, más compleja, pero más humanizada.-

La cultura milenaria desarrollada por los chinos, asignan al término en cuestión, una doble significación, a partir de la conjunción de dos palabras, a saber: Crisis, representa

Area II: Actuación Profesional.-

amenaza y oportunidad. Amenaza con la desaparición de la empresa cooperativa ante el descontrol terminal que implica una crisis; pero a su vez, otorga la oportunidad de salir airoso y fortalecido de esa coyuntura.-

Desde un punto de vista que hace a la concepción ideológica, el modelo cooperativo se expresa en un modo de articulación de valores y principios, en una visión particular de la realidad que implica una comunicación sistematizada que se traduce en la propuesta cooperativa.-

La complejización y especialización en las formas de intervención cooperativa, impuestas entre otros factores por una realidad en constante cambio, inducen a una búsqueda incesante de relaciones especiales con el Estado para defenderse de la acción monopólica esgrimida por las grandes empresas.-

Las cooperativas emergen en un contexto de capitalismo de mercado y con el propósito fundamental de neutralizar el poder de los monopolios —en la comercialización y distribución de bienes y servicios—, para alcanzar escalas económicas ó ventajas competitivas y, para organizar entre otras, la oferta de los pequeños productores, la demanda de los consumidores para acceder al financiamiento, a la regulación del consumo, la producción y, a la tecnología.-

Sobre esta premisa, las cooperativas proveen además servicios sociales a la comunidad (asistenciales, culturales, recreativos), que afianzan el sentimiento de pertenencia a través de los lazos asociativos fundados en el respeto, la ayuda mutua y solidaridad.-

Para estos casos, dos conceptos resultan imprescindibles: Eficiencia y Solidaridad. Deben conjugarse y no oponerse, como ha sucedido históricamente, pues la eficiencia y la competitividad no están reñidas con la solidaridad y el espíritu de cooperación dentro de una empresa.-

En la actualidad, nos encontramos en el inicio de una nueva etapa, vinculada al rol preponderante del mercado y a las exigencias de una economía competitiva.-

En consecuencia, cabe hoy hablar de la empresa cooperativa y de un sistema cooperativo que promueva la descentralización y desarrolle la capacidad de cada cooperativa como actor competitivo en el mercado.-

Estas nuevas empresas de la economía social están ligadas por una ética común basada en la solidaridad, el servicio a los asociados y el interés general, y en esta perspectiva deben adecuarse a las exigencias del nuevo escenario económico y social.-

IV.2 El compromiso de la empresa cooperativa.-

Podemos afirmar que la importancia social del cooperativismo está directamente relacionada con el fortalecimiento de la práctica asociativa y de la cohesión en la sociedad, para tratar de disputar y posicionar en el escenario socio-económico, a la premisa de la integración social.-

Se busca revalorizar el concepto de la solidaridad y el sentido cooperativo desde lo económico, asociando a los más débiles para convertir esa debilidad en fortaleza, en el espacio de la competencia.-

La solidaridad juega un rol económico, que no se agota en la función de agrupar a los débiles, sino que fundamentalmente, debe convertirlos en agentes de transformación a nivel del sistema de relaciones económicas.-

De este modo, la cooperativa compite en el mercado por su participación en el modo de asignar los recursos de la sociedad y es allí, donde deberá fortalecerse el ámbito de actuación de estas entidades.-

En nuestro país, las cooperativas han reemplazado en algunos casos y, complementado en otros tantos, la inversión del Estado con una racionalidad de bien público. La provisión de servicios públicos, como electrificación rural, urbana, telefonía, gas, agua potable y

otros, la hicieron posible las entidades cooperativas, especialmente en aquellas regiones inhóspitas donde el Estado no llegaba y donde la falta de lucro no seducía a las empresas de riesgo.-

A modo de ejemplificar el compromiso de las empresas cooperativas y, tomando los datos arrojados en el último reempadronamiento realizado por el I.N.A.C.y.M. en 1.998, existen diseminadas por todo el territorio nacional, un total de 5.589 entidades.-

En este contexto, los emprendimientos cooperativos que se desarrollaron en el área de los servicios públicos, a partir de iniciativas voluntarias de la comunidad, recibieron del sistema, en particular del Estado, una valoración marginal, que se trasluce de manera inequívoca en las escasas o nulas posibilidades de participación que han tenido las cooperativas en el marco de los procesos de privatización.-

En ese orden de ideas, en los casos en que las cooperativas permanecen desarrollando eficientemente sus tareas, es decir que se encuentran de pie y en pleno funcionamiento, cumpliendo su doble objetivo en los planos sociales y económicos; no sólo que perciben la desprotección del Estado, sino que además soportan la presión de los competidores del sector privado (empresas multinacionales), facilitada por el accionar del sector gubernamental, interesado probablemente, en priorizar sus relaciones con determinados sectores empresariales.-

No obstante, el acceso de vastos sectores sociales a los beneficios de la civilización ha sido posible gracias a esta clase de emprendimientos que en todos los casos se construyeron en función de redes de solidaridad. En alguna medida, la devaluación de la figura cooperativa en la actualidad, está relacionada con la implícita asimilación del espacio comunitario como marginal; no en lo referido, precisamente, a las condiciones socio-económicas, sino a la intencionalidad de fijar una ubicación periférica para la voluntad comunitaria respecto de la centralidad que ocupan las macrorealidades; aquellas

que constituyen el centro de atención exclusiva para la construcción del discurso mediático y comunicacional, y su influencia determinante en las instancias del poder político y económico. Ese discurso mediático, obviamente está en íntima relación con el monopolio de la información que manejan un grupo muy reducido de empresas, es decir son aquellas que tiene el poder de elegir -conforme con sus propios intereses-, que, como y cuando se difunden las informaciones. De esta forma masifican la información y con ello, las costumbres y el consumo.-

IV.3 Una cuestión de identidad: Capacitación y Educación Cooperativa.-

El movimiento cooperativo tiene un compromiso fundamental de larga data con la educación. En la formulación del Congreso de la A.C.I. (Manchester, 1.995), el quinto principio expresa: “Las cooperativas brindan educación y capacitación a sus asociados, representantes elegidos, funcionarios y empleados, de manera que puedan contribuir efectivamente al desarrollo de ellas. Informan al público en general, particularmente a los jóvenes y a los líderes de opinión acerca de la naturaleza y los beneficios de la cooperación”.-

Este principio, pone el acento sobre la importancia vital que tienen la educación y capacitación en las cooperativas. La educación significa mucho más que la mera difusión de información o promoción de patrocinios; significa comprometer la mente de los asociados, dirigentes electos, funcionarios y empleados para que comprendan plenamente la complejidad y riqueza del pensamiento y acción cooperativo.-

Capacitación significa asegurar que todos aquellos que están asociados a las cooperativas, tienen la pericia necesaria para hacer frente efectivamente a sus responsabilidades. La educación y la capacitación también son relevantes porque ofrecen importantes oportunidades para que los dirigentes cooperativistas pueden comprender las necesidades de sus asociados. Deberían llevarse a cabo de manera tal que evalúen constantemente las

actividades de la cooperativa y sugieran formas de mejorar los servicios existentes u ofrecer otros nuevos.-

Una cooperativa que promueva las comunicaciones en dos direcciones entre sus asociados y dirigentes y al mismo tiempo funcione de manera efectiva, rara vez puede fracasar.-

Es, pues, imperativo extender la actividad educacional a todo nivel, incorporar conocimientos, elaborarlos y utilizarlos en un proyecto superador, que es aquel que elimina la dicotomía entre capacitación gestionaaria para los técnicos y educación doctrinaria para los dirigentes. Un proyecto que utilice adecuadamente herramientas como:

- incremento de la participación.-
- adecuados canales de comunicación.-
- desarrollo del sentido de pertenencia.-

En décadas recientes, demasiadas cooperativas en demasiados países han ignorado esta responsabilidad. Si las cooperativas han de desempeñar el papel de que son capaces en el futuro, ésta es una responsabilidad que tendrá que ser mejor asumida. La gente no apreciará, no apoyará aquello que no comprende.-

IV.3.1 Importancia de la educación cooperativa.-

La causa más común del fracaso de una cooperativa es la falta del sentir cooperativista de sus integrantes, el no vivir la doctrina, desconocer el sistema. Por ello, es de fundamental importancia comenzar la tarea educativa desde el inicio de las actividades de la cooperativa, mediante cursos de introducción, que poco a poco se irán elevando de nivel de acuerdo a las posibilidades y necesidades del grupo. Cada asociado de una cooperativa debe conocer en profundidad que le ofrece un sistema en donde la persona humana es factor principal y determinante de toda la actividad que se realice. Nada se hará que afecte la responsabilidad, el prestigio, la moral o la personalidad de uno solo de los

asociados o semejantes: todo se hará en pro de la cooperativa pero respetando los principios básicos de convivencia y solidaridad -

Para lograr este objetivo, es necesario educar y ser educado: hay que tener en cuenta que en la mayoría de los casos, los incipientes cooperativistas, provienen de otros medios y sistemas que les enseñaron otros caminos para afrontar la vida, muchas veces plagados de errores y malos consejos que con el tiempo prendieron en ellos, como medio de defensa contra ese mismo medio ambiente. Una muy buena inversión, entonces, consiste en fijar desde el comienzo un programa de educación periódico y con bases firmes.-

La educación y la capacitación deben entonces ser consideradas como metas a alcanzar dentro de los objetivos de la cooperativa y por ello no descuidar en ningún momento la realización de una tarea progresiva que en un tiempo determinado permita a todos los asociados, participar de cursos.-

V. La integración cooperativa.-

El proceso de globalización en lo económico, está mostrando las ventajas del asociacionismo, como modelo de integración en el nivel empresarial y, como forma de protegerse de los avatares económicos que muchas veces terminan diezmando esfuerzos cooperativos de décadas de construcción colectiva.-

Conciente de las amenazas constantes, el tercer sector, vislumbra en el asociacionismo una oportunidad concreta de fortalecimiento. Se trata de los propios anticuerpos generados por el movimiento que propende a la formación de consorcios, U.T.E, cooperativas de segundo grado, integración cooperativa por fusión o por absorción, convenios para investigación y marketing, joint-ventures, transferencias de tecnologías, participaciones minoritarias y, otras formas de integración.-

El nuevo escenario que se construye, a partir del desarrollo y profundización de la economía de mercado en nuestro país, plantea el desafío de la integración para las empresas cooperativas, previa reconversión de sus estructuras de producción y de gestión.-

Las imposiciones del mercado exige de las entidades son:

- capacidad social de capitalización.-
- adecuación a los requerimientos de una economía de mercado.-
- desarrollo de estructuras flexibles.-
- capacitación, entrenamiento y asistencia técnica.-

Existe una doble referencia doctrinaria en la relación entre cooperativismo e integración. La primera está dada por la esencia misma del cooperativismo que supone a la integración como uno de sus principales fundamentos, al ser impulsada la acción por los objetivos comunes y compartidos; la segunda, en donde las cooperativas forman parte siempre de un gran movimiento que las engloba e involucra, jugando un rol preponderante.-

Mucho se ha avanzado en este sentido, con la conformación de grupos de cooperativas de base en todo el país.-

Sobre el particular, y a partir de demandas concretas del movimiento cooperativo, se han desarrollado una serie de Encuentros de Cooperativas en todo el país, donde se acuñó el lema de que “Las cooperativas aprenden de las cooperativas”. Merece destacarse la reciente conformación y funcionamiento de un grupo homogéneo, de cooperativas de servicios públicos del interior de la Provincia de Córdoba. Este grupo relegando los intereses individuales, unificó criterios para transmitir sus vivencias, analizar sus problemáticas y buscar soluciones en común ante las amenazas y problemas concretos en los que se veían inmersos.-

Casos muy parecidos se están dando en estos momentos en las ciudades de Gobernador Virasoro (Corrientes), Concordia (Entre Ríos), Mar del Plata y Neuquén capital.-

V.1 Cooperación entre cooperativas: La integración como principio.-

El enunciado del sexto principio cooperativo expresa: “Las cooperativas sirven más efectivamente a sus asociados y fortalecen al movimiento cooperativo trabajando mancomunadamente a través de estructuras locales, regionales, nacionales e internacionales”. Este principio, incluido por primera vez en la reformulación de principios de 1966 ha sido seguido, en grados distintos, desde el año 1850. No obstante ello, el mismo, adquiere en nuestros tiempos una importancia determinante.-

Como los estados nacionales están perdiendo su capacidad de control sobre la economía globalizada, las cooperativas tienen una oportunidad única para proteger y expandir los intereses directos del común de la gente.-

Si las cooperativas intentan desarrollar a pleno su potencial, sólo lo podrán hacer mediante una colaboración práctica y rigurosa. Si bien es cierto que mucho se puede lograr a nivel local, deben esforzarse continuamente para lograr los beneficios de las organizaciones de gran escala, manteniendo simultáneamente las ventajas del compromiso y propiedad local.-

Integrarse representa un difícil equilibrio de intereses, un desafío perpétuo para todas las estructuras cooperativas y una prueba para la imaginación cooperativa.-

En todo el mundo, las cooperativas deben identificar con mayor frecuencia las posibilidades de un creciente número de operaciones comerciales conjuntas, protegiendo cuidadosamente los intereses de los asociados.-

Las cooperativas también deben tomar conciencia, incluso más que en el pasado, de la necesidad de reforzar sus organizaciones y actividades de apoyo.-

La tendencia a la integración responde a la idea de unidad del cooperativismo interpretado desde una concepción sistémica y, a la necesidad de aumentar permanentemente su eficiencia, ante el desafío que significa haberse constituido en una alternativa y una esperanza para un mundo mejor.-

La integración se expresa en un conjunto de actitudes que sin afectar las normas fundamentales de organización democrática y federativa sustentadas por el movimiento, tiende a la racionalización de actividades y funciones, a la fusión entre cooperativas para adquirir mayor dimensión y eficacia, a los acuerdos entre sectores del movimiento a escala nacional o internacional, todo ello, para la realización de empresas u objetivos comunes.-

Se ha señalado que la tendencia a la integración originada en las necesidades naturales de coordinación del propio movimiento demuestra la fecundidad del método cooperativo para encontrar sus propias soluciones y su capacidad de adecuación a los cambios estructurales que se vienen produciendo en el mundo, de acuerdo con el sabio consejo de comprender lo real marchando hacia lo ideal.-

V.2 Formas de integración.-

Dentro de las variadas posibilidades integrativas, existen dos maneras definidas de abordar la integración cooperativa:

- **Integración Institucional**

Es la forma más frecuente de integración, ya que no supone un compromiso de operatividad económica sino que atiende a la realización de otro tipo de actividades: defensa, educación, asistencia técnica, capacitación, formación, divulgación, entre otros. Este tipo de integración suele tener lugar entre cooperativas de una misma clase u objeto social.-

La integración institucional en organismos de segundo grado suele conformar confederaciones que nuclean a las federaciones, uniones, centrales o asociaciones de distintas cooperativas.-

Si bien es cierto que este tipo de integración cooperativa no redundará en grandes beneficios y su actuación es limitada, la ventaja que reviste es que puede constituirse en el primer paso hacia una integración más global y significativa, es decir del tipo económico.-

- Integración Económica:

Esta experiencia puede darse aún sin existir el tipo de integración anterior, aunque normalmente la supone. Generalmente, se realiza a través de la constitución de entidades de grado superior con objetivos específicos.-

Se trata de una integración sectorial que a la vez, puede servir para una posterior integración con cooperativas de otra clase.-

La integración horizontal posibilita el crecimiento de las entidades primarias y, a veces, constituye el fundamento base para fusiones de entidades. La integración vertical, en las distintas etapas del proceso de producción, elaboración o comercialización de un producto, es la típica forma de integración a través de la constitución de entidades de grado superior.-

Otro tipo de integración económica de cooperativas está dado por la forma regional, que surge de la necesidad de agruparse sectorialmente en un determinado ámbito geográfico para realizar actividades en conjunto que aseguren una actuación eficaz y competitiva.-

El desarrollo de cooperativas de segundo grado con el propósito de fortalecer la posición competitiva en el mercado y cumplir con el mandato de fomento de sus establecimientos asociados se inscribe en el proceso de *integración cooperativa* que, por otra parte, responde a un principio fundamental: impulsar la cooperación entre las cooperativas para alcanzar una dimensión de escala desde el punto de vista de las exigencias de la

competencia económica y, por otra parte, una mejor coordinación y más eficiente utilización de los recursos comunes.-

El proceso de integración cooperativa contempla diversas formas de asociación: la fusión, por ejemplo, es una vía para crear grandes unidades cooperativas; las cooperativas de segundo grado, a su vez, permiten mantener niveles de autonomía en la administración y en el funcionamiento institucional. -

En este último caso, el fomento para todos los socios se logra en la medida en que la cooperativa de segundo grado pasa a ser una estructura al servicio de todos los asociados y no sólo una instancia burocrática (de coordinación a nivel de las entidades de primer grado). Es importante destacar que la integración de segundo grado, a diferencia del rol que cumplen las federaciones, debe garantizar la autonomía funcional e identidad institucional en el marco de una estrecha interdependencia de las cooperativas asociadas.-

En este esquema se articula un doble circuito de vinculación; por una parte, las relaciones entre la cooperativa de segundo grado y las asociadas, y, de modo complementario, entre la cooperativa de primer grado y los asociados.-

En el primer caso, se destacan los aspectos que hacen a la vinculación de orden económico y a la inserción en el mercado, mientras que las relaciones que se desarrollan en el seno de la cooperativa de base, se caracterizan por las relaciones personales y por la incidencia de la práctica solidaria y la cooperación mútua.-

La cooperativa constituye una asociación de sujetos económicos que crea un establecimiento común destinado a ofrecer determinados servicios.-

V.3 Aspectos legales.-

En nuestro país el desarrollo de un número significativo de cooperativas tuvo lugar antes de contar con una ley específica para este tipo de instituciones.-

Las primeras disposiciones legales referidas a las cooperativas aparecieron al sancionarse en 1.889 la reforma del Código de Comercio. Esas disposiciones encuadraron a las cooperativas dentro de las normas destinadas a regir las sociedades comerciales, sin crear para ellas una figura jurídica propia y omitiendo incorporar algunos de los principios rochdalianos-.

Fueron numerosos los proyectos de Ley posteriormente presentados al Congreso Nacional, considerando en algunos casos aspectos parciales del desarrollo cooperativo y en otros estableciendo el régimen legal para toda la actividad de las cooperativas.-

Finalmente, luego de un proyecto presentado en 1924 por el Poder Ejecutivo -que dio lugar a un memorable informe de la Comisión de Códigos del Senado-, el Congreso sancionó el 10 de diciembre de 1926, la Ley nº 11.388, promulgada el día 20 del mismo mes y año.-

La Comisión de Códigos del Senado estaba integrada por los Dres. Leopoldo Melo, Pedro Llanos y Mario Bravo. Es de justicia recordar la destacada participación que en la redacción del informe tuvo el Dr. Mario Bravo, una autoridad en la materia y, el aporte de antecedentes e ideas fundamentales de otro maestro del cooperativismo, el Dr. Juan B. Justo, a través de sucesivos proyectos de ley presentados a la Cámara de Diputados.-

V.3.1 Antecedentes de la Ley nº 11.388.-

Hay opinión generalizada en el sentido de que esta ley, vigente sin modificaciones durante casi 50 años, ha constituido un instrumento legal verdaderamente eficaz para el desarrollo de un pujante y diversificado movimiento cooperativo.-

Se ha señalado que su vigencia produjo inicialmente alguna disminución en el número de cooperativas ya que bajo esta denominación y al amparo de la imprecisión de las disposiciones del Código de Comercio, se habían creado algunas cooperativas que no eran tales sino simples sociedades comerciales.-

Producida esa saludable depuración inicial, el cooperativismo tuvo en la Ley nº 11.388 un texto legal breve y de fácil interpretación, dentro de cuyas disposiciones encontró apoyo jurídico para su desenvolvimiento ajustado estrictamente a los principios fundamentales que constituyen la esencia misma del cooperativismo. La Ley nº 11.388 fué complementada con la Ley nº 11.380, de fomento cooperativo, cuya vigencia data de la misma época.-

V.3.2 Antecedentes de la Ley n° 20.337

La creciente diversificación y complejidad del movimiento cooperativo en nuestro país fue señalando en los últimos años la conveniencia de incorporar al régimen legal de las cooperativas, las disposiciones complementarias que la evolución del propio movimiento y las nuevas circunstancias económico-sociales hacían necesarias.-

Se registraron numerosas iniciativas oficiales y privadas en tal sentido. La Ley nº 19.219 sancionada en 1.971 creó el Instituto Nacional de Acción Cooperativa, estableciendo la participación de representantes del movimiento en el Consejo Consultivo Honorario que colaboraría con ese organismo.-

Esta circunstancia permitió que el movimiento participara en forma muy activa, a través de su representación en el Consejo aludido, en la elaboración de la nueva ley de cooperativas nº 20.337, vigente desde mayo de 1973.-

La nueva Ley mantiene en su esencia el espíritu y los lineamientos fundamentales de la anterior, enriquecidos con los aportes de la experiencia práctica y jurisprudencial, la legislación comparada y las sugerencias del propio movimiento. En su texto se ha procurado utilizar las palabras y conceptos que mejor designan y definen la institución y los actos cooperativos.-

Entre las principales características de la Ley nº 20.337, señalarnos las siguientes:

- Tiene alcance nacional.-

- Define, de acuerdo con normas doctrinarias universalmente aceptadas, los caracteres fundamentales que son propios de la entidad cooperativa.-
- Incorpora íntegramente los principios del movimiento, tal como fueron formulados por el Congreso de la Alianza Cooperativa Internacional realizado en Viena en 1.966.-
- Autoriza la prestación de servicios a los no asociados, destinando los excedentes producidos por esas operaciones a una reserva especial.-
- Establece la irrepartibilidad de las reservas y el destino del sobrante patrimonial, en caso de disolución, a fines de promoción del cooperativismo.-
- Autoriza la asociación con personas de otro carácter jurídico, siempre que no se desvirtúen las finalidades de servicio.-
- Reglamenta la forma en que los entes de derecho público pueden asociarse y participar en la administración y fiscalización y usar de los servicios.-
- Excluye la posibilidad de transformación de una cooperativa en sociedad comercial de otro tipo.-
- Al margen del control que corresponde ejercer a los organismos específicos del Estado, establece la fiscalización privada a cargo de uno o más síndicos y la obligación de contar con un servicio de auditoría a cargo de contador público.-
- Destina un cinco por ciento de los excedentes repartibles al fondo de educación y capacitación cooperativa.-
- Dedicar otro cinco por ciento de los excedentes al fondo de asistencia laboral y para estímulo del personal.-
- Incorpora al régimen legal de las cooperativas el Instituto Nacional de Acción Cooperativa (actual I.N.A.C.y.M.), cuya estructura, jurisdicción y funciones ratifica y amplía.-

La Ley de Cooperativas, tal como surge de su normativa, define a éstas en su artículo 2º, como entidades fundadas en el esfuerzo propio y la ayuda mútua, para organizar y prestar servicios. De allí surge que el sentido de toda cooperativa, la verdadera razón de ser, cualquiera que fuese la clase y el objeto social específico: de vivienda, de crédito, de crédito y consumo, agrícolas, tamberas, de trabajo, de provisión de servicios, de obras y servicios públicos, pesqueras o, apícolas; radica en la organización de servicios en favor de sus propios dueños: sus socios y de la comunidad. Establece de este modo, la subordinación del factor capital al objetivo fundamental de las entidades sin fines de lucro.-

Por el contrario, en las sociedades comerciales, cualquiera que fuese su objeto social, se constituyen para obtener ganancias con las que se retribuye al capital invertido en ellas. Esa es la razón de su existencia y por tal motivo, el beneficio que obtienen en su desarrollo comercial, se lo justifica como la compensación obtenida por el capital invertido en ese tipo de entidades.-

El contenido y espíritu de la Ley, exterioriza la diferencia que caracteriza y distingue a las entidades sin fines de lucro, cual es su doble carácter: desde el punto de vista social, el factor humano, para alcanzar los objetivos propuestos en los estatutos sociales y, por otro lado, su faz empresaria, que al igual que toda unidad productiva, trata de optimizar su rentabilidad.-

Es por ello que el acento está basado en su carácter de empresa social que tiene al acto cooperativo de servir al asociado, como verdadero objeto social, por encima de la cuestión estrictamente resultadística, económica o material.-

Por tal motivo, decimos que en las cooperativas, el factor capital, cumple una función eminentemente instrumental, constituye una herramienta para la consecución del objeto social y no, como sucede en las entidades con fines de lucro, la razón de su

existencia, puesto que a él se subordinan todas las instancias de la organización empresaria y a su mayor rentabilidad se orienta todo el quehacer societario.-

VI. La integración y sus alternativas.-

La Ley de Cooperativas dedica íntegramente el Capítulo IX al tema de la integración cooperativa, habilitando una gama de posibilidades que pueden ser utilizadas según las necesidades y circunstancias del momento, a saber: asociación entre cooperativas, fusión, incorporación, operaciones en común e integración federativa. De esta manera se abre un amplio cauce legal al principio de la integración cooperativa previsto por el artículo 2º, inciso 9º L.C.-

Cabe señalar que estas variantes de integración, son susceptibles de realizarse entre cooperativas exclusivamente. Sin perjuicio de ello, estas entidades pueden también recurrir a formas de integración permanentes o temporarias con sujetos de otro carácter jurídico mediante la asociación prevista por el artículo 5º y a través de los contratos de colaboración empresaria regulados por los artículos 367 al 383 de la Ley nº 19.550 (asociaciones de colaboración y uniones transitorias de empresas).-

Si se parte de un diagnóstico inicial, del que surge que una o más causales de desequilibrio estratégico pueden llegar a superarse merced a una agrupación de tipo flexible que permita complementar recursos de empresas diferentes, procede la consideración del marco normativo jurídico que viabilice su concreción facilitando su efectivo accionar.-

VI.1 Asociación intercooperativa.-

Las cooperativas, conforme con el artículo 82º, pueden asociarse entre sí para el mejor cumplimiento de sus fines. El hilo conductor para resolver acerca de la posible asociación debe ser, pues, el objeto social de las cooperativas interesadas, toda vez que es su cumplimiento, el que justifica esta forma de integración.-

Generalmente no existirán limitaciones para esa asociación, salvo en casos muy específicos ya que por lo común, de los servicios de una cooperativa, sea de seguros, crédito, banco, servicios públicos o, consumo; pueden servirse de otras.-

VI.2 Fusión o incorporación.-

La Ley admite estas formas de integración cuando los objetos sociales respectivos fuesen comunes o complementarios conforme con el artículo 83º. Podrían fusionarse o incorporarse cooperativas agrarias entre si o bien, de consumo con una distribución de servicios públicos, pues sus respectivos objetos sociales son complementarios. Obviamente, cuando tienen objeto exclusivo por imperio del régimen especial que las rige (Bancos, Seguros), solamente pueden fusionarse con las de idéntico objeto social.-

Para la incorporación prescribe la Ley que las cooperativas incorporadas se disuelven sin liquidarse, transfiriendo su patrimonio a la incorporante (artículo 83, 3º párrafo). El procedimiento respectivo, reglado por la Resolución ex – I.N.A.C. 100/90, establece pautas que siguen, en líneas generales, las disposiciones pertinentes de la Ley nº 19.550 (artículos 82 a 87):

- a) Celebración del compromiso de incorporación entre los representantes de las cooperativas interesadas, ad-referendum de las respectivas asambleas el cual debe contener el proyecto de reforma estatutaria de la incorporante, si ello se hubiera acordado (artículos 1º y 2º, Resolución 100/90).-
- b) Realización de las asambleas de ambas cooperativas para considerar el compromiso de fusión, previa convocatoria en los términos habituales y cumplimiento de lo previsto por el artículo 41 de la ley (artículos 3º y 4º, resolución 100/90).-
- c) Publicidad del compromiso aprobado por ambas asambleas, la cual deberá efectuarse por tres días en el diario oficial y en uno de mayor circulación de los del domicilio de las cooperativas involucradas (artículos 5º, resolución 100/90).-

- d) Celebración del acuerdo definitivo que será otorgado por la asamblea de la incorporante en la que participarán representantes designados por la asamblea de la incorporada. El acuerdo contendrá los estados contables de ambas cooperativas confeccionados a una misma fecha dentro de los tres (3) meses anteriores y un estado patrimonial consolidado (artículo 6º, resolución 100/90).- Tanto ésta como las asambleas anteriormente mencionadas, deben resolver este asunto con la mayoría especial –dos tercios de asociados presentes en el momento de la votación- que exige el artículo 53º de la Ley de Cooperativas (artículo 8º, resolución 100/90).-
- e) las cooperativas intervinientes deben remitir toda la documentación correspondiente a la autoridad de aplicación y al órgano local competente para obtener la autorización de la incorporación y la cancelación de la matrícula de la incorporada. En caso de haberse previsto la reforma del Estatuto de la incorporante con motivo de la operación, también deberá agregarse el estatuto reformado a fin de obtener la correspondiente aprobación (artículos 2º y 9º, resolución 100/90).-

VL.3 Fusión propiamente dicha.-

Para la fusión se establece que las cooperativas fusionadas se disuelven sin liquidarse y que les será retirada la autorización para funcionar y canceladas sus respectivas inscripciones. La nueva cooperativa que surge de la fusión deberá constituirse conforme con las disposiciones legales respectivas (artículos 7º, 8º, 9º y 10), haciéndose cargo del patrimonio de la disuelta (artículo 83º, 2º párrafo).-

El procedimiento para la fusión ha sido también reglamentado por el Ex - I.N.A.C., mediante la citada resolución 100/90, la cual establece, en síntesis, las siguientes etapas:

- a) compromiso de fusión ad-referendum de las respectivas asambleas (artículo 10º, resolución 100/90).-

- b) celebración de asambleas para considerar el compromiso de fusión y designación de representantes para la asamblea constitutiva de la nueva cooperativa (artículo 12º, resolución 100/90).-
- c) publicidad similar a la prescripta para la incorporación, (artículo 13º, resolución 100/90).-
- d) realización de la asamblea constitutiva de la nueva cooperativa y otorgamiento del acuerdo definitivo de fusión conteniendo los estados contables de cada una de las entidades fusionadas y el estado de situación consolidado de todas ellas confeccionados a una misma fecha dentro de los meses anteriores (artículos 14º y 15º, Resolución 100/90). En esta asamblea, como en las anteriores, rige la mayoría especial del artículo 53º de la Ley (artículo 16º, resolución 100/90).-
- e) Remisión de la documentación correspondiente a la autoridad de aplicación y al órgano local competente a fin de obtener la cancelación de la matrícula de las entidades fusionadas y el reconocimiento e inscripción de la nueva en los términos del artículo 10º de la Ley de Cooperativas (artículo 17º, resolución 100 /90).-

VI.4 Operaciones en común.-

Esta forma de integración (artículo 84), se halla prevista en la Ley para aquellos casos en que la colaboración -sea por lo accidental o limitada en cuanto a su magnitud-, no justifica la constitución de una entidad permanente, como podría ser una cooperativa de grado superior (artículo 85º). También para el caso de que no se reuniera el número mínimo de cooperativas que el mencionado artículo (2º párrafo), exige para la constitución de una entidad federativa.-

El régimen de las operaciones en común, a tenor del artículo 84º, es el de la sociedad accidental o en participación, reglada por la sección IX del Capítulo II de la Ley n° 19550 (artículos 361 a 366). En efecto, prescribe el mencionado artículo, que las cooperativas

pueden convenir la realización de estas operaciones -determinando cual de ellas será la representante de la gestión y asumirá la responsabilidad frente a terceros-, lo cual equivale a una sociedad accidental o en participación, cuyas normas específicas resultan subsidiariamente aplicables conforme con lo prescripto por artículo 118º de la Ley de Sociedades Comerciales, a pesar de que éste se refiere exclusivamente a las disposiciones sobre las sociedades anónimas.-

Ello es así toda vez que lo exige la naturaleza del instituto escuetamente regulado por el citado artículo 84º.-

VI.5 Integración federativa.-

La forma mas compleja de integración prevista por el capítulo IX, es la integración federativa, que significa la creación de una nueva entidad (llamada de grado superior) dejando, subsistentes y autónomas a las cooperativas constituyentes que le dan origen. Es decir, que la “federación” ó “cooperativa de cooperativas” ó “cooperativa de grado superior”, es una entidad totalmente diferente de sus integrantes.-

La Ley de Cooperativas es amplia, en cuanto autoriza la constitución de estas cooperativas para el cumplimiento de objetivos económicos, culturales ó sociales (artículo 85º, primer párrafo).-

Se exige que la constitución de estas entidades sea resuelta por la asamblea o bien por el Consejo de Administración de las cooperativas interesadas, ad-referendum de sus respectivas asambleas (artículo 85, 1º párrafo). La importancia de la decisión así lo exige. La mayoría de la asamblea será la ordinaria (artículo 53º), salvo que los estatutos de las cooperativas constituyentes dispusieran otra cosa. Para la constitución se requiere un mínimo de siete asociadas (artículo 85, 3º párrafo). No obstante, puede la autoridad de aplicación admitir excepciones, siempre que ellas estuvieran debidamente fundadas, haciendo uso de la facultad que le atribuye el artículo 2º, inciso 5º, con carácter general. El objeto de la norma al fijar un número mínimo ha sido asegurar la seriedad y viabilidad de la cooperativa de grado superior y no limitar arbitrariamente su creación relacionándola con un determinado número de componentes.-

Expresa el segundo párrafo del artículo 85º, que estas cooperativas se rigen por las disposiciones generales de la Ley de Cooperativas, con las modificaciones que resultan de dicho artículo y de su propia naturaleza. Es claro, entonces, que una cooperativa de cooperativa, no difiere de una cooperativa de primer grado o primaria, salvo en cuanto a quienes la integran (sólo cooperativas) y su número mínimo (7) de asociados.-

Otra diferencia autorizada por la Ley, consiste en que el estatuto puede establecer en lugar de un voto para cada cooperativa asociada, un régimen de voto proporcional al número de asociados con que cada una de ellas cuente, o al volúmen de operaciones que cada una de ellas realice con la entidad superior, o a ambas; es decir un régimen que combine los dos anteriores. Esta facultad legal puede ser utilizada especialmente cuando

las cooperativas que constituyen la entidad de grado superior son de diferente importancia en número de asociados o volúmen de operaciones.-

El recaudo que la ley exige para la procedencia de este régimen es doble: fijar un mínimo y un máximo de votos, que: a) aseguren la representación de todas las asociadas y, b) que impidan el predominio excluyente de algunas de ellas (artículo 85º, último párrafo).-

Corresponde a la autoridad de aplicación verificar el cumplimiento de estos recaudos al momento de aprobar el estatuto y otorgar el reconocimiento a la cooperativa de grado superior.-

VII Conclusión.-

Es necesario comprender en estos tiempos, que nuestra formación profesional y académica, debe servir para aportar las herramientas adecuadas para cada situación en particular, que incluya una visión estratégica que redunde en el conocimiento cabal de las entidades que estamos asesorando para la toma de decisiones.-

Debe tenerse siempre presente que estas entidades no se rigen con los mismos valores, ni tienen los mismos objetivos que las empresas comerciales.-

Resulta imperativo que el profesional, se despoje de todas aquellas actitudes estereotipadas y estructuradas cuando contribuye en el asesoramiento a este tipo de entidades.-

Sabedores de nuestras propias limitaciones, propiciamos concientizarnos acerca del desafío que nos compromete a todos los profesionales en ciencias económicas: ser co-responsables de la gestión de las empresas que asesoramos y, constituírnos como verdaderos sostenedores de estas entidades solidarias, desde una óptica profesional. Estas acciones redundarán sin duda alguna no sólo en favor de las propias entidades cooperativas, sino además, en forma indirecta, mejorarán la calidad de vida de la sociedad toda.-

La actuación del profesional en entidades solidarias implica llevar a cabo acciones que en lo profesional impliquen una superación cualitativa del bagaje profesional, para lo cual resulta necesario y determinante, capacitarse y perfeccionarse permanentemente.-

El rol profesional, implica además, procurar la comprensión de la realidad de los entes que asesoramos, respetando siempre sus particularidades para fortalecer la gestión interna e institucional de las mismas.-

En nuestra función de asesoramiento y, en la constante búsqueda del fortalecimiento de las entidades cooperativas, no debemos perder nunca de vista tres ideas bases sobre las cuales debemos trabajar permanentemente:

Reafirmación principista: Es decir reafirmar los principios y valores cooperativos a partir de la propia identidad y su sentido de pertenencia. Los principios cooperativos deberán entenderse en toda su dimensión, respetando íntegramente los mismos. Los profesionales deberán comprender que no se puede aceptar un principio cooperativo y rechazar otro porque se desarticula el sistema. No se puede sostener una empresa de servicio solidario sin esta toma de conciencia.-

Visión estratégica: Las cooperativas están tan urgidas en el hoy, que no proyectan hacia el futuro y necesitan realmente hacer una seria proyección hacia el mañana. Si se trabaja con una visión estratégica, se comprenderá que no hay salida para la economía solidaria si no hay unión, surgida de la permanente negociación, del disenso, de la pelea por el espacio que a cada uno le corresponde, pero al mismo tiempo, con alianzas estratégicas. Alianzas que no tienen por qué ser solamente dentro del movimiento cooperativo, sino hacia fuera del movimiento, con otros sectores económicos. Aquí la creatividad del profesional, juega un rol preponderante que parte del correcto diagnóstico de la situación y, la consecución del necesario encuadre social, técnico y jurídico.-

Eficiencia social: Nos referimos a aquella que determina que el asociado esté satisfecho con la empresa de la que participa, aunque los resultados económicos no sean del todo los esperados o los que podrían llegar a lograrse si nos olvidáramos de satisfacer sus necesidades. El profesional deberá tener siempre presente el objeto social por el cual se constituyó esa entidad. Esa es la razón de ser de la misma y, adquiere absoluta relevancia, cuando el socio comprende que la empresa no solamente le resuelve los problemas a él, sino además, a la comunidad en la que está inmerso.-

VIII- Resumen

El mundo globalizado y las consecuencias económicas, sociales y financieras que ello implica, afectan a los agentes económicos y, muy en especial a las entidades cooperativas por oposición de intereses al sistema neoliberal.-

La actividad Estatal ha ido replegándose paulatinamente, llegando incluso; en algunas áreas a su total desaparición.- El Estado en nuestros días ha mostrado su insuficiencia, tanto a nivel operativo como económico, para lograr satisfacer las necesidades mínimas de su pueblo; en salud, educación, vivienda, servicios públicos.-

En este estadio de requerimientos insatisfechos –incluso por la acción de la empresa privada al no observar márgenes de rentabilidad acordes-, aparecen las entidades cooperativas, entidades solidarias, como legítimas defensoras y canalizadoras de las necesidades del ciudadano común.-

Las entidades cooperativas, poseen principios motores que encauzan su accionar, características propias que la diferencian de las empresa capitalista.-

El concepto de cooperativismo, orienta al comportamiento humano y le imprime sentido social, dándole importancia preponderante al factor humano como principal motor de la sociedad.- La solidaridad juega un rol económico, que no se agota en la función de

agrupar a los débiles, sino que, fundamentalmente, debe convertirlos en agentes de transformación a nivel del sistemas de relaciones económicas.-

Este ideal, se logra a través de la capacitación y educación cooperativa que compromete la mente de los asociados, dirigentes, funcionarios y empleados para que afirmen su identidad y comprendan plenamente la complejidad y riqueza del pensamiento y acción cooperativo .- No se puede desear y querer lo que no se conoce.-

El proceso de globalización económica, muestra las ventajas del asociacionismo, como modelo de de integración a nivel empresarial y como forma de protegerse de los avatares económicos que llegan a diezmar esfuerzos cooperativos de décadas de construcción.-

La aplicación práctica del principio de la integración cooperativa, es un antídoto natural para hacer frente a este mundo cambiante y una prueba para la imaginación cooperativa.- Existen diversas formas de integración, a nivel institucional y a nivel económico.-

Para lograr encuadrar con éxito una integración económica, que posee variedades acepciones y encuadres jurídicos, es necesario partir de un diagnóstico inicial correcto a los efectos de complementar recursos y estructuras organizativas diferentes.-

El asesor de cooperativas, debe tener presente que estas entidades no se rigen con los mismos valores, ni tienen los mismos objetivos que las empresas comerciales.- Su activa participación en el desembolvimiento de estas entidades, debe fundamentarse en tres sólidas bases: la reafirmación principista, la visión estratégica y la eficiencia social.-

IX –Bibliografía

Benedetto, R.G.- “Las economías regionales y la respuesta cooperativa. Vº encuentro de Cooperativas” .- IDELCOOP , N° 120, Año 1.999, página 350.-

*13º Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas -
Bariloche, Octubre 2000-*

Benedetto, R.G.- “¿Estamos preparados para el futuro?; ¿Cómo tomamos decisiones?.-
Actualidad Cooperativa.- Nº 12.- Año 1.999.- página 3.-

Benedetto, R.G.-“Encuentro Regional de Cooperativas: Las cooperativas aprenden de las cooperativas: conclusiones”.- Actualidad Cooperativa.- Nº 11.- Año 1.999.- página 5.-

Benedetto, R.G.- Ponencia: “ Otra forma de agresión: la política tributaria y previsional para las cooperativas” .- Encuentro Regional preparatorio al Vº Encuentro Nacional de Cooperativas: La problemática Económica de la Región y su incidencia en las Cooperativas”.- Organizado por IDELCOOP y la Coop. de Vvda. E. Carriego I Ltda.- Concordia, 04/06/1999.-

Velasco, F.C. y Montini.V.J.- “ Experiencia de articulación interinstitucional alternativa y emergente” .- “Programa de articulación nivel medio-universidad” .-Publicación anual de Universidad Nacional de Entre Ríos.- Año 1.995, página 133.-

Velasco, F. C.- Ponencia: “ La globalización y su influencia en la región” .- Encuentro Regional preparatorio al Vº Encuentro Nacional de Cooperativas: La problemática Económica de la Región y su incidencia en las Cooperativas”.- Organizado por IDELCOOP y la Cooperativa de Vvda. E. Carriego Ltda.- Concordia, 04/06/1999.-

Velasco, F. C.- Ponencia: “ La integración cooperativa” .- Festejos de la Semana de la Cooperación organizada por el Banco Credicoop. Coop. Ltda y la Cooperativa Eléctrica Concordia Ltda.- Concordia, 10/07/2000.-

Autores varios.- “La democracia participativa en las cooperativas”.- Intercoop Editora Coop. Ltda.- Septiembre de 1997.-

Semisa, D.- “Manual de Cooperativas de Trabajo”.- Intercoop Editora Coop. Ltda.- Junio de 1988.-

A.C.I. .-“ Los principios cooperativos para el siglo XXI” .- Intercoop Editora Coop. Ltda.- Febrero de 1999.-

*13º Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas -
Bariloche, Octubre 2000-*

Guelman, R.- “El cooperativismo como herramienta para un mejor nivel de vida”

IDELCOOP, N° 123, Año 2.000, página 8.-

Autores varios.- “ Actualidad del movimiento cooperativo y mutual”.- Colegio de Graduados en Cooperativismo y Mutualismo de la República Argentina.- Septiembre de 1998.-

Ley de Cooperativas N° 20.337.- Ediciones ERREPAR

Ley de Sociedades Comerciales N° 19.550.- Ediciones ERREPAR

Autores varios.- “Temas de derecho cooperativo”. Intercoop Editora Coop. Ltda.- Junio de 1986.-

Cracogna, D. -“ Manual de legislación cooperativa”.- Intercoop Editora Coop. Ltda.- Mayo de 1998.-

Herrera, J.C y Pimienta, Norma E.- “La nueva empresa cooperativa” Ediciones Macchi.- Marzo de 1.997.-

Di Lello, C.- “Algunos aportes para resolver situaciones de carencia de viviendas” .- IDELCOOP, N° 123, Año 2.000, página 24.-

Kesselman, J. - “Sociedades Cooperativas”.- Victor P. De Zabalía.-Enero de 1.979.-

Cracogna, D.- “Problemas actuales del derecho cooperativo”.- Intercoop Editora Coop. Ltda.- Junio de 1992.-

Hengstenberg, P y Cracogna, D.- “La economía social en la economía y el mundo”.- Intercoop Editora Coop. Ltda.- Diciembre de 1988.-

INACyM.- Reempadronamiento.- “Siglo XXI Tiempo de solidaridad” , N° 01, 1.999, página 36.-

Ivnisky, Aldo.- “Nuevas propuestas para la educación cooperativa” IDELCOOP, N° 120, Año 1.999, página 359.-

13° CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES

EN CIENCIAS ECONOMICAS

Bariloche, 25 al 28 de Octubre de 2000

AREA 1: Política profesional

1.4 Educación. Formación profesional. Postgrados. Educación a distancia. Educación continuada.

Titulo del trabajo

**Los métodos formativos en educación continuada
y la mirada que no se ve.**

AUTORES: Maria del Carmen Nadal – Contadora Pública
Luis Carlos Escarrá -- Contador Público
Dr. En Ciencias Económicas
11 de Setiembre 953 – Pergamino- Bs.As.

TE 02477-422349

13° CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS ECONOMICAS

Bariloche, 25 al 28 de Octubre de 2000

AREA 1: Política profesional

1.4 Educación. Formación profesional. Postgrados. Educación a distancia. Educación continuada.

Titulo del trabajo

**Los métodos formativos en educación continuada
y la mirada que no se ve.**

SUMARIO

1.Antecedentes

2.Casi una paradoja. Cambiar el perfil para ser operadores de cambio.

3.Como construir un perfil a través de la capacitación.

4.Los métodos de instrucción clásicos y la mirada que no se ve.

5.La metodología que considera el otro punto de vista.

5.1.El rol docente

5.2.El beneficio a percibir por los cursantes profesionales

5.3.De la aplicabilidad del método en su conjunto.

Citas Bibliográficas

Antecedentes citados

Conclusiones

Resumen

*“El verdadero viaje de descubrimiento no consiste en
buscar nuevos territorios, sino en tener nuevos ojos”
Marcel Proust*

1.Antecedentes

Nos parece de utilidad para iniciar este tema, mencionar aquellos pasos que fueron señeros para ir determinando la sugestividad que encierra el título, y que es precisamente la ausencia de una mirada que puede resultar significativa para el aprendizaje en todos los niveles, pero sobre todo para el tema que nos ocupa , cual es la formación de postgrado con la búsqueda de excelencia que supone la educación continuada, que debe impartirse en la mayoría de los casos a personas adultas

Desde ya que la Guía de educación de I.F.A.C., representó una primera señal de que algo estaba cambiando.

En el 12º Congreso de Profesionales en Ciencias Económicas realizado en la ciudad de Córdoba, presentamos un trabajo titulado “Definiendo un perfil para negociar con el futuro”, el que incluido dentro del área Mediación, procuró señalar un hecho que no estaba pasando desapercibido por la mayoría de los que habíamos recibido formación en esta materia ”algo nos había pasado” y esto traía consecuencias beneficiosas en nuestro accionar profesional. Investigando los requerimientos de la Guía de educación citada y siguiendo los lineamientos tanto de la temática como del proceso formativo, trazamos un cuadro comparativo que nos permitió señalar que a través de la formación en negociación y mediación se cumplían en forma transversal muchos de los lineamientos solicitados, tanto en conocimientos y desarrollo de habilidades, como en los métodos educativos utilizados..

Una nueva señal fue percibida al ejercer la docencia en esta área y verificar que los resultados eran obtenidos nuevamente al concluir el proceso formativo: algo resultaba ser distinto a lo realizado hasta el momento y producía cambios personales y profesionales.

A finales del año pasado tuvimos la oportunidad de asistir a Jornadas participativas de Arbitraje, , organizadas por la Cámara Argentina de Comercio y la Cámara de Comercio Internacional.: conocíamos el tema y habíamos ejercitado en diversos casos, sin tener una práctica efectiva y real, pero la metodología utilizada en este aprendizaje (que citaremos oportunamente) nos resultó vital para una comprensión dinámica, no obstante ser sólo observadores.

A posteriori, un trabajo presentado en el Boletín de la Federación por el Dr. Juan Carlos Seltzer “De la necesidad de arbitrar estrategias que preparen a los estudiantes para el ejercicio profesional” cuyo contenido compartimos plenamente, nos permitió redondear la idea que lograría complementar lo dicho en el mismo .

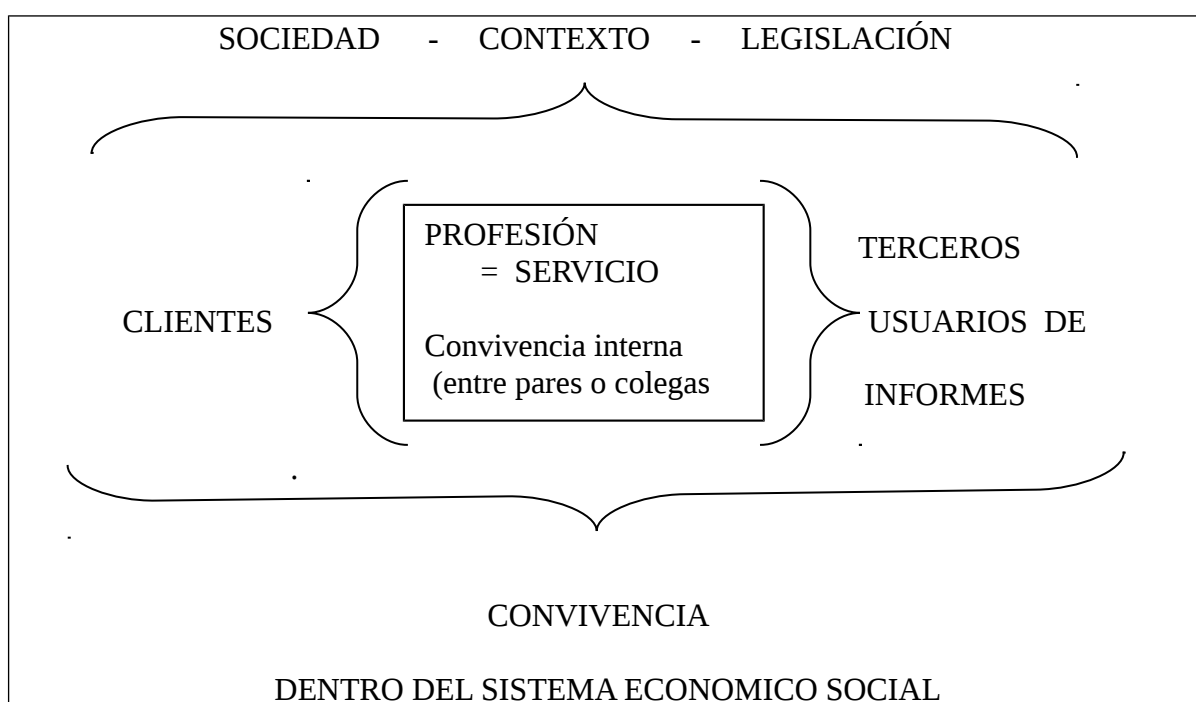
Cabe mencionar , asimismo que muchas de las definiciones conceptuales del Dr. Mario Heler, vertidas en el Seminario acreditable para el Doctorado de la Facultad de Ciencias Económicas, de la U.N. Rosario, “Cuestiones ético-profesionales del científico”, han sido tenidos en cuenta para definir el concepto de profesión, recreadas a efecto de ser aplicadas a la temática que nos ocupa.

2. Casi una paradoja : Cambiar de perfil para ser operadores de cambio

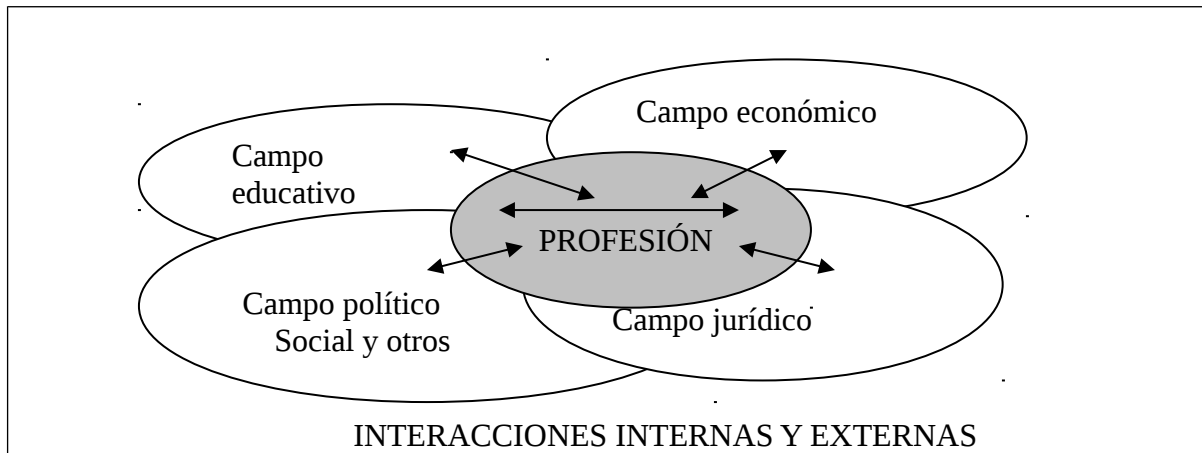
El seguimiento de los distintos ítems en la Guía Internacional de Educación del IFAC, tal como lo expresábamos en el trabajo anterior, presupone un perfil profesional distinto , es decir se hace necesario producir un cambio, fundamentalmente respecto a apertura mental para comprender otras realidades, que tal vez no son las cotidianas, pero

que ingresan a nuestro mundo debido a la velocidad de las comunicaciones y el sentido globalizador de la cultura imperante en el mundo.

Comprender esta idea nos lleva primero al sentido de profesión, entendido el mismo como servicio, y cuando hablamos de servicio estamos implicando la existencia de otros con los cuales debemos convivir, hacia adentro y hacia afuera de la profesión.



La existencia de un adentro y un afuera nos estaría delimitando un campo que se deslinda dentro de la sociedad, delineando hacia adentro una serie de reglas de juego que tienen que ver con pautas a seguir si uno pertenece al campo. Estamos hablando de un posicionamiento social determinado, ya que este campo no se define sólo a voluntad sino en interacción con otros campos, con los cuales debemos relacionarnos



Hacia adentro la profesión debe generar una dinámica que define el campo (sus reglas de juego, normas éticas, capacitación, etc) y sus relaciones con los demás en la prestación del servicio por cuyo objeto existe. La dinámica que se genera dentro del campo supone el saber como hacer las cosas bien, como lograr la excelencia en ese saber hacer, lo que determinará ejercer una determinada incumbencia.

Definido el sentido de la profesión de esta manera podemos entender que aquello a lo que llamamos perfil es lo que esperamos que resulte de ese individuo luego de su formación para que pueda prestar el servicio o ejercer una incumbencia.

En un universo cambiante, ese perfil también debe sufrir cambios necesarios para relacionarse con el mundo exterior, con el que debe interactuar ; esto conlleva la idea de un aprendizaje permanente a fin de responder a dicha expectativa y conservar el espacio logrado .

Cuando mencionamos el espacio logrado, nos referimos al posicionamiento social que supone el reconocimiento de una incumbencia para ejercer un determinado servicio, en razón de ser poseedores del know-how , que implica excelencia en la prestación.

Parte del mundo exterior está representado por las empresas que tratan de sobrevivir a las nuevas reglas de juego de la economía internacional, que necesitan reestructurarse para lograr una inserción decorosa en el mercado global. En ellas debe operar un cambio cultural que las lleva a mejorar su competitividad, contando con operadores suficientemente hábiles para lograrlo, que tengan conocimientos técnicos, pero fundamentalmente que sean capaces de transmitirlos con solvencia.

Las definiciones de cambio podemos encontrarlas en las más diversas disciplinas, asociada casi siempre a la idea de permanencia, al punto de que la cita más repetida es aquella que reza que “ lo único permanente es el cambio”, indicando algo así como una deriva o devenir de circunstancias que van mutando hasta el infinito.

El sentido común, la información adecuada, el criterio científico y una pizca de intuición, nos permitirán acotar la incertidumbre de estar siempre lejos de la meta

Schvarstein nos señala lo que debemos hacer si queremos cambiar, dice que tenemos que :

- modificar las conductas y valores propios. Para ello es necesario”perturbar” las infinitas interacciones recurrentes que los generan.

- generar los acontecimientos que cambien la estructura de significación existente si ella se opone al cambio deseado. Ello implica, de alguna manera, revisar y eventualmente reformular los contratos significantes relacionados con el cambio a realizar,

- ampliar la variedad de conductas posibles de los miembros durante el proceso, para volver a reducirla después de la efectivización del cambio” (1)

Esto nos pone en forma recurrente frente a otros miembros de la sociedad para poder operar las perturbaciones necesarias ; personas éstas con su propia estructura de pensamiento, convicciones, conocimientos , expectativas, intereses , emociones, palabras, tonos, gestualidad ,etc.

Es decir que para ser operadores de cambio, debemos necesariamente influenciar a otras personas, convencerlas de nuestros razonamientos.

Esta definición nos acerca al concepto de negociación:

“La negociación también puede y debe ser percibida como un método. Su finalidad sería la de producir decisiones compartidas o consensuales, es decir, desde un enfoque más amplio: un conjunto de procedimientos con capacidad de generar racionalidad, crecimiento y transformaciones....”(2)

“La negociación es un proceso de influencia, que surge ante la circunstancia de tener que satisfacer deseos, necesidades y/o intereses –propios y/o ajenos- para lo cual se establecen tratos o interacciones con la finalidad de lograr un acuerdo mutuamente satisfactorio y duradero”(3)

A medida que profundicemos en estos conceptos, veremos que importante resulta el conocimiento del comportamiento humano, para el logro de nuestros objetivos profesionales, ya que:

“ la táctica elegida ha de ser traducida al propio “lenguaje” de la persona, es decir, le ha de ser presentada de una forma que utilice su propio modo de conceptualizar la “realidad” ,,” (4)

3.Como construir ese perfil a través de la capacitación

Tomando como base que la educación continuada ha de ser impartida a personas adultas, ya formadas, debiéramos considerar lo que al respecto señala Susana Huberman

para	<u>FACILITADORES</u> • Capacidad lógica para: comparar, analizar, relacionar • Juicio crítico • Raciocinio • Madurez • Mayor experiencia • Mayor receptividad en función de su interés. • Conocimientos sistematizados y no sistematizados. • Dominio de destrezas verbales y no verbales.	al a	<u>OBSTACULIZADORES</u> • Autosuficiencia • Desconfianza en si mismo • Hábitos arraigados • Estereotipia • Ocultamiento de la ignorancia y deficiencia • Temor al ridículo • Extremada susceptibilidad • Bloqueo emotivo
(5)			

Y sigue a continuación expresando:

“Por lo tanto que requiere un adulto para aprender?
Motivación,
participación,
compromiso,
consideración de su experiencia,
evaluación permanente,
conexión con la realidad”(6)

A este respecto, la Guía sugiere ciertas pautas a tener en cuenta para los métodos de enseñanza que deberían utilizarse para lograr el objetivo buscado.

“-Utilización de casos y otros medios para simular situaciones reales de trabajo
Trabajo de grupos
Adaptación del método de instrucción y del material al ambiente permanentemente cambiante en el cual trabajan los profesionales.
Seguir un curriculum que aliente a los profesionales a aprender por si mismos
Alentamiento a los estudiantes a ser participantes activos en los procesos de enseñanza.
Utilización creativa de la tecnología
Utilización de métodos de medida y evaluación que reflejen los cambios de conocimientos capacidad y valores requeridos.
Integración de conocimientos y capacidades entre los distintos tópicos y disciplinas para considerar situaciones complejas y multifacéticas, típicas de las demandas profesionales.
Énfasis en la resolución de problemas que aliente la identificación de información relevante, realizando evaluaciones lógicas y comunicando conclusiones claras”(7)

Si analizamos las citas efectuadas, volvemos reiteradamente a considerar que el adulto, que si bien ha sentido hasta el presente que su etapa de formación sistematizada había concluido, cuenta con una serie de elementos favorables al aprendizaje , sobre todo

de aquel tipo de saberes técnicos o que requieran el uso del raciocinio, el análisis maduro y experimentado, pero asimismo se encuentra frenado en su evolución por una serie de temores que se centran especialmente en la “exposición ante el otro” y la falta de flexibilidad para aceptar como válidos otros puntos de vista.

El individuo adulto va creando a través del tiempo una cadena de relaciones “seguras”, que como ya saben como es él , conocen su rutina, no lo “perturban” intentando cambiarlo.

Esta situación en un mercado laboral que ha perdido estabilidad, tanto para el profesional independiente como para el que trabaja en empresas u organizaciones, lo deja indefenso, con saberes que puede acumular y acreditar, pero que le cuesta exponer ante los demás, por el temor emocional a ser rechazado , o bajar de la posición lograda; por lo tanto no arriesga.

Es así que los conocimientos que no puedan ser aplicados quedan como una fuerza oculta durmiendo en la inercia de las organizaciones, que a veces los expulsan por que no aportan valor agregado a la relación.

Los métodos de enseñanza propuestos por la Guia , sabiamente aplicados lograrían ese efecto vivificador, si se logra un cambio de óptica en la forma en la que habitualmente se plantean .

4. Los métodos de instrucción clásicos y la mirada que no se ve.

Recorriendo las diversas etapas de formación en la profesión en grado y posgrado, como así también bibliografía sobre el tema, se verifican varios métodos que fueron aplicados. Los mismos pueden clasificarse de la siguiente forma

Técnicas con participación activa de		
Del facilitador o docente	De un pequeño grupo	De todo el grupo
Expositiva	Mesa redonda	Phillips 66
Conferencia	Panel	Corrillos
	Simposio	Diálogos simultáneos
	Entrevista	Estudio de casos
	Entrevista colectiva	Tormenta de ideas
	Comisión	Representación de roles
		Discusión dirigida
		Foro
		Video discusión
		Discusión en grupos pequeños
		Seminario

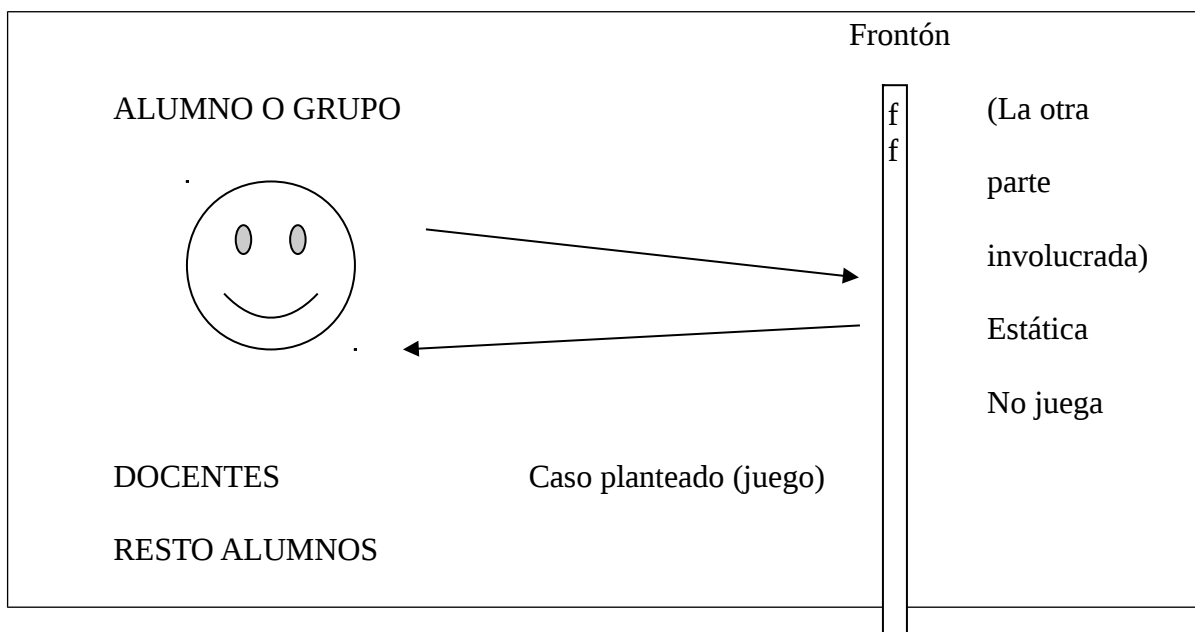
Todas estas técnicas, con más o menos variaciones y agregados son utilizadas habitualmente en el desarrollo de las distintas materias que son profundizadas después del grado académico, que es cuando se puede lograr un mayor intercambio de conocimientos .

No obstante la variedad con que cuenta el docente, cuando se plantean la casuística, la propuesta resulta ser ,en la mayoría de los casos, la de jugar en el mismo bando, ser todos del mismo equipo, “somos todos jugadores con intereses comunes en la cuestión, que discutimos con otros la forma de llevar adelante la estrategia que nos permita lograr el éxito.” Es decir se usan las técnicas pero siempre desde una misma perspectiva de observación.

En los casos planteados a través de los distintos cursos ,“el otro” es un imaginario, que normalmente permanece como un blanco estático al que podemos pegarle como queremos, cual si estuviéramos jugando al tenis ante el frontón, la pelota vuelve según la dirección que le imprimo.

Mirándome jugar, el docente (coach) y el resto del grupo me indican como arrojar mejor la pelota, con más o menos fuerza, a fin de que yo al final aprenda “ a jugar con el frontón”. Diré al final del entrenamiento que juego muy bien al tenis, tomo la raqueta en forma adecuada, doy los pasos y la inclinación necesaria, a fin de que la pelota permanezca en juego.

Se genera esta imagen visual:



Habitualmente en el estudio de casos , tanto de grado como de posgrado el alumno recibe el texto de un caso, en el que se le plantea algún tipo de problemática a resolver, lo que constituye el argumento del juego que debe jugar, los demás aportarán su idea y discutirán su actuación.

Quienes juegan el partido con el son sus compañeros de equipo, cuyas motivaciones comparten.

El alumno consulta bibliografía, y obtiene información y toma decisiones desde la perspectiva planteada: Dueño de la empresa, profesional actuante, gerente de finanzas, sindico concursal, auditor.

Si tal como planteamos en los items anteriores, nuestro nuevo de perfil pasa por ser operadores de cambio, y el cambio supone accionar sobre otros, poco aprenderemos de la perspectiva de los otros tirando sobre un blanco fijo, estático, sin reacción, como si nuestro contrincante se hubiera quedado paralítico.

Si la Guía propone la utilización de casos y otros medios de simular situaciones reales de trabajo, todos los que estamos actuando en la profesión sabemos que cada situación de trabajo presupone una situación menos pacífica que la planteada.

Cada vez que tenemos que resolver un problema profesional, deberemos necesariamente cotejar nuestro pensamiento, saberes y poder de persuasión con otras personas que probablemente tengan intereses distintos que los nuestros y miren las cosas desde otro lugar.

Además, sentimos con frecuencia, que ante situaciones difíciles tenemos el mismo temor que el de dar un examen, situación aquella que nos colocaba en inferioridad de condiciones, ya que el docente sabia más que nosotros y además tenia el poder de dar premio o castigo, en cierto modo eso nos disminuía en nuestras capacidades relativas.

Este tipo de relación nos marca para enfrentar la vida profesional , lo que resulta un motivo de preocupación, ya que desde el concepto de poder, debemos tener en cuenta que quien cree tener poder, en realidad lo posee y quien cree que no lo tiene, en definitiva carece de él; como consecuencia de este razonamiento vemos que necesitaríamos otros

estímulos para poder simular situaciones reales de trabajo a fin de modificar esta percepción y generar empowerment en el profesional, respecto a su capacidad o habilidad de interrelación.

5.La metodología que considera el otro punto de vista

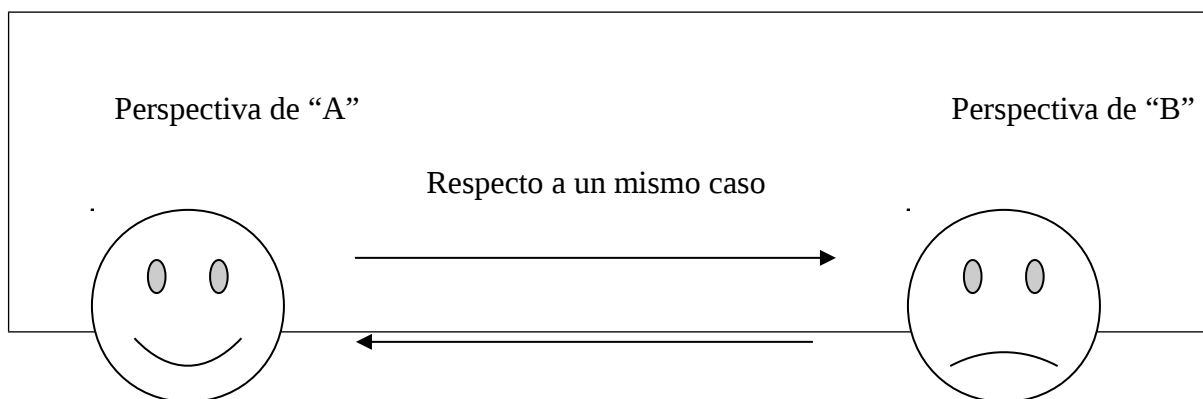
Como decíamos en los antecedentes, el haber recibido formación en negociación y mediación y posteriormente profundizar en investigación , como así también el ejercicio de la docencia en esta área entrenando a profesionales de nuestra rama, nos permitió visualizar como aquellos obstaculizadores del aprendizaje en el adulto iban cayendo poco a poco para

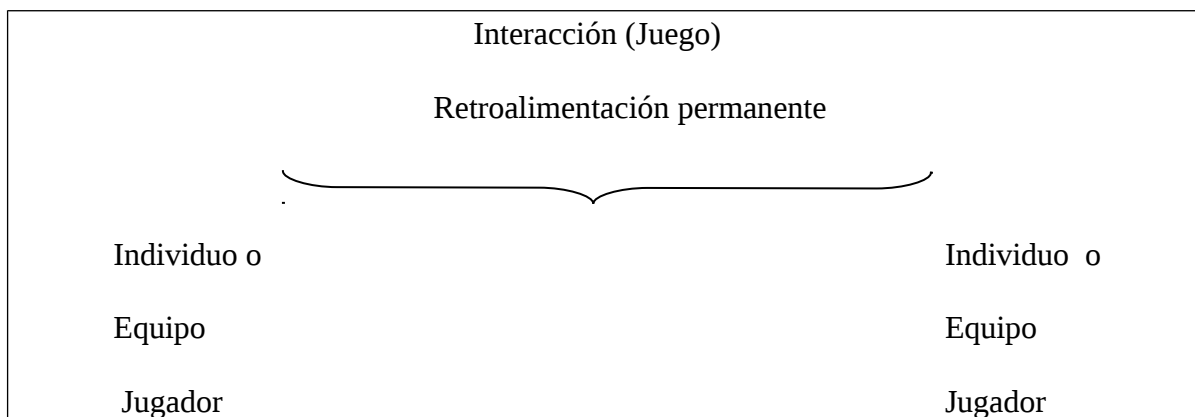
dar paso a individuos más seguros, que al bajar las barreras que limitaban su expresividad, entraron en el juego, justamente como lo dice la palabra: “jugando”

Esto nos ha permitido diseñar una forma de ejercitación que resulta sumamente útil para cualquiera de las materias de nuestro desarrollo ya que basta con identificar en los casos que habitualmente se ejercitan, **recreándolos de tal modo que existan dos o más perspectivas distintas sobre la cuestión a resolver**. Cada una de estas perspectivas deberá ser investigada por cada grupo a través de la bibliografía, creando las estrategias de defensa de su argumento frente al otro u otros involucrados en la situación real de trabajo.

Este tipo de ejercitación amalgama los beneficios del método de estudio de casos con el de representación de roles, **permitiendo la dinámica del juego completo**, es decir que al menos empezamos a ensuciarnos las zapatillas con polvo de ladrillo, pasamos a jugar en la cancha y no ya con un imaginario, sino con otro que me devolverá la pelota de acuerdo a su perspectiva del juego, a veces me la tirará con efecto y me dejará descolocado en la jugada, por lo que debo permanentemente diseñar nuevas estrategias (argumentos) que me permitan seguir en el juego.

La imagen visual de la propuesta es la siguiente:





Ejemplos:

Empresa	(Area impositiva)	Inspector actuante
Jefe de contabilidad	(Area auditoria)	Auditor externo
Jefe de personal	(Area Laboral)	Delegado sindical
Empresa	(Area financiera)	Banco o Inversor
Gerente de compras	(Area Costos)	Gerente financiero
Síndico societario	(Area Sociedades)	Directorio
Síndico concursal	(Area concursos)	Abogado acreedor
Proveedor	(Area Comercial)	Cliente
Empresa	(Area actuación prof.)	Asesor contable

5.1. El rol del docente

El docente desempeñará el papel de moderador , mediando entre ambas partes cuando éstas vean dificultada su interacción, y si fuera necesario actuará como un árbitro (como si fuera un organismo externo de control) ante posibles situaciones acordadas que no satisfagan las reglas del juego (programa de la materia).

Asimismo el docente asumirá la función de coach o entrenador, ya que lo que el profesional adulto desea aprender es aquello que pueda aplicar a su cotidiana labor, para hacerla más eficiente y recibir un acompañamiento sincero que lo estimule a continuar, a desear saber más..

Esta nueva regla de juego en el desarrollo de caso permite poner en práctica casi todos los requerimientos de la guía, incorporando la mirada que no se vé.

Todos los ejemplos citados servirán de marco para que el docente elabore casos en distintas disciplinas, poniendo en el tapete los intereses comunes , complementarios y opuestos, y el papel que en las decisiones profesionales y empresariales juegan las necesidades , deseos y objetivos de las organizaciones y de las personas que los representan.

El docente será un entrenador efectivo del desarrollo de los procesos, para lo cual además de conocimiento del tema, deberá manejar la interacción de grupos y las técnicas básicas de negociación y comunicación, como forma de transformar el conflicto en colaboración creativa que aporte nuevas soluciones a los problemas planteados.

Según Jesús Carlos Reza Trossino, “se pretende que el instructor actual se desprenda de la toga y el birrete de catedrático universitario, que solamente lo rigidiza y no lo deja salir de su mundo tradicional, deje de ser el eje central del proceso de enseñanza-aprendizaje y se convierta en un moderador que oriente y dirija la participación de los capacitandos hacia objetivos educativos previamente estructurados.”(8)

5.2.El beneficio a percibir por los cursantes profesionales.

- La simulación de la situación real de trabajo, con sus actores en plena dinámica, brinda mejores posibilidades de utilidad y aplicación de los conocimientos recibidos.

- Se genera una motivación especial para obtener la información necesaria para competir con la otra parte, tratando de esgrimir mejores argumentos
- La experiencia propia en su ejercicio profesional puede ser puesta de manifiesto, mejorando el rendimiento de su equipo.
- Los roles a desempeñar lo ponen en contacto con la realidad de la empresa o mundo cotidiano en el que se desempeña, pudiendo comprender muchas veces las acciones de “los otros”, al tratar de ponerse en su lugar.
- Participa activamente del proceso de aprendizaje, ya que es su proactividad en la búsqueda de información y elaboración de estrategias con los conocimientos adquiridos, lo que dinamiza su proceso formativo.
- A través de su exposición “programada” ante otros actores (simulados) de su ejercicio profesional, puede detectar nuevas necesidades de aprendizaje, para dar mejores respuestas a los requerimientos de la otra parte que podían no percibirse en la rutina cotidiana. Dichas necesidades pueden ser expresadas libremente, por que forma parte del juego.
- Se logra reconocer otros puntos de vista y las diferencias con los propios, aceptándolos y teniéndolos en cuenta como forma inevitable de continuar en el juego (ejercicio de la actividad)
- Cuando las reglas de juego están bien planteadas, se genera en el alumno el derecho a equivocarse, como parte del juego del aprendizaje. Al aceptarlo deja de lado la obstinación de tener todas las respuestas (uno de los obstaculizadores)

- Al jugar en equipo, frente a otro equipo, se refuerza la solidaridad del grupo, respetándose los tiempos de cada uno y sus diferencias.
- El debate posterior al desarrollo del caso, permite el ejercicio de una sincera autoevaluación y evaluación por los pares, concebida como un paso más del aprendizaje dentro del clima creado, con lo que se interactúa permanentemente con los resultados del proceso.
- Gracias al rol del docente, el alumno percibe un sentimiento de aceptación como persona capaz de mejorar.
- Se genera un compromiso con el proceso de aprendizaje propio y ajeno.
- Se estimula la escucha activa a fin de elaborar una comunicación efectiva y se debe usar de la palabra con la persuasión necesaria para convencer a los otros. La posibilidad de realizar preguntas se ve también altamente favorecida en la búsqueda de información.
- Este tipo de ejercitación permite una permanente desestructuración, dentro de un cierto esquema (o estructura) propuesto por el docente, esto evita el aburrimiento, y estimula la creatividad.
- Existe una red de contención dada por saber todas las reglas de juego, manteniendo el respeto por el proceso de aprendizaje y la honestidad de mantener un buen nivel de juego que obligue al otro a esforzarse.
- El docente en todo el proceso debe esforzarse por generar la empatía con sus alumnos y entre ellos, a fin de lograr el clima favorable a este tipo de enseñanza. El seguimiento de los integrantes del grupo de aprendizaje

resulta de esta manera personalizado, no quedando nadie afuera o sin participar o ser reconocido.

- Se trata de evitar la formación de grupos en los que solo uno o dos trabajan y el resto “se sube al carro”, ; esta dinámica fomenta la participación y la integración de los equipos diversificando los saberes a fin de hacer un mejor papel ante situaciones complejas o multifacéticas.
- Se estimula el intercambio de las experiencias en los lugares de trabajo, ya que cada uno lo usará como modelo del rol que le toque desempeñar.
- Se hace catarsis a través del “ejercicio lúdico” de determinadas situaciones destrabando bloqueos emocionales que impiden el verdadero desarrollo personal.
- Este tipo de ejercicio los prepara además para enfrentar los cuestionamientos a los informes profesionales, ya que al vivenciar los intereses de la otra parte (por que alguna vez les tocó representarlos) pueden elaborar un mensaje que de antemano los posicione favorablemente no dejando flancos sensibles.
- Respecto a la materia del curso (Impuestos, Sociedades, Concursos, etc) se cumple con el punto de la Guía que expresa poner énfasis en la resolución de problemas que aliente la identificación de información relevante, realizando evaluaciones lógicas y comunicando conclusiones claras.
- Mediante el uso de la tecnología, este tipo de ejercitación es válido para utilizar en la educación semipresencial . Tal como se citó en los antecedentes en el ejemplo de las Jornadas de Arbitraje participativas, donde

los profesionales provenían de distintos países, y los casos fueron remitidos vía mail, desarrollados y estudiados en sus lugares de origen. Posteriormente, en una fecha pre-fijada se realizó el encuentro presencial para jugar sus roles en la audiencia ante los que cubrían el papel de árbitros.

5.3.De la aplicabilidad del método en su conjunto.

La aplicabilidad de este método formativo requiere en forma fundamental una muy adecuada capacitación del docente en técnicas de motivación de individuos y de grupos en ese lograr despertar un nuevo enfoque sobre su profesión y su vida, sobre todo en una población profesional sobreestructurada y reglamentista, que en materias tales como la impositiva para dar un vasto ejemplo, le requiere una actualización diaria que, para peor, es insegura tal como surge de los organismos que emiten la información y con una constante problemática de no poder hacer las cosas bien en tiempo y forma, y que desgasta al profesional tornándolo en una persona preocupada en vez de ocupada, negada de su quehacer profesional y con un carácter inestable, tal como muestran los Contadores.

Estas técnicas de manejo docente tienen un entronque preciso en las teorías y prácticas de negociación y mediación, las que ofrecen la virtud de mostrarnos los métodos de comunicación entre los seres humanos, especialmente en las técnicas de “ponerse en lugar del otro”,

De la captura de ese conocimiento por parte del docente y de la empatía lograda con la aplicación de las metodologías citadas surge la forma comunicacional que le permite movilizar en los individuos y grupos profesionales el deseo de lograr esa misma transformación que ha logrado el docente con la aprehensión de estas técnicas.

Es lógico que si ambos, docentes y alumnos , reciben en forma previa a la utilización de este tipo de ejercitación , cursos formativos en temas de comunicación, negociación, mediación y otros vinculados a la problemática humana y emocional de la empresa, mejorarán su rendimiento posterior en el aprendizaje de los contenidos de las materias en las que se aplique dicho método

Si continuamos con el ejemplo del tenis, en la aplicación de esta metodología lograremos la misma finalidad que en el deporte citado, que es poner a jugar a dos o más personas a ambos lados de la cancha un partido real, en el que la “pelota” del conocimiento va de uno a otro lado de la red y cada individuo o grupo le imprime nuevas direcciones(conocimientos) que llegan al otro lado(receptores o alumnos) que la receptan y a su vez le imprimen nuevas direcciones(conocimientos adquiridos y procesados) generando una permanente y enriquecedora espiral cognoscitiva que va co-construyendo un nuevo perfil en el alumno ,y una fuente de nuevos conocimientos empíricos por parte del docente.(retroalimentación)

La mirada que no se vé sería entonces expuesta a la luz y la visión captadora de todos los participantes del juego, con lo que educadores y educandos lograrían en él un mejor nivel de juego aprovechable tanto en su vida profesional como personal.

Citas Bibliográficas :

(1). Schvarstein,L. “Diseño de organizaciones. Tensiones y paradojas” .Paidos, 1998, pág.277

(2) Tomada,C, Bisio,R.M.;Aglamisis, J; y Karpf,L “La negociación laboral.El rol de los negociadores en la Argentina”,Editorial Pensamiento Jurídico, Buenos Aires –Argentina 1988-Pag. 30 –

(3) Martín, M.A. “Negociación racional, Introducción a la negociación profesional” Ed.Interoceánicas SA-1994-Pag. 7.

(4) Watzlawick,P;Weakland, J.H.; Fisch,R “Cambio. Formación y solución de los problemas humanos”Ed.Herder. Barcelona .1974. Pag.139

(5).Huberman, S .”Como se forman los capacitadores. Arte y saberes de su profesión”,Paidos, 1999, pág 159.

(6) Huberman,S. Op.cit. (2),Pág 159

(7) Federación Internacional de Contadores(IFAC).Guía Internacional sobre Educación no.9.Emisión original, julio de 1991.Revisada en Octubre de 1996.Publicación en español de la FAPCE ,1996.

(8) Reza Trossino,J.C.”Como emplear con efectividad las técnicas de instrucción”.Serie formación de instructores.Panorama, Méjico 1998, Pág.9.

Antecedentes citados:

Nadal, M. y Escarrá, L: “Definiendo un perfil para negociar con el futuro” Trabajo presentado en el 12º Congreso Nacional para Profesionales en Ciencias Económicas-Córdoba. Argentina.1998 – Area: Actuación Profesional. Tema: Mediación.

Seltzer,J.C. “De la necesidad de arbitrar estrategias que preparen a los estudiantes para el ejercicio profesional” Boletín F.A.C.P.C.E. N° 32- 2000- Pag.13.

Cámara Argentina de Comercio “Jornadas Internacionales Participativas” preparatorias para la Primera Competencia de Arbitraje Internacional”Mercosur 2000”- Buenos Aires, 25 y 26 de Noviembre de 1999.

Heler, M., Titular del Seminario acreditable para el Doctorado UNR-Facultad de Ciencias Económicas. “Conocimientos ético-profesionales del científico”.Rosario,2000.

Cursos de Mediación, Pcia. De Bs.As.- Convenio Instituto de Posgrado e Investigación Técnica del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia de Buenos Aires (I.P.I.T.) con el Instituto Argentino de Conciliación, Negociación y Arbitraje (I.A.N.C.A.). Provincia de Buenos Aires-1999-2000.

RESUMEN

Se define el perfil del profesional de –Ciencias Económicas como un operador de cambio, que para ocupar su rol debe recibir capacitación continua que incluya metodología adecuada al desempeño que se le requiere.

En tal sentido los autores plantean la incorporación de métodos de instrucción que contemplen en la práctica simulaciones de situaciones reales de trabajo (casuística) en las que se tengan en cuenta que ante cada problema a resolver existen dos o más perspectivas distintas, según quien deba tomar la decisión.

Ante esta situación proponen la utilización de ejercitación que contemple la combinación del método de estudio de casos con el de representación de roles, en el ejercicio de una sana competencia de conocimientos adquiridos y puestos en práctica.

La formación previa por parte de los cursantes en técnicas de negociación, mediación y comunicación humana y emocional, otorga mejores resultados a la dinámica.

En la medida que los instructores, capacitadores y facilitadores combinen el conocimiento del tema del curso (conocimientos técnicos) con el de manejo de grupos y las técnicas citadas, se puede lograr una desestructuración de la población profesional adulta, para que logre ejercitar como un juego participativo (y a veces competitivo) las distintas temáticas de la capacitación profesional.

Con esta metodología se permite la visualización de la dinámica completa , incorporando una mirada nueva que involucra a más de un grupo por vez, en una retroalimentación permanente desde distintos puntos de vista.

Con esta nueva perspectiva que se incorpora el aprendizaje resulta más eficaz, efectivo y eficiente, para beneficio de docentes y cursantes.

De este modo se cumplen casi todos los requerimientos de la Guía de educación del IFAC en cuanto a la metodología a utilizar en educación continuada, sumada a los efectos motivadores que se pueden ejercer en la educación de personas adultas.

CONCLUSIONES

Es necesario incorporar en el sistema curricular de postgrado en educación continuada, nuevas técnicas que permitan a los profesionales en Ciencias Económicas acceder a métodos de conocimiento que impriman a su rol profesional la posibilidad de expandirse tanto técnica como humanamente , y así servir mejor a la comunidad en la que están insertos.

Para ello se propone :

- A) Que la F.A.C.P.C.E . incorpore la formación y entrenamiento en técnicas de negociación , mediación y comunicación ,**como contenido transversal en Educación Continuada**, dado que todas las áreas de actividad profesional se verían enriquecidas con este aporte.

Esto es en forma independiente de su inclusión en áreas específicas que lo incorporen como tema de conocimiento, tal como el ámbito judicial y administración.
- B) Que la F.A.C.P.C.E. promueva la capacitación docente en los métodos de instrucción propuestos en este trabajo a fin de incorporar una nueva dinámica en la casuística que se aplique.
- C) Que se proponga este tipo de ejercitación para la formación de grado y posgrado de las Universidades, en la seguridad de contribuir a un mejoramiento del perfil Profesional en Ciencias Económicas para cumplir con su rol de operador de cambios.

DE

Bariloche , 25 al 28 de Octubre de 2000

AREA 2 : Actuación Profesional

TEMA 2.2: Mediación y Arbitraje. Areas de especial interés

Profesional. Legislación e incumbencias

Titulo del trabajo

SOBRE LA NATURALEZA DE LA MEDIACION

Autores : Luis Carlos Escarrá

- Contador Público
- Dr. en Ciencias Económicas
- Mediador

María del Carmen Nadal - Contadora Pública
- Mediadora

11 de Setiembre 953 – 2700 – PERGAMINO .BS.AS.

Tel. 02477 - 422349

DE

13º.CONGRESO NACIONAL

PROFESIONALES EN CIENCIAS

ECONOMICAS

Bariloche , 25 al 28 de Octubre de 2000

AREA 2 : Actuación Profesional

TEMA 2.2: Mediación y Arbitraje. Areas de especial interés

Profesional. Legislación e incumbencias

Titulo del trabajo

SOBRE LA NATURALEZA DE LA MEDIACION

SUMARIO

• Introducción	1
• La naturaleza de la mediación	5
• Un poco de Historia	7
• La Mediación y el Derecho	10
• La argumentación final	19
• Conclusiones	24
• Citas Bibliográficas	27
• Anexo Jurisprudencia	28

SOBRE LA NATURALEZA DE LA MEDIACION

INTRODUCCION

Analizar la naturaleza de la mediación no es un tema menor ; muy por el contrario, de su dilucidación depende el posicionamiento de todos los profesionales universitarios que han abrazado esta vocación y necesitan del reconocimiento de nuestra sociedad como personas habilitadas para ejercer su práctica, en razón de la incumbencia pluri-profesional que la sostiene.

De su esclarecimiento depende su reconocimiento ontológico , su epistemología y su relación con otras disciplinas, en especial con el Derecho tal como lo conocemos en la actualidad.

Cuando a los Mediadores se nos pregunta que es la Mediación, lo que explicamos es su definición didáctica y sus métodos y procedimientos, y dejamos sin explicar lo que es fundamental, es decir su sustancia, su esencia, su naturaleza.

Esto es debido a que nos olvidamos que, como toda disciplina que tiene que ver con lo humano, tenemos que explorar en primer lugar al ser humano en su esencia, y ésta es

" la naturaleza de las cosas, lo permanente e invariable de ellas ,el fondo del ser, en oposición al accidente, la virtud y propiedad de cada cosa "(1) ; en su naturaleza que es la "propiedad característica de cada ser (2) , y sobre todo en su sustancia, que se define como el "ser, naturaleza ,esencia de las cosas; entidad a la que por su naturaleza compete

existir en sí y no en otra por inherencia"(3).

1

Y teniendo el conocimiento del humano como ser en sí mismo, podremos comprender el accidente, que es " aquello que existe solamente en relación a otro ,y nace o desaparece al mismo tiempo que este otro" (4)

Santo Tomás de Aquino define al ser como un todo integral compuesto de :

- "quod est, una sustancia es lo que es en virtud de su forma (de su esencia)
- "quo est , de aquello por lo que es
- "ipsum est, esta forma se da en virtud de una propiedad extraordinaria íntima
- de la cosa, (el existir, ipsum esse)

Y continúa diciendo que el ser humano es sustancia, y que la sustancia existe y sostiene (subsistit et substat) " (5)

La importancia de esta última definición es determinante ya que muestra que el hombre no es solamente una esencia, un ser encerrado en sí mismo sino que por la definición de accidente , actúa en el medio en el que está ubicado , y como este medio se compone de seres humanos, interactúa con otros seres humanos como la razón principal de su existencia.

Y este ser humano, por principios bíblicos y filosóficos, es un ser que nace con atributos naturales que le son propios, como los cinco sentidos, el pensamiento, las emociones, los sentimientos, etc. que le pertenecen , que son de su propiedad exclusiva, que ningún otro ser humano puede apropiarse y que le confieren la potestad del libre albedrío y la posibilidad del manejo autónomo de su voluntad , y que corresponden a la existencia de la sustancia y no al sostenimiento o accidente de la misma que surge como la manifestación externa de la autonomía de la voluntad y el libre albedrío.

Aquí comienza la dicotomía entre lo que le pertenece por naturaleza al hombre (dicho en sentido genérico y comprensivo asimismo del sexo femenino) - el quod est- y la

interactuación con los demás hombres - el quo est -

2

La existencia de los seres humanos es un fenómeno colectivo, es un hecho social.

Las consecuencias de este hecho social son de suma importancia para los individuos identificados como elementos de los grupos considerados, ya que de la interacción de los individuos de los distintos grupos sociales humanos surgirán diferentes hechos, normas, convenciones y medidas que irán conformando el tejido social en el que los seres humanos sociológicamente se condicionan para formar parte de este todo colectivo (el quo est colectivo).

Los hechos sociales tienen como característica que forman parte de la vida del hombre; pero estos hechos no son similares, constantes, repetibles en igual tiempo y forma en todos los grupos humanos; muy por el contrario la moral del grupo social, las costumbres internalizadas en dicho grupo y las respuestas efectivas a las convenciones son distintas en todos los grupos que conforman una sociedad organizada.

“Generalizando más, las formas particulares según las cuales se desarrolla la vida de un individuo(comer un plato de arroz, asistir a una representación teatral, votar por o contra X, enunciar una idea por medio de una lengua determinada, etc.)dependen de un orden de cosas que rebasa al del individuo. Todo el mundo puede observar.....que las formas de obrar y de sentir de un pescador napolitano no se parecen a las formas de actuar y de sentir de un minero polaco o del Presidente de la General Motors, que una multitud no reacciona como unas individualidades aisladas. Cualesquiera que sean la magnitud y la duración de los conjuntos humanos.....presentan todo el carácter común de estar constituidos por individuos que actúan y ejercen su acción unos sobre otros”(6)

El mayor error que se comete, inclusive científicamente , es creer que se repiten en el tiempo las estructuras, y la Historia de los últimos cien años sirve para avalar la posición contraria, que la estructura que servía hace x años, no es apta en los tiempos actuales

Esto es sumamente importante para ubicarse que “cuando se habla de hecho social, se está en presencia de una realidad evanescente, que corre el riesgo de ser desnaturalizada y transformada (a causa de la actitud de ciertos especialistas) en realidad histórica, jurídica Económica,etc. Ello explica lo que algunos denuncian como el imperialismo intelectual”(7)

Por ser parte del fenómeno colectivo, el ser humano desde el principio ha tenido³ que ceder determinadas porciones de su libre albedrío simplemente por el hecho de estar conviviendo en una sociedad organizada

Por solamente nacer en un determinado territorio, dentro de un determinado grupo social, que tiene determinadas características, ha debido aceptar las regulaciones de ese grupo sin tener posibilidad de modificarlas individualmente.

Pero que ha ido cediendo ? Solo partes de las libertades que las interacciones con otros individuos podían colisionar si no se produjere la limitación, vale decir todo lo que le podía perjudicar a él o a terceros.

Muy por el contrario, todo aquello que hacía a los atributos naturales se ha tratado de conservar dentro del ámbito de la intimidad del individuo, para su manejo exclusivo y no formando parte de las cesiones de libertad antes expresadas, ya que estos atributos hacen a la sustancia de los seres humanos, y mientras estos atributos no lesionen en alguna forma a otros seres, el hombre está habilitado para ejercerlos con toda la autonomía de su voluntad.

Partiendo de una premisa insoslayable, consagrada por todos los autores que desarrollan los estudios del derecho, la libertad es el bien máspreciado del hombre y en su uso está implícita su realización como ser humano.

Su expresión está contenida en el libre albedrío como la voluntad de obrar por reflexión y elección: es como determinarse a si mismo, como ser su propio Gobierno individual.

Santo Tomás de Aquino , en su Suma Teológica (8) nos dice que "luego, necesariamente, siendo el hombre un ser racional es , por lo mismo, libre en su albedrío "

Juan Bautista Alberdi (9) nos dice que " la libertad no se da ni se toma. Se ejerce, se usa.....Dar al pueblo su libertad es una palabra incorrecta; su significado real y racional es dejar que adquiera la capacidad de ser libre, no estorbar que esa capacidad se desarrolle naturalmente como las demás facultades de su ser. Esto es todo lo que el

Gobierno puede hacer por la libertad: dejar ser libre."

4

José B Rino (10) hace una definición que puede cerrar este tema diciendo que " la libertad interiormente es la liberación de las facultades superiores del alma hacia alguna perfección y creación , y exteriormente, un derecho con responsabilidad, como una aspiración de coexistencia ética y racional "

Pero debemos aceptar en esta concepción de la libertad que ésta no es absoluta :
la libertad de un individuo que forma parte de un conglomerado social humano tiene como límite la libertad de los demás

El reconocer cuales son las partes de la libertad pierde el ser humano por convivir en una sociedad organizada nos va a llevar metodológicamente a determinar dentro de que porción de la libertad está inscripta la Mediación

LA NATURALEZA DE LA MEDIACION

Para determinar cual es la naturaleza de la Mediación, es preciso ubicarla dentro de algunos de los dos tipos de interacciones entre seres humanos: aquellas en la que se han debido ceder porciones de la libertad en aras del funcionamiento armónico del grupo social, o aquellas en la que la interacción es solamente una manifestación de la voluntad que no afecta a terceros individual o socialmente considerados

Para esto podríamos recurrir a la quiddidad, que así se denomina en la filosofía escolástica la esencia de una cosa tal como se la expresa en una definición.

Y así recurriendo a algunas de las definiciones de la Mediación, y especialmente a algunas de sus características, enrolaríamos a la Mediación en la segunda de las interacciones citadas.

Esto es debido a que toda Mediación es una interacción totalmente voluntaria entre dos o más partes en conflicto, asistidas por un tercero que es el Mediador, y tiene como fin primigenio el de resolver el conflicto.

En la Mediación quienes concurren a una sesión de Mediación por su propia voluntad, y permanecen o no en ella voluntariamente, y quienes acuerdan solucionar su conflicto o no resuelven el problema que los reúne en torno a la mesa de Mediación son las partes en forma totalmente voluntaria. El Mediador actúa solamente para asistirlos, conducirlos en el procedimiento, ayudar a ambos para reanudar el diálogo y para la búsqueda de opciones que puedan facilitar la solución, no juzgando ni arbitrando, ni estando a favor de una parte o de la otra, manteniendo la imparcialidad y la neutralidad. Es simplemente un facilitador en quien las partes depositan confianza en su neutralidad y al que le reconocen calidad de experto en estos procedimientos.

Con esta concepción, que ha sido plasmada empíricamente en los múltiples casos de Mediación que se han producido en nuestro país, podemos señalar lo siguiente:

Si la Mediación es un acto totalmente voluntario, en ella se manifiesta la autonomía de la voluntad de ambas partes, y éstas actúan como sustancia ya que son seres, y estos seres producen la interacción del sustento, o accidentes de los individuos, estamos entonces en presencia de manifestaciones de sus atributos naturales que solamente incumben a las partes, las que no modificarán su situación anterior a su conflicto si no acuerdan, y que la modificarán a favor de ambas si así lo hacen.

Si estas manifestaciones interactuaran con terceros no partes, modificando sus acciones o los afectaran en alguna forma, entonces podría considerarse que la temática del conflicto sale de la esfera íntima de las partes y se inserta en el tejido social.

En este caso se trataría de temas que tienen relación con el marco sociológico que contiene a la sociedad organizada, la que tiene la obligación de aplicar las reglas que los individuos integrantes de dicha sociedad han fijado para su convivencia y conveniencia, y

entrarían en las definiciones determinadas como primeras al comienzo de este capítulo .

Y debido a que la Mediación es por principio un procedimiento que tiene como finalidad resolver los conflictos que se suscitan entre los seres humanos debemos por lo menos tener una noción sobre el porque existen los conflictos .

UN POCO DE HISTORIA

Debemos recurrir a la Historia si queremos encontrar en ella las fuentes en donde abrevaron las concepciones que formaron la temática de la resolución de conflictos.

En el mundo bíblico solamente una regla impuso Dios-Jehová a Adán (no comerás del fruto del Arbol del Bien y de Mal) otorgándole en cambio todo el mundo y los seres que lo poblaban para que en ellos los enseñoreara (in animus Domini, como si fuera el Señor)y ejerciera totalmente la autonomía de su voluntad y su libre albedrío; pero ésto no era una regla dictada como condición social, ya que era un solo hombre sobre toda la Tierra .

Al aparecer Eva, comenzaron a surgir las limitaciones al ejercicio de esa autonomía de la voluntad, ya que no podía hacer todo lo que le placiere (p.e. estar parado en el mismo lugar donde estaba Eva , ya que era ella la que lo ocupaba) .

Además Eva provocó, según el mensaje bíblico, el primer conflicto al desobedecer las reglas impuestas por Dios, y ello trajo aparejada la futura y actual situación de los humanos.

Ya en los primeros albores, comenzaron a aparecer los conflictos: el conflicto emocional de Caín con respecto a Abel que devino en un trágico asesinato ha mostrado que

desde su nacimiento la Humanidad ha sufrido por los conflictos.

Porque se dan los conflictos entre los seres humanos ? por dos características básicas en toda especie animal: el gregarismo y la agresividad, ya que ambas se contraponen.

Por instinto todos los animales se reúnen con miembros de su misma especie , y el hecho de estar juntos despierta asimismo su agresividad.

En efecto, los humanos somos agresivos, y no solamente con miembros de nuestra misma especie, sino también con todos los seres animados, y todo lo inanimado que no nos complazca.

De allí surgieron los conflictos, caracterizados como todo problema, discusión, cambio de opiniones, enfrentamientos armados o no, peleas, agresiones verbales o físicas, distintas percepciones sobre una misma cuestión, tema u objeto etc.y que para ser identificados como tales, deben sostener dos rasgos predominantes: uno, la permanencia sin solución en el tiempo, y la escalada, o sea el aumento de agresividad a través del tiempo.

Los conflictos solo reconocen dos vías de solución, la violenta y la pacífica: dado que la solución violenta (su paradigma es la guerra) arroja pérdidas para ambas partes es que utilizando dos características que solamente posee (o creemos que es así) el humano, que son el discernimiento y el raciocinio, es que se busca la solución pacífica del conflicto.

El recurrir al guerrero más valiente, al sabio de la tribu, al Consejo de Ancianos , etc.fue una de las formas de dilucidar los conflictos, y éste o estos personajes o procedían al diálogo con ambas partes para que arreglaran sus diferencias, o les decían que camino seguir para resolverlas, o determinaban quien tenía razón y quien no : en el primer caso actuaban como Mediadores, en el segundo como componedores y en el tercero como Arbitros.

Al expandirse la Humanidad, estas prácticas también se expandieron y tuvieron que ser muchos los que administraran esta forma de solucionar los conflictos.

Para esos tiempos ya aparecían hechos similares que aceptaban soluciones similares, formando una cierta suerte de reglas consuetudinarias transmitidas verbalmente.

Esta reglas se fueron compilando y aparecieron los Códigos, surgiendo así el Derecho, que evidentemente nació posteriormente a la primigenia forma de solucionar los conflictos.

El Derecho tuvo una ventaja enorme sobre los anteriores métodos, uno de los cuales ha sido decisivo (el hecho de poder elaborar Códigos facilitó la expansión de su conocimiento y de su aplicación, con los cuales muchas personas pudieron así hacerlo).

La consecuencia inmediata y mediata es que esta forma del Derecho fué mucho más práctica que la de los métodos anteriores, y así se impuso en el mundo.

La invención de la imprenta impulsó aún más la metodología, con lo que el Derecho se fué posicionando en todo el mundo como la mejor aplicación para resolver conflictos, y así llegó hasta nuestros días en los que el Derecho Constitucional, como regla paradigmática de los Estados política y jurídicamente organizados, son la Carta Magna que regula las relaciones de los miembros de una sociedad.

Y mientras tanto, que sucedió con aquellos otros métodos? no quedaron eliminados; muy por el contrario, siguieron practicándose en muchas sociedades, tanto antiguas como modernas , y así hoy podemos decir que en muchos países son parte del conjunto moral de reglas y son aplicados en la práctica con gran éxito.

Así los encontramos tanto en antiguas culturas como la de China, y en países modernos como Estados Unidos, como una práctica corriente.

Y en la moderna historia de nuestro país, hace casi una década que está volviendo por sus fueros, y así han surgido la Negociación, la Mediación, la Facilitación, la Conciliación, la Prevención de conflictos como disciplinas que, junto al Sistema Público de

Administración de Justicia, conforman el paraguas protector que se abre sobre los ciudadanos para que ellos puedan tener diversas formas de resolver sus conflictos.

LA MEDIACION Y EL DERECHO

Es en el Derecho donde pretendemos encontrar las respuestas a las demandas de este trabajo.

Y no bucaremos solamente en la Ley, sino que también llevaremos la inquisitoria a la Doctrina, a la Jurisprudencia y a la Costumbre como fuentes del Derecho.

a) La Ley:

En todo Estado democrático moderno existe el Derecho que constituye el conjunto de normas legales mediante las cuales los ciudadanos conocen todos sus derechos y deberes mediante los cuales participan en una sociedad organizada y que tiene como propósito el de proteger a esos mismos ciudadanos para que puedan alcanzar el mejor nivel de vida en convivencia con otros ciudadanos.

Dentro de esta temática los Estados constitucionales son aquellos que dictan una Ley Fundamental, una Ley superior que cobija a toda la estructura del Estado y que podríamos tratar de definir como una Ley que el pueblo, a través de sus representantes, dicta e impone a los gobernantes para que éstos, al deber cumplirla, no puedan incurrir en medidas ni actitudes extrañas a su esencia democrática.

Willoughby y Rogers, dos reputados autores, citados por Manuel González Calderón, definen a la Constitución diciendo que “un gobierno constitucional es el que opera bajo ciertos principios establecidos, escritos formalmente o no, y que en conjunto se llama Constitución, la cual impone limitaciones legales al ejercicio de la autoridad pública Y protege así al individuo contra su propio gobierno con respecto a sus derechos, legítimamente establecidos, a la vida a la libertad y a la consecución de la felicidad.(11).

La Constitución Nacional, de acuerdo a su mismo enunciado es la Ley suprema

de la Nación, ya que en su articulado consagra su supremacía, estando su prelación indicada en el Art.31 ,al establecer los rangos, a saber: 1o.La Constitución, 2o.Las Leyes que en su consecuencia se dicten ,3o.Los Tratados Internacionales.

10

Esto significa que las normas que encontremos en ella gozan de ese rango superior, de esa prelación , y por lo tanto son las que el Gobierno debe acatar por sobre cualquier otra Ley que se dicte, y las Declaraciones, Derechos y Garantías que consagra tienen el primer rango emanado de la Constitución.

Joaquín V. González manifiesta que "Las declaraciones son las que se forman con respecto a la Nación Argentina como organización política frente a los demás países del mundo, a las provincias como depositarias de autonomía propia y a los hombres de todas las nacionalidades que quieran habitar en nuestra patria: al decir derechos, la Constitución entiende establecer los que se acuerdan a nacionales y extranjeros, los que se reservan, pertenecientes a la soberanía del pueblo y los poderes no delegados al Gobierno federal: las garantías son las promesas de amparo y defensa a los derechos individuales que el capítulo establece y de aquellos que el pueblo ha retenido. (12)

El Dr. Raúl Sala (13) declara que " nuestra Declaración de Derechos contiene los preceptos indispensables para efectuar el mantenimiento de dos clases de libertad: la política y la civil. Alcorta las definía diciendo que la primera, esto es la libertad política, era la facultad de gobernarse , y la segunda o sea la civil está constituida por los derechos de la personalidad que, si bien no nacen de la Ley, ésta los garantiza. La libertad civil es el fin supremo del hombre , la libertad política es el medio para obtener el pleno goce de aquella

" Porque todos los derechos NO están establecidos constitucionalmente ha sido necesario el artículo 33 de la Constitución Nacional que establece que "las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumeradas pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno".

La Suprema Corte de Justicia de la Nación , ha interpretado el principio varias veces resolviendo "que es necesario reconocer que existen derechos privados en todos los gobiernos libres, fuera del Contralor del Estado. Un gobierno que no reconozca tales derechos, que mantenga la vida, la libertad y la propiedad de los ciudadanos a la absoluta disposición e ilimitada revisión, aún de los más democráticos depositarios del poder, es al fin y al cabo nada más que un despotismo

Pero esto es una definición jurisprudencial , y que como tal solamente constituye en este caso un anticipo del tratamiento en esta materia

La Constitución reconoce con total propiedad estos derechos privados en su artículo 19 al decir que "las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están solo reservadas a Dios y exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la Nación está obligado a hacer lo que la ley no manda, o privado de lo que ella no prohíbe."

Este artículo señala con claridad meridiana a las acciones privadas como acciones que están fuera del campo del Derecho, en tanto y en cuanto éste intente reglamentar estas acciones, y determina cuales son las condiciones para que estas acciones privadas no ingresen dentro de la órbita del Derecho: no deben ofender de ningún modo la moral, o el orden público , o perjudicar a un tercero. Si alguna de estas condiciones es violada, la acción privada se transforma en una acción de tipo político, ya que ingresa dentro del terreno judicial destinado justamente a proteger a todos los ciudadanos de las ofensas morales, o la perturbación del orden público, o de causar algún perjuicio a un tercero.

Justamente señalamos que las Leyes son creadas con el propósito de regular las relaciones entre los habitantes del país , y establecen reglas de convivencia, las que al ser violentadas por alguna acción de alguna persona física o jurídica , tiene los mecanismos de protección necesarios para restablecer la convivencia perdida.

Pero si ninguna de estas tres pautas es violada por la acción privada, entonces la Ley no puede ni debe intervenir, ni aún so pretexto de regular su funcionamiento.

En este sentido, el artículo 28 de la Constitución Nacional consagra que las declaraciones, derechos y garantías reconocidos en los anteriores artículos no podrán ser alteradas por las leyes que reglamenten su ejercicio.

Si bien esto puede ser un contrasentido , ya que el 19 declara que las acciones privadas están exentas de la autoridad de los magistrados, lo que equivale a decir que el magistrado no puede intervenir, si el 28 contiene el reconocimiento que puede haber leyes que reglamenten su ejercicio parecería que se podría reglamentar. Pero este artículo está

destinado específicamente a todas aquellas libertades que necesiten de la reglamentación para funcionar, en especial para poder reprimir con fuerza legal los excesos que de otra manera puedan ocurrir-

Por el contrario, si las acciones privadas cometen algún exceso, no cumpliendo las condiciones autoimpuestas por el mismo artículo 19, caen dentro de la órbita del Derecho.

Y por último , estas acciones privadas no están fuera de la órbita del Derecho en forma permanente ,ya que gozan de la protección jurídica si son conculcadas. Esto quiere decir que el Derecho las reconoce como existentes y cubre con su manto protector su libre ejercicio sin necesidad de reglamentarlo, ya que si son practicadas dentro de los parámetros señalados no se necesita de su intervención en ningún sentido.

b) La Doctrina:

Los principales autores nacionales que han incursionado en el Derecho Constitucional, desde Juan Bautista Alberdi y Joaquín V. González hasta Rafael Bielsa , Segundo V. Linares Quintana, Sebastián Soler, Juan A. González Calderón, Rodolfo Rivarola, Angel Osorio y Gallardo, y otros muchos ,tienen un pensamiento doctrinario que en el tema de los derechos individuales muestran una notable coincidencia.

Aquí se nos presentan dos distintos caminos de exposición: o bien citamos a cada uno de los autores en cada rubro específico de un tema , con sus opiniones, o bien tomamos un autor analizamos su desarrollo sobre el tema en su integralidad.

En virtud de la economía de exposición, ya que quien quiera profundizar la temática tiene a disposición vastísima bibliografía ,y también por el hecho que vamos a encontrar respuestas precisas método, y en tal sentido hemos elegido al Dr. Rafael Bielsa por su ordenamiento expositivo, sin perjuicio de citar a otros autores si cabe.

Bielsa habla en su Compendio de Derecho Público (14) de las leyes separándolas en tres clases : “la ley natural, que explica más que regla los hechos o fenómenos, con

independencia de la voluntad de las personas o de sus concepciones teóricas; la ley moral, que enuncia principios de conducta universal de conformidad con las cuales debe obrar la persona para realizar sus fines, y la ley jurídica que es un mandato imperativo, establecido por la autoridad con potestad para imponer normas de conducta social, agregando que el origen y el derecho (legitimidad originarias) de esa autoridad depende de las ideas políticas o filosóficas.”(15)

Posteriormente Bielsa se refiere en particular a la norma jurídica diciendo que “la norma jurídica tiene su órbita de aplicación en todo aquello que es necesario afirmar o defender por la coacción del poder público o reglar para la existencia de libertades individuales y la autoridad del Estado” (16)

“La ley jurídica tiene su dominio natural y virtual donde el interés individual es compatible con el interés general, y cuando uno y otro deben ser protegidos” (17)

Bielsa hace una perfecta separación entre el ámbito jurídico y el ámbito de la moral manifestando que “ en el ámbito de la moral no puede el Estado intervenir cuando ella no se opone a los principios de las normas jurídicas vigentes. Por eso la autoridad no puede inmiscuirse en las doctrinas filosóficas , ni refrenar la exteriorización de sentimientos altruistas que se concretan en obras de beneficencia o de asistencia a los que las necesitan”

“Al contrario, lo que signifique un fin de utilidad pública no solo debe admitirlo el Estado sino también protegerlo.” (18)

Por último, dentro del tema, compara la ley moral con la ley jurídica señalando estos aspectos: “ a) la ley moral tiene un dominio muchos más amplio que la ley jurídica, pero la misma calidad o sustancia social que ésta. b) la ley moral suele imponer sanciones de la misma naturaleza que la norma transgredida y casi siempre el transgresor encuentra esa sanción en su conciencia. La ley jurídica tiene sanciones positivas que se ejercen por la coacción social organizada por el Estado. c) la ley moral valora la libre y consciente acción moral de las personas. La ley jurídica la valora según la norma que establece la obligación, d) la ley moral recibe la protección indirecta o refleja de la ley jurídica. El principio general del art. 53 del Código Civil dispone que a las personas les son permitidos todos los actos y todos los derechos que no les fueren expresamente prohibidos.

El orden público y la moral pública tienen protección en el derecho.” (19)

Bielsa reconoce dos tipos de derechos: el Derecho subjetivo y el Derecho objetivo.

El primero es el derecho natural del individuo perfeccionado por la ley moral, y el segundo es el derecho plasmado en las leyes y demás normas vigentes en un Estado socialmente organizado.

Dice que en el Derecho subjetivo “ la potestad del Estado se autolimita tanto en lo político como en lo jurídico en beneficio de los ciudadanos y administrados al establecer sistemas de gobierno como la República democrática o liberal y al reconocerse ciertos derechos naturales, y por lo tanto innatos del individuo o sujeto, y llamarlos por eso Derechos subjetivos; el reconocimiento de estos derechos se ha afirmado más con la institución de garantías protectoras de los mismos, pero no solo garantías políticas sino

jurídicas y más precisamente jurisdiccionales, que el titular del derecho hace valer ante

14

órganos separados e independientes (judiciales) de aquellos otros que son también del Estado (gubernamentales o administrativos) que no comportan garantía de imparcialidad y justicia, sea por su índole política, sea porque en ciertos casos son los autores de los actos o los hechos que lesionan los derechos subjetivos.” (20)

“ Los derechos y garantías individuales se “establecen” o se “reconocen” en la Constitución y se “instituyen” o se “reglan” en las leyes que se sancionan en virtud de la Constitución. “(21)

Y en una última instancia, Bielsa señala la importancia que el derecho subjetivo tienen un Estado democrático diciendo que “ cuando la sociedad existe con el individuo, y para él, los derechos subjetivos de éste les ponen un límite a la potestad del mismo Estado.

Es la mayor afirmación del Derecho subjetivo, propio del Estado democrático.

Cuando el individuo existe para la sociedad, el solo tiene deberes, y en compensación de ellos el Estado le atribuye ciertos derechos que solo puede ejercer en función social, tratándose más bien de situaciones personales objetivas creadas por el Derecho objetivo. Esto último es contrario a la naturaleza humana y al sentido innato de la libertad” (22).

Citaremos asimismo, en temática específica, una aseveración del Dr.Raúl Sala (23)

en el que acertadamente señala que “ nuestra declaración de derechos contiene los preceptos indispensables para efectuar el mantenimiento de dos clases de libertad:la política y la civil. Alcorta (Amancio) las definía diciendo que la primera , esto es la libertad política era la facultad de gobernar, y la segunda o sea la civil, está constituída por los derechos de la personalidad que, si bien no nacen de la ley, ésta los garantiza.La libertad civil es el fin supremo del hombre; la libertad política es el medio para obtener el pleno goce de aquella. (23).

En otro tema de importancia liminar para servir de base a otra linea argumental

encontramos al Dr.Ossorio y Gallardo (24) sobre derecho de asociación y de reunión.

Plantea el autor las siguientes bases sobre el derecho de asociación

“1º.) El hombre es por naturaleza un ser sociable. Sus fuerzas individuales no alcanzan para la realización de todos sus fines . 2º.)Se encuentra necesariamente incluido en grupos humanos extraños a su voluntad, como la familia, el municipio, la Nación, la escuela, las corporaciones profesionales impuestas por la ley, etc.3º.) El hombre regula su necesidad de asociarse a otros mediante su libre voluntad y este derecho le está reconocido en la Constitución Nacional 4º.) En consecuencia la asociación es un acto libérrimo del ser humano, y ni su nacimiento, ni su vida ni su muerte, pueden quedar pendiente del arbitrio de la autoridad pública. 5º.) Pero como el hombre, ni solo ni asociado, tiene el derecho de contrariar o perjudicar los intereses sociales, el Estado conservará siempre la potestad de impedir y sancionar los actos que contradigan esta inconcusa verdad . “

Y sobre el derecho de reunión manifiesta que “ si los hombres se asocian de manera estable por más o menos tiempo, también se reúnen para un acto determinado, como escuchar una conferencia o celebrar un mitín

Para reunirse con fines útiles, y ésta sería una asociación temporal muy corta, no
15
necesita permiso ni intervención de la autoridad, salvo que la reunión se haga en locales
públicos donde el Estado interviene a favor de la seguridad e higiene. En lo que se refiere a
lo intelectual, el poder público no acostumbra a tener intervención alguna.”

La claridad de las exposiciones nos releva de efectuar otros comentarios, ya que
sus fundadas razones dan marco a nuestra línea argumentales.

c) La Jurisprudencia.

En este aspecto hemos tratado de recoger una buena cantidad de fallos ,
especialmente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde nos encontramos con
que hay en general una jurisprudencia pacífica y no controvertida sobre el fenómeno de los
derechos individuales.

Hemos incluido todos estos fallos, tratando de ubicarlos según los temas , en un
Anexo al final de este trabajo, en donde encontrarán la apoyatura final a nuestra postura.

En términos generales, de la lectura de los fallos se desprende con precisión los
siguientes postulados :

1º.) La Constitución Nacional debe proteger determinados derechos, con un
ordenamiento acorde a su finalidad.

2º.) Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos no
podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio.

3º.) Se observa que en total consonancia se establece que los derechos de las
personas no pueden ni deben ser absolutos, sino que en función de la convivencia social
tiene que ser reglamentados

4º.) Los derechos de las personas deben tener garantías inviolables, y por ello no se
pueden alterar ni la esencia ni el espíritu de los mismos por vía reglamentaria.

5º.) Si bien los derechos a que se refieren son los del artículo 14 de la Constitución

Nacional, también pueden quedar incluidos los derechos implícitos del artículo 33 .

6°.) No obstante todo lo antedicho, hay ciertos derechos naturales consagrados por el artículo 19 de la Constitución Nacional, y que pueden alcanzar a derechos implícitos del art.33, en todos los cuales hay una limitación específica a la actividad del Estado y a la intervención de cualquiera de los poderes del Estado, y es el ámbito de las acciones privadas que no ofendan la moral ni el orden público ni perjudiquen a un tercero. En estas condiciones estas acciones tienen ajuridicidad , escapando a la regulación de la ley positiva y la autoridad de los magistrados. Estos actos pueden ser tildados de buenos o malos según los preceptos morales, pero no pueden ser determinados como lícitos o ilícitos.

7°.) Lo citado anteriormente no obsta que dichas acciones privadas puedan gozar de la protección de la Justicia, la que debe intervenir cuando dichas acciones se vean conculcadas por terceros, incluido el poder del Estado. La intervención del Poder Judicial en estos casos debe limitarse a remover los obstáculos del libre accionar privado.

8°.) Pero si cualquiera de las tres limitaciones impuestas al ejercicio de la acción privada es violada por el accionante, ipso facto se transforman en conductas jurídicas y caen bajo la competencia del orden jurídico.

9°.) Los derechos de asociación y de reunión, éste último implícito del art.33 pero reconocido plenamente por la jurisprudencia , pueden también caer dentro de la órbita de las acciones privadas si preceptúan en su accionar la integralidad de los conceptos que sirven de sustento a la norma del art.19 de la Constitución Nacional

d) La Costumbre

Ley que no se aplica, ley que no existe. La aplicación constante, consuetudinaria

de normas, reglas y prácticas de los pueblos han ido consagrando con su reiteración un
17
basamento sobre el cual se ha elaborado posteriormente una norma legal, a partir de ésta se
ha ido construyendo la doctrina como análisis e interpretación científica y la jurisprudencia
como aplicación científica de la Ley a la luz de las máximas autoridades judiciales.

En el tema de la costumbre debemos analizar si las prácticas de la Mediación
surgieron de normas legales o están imbricadas en los sistemas judiciales, o por el contrario
fueron producto consuetudinario nacido de las costumbres de los pueblos, que con su
práctica reiterada la han internalizado en la cultura popular.

Dejando de lado lo visto en el capítulo de Historia, que nos afirma en el concepto
que la Mediación ha sido anterior a la Ley, saltamos en el tiempo y el análisis lo ubicamos
en la época actual, en donde conocemos que la Mediación se está esparciendo de una forma
paulatina en todo el mundo, si bien no con la intensidad que se desea.

Pero como ejemplos de nuestra búsqueda hemos de tomar dos de los países más
poderosos del mundo, con una caudal de seres humanos que evidencian una poderosa
muestra para ser analizada, y para ello veremos la situación en los Estados Unidos de
Norteamérica y en la República Popular China .

Dos países muy disímiles tanto en su régimen político (democrático uno, comunista
el otro), como en su régimen económico (capitalista uno, colectivista el otro), como en su
cultura (individualista y con una filosofía moderna uno, cultura milenaria con arraigados
prejuicios el otro), con diferentes libertades del ser humano dentro de su contexto social.

En los estados Unidos de Norteamérica la Mediación ha surgido con fuerza en los
últimos 25 años y como una respuesta al intolerable costo de la Justicia, que alcanza niveles
inimaginables para nuestros propios costos de Justicia, que son elevados.

La Mediación funciona en el ámbito privado, habiendo no obstante organismos

gubernamentales de apoyo a sus prácticas ,que las estimulan y las guían, y aún tienen sistemas federales y/o estatales que complementan dicha acción privada, lo que equivale a decir que la Mediación es complementaria junto con la Justicia para brindar una gama de opciones para que los ciudadanos resuelvan sus conflictos.

En la República Popular China la Mediación funciona en uno de los estamentos iniciales del sistema de Justicia. Cuando un ciudadano chino tiene un conflicto con otro, la primera instancia es administrativa y es presentar su caso ante el Jefe de la Comunidad, quien se pone en contacto con la otra parte y trata de resolver el conflicto. Si no lo consigue el siguiente paso es convocarlos a concurrir ante un Mediador para realizar una Mediación. Si ante esta doble tentativa de solución no se obtiene ningún resultado positivo, queda expedita la vía para presentarse ante los Estrados judiciales que, para ellos ,no tienen mayor costo.

Vemos que en ambos casos la práctica de la Mediación se desenvuelve en forma preponderante en el ámbito privado o semi-público, fuera del ambiente jurisdiccional de la Justicia y como una respuesta a la satisfacción debida a los derechos naturales propios e inalienables que todo individuo detenta desde su nacimiento.

Y así vemos que en todo el Derecho campea como una premisa insoslayable en todo Estado democrático que el respeto por los derechos naturales o subjetivos del hombre está instalado como regla áurea para el bienestar de los habitantes del Estado.

LA ARGUMENTACIÓN FINAL

Dos líneas argumentales hemos de desarrollar en este capítulo final, y de las dos esperamos obtener las respuestas a nuestra sostenida posición que la Mediación y los otros

métodos para la resolución de todos los tipos de conflictos que se producen entre los seres humanos son prácticas que deben ser reconocidas y habilitadas para todo el universo el hecho de ser de su incumbencia exclusiva , y quienes así lo hagan o pretendan hacerlo sepan que incurrir en falta ante la Ley.

Partiendo del Estado Constitucional y de nuestra Constitución como la de mayor rango entre las leyes, señalado esto por los mismos preceptos constitucionales, la primera línea argumental se basa en la determinación de la naturaleza de la acción privada , y su relación con el Derecho.

Del análisis de todas las fuentes del Derecho se desprende con claridad el distingo que hace la Constitución en su artículo 19 al definir las características que debe tener una acción privada.

El art.19 de la Constitución señala que una acción privada debe tener tres condiciones simultáneas: no debe ofender a la moral, no debe ofender al orden público, ni debe perjudicar a un tercero.

Una acción privada que cumpla con todas estas tres condiciones tiene una expresa particularidad : está solo reservada a Dios (encuentran su juicio en la conciencia y en la moral) y están exentas de la autoridad de los magistrados .

Y que significa estar exentas de la autoridad de los magistrados ? que quedan fuera de la competencia y jurisdicción del ámbito jurídico, en tanto y en cuanto se cumplan las tres condiciones impuestas por el art.19.

Y también significa que no puede ser regulada por ninguna Ley, ya que si los magistrados no pueden intervenir, que propósito sería legislar sobre lo no judicialable ?

Por consiguiente cualquier regulación que se pretenda realizar sobre cualquier acción privada tiene un claro viso inconstitucional.

La segunda línea argumental parte del derecho de asociación y el de reunión, este último ubicado dentro de los derechos implícitos del art.33 de la Constitución.

Apoyándonos en la doctrina (tal como lo expresara Osorio y Gallardo)y en la jurisprudencia de la que rescatamos un fallo de la Cámara Federal de San Martín que es

palmario, y que dicen: “El derecho de reunirse pacíficamente tiene suficiente arraigo constitucional en el principio de los derechos implícitos del art.33 de la Constitución Nacional, en el derecho de petición colectiva y en el principio de que, en tanto las personas no se atribuyen los derechos del pueblo ni peticionen en su nombre, pueden reunirse en mérito a que nadie puede ser privado de lo que la ley no prohíbe.

“Las reuniones no pueden prohibirse en razón de las ideas, opiniones o doctrinas de sus promotores, sino en razón de los fines para los que han sido convocados; y si el fin no es contrario a la Constitución, las leyes, la moral o las buenas costumbres, ni la reunión es peligrosa para el orden y la tranquilidad pública a causa de circunstancias de oportunidad o de hecho, la reunión no puede ser prohibida”(Cámara Federal San Martín, sala I Abril 6, 1995).”

La importancia de este fallo radica en que combina y armoniza el derecho a reunión parangonándolo a una acción privada si ninguno de los postulados del art.19 son violados, confirmando que una reunión que cumpla con dichos postulados entra asimismo dentro de la categoría de acción privada y por ende escapa a la órbita de la Justicia.

Es que inclusive cualquier derecho, aún los que han sido reglamentados, si el accionar que deviene es privado y se cumple lo preceptuado en el art.19 puede y debe ser considerado no alcanzado por la jurisdicción judicial.

Pero deseamos sobreabundar en nuestras pruebas y para ello, de entre miles de ejemplos cotidianos, hemos de demostrar con dos como la naturaleza de la Mediación se corresponde íntimamente con la preceptiva constitucional de la acción privada.

Para ello es más que suficiente probar que los actos que vamos a ejemplificar tengan los atributos que el art.19 de la constitución Nacional exige para que las acciones privadas estén exentas de la autoridad de los magistrados.

Un ejemplo sería de que una persona invita a otra a comer , y ésta acepta esta invitación, concurriendo en consecuencia a un restaurante donde comen.

Para esta acción, que tiene una neta fisonomía de acción privada, no se ha necesitado ni el patrocinio de un letrado, ni solicitar un permiso a un Juez o a la autoridad policial, ni se ha abierto un expediente en los estrados judiciales. Simplemente estas personas están haciendo uso a lo que constitucionalmente tienen consagrado como un derecho absoluto.

Ahora bien , debemos analizar esta acción en función de los requisitos del art.19, a saber : Tiene esta acción privada alguna connotación que signifique ofender al orden público? NO. Tiene esta acción privada alguna connotación que signifique ofender a la moral pública ? NO. Tiene esta acción privada alguna connotación que signifique perjudicar a un tercero ? NO. Entonces esta acción privada está solo reservada a Dios.

El otro ejemplo es el siguiente: Dos amigos comunes nuestros se han distanciado a raíz de un conflicto surgido entre ellos, y por distintas vías nos hemos enterado que desean amigarse, pero su orgullo se los impide. Hemos hablado con uno de ellos (ambos saben que somos Mediadores) y lo hemos convencido de que nos permita tratar de reunirlos para hacer una Mediación, a lo que accedió. Con esta postura conversamos con el otro y logramos que concurrieran a nuestro Estudio para hacer una sesión de Mediación, la que se se realizó con buen éxito obteniendo que ellos depusieran sus posiciones y privilegiaran sus intereses amicales. Todos amigos contentos y felices salimos a festejar.

La acción que se realizó fue una acción privada ? evidentemente sí, ya que no fue necesaria ni la presencia de un letrado, ni autorización del Juez ni entrar ninguna solicitud a los Tribunales.

Y con respecto a la naturaleza de las estas acciones privadas, son congruentes con los postulados del art.19 de la Constitución ? Con el mismo tipo de razonamiento aplicado al ejemplo anterior solamente podemos contestar con un rotundo SI .

Con esto podemos cerrar este capítulo final habiendo demostrado que la naturaleza de la Mediación es la que se corresponde con los postulados del art.19 de la Constitución Nacional.

No obstante ello, podemos sostener que los contactos de la Mediación con la Justicia pueden provenir de dos cursos de acción, a saber:

1º.) Si en el curso de la acción privada no se cumplen con los preceptos de la falta de ofensa al orden y a la moral pública, o se perjudica a un tercero.

2º) Sin con pretexto de legislar sobre ella, se conculcan las acciones privadas ,tanto de las partes intervinientes como de el o de los Mediadores y debe la Justicia intervenir para restituir los derechos violados.

En tal sentido no podemos dejar de hacer un comentario sobre las leyes, tanto la Nacional como con algunas leyes o proyectos de leyes provinciales que pretenden legislar sobre la Mediación.

En el caso de la Ley Nacional en que el Mediador debe ser abogado, y las partes deben ir acompañadas por sus asesores letrados, esto no se compatibiliza con el ejercicio de la libertad de que las partes puedan realizar una Mediación de carácter privado, ya que la Mediación anterior a ir a un juicio está fuera del ámbito de la Justicia, y esto es probado ya que si las partes llegan a un acuerdo en la Mediación, el juicio no se inicia.

Que a los efectos de que las partes deban asistir obligatoriamente acompañadas de sus abogados, es una imposición contraria a la voluntariedad que es uno de los preceptos de

la Mediación. En cuanto a que el Mediador sea un Abogado no se observa ninguna razón para ello, salvo que se trate de conflictos legales, ya que para otros temas como problemas familiares, vecinales, económicos, técnicos, etc. un abogado Mediador sería a estos efectos una incongruencia como necesidad.

Podemos reconocer la presencia de un abogado en estas dos circunstancias :

1º.) Como un Mediador que ha sido convocado a realizar la práctica de una Mediación, pari pasu con el resto de los profesionales universitarios Mediadores, vale decir que se lo hubiese elegido a él para la Mediación, pudiendo hacerlo con otro cualquiera.

2º.) Para que un acuerdo logrado en la Mediación tenga el contenido jurídico admisible para ser presentado ante el Juez para su homologación, porque los Códigos de Procedimiento así lo imponen .

De lo dicho se desprende que una acción tendiente a consagrar una sola clase de profesionales universitarios como aptos y habilitados para el ejercicio de la Mediación es ,por lo menos , claramente discriminatoria y atenta contra los derechos naturales de los que son profesionales en todas las demás disciplinas universitarias

CONCLUSIONES

De toda la investigación realizada en el presente trabajo quedan como conclusiones las siguientes :

1º.) Si bien el ser humano nace libre, por las circunstancias de nacer en el seno de una comunidad organizada como estado ya parte de esas libertades le son cercenadas en aras de la convivencia pacífica con el resto de los componentes de esa

comunidad.

24

2°.) Esa pérdida parcial de libertades, transformadas en derechos objetivos plasmados a través de la Constitución y las leyes que reglamenten su ejercicio, son una constante en todo Estado democrático.

3°.) Existen por otra parte los derechos subjetivos que son aquellos que hacen a la condición humana como tal y que ningún ser humano desea resignar a favor de la Comunidad a la que pertenece, y que forman parte de su mundo interior, de su intimidad, de su relación humana privada.

4°.) Estos derechos son protegidos en forma especial y exclusiva por la Constitución Nacional en su Art.19, el que asimismo les otorga el alcance de jurídicos a condición que se cumplan todos sus postulados.

5°.) Les otorga asimismo los beneficios de la protección jurídica si son v
+
violentados en su práctica.

6°.) La práctica de la Mediación, a través de profesionales universitarios entrenados para la realización de las mismas, son acciones privadas que imbrican con una justeza perfecta en las disposiciones constitucionales.

7°.) Como consecuencia de ello, tanto los Poderes legislativos como el Judicial no pueden intervenir bajo el pretexto de reglamentar su práctica, y menos aún tratar de discriminar entre todos los profesionales universitarios quienes son aquellos que están habilitados para su práctica, cualquiera fuere el ámbito en que ésta se desarrolle, y quienes no lo están .

8°.) Como corolario queremos llamar la atención de la Federación Argentina de Consejos Profesionales en Ciencias Económicas y a todos los Consejos y Colegio que forman su seno, para que la temática volcada en este trabajo sea, si se estiman

correctas sus postulaciones, motivo de una preocupación especial que ponga en marcha
25
mecanismos convenientes en defensa de todo el universo profesional universitario y exigir
que sus derechos les sean respetados, tanto en el ámbito nacional como en los
provinciales, donde una legislación inadecuada puede tornar ilusorias las vocaciones de un
volumen significativo de profesionales universitarios.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

1. Enciclopedia Temática Argos. Tomo 12 Editorial Argos, Barcelona 1972. pag.17
2. op.cit., pág 17
3. op.cit., pag 17
4. op.cit., pag 17
5. op.cit., pag 18
6. op.cit., pag. 19
7. op.cit., pag. 21

8. SANTO TOMAS DE AQUINO. Suma Teológica (Selección).Bs.As.1942, PÁG.90

9. ALBERDI, Juan Bautista. Estudios Políticos, Obras Selectas. Tomo XVII, pág. 30, citado por LINARES QUINTANA, Segundo V. En Tratado de la Ciencias del Derecho Constitucional Argentino y Comparado. Editorial Alfa,1953/1963. Pág.30

10. RINO , José B. El hombre es libre ?. Editorial Losada. Bs.As.,1958, pág. 15

11. GONZALEZ CALDERON, Manuel A. Curso de Derecho Constitucional. Editorial Guillermo Kraft Ltda..Bs.As. 1958, pág 14.

12. GONZALEZ, Joaquín V. Citado por SALA Raúl en el “capítulo sobre declaraciones, derechos y garantías. Significado y Objeto” del Curso de divulgación de la Constitución Nacional. Colegio de Abogados de Rosario, 1942, pág.24

- 13.SALA, Raúl, op.cit.pag. 26

14. BIELSA, Rafael. Compendio de Derecho Público. Tomo I. Roque De Palma Editores. Impreso en Tipografía Lordén, Rosario, 1952,pág.20.

15. op.cit., pag. 20
16. op.cit., pág. 21
17. op.cit., pág. 23
18. op.cit., pág 24
19. op.cit., pág. 24/25
20. op.cit., pág 26
21. op.cit., pág. 27
22. op.cit., pág. 27

23. SALA, Raúl. Op.cit., pág .25

24. OSORIO Y GALLARDO, Angel. Los derechos del hombre, del ciudadano y del Estado. Editorial Claridad, Bs.As.,1946. págs.123, 129 y 130

ANEXO JURISPRUDENCIA

CONSTITUCIÓN. NORMAS GENERALES

La Constitución Argentina no es sólo un estatuto jurídico más o menos opinable, sino la quintaesencia de la argentinidad. Los argentinos somos, estamos constituidos (trabados, abrazados, ligados) así, como dice la Constitución: nadie tiene derecho a confundir los claros derechos constitucionales consagrados por ella con argucias curialescas, o hermenéuticas desvirtuantes: “Los principio, garantías y derechos reconocidos en lois anteriores artículos no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio(CNCiv. Sala B, Septiembre 10,1979).

La Constitución Nacional, como pacto de convivencia, tiene por finalidad la protección De determinados derechos a través de instituciones que, como el Congreso o los tribunales de Justicia, garantizan la paz social al evitar el uso particular de la fuerza. Ello se hace a través del establecimiento de un ordenamiento jurídico que ha de ser acorde con tal finalidad, pues solo dentro de su marco se justifica el poder coercitivo del Estado.(Tribunal Oral en lo Criminal nro.7, junio 24, 1993)

La Constitución es un estatuto para regular y garantizar las relaciones y los derechos de los hombres que viven en la República,tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra. (Corte Suprema de Justicia,Tomo 150, pág.157)

La Constitución es individualista ,pero debe entenderse tal calificación en el sentido de que reconoce al hombre derechos anteriores al estado, de los que éste no puede privarlos(art.14 y sig.).pero no es individualista en el sentido de que la voluntad individual y la libre contratación no puedan ser sometidas a exigencias reglamentarias: conforme a las leyes que reglamenta su ejercicio, dice el art.14; el artículo 17 repite en dos ocasiones que los derechos que reconoce puedan ser limitados por la ley y el artículo 19 fija como límites a la autonomía individual “ el orden y la moral pública”.De su preámbulo y de su contexto se desprende el concepto de que la Constitución se propone el bienestar común, el bien común de la filosofía clásica.(Corte suprema de Justicia,Tomo 179, pág.117)

Los derechos fundamentales de las personas integran el valioso acervo del bien común. (Corte Suprema de Justicia, 2/12/1978)

Los derechos y garantías que la Constitución Nacional consagra deben ejercerse con arreglo a las leyes que los reglamenten razonablemente(Corte Suprema de Justicia,5/7/1972)

Si bien es cierto que los derechos consagrados en la Constitución Nacional se ejercen conforme a las leyes que los reglamentan, no lo es menos que- de acuerdo a lo previsto en su art.28 los principios, garantías y derechos reconocidos por ella no pueden ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio.(Juzgado Nac.de 1ra.Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal, no.1,Agosto 31 – 1995)

GARANTIAS CONSTITUCIONALES

Los derechos y garantías que la Constitución consagra deben ejercerse con arreglo a las leyes que los reglamenten razonablemente (Corte Suprema de Justicia, 5/7/1972)

En el orden jurídico vigente no existen derechos absolutos, vale decir que son susceptibles de una adecuada y prudente reglamentación (Corte Suprema de Justicia, 13/5/1964)

El ejercicio de la facultad legislativa para reglamentar las garantías establecidas por la Constitución no puede ni debe alterar el derecho que está llamado a reglamentar, lo que vale decir que no puede ni debe degradarlo y mucho menos extinguirlo.(Corte Suprema de Justicia, Mayo 15, 1981, Moya Benito)

El principio de reserva legal consagrado en el art.18 de la Constitución Nacional, exige que haya una ley anterior que mande o prohíba una acción para que una persona pueda incurrir en falta por haber obrado u omitido obrar en cierto sentido, y que además se establezcan previamente las penas a aplicar (Corte Suprema de Justicia, Diciembre 20, 1994.)

Si una ley reglamentaria no puede ni debe constitucionalmente alterar el derecho que está llamada a reglamentar, es porque debe conservar incólume y en su integridad este derecho, lo que vale decir que no puede menoscabarlo y mucho menos extinguirlo en todo o en parte pues negar otro no ha sido el alcance que los constituyentes han querido dar al artículo constitucional de que se trata (Fallo Corte suprema de Justicia T. XCVIII, pág. 20)

La misión de la Corte de supremo custodio de las garantías individuales, le impone como deber inexcusable asegurar que todo individuo pueda hacer uso del derecho de apelar ante ella mediante recurso extraordinario, en el caso que estime conculcados los derechos que la Constitución reconoce (Corte Suprema de Justicia, 18/2/1971)

Las leyes deben integrarse de manera que se compadezcan con los Derechos, Principios y Garantías de la Constitución Nacional en tanto tal exégesis pueda practicarse sin violencia de su letra o de su espíritu (Corte Suprema de Justicia, 24/2/1965)

LAS ACCIONES PRIVADAS

Es nuestra propia Constitución la que reconoce los límites del Estado frente a la autonomía individual, estableciendo el art.19 cuál es la esfera en la que el estado no puede intervenir ; y la combinación de este artículo con los vinculados a la libertad de cultos y a la libertad de conciencia no permiten dudar del cuidado que los constituyentes pusieron en respetar la diversidad de pensamientos y no obligar a los ciudadanos a una uniformidad que no se condice con la filosofía liberal que orienta a nuestra norma fundamental(Corte Suprema de Justicia, 18/4/1989)

Las acciones privadas a que se refiere el art.19 de la Constitución Nacional conforman el amplio espectro de las acciones humanas “ajurídicas”, esto es, que quedaban fuera del

ordenamiento jurídico; podrán estimarse buenas o malas moralmente, pero no admiten la
29

calificación de lícitas o ilícitas según el derecho. Las acciones que configuran conductas exteriores con incidencia sobre los derechos ajenos y proyección comunitaria, constituyen conductas jurídicas – sean conformes o disconformes a la norma legal – en tanto forman parte del complejo de relaciones humanas que cae bajo la específica competencia del orden jurídico(Corte Suprema de Justicia, Octubre 5, 1976)

Cuando el art.19 de la Constitución Nacional establece que las acciones privadas de los hombres están solo reservadas a Dios y exentas de la autoridad de los magistrados está claramente delimitando , así sea en forma negativa, su ámbito específico en el sentido de que aquellas son las “ que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero “.Acciones privadas son, pues , las que arraigan y permanecen en la interioridad de la conciencia sin concretarse en actos exteriores que puedan incidir en el derecho de otros o que afecten directamente a la convivencia humana social, al orden y a la moral pública y a las instituciones básicas en que ellas se asientan y por las cuales, a su vez, son protegidas aquellas para la adecuada consecución del bien común temporal, fin último de la ley dada y aplicada por los hombres en el seno de la comunidad política (Corte Suprema de Justicia, Octubre 5,1976)

Las acciones privadas son las que arraigan y permanecen en la interioridad de la conciencia sin concretarse en actos exteriores que puedan influir en los derechos ajenos o que afecten directamente a la convivencia, al orden y a la moral pública, y a las instituciones básicas en que se asientan. Tales acciones privadas pertenecen al ámbito de la moral personal y están reservadas solo al juicio de la propia conciencia y al de Dios, escapando a la regulación de la ley positiva y a la autoridad de los magistrados (Corte Suprema de Justicia, Junio 26, 1980)

EL DERECHO DE REUNION

El derecho de reunirse pacíficamente tiene suficiente arraigo constitucional en el principio de los derechos implícitos del art.33 de la Constitución Nacional, en el derecho de petición colectiva y en el principio de que, en tanto las personas no se atribuyen los derechos del pueblo ni peticionen en su nombre, pueden reunirse en mérito a que nadie puede ser privado de lo que la ley no prohíbe (Cámara Federal San Martín, Sala I, abril 6, 1995)

Las reuniones no pueden prohibirse en razón de las ideas, opiniones o doctrinas de sus promotores, sino en razón de los fines para los que han sido convocados: y si el fin no es contrario a la Constitución, las leyes, la moral o las buenas costumbres, ni la reunión es peligrosa para el orden y la tranquilidad pública a causa de circunstancias de oportunidad o de hecho, la reunión no puede ser prohibida.(del mismo fallo anterior)

Tratándose en el caso de una reunión realizada en local cerrado y algo más de 30 personas, a la que no se le atribuye concretamente carácter subversivo sino de reunión pública sin autorización policial, la condena fundada en la aplicación del edicto policial sobre reuniones públicas importa violación del derecho de reunión y debe ser dejada sin efecto(voto del Dr.Boffi Boggero).Corte Suprema de Justicia,6/31964.

RESUMEN

Desde que el hombre y la mujer han aparecido sobre la faz de la Tierra han buscado permanentemente la razón de su existencia, reconociendo que por lo menos en cada persona existen dos seres distintos : uno es el ser interior, aquel que nos habla de los dones naturales que recibimos como seres humanos en si mismos, como una unidad interior con capacidades propias de pensamientos, sentimientos y emociones, con expresiones sensoriales y especialmente con un don que tiene para nosotros un significado de dignidad, de especie trascendente, que es la libertad ; el otro ser es el que se exterioriza, el que tiene contacto con otros seres humanos y que ,por el hecho de tener que y querer convivir con ellos, resignamos parte de es de don supremo de la libertad.

En los tiempos actuales, en los que todos los humanos formamos parte de comunidades socialmente organizadas en Estados, las libertades concebidas como derechos naturales , suelen tener ,especialmente en los Estados democráticos, una protección especial destinada a asegurar el correcto y completo ejercicio de ellas.

Así encontramos en el caso de nuestro país estos derechos plasmados en la Constitución Nacional que los reconoce y una doctrina y jurisprudencia pacífica que es la que determina que tales derechos no son absolutos, sino que su ejercicio puede y debe ser reglamentado.

Consagra asimismo la Constitución excepciones fundamentales a dichas reglamentaciones en su art.19, al consagrar a las acciones privadas de los hombres que no ofendan al orden y a la moral pública ni perjudiquen a un tercero.

Dentro de estas condiciones estas acciones están solo reservadas a Dios y exentas de la autoridad de los magistrados, lo que equivale a decir que no necesitan ninguna

ley que las reglamente ni Poder Ejecutivo ni Judicial con jurisdicción sobre ellas.

El trabajo pretende demostrar, creemos que se ha logrado, que la Mediación y todas las otras formas de solución privada de los conflictos tienen todas estas características y por lo tanto deben gozar de los beneficios que la Constitución les reconoce ya que, habiendo recorrido aunque sumariamente todas las fuentes principales del Derecho, éstas demuestran tener ínsitas en su seno todas las cualidades que determina la Constitución

Más aún, no solo tiene estas prerrogativas sino que también pueden acudir al ámbito jurisdiccional de la Justicia cuando los derechos conferidos les son conculcados.

Por consiguiente cualquier Ley, o Reglamento, o Disposición emanada de los poderes del Estado que vulnere estos principios es abiertamente inconstitucional.

En cuanto a las prácticas de la Mediación, solamente un grado de especialización en los temas sujetos a ellas ha determinado conveniente y necesario que el nivel de los Mediadores sea el de los profesionales universitarios de todas las disciplinas que otorgan es validación.

Ello determina que quienes somos Mediadores de todas las disciplinas científicas universitarias tenemos exactamente el mismo derecho de realizar sus prácticas y Ninguna corporación profesional puede arrogarse ningún derecho de exclusividad so pena de incurrir en falta contra lo dispuesto por nuestra Carta Magna.

TITULO: “EL ESTADO DE ORIGEN Y APLICACIÓN DE FONDOS Y SU PRESENTACION EN LAS PYMES”

AREA: 3. CONTABILIDAD Y AUDITORIA

TEMA: 3.4 Marco conceptual de las Normas Contables Profesionales; y Normas Contables Profesionales; Aspectos a considerar en cuanto a su aplicación a las PyMES.

13° CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS ECONOMICAS

BARILOCHE, RIO NEGRO, 25,26,27 Y 28 DE OCTUBRE DEL 2000

AUTOR: CPN Gustavo Roberto Rondi

Alte.Brown 3185, piso 3, oficina 6, Mar del Plata, Pcia. de Buenos Aires

TE: (0223)493-8279/491-1173

**TITULO: “EL ESTADO DE ORIGEN Y APLICACIÓN DE FONDOS Y SU
PRESENTACION EN LAS PYMES”**

AREA: 3. CONTABILIDAD Y AUDITORIA

**TEMA: 3.4 Marco conceptual de las Normas Contables Profesionales; y Normas
Contables Profesionales; Aspectos a considerar en cuanto a su aplicación a las
PyMES.**

**13° CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS
ECONOMICAS**

BARILOCHE, RIO NEGRO, 25,26,27 Y 28 DE OCTUBRE DEL 2000

INDICE

1. INTRODUCCION
2. OBJETIVO E IMPORTANCIA DEL ESTADO DE ORIGEN Y APLICACIÓN DE FONDOS
3. LA MATERIA DEL ESTADO
4. LA PRESENTACION DEL ESTADO DE ORIGEN Y APLICACIÓN DE FONDOS EN LAS PYMES
5. LA ESTRUCTURA DEL ESTADO DE FLUJOS DE CAJA DE ACUERDO AL PROYECTO N°6
6. EJEMPLO DE APLICACIÓN
7. CONCLUSIONES
8. RESUMEN
9. CITAS

1. INTRODUCCION

La Resolución Técnica N°8 de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas (1), que contiene las normas generales de exposición contables aplicables a todo tipo de entes, contempla, con respecto a la exposición de información sobre las actividades de inversión y financiación del ente, la presentación alternativa de un estado de variaciones del capital corriente o de origen y aplicación de fondos, aunque en su art.3° establece que la presentación de los estados mencionados solo será obligatoria para las sociedades incluidas en el art.299 de la ley 19550. La Resolución Técnica N°9 (2), que contiene normas particulares de exposición contables para entes comerciales, industriales y de servicios, mantiene lo dispuesto por la norma general. Por su parte, la Resolución Técnica N°11(3), que contiene normas particulares de exposición contable para entes sin fines de lucro, establece como única alternativa para dichos entes, la presentación de un estado origen y aplicación de fondos. El Proyecto N°6 de Normas Contables Profesionales (4) reemplaza las normas contenidas en la R.T. 8, estableciendo la obligatoriedad de presentar un ESTADO DE FLUJO DE CAJA, proponiendo normas para el estado que están basadas, fundamentalmente, en las disposiciones de la Norma Internacional de Contabilidad N°7 “Estados de flujos de caja”, del Comité de Normas Internacionales de Contabilidad (5). En este trabajo analizaremos cual es el objetivo que se pretende alcanzar con la presentación del estado de origen y aplicación de fondos y los distintos recursos financieros que pueden ser la materia del estado, con especial atención en el elegido por el Proyecto N°6. Luego nos referiremos a la propuesta del Proyecto de extender a todos los entes la obligación de presentar un estado de origen y aplicación de fondos. Finalmente haremos un análisis de la estructura propuesta para el estado por el Proyecto N°6, comparándola con la de la R.T. 8, brindando un ejemplo de su aplicación.

2. OBJETIVO E IMPORTANCIA DEL ESTADO DE ORIGEN Y APLICACIÓN DE FONDOS

Mediante este estado lo que se pretende mostrar es un resumen de la evolución de la situación financiera del ente y de las actividades de inversión y financiación llevadas a cabo en el período informado. Es de gran utilidad a los efectos de analizar la capacidad del ente de generar recursos que le permitan cancelar sus obligaciones y distribuir ganancias. Siguiendo a Fowler Newton (6), permite buscar respuestas para los siguientes interrogantes:

- ¿por qué no se distribuyen dividendos si es que existen ganancias?
- ¿cómo se financió la adquisición de bienes de uso?
- ¿cuál fue el impacto financiero de la pérdida del ejercicio?
- ¿qué se hizo con los fondos provenientes de préstamos a largo plazo obtenidos?
- ¿por qué aumentaron los recursos financieros si se produjeron pérdidas?

También es un elemento importante a los efectos de efectuar proyecciones financieras y del posterior control de lo proyectado con lo efectivamente ocurrido.

3. LA MATERIA DEL ESTADO

Como paso previo a la elaboración del estado, lo que debe definirse es el recurso financiero que será la materia del mismo, es decir cual es la acepción del término fondos a adoptar, pudiendo señalarse, entre otras, las siguientes:

- a) Disponibilidades;
- b) Capital corriente (diferencia entre el activo corriente y el pasivo corriente);
- c) Activo corriente;
- d) Capital monetario (diferencia entre el activo monetario y el pasivo monetario);

- e) Disponibilidades más colocaciones temporarias convertibles en efectivo en poco tiempo.

La R.T. 8, como ya hemos indicado, admite la presentación alternativa de:

- a) Un estado de variaciones del capital corriente, compuesto por los activos y pasivos corrientes; o
- b) Un estado de origen y aplicación de fondos, compuestos por el conjunto de las disponibilidades y las inversiones transitorias.

El Proyecto N°6 indica que se deberá presentar un ESTADO DE FLUJO DE CAJA, en el que se informa la variación en los fondos, entendiéndose por tales a la suma de:

- a) el efectivo;
- b) los equivalentes de efectivo, considerándose como tales a las inversiones de alta liquidez que son fácilmente convertibles en importes conocidos y que están sujetos a riesgos insignificantes de cambio de valor, aclarando que son las que, generalmente, son efectuadas a un plazo corto, como tres meses desde la fecha de la inversión.

En cuanto a la denominación del estado, consideramos que sería aconsejable que se denominara “ Estado de origen y aplicación de fondos” lo que haría que exista una mayor concordancia entre la denominación de estado y lo explicado en el Proyecto al referirse al mismo, en donde se indica que muestra la variación en los “fondos” para luego definir lo que comprende dicho término. Esto evitaría tener que exponer en la información complementaria, como se propone en el Proyecto, la conciliación entre los fondos considerados en el Estado de flujo de caja y las partidas equivalentes informadas en el Estado de situación patrimonial. Los fundamentos de la adopción del concepto de fondos mencionado los encontramos en el Proyecto N°5 de Resolución Técnica (7), en donde se señala que:

- a) uno de los objetivos de los estados contables es permitir que los usuarios evalúen la capacidad del ente emisor para pagar sus deudas y, en su caso, distribuir ganancias;
- b) la mayoría de los pagos de deudas y distribuciones de ganancias se hacen en efectivo;
- c) los equivalentes de efectivo representan dinero invertido por plazos cortos, razón por la cual se considera razonable su inclusión dentro de los recursos financieros a considerar como base para las demostraciones de la evolución financiera.

Compartimos la solución adoptada y los argumentos expuestos. Por otra parte, sin dejar de reconocer la importancia que desde el punto de vista de la administración financiera reviste el análisis del capital corriente, consideramos que no sería aconsejable admitir, como lo hace la R.T.8, la presentación alternativa de este estado, por los siguientes motivos:

- Como explican Slosse Carlos y Otros (8), el objetivo de evaluar la capacidad del ente para generar recursos y afrontar sus obligaciones, podría no ser alcanzado ya que al incluir el capital corriente componentes heterogéneos entre sí, como por ejemplo las disponibilidades y los bienes de cambio, aunque se mantuviera un mismo nivel de capital corriente, el grado de liquidez podría cambiar sin que se informen las causas de dicha variación a los usuarios. Asimismo, esta circunstancia también afecta la comparabilidad de la información suministrada por entes distintos, ya que el grado de liquidez del capital corriente de un ente puede ser sensiblemente diferente al de otro.
- La adopción del concepto de fondos como capital corriente implica asumir la subjetividad existente en la clasificación de las partidas en corrientes y no corrientes, subjetividad que se ve limitada si se adopta un concepto de fondos más restringido.

- La presentación alternativa de un estado de origen y aplicación de fondos o de un estado de variaciones del capital, atenta contra la comparabilidad de la información entre distintos entes y aún en la del mismo ente, que podría presentar, por ejemplo, un estado de variaciones del capital corriente en un ejercicio y en el siguiente un estado de origen y aplicación de fondos.

4. LA PRESENTACION DEL ESTADO DE ORIGEN Y APLICACIÓN DE FONDOS EN LAS PYMES

La R.T.8 establece que la obligación de presentar un estado de variaciones del capital corriente o de origen y aplicación de fondos solo alcanza a las sociedades incluidas en el art.299 de la ley 19550. Los fundamentos de dicha solución no fueron expuestos en la norma mencionada, aunque entendemos que debe obedecer a la opinión de parte de profesionales que consideran que la elaboración del estado es una tarea muy compleja, que no se justifica para el caso de las PYMES. Coincidimos con la propuesta del Proyecto N°6 de extender a todos los entes la obligación de presentar el estado de origen y aplicación de fondos, por las siguientes razones:

- a) El principal argumento es la utilidad de la información que aporta el estado sobre la evolución de la situación financiera y las actividades de inversión y financiación del ente, información que solo puede extraerse parcialmente del resto de los estados contables básicos;
- b) Pese a opiniones en contrario, consideramos que su confección no ofrece grandes dificultades, sobre todo si se aplica el método indirecto, siendo el beneficio obtenido por disponer del estado mayor que el costo de elaborarlo;
- c) La realidad cotidiana indica que existen numerosas PYMES que ya se encuentran habituadas a elaborar el estado de origen y aplicación de fondos para su

presentación ante entidades financieras como información adicional a los estados contables, cuando no integra los mismos, ya sea por requerimiento de dichas entidades o bien por iniciativa propia, para mejorar la presentación de una solicitud de crédito; y

- d) También es habitual que en el ámbito de la información interna de las PYMES se elaboren informes de contenido similar al del estado de origen y aplicación de fondos, es decir que se trata de información que viene siendo elaborada en dichos entes y utilizada por quienes toman decisiones.

5. LA ESTRUCTURA DEL ESTADO DE FLUJOS DE CAJA DE ACUERDO AL PROYECTO N°6

La estructura del estado que propone el Proyecto N°6, basada fundamentalmente en lo que dispone la NIC 7, es la siguiente:

1) Variación del monto

Debe exponerse la variación neta acaecida en los fondos, teniendo en cuenta que cuando existan modificaciones de ejercicios anteriores que afecten el saldo inicial de los fondos, se debe exponer el saldo inicial por su valor anterior, tal como fue publicado oportunamente, la descripción de la modificación correspondiente y el valor corregido, pudiendo hacerse esta discriminación en la información complementaria, en donde además se deberá describir la modificación y sus efectos.

2) Causas de la variación:

Las causas de variación se exponen distinguiendo entre:

a) Actividades operativas

Se definen como las principales actividades de la empresa que producen ingresos y otras actividades no comprendidas en las actividades de inversión o de financiamiento.

Para exponer el efecto de estas actividades se puede optar por los siguientes métodos:

- Método directo: se exponen las partidas que aumentaron o disminuyeron los fondos.
- Método indirecto: se expone el resultado ordinario y el extraordinario de acuerdo al estado pertinente y se suman o deducen a cada uno de ellos, debidamente identificadas, las partidas que incidieron en su determinación pero que no afectaron los fondos. El Proyecto cita como ejemplos a las amortizaciones de bienes de uso y al incremento de las provisiones no corrientes, ejemplo este último que consideramos más representativo para el caso de que se presentara un estado de variaciones del capital corriente.

Aclara el Proyecto que cualquiera sea el método adoptado deben segregarse las partidas originadas por causas ordinarias de las producidas por causas extraordinarias.

b) Actividades de inversión

Corresponden a la adquisición y enajenación de activos realizables a largo plazo y de otras inversiones no incluidas en los equivalentes de efectivo. Como ejemplos de partidas a incluir en este capítulo podemos mencionar:

- Pagos en efectivo por adquisición de bienes de uso y activos intangibles;
- Ingresos en efectivo por la venta de bienes de uso y activos intangibles;
- Pagos por la adquisición de inversiones no comprendidas en los equivalentes de efectivo, como un inmueble para alquiler.

Los fondos originados por adquisiciones y por enajenaciones de subsidiarias u otras unidades de negocio deben presentarse por separado.

Las cobranzas de rendimientos de inversiones incluidas en este acápite entendemos que deben exponerse dentro de causas de variaciones de fondos originadas por las actividades operativas, ya que no se encuentran incluidas dentro de lo que el Proyecto define como actividades de inversión. La NIC 7 admite su exposición indistinta dentro

de los flujos de fondos provenientes de las actividades operativas o como flujo de fondos provenientes de las actividades de inversión, con el único requisito de mantener el criterio adoptado de un período a otro (9).

c) Actividades de financiación

Corresponde a los fondos relacionados con los propietarios del capital o con los proveedores de préstamos. Como ejemplos de partidas a incluir en este capítulo podemos mencionar:

- Incremento de fondos provenientes de préstamos;
- Pagos por la amortización de préstamos;
- Incremento de fondos por integraciones de aumentos de capital.

Con respecto a los intereses pagados por préstamos, consideramos que, al igual que lo hicimos con las cobranzas de rendimientos de inversiones no incluidas en los equivalentes de efectivo, no estando prevista expresamente su inclusión en las actividades de financiación, deben exponerse en las causas de variaciones de fondos originadas por las actividades operativas. De esta forma las causas de variaciones de fondos originadas por las actividades operativas incluirán la mayoría de las operaciones que afectaron los resultados del ejercicio. La NIC 7 admite su exposición indistinta en los flujos de fondos proveniente de las actividades operativas o en los flujos de fondos provenientes de las actividades de financiamiento, con el único requisito de mantener el criterio de un período a otro (10).

A los efectos de realizar comparaciones, recordamos la estructura que dispuso la R.T. 8 para el estado de variaciones del capital corriente o de origen y aplicación de fondos (11):

1) Variación del monto

Debe exponerse la variación neta acaecida en el capital corriente (o en los fondos), teniendo en cuenta los efectos que sobre los saldos iniciales del capital corriente (o de los fondos) provoquen las modificaciones de la información de ejercicios anteriores.

2) Causas de la variación

Se exponen distinguiendo:

- El capital corriente (o los fondos) originados por los resultados o aplicados a ellos segregando los generados por causas ordinarias de los producidos por causas extraordinarias, pudiendo optarse por la forma directa o indirecta de exposición.
- Otras causas de origen de capital corriente (o de los fondos).
- Otras causas de aplicación de capital corriente (o de los fondos).

Si comparamos la estructura propuesta por el Proyecto N°6 con la de la R.T. 8, podemos concluir que la exposición de las causas de variaciones de fondos originadas en operaciones que afectaron los resultados del ejercicio de las R.T. 8 no difiere significativamente de la exposición de las causas de variaciones de fondos originadas por las actividades operativas del Proyecto N°6. Con respecto a las demás causas de variación de fondos, las diferencias están dadas en que, mientras la R.T. 8 las agrupa en otras causas de orígenes y otras causas de aplicaciones, el Proyecto N°6 lo hace en causas de variaciones de fondos por actividades de inversión y causas de variaciones de fondos por actividades de financiación.

Otro aspecto que debe destacarse es que el Proyecto N°6 nada dice con respecto a las transacciones financieras que no afectan los fondos del ejercicio pero que pueden afectarlos en ejercicios posteriores, como por ejemplo una adquisición de activo fijo mediante un préstamo a largo plazo, por lo que entendemos que se considera que no debe exponerse ninguna información al respecto en el estado que nos ocupa, por estar disponible en los restantes estados contables básicos y su información complementaria.

En este tema, la R.T.8 establece que las transacciones financieras que no afecten el capital corriente (o los fondos) pero que por su significación merecen ser reveladas, se exponen al pie del estado o en la información complementaria.

6. EJEMPLO DE APLICACIÓN

A continuación desarrollaremos un ejemplo en el cual vamos a exponer un estado de origen y aplicación de fondos (estado de flujos de caja) de acuerdo a la estructura que se propone en el Proyecto N°6. Se cuenta con la siguiente información:

a) Estados de situación patrimonial

	31/12/99	31/12/98
ACTIVO		
Caja y bancos	5.200	1.000
Créditos por ventas	5.500	6.000
Bienes de cambio	<u>10.000</u>	<u>8.000</u>
Total activo corriente	<u>20.700</u>	<u>15.000</u>
Inversiones		6.000
Bienes de uso	<u>25.000</u>	<u>20.000</u>
Total activo no corriente	<u>25.000</u>	<u>26.000</u>
Total activo	<u>45.700</u>	<u>41.000</u>
PASIVO		
Proveedores	5.000	4.000
Préstamos	6.000	
Intereses devengados a vencer	<u>60</u>	<u> </u>
Total pasivo cte.y pasivo	<u>11.060</u>	<u>4.000</u>
PATRIMONIO NETO	<u>34.640</u>	<u>37.000</u>
Total pasivo y patrimonio neto	<u>45.700</u>	<u>41.000</u>

b) Estado de resultados del ejercicio cerrado el 31/12/99

Ventas	80.000
Costo de los bienes vendidos	<u>(60.000)</u>
Ganancia bruta	20.000
Gastos de comercialización	(9.000)
Gastos de administración	(1.320)
Intereses soportados por préstamos	<u>(180)</u>
Ganancia ordinaria	9.500
Ganancia extraordinaria	
Resultado venta inversiones permanentes	<u>1.000</u>
Ganancia del ejercicio	10.500

3) Otros datos

- 1) Del estado de evolución del patrimonio neto al 31/12/99 surge que con fecha 28 de marzo de 1999 se aprobó distribuir dividendos en efectivo por la suma de \$ 12.860.
- 2) En el rubro Préstamos se incluye un préstamo a sola firma obtenido de institución bancaria en septiembre de 1999 por la suma de \$ 6.000, capital a amortizar en una única cuota a los 180 días, intereses pagaderos mensualmente. Los devengados a vencer al cierre ascienden a \$ 60.
- 3) Las existencias de bienes de cambio se encuentran valuadas a su costo histórico. El costo de los bienes vendidos se determinó por el mismo criterio.
- 4) Durante el ejercicio se vendió al contado una fracción de terreno que se había adquirido como inversión, dando origen al resultado extraordinario. Precio obtenido: \$ 7.000.

5) Del anexo de bienes de uso surge que las altas de bienes de uso del ejercicio ascendieron a la suma de \$ 11.000 y que las amortizaciones del ejercicio fueron de \$ 6.000 y se incluyen en los gastos de comercialización.

6) El saldo con Proveedores corresponde en su totalidad a compras de bienes de cambio.

4) Presentación por método directo

<u>Método directo</u>	
<u>Variación en los fondos</u>	
Fondos al inicio	1.000
Aumento de fondos del ejercicio	<u>4.200</u>
Fondos al cierre de ejercicio	5.200
<u>Causas de la variación</u>	
Cobranzas por ventas	80.500
Pagos por compras de bienes de cambio	(61.000)
Gastos de comercialización pagados	(3.000)
Gastos de administración pagados	(1.320)
Intereses pagados	<u>(120)</u>
Fondos originados por las actividades operativas ordinarias	15.060
Fondos originados por las actividades operativas extraordinarias	-
Fondos originados por las actividades operativas	<u>15.060</u>
Cobranza de venta de inversiones permanentes	7.000
Pagos por adquisiciones de bienes de uso	<u>(11.000)</u>
Fondos aplicados en las actividades de inversión	<u>(4.000)</u>
Pago de dividendos	(12.860)
Aumento de préstamos de corto plazo	<u>6.000</u>
Fondos aplicados en las actividades de financiación	<u>(6.860)</u>
Aumento de fondos del ejercicio	<u>4.200</u>

Cuadro N°1: Presentación de estado del flujos de caja por método directo

En este método, como ya mencionamos, se exponen las partidas que aumentaron o disminuyeron los fondos. Para ello es necesario efectuar algunos cálculos auxiliares, principalmente en las partidas que afectaron los resultados, ya que las mismas se

encuentran imputadas al período por lo devengado, mientras que en el estado de origen y aplicación de fondos se incluirán cobranzas de ingresos y ganancias y pagos de gastos y pérdidas. Se detallan a continuación los cálculos auxiliares aplicables al caso:

- Cobranzas por ventas:

Ventas del ejercicio	80.000
Disminución en créditos por ventas	<u>500</u>
Cobranzas por ventas	80.500

- Pagos por compras de bienes de cambio:

Costo de los bienes vendidos	60.000
Aumento de existencias	2.000
Aumento saldos con proveedores	<u>(1.000)</u>
Pagos por compras de bienes de cambio	61.000

- Gastos de comercialización pagados:

Gastos de comercialización s/estado de resultados	9.000
Amortizaciones de bienes de uso	<u>(6.000)</u>
Gastos de comercialización pagados	3.000

- Intereses pagados:

Intereses soportados s/estado de resultados	180
Intereses devengados a vencer al cierre	<u>(60)</u>
Intereses pagados	120

- Cobranza de venta de inversiones permanentes:

En este caso el ingreso está representado por la suma efectivamente percibida, que para el caso es la suma \$ 7.000 correspondiente al precio de venta cobrado al contado. Esto también surge del siguiente cálculo:

Resultado venta inversiones permanentes	1.000
más: Costo bien vendido	<u>6.000</u>
Cobranza de venta de inversiones permanentes	7.000

5) Solución por método indirecto

<u>Método indirecto</u>	
<u>Variación en los fondos</u>	
Fondos al inicio	1.000
Aumento de fondos del ejercicio	<u>4.200</u>
Fondos al cierre de ejercicio	5.200
<u>Causas de la variación</u>	
Resultado ordinario del ejercicio	9.500
más: Partidas que no representan aplicaciones de fondos	
Amortizaciones de bienes de uso	6.000
Efecto de las variaciones en los saldos de:	
Créditos por ventas	500
Bienes de cambio	(2.000)
Proveedores	1.000
Intereses devengados a vencer	<u>60</u>
Fondos originados por las actividades operativas ordinarias	<u>15.060</u>
Resultado extraordinario del ejercicio	1.000
menos: Rdo. de operación por actividades de inversión	
Resultado venta inversiones permanentes	<u>(1.000)</u>
Fondos originados por las actividades operativas extraordinarias	-
Fondos originados por las actividades operativas	<u>15.060</u>
Cobranza de venta de inversiones permanentes	7.000
Pagos por adquisiciones de bienes de uso	<u>(11.000)</u>
Fondos aplicados en las actividades de inversión	<u>(4.000)</u>
Pago de dividendos	(12.860)
Aumento de préstamos de corto plazo	<u>6.000</u>
Fondos aplicados en las actividades de financiación	<u>(6.860)</u>
Aumento de fondos del ejercicio	<u>4.200</u>

Cuadro N°2: Presentación del estado de flujos de caja por método indirecto

Este método es de más fácil elaboración, pero la información que suministra es de menor utilidad que la que aporta el estado confeccionado por el método directo, ya que en las variaciones de fondos originadas por las actividades operativas se asume en principio que el monto total del resultado es una causa de origen o aplicación de fondos, para luego ir sumando o restando aquellas partidas incluidas en su determinación que no afectaron los fondos, razón por la cual el lector del estado debe realizar un proceso de “imaginación” de cuales son los conceptos que en definitiva afectaron los fondos, tal como señalan Slosse Carlos y Otros (12).

7. CONCLUSIONES

En función al análisis efectuado con relación al estado de origen y aplicación de fondos, podemos concluir que:

- La información aportada por el estado de origen y aplicación de fondos es de gran utilidad para los usuarios de los estados contables, sobre todo por la información que aporta para evaluar la capacidad del ente emisor para generar recursos que le permitan cancelar sus obligaciones y distribuir ganancias, información que solo puede extraerse parcialmente del resto de los estados contables básicos, por lo que su presentación debería ser obligatoria para todos los entes, coincidiendo entonces con lo propuesto en el Proyecto N°6.
- Con relación a la presentación obligatoria de este estado en las PYMES, consideramos que el beneficio derivado de disponer con la información que aporta el mismo, excede a los costos de su elaboración. En este aspecto, entendemos que su confección no es muy compleja, sobre todo si se utiliza el método indirecto. También debe mencionarse que parte importante de las PYMES ya se encuentran habituadas a elaborar el estado, como información adicional a los estados contables,

para su presentación ante entidades financieras, ya sea por requerimiento de estas o bien por iniciativa propia. Asimismo, en el ámbito de la información interna, es habitual la elaboración de informes de contenido similar al del estado de origen y aplicación de fondos.

- Consideramos acertada la elección realizada en el Proyecto N°6 del concepto de fondos que será la materia de estado: la suma del efectivo y los equivalentes de efectivo, teniendo en cuenta, fundamentalmente, que el principal objetivo del estado es permitir la evaluación de la capacidad del ente para generar recursos para que le permitan el pago de deudas y las distribuciones de ganancias, hechos que se realizan, en la mayoría de los casos, en efectivo. Asimismo, no debería admitirse la presentación alternativa de un estado de variaciones del capital corriente debido a que la calidad de la información suministrada sería menor y se afectaría la comparabilidad de la información entre distintos entes y aún en la misma entidad.
- En nuestra opinión, el estado debería denominarse “Estado de origen y aplicación de fondos”, lo que permitiría que exista una mayor concordancia entre las normas del Proyecto N°6 que se refieren al estado y su denominación y evitaría tener que efectuar e informar conciliaciones con las partidas expuestas en el estado de situación patrimonial.
- Al comparar la estructura del estado propuesta por el Proyecto N°6 con la de la R.T. 8, podemos concluir que la exposición de las causas de variaciones de fondos originadas en operaciones que afectaron los resultados del ejercicio de las R.T. 8 no difiere significativamente de las causas de variaciones de fondos originadas por las actividades operativas del Proyecto N°6. Con respecto a las demás causas de variación de fondos, las diferencias están dadas en que, mientras las R.T. 8 y 9 las agrupan en otras causas de orígenes y otras causas de aplicaciones, el Proyecto N°6

lo hace en causas de variaciones de fondos por actividades de inversión y causas de variaciones de fondos por actividades de financiación.

8. RESUMEN

A los efectos de proveer a los usuarios de los estados contables de información útil para la toma de decisiones, uno de los aspectos del ente emisor sobre los cuales debe informarse es sobre la evolución de su situación financiera y sobre las actividades de inversión y financiación llevadas a cabo en el período informado. Esta información sólo puede suministrarse por intermedio de un estado de origen y aplicación de fondos, previa selección del recurso financiero que será la materia del estado. Si tenemos en cuenta que el principal objetivo del mismo es aportar información que facilite la evaluación de la capacidad del ente emisor para generar recursos que le permitan cancelar sus obligaciones y distribuir ganancias, debemos concluir que el concepto de fondos a adoptar es aquel que incluya al efectivo y a colocaciones temporarias de efectivo.

Considerando lo expuesto en el párrafo anterior, estamos de acuerdo con la propuesta del Proyecto N°6 de Normas Contables Profesionales, de extender a todos los entes la obligación de presentar un estado de origen y aplicación de fondos, entendiéndose como fondos al efectivo y a los equivalentes de efectivo. La información que aporta es de gran utilidad y solo puede ser obtenida parcialmente del resto de los estados contables básicos. Su elaboración no es muy compleja, sobre todo si se utiliza el método indirecto, cumpliendo con creces la prueba costo-beneficio de la información. Además debe decirse que parte importante de las PYMES ya vienen elaborando estados de este tipo, ya sea para su presentación en entidades financieras como información adicional a los estados contables o para uso interno.

En cuanto a la estructura del estado de origen y aplicación de fondos, el Proyecto N°6 propone que en primer término se exponga la variación neta acaecida en los fondos, para luego exponer las causas de variación de los fondos, distinguiendo entre las siguientes actividades: a) actividades operativas; b) actividades de inversión; y c) actividades de financiación. De la comparación de la estructura propuesta con la establecida por la R.T.8, concluimos que no existen diferencias significativas entre ambas en cuanto a la exposición de las causas de las variaciones de fondos relacionadas con operaciones que afectaron los resultados. Con respecto a las demás causas de variación de fondos, la R.T. 8 indica que deben segregarse entre otras causas de orígenes de fondos y otras causas de aplicaciones de fondos, mientras que el Proyecto N°6 propone que expongan por separado las variaciones de fondos originadas por actividades de inversión de las variaciones de fondos originadas por las actividades de financiación.

9. CITAS

- (1) Resolución Técnica N°8 de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas, “Normas generales de exposición contable”.
- (2) Resolución Técnica N°9 de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas, “Normas particulares de exposición contable para entes comerciales, industriales y de servicios”.
- (3) Resolución Técnica N°11 de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas, “Normas particulares de exposición contable para entes sin fines de lucro”.
- (4) Proyecto N°6 de Resolución Técnica de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas, “ Normas contables profesionales”, 1999

- (5) Norma Internacional de Contabilidad 7 del Comité de Normas Internacionales de Contabilidad, “ Estado de flujos de caja”.
- (6) FOWLER NEWTON, E., “ Contabilidad superior”, 1993, página 1101.
- (7) Proyecto N°5 de Resolución Técnica de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas, “ Marco conceptual de las normas contables profesionales”, 1999, sección 4.3.1.
- (8) SLOSSE, C. Y OTROS, “Contabilidad para la gestión empresarial”, 1989, página 99.
- (9) Norma Internacional de Contabilidad 7 del Comité de Normas Internacionales de Contabilidad, “ Estado de flujos de caja”, párrafo 31.
- 10) Obra y párrafo citados en (9).
- 11) Resolución Técnica N°8 de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas, “Normas generales de exposición contable”, segunda parte, capítulo VI, norma B.2.
- 12) Obra citada en (8), página 100.

PRÓLOGO

Los profesionales en Ciencias Económicas por nuestra formación y desarrollo profesional, estamos en permanente contacto con los mercados. Opinamos de los mercados de valores, de bienes, de servicios, del interno, del externo, entre los más frecuentes.

Pero, ¿qué consideración le damos a nuestro mercado: los servicios de los profesionales en Ciencias Económicas? Es un poco absurdo, pero inferimos en muchos mercados ¿y el nuestro? ¿Lo investigamos? ¿Analizamos la oferta de nuestros servicios? ¿Cómo enfrentamos la sobre oferta de servicios profesionales? ¿Cuál es nuestra actitud frente a la demanda? ¿Cómo enfrentamos los nuevos requerimientos del mercado? ¿Cuál es le perfil requerido en los tiempos de hoy? ¿Y la competencia? ¿Y el análisis de nuestro “producto”? ¿Cuántas veces nos detuvimos a analizar las Fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de nuestro producto? ¿Y el marketing, cómo potenciamos las herramientas de Marketing en nuestro beneficio? ¿Y la excelencia en nuestros servicios, cómo la obtenemos?

La propuesta es muy simple pero a la vez todo un desafío: Analizar la inserción laboral de los jóvenes profesionales, en el marco de la sobre oferta de los servicios profesionales en conjunción con la velocidad de cambio que impone el mercado y la necesidad de una permanente actualización. Con ética y capacitación para una profesión jerarquizada

Seguramente la inserción laboral de los jóvenes graduados no es la misma que décadas atrás, toda una serie de factores han influido de modo tal que hoy es preciso detener la marcha y pensar ¿hacia dónde se dirige nuestra profesión? Creemos los profesionales en Ciencias Económicas debemos ser capaces de adaptarnos a estos tiempos donde el único factor constante es el cambio.

INTRODUCCIÓN

“Nos encontramos en un mundo profundamente cambiante, que se caracteriza por los cambios y la rapidez de los mismos y que modifica permanentemente las situaciones, no sólo en el ámbito profesional sino también en el empresario, en el laboral y en el social.” (1)

Los jóvenes profesionales en especial, tenemos un gran desafío frente a este mundo globalizado: la inserción laboral, en el marco de la sobre oferta de servicios profesionales en conjunción con la velocidad de cambios que impone el mercado y la necesidad de una permanente actualización.

El objetivo de este trabajo es analizar la situación de los jóvenes profesionales en Ciencias Económicas a fin de lograr nuestra inserción laboral.

Por un lado, realizamos el análisis del perfil de los profesionales en Ciencias Económicas que hoy se define, de modo tal que constituya una respuesta a los nuevos requerimientos y demandas.

Por otra parte, realizamos una propuesta de cómo enfrentamos la sobre oferta de servicios profesionales a través de la búsqueda de la excelencia en los servicios brindados y potenciando las herramientas de marketing.

Asimismo, la velocidad de los cambios nos exige una permanente actualización para estar acordes a los tiempos que vivimos, constituyendo la educación continuada una necesidad para lograr la inserción laboral.

“Por lo tanto, el ejercicio profesional en general y de los jóvenes graduados especialmente, se ve sometido a un permanente desafío, y debe ser tomado con optimismo, con un sentido positivo. Debemos encarar esta situación con un propósito de mejorar, y mejorando, evidentemente, podremos avanzar sobre el cambio y no que el cambio nos supere”. (2)

1. JÓVENES PROFESIONALES FRENTE A LOS DESAFÍOS DE HOY

Nuestra profesión tiene un papel trascendental en la sociedad y no podemos estar ajenos al contexto actual que se caracteriza por cambios profundos y rápidos. Esto obliga a que el perfil del profesional en Ciencias Económicas se adapte en respuesta a los cambios que requiere el ámbito en que nos encontramos inmersos.

El perfil del profesional en Ciencias Económicas no debe permanecer rígido en el tiempo, sino por el contrario debe ir transformándose como respuesta de adaptación a los cambios de la sociedad.

Ultimamente los fenómenos mundialmente observados en esta última década del Siglo XX nos han obligado a considerar los problemas y desafíos a la luz de nuevos elementos, tales como la información instantánea, la desaparición de las fronteras y límites entre las ciencias, entre los estados, entre los mercados, entre las empresas, la aparición de nuevos requerimientos y demandas por parte de las organizaciones totalmente diferentes en tamaño, concepción, objetivos, propiedad...(3)

“Este es, en síntesis, el mundo, el panorama, la escena que enfrentaremos a las puertas del Siglo XXI y en el cual deberemos comenzar a transitar los profesionales en general y los profesionales de Ciencias Económicas en particular, pues no somos ajenos a este marco: es más, estamos inmersos en él más que ningún otro”. (4)

La posibilidad de su subsistencia dependerá de la habilidad y disposición de cada uno de los profesionales en Ciencias Económicas para hacer frente a los desafíos que surjan como consecuencia de este nuevo contexto, evitando así caer en la obsolescencia.

El profesional de fin de siglo debe tener la capacidad de adaptarse a los continuos cambios que se van produciendo al filo del tercer milenio.

Los jóvenes profesionales deben asumir que es imperiosa la necesidad de capacitarse permanentemente, a través de una formación interdisciplinaria para el ejercicio de la profesión

con una visión integral de la actividad económica, financiera, empresaria y tecnologías, aptitud para resolver problemas y formación humanística.

Debemos plantearnos un asesoramiento orientado a la gestión, al gerenciamiento de la empresa e inclusive comprendiendo el marco económico en que se desenvuelven.

Debemos dar las respuestas que el mercado requiere. No podemos ser mediocres ni obsoletos en nuestro asesoramiento. Debemos brindar un servicio que satisfaga sus necesidades. No podemos quedarnos en el tiempo ni ser simplistas con los servicios brindados, no alcanza con la confección de balances o la liquidación de impuestos. Nuestro asesoramiento debe estar orientado hacia la gestión integral de la empresa.

Por parte de los profesionales, creemos que es conveniente analizar vías de abordaje alternativas que permitan lograr una apertura del empresario a demandar la participación profesional, en carácter de asesor en gestión y control. (5)

2. PROPUESTA DEL PERFIL PROFESIONAL

Los jóvenes profesionales debemos tener presente el perfil del profesional que se demanda en estos tiempos. No basta con estar habilitados para ejercer la profesión a través del título que nos otorgaron nuestras universidades. Ahora, es tiempo de pulir nuestro perfil, en función de lograr nuestra inserción laboral.

Dada la existencia de un entorno de cambio significativo y la necesidad de que el Profesional de Ciencias Económicas tenga una visión amplia para adaptarse a ellos, es importante que el programa de educación exceda el enfoque tradicional y pasivo de transferencia de conocimientos, eminentemente enciclopedista, con un aprendizaje definido en función de principios, normas, procedimientos, etc. Y ponga énfasis en otros aspectos tales

como el empleo del razonamiento y el pensamiento crítico, la formación cultural, la investigación científica, todo ello acompañado de una sólida formación ética. (6)

Los componentes esenciales para lograr un profesional contable competente son:

- I. El conocimiento
- II. Las habilidades
- III. Los valores éticos y morales

2.1- El conocimiento

Actualmente el conocimiento se transformó en el eje del crecimiento permanente. No desarrollar activamente el conocimiento, implica necesariamente quedar al margen de este crecimiento.

Estamos inmersos en un mundo donde la economía globalizada es una realidad indiscutible, plagada de cambios vertiginosos e innovación constante y donde no podemos estar ajenos al conocimiento de todo ese contexto.

Dentro de esta disciplina, el conocimiento que los profesionales debemos adquirir, se dividen en dos categorías: el conocimiento general y el conocimiento específico.

2.1.1- Conocimiento General:

El hecho de plantear la implementación de una mayor formación general, surge la necesidad de lograr una homogeneización de los contenidos de la formación, de manera tal que el profesional logre:

- Conocimientos culturales e intelectuales que le permita comprender las distintas corrientes ideológicas tanto en lo económico, político y social.
- Capacidad de innovación científica y tecnológica.

- Capacidad de interpretación de la sociedad a través del conocimiento de comportamiento humano.
- Capacidad de pensamiento lógico - abstracto y comprensión del pensamiento crítico.
- Capacidad de adaptarse a los cambios y tomar decisiones.
- Capacidad de trabajar en equipos interdisciplinarios.
- Capacidad de enfrentar situaciones de incertidumbre, que caracterizan a las actividades del mundo actual y fundamentalmente
- Capacidad para tener una actitud positiva hacia el aprendizaje y autoaprendizaje continuo.

Debemos ser poseedores de una formación general que incluya entre otros, los aspectos de la economía mundial y de la sociedad actual.

2.1.2- Conocimiento Específico:

Dentro de este campo, es necesaria la implementación de una formación base, que permita conocer el lenguaje y las herramientas de las distintas disciplinas que conforman el área de Ciencias Económicas: Administración, Contabilidad y Economía.

Constituirá el núcleo de la formación profesional. La misma deberá a continuación ser completada con contenidos particulares de los conocimientos generales, todos dentro del estudio de grado, que proporcionará al futuro profesional las competencias necesarias y el discernimiento adecuado, para decidir la posterior etapa de especialización, ya sea en el campo profesional propiamente dicho, en el ejercicio de la docencia o bien en el campo de la investigación.

La sociedad globalizada no admite fronteras, es por eso que en la actualidad y con una proyección futura, se debe considerar fundamental para el desarrollo profesional el conocimiento de las herramientas informáticas y el dominio de un idioma universal (inglés).

Por lo tanto, un profesional debe poseer conocimientos actualizados para desarrollar su tarea eficientemente. Ha enunciado alguien que está considerado el padre del Management moderno, Peter Drucker: “ Resulta crucial conocer lo que pasa afuera de la empresa, para ello es necesario aprender continuamente. Un ingeniero, un abogado, un físico, un contador que no actualiza sus conocimientos cada tres o cuatro años quedará fuera de carrera. Lo que conocemos hoy se volverá rápidamente obsoleto mañana. Por eso para prepararse para el futuro, hay que construir el conocimiento constantemente. Puede ser concurriendo a reuniones de negocios, haciéndose tiempo para escuchar a un experto, leyendo un buen libro y revistas de management. Incluso, por qué no regresando a la universidad.” (7)

2.2- Las Habilidades

Las habilidades permitirán al profesional de Ciencias Económicas hacer exitoso el uso del conocimiento adquirido a través de la educación, ya que ellas son el efecto total del programa educacional.

Las habilidades que la persona debe adquirir son:

1. Del intelecto
2. De integración
3. De información y comunicación

2.2.1- Habilidades del intelecto

Permiten al profesional entre otras:

- ◆ Resolver problemas, o sea desarrollar una actitud para manejar, problemas sin solución conocida o bien encontrar nuevas y mejores soluciones a los viejos problemas.

- ◆ Tomar decisiones en cuanto a la selección y asignación de prioridades ante recursos escasos.
- ◆ Capacidad de indagación e investigación con un razonamiento inductivo, deductivo y análisis crítico, venciendo los prejuicios y resistencias que surjan como consecuencia de soluciones novedosas.
- ◆ Ejercitar buen juicio.

2.2.2- Habilidades de integración

Este tipo de habilidades permitirá al profesional, entre otras:

- ◆ Trabajar en equipo
- ◆ Dentro de la misma organización, organizando, guiando, motivando, delegando tareas, etc.
- ◆ En forma interdisciplinaria, para encontrar soluciones en situaciones profesionales, ya sea que se trate de áreas afines o no.
- ◆ Con personas de culturas e intelectos diferentes.
- ◆ Desarrollar técnicas de negociación
- ◆ En síntesis: trabajar con otros por el bien común de la organización

2.2.3- Habilidades de información y comunicación

Permiten al profesional, entre otras: recibir y transmitir información, ya sea en forma escrita y oral, formal e informal, formar juicios fundados y tomar decisiones en forma efectiva.

Son sus componentes:

- La habilidad para presentar, discutir y defender puntos de vista en forma efectiva a través del lenguaje formal e informal, escrito u oral.
- La habilidad para escuchar y leer en forma efectiva, incluyendo sensibilidad a las diferencias de cultura y lenguaje.
- La habilidad de ubicar, obtener, organizar e informar.
- Utilizar eficientemente la información que tenga de origen distintas fuentes (humanas, electrónicas, impresas)

2.3- Los Valores éticos y morales

Ser ético es algo inherente y trascendente a la persona y está relacionado directamente con los valores morales. Porque antes que profesionales somos personas y por lo tanto este aspecto no se puede omitir ni descuidar.

Si bien consideramos que los componentes esenciales para lograr el objetivo de un profesional competente, son los tres numerados precedentemente, no desconocemos que al último de ellos, valores éticos y morales, hasta ese momento no se le ha dado la relevancia que el mismo debiera tener, cuando en realidad debería estar totalmente afianzado.

Los profesionales tendrán una férrea formación ética y moral complementando los contenidos científicos y técnicos.

Debe permitir a los profesionales un esquema de valores que permitan ejercer un buen juicio y actuar de manera ética, en el mejor interés de la sociedad

Son sus atributos:

- El compromiso de actuar con integridad y objetividad y de ser independiente bajo las normas profesionales aplicables.

- Un conocimiento de las normas éticas profesionales de la entidad la cual el individuo aspira ingresar.
- La preocupación por el interés público y sensibilidad a las responsabilidades sociales.
- El compromiso de aprender en forma permanente

2.4. Capacidades que debe reunir el contador del futuro.

Presentamos las capacidades que debe reunir el joven graduado en Ciencias Económicas en el futuro inmediato (8)

Elas son:

- a) Comunicador diestro, tanto en forma oral como escrita.
- b) Coordinador que facilite el accionar de grupos de trabajo.
- c) Interlocutor válido y eficaz mediador para la solución de conflictos.
- d) Eficaz organizador y facilidad para delegar tareas.
- e) Facilidad para resolver problemas no repetitivos en situaciones de crisis.
- f) Organizador hábil de los sistemas de información de los entes.
- g) Facilitador de la interpretación de la información obtenida de los sistemas de información de los entes.
- h) Conocedor de las facilidades que brindan las nuevas tecnologías y de las formas de ponerlas en práctica.
- i) Capacidad para prever los cambios que se producirán en el futuro en el entorno empresarial y para desarrollar estrategias para enfrentarlos (planificador estratégico).
- j) Capacidad para desarrollar sus actividades profesionales dentro de un estricto sentido ético.

3. EL MARKETING DE SERVICIOS PROFESIONALES

El primer paso que debemos hacer al proyectar nuestra carrera es verla como un “Negocio Profesional”, es decir, que si bien la elección de la profesión es una decisión vocacional su ejercicio debe resultarnos rentable, ya que constituye nuestro medio de vida. Esto tiene como primera implicancia el planificar “cómo brindar nuestros servicios”, teniendo un conocimiento previo de “quiénes son nuestros consumidores” y de “qué entienden ellos por servicio profesional de excelencia”. Todo un trabajo de planificación y organización de nuestra profesión, ya sea que planeemos desempeñarnos dentro de empresas o bien brindar asesoramiento en forma independiente.

Ello nos lleva a adecuar nuestras prioridades a las de nuestros clientes, a considerar nuestro trabajo desde el punto de vista de la utilidad de tiempo y lugar que ellos puedan darle. Muchos argumentan que “no debemos ser comerciantes”, refiriéndose con ello a que “no debemos vendernos como mercancías”, inculcados por el temor de degradar la profesión. Nada más alejado de la realidad, ya que transmitir a las personas que no son especialistas en Ciencias Económicas el “valor” de nuestros servicios, no es otra cosa que brindarle un “servicio de excelencia” acorde a sus necesidades y que les permita tomar decisiones oportunas a fin de que sean exitosos en sus empresas, sin importar la envergadura de las mismas ¿No es acaso cierto que el éxito en la gestión empresarial de nuestros clientes, no es otra cosa que nuestro propio éxito en cuanto al asesoramiento brindado?. ¿A quién de nosotros no le gusta ver que nuestros consejos son escuchados y que ayudaron al progreso de ese empresario que confió en nuestra capacidad?. ¿No es esta una forma de jerarquizar la profesión?

Uno de los primeros escollos que debemos superar es el de aprender a comunicarnos con nuestros clientes, a escucharlos, a ponernos a sus servicios, a interpretar sus necesidades y a trabajar, luego, para satisfacerlas.

El marketing es -a nuestro entender- una herramienta muy valiosa para ello, pensamos pues que los principales conceptos y técnicas que se desarrollaron en esta disciplina en el campo de los servicios profesionales, nos ayudará en la meta del ansiado desarrollo profesional a fin de lograr la inserción laboral.

3.1 Conceptos y aplicaciones

Según el autor Néstor P. Braidot, especialista y uno de los principales referentes nacionales en cuanto a Marketing, este es: “ un sistema de conducción organizacional cuyos objetivos están destinados a lograr, con beneficio, la satisfacción de necesidades y/o deseos de los consumidores y la sociedad que los incluye” (9)

Esta definición se adapta perfectamente a nuestros objetivos – si nos colocamos como una organización prestadora de servicios para la comunidad- de que nuestra labor cumpla con el doble objetivo de ser útil tanto para los clientes como para nosotros.

Simplemente debemos posicionarnos como satisfactores de necesidades del mercado.

A continuación definiremos los servicios y enunciaremos sus características:

“Los servicios son mercancías de tipo intangibles, que llevan implícito una propuesta de obtención de satisfacciones que compensan a los consumidores de los mismos, en la realización de sus deseos o en la satisfacción de sus necesidades”.

Se desprende, entonces, que los mismos son:

- a) Intangibles, por lo tanto, una forma de disminuir el riesgo que percibe el cliente es brindando una garantía de resultados.
- b) Producidos y consumidos simultáneamente.

- c) No pueden estandarizarse, lo que conlleva brindar un servicio personalizado.
- d) No tienen precio uniforme.
- e) Valuados subjetivamente.
- f) Múltiples (con respecto a sus fines).

Estos conceptos son mencionados por el Dr. Hugo D'Ubaldo en su obra "Marketing para Contadores Públicos" (10) y permiten comprender que los principales rasgos de nuestra tarea se ajustan perfectamente a los de una empresa de servicios.

Por lo tanto, si tenemos claro cuál es nuestro trabajo y si buscamos convertirnos en asesores, consejeros o consultores, es innegable la utilidad del Marketing de Servicios Profesionales.

Hoy debemos ser:

- a) Facilitadores: es decir, brindarle a nuestros clientes los medios para que pueda llevar a cabo sus proyectos, asesorándolo para mejorar su gestión, con miras a que alcance ventajas competitivas.
- b) Brazos Ejecutores: con esto queremos dar la idea de que debemos acompañar al cliente en su gestión, monitoreando su labor, corrigiendo errores y evaluando el desempeño. Acompañarlo en la toma de decisiones es una de las actividades que más valora y que lo fideliza en nuestra cartera. Debemos hacer el seguimiento y control del planeamiento efectuado, procediendo a realizar el estudio de las variaciones que servirán como retroalimentación, analizando las causas de los desvíos y posibles responsables.
- c) Visionarios: significa que debemos brindarle nuestra visión del futuro, de cómo lo afectaría y cuál sería la forma de resguardarse o de aprovechar una innovación, ya sea

tecnológica, legal, administrativa, etc. Esto nos lleva a estar permanentemente alerta a lo que pasa en el mundo.

3.2. El planeamiento estratégico

Una vez determinado el mercado - meta, es decir, el segmento al que nos dedicaremos y de tener en claro que nuestro servicio debe ser mejorado continuamente debemos elaborar nuestro proyecto de crecimiento.

Básicamente tenemos que dar respuesta a una necesidad, analizar la reacción y mejorar el servicio. El objetivo es solucionar un problema del cliente.

Ahora enunciaremos las herramientas que nos llevarán a brindar un servicio de calidad (11):

- a) Determinar el mercado potencial: Definir para quien diseñamos la estrategia, ubicando en el nicho elegido al cliente preciso y especializarse en ese campo de trabajo.
- b) Posicionar: Dar un concepto empresarial al servicio, delimitar que servicio vamos a brindar, cuáles serán los beneficios para mi cliente, cómo percibirá la calidad y cuánto pagará por él. Buscar un sistema de información y comunicación que llame la atención del cliente, despierte su interés y motive la acción.
- c) Definir el mercado de comercialización: Utilizar los contactos y relaciones y aplicar técnicas de networking (redes de trabajo).

El análisis que realicemos de nuestro servicio debe ser honesto y realista, para poder así medir la calidad del mismo y encontrar luego, la CARACTERÍSTICA DIFERENCIAL que nos distingue y por la cual podemos ser elegidos.

Un cliente potencial analizará el BENEFICIO REAL que obtendrá con nuestro asesoramiento profesional. En definitiva él buscará mejorar su negocio y lograr más rentabilidad con nuestro asesoramiento.

3.4. Acerca de la calidad del servicio:

“Calidad se define como la manera de ser de una persona o cosa. Esto nos da una cabal idea de que podemos evaluar la calidad de los servicios profesionales por la forma en que trabajamos, el tipo de comunicación que establecemos con el medio y en definitiva nuestra forma de ser transmiten a las personas la idea de lo que somos. En el ámbito laboral esto determina además el “cuánto valemos”.(12)

Debemos estudiar las expectativas del cliente con respecto al servicio ofrecido, ya que hoy en día él esta mas informado y más dispuesto a negociar permanentemente los honorarios.

El usuario del servicio no está capacitado para valorar la envergadura de un trabajo profesional, pero si para valorar la calidad del mismo por la forma en que le es ofrecido y realizado.

La calidad del servicio profesional que brindamos puede ser:

- a) Interna: En cuánto al diseño, procedimientos y métodos con los que se realiza.
- b) Externa: Por la forma en que se presta el mismo. Sólo la conjunción de estas dos facetas producen la “satisfacción del cliente”, ya que así el percibe los beneficios esperados. Si además, logramos superar sus expectativas de acuerdo a sus percepciones habremos alcanzado la ansiada CALIDAD TOTAL.

3.5 Momentos de verdad

“El servicio es sometido a evaluación por el cliente de acuerdo a sus propios patrones y en ellos se basa para permanecer o cambiar de prestador, esos momentos se denominan momentos de verdad”. (13)

Son aquellos instantes en que la prestación del servicio revela su consistencia o inconsistencia a los ojos del cliente. Pueden tener desenlace positivo (opta por permanecer con el profesional) o negativo (decide cambiar de prestador).

Los profesionales no siempre promocionan sus servicios ya que tienen un erróneo concepto de status, falta de orientación hacia el cliente, temor a la desaprobación de sus colegas o a faltar al Código de Ética

Debemos tener presente que el ejercicio de la profesión es un “medio de vida” y si no nos comunicamos con el mercado - meta para el cual trabajamos, no conquistaremos nuevos clientes ni fidelizaremos la cartera actual.

En términos ideales el mensaje a enviar debe llamar la atención, despertar el interés, lograr el deseo de poseer el servicio o de mantenerse fiel y provocar algún tipo de acción en la audiencia.

A continuación mencionaremos los cuatro niveles de calidad que tiene todo servicio profesional:

- a) Central: Es el producto central por el cual son contratados.
- b) Real: Es un elemento diferencial por el que se transmite seguridad al cliente. Se trata del nombre, prestigio y status del prestador.
- c) Aumentado: Es lo que agrega valor al producto central. Tiene directa relación con la forma en que se presenta el servicio, el tiempo dedicado, el entorno, etc.
- d) Potencial: Es todo lo que se hace por un cliente en particular.

Como servicios que brindamos seguramente una de nuestras metas será la excelencia del servicio. Brindar al cliente ya sea una pequeña empresa, una gran corporación, una entidad pública, una privada, pero siempre lo mejor de nuestro servicio

Constituye un desafío que los profesionales en Ciencias Económicas asumamos el rol que nos compete lo que significará una actitud que jerarquizará nuestra profesión y nos abrirá nuevos horizontes, defendiendo así nuestras competencias. Debemos tener una nueva visión de nuestra profesión, brindando a cada paso un valor agregado que contribuya a afianzar nuestra función social, no sólo profesional.

CONCLUSION

Nuestro mundo vive inmerso en un proceso de cambio profundo y complejo. Bien lo sabemos, por cierto: nuestro rol y el de nuestras Organizaciones debe ser activo y protagonista como nunca antes, si deseamos sobrevivir y además crecer...

Es por eso, que las profesiones en Ciencias Económicas tienen un papel preponderante para colaborar con el desarrollo de las PyMEs a fin de que éstas sean más competitivas y puedan crecer. Si las PyMEs crecen, entonces logramos combatir el flagelo del desempleo y por lo tanto contribuimos a lograr el desarrollo de la economía de nuestro país. No se observa en la práctica que la actuación de nuestros profesionales haya ocupado en plenitud el muy importante papel que conceptualmente le correspondería, de todos modos, los jóvenes profesionales no podemos permanecer indiferentes a esta realidad y debemos asumir el desafío que nos compete con profesionalismo y responsabilidad social. Y seguramente por estar inmersos en toda esta vorágine nos olvidamos de nosotros mismos, del mercado en el que estamos inmersos, de lo que debemos modificar en nuestro enfoque hacia el mercado.

LAS RANITAS EN LA CREMA

Había una vez dos ranas que cayeron en un recipiente de crema. Inmediatamente sintieron que se hundían; era imposible nadar o flotar mucho tiempo en esa masa espesa como arenas movedizas. Al principio, las dos patalearon en la crema para llegar al borde del recipiente pero era inútil, solo conseguían chapotear en el mismo lugar y hundirse. Sintieron que cada vez era más difícil salir a la superficie y respirar.

Una de ellas dijo en voz alta:

- No puedo más. Es imposible salir de aquí, esta materia no es para nadar. Ya que voy a morir, no veo porque prolongar este dolor. No entiendo qué sentido tiene morir agotada por un esfuerzo estéril.

Y dicho esto, dejó de patalear y se hundió con rapidez siendo literalmente tragada por el espeso líquido blanco.

La otra rana, más persistente o quizás más tozuda, se dijo:

- ¡ No hay caso! Nada se puede hacer para avanzar en esta cosa. Sin embargo ya que la muerte me llega, refiero luchar hasta mi último aliento. No quisiera morir un segundo antes de que llegue mi hora.

Y siguió pataleando y chapoteando siempre en el mismo lugar, sin avanzar un centímetro. ¡Horas y horas!

Y de pronto... de tanto patalear y agitar, agitar y patalear...

La crema se transformó en manteca. La rana sorprendida dio un salto y patinando llegó hasta el borde del pote.

Desde allí, sólo le quedaba ir croando alegremente de regreso a casa.

JORGE BUCAY de “ Recuentos para Demián”

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) PHIELIPP Edgardo A., 25° Aniversario de la FACPCE, en Boletín de la FACPCE, Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas, Número 24, Año IX, Agosto de 1998, pág. 2.
- (2) Ibídem
- (3) IRIGOYEN, Horacio A., Los Profesionales en Ciencias Económicas y las PyMEs, En V° Congreso de la pequeña y mediana empresa, (Buenos Aires, 1998), pág. 3.
- (4) PHIELIPP Edgardo A., op. cit., pág. 2.
- (5) SENDEROVICH, Isaac A. y SENDEROVICH, Pablo D., Flujo de Fondos, Estados Contables Proyectados y Acceso al Crédito Bancario de PyMEs, Editorial Reisa, (Buenos Aires, 1998).
- (6) JIMÉNEZ José L., NORTON de O., María R., SABEH de M., Marta C., Una propuesta del perfil del graduado (1° parte), En Revista Kipukamayo, Colegio de Graduados en Ciencias Económicas de Tucumán, Año XIII, Número 31, Septiembre de 1998, pág. 20.
- (7) DRUKER, Peter, La innovación y el empresario innovador, Buenos Aires, 1.999.
- (8) GIL, J.J., “El contador del futuro”, en Boletín de las FACPCE, Año X, N° 30, (Buenos Aires, Diciembre de 1999)
- (9) BRAIDOT, N., “Marketing Total”, Editorial Macchi, 5ta. Edición, (Buenos Aires, 1998)
- (10) D’UBALDO, H.O., “Marketing para contadores Públicos”, Editorial D&D, (Buenos Aires, 1997)
- (11) D’UBALDO, H.O., “Los contadores y la excelencia en el servicio”, Editorial D&D, (Buenos Aires, 1999)
- (12) D’UBALDO, H.O., “Los contadores y la excelencia en el servicio”, Editorial D&D, (Buenos Aires, 1999)

BIBLIOGRAFÍA

BRAIDOT, N., “Marketing Total”, Editorial Macchi, 5ta. Edición, (Buenos Aires, 1998)

CHAPMAN, W., “El perfil del profesional y la educación continuada en el siglo XXI”. Paper de las Jornadas de Profesionales en Ciencias Económicas, (Concordia. Entre Ríos, 1991)

D’UBALDO, H.O., “Marketing para contadores Públicos”, Editorial D&D, (Buenos Aires, 1997)

D’UBALDO, H.O., “Los contadores y la excelencia en el servicio”, Editorial D&D, (Buenos Aires, 1999)

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS, Universidad de Buenos Aires: “Perfiles de los graduados”, (Buenos Aires, 1988).

FEDERACION INTERNACIONAL DE CONTADORES (IFAC): Guía internacional sobre educación N°9. Emisión Original Julio de 1991. Revisada en octubre de 1996. Publicación en español de la FACPCE. (Buenos Aires, 1996)

GIL, J.J., “El contador del futuro”, en Boletín de las FACPCE, Año X, N° 30, (Buenos Aires, Diciembre de 1999)

HUERTAS Y.L., “Currículos para un profesional de Clase mundial”, presentado a la XXIII Conferencia Interamericana de Contabilidad (Puerto Rico, 1999)

IRIGOYEN, Horacio A., “Los Profesionales en Ciencias Económicas y las PyMEs”, En V° Congreso de la pequeña y mediana empresa, (Buenos Aires, 1998), pág. 3.

JIMÉNEZ José L., NORTON de O., María R., SABEH de M., Marta C., “Una propuesta del perfil del graduado (1° parte)”, En Revista Kipukamayo, Colegio de Graduados en Ciencias Económicas de Tucumán, Año XIII, Número 31, Septiembre de 1998, pág. 20.

LUCHIA- PUIG, C., “Prepararnos para competir”, en Revista Mañana University, Año VII, N°23.

SENDEROVICH, Isaac A. y SENDEROVICH, Pablo D., “Flujo de Fondos, Estados Contables Proyectados y Acceso al Crédito Bancario de PyMEs”, Editorial Reisa, (Buenos Aires, 1998).

PHIELIPP Edgardo A., 25° Aniversario de la FACPCE, en Boletín de la FACPCE, Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas, Número 24, Año IX, Agosto de 1998, pág. 2.

SELTZER, J.C., “De la necesidad de arbitrar estrategias que preparen a los estudiantes para el ejercicio profesional, en Boletín de las FACPCE, Año XI, N° 32, (Buenos Aires, Junio de 2000)

RESUMEN

1. JÓVENES PROFESIONALES FRENTE A LOS DESAFÍOS DE HOY.

El profesional de fin de siglo debe tener la capacidad de adaptarse a los continuos cambios que se van produciendo al filo del tercer milenio.

Los jóvenes profesionales deben asumir que es imperiosa la necesidad de capacitarse permanentemente, a través de una formación interdisciplinaria para el ejercicio de la profesión con una visión integral de la actividad económica, financiera, empresarial y tecnologías, aptitud para resolver problemas y formación humanística.

Debemos dar las respuestas que el mercado requiere. No podemos ser mediocres ni obsoletos en nuestro asesoramiento. Debemos brindar un servicio que satisfaga sus necesidades.

2. PROPUESTA DEL PERFIL PROFESIONAL

Los jóvenes profesionales debemos tener presente el perfil del profesional que se demanda en estos tiempos. No basta con estar habilitados para ejercer la profesión a través del título que nos otorgaron nuestras universidades. Ahora, es tiempo de pulir nuestro perfil, en función de lograr nuestra inserción laboral.

Los componentes esenciales para lograr un profesional contable competente son:

- IV. El conocimiento
- V. Las habilidades
- VI. Los valores éticos y morales

3. EL MARKETING DE SERVICIOS PROFESIONALES

El primer paso que debemos hacer al proyectar nuestra carrera es verla como un “Negocio Profesional”, es decir, que si bien la elección de la profesión es una decisión vocacional su ejercicio debe resultarnos rentable, ya que constituye nuestro medio de vida. Esto tiene como primera implicancia el planificar “cómo brindar nuestros servicios”, teniendo un conocimiento previo de “quiénes son nuestros consumidores” y de “qué entienden ellos por servicio profesional de excelencia”. Todo un trabajo de planificación y organización de nuestra profesión, ya sea que planeemos desempeñarnos dentro de empresas o bien brindar asesoramiento en forma independiente. Ello nos lleva a adecuar nuestras prioridades a las de nuestros clientes, a considerar nuestro trabajo desde el punto de vista de la utilidad de tiempo y lugar que ellos puedan darle.

El marketing es -a nuestro entender- una herramienta muy valiosa para ello, pensamos pues que los principales conceptos y técnicas que se desarrollaron en esta disciplina en el campo de los servicios profesionales, nos ayudará en la meta del ansiado desarrollo profesional a fin de lograr la inserción laboral.

4- ACTUALIZACIÓN CONTINUA

No podemos dejar de considerar la importancia de la actualización permanente que se visualiza como una exigencia a la que los profesionales en Ciencias Económicas no podemos eludir.

Nos tocan vivir épocas de profundos y veloces cambios de toda índole. Esta realidad nos obliga a prepararnos para, por un lado, poder brindar las respuestas que el mundo de los negocios necesita hoy, y por otra parte y muy especialmente para que los jóvenes graduados podamos lograr la inserción laboral.

XIII CONGRESO NACIONAL DE
PROFESIONALES EN CIENCIAS
ECONOMICAS

BARILOCHE - 25 al 28 de
Octubre de 2000

Area IV: Tributaria, Laboral y Previsional

Tema 5: Coparticipación Federal. Fortalecimiento de la tributación local
(provincias y municipios)

Título: Masa Coparticipable, Distribuciones Primaria
y Secundaria en los distintos proyectos,
anteproyectos y propuestas.

Autor: Dr. Raúl Miguel Olazábal
Mendoza 1175 Sur. San Juan
Tel : (0264) 4228903

Origen: Consejo Profesional de Ciencias Económicas de San Juan

Julio de 2000

XIII CONGRESO NACIONAL DE
PROFESIONALES EN CIENCIAS
ECONOMICAS

BARILOCHE - 25 al 28 de
Octubre de 2000

Area IV: Tributaria, Laboral y Previsional

Tema 5: Coparticipación Federal. Fortalecimiento de la tributación local
(provincias y municipios)

Título: Masa Coparticipable, Distribuciones Primaria
y Secundaria en los distintos proyectos,
anteproyectos y propuestas.

Julio de 2000

Sumario

		Pág.
Capítulo I	Introducción.....	1
Capítulo II	Masa Coparticipable.....	5
	1- Según Constitución Nacional.....	5
	2- Comparativo de proyectos, anteproyectos y propuestas.....	5
	3- Comentarios.....	12
Capítulo III	Distribución Primaria.....	14
	1. Antecedentes.....	14
	2. El texto constitucional.....	15
	3. Comparativo de proyectos, anteproyectos y propuestas.....	18
	4. Comentarios.....	25
Capítulo IV	Distribución Secundaria.....	27
	1. Según Constitución Nacional.....	27
	2. Comparativo de proyectos, anteproyectos y propuestas.....	27
	3. Comentarios.....	38
Capítulo V	Conclusión.....	40

I - INTRODUCCION

En un trabajo anterior para el 11º Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas realizado en Tucumán en 1996 desarrollé el tema de las pautas y criterios a tener en cuenta en las distribuciones primaria y secundaria a partir de la reforma constitucional de 1994.

En el mismo analicé los criterios de la Constitución Nacional con las reformas y como había sido el proceso de las mismas desde la ley 24309 que declaró la necesidad de la reforma parcial, los proyectos presentados referidos a la coparticipación de impuestos, el trabajo de la Comisión de Competencia Federal que trató el tema, la tarea de la Comisión Redactora, el debate de la Constituyente sobre estas cuestiones y finalmente el texto que ha sido aprobado.

Sobre la interpretación del texto aprobado en lo que hace sobretodo a las distribuciones primaria y secundaria sobre las cuales hay diversidad de criterios.

Posteriormente en el trabajo para el 12º Congreso celebrado en Córdoba en 1998 tomé los 4 proyectos presentados en las Cámaras a partir de la reforma constitucional de 1994, hice una comparación de los mismos en los distintos temas que hacen a un proyecto de este tipo como también los subtemas en que se dividen aquellos. En el mismo trabajo hubo un análisis somero de cada tema teniendo en cuenta los 4 proyectos.

Ahora en este trabajo queremos abordar los que consideramos principales temas de una ley de coparticipación federal de impuestos. Ellos son: masa coparticipable, distribución primaria y distribución secundaria.

Se buscaron los distintos proyectos existentes y los agregué a los vistos en el trabajo citado. En aquella oportunidad tomé los proyectos de los Senadores Olijela del Valle Rivas,

Leopoldo Bravo y Bernardo P. Quinzio y Pedro C. Maranguello como asimismo el del Diputado Osvaldo F. Pellin.

No se consideró como proyecto de ley de coparticipación federal de impuestos el presentado por el Senador Alfredo Avelín, hoy Gobernador de la Provincia de San Juan, y por la Diputada Nancy Avelín de Ginestar ya que, como se dice en el proyecto, el mismo tiene por objeto establecer “objetivos y procedimientos para la conformación del proyecto de ley de régimen federal de recursos tributarios, conforme lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 75 de la Constitución Nacional.”

Repetimos la parte pertinente de los 4 proyectos en este trabajo pues nos parece mejor hacerlo a los efectos de una comparación de las ideas que hay sobre el particular.

Se tomaron considero todos los proyectos ingresados hasta el presente después de la reforma constitucional. Se agregó en la comparación los anteproyectos como asimismo las propuestas que algunas de ellas no son sobre tres temas sino por uno solo. Dentro de ésta se tomó como tal la del Senador Alfredo Avelín por los motivos que da en el articulado y que transcribimos en este capítulo.

Hemos tratado de resumir el universo de proyectos y anteproyectos que entiendo existen en este momento. En cuanto a las propuestas no podríamos decir lo mismo ya que somos concientes de que hay más, incluso sobre un solo punto. Poder recolectar y comparar absolutamente todas las ideas es un trabajo ímprobo que no es fácil hacerlo.

En el presente, el tema de la coparticipación federal de impuestos tiene una importancia grande y ya casi no hay día en que con relación a un tema o subtema no se ocupen los medios de comunicación social.

El Senado de la Nación, consciente de la responsabilidad que tiene en el tema por imperio de ser la Cámara iniciadora conforme a la Constitución Nacional ha tomado seriamente cartas en el asunto para que se pueda cumplir de una vez por todas la exigencia de

la Disposición Transitoria (Sexta) de que debía antes de la finalización del año 1996 establecer un régimen de coparticipación conforme lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 75.

Por ello es que el Senado creó la Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos que es de las más numerosas, índice de la importancia que se le da al tema.

Dicha Cámara legislativa sancionó una resolución el 24/11/99 por la que se dispone “Iniciar el trámite legislativo de acuerdo a lo prescripto en el segundo párrafo del inciso 2 del artículo 75 de la Constitución Nacional...”

Esta iniciación es poner en “funcionamiento el mecanismo previsto en la norma para el establecimiento de un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos...”, haciendo a continuación una aclaración que reafirma la Constitución y que no deja dudas sobre su interpretación en este punto. Dicha aclaración es que la ley convenio será dictada “sobre la base de acuerdos entre la Nación y las Provincias”.

En su artículo 2º la citada Resolución expresa que al efecto del convenio se “invitará al Presidente de la Nación Argentina y a todos los señores Gobernadores a profundizar la discusión del Acuerdo Federal hasta concretar el nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos”.

En su último artículo, el 3º, dice que la Comisión “pondrá a disposición de los Poderes Ejecutivo, la documentación pertinente que posea, a efectos de contribuir a cumplir el objetivo que establece el artículo 2º”.

Como se puede deducir hay por parte del Senado una actitud de contribuir muy positivamente a que se concrete el Acuerdo Federal que dé lugar a la ley convenio.

Desde allí la Comisión empezó a sesionar regularmente en forma semanal, habiendo agregado a distintos asesores en la materia de los Señores Senadores. Dicha Comisión en el mes de mayo próximo pasado emitió un Documento-Encuesta que fue remitido al Señor Presidente de la Nación, Señores Gobernadores de las Provincias y Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires juntamente con un documento y un comparativo de las leyes 20.221

y 23.548, los proyectos y anteproyectos del Poder Ejecutivo Nacional 99 y de la Comisión Federal de Impuestos.

El Documento-Encuesta es para auscultar la opinión de los destinatarios con referencia a cada uno de los elementos que componen el régimen.

Dice la nota de remisión que no habrá nuevo sistema de Coparticipación Federal de Impuestos sin el concurso de todas y cada una de las partes dado que no se trata de un proyecto con el tratamiento habitual sino de un verdadero acuerdo interjurisdiccional que no admite la forma de una propuesta unilateral con invitación a la adhesión como han sido las leyes anteriores.

Con este Documento-Encuesta se busca identificar las coincidencias entre las distintas jurisdicciones.

Ahora bien, en el presente trabajo tomo sólo tres temas de los varios que componen un régimen de coparticipación federal de impuestos. Lo hago pues considero que estos son los temas fundamentales, bases, médula espinal de todo proyecto, por la enorme importancia que conllevan para las partes.

II – MASA COPARTICIPABLE

1.- Según la Constitución Nacional

La misma es suficientemente clara en el texto constitucional, ya que en el artículo 75 inciso 2, párrafo 2º nos dice “Una ley convenio ... instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones....”

Previamente en el párrafo anterior se habla de las contribuciones directas e indirectas y se dice al final, “Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.”

Aunque autores de Finanzas Públicas no estén de acuerdo con la clasificación de directos e indirectos, la Constitución Nacional dice con claridad que estos son los grupos de impuestos que definen el poder de imposición y la integración de la masa coparticipable.

Todos los impuestos directos o indirectos que recauda la Nación, con excepción de los tributos al comercio exterior y de la parte o el total de los que tengan asignación específica, integran la masa coparticipable.

2.- Comparativo de proyectos, anteproyectos y propuestas.

MASA COPARTICIPABLE

Subtemas	Olijela del Valle Rivas (Pdo. Justicialista – Tucumán)	Leopoldo Bravo (Pdo. Bloquista – San Juan)	Bernardo Quinzio y Pedro Maranguello (Pdo. Justicialista – San Luis)	Osvaldo Francisco Pellín (Mov. Pop. Neuquino- Neuquén)
Impuestos Incluidos	Producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse	Recaudación de todos los impuestos a cargo de la Nación, conforme a lo dispuesto por el art. 75 inciso 2 de la Constitución Nacional.	Recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse	La masa de fondos a distribuir estará integrada por el producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse.
Excepciones	Derechos de importación y exportación (art. 4 C.N.) Impuestos y contribuciones nacionales que graven sólo las nóminas salariales y otras retribuciones del trabajo personal vigentes o a crearse. Deben afectarse al Sistema Único de Seguridad Social.	No están comprendidas por su naturaleza, los aportes y contribuciones al Sistema Único de Seguridad Social.	a) Derechos de importación y exportación (arts. 4 y 75 inciso 1° C.N.) b) Impuestos cuya distribución entre la Nación y las provincias se efectúe de acuerdo a regímenes especiales de coparticipación. c) Los tributos recaudados por la Nación con asignación o afectación específica a propósitos o destinos determinados, vigentes al	a) Derechos de importación y exportación (art. 4 C.N.) b) Impuestos y contribuciones que graven exclusivamente a las nóminas salariales y otras retribuciones del trabajo personal. Estos recursos serán afectados al financiamiento del Sistema Único de Seguridad Social. No se aplica a las rentas alcanzadas por impuesto a las ganancias.

			momento de la promulgación de la pre-sente ley, con su actual estructura, plazo de vigencia y destino. Si los gravámenes continuaran una vez cumplido su objetivo se incorporarán al sistema de esta ley. d) Los impuestos y contribuciones nacionales cuyo producido se asigne o afecte a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades que se consideren de interés nacional. Asignación conforme art. 75 inc. 3° C.N.	

Subtemas	Proyecto Ortega (Tucumán)	Proyecto Molinari Romero (Córdoba)	Propuesta Diputado García (Mendoza)	Anteproyecto Comisión Federal de Impuestos 98
Impuestos Incluidos	Producido todos los tributos recaudados por la Nación, existentes o a crearse, cuenten o no con régimen especial de	Producido recaudación de todos los impuestos nacionales existentes, incluso los con asignación específica y los	Totalidad del producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes (incluso los que actualmente	Producido todos los impuestos recaudados por la Nación, existentes o a crearse.

	coparticipación a la sanción de la ley y contribuciones patronales de la seguridad social.	futuros.	tengan asignación específica) o que se establezcan en el futuro	
Excepciones	a) tributos al comercio exterior b) tributos que se afecten. No podrán exceder 1 año prorrogable por 1 año más. Igual tratamiento para regímenes tributarios diferenciales de promoción de regiones o actividades c) tasas nacionales por servicios efectivamente prestados y que guardan relación con el costo de prestación Los tributos afectados al 1/1/2001 se considerarán de libre disponibilidad.	Impuestos y contribuciones nacionales que graven las nóminas salariales y otras retribuciones del trabajo personal, los que tendrán afectación específica al Sistema de Seguridad Social	a) tributos del comercio exterior b) impuestos y contribuciones que graven el trabajo personal	a) tributos al comercio exterior b) tributos con régimen especial de coparticipación c) tributos con asignación específica, que se vienen recaudando d) tributos con asignación específica que se declaren. No podrá exceder de 1 año la afectación y podrá se prorrogada por 1 año. No podrán en total superar un porcentaje de la recaudación total. e) Tasas nacionales por servicios efectivamente prestados y que guardan relación con el costo de prestación f) Contrib. patr. y aportes personales para seg. social

Subtemas	Anteproyecto P.E.N. 99	Anteproyecto Eliazarian y Conesa Mones Ruiz (Jujuy)	Anteproyecto Olazábal (San Juan)	Propuesta del Senador Avelín (Proyecto de ley)
Impuestos Incluidos	Menciona taxativamente los impuestos que con su producto integran la masa. Incluye las contribuciones patronales a la seguridad social.	Impuestos directos o indirectos.	Producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse.	Todos los impuestos directos e indirectos nacionales
Excepciones	Monotributo para la seguridad social.	a) tributos al comercio exterior b) impuestos con afectación específica	a) tributos al comercio exterior b) tributos con régimen especial de coparticipación c) contribuciones que por leyes vigentes estén afectadas. Vencerá la afectación a los 3 años de vigencia de la ley. d) Impuestos que se afecten a tareas de interés nacional y con un plazo máximo de 5 años e) Tasas nacionales por retribución de servicios prestados y que guarden relación con su costo de prestación	a) tributos al comercio exterior b) tributos que la Nación imponga a sus distritos federales

			f) Contribuciones de mejoras sobre inmuebles, nacionales que tengan relación con su costo de prestación y la efectiva valorización de los bienes que beneficia g) Contribuciones patronales y aportes personales para la seguridad social	

3.- Comentarios.

Lo que tienen sobre el tema los distintos proyectos, anteproyectos y propuestas los clasificamos en los subtemas Impuestos incluidos y Excepciones.

Sobre el tema se comparan 7 proyectos, 4 anteproyectos y 1 propuesta, la del Senador Avelín, que es muy especial dado que es proyecto de ley, pero que sólo hace propuestas sin constituir en sí un proyecto de ley de coparticipación federal de impuestos.

Con distintas variantes de redacción, los impuestos incluidos son todos los directos e indirectos, existentes o a crearse.

El único que difiere de esta fórmula es el Anteproyecto del Poder Ejecutivo Nacional 1999 que menciona taxativamente los impuestos que con su producido integran la masa. Durante las reuniones con los representantes de provincias para el análisis del anteproyecto, varios de estos objetaron la fórmula dada e hicieron referencia al recordado juicio sobre la impugnación del impuesto a los combustibles por no coparticipar la Nación el saldo del mismo. Dicho juicio, con el voto en disidencia del Dr. Pedro J. Frías, se perdió por las provincias argumentándose que no estaba entre los impuestos a coparticipar por la ley 20221. Ello ocurrió en 1978.

Por otra parte el citar cada uno de los impuestos que conforman la masa es exponerse a la desactualización por la movilidad casi constante que tienen los impuestos en la Argentina, por lo menos en sus nombres.

El Proyecto Ortega (Tucumán) y el Anteproyecto P.E.N. 99 incluyen expresamente en la masa a las contribuciones patronales a la seguridad social, impuesto a las remuneraciones que históricamente desde su nacimiento en la década del 40 ha estado asignado específicamente a financiar la seguridad social. Considero que deben seguir así, máxime cuando ahora tienden a cero.

En lo que hace a las excepciones de la masa hay una mayor disparidad. Los tributos al comercio exterior están así considerados en general, también por muchos los impuestos a las remuneraciones.

En varios casos se exceptúan los impuestos con régimen especial de coparticipación, los asignados o los que se asignen a cuestiones de interés nacional. El Proyecto Ortega así como el Anteproyecto de la Comisión Federal de Impuestos dicen que esa afectación no puede exceder de 1 año prorrogable por 1 año más.

En el Anteproyecto de mi autoría (Premio Anual 1995/6 – Federalismo Fiscal y Coparticipación de impuestos: una propuesta equitativa y solidaria, Edic. C.E.C. y T. de la F.A.C.P.C.E., Rosario, 1997) propuse que los que estén actualmente afectados sin plazo vencerá la afectación a los 3 años de vigencia de la ley y los que se afecten en el futuro tendrán un plazo máximo de 5 años.

Una cuestión novedosa introdujo el Anteproyecto de la Comisión Federal de Impuestos al establecer que los tributos con asignación específica no podrán superar en ningún caso un porcentaje de la recaudación durante el ejercicio de los recursos tributarios nacionales, tengan o no el carácter de distribuibles por esa ley. Aunque no se establece el porcentaje, deja la puerta abierta para hacerlo. Esta determinación es muy importante ya que ordenaría las afectaciones que sabemos por la práctica siempre se han ido sumando sin control de ninguna especie y en especial en la década del 90.

III – DISTRIBUCIÓN PRIMARIA

1.- Antecedentes

Hagamos algo de historia, pues es importante saber cómo se ha comportado a través del tiempo la distribución entre Nación y Provincias.

En lo que respecta a los impuestos directos no ha habido índice objetivo que avalara esta distribución desde 1935 al presente. Los porcentajes no tuvieron basamento y las provincias pugnaron siempre por una distribución por mitades.

Los impuestos indirectos tuvieron sus bases, aunque puedan ser cuestionables. Por la ley 12.139 se distribuía según recaudación efectiva de las provincias promedio 1929/33 y desde 1940 por promedio 1938/9. Esto era por el impuesto a los consumos. Había además otra forma de distribución por el impuesto a algunas actividades productivas (vinos – alcoholes – azúcares) con participación para determinadas provincias (Jujuy – Mendoza – Salta – San Juan – Tucumán). Su base de distribución era la recaudación efectiva en 1935 que luego se iba reduciendo anualmente.

Posteriormente, por la ley 14.390 de impuestos internos unificados, se coparticipó primariamente según la población. El total del país definía la parte de Nación y el total de las provincias, el conjunto de éstas. Dio originalmente para 1955 el 56,7% y 43,3% respectivamente. Estos índices eran actualizados para cada censo.

También la ley 14.060 tuvo intención de distribuir el impuesto entre Nación y conjunto de provincias sobre una base determinada. Lo dispuesto por dicha ley era que la distribución seguía el principio de radicación económica de los bienes objeto del impuesto sustitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes. Por dificultades de orden técnico se dispuso que hasta que se reglamentara en este aspecto la ley, lo sería en proporción al promedio de la recaudación de cada jurisdicción del impuesto a la transmisión gratuita de bienes en el bienio 1949/50.

Al unificarse los tres regímenes en la ley 20.221, las provincias lograron la tan esperada división por mitades, pero sin base alguna que fundamente su determinación porcentual, como ya se dijo.

Luego el aumento que se produce para el conjunto de provincias con la ley 23.548 tiene fundamento en el estudio realizado por los Dres. Horacio Nuñez Miñana y Alberto Porto, a encargo del Consejo Federal de Inversiones en 1983.

En el mismo se determina matemáticamente que las transferencias de escuelas primarias y centros asistenciales en 1978 representaron un 8,16% de la masa coparticipable. Por esta razón, proponían que en ese porcentaje debía aumentarse la participación del conjunto de provincias. Es decir, se hacía lo que actualmente dice la Constitución Nacional que no podrá haber transferencia de competencia, servicios y funciones sin que haya concomitantemente la respectiva reasignación de recursos. Se tomó el 48,5% de la ley 20.221, sin que tuviera base y se le agregó 8,16% lo que da el 56,66% que es en suma lo que se legisla en la ley 23548.

Es decir que históricamente la determinación con base cierta ha sido en general reducida.

2- El texto constitucional.

La Comisión de Competencia Federal de la Convención Constituyente de 1994 aprobó por mayoría el siguiente texto relativo a la distribución primaria: “Entre Nación y demás jurisdicciones se hará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas.”

Luego la Comisión de Redacción reúne en una oración única este párrafo con otro referido a la distribución secundaria. Ambas frases que componen la oración (la referida a la distribución primaria y la relativa a la secundaria) están separadas por un punto y coma.

Para la gramática española el punto y coma determina una separación de dos ideas unidas por un hilo rector, en este caso la distribución.

Lo expresado luego del punto y coma, a poco que se analice detenidamente, se refiere a la distribución entre provincias (secundaria) exclusivamente. Pongamos un ejemplo. Creo no se puede hablar en la distribución primaria “de un grado de desarrollo y calidad de

vida equivalente en todo el territorio nacional...”. El grado de desarrollo y calidad de vida equivalente no se puede dar entre nación por una parte y conjunto de provincias por otra, sino que se dará entre provincias. El conjunto de provincias es una sola unidad de distribución primaria frente a otra unidad que es la Nación, formada por el conjunto de provincias. Es decir, hay dos unidades superpuestas por ser distintos niveles de gobierno y por supuesto no pueden tener un grado de desarrollo y calidad de vida que puedan ser equivalentes sino que es único al estar superpuestas las dos unidades. Igual se podría decir de la “igualdad de oportunidades”

Por otro lado tampoco se podría aplicar a la distribución primaria el que sea “equitativa y solidaria”. ¿Qué equidad y solidaridad se podría dar entre la Nación y el conjunto de provincias?

Hay que concluir, que la división entre las distintas esferas estatales, pese a que tienen idéntico campo territorial de actuación, se basa precisamente en las competencias, servicios y funciones .

Por ello es que opino, como ya lo he dicho en trabajos anteriores (Premio 1995/96 ya citado, trabajos para Congresos Nacionales de Profesionales en Ciencias Económicas N° 10, 11 y 12) que la distribución primaria se basa, para determinarla, en las competencias, servicios y funciones que ejerce la Nación por una parte y las provincias en conjunto, por otra.

Ahora bien, si esto se acepta queda el problema de la cuantificación de las mismas.

Hay distintas opiniones sobre el particular. Creo que la más adecuada, lógica y realista es la de extraer de las Cuentas Generales del Ejercicio o Cuentas de Inversión, los gastos totales devengados.

Es cierto que ello no interpretaría cabalmente las competencias, servicios y funciones que corresponden a la Nación y cada una de las provincias. Por ello es necesario

efectuar un análisis de cada Cuenta General y hacer las correcciones debidas a fin de que dé la cantidad que manifieste con la mayor precisión posible las mismas.

Para una más adecuada aplicación, las Cuentas que se debe analizar son las del antepenúltimo año de aquel en que se vaya a aplicar a partir del 1 de enero.

Se pone muchas veces como objeción que no existen en las provincias o en la Nación similitud de remuneraciones de distintos agentes tales como docentes, policías, jueces, etc. Considero que ello no es obstáculo. Se pretende, y así creo es el objetivo constitucional, dar un ajustado costo real de las competencias, servicios y funciones y distribuir así los fondos para financiarlos.

Basar la distribución primaria así, sería tener un fundamento sólido y racional para determinarlas.

Por otra parte, si distribuimos de aquí en más, como dicen algunos proyectos y anteproyectos, según la distribución habida en 1998 ó 1999, estamos tomando una base coyuntural. La distribución obtenida de ese modo la haremos permanente pues al incluirla en el texto de la ley, sin forma de actualización va a regir seguramente por muchos años, perjudicando posiblemente al conjunto de provincias.

Proponer como distribución la base de la ley 23548 agregando para el conjunto de provincias Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y Ciudad de Buenos Aires y el costo de la transferencia de servicios educativos y asistenciales de 1992 no deja de tener sus aristas vulnerables, pues partimos de una base de la que ya dijimos las objeciones. Además le agregaríamos ex –distritos federales por sus transferencias que tampoco dan certidumbre de base seria y finalmente le anexamos los montos de las transferencias de las leyes 24049 y 24061 (servicios educativos y asistenciales) que no representan lo que actualmente gastan las provincias por esos mismos servicios transferidos. Si se toman como se propone los gastos efectivamente realizados en un año estamos en bases más ciertas.

Se podría argumentar que los gastos de la Cuenta General del Ejercicio son coyunturales. Sí, lo son, pero al poderse actualizar cada 5 ó 10 años dejan de serlo. Además harían la distribución, dinámica y representativa de los costos de cada nivel de gobierno.

Por otra parte habría que poner en la ley que el Organismo Fiscal Federal de que nos habla la Constitución Nacional debería ser el organismo que haga los ajustes de las cuentas a fin de evitar gastos que no deben ser computables a los efectos de los cálculos que determinan la distribución primaria.

Se argumenta mucho de la financiación de la Seguridad Social. Si tomamos el método propuesto por la Constitución Nacional, esa función del Estado Nacional se va a reflejar en los gastos a computar y que van a dividir la masa coparticipable para financiar todas las competencias, servicios y funciones de cada nivel de gobierno.

3- Comparativo de proyectos, anteproyectos y propuestas.

DISTRIBUCIÓN PRIMARIA

Subtemas	Olijela del Valle Rivas (Pdo. Justicialista – Tucumán)	Leopoldo Bravo (Pdo. Bloquista – San Juan)	Bernardo Quinzio y Pedro Maranguello (Pdo. Justicialista – San Luis)	Osvaldo Francisco Pellín (Mov. Pop. Neuquino- Neuquén)
Forma	33% Nación 60% conjunto de provincias, municipios y Ciudad de Buenos Aires. 5% Fondo de estabilización de las finanzas provinciales. 2% fondo para estimular la acción de los gobiernos provinciales en función directa de los resultados obtenidos en la recaudación per cápita de los impuestos provinciales. El Comité Fiscal Federal tendrá a su cargo la administración de los fondos.	36,62 % Nación 60,38% conjunto de provincias y Ciudad de Buenos Aires. 3% Fondo de Desarrollo Industrial y Social del Interior, administrado por el Senado. Previo a la distribución se deducirán los costos de aplicación, percepción y fiscalización de los tributos que integran la masa, no pudiendo ser superior al 2% de la misma.	38,77 % Nación 60,23% entre provincias y Ciudad de Buenos Aires 1% Aportes del Tesoro Nacional	Nación Pcias. ATN 1997 43,72% 55,28% 1% 1998 41.86% 57,14% 1% 1999 39% 60% 1% en adelante Se deducirán los costos de aplicación, percepción y fiscalización de los tributos que integran la masa, no pudiendo ser superior al 2% de la misma y se soportará por los partícipes de la distribución primaria.

Subtemas	Proyecto Ortega (Tucumán)	Proyecto Molinari Romero (Córdoba)	Proyecto Diputado García (Mendoza)	Anteproyecto C.F.I.
Forma	Se efectuará en función de la distribución verificada en 1998 (ó 1999), tomando la totalidad de los regímenes vigentes y los que constituyen la nueva masa. Cualquier cambio de porcentajes en la distribución primaria debe acompañarse de transferencia de competencias, servicios y funciones, excepto que el sistema de jubilaciones y pensiones logre un equilibrio, en cuyo caso deberán ajustarse los coeficientes en igual proporción que los recursos que resulten excedentes.	Monto Total Recaudado Menos: a) déficit estimado de Seguridad Social para el año anterior, que no podrá ser superior al de 1997 (4998 millones de pesos) b) costo estimado de transferencia de servicios educativos y asistenciales por ley 24049. No será superior a asignación 1997 (1318 millones de pesos) a transferir a provincias. Saldo restante se distribuirá: 36,34% Nación 62,66% Provincias y Ciudad de Buenos Aires 1% Fondo A.T.N. a las provincias.	54,70% Nación 0,45% Ciudad de Buenos Aires 44,85% provincias	No se trata. Hay distintos aportes orientativos.
Fondos especiales	Fondo A.T.N. (Aportes del Tesoro Nacional)	Fondo A.T.N. a las provincias Destino: situaciones de emer-	A las provincias se les propone que creen sus fondos espe-	

	Conformado por los impuestos y en las proporciones actualmente vigentes Administrado por la Comisión Fiscal Federal Distribuido entre jurisdicciones locales así: 50% para atender determinadas contingencias como emergencias climáticas o desastres naturales. Los define la Comisión Fiscal Federal y no son reintegrables 50% para desequilibrios financieros transitorios. Debe demostrarse que no son consecuencia de una deficiente administración fiscal Serán reintegrables y sujetos al cumplimiento de la Transparencia de Información Fiscal.	gencia o desequilibrios financieros Jurisdicción Presupuestaria será el Ministerio del Interior Información trimestral a la Comisión Técnica Federal sobre distribución de fondos y criterios de asignación.	ciales si lo consideran conveniente. Para amortiguar la variabilidad de los ingresos públicos respecto del ciclo económico, se propone la firma de un acuerdo entre todas las jurisdicciones para crear un Fondo Estabilizador de Ingresos Públicos	

	Debe asumirse compromiso modificar situación proponiendo el plan de ajuste. Comisión Fiscal Federal auditará la correcta aplicación de los fondos.			

Subtemas	Anteproyecto P.E.N. 99	Anteproyecto Eliazarian y Conesa Mones Ruiz (Jujuy)	Anteproyecto Olazábal (San Juan)	Propuesta del Senador Avelín (Proyecto de Ley)	Propuesta Bulacio y Ferullo (Tucumán)
Forma	38,79% provincias y Ciudad de Buenos Aires 61,21% Nación Nación destinará del monto que le corresponda el importe necesario para asegurar el financiamiento del gasto previsional. (Originalmente era el 38,79% provincias y Ciudad de Buenos Aires; 18,48% Nación; 40,18% Seguridad Social y 2,55% Fondo de Desarrollo Humano, a manejar por Nación).	35% Nación 65% provincias y Ciudad de Buenos Aires	Se distribuirá lo recaudado según las competencias, servicios y funciones (art. 75 inc. 2 C.N.). Se cuantificarán por el gasto efectivamente realizado. Estos datos deberán extraerse de las respectivas Cuentas Generales del Ejercicio, aprobadas. Los ajustes sobre las mismas deberán ser resueltos por la Comisión Federal de Impuestos. Deberá estructurarse la información en base a la clasificación por finalidad y función.	2/3 provincias 1/3 Nación La parte de las provincias se dividirá 61,66% para transferir en forma auto-mática y 5% para integrar un Fondo de Solidaridad para las mismas	40% Nación 54% Provincias 5% Fondo de Desarrollo Regional 1% Fondo para contingencias
Fondos				Fondo de Solidaridad	Fondo de Desarrollo Re-

especiales				será administrado por el Consejo Federal de Inversiones	gional: financiar obras de infraestructura consideradas clave para el desarrollo económico de las regiones. Fondo para Contingencias: hacer frente a situaciones que agraven de manera imprevista las finanzas de alguna provincia

4- Comentarios

Comparamos en el punto anterior 7 proyectos, 4 anteproyectos y 2 propuestas. En todos los casos hemos tomado para comparar la forma en que se hace o propone la distribución y lo referido a los “Fondos Especiales”.

En general los proyectos no fundamentan con criterios objetivos de reparto los índices que eligen para la distribución primaria. Excepto los proyectos Ortega y García, todos rondan el 60 % para el conjunto de provincias.

El proyecto Ortega dice que la distribución se deberá hacer en función a la efectuada en 1998 (ó 1999), tomando la totalidad de los regímenes vigentes y los que constituyen la nueva masa. En realidad esto tampoco es decir que se definieron los índices con criterios objetivos. ¿Qué diferencia existe entre esta forma y la de la ley 23548?. Aquella fue en base a la 20221 y el cálculo de transferencia de servicios educativos y asistenciales.

En el proyecto del Senador Molinari Romero que también fue presentado en Diputados por el Dr. José Ignacio Cafferata Nores, se hace una precoparticipación para financiar el déficit de la Seguridad Social y el costo estimado de la transferencia de los servicios educativos y asistenciales de 1992. En ambos casos pone una cifra tope de coparticipación. El Dr. Cafferata Nores presentó este proyecto en un libro hecho juntamente con la Lic. Natalia Porto.

Por su parte en los anteproyectos no hay generalidad. El de la Comisión Federal de Impuestos no trata el tema y sólo hace aportes diversos y que sirven para orientar una decisión, inclinándose finalmente por un 50% para cada parte.

El anteproyecto del PEN se basa en la misma forma que el proyecto Ortega, salvo que aquí define el monto de los porcentajes, agregando que la Nación destinará del monto que le corresponde el importe necesario para asegurar el financiamiento del gasto previsional.

El anteproyecto de mi autoría, ya citado, es el único que he encontrado que se basa en la distribución según las competencias, servicios y funciones (art. 75 inc. 2 C.N.).

En cuanto a las propuestas tenemos la de Bulacio y Ferullo concretada en una publicación de la Fundación del Tucumán, que nos habla de la constitución de dos fondos especiales, del 5% para Desarrollo Regional y 1% para Contingencias. Por su parte propone que se distribuya un 54% a Provincias y 40% a Nación, que según los autores es repetir lo de la ley 23548, incluyendo a Ciudad de Buenos Aires dentro del conjunto de provincias.

La otra propuesta es del Senador Alfredo Avelín (San Juan) que ya dijimos la presentó como proyecto de ley y que asigna un tercio a Nación y el resto a provincias, sacando un 5% para Fondo de Solidaridad con las provincias, a administrarse por el Consejo Federal de Inversiones.

En los proyectos, anteproyectos y propuestas hay distintos fondos que se propone crear y cuyas especificaciones están en el cuadro comparativo respectivo.

Hay algunos que insisten en el Fondo A.T.N. como ser el proyecto Ortega además del de Pellín, Quinzio y Maranguello y Molinari Romero.

Creo que hay que tener en cuenta en esto que el nombre A.T.N. (Aportes del Tesoro Nacional) es equívoco pues no es tal sino que es parte de la masa coparticipable que no entró en dicho Tesoro. En el segundo lugar consideramos que es inconstitucional pues el Tesoro Nacional debe ir en socorro de las provincias con sus aportes según el inciso 9 del artículo 75 de la C.N. y no según el inciso 2.

El proyecto García tiene una particularidad. Dice que las provincias creen sus fondos especiales si lo creen conveniente.

El proyecto Ortega por su parte propone la creación del Fondo Anticíclico que también lo hace el proyecto Rivas al proponer el “Fondo de Estabilización de las Finanzas Provinciales”. La formación de ambos es distinta. Este último es el 5% de la masa coparticipable en cambio el del proyecto Ortega se toma por la diferencia entre lo recaudado y la masa a distribuir secundariamente que tiene que ser un monto igual al distribuido en 1998 (ó 1999). Es casi una precoparticipación.

Por último es de destacar lo dicho en el anteproyecto de la Comisión Federal de Impuestos que la masa de fondos “no podrá ser objeto de detracción alguna en concepto de precoparticipaciones, incluyéndose dentro de la prohibición la asignación de recursos para el Sistema Nacional de la Seguridad Social”.

IV – DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA

1- Según la Constitución Nacional

Siguiendo el mismo lineamiento que lo fundamentado para la distribución primaria la Comisión de Competencia Federal aprobó por mayoría para esta distribución lo siguiente: “La distribución de recursos entre Nación y demás jurisdicciones, y entre éstas será equitativa y solidaria y se hará priorizando el logro de un grado de desarrollo y calidad de

vida equivalente en todo el territorio nacional contemplando criterios objetivos de reparto para garantizar la igualdad de oportunidades”.

Si analizamos el párrafo en su principio y lo comparamos con el de la distribución primaria que incluimos en el tópico respectivo vemos varias diferencias que son, consideramos, las propias y específicas de cada distribución.

Ya fundamentamos que los que sigue a continuación necesariamente se debe aplicar a la distribución secundaria por los argumentos dados en el desarrollo que se hizo para la primaria.

La distribución dice que deberá ser equitativa pero también solidaria lo que hace pensar que deberá tener criterios objetivos de reparto que se basen en índices distributivos (equidad) y redistributivos (solidaridad).

2- Comparativo de proyectos, anteproyectos y propuestas.

DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA

Subtemas	Olijela del Valle Rivas (Pdo. Justicialista – Tucumán)	Leopoldo Bravo (Pdo. Bloquista – San Juan)	Bernardo Quinzio y Pedro Maranguello (Pdo. Justicialista – San Luis)	Osvaldo Francisco Pellín (Mov. Pop. Neuquino- Neuquén)
Forma	Entre todas las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires con los siguientes prorrateadores: 50% partes iguales 25% en proporción directa a población. 25% en proporción directa al indicador de NBI que registran las jurisdicciones en el período 1996/7	Indices que se determinan así: 75% promedio índices siguientes: a) Asignación Global 1985 (Régimen Transitorio). b) “Convenio Financiero Transitorio de Distribución de Recursos Federales a las provincias años 86 y 87” c) “Régimen Transitorio de Distribución de Recursos Fiscales entre Nación y Provincias” Ley 23.548. Ciudad de Buenos Aires y Tierra del Fuego, que no contaban con índices explícitos, se tomarán las transferencias por este concepto efectivamente	Por provincias y Ciudad de Buenos Aires se distribuirá así: 30% directamente a población. 20% directamente a P.B.G. per cápita. 35% en proporción al índice de necesidades básicas insatisfechas ponderado por población de cada provincia. 15% a provincias con densidad de población inferior a la media nacional y en proporción a la diferencia entre la densidad de cada uno y la media.	Distribución a las provincias con el siguiente criterio. 65% directamente a la población. 25% en proporción a la brecha de desarrollo entre cada provincia y el área más desarrollada del país, siempre que la provincia no pertenezca a dicha área. 10% provincias que no tengan densidad de población superior al promedio del conjunto de provincias y en proporción a la diferencia entre la densidad de población de cada provincia y dicho promedio. <u>Brecha de desarrollo</u>

		realizadas a cada una en relación con la masa total coparticipada al conjunto de provincias. 25% promedio en proporción igualitaria siguientes prorrateadores: a) Población: último censo disponible. b) Brecha de desarrollo obtenida por la Comisión Federal de Impuestos en base a datos último censo. c) Dispersión Demográfica de provincias que tengan densidad inferior al conjunto de provincias en proporción a la diferencia entre la densidad promedio y la de cada provincia. <u>Brecha de desarrollo</u> diferen-		diferencia porcentual entre su nivel de desarrollo y el del área Ciudad de Buenos Aires y provincia de Buenos Aires. Para determinar nivel de desarrollo de cada provincia se aplicará el promedio aritmético simple de los siguientes índices: a) Supervivencia infantil 1er. año de vida. b) Población sin necesidades básicas insatisfechas. c) Calidad de vida d) Nivel educativo secundario y universitario. e) Población de más de 14 años. f) Relación entre el PBI (producto bruto industrial) de cada provincia y el PBI de la

		cia porcentual entre nivel desarrollo en cada Provincia y área Ciudad de Buenos Aires y Pcia. Buenos Aires. Para determinar nivel desarrollo cada provincia se hará por promedio aritmético simple con los siguientes índices: a) Calidad de vivienda según surja del último Censo Nacional de Viviendas. Debe considerarse índice sismicidad. b) Grado de educación recursos humanos según último Censo Nacional de Población. c) Automóviles por habitante, año último Censo Nacional de Población.		Nación.

Subtemas	Proyecto Ortega (Tucumán)	Proyecto Molinari Romero (Córdoba)	Proyecto del Diputado García (Mendoza)	Anteproyecto Comisión Federal de Impuestos
Forma	Entre el conjunto de provincias y Ciudad de Buenos Aires se efectuará en función de lo recibido en 1998 (o 1999) considerando la totalidad de los regímenes, con excepción de los A.T.N. Si resulta monto superior al total de transferencias de 1998, el incremento será distribuido entre las jurisdicciones locales de acuerdo a índices objetivos que por voto unánime de todos los representantes elabore la Comisión Fiscal Federal, debiendo respetar pautas de la C.N., art. 75, inc. 2, 3^{er} párrafo.	65% directamente proporcional a población 25% directamente proporcional a población en hogares con NBI 10% en proporción a un indicador de esfuerzo tributario, ponderado por población de cada jurisdicción Ninguna jurisdicción podrá recibir por los índices anteriores más del 25% del monto resultante por aplicación del 62.66% de la primaria. El excedente se distribuirá entre jurisdicciones con participación inferior a la percibida en 1998 y hasta alcanzar ese nivel.	50% por los siguientes <u>coeficientes distributivos</u>: -16,67% índice de igualación de la capacidad tributaria pro-vinciales -16,67% índice de equiparación de atención de las Necesidades Básicas Insatisfechas -16,67% índice de compensación de las diferencias de dispersión poblacional 50% por los siguientes <u>coeficientes asignativos</u>: -16,67% coeficiente devolutivo -16,67% coeficiente poblacional -16,67% índice de esfuerzo fiscal	No se trata. Hay distintos aportes, en especial de las provincias.

		Si quedara excedente se distribuirá ente jurisdicciones con participación porcentual no superior al 4%, según los índices siguientes: 70% brecha de desarrollo con igual metodología y componentes que la ley 20221 30% dispersión demográfica similar a la ley 20221	Dado que las provincias no pueden recibir con el nuevo régimen menos que con el anterior, se deben realizar transferencias compensatorias hasta que el nuevo régimen madure y finalmente queden vigentes las transferencias asignativas y distributivas.	

Subtemas	Anteproyecto P.E.N. 99	Anteproyecto Eliazarian y Conesa Mones Ruiz (Jujuy)	Anteproyecto Olazábal (San Juan)	Propuesta Avelín (Proyecto de ley) (San Juan)
Forma	De la parte de la distribución primaria se deduce 0,9681% para Ciudad de Buenos Aires. El monto restante se reparte conforme a las Transferencias de igualación de las potestades tributarias, a calcular en base al IVA – provincial, inmobiliario y automotor. Equiparan	10% partes iguales 40% población 5% inversa densidad población 20% necesidades básicas insatisfechas (NBI) 15% provincias de frontera (1% por cada una) 10% producto bruto interno	Régimen general 50% población 10% inversa presupuesto geográfico nacional 10% vacío de población (calculado igual a la dispersión de-mográfica de la ley 20221) 10% saldos migratorios 10% dispersión demográfica	Se concretará conforme a índices establecidos por los parámetros de población, pérdida de población y dispersión demográfica

	los recursos tributarios potenciales propios, per cápita, de las provincias a un nivel de referencia determinado. El saldo se distribuye, luego de aplicar estas transferencias de igualación, según los siguientes parámetros: 22% directamente proporcional al producto bruto geográfico (devolutivo) 22% en relación a las proporciones nacional y provincial de población con NBI respecto a población sin NBI y a la relación entre densidad poblacional nacional y provincial (equiparación territorial) 56% garantía de recibir las provincias una suma no inferior a lo percibido en 1998.	(PBI) Determinados con estos parámetros el índice se lo promedia con los índices de la ley 23548 para evitar alzas o bajas excesivas	(población que habita en lugares de menos de 2000 habitantes) 5% sismicidad (según grado de suelo tipo medio de la capital de la provincia) 5% lejanía (distancia a ciudad de Buenos Aires ponderada por población) <u>Regímenes Especiales</u> <u>1) FONAVI</u> 25% precariedad de viviendas 25% hacinamiento 10% sismicidad 10% lejanía 20% dispersión demográfica (población de localidades de menos de 2000 habitantes) 10% dispersión demográfica (población en localidades de	

			2000 a 10000 habitantes) 2) Vialidad 30% población 20% superficie 25% consumo de combustible 5% sismicidad 5% lejanía 10% dispersión demográfica (población en localidades de menos de 2000 habitantes) 5% áreas de frontera 3) Redes de Gas 50% viviendas particulares no servidas por redes de gas 50% población en localidades de menos de 10000 habitantes	

Subtemas	Propuesta Bulacio y Ferullo (Tucumán)	Propuesta Provincia de Corrientes	Propuesta Consejo Profesional de Ciencias Económicas (Córdoba)	Propuesta Provincia de San Luis
Forma	65% población ponderada por los recursos corrientes de jurisdicción nacional dividido en el total de re-cursos corrientes 25% brecha de desarrollo (metodología de la ley 20221) 10% dispersión demográfica (metodología de la ley 20221)	I- Criterio devolutivo clásico: 60% de la población, corregida con: II- Criterio de solidaridad: 10% inversa recursos propios por habitante y por jurisdicción 10% inversa cociente Valor Agregado Bruto (VAB) por jurisdicción sobre promedio del país III-Criterio de Igualdad de Calidad de Vida: 10% analfabetismo (relación número de alumnos primarios y secundarios en estableci-	50% indicador demográfico formado por 90% población directa y 10% inversa densidad 10% indicador grado de desarrollo formado por tasa de mortalidad infantil, grado de alfabetización y producto bruto per cápita 40% indicador eficiencia fiscal formado por recursos propios como porcentajes de las erogaciones totales, empleados públicos por cada 1000 habitantes y recursos tributarios propios ajustado por el indica-	25% población corregida por el Valor Agregado Bruto (VAB) 25% PBI corregido teniendo en cuenta la distribución de los gastos del gobierno federal en las respectivas jurisdicciones 15% distribución demográfica (población en localidades de menos de 2000 habitantes) 10% mortalidad infantil 5% PBI per cápita 15% hogares con NBI 5% lejanía (distancia lineal a Capital Federal ponderada por población, sin considerar la

		mientos oficiales sobre población) 10% Salud pública (inversa número de camas para hospitales y/o dispensarios públicos sobre población) 10% Seguridad (inversa relación costo servicio de seguridad por habitante) 10% Justicia (inversa relación costo servicio de justicia por habitante)	dor demográfico	provincia de Buenos Aires)

3- Comentarios

Hay en este tópico los mismos 7 proyectos, por supuesto. Debemos agregar además los mismos 4 anteproyectos y 4 propuestas además de la presentada a las Cámaras por el Senador Dr. Alfredo Avelín.

De los incluidos en el cuadro comparativo sólo algunos tienen los cálculos de índices hechos.

En los proyectos, aunque casi todos indican como obtenerlos o mejor dicho la forma en que se componen, sólo los proyectos de Pellín, Molinari Romero y García acompañan los cálculos respectivos.

El proyecto Ortega, para mi modo de ver, es igual en este aspecto al de la ley 23548. El de esta ley tomó los índices que se aplicaban en el Convenio Financiero Transitorio de distribución de los recursos a las provincias que rigió para 1986 y 1987 y los incorporó a la ley. Estos índices fueron en función de lo recibido en 1984. La propuesta de Ortega en su proyecto es efectuar la distribución en función de lo recibido durante 1998 (ó 1999). Si aquellos se criticaron en la Convención Constituyente por falta de ser hechos con criterios objetivos, estos están en igual situación.

En el anteproyecto de la Comisión Federal de Impuestos no se trata ninguna distribución secundaria en concreto. Se agrega como una parte del trabajo todas las distintas propuestas que hacen las provincias. Hay muchas de ellas que sólo citan índices de posible utilización pero no cierran el índice total. Hay quienes incluso proponen un índice, lo fundamentan y hacen los cálculos pero les falta determinar la ponderación de cada índice para así llegar al índice distributivo. Sólo la Provincia de Corrientes determina índices totales y eso lo incluimos entre las propuestas.

El Anteproyecto del PEN 99 es bastante complicado en los cálculos necesarios para su realización. Además los porcentajes decrecen en algunos casos, sobretudo en las provincias de menores recursos y crecen en las de mayores con lo que evidentemente no se cumple con el requisito de la solidaridad.

El anteproyecto de mi autoría, publicado por FACPCE como se ha comentado, lleva una ponderación de índices distributivos (población) en un 50% y redistributivos (inversa presupuesto geográfico nacional, vacío de población, saldos migratorios, dispersión demográfica por población que viven en localidades de menos de 2000 habitantes, sismicidad y lejanía) en el otro 50%. Considero que esta proporción por mitades cumple con lo que se pide en la C.N. de que haya equidad y solidaridad.

En el mismo trabajo se presenta además índices para ser calculados en regímenes especiales. Dichos índices son: FONAVI, Vialidad y Redes de Gas, por supuesto que con distintos grupos de índices y ponderaciones, pero tratando que sean equitativos y solidarios e interpreten objetiva y cabalmente los problemas que se presenten.

Entre las propuestas que agregamos está la del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Córdoba quien por intermedio de su Comisión Asesora de Economía ha realizado una propuesta que la ha cuantificado. La misma está en un texto editado por el mismo Consejo y que tiene un subtítulo muy ambicioso, “Hacia una distribución secundaria más eficiente”.

V - CONCLUSIÓN

Todo aporte de ideas es importante cuando se trabaja en la tarea de poder realizar un acuerdo entre Nación y Provincias para dar a luz un régimen de coparticipación federal de

impuestos, que es el cometido de la Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos del Senado de la Nación.

Se quiso con el presente trabajo reunir distintas ideas sobre los temas fundamentales y compararlos entre sí para sacar conclusiones.

Dios bendiga e ilumine a los que forman dicha Comisión a fin de que se obtenga un régimen que sea para el bien común de la Patria Argentina.

**PERSPECTIVAS DE LIDERAZGO DE LAS
PROFESIONALES EN CIENCIAS ECONÓMICAS**

AREA: 1.- POLÍTICA PROFESIONAL

**TEMA: 1.2.2.- ACTUACIÓN PROFESIONAL DE LA MUJER
EN EL SIGLO XXI.**

**13º CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN
CIENCIAS ECONÓMICAS**

BARILOCHE - RIO NEGRO, 25, 26, y 28 de octubre de 2000.

AUTORA: Dra. Ana María Fiol

DOMICILIO: José C. Paz 1635 – Rosario

Teléfono: 0341 - 4263323

**PERSPECTIVAS DE LIDERAZGO DE LAS
PROFESIONALES EN CIENCIAS ECONÓMICAS**

AREA: 1.- POLÍTICA PROFESIONAL

**TEMA: 1.2.2.- ACTUACIÓN PROFESIONAL DE LA MUJER
EN EL SIGLO XXI.**

**13º CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN
CIENCIAS ECONÓMICAS**

BARILOCHE - RIO NEGRO, 25, 26, y 28 de octubre de 2000.

PERSPECTIVAS DE LIDERAZGO DE LAS PROFESIONALES EN CIENCIAS ECONÓMICAS

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN

2. NUESTRA REALIDAD

3. ACTITUD Y APTITUD DE LIDERAZGO

4. CONCLUSIONES

5. RESUMEN

PERSPECTIVAS DE LIDERAZGO DE LAS PROFESIONALES EN CIENCIAS ECONÓMICAS

1. INTRODUCCIÓN

Terminado ya el Siglo pasado (el XX) podemos decir que nuestro panorama esta cambiando lentamente, con muchas dificultades.

El siglo pasado se caracterizó por la transformación del mundo de la mujer que representa una de las revoluciones sociales pacíficas más trascendentales.

En la actualidad un mayor número de mujeres vive mejor que sus madres en cuanto a su situación socioeconómica y a su capacidad para ejercer libremente su voluntad, tanto en el dominio de la vida pública como en el de la privada.

La lucha de las mujeres ha hecho un trabajo incalculable para defender y cubrir las necesidades de esta parte de la humanidad que somos las mujeres, para generalizar los derechos humanos.

Para las personas de nuestro sexo, esos derechos siempre han llegado más tarde, han sido más frágiles y siempre ha habido que conseguirlos tras una ardua lucha.

Como todas sabemos, la mujer tiene una disyuntiva permanente que resolver, que es su vida entre lo privado y lo público, entre lo familiar y lo profesional, situación que

resulta diferente para los hombres, quienes jamás se cuestionan su ausencia en el ámbito privado. La diferencia radica en que este modelo no enfrenta cuestionamientos sociales.

Hemos sido educadas con una concepción de que nuestro lugar es el hogar, la familia, la educación de los hijos postergando así inquietudes de hacer y de participar por falta de tiempo y porque raramente podemos ser suplantadas en esos quehaceres.

El hombre ocupa los lugares de conducción porque son sus históricos e instituidos lugares. Sin embargo, los espacios de las mujeres han sido los hogares, también históricos e instituidos lugares.

Y los espacios siempre han sido lugares de lucha, de conflicto. Los acuerdos sociales establecen entonces espacios para unos y espacios para otros y cada quien lidera allí donde se mueve, para lo que fue formado (hombres y mujeres).

Los espacios entonces pueden ser conquistados y compartidos y necesariamente debemos prepararnos tanto unos como otros. Porque en definitiva uno crea los espacios allí donde mejor se mueve. ¿Cómo aprender a movernos en forma diferente?

Este desafío para las mujeres conlleva inmensos esfuerzos. Hoy muchas cosas han cambiado, la realidad económica sobre todo los países de menor desarrollo, como el nuestro, ha tocado fuertemente la estructura del hogar ya que el nivel de desempleo es muy alto y esto obliga a reacomodamientos de roles y funciones en nuestras familias.

En esto la mujer ha jugado un papel muy importante, en muchos casos ha tenido que asumir la responsabilidad de salir a trabajar para paliar la situación sin dejar de lado ni postergar las actividades domésticas que en esta sociedad todavía “le son propias”.

Muchas mujeres, por sí mismas llevan esto como una carga y no como una liberación (doble rol, doble función).

2. NUESTRA REALIDAD

La facultad de ciencias Económicas, de la Universidad Nacional de Rosario, nos aporta un dato muy interesante: más del cincuenta por ciento de su matrícula es femenina.

En el Consejo Profesional de ciencias Económicas, Cámara II, estamos cambiando la composición de nuestro padrón y así lo demuestran las estadísticas. En el año 1980 el 23% del padrón eran mujeres y el 77% eran varones. En el año 1993 el 39,3% eran mujeres y el 60,7 eran varones. En el año 1996 el 42% son mujeres y el 58% era varones. En 1999, en el padrón femenino es de 1951 y el masculino 2507, lo que corresponde a un 44% a mujeres y un 56% a los hombres.

Ciencias Económicas está inserta en el país y no escapa a la realidad del protagonismo de las mujeres. Esta proporción no se refleja cuando observamos quién ocupa la conducción de nuestras instituciones, tampoco en los claustros docentes, ni en los investigadores como así tampoco en los cargos gubernamentales. El 80% de ellos son desempeñados por hombres.

En el Consejo Directivo de la Provincia de Santa Fe Cámara II, son 18 personas y 7 de ellas mujeres. Esta realidad se dio a partir de las últimas elecciones, y creo que es la primera vez que esto ocurre.

Volviendo a los espacios propios de cada uno ¿cómo están cambiando? ¿Quiénes podemos cambiarlos? ¿Podremos compartirlos?

Es así que tomamos como necesidad imperiosa trabajar con nuestras colegas la idea de protagonismo en muchos lugares y no como una carga más. Trabajar las ideas de participación, capacitación, fortalecimiento del género.

En nuestras instituciones, el Colegio de Graduados en Ciencias Económicas y el Consejo Profesional conformamos una comisión con estos grandes objetivos. Fortalecer el rol femenino, sumar a más colegas en la necesidad de ocupar espacios de decisión y trabajar en el fortalecimiento de las instituciones, para que sean más representativas de la profesión.

Esta comisión nació por la iniciativa que tuvimos un grupo de colegas, que atendiendo a los planteos realizados por colegas del Consejo Profesional de la Provincia de Buenos Aires, nos transmitieron su inquietud y sus experiencias y nos impulsaron a trabajar para lograr que las contadoras puedan asumir un papel protagónico en la profesión y en las instituciones.

Con este modesto objetivo hoy conformamos comisiones de mujeres en muchos Consejos de las distintas provincias. Hoy participan en las reuniones nacionales de

mujeres, integrantes de distintas provincias como los Consejos provenientes de: Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe Cámara I y II, Santiago del Estero, Tucumán, Salta, San Juan, Neuquén, Entre Ríos, San Luis, La Rioja, Salta.

Cada provincia con su realidad; las colegas trabajan en su comisión y a su vez trabajan en la institución. Se capacitan, porque sabemos perfectamente que la educación es uno de los elementos esenciales para quien quiera estar inserto en la globalización. Las estadísticas nos demuestran que las mujeres han comprendido el tema de la capacitación con más profundidad y nos indican que hay mucho más mujeres que hombres afrontando el desarrollo personal con mayor educación.

Además, en muchas provincias desarrollan una actividad cultural, deportiva y de solidaridad para con sus colegas y la sociedad. Esto ha sido un trabajo de todas las colegas que han demostrado sensibilidad ante el planteo y han comenzado a intercambiar ideas con otras colegas y han despertado la inquietud en ellas. Éste es el trabajo de hormiga, del cual hoy, nosotras, somos conscientes pero es el que más frutos dá, porque es el que nos consolida tras objetivos comunes: el de la solidaridad, el de la defensa de la profesión y el de creer que somos capaces de liderar y ocupar puestos de responsabilidad

Clara Coria nos dice “ ser protagonistas significa tomar posesión de un espacio público y eso sigue siendo vivido inconscientemente por muchas mujeres como una transgresión. El ámbito público ha sido patrimonio de los varones y aún cuando las mujeres han ganado espacios laborales fuera de lo doméstico perdura en la imaginación social –individual y colectivo- la vivencia profunda de transgresión”.

Nosotras mismas inconscientemente, muchas veces pensamos que estamos trasgrediendo, que quizá, dejando a nuestros hijos por dos horas, cometemos un abandono que en el día de mañana nos pueden reprochar. Pero el matrimonio es también una construcción de a dos, y ambos deben colaborar para que así sea. La mujer debe tener también la posibilidad que se le ha otorgado siempre al hombre de participar en el espacio público.

Porque también quiero reflexionar sobre lo que esta sociedad ha construido alrededor del hombre, el fuerte, el que lleva económicamente adelante el hogar, el que nunca llora, el que puede lograr el éxito, el dinero, etc., etc. Este protagonista es el de una sociedad que hoy, como está, ya no la puede enfrentar en estas condiciones recién descritas. Hoy se necesita mayor sensibilidad humana y solidaridad de parte del hombre y la mujer porque económicamente no puede el hombre ya por sí mismo sostener el hogar y muchas veces es la mujer la que lo hace, o sea que ese mito, quizá el más importante, se ha roto y es el determinante para que se vayan modificando los demás.

La experiencia nos ha demostrado que es necesario construir día a día con compañeras y colegas la idea de ser futuras dirigentes con responsabilidad de asumir y de transformar. Esta no ha sido ni es una tarea sencilla, porque no contamos a veces con el aval, ni de las instituciones, ni de algunos de los hombres que la dirigen y a veces ni de las propias colegas.

Y éste es el tema más problemático, muchas de ellas, creen sinceramente que no son discriminadas, que no sienten la diferenciación y que luchando ellas por sí mismas pueden lograr éxitos.

Nadie discute esto, por sí sola se puede llegar, pero lo que pensamos es que es más importante realizarlo todas juntas, la historia lo ha demostrado, cada vez que se unen para lograr objetivos, es más fácil lograrlo. La solidaridad es uno de los objetivos que está en nuestra comisión como un valor fundamental para lograr un protagonismo.

La discriminación es un hecho objetivo de esta sociedad, y a pesar que las mujeres hemos logrado romper muchos tabúes esta discriminación aún subsiste.

Cuando hemos planteado el tema en nuestro Colegio y Consejo sobre la creación de la comisión, no hemos tenido problemas. Pero en la práctica a veces, se nos exige mucho más a las mujeres que a los propios hombres, es decir para ser protagonista debemos cumplir los deberes en una forma más exigente.

Rescato una reflexión de la socióloga Liliana de Riz que dice: “si las mujeres terminan asumiendo los códigos de cultura masculina es porque la capacidad para inventar nuevos códigos, que no es sólo una tarea de las mujeres sino también de los hombres, no ha dado frutos. Cuando uno llega al cargo, lo más probable es que se porte como “se espera” que lo haga y no como debería hacerlo. Allí es donde se licúa la idea de las posibilidades que puede tener una mujer de que otras mujeres la voten; que se acepte que si una mujer ocupa un cargo, su política va a tener realmente como prioridad la

participación activa de las mujeres, la capacidad de movilizar mujeres de acercarse al poder de una manera que no sea paternalista”.

“Lo que hemos podido detectar”, dice la psicóloga Mabel Burin, “en el estudio realizado, es la percepción que tienen las mujeres de sí mismas. La mayoría se percibe como menos capaz, con menos autoridad o menos poder de decisión. Rasgos que, a sus ojos, las incapacitan para muchos puestos. En el estudio detecté que casi todas habían cultivado en su juventud ideales que parecían ahora obstáculos para el ascenso. Me refiero a ideales que configuraban formas de vinculación en las que predominan la confianza en el prójimo y el respeto mutuo y la valorización, tanto de los fines como de los medios. Estas mujeres ven que sus ideales de juventud chocan con la realidad del mercado de trabajo y con el pragmatismo que impera en este fin de siglo. Y estas mujeres sienten entonces que están en crisis con sus ideales de género y de generación, y sienten que no pueden pactar con el “todo vale” de la época”.

Pero podemos decir que esto también es un mal de hombres y mujeres. Hoy hay una carencia de participación en la sociedad que está dada por los disvalores que nos rigen. Trabajamos, como quizás, no lo hayamos hecho en toda nuestra vida y gozamos de muy poco ocio para disfrutarlo con nuestra familia.

Es necesario cambiar esta realidad y modificar los valores que hoy nos rigen, hacer resurgir a las instituciones que son la antesala de la democracia y la solidaridad. Por que en ella aprendemos a convivir, a respetarnos y a tolerarnos los unos con los otros.

La pregunta es ¿Cómo demostrar que en estos nuevos espacios podemos funcionar como hemos funcionado frente a nuestras familias, escuchando, diseñando, gestionando, evaluando, es decir liderando?

3. ACTITUD Y APTITUD DE LIDERAZO

Liderazgo, se puede entender como la capacidad de escuchar, diseñar, gestionar, delegar y evaluar dentro de las organizaciones, en funciones de gobierno, de dirección, de gerenciamiento.

Liderar también es delegar, y esto es difícil, no nacimos para delegar tareas en nuestras casas, nacimos para asumir. Hoy delegar es repartir roles y funciones, coordinar personas, administrar recursos de todo tipo.

Los peligros del liderazgo suelen ser el éxito y el poder. El poder siempre es otorgado y como tal circula.

Liderazgo se ha entendido y encasillado como poder. El poder es un signo de dominio. El que ejerce el poder domina. Este modelo de poder, de dominio, está en crisis y este mismo concepto del poder nos ha llevado a construir esta sociedad en la cual hoy casi la mayoría ya no cree en ella; ni en sus instituciones ni tampoco en los que lideran el poder en las mismas.

Este poder así entendido es el que hay que cambiar y no se avizora ese cambio. Se debe crear “otro” liderazgo.

Los líderes no nacen: llegan a serlo a través de sus esfuerzos personales, a través de un largo proceso en el que van adquiriendo la difícil capacidad de moverse por motivos trascendentes, de sacrificar su propio egoísmo cuando nadie puede obligarlos a ello.

Dice la Licenciada Teresa Genesín “Las conductas adaptativas de los individuos son tan variadas y complejas como lo es cada personalidad humana. Por lo tanto, la asunción de un rol por un individuo jamás tiene idéntico significado que la asunción del mismo rol por otro individuo”.

Muchos confunden el liderazgo con una aptitud innata. Tal como no existen médicos de nacimiento, la cuestión del liderazgo requiere capacitación, experiencia e información.

Muchas afirman que el liderazgo no es autoridad, ni es poder y creen que el líder tiene que concentrarse en crear un ambiente de trabajo en el cual la gente se sienta libre para hacer sugerencias y tomar decisiones. Particularmente, creo que lo primero que debe hacer alguien que pretende liderar, es saber quién es, y tener claro cuál es su papel. Cada uno debe conocer sus fortalezas y debilidades y saber que su mayor fortaleza es su mayor debilidad. Los líderes deben ser capaces de tolerar la ambigüedad .

Las mujeres, (o quizá la especie humana en general) para poder apoderarnos de determinados espacios necesitamos contar con la preparación adecuada. Hoy se ha revalorizado mucho más el potencial que existe en cada persona. Las características principales y esenciales que se privilegian son la capacidad de organización, la

curiosidad frente a lo desconocido, la aptitud de auto-evaluación y la flexibilidad mental.

Para liderar cada uno debe saber o tener presente cuáles son sus valores. Nuestra práctica a través de los años nos ha demostrado que los líderes en general actúan con eficacia cuando primero se han conquistado a sí mismos. Un líder que cambia permanentemente de propósitos y de objetivos no es un líder. Las personas necesitan ideas claras de que lo están realizando.

Cuando se lidera a un grupo, la prioridad es la tarea, el objetivo para el que estamos, eso es lo que debemos plantearnos permanentemente en nuestra comisión. Los objetivos son para lo cual nos hemos constituido y la prioridad es la tarea que vamos a realizar cada una de nosotras en nuestras provincias. Debemos promover la integración, facilitar la comunicación y delegar entre nosotras mismas, es el aprendizaje indispensable para lograr algún éxito.

Las acciones más importantes son las más costosas. Sobre todo para las mujeres cuando queremos tener un lugar destacado y transformar desde allí, eso siempre implica un costo y (por qué no decirlo) mayor al del hombre.

El ser humano es un ser social y constituye su vida en base a los acuerdos. La vida política, la vida económica, la amistad, la vida emocional y sentimental son, diría, acuerdos. El líder debe trabajar permanentemente con acuerdos, ser un negociador e interpretador de las realidades de la gente que tenga a su alrededor. No existe una

separación entre la vida laboral o pública y la vida privada, y el líder debe saberlo. Los líderes deben ser capaces de tolerar la ambigüedad.

Las cualidades distintivas que se le atribuyen al líder son, entre muchas otras: la toma de decisiones rápidamente, la aceptación de críticas, el poder de creatividad, animarse a los riesgos, ser agresivo y decidido en el ejercicio de la persuasión. Además el planteamiento de altos objetivos personales, la habilidad en la utilización de las palabras, el buen control y capacidad en sí mismo y la destreza para ejercer una sutil influencia sobre los demás.

Se debe tener paciencia, poner la meta un poco más allá de la que es posible planificar, pero sin ir demasiado lejos. Se deben transmitir mensajes de fácil comprensión. No es fácil que se pueda enseñar el liderazgo, pero sí que se pueda aprender a liderar y la práctica en la vida es una excelente maestra. Creo, quizá, que a pesar de todas las características que ha señalado, el mayor capital de un líder es su reputación. Nadie tolera la hipocresía, la deshonestidad o la traición.

Si alguno no puede confiar en el líder debido a su falta de principios, no lo seguirá. El líder debe ser transparente y ético. Debe dar el ejemplo y crear cultura, por ejemplo del ahorro, de la honestidad, etc.

Conseguir que las personas actúen por motivos trascendentes debe ser la característica del líder. Los peligros para el líder, como ya dijimos, suelen ser el éxito o el poder pero su liderazgo se apaga en muy corto plazo, porque ellos están convencidos de que son indispensables y como lo demuestra la vida, nadie lo es.

Creo que existen ejemplos de mujeres que jugaron un papel importante en nuestro país: Alicia Moreau de Justo, una de las figuras más recordadas y respetadas. Fue una luchadora política incansable, realizó aportes a causas como el mejoramiento de la condición de la mujer, luchó permanentemente por la creación de una sociedad sin prejuicios ni discriminaciones, por la libertad, la paz, la democracia, los derechos humanos, la justicia social y la educación. Cuando se concretó el sufragio femenino en 1945 dijo: “...el derecho a elegir y ser elegida, es un derecho innegable de la mujer en cuanto persona trabajadora y pensante, que la eleva de la condición de esclavo de la antigüedad, de idiota o menor de edad de la sociedad que se dice moderna y forma parte del camino que debe recorrer para su emancipación”. En la realidad de hoy, en ésta consecuencia de vida está el principio de la vida, el principio de la verdad, el principio del futuro.

Liderar hoy significa en síntesis saber escuchar, poder diseñar, articular las distintas interpretaciones, gestionar en los distintos niveles las preocupaciones de los demás y como fundamental, algo que a veces se nos hace muy difícil es delegar y en ese sentido, a muchas mujeres nos cuesta el delegar. Desde nuestra función en el hogar, cuando no les hacemos asumir a nuestros maridos e hijos, papeles trascendentes en el mantenimiento del hogar, hasta en nuestra propia profesión o trabajo donde poseemos eso que lo hemos visto en películas “la mujer maravilla” que todo lo puede, que todo lo hace. Ese concepto dentro del liderazgo (y fuera de él) es importante cambiarlo. Y se cambia entendiendo lo que realmente significa delegar.

Lo importante de este tema que para mí se convierte en un desafío, es que las mujeres debemos ir tomando conciencia de que el liderazgo no debe significar una lucha contra todos los hombres, pues como muchas cosas en la vida, pienso que esto también debe compartirse. Crecer con otro es el único modo de crecer. La construcción de una sociedad más justa y solidaria, debe partir, desde mi punto de vista, de la defensa de los derechos humanos, de la lucha por la paz y por la vida, de que todas las instituciones sean más representativas y que la política se conecte mejor con la vida diaria de los ciudadanos, y por sobre todas las cosas, debe basarse en la igualdad de oportunidades, en todo el sentido de las palabras; para el hombre y para la mujer. Si logramos comprender que esto es un paso trascendente para ello, habremos logrado comenzar a transitar ese camino.

Igualdad de posibilidades significa que no hay distinción entre mujer y hombre, salvo la biológica y que todo lo demás se irá zanjando en la medida que ambos comprendamos que somos capaces de superarnos día a día para competir y compartir en todos los campos y por supuesto el liderazgo debe ser uno más.

Para modificar esto es necesario: la esperanza, que mantiene viva la capacidad de entrega, la ética, que permite que unos determinados valores guíen nuestras acciones y además, ser parte de la realidad que cada uno quiere modificar para él y su familia.

4. CONCLUSIONES

Lo más importante de este tema es que las mujeres debemos tomar conciencia que el liderazgo no debe significar una lucha contra todos los hombres, pues como muchas cosas en la vida, esto también debe compartirse. La conducción de las instituciones, que representan a todos los matriculados, sean hombres y mujeres, debe estar integrada por ambos sexos, porque como dijimos anteriormente, hoy las mujeres representan una parte importante en la matrícula.

Esta no es una responsabilidad de los hombres que nos deben dejar el espacio, somos conscientes que los espacios no se regalan, es una responsabilidad compartida de hombres y mujeres.

Sabemos que en esta sociedad estamos en inferioridad de condiciones porque la mujer tiene que luchar contra la disyuntiva entre su vida pública y privada. Para superar estas barreras hemos trabajado años en ello y hemos logrado muchos avances. Pero es en nuestras instituciones donde todavía no hemos logrado cambiar esta realidad, y por ello es necesario que nuestros colegas ayuden a participar a las colegas y ofrezcan cargos de responsabilidad en las instituciones. Creemos que en algunos Consejos o Colegios esta realidad se está modificando, pero en otros no es así. Para que esto acontezca se necesita más que nada la participación de las colegas y asumir las responsabilidad que hoy nos depara este nuevo siglo. Esperamos contar con la colaboración de nuestros dirigentes y por sobre todas las cosas con la mayor comprensión de nuestras colegas. Reconocer que somos capaces de liderar no es una tarea fácil, pero estamos seguras que podremos alcanzar la meta.

5. RESUMEN

El siglo pasado se caracterizó por la transformación del mundo de la mujer que representa una de las revoluciones sociales pacíficas más trascendentales.

La lucha de las mujeres ha hecho un trabajo incalculable para defender y cubrir las necesidades de esta parte de la humanidad que somos las mujeres, para generalizar los derechos humanos.

Las mujeres nos hemos reacomodado en nuestros roles, sobre todo el de ocupar la doble función de salir a trabajar, porque así las condiciones económicas lo fueron exigiendo y además atender nuestro hogar. Pero podemos observar que esta situación se fue incrementando, pues las estadísticas nos demuestran que hoy más del cincuenta por ciento de las que se reciben en nuestra facultad son mujeres. También demuestran las estadísticas que seguimos capacitándonos para poder insertarnos mejor en la realidad que hoy vivimos.

Pero esta creciente inserción no se demuestra cuando visualizamos quiénes ocupan los cargos directivos de nuestras instituciones. Esto también analizamos que es una realidad que se da, por esta sociedad que siempre ha postergado a la mujer y además porque la mujer en términos generales, tampoco ha asumido el rol del liderazgo y no ha ocupado sus lugares.

Hoy queremos cambiar esta realidad, por eso hemos asumido la responsabilidad de crear las comisiones de mujeres y discutir con las colegas la importancia que tiene el participar en las instituciones, y en la conducción de las mismas. Muchas colegas han comprendido esta realidad y se han puesto a trabajar en este sentido y creemos que esto beneficiará a las colegas y a las instituciones. Porque en la medida que en nuestra actividad exista más democracia, más se fortalecerán las instituciones y mayor participación existirá.

MODERNAS TECNICAS PARA LAS TRADICIONALES MODALIDADES DE CONTRATACIÓN.

AREA VI - SECTOR PUBLICO:

TEMA: 6.6 CONTRATACIONES DEL ESTADO

**XIII CONGRESO NACIONAL DE
PROFESIONALES EN CIENCIAS ECONOMICAS**

BARILOCHE - OCTUBRE DE 2000

C.P.N. LAURA LAVÍN

**Alvarez Thomas 980
Tel. 0387- 4360013
Salta**

C.P.N. SUSANA REDONDO

**Alte. Brown 163
Tel. 0387- 4316735
Salta**

MODERNAS TECNICAS PARA LAS TRADICIONALES MODALIDADES DE CONTRATACIÓN.

AREA VI- SECTOR PUBLICO:

TEMA 6.6 - CONTRATACIONES DEL ESTADO

**XIII CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN
CIENCIAS ECONOMICAS**

BARILOCHE - OCTUBRE DE 2000

INDICE

Introducción.....	4
El Estado “comprador”.....	5
Disposiciones legales vigentes en la Provincia de Salta.....	7
Objetivos a lograr.....	7
Plan Estratégico.....	8
Técnicas a aplicar.....	9
Aplicación en nuestra provincia.....	14
Conclusiones.....	17
Resumen.....	18
Bibliografía.....	20

Introducción

La incidencia de las nuevas tecnologías en las formas de organizar el trabajo, el nuevo marco legislativo de flexibilización y las nuevas formas de hacer negocios, están

mostrando la generación de nuevas pautas organizativas para diseñar los modelos de funcionamiento de las empresas públicas y privadas.

Cuando cambian los procesos de negocios, existen problemas si las configuraciones estructurales no son flexibles.

Vivimos en un ambiente donde deben revisarse las formas de trabajo que tienen arraigadas las instituciones. Las decisiones deben tomarse en marcos de turbulencia e inestabilidad permanente.

En el cumplimiento de todas las acciones de gobierno, el Estado compra y vende como cualquier particular y para satisfacer las necesidades sociales en general, deberá adaptarse a los cambios que le impone la realidad del mercado.

El objetivo es llevar los costos a los niveles más bajos posibles, sin desmerecer el estudio de la calidad, oportunidad, transparencia, flexibilidad y la participación de la mayor cantidad de oferentes, en pos del cumplimiento de las metas de gobierno.

La propuesta del presente trabajo es incluir dentro de las conocidas modalidades de contrataciones del Estado, las modernas técnicas utilizadas en la Organización y Administración de Empresas del siglo XXI.

El Estado “comprador”

El Estado como persona ideal, necesita de las personas físicas y jurídicas para cumplir con los objetivos para los que fue creado: satisfacer las necesidades públicas aplicando los medios que aportó la comunidad.

Con ese fin debe efectuar contrataciones de bienes y servicios reguladas por normas contractuales que permitirán prestar los mismos en forma eficiente, eficaz, económica y de modo transparente.

La persona que contrata con el Estado debe ser un “*colaborador necesario*”⁽¹⁾ que no solamente esté movido por el interés económico, sino que le ayudará a cumplir sus funciones dando prioridad al interés general por sobre los intereses particulares.

El Contrato Público es toda manifestación de voluntad generadora de efectos jurídicos entre dos personas, de las cuales una ejerce la función administrativa.

Podemos enumerar las siguientes clases de Contrato Público:

- Contrato de Empleo Público
- Contrataciones de Suministros
- Contrato de Obra Pública
- Contrato de Concesión de Obra Pública
- Contrato de Concesión de Servicio Público
- Contratos Financieros y de Crédito Público
- Otros Contratos administrativos: Consultoría, de locaciones, de transportes, etc.

Dromi ⁽²⁾ define al “Contrato de suministro, abastecimiento o provisión, cuando la administración pública conviene con una persona o entidad en que estos le provean de ciertos elementos mediante un precio que les abonará”.

Las modalidades de contrato de suministro pueden ser por entrega única o entregas sucesivas o continuadas.

Goza de similares características que el resto de los contratos administrativos: es bilateral, oneroso, conmutativo(ante un hecho imprevisible que produzca una alteración

del costo, se justificará la modificación del precio restableciéndose la ecuación económica- financiera del contrato.

Tiene carácter formal cuando se lo lleva a cabo mediante la modalidad de Licitación.

Las leyes indican los principios generales de todas las figuras contractuales, dejando a los pliegos de bases y condiciones las especificaciones particulares de cada caso.

La realidad económica obliga a incorporar en las normas, procedimientos modernos que optimicen los resultados, disminuyendo la exposición al riesgo y limitando la discrecionalidad de los funcionarios.

Disposiciones legales vigentes en la Provincia de Salta

En materia de Contrataciones son aplicables en nuestra provincia, la ley de Contabilidad aprobada por Decreto N° 705/57, artículos N° 25 al 41 y la “Ley de Sistema de Contrataciones de la Provincia” N° 6838/96, los Decretos Reglamentarios N° 1448/96 y N° 1658/96 y sus modificatorios y concordantes.

Los principios rectores enunciados en el artículo N° 7 de la ley 6838/96, son: publicidad, igualdad de posibilidades para los interesados y oferentes, promoción de la

mayor concurrencia de oferentes y flexibilidad y transparencia en los procesos y procedimientos.

La provincia de Salta realiza compras anuales por alrededor de 150 millones de pesos y la Nación de cerca de 2.000 millones, de lo que se deduce que el poder de negociación del Estado es muy importante. De allí que las condiciones de eficiencia, eficacia y economicidad en las contrataciones dependerán de la capacidad de organización de los mecanismos de las mismas, con una debida mezcla de modalidades que reduzcan considerablemente sus costos.

Objetivos a lograr

- Mayor Eficiencia.
- Menores costos de funcionamiento.
- Control por resultados / objetivos.

La definición de objetivos se convierte en la fase inicial, esencial de la planificación.

Un buen objetivo debe ser medible, centrado en resultados, posible de conseguir, adaptable según las circunstancias y controlables, capaces de generar procesos de retroalimentación para que las decisiones correctivas modifiquen tanto la planificación como la organización.

La relación organización - usuario se está replanteando en términos de eficiencia. Tiene sentido considerarla como un “valor” que no siempre es mensurable en términos económicos. Los administradores deben asumir que manejan bienes escasos y finitos y

debieran comprender que ser éticos es también ser eficientes en la administración de los recursos asignados.

La idea de “valor” será el objetivo principal de los funcionarios de las instituciones del futuro, no solo la consecución de los resultados y la responsabilidad.

La planificación, la decisión y el control, conforman un proceso unitario que gracias a la informática puede llevarse a la práctica. Ello supondrá una evaluación de la gestión en tiempo real a cargo del responsable de la contratación.

Plan Estratégico

Las estrategias constituyen la guía fundamental de las acciones cotidianas de una organización.

Sin planes estratégicos, las actividades solo pueden resolver problemas según se vayan presentando, sin priorización de recursos y sin visión de largo plazo.

Hoy es el momento en que las empresas y organizaciones, deben pasar a la “*nueva era de la estrategia*”.

Una institución puede obtener la denominada “*ventaja competitiva*” realizando esas actividades consideradas estratégicamente importantes, al menor costo y en mejores condiciones que sus pares.

Técnicas a aplicar

Los procedimientos que el Estado deberá poner en marcha para lograr los objetivos planteados debieran ser:

1. Sistema de Información

La administración debe desarrollar un **sistema de información** que permita tomar decisiones acertadas en tiempo y forma. El mismo, además de utilizar **tecnología informática** de última generación, debe lograr integrar a todas las organizaciones que forman parte del proceso. La **capacitación** de quienes estarán a cargo de las contrataciones del estado abarca el conocimiento de las normas legales y reglamentarias vigentes y también un vasto conocimiento del mercado: proveedores o suministradores, productos y servicios, precios, distribución y promoción. Las mencionadas herramientas se utilizan en el desarrollo de las **estrategias de marketing** y agregan “valor” a los procedimientos de contrataciones.

2. Programación de las compras

La **programación de las compras en forma anual o plurianual** evitarían la improvisación presupuestaria y financiera, en concordancia con el cumplimiento de la política de gobierno.

3. Reglamentación del Registro de Proveedores

Se propone incorporar un sistema integrado de numeración única. El Ministerio de Economía de la Nación está trabajando en la modificación de su régimen de compras, incluyendo el uso de un **Sistema Integrado de Proveedores**, con la colaboración de la Cámara Argentina de Comercio e Industria, que tiene como novedad el uso de un número único de Proveedor. De este modo en las Licitaciones Públicas Nacionales, ocurrirá que un proveedor con malos antecedentes en el cumplimiento en otra provincia

o municipio y sería excluido de la contratación. La idea se puede extender a las otras modalidades. Nuestra Provincia tiene un Registro de Proveedores, que debiera incorporar la conexión con la Cámara Argentina de Comercio e Industria a fin de otorgar un número único en el país. (3)

4. Control de calidad permanente

La experiencia en el control público puede dar testimonio que el precio es clave cuando se trata de calidades iguales en todo estudio de cuadros comparativos de precios. Debe incorporarse decididamente la diferenciación por calidad, a la que deberá darse preeminencia dentro de los límites lógicos de costos. Ello exige que las Comisiones de análisis de ofertas sean lo más especializadas posibles y cuenten con la independencia de criterio suficiente para asegurar que los proveedores no puedan formar “clubes” y rotar las adjudicaciones, aumentando los precios. Se ha constatado por ejemplo, en la adquisición de medicamentos en el Ministerio de Salud Pública, la compra por licitación al laboratorio productor de una droga, y en la misma fecha un hospital adquiere por Compra Directa el mismo producto a un distribuidor, a un precio muy superior. Lo mismo sucede con el equipamiento que adquiere el Ministerio de Educación. Cada contratación debería ingresar a una suerte de **“Tablero de Comando de precios y calidades”** contratadas, para que queden registradas y se consulten permanentemente. En la norma legal de contrataciones de la Provincia de Salta mencionada, existe un sistema de Precios Testigos organizado dentro del Registro de Proveedores de la Provincia, pero que al estar desactualizado deliberadamente por parte de los proveedores, los Ministerios y Reparticiones no se interesan en consultar. Por ello resulta más directo que sean los propios Organismos, por la especificidad de cada uno, que cuenten con una base de datos que permita formar este Tablero de Control, para luego centralizarlos en el Sistema de Precios Testigos.

Es necesario que en los regímenes contractuales “... el administrador público tome las medidas necesarias para lograr siempre el mejor servicio posible, tanto en calidad y oportunidad del mismo, como en precio que pagará con dinero del pueblo. A este objetivo que denominamos Calidad de Servicio, deben tender los procesos de selección de los contratantes de los Estados...”⁽⁴⁾. Del mismo modo, el control de calidad debería intervenir desde una oficina específica, mediante la evaluación de las muestras de la futura provisión, no limitándose a la verificación de las presentadas con motivo de la contratación sino que debiera implementarse un cotejo “in situ” y permanente durante el proceso de provisión, a fin de corroborar en cada lote o partida el cumplimiento de la calidad solicitada en el Pliego. El dictamen de dicha oficina tendría un fuerte peso en la decisión de nuevas adjudicaciones.

5. Fecha Cierta de pago

La incorporación de la **fecha cierta de pago** a la programación financiera es esencial para que el circuito cierre con toda claridad: Otorgar seguridad de cobro a un plazo determinado, garantizará el interés de ofrecer bienes a la Administración. Lo contrario, que en la realidad sucede, no hace más que encarecer los valores por la incorporación de intereses implícitos por los largos períodos de espera para efectivizar los cobros.

6. Ordenes de compras abiertas

Las contrataciones de bienes bajo la modalidad “**Just in time**”(justo a tiempo) permiten cumplir con la provisión en tiempo y forma. (Ej. : frazadas durante el invierno o chapas y bloques en caso de inundaciones). La contratación define una cantidad máxima a comprar con un precio pactado de antemano a lo largo del año, que luego se puede ajustar de acuerdo al volumen a favor del Estado. Se reducen también de este modo, las fluctuaciones de precios por estacionalidad. Respecto del Just in time, se minimizan los

costos de mantenimiento y administración de depósitos ya que se transfieren al proveedor.

7. Negociación consolidada

La compra consolidada o en bloque, es la negociación que tiene en cuenta la programación de las mismas sobre la base de las necesidades de todos los organismos que requieren un mismo bien. Al considerar una mayor provisión, los precios bajarán, el valor pactado regirá para todas las adquisiciones, no haciendo falta nuevos llamados a licitación, sino adhiriendo a la contratación original. De esta manera se evita el altísimo costo administrativo de la convocatoria, publicidad, selección y adjudicación.

8. Tercerización (outzarcing)

La **Tercerización** como alternativa de las funciones de almacenamiento, distribución y transporte. Esta estrategia permitiría una estructura maleable y de adaptación permanente, que posibilite la reducción cierta del costo estructural, transformando los costos fijos en variables. Asimismo, el método de Outzarcing, que significa tercerización, reduce el riesgo que asume el Estado en razón de la utilización de capitales y saberes de terceros. La disposición de la organización debe ser lo suficientemente flexible para incorporar y desechar las actividades que agreguen o resten “valor” al resultado del funcionamiento organizacional, partiendo de la premisa que el modelo debe adaptarse y seguir al proceso de la realidad económica.

9. Mejoramiento continuo (Benchmarking)

Consiste en la **comparación permanente con otras administraciones y organizaciones**, para obtener información sobre prácticas, políticas, y medidas que ayuden a tomar decisiones para mejorar su desempeño. Esta moderna técnica es

conocida como **Benchmarking** o mejoramiento continuo y es utilizada en todas partes del mundo como una herramienta en la evolución del mundo de los negocios.

Aplicación en nuestra Provincia.

En un ejemplo de aplicación de las modernas técnicas en nuestra provincia, el Gobierno de Salta a través del Ministerio de Salud Pública, ha tercerizado el Servicio de Recepción, Almacenamiento y Distribución de medicamentos, drogas, reactivos, material descartable y productos de rayos X con una empresa privada (cooperativa farmacéutica), seleccionada por Licitación Pública.

El contrato asegura el manipuleo de los insumos y productos hospitalarios que son adquiridos por el Ministerio de Salud Pública, para que lleguen con regularidad en tiempo y forma, según las frecuencias establecidas para cada una de las Areas Operativas en que se organizan, a los 52 hospitales de la provincia y a los Centros de Salud de Primer Nivel de Atención.

El precio del servicio se fija en un valor mensual máximo e invariable.

La empresa debe someterse al control de calidad del servicio que presta por parte de la Dirección de Administración del Ministerio, debiendo evacuar en forma diligente todo dato que le sea requerido.

Los controles se efectuarán en:

- a) Depósito/s de medicamentos
- b) Cadenas de frío.

- c) Vehículos utilizados para la distribución
- d) Almacenamiento
- e) Identificación visible de lotes, partidas y vencimientos.

Las auditorías podrán ser administrativas - contable o técnico- farmacéuticas.

La falta de cooperación la hace responsable de una serie de penalidades previstas en el Pliego.

También se obliga al cumplimiento regular, ininterrumpido y oportuno del servicio, debiendo realizar todo el control de las mercaderías recibidas de los proveedores, almacenamiento, preparación, control y despacho, entrega de pedidos y frecuencia de los mismos.

Por otro lado, debe contratar seguros de ley para su personal y de mala praxis.

Se le exige un centro informático con un programa de computación aprobado por el Ministerio, que será utilizado para registrar todas las novedades del servicio, de manera que asegure el control de todas las etapas del proceso. Debe estar permanentemente actualizado y con datos que reflejen los movimientos de altas y bajas, debiendo llevar por día estadísticas del número y tipo de servicios realizados, número de áreas operativas atendidas, frecuencia de las entregas y resúmenes mensuales, consultas de listados por rubros, stock mínimos y máximos, stock por prestador y salidas, vencimientos de partidas, emisión de remitos valorizados, detalles de los envíos por rubros y su comparación con lo imputado, productos pendientes de entrega por parte del proveedor, consumo por áreas operativas, etc.

Por último, se obliga a prestar un servicio de emergencia en cualquiera de las áreas para los días sábados, domingos y feriados, a solicitud del Organismo.

El proveedor de este servicio asume con costos propios los riesgos de robos, hurtos, incendio, pérdidas y deterioros.

En definitiva, en esta contratación el Estado pretende lograr:

- **Mayor Eficiencia:** Oportunidad en la provisión e información confiable por la contraposición de intereses.
- **Control presupuestario por centro de costos.**
- **Valuación permanente de inventarios.**
- **Menores costos de funcionamiento:** (5)
 - Ahorros en alquiler de lugares físicos y depósitos.
 - Depreciación de rodados.
 - Reparación y mantenimiento de las unidades.
 - Seguros de vehículos y de seguridad social.
 - Combustibles y lubricantes
 - Sueldos y cargas sociales del personal de almacenamiento, expedición y depósito.
 - Sueldos y cargas sociales de choferes y personal administrativo.
 - Honorarios profesionales de farmacéuticos, bioquímicos y otros prestadores.
 - Costo de los servicios públicos de gas, luz, teléfonos, etc.
 - Gastos de papelería y útiles.
 - Costo de desarrollo, implementación y mantenimiento de un sistema informático.
 - Gastos por roturas, robos, hurtos etc.
 - Mantenimiento de la cadena de frío.

CONCLUSIONES

La evolución de la cultura de las organizaciones entre ellas las del Estado, las continuas modificaciones e incrementos de las necesidades de bienes y servicios, la información disponible, los medios de comunicación y los cambios tecnológicos, nos obligan a tener presente que existe una estrecha relación entre la estructura y la eficiencia a lograr.

En un contexto cambiante, es probable que haya que modificar con frecuencia la estrategia.

Por ello buscamos nuevas ideas y soluciones para procedimientos, prácticas y funciones, identificando las mejores propuestas con quienes mejor las realizan.

Si partimos de un pensamiento estratégico, tendiente a lograr un Estado que funcione en forma eficiente para lograr sus objetivos y lo llevamos a la práctica a través de medidas que consideren el perfil vertiginoso de los mercados, que permitan seguir el ritmo de los mismos, podremos adaptarnos a los nuevos escenarios del Siglo XXI.

RESUMEN

La administración es un macro sistema que mediante la planificación, obtención, asignación, utilización, registro, información y control debe lograr una gestión eficiente de los recursos financieros del Estado para la satisfacción de las necesidades públicas, definidas políticamente como tales.

Dentro de los subsistemas de administración, está el de contrataciones.

El estado no actúa solo en el mercado de la oferta y demanda de bienes y servicios, lo hace a través de personas físicas o jurídicas que se encargan de llevar a cabo las tareas inherentes.

Partiendo de la premisa que debe adaptarse a este ambiente de cambios permanentes, es que propugnamos la incorporación de técnicas modernas a las tradicionales modalidades de contrataciones.

Los conceptos de: Tecnología Informática, Herramientas de Marketing, Programación de compras, Sistema integrado de Proveedores, Control de calidad permanente mediante Tableros de Control de precios y calidades, Fechas ciertas de pago, Ordenes de compras abiertas, Negociaciones consolidadas o en bloque, Tercerización y Benchmarking, son entre otras, las propuestas del presente trabajo.

Con la aplicación de estos medios, concretaríamos los logros de los principios rectores de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en la gestión de las contrataciones del Estado.

BIBLIOGRAFIA

- (1) **WIERNA, G. y MAERO DE CERIANI, M.** Modulo “Contrataciones”. Curso de Especialización en Administración Financiera. Universidad Nacional de Salta. 1999. Pág. 23.
- (2) **DROMI, R.** “Derecho Administrativo” 3^{ra} Edición actualizada, Ediciones Ciudad, Bs.As. 1994. Pág. 323.
- (3) **FIGUEROA, J.** Clarín Económico. “ Como venderle al Estado”. 28/05/2000, Pág.2.
- (4) **WIERNA, G. y MAERO DE CERIANI, M.** Op. Cit. Pág. 22
- (5) **GIMENEZ, C. y colaboradores.** “Costos para empresarios”. Ediciones Macchi, 1995. Pág. 321.

13^º Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas



TITULO: MARKETING VIRTUAL VS MARKETING TRADICIONAL

AREA: V. ADMINISTRACION

TEMA: 5.5.1 LA PROMOCION COMERCIAL A TRAVES DE INTERNET

AUTOR:

CPN: MARGARITA E. LEONE DE GONZALEZ

Chacabuco 7 - 4º “B” Tel/Fax (0381) 4307054

(4000) San Miguel de Tucumán.

13^ºCongreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas



TITULO : MARKETING VIRTUAL VS MARKETING TRADICIONAL

AREA: V. ADMINISTRACION

TEMA: 5.5.1 LA PROMOCION COMERCIAL A TRAVES DE INTERNET

SUMARIO

	Pág.
1. El Cambio en las Comunicaciones	1
2. Marketing Tradicional	2
3. Las Décadas del Marketing	5
4. Marketing Virtual	8
5. Las PyMes argentinas y el nuevo desafío.....	14
6. La promoción comercial a través de Internet.....	17
7. Alianzas Estratégicas en la Red.....	26
8. Cibervocabulario.....	31

RESUMEN

La globalización ha producido numerosos y vertiginosos cambios difíciles de asimilar rápidamente, al tiempo que ha provocado importantes transformaciones desde el punto de vista social y económico.

Como eje de la Economía aparecen cada vez con más fuerza las Pequeñas y Medianas Empresas quienes han dado sobradas muestras en el mundo que solo un sostenido crecimiento de las mismas se traduce en crecimiento del PBI, niveles de consumo, niveles de empleo y avances en la seguridad social.

El mundo de los negocios en nuestro país está en buena medida constituido por pequeñas y medianas empresas ya que representan el 90% de las empresas del país y son responsables del 48% del PBI, cuya problemática ha cobrado relevancia por sus dificultades:

- ✓ Recesión del mercado interno.
- ✓ Falta de competitividad ó pérdida de competitividad dentro del Mercosur y mundial, especialmente en los países asiáticos.
- ✓ Descenso de los precios de productos básicos.
- ✓ Aumento de las tasas de interés.
- ✓ Dificultad de acceso al crédito ó limitado acceso al mismo.
- ✓ Regulaciones del mercado de trabajo.

Y como alternativa de solución a encrucijadas que otras propuestas por ahora no resuelven, con lo cual integran cada vez más la agenda de importantes políticas de Estado.

Por otro lado existe un gran segmento, fruto de los crecientes niveles de desocupación una nueva población de factores calificados, hoy marginados, que buscan reinsertarse al mundo activo mediante nuevos emprendimientos.

Ante reglas de juego todavía no muy claras para un incipiente emprendedor cuyo único capital es el profundo conocimiento de su arte, profesión u oficio se torna muy difícil participar en un mercado desconocido y super-competitivo. Sin lugar a dudas que esta franja motivará la aparición de nuevas formas asociativas que les permitirán en un futuro no lejano transformar su condición de “entrepreneurs” por empresarios.

En este contexto irrumpe una nueva herramienta producto de la rápida evolución de las comunicaciones y las tecnologías de la Información que promete modificar totalmente no solo el mapa comercial para desarrollar negocios en mercados virtuales (lugares de encuentro entre la oferta y la demanda) sino la estructura misma de la sociedad en la que vivimos.

Las PyMEs surgen como el terreno fértil codiciado por los promotores de esta revolución del e-commerce como se ha dado en llamar al comercio electrónico y alienta la esperanza de muchos microemprendedores que observan azorados como la nueva tecnología del futuro favorece a los individuos, en muchos casos, en detrimento de las empresas de gran magnitud.

El Cambio en las Comunicaciones

Cuándo comenzó?: Una revista española anunciaba que en los últimos 25 años se han introducido más adelantos en casi todos los campos que en los 500 años anteriores. En general las innovaciones tecnológicas se desarrollaron antes ó durante la segunda guerra mundial y luego se expandieron por el mundo creando la posibilidad de una economía global. No obstante ello aún el mundo espera la fórmula para combatir numerosos flagelos como el hambre y la pobreza.

Nadie puede negar que estamos en medio de grandes cambios culturales, económicos y sociales que han sido directamente provocados ó más bien facilitados por el uso de la información, ese recurso tan valioso que hoy seduce por su visión globalizadora, donde tener acceso a la televisión, el teléfono, una PC y la Internet es como abrir una ventana al mundo.

Paradójicamente siempre se pensó que los adelantos y el progreso serían un privilegio de las grandes organizaciones ó compañías, pudiendo comprobar hoy que en realidad esta revolución nos abarca a todos por igual, creando un mundo de posibilidades y oportunidades para las empresas más pequeñas.

No es casual que un informe del Banco Mundial indique que si las tendencias económicas actuales se mantienen en el año 2020, la participación de los países ricos en la producción mundial caerá un 40%, recordándonos que ser una economía más grande no significa necesariamente ser más rica.

En previsión de los pronósticos que señalan a los próximos 25 años como de oportunidades sin precedentes, no se pueden desconocer estas nuevas herramientas que nos obligarán a desarrollar **nuevas estrategias de comunicación.**

Marketing Tradicional

Conceptos de Marketing: es oportuno recordar algunos enfoques otorgados a esta acción que ocupa gran parte de nuestra vida diaria:

- Marketing, como disciplina académica, es una ciencia social subproducto de otras ciencias sociales como la psicología, la sociología, la economía, el derecho, la historia, y la geografía económica. Se nutre también de algunas ciencias formales como las matemáticas, la estadística y la investigación operativa.

- En su acepción literal, Marketing puede traducirse como la acción de crear u operar mercados.

- Para Philip Kotler “ Marketing es la actividad humana dirigida a satisfacer necesidades y deseos por medio de un proceso de intercambio.”

- Néstor P. Braidot, enuncia las premisas en las que se basa el enfoque moderno de Marketing

- Marketing no es sinónimo de ventas.

- Es orientación al consumidor.

- Es apertura al contexto a la comunidad en la que se desenvuelve.

- Marketing es un sistema de conducción organizacional, una ideología, es en definitiva una “filosofía de vida “

- Marketing no es un área funcional, es una concepción de la cual todos participan.

- El concepto de Marketing es dinámico, y con el correr del tiempo y la evolución de las estructuras económicas, varía en adaptación a la realidad circundante.

(1)

Muchos de los clientes con los que se suele trabajar a diario reconocen este vocablo como sinónimo de ventas cuando en realidad las ventas van a ser el resultado de acertadas políticas de marketing que la empresa planifique y aplique, mientras que para otros es sinónimo de comercialización, sinónimo de incremento de la utilidades de sus empresas y por ende el servicio profesional más solicitado en los tiempos que se viven, donde el éxito parece ir acompañado de la Originalidad, de la Diferenciación, en el que el consumidor parece estar saturado de la masificación de productos.

Lo importante de destacar es que el concepto de **MARKETING es DINAMICO** y que ha variado según la realidad social, política y económica.

Asimismo es importante entender que los fundamentos del Marketing no se alteran , lo que se introducen son nuevos adelantos tecnológicos que nos obligan a replantear nuevas formas de promover nuestra empresa, servicio ó producto.-

Plan de Marketing: En realidad la planificación debe aplicarse a todos los aspectos de la empresa no solo marketing sino también Producción, Finanzas, Recursos Humanos etc..

Hay momentos cruciales en la vida de las empresas que imponen tomar decisiones de importancia donde es imprescindible planificar (ej. mudar el local, contratar un nuevo personal, cambiar el perfil ante el público, desarrollar nuevos emprendimientos etc.)

En relación específicamente al Plan de Marketing su implementación requiere tener en cuenta previamente tres condiciones :

- Conocer y comprender la razón de ser de la empresa (misión)
- Conocer y comprender la marcha ó evolución de la empresa
- Conocer y comprender las fortalezas y debilidades propias de la empresa

Política de Promoción : una política de promoción pasa por cuatro etapas.

- Elección de los medios de promoción básicos: Juega acá un papel importante la imagen de una marca vs. la de otro, lo que se necesita es la idea.-La Marca debe ser única como nuestras huellas digitales. Solo teniendo claro quién es sabrá comunicarlo y logrará posicionarse.-
- Realización de un estudio de mercado.
- Elección del artículo
- Adopción de técnicas de publicidad y promoción de ventas

La mayoría de las personas están habituadas a pensar que el pasado condiciona al presente y al futuro. En realidad si se analiza que pasa por la mente cuando planificamos para el corto plazo (una reunión para mañana por ej.) descubriremos que el futuro está condicionando nuestro presente .

Una excelente situación futura solo será posible conseguir en la medida en que imaginemos y desarrollemos desde la situación actual un adecuado Plan de acción.-

Un buen consejo es no planificar solo, sino haciendo participar a todos los que están involucrados a partir de las decisiones tomadas.

Las Décadas del Marketing:

El prof. Lou Stern, junto a Phill Kotler, elaboró un análisis de las últimas décadas del Marketing que podría ser ilustrativo para comprender como los adelantos tecnológicos han provocado profundas transformaciones sociales, como así también la visión global del mundo que hoy tenemos se ha ido modelando en las últimas décadas favorecida por estos adelantos en las comunicaciones.

Cuadro de Estrategia de producto/mercado

<i>Años sesenta</i>	<i>Años ochenta</i>	<i>Años noventa</i>
Marketing de masas, diferenciación de productos.	Marketing de segmentos, proliferación de productos.	Marketing de nicho y a la medida, posicionamiento del producto.
Orientación al producto	Orientación al mercado	Orientación al cliente/competidor/canal.
Productos y gamas de productos al azar	Gama completa de productos	Racionalización de la gama de productos.
Objetivo de crecimiento para todos los productos	Objetivos diferentes para cada producto	Objetivo estratégico para cada producto.
Cobertura del mercado al azar	Máxima cobertura del mercado.	Cobertura selectiva del mercado.
Marketing nacional	Marketing multinacional	Marketing mundial.
Marketing estandarizado	Marketing regional	Marketing local.

Cuadro de Estrategias de combinaciones de marketing

<i>Años sesenta</i>	<i>Años ochenta</i>	<i>Años noventa</i>
Estudio de mercados mediante encuestas	Estudios de mercado cualitativos	Estudios de mercados para ayudar a la toma de decisiones
Competencia en las características del producto	Competencia en las gamas de precios y en el precio	Competencia en la calidad, el diseño y el servicio
Fijación de precios en función del costo	Fijación de precios en función de la competencia	Fijación de precios en función del valor percibido por el cliente
Proveedores y distribuidores como adversarios	Proveedores y distribuidores como centros de coste	Proveedores y distribuidores como colaboradores
Equipo de ventas generalista	Equipo de ventas diferenciado	Equipo de ventas polivalentes
Venta dura y mucha publicidad	Mucha promoción de ventas	Comunicaciones coordinadas y dirigida a un objetivo.

Cuadro de Estrategias de empresa

<i>Años sesenta</i>	<i>Años ochenta</i>	<i>Años noventa</i>
Desarrollo de la empresa matriz	Diversificación del conglomerado de empresas	Diversificación sinérgica
Perfección en los costes	Perfección en las estrategias	Perfección en la ejecución
Economías de escala	Economías de experiencia	Economías de objetivo
Estructuras jerárquicas	Mercados	Estructuras de autoridad
Empresa autónoma	Fusiones y absorciones	Alianzas estratégicas
Departamento de marketing independiente	Departamentos de marketing coordinados	Departamentos de empresa coordinados

Desde la **década 60 (golden sixties)**, el mundo ha sido espectador de la internacionalización de los mercados con la creación de las **zonas de libre comercio**, **zonas comunes**, y el **desarrollo de las comunicaciones**. Esta incipiente globalización que luego crece en forma progresiva, ha provocado también un cambio en el enfoque del marketing y la conducción de las empresas ya que esta apertura intensificó la competencia e hizo debilitar posiciones ya obtenidas.

A partir de la década del 70, luego de la primera crisis del petróleo, nació una etapa caracterizada por profundas depresiones, inflación inesperada, elevado desempleo, escasez de materia prima, que llevó a una concepción social de la actividad de las empresas como consecuencia de los problemas sociales y económicos, pasando del materialismo al humanismo que propulsaba **aumentar la calidad de vida más que los niveles de consumo** de la población.

La década de 80, se caracterizó por priorizar **la calidad**. Para los profesionales del Marketing la medida de la calidad es la satisfacción del cliente, como consecuencia de ello proliferan los productos.

La década del 90 con el avance tecnológico en las comunicaciones introduce un nuevo concepto caracterizado por la – **interactividad y la personalización**. Surgen nuevas formas de Marketing Directo, se globalizan los mercados, nace Internet y comienza a desarrollarse el Comercio Electrónico ó E- Commerce.

Esta década es considerada por muchos asesores de negocios como “el cambio de paradigma”. (2)

Marketing Virtual

Definición: Hoy es muy común usar esta expresión al referirnos a las acciones orientadas a ofrecer y/o promocionar bienes y servicios en el Ciberespacio a través de Internet, un medio electrónico de comunicación sofisticado, directo, ágil y económico. No desarrollado con anterioridad en el ámbito de los negocios.-

Antecedentes: Podríamos decir que esta nueva era se inicia a partir de la revolución en las ventas provocada por la irrupción de medios interactivos: CD-ROM, juegos de video, ventas telefónicas dirigidas por una computadora que ofrece productos con voz suave, que guía para elegir hasta la forma de pago.

El auge del dinero electrónico que permite obtener efectivo en cualquier punto del mundo desde un cajero automático con solo introducir una tarjeta personal ingresando una clave de acceso, kioscos interactivos, compras por computadoras etc.

Marketing Interactivo: es la forma de definir el diálogo continuo con el cliente que se desarrolla en espacios no tradicionales de publicidad y permite establecer una relación ágil y de bajo costo, para comprender y satisfacer sus necesidades de la mejor manera posible.

El desafío mayor que presenta la utilización de estos adelantos tecnológicos es

- Lograr que los clientes tomen la iniciativa de averiguar sobre el producto ó servicio que se promociona.
- La natural segmentación de mercado que se produce como consecuencia que las herramientas necesarias para establecer este diálogo interactivo aún no son de accesibilidad masiva.

Como consecuencia de ello, por el momento, la venta on line no es un canal instalado, sino un servicio para un grupo de clientes.

Las empresas buscan darle al cliente un valor agregado mediante la posibilidad de complementar sus compras on line con el canal tradicional, encontrando al navegar por la red precios más bajos que en el local físico, descuentos especiales al imprimir sus cupones, remates de lotes de productos, etc.

Telemarketing (Venta telefónica): Fue la primera expresión de la interactividad en los mercados.

Partiendo de un segmento de mercado definido como meta (empresas, hogares, profesionales, usuarios de determinadas tarjetas de crédito etc.) y el auge de los servicios dio impulso a esta nueva táctica de promoción y ventas basada en la oferta a través de Centros Permanentes de Servicios de atención continuada las 24 horas los 365 días del año.

En la actualidad día a día mejoran las condiciones técnicas de este medio, hoy se puede acceder a una línea telefónica a muy bajo costo.

La Promoción Virtual tiene códigos propios y un vocabulario diferente del tradicional. Posee alta interactividad entre los usuarios. Rompe las barreras geográficas de la comunicación. Desaparece la intermediación en beneficio del consumidor final. Pero de ninguna manera podríamos expresar Marketing Virtual Vs Tradicional , muy por el contrario se complementan potenciando los resultados de la promoción.-

Si bien Internet y sus servicios se desarrollaron solo en 3 años ganando 200 millones de usuarios, mientras la radio tardó 30 años en llegar a 60 millones de usuarios y la TV 15 años, no debemos perder de vista que esta herramienta de la

tecnología es un nuevo producto en sí mismo que necesita de los medios tradicionales para ser efectivo.-

I nternet

“Una herramienta interactiva para competir en un MERCADO UNICO Y GLOBAL”.

"Continente virtual, el séptimo.....", "en el interior de este continente,vacío de habitantes reales, se desarrollará un gigantesco comercio entre los agentes virtuales de una economía de mercado pura y perfecta, sin intermediarios, sin impuestos, sin Estado, sin cargas sociales, sin sindicatos, sin partidos políticos, sin huelgas, sin horarios" Jacques Attali (Consejero de Estado de Francia) (3)

Definición: Es una red global que conecta miles de millones de computadoras interconectadas por cables ó por satélites, con direcciones únicas, compartiendo información y servicios. Su nombre deriva de esa capacidad de interconexión: “internetworking” que es la rama de las telecomunicaciones que se ocupa de la comunicación entre redes. De allí su otra manera de reconocerla como “red de redes”.

La información disponible es de los más variados ámbitos (académicos, científicos, gubernamentales, comerciales; entretenimientos).

Tal información es actualizada en forma permanente por los productores de la misma con cierta periodicidad.

"Es conveniente saber que hay cámaras digitales dispuestas en muchas ciudades del mundo (incluso en Bs. As.) que toman fotografías durante las 24 hs.con un cierto intervalo de tiempo (generalmente 10 minutos) y las colocan en Internet , haciéndolas accesibles a todo aquel que desee verlas visitar por ej.

<http://www.westland.net/beachcam/index.html>) . De forma similar se accede a fotos provenientes de satélites que están actualmente orbitando la tierra." (4)

Es un poderosísimo medio electrónico de comunicación, que surge redefiniendo los negocios en el mundo, generando nuevas oportunidades como alertando sobre nuevos riesgos.

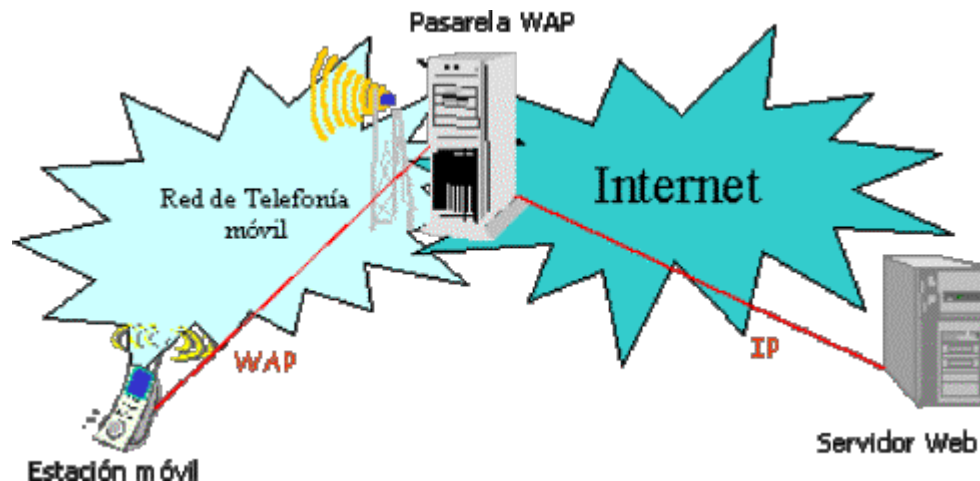
Nació en la década del 70 como un proyecto de la ARPA (Advanced Research Program Agency ó Agencia de Programas de Investigación avanzada) dependiente del Departamento de Defensa de los EEUU, concebida y desarrollada como una red académico-militar .-A fines de la década del 80, con bastante resistencia se permitieron las primeras conexiones comerciales, principalmente para el envío de correo electrónico entre empresas y universidades y/o centros de investigación.-

En nuestro país esta irrupción tuvo su entrada virtual el 26 de abril de 1995 de la mano de Startel que realizó la primera conexión teniendo como requerimientos una PC, una impresora, la conectividad a Internet mediante una línea telefónica y un servidor y por ende el servicio de soporte y entrenamiento.

Hoy, cada vez con más fuerza se siente la irrupción de nuevas tecnologías del tipo WAP (Wireless Application Protocol) cuyo objetivo es extender la experiencia de Internet más allá del terreno de las computadoras personales a nuevos dispositivos móviles basados en comunicaciones inalámbricas como teléfonos móviles, pagers y asistentes personales, cuyo medio de transmisión es el aire.

Como referencia son varias las empresas que lideran el mercado en el avance hacia la conexión de la telefonía inalámbrica con INTERNET, como Motorola y Ericson ofreciendo "Internet sin cables" ó Nokia "Internet en su bolsillo", otras se

preparan para intentarlo como la firma coreana Samsung, y las americanas Palm, Phone .com y Microsoft.



Servicios en INTERNET: En la red se puede disponer de varios servicios.

World Wide Web : El científico Tim Berners - Lee crea en 1990 la Web para cubrir su necesidad de publicar información.- Consiste en un gran conjunto de páginas cada una de un determinado publicador , comparable con la primera página de un libro que encierra un **texto** que posee la información propiamente dicha.- Para mayor información sobre la organización que maneja la Web - consultar : <http://www.w3.org>.

Correo electrónico: (E-mail) cubre la necesidad de intercambiar información, es una carta electrónica que puede tener adosado un archivo de cualquier tipo: TXT, EXE, DOC, ZIP, ARJ etc.

FTP: significa File Transfer Protocol y es un servicio de transferencia de archivos , al que tenemos acceso mediante una dirección por ej. <ftp://ftp.microsoft.com> Una vez que estamos en ese sitio dispondremos de un listado de archivos que podremos tranferir a nuestra PC.-

Chat: (conversación, diálogo, charla u otras opciones) se trata de un diálogo electrónico mediante: textos que se envían y se responden desde nuestra PC ó bien Orales si disponemos en nuestro equipo de una placa de sonido con parlantes y micrófono.- Lo más sofisticado en el rubro chat son las Videoconferencias. Obviamente que para tener además imagen, se hace necesario contar con una videocámara en ambos extremos de la conexión.-

Gopher: son lugares que nos brindan un índice ó listado guía para localizar determinada información .-Estos índices están compuestos sólo por hipervínculos de texto, con lo cual son de rápida transmisión .-

News Groups: Grupos de Discusión .Son lugares en Internet donde alguien deja una carta .-Cada grupo de discusión se caracteriza por tratar sobre un tema en particular y atrae la correspondencia de usuarios afines de todo el mundo.- Cuando accedemos al News Group se obtiene el listado de títulos de las cartas que hay disponibles, luego podrá leerlas y si desea responderlas.-

Web TV (Compra a través del Televisor): Hoy estamos en los umbrales de la TV interactiva el más exitoso de los sistemas de Microsoft, tanto que su nombre es casi sinónimo de esta tecnología.

Se necesitará de un tiempo más en nuestro país, para llegar masivamente a todos los hogares. No es difícil imaginar el futuro cuando la fibra óptica penetre en la sociedad a través de la TV interactiva (televisores computarizados) dándonos la posibilidad de disfrutar de un documental mientras enviamos un mail a la producción , ó adquirir los productos que se ofrecen en atractivos y tentadores flashes publicitarios.-

Las Pymes argentinas y el nuevo desafío

Un reciente informe de Ipsos –ASI, uno de los grupos más grandes de investigación de mercado a nivel mundial, destacó que en la Argentina durante el mes de abril de 2000, 86% de los que entraron a la red lo hicieron para usar el servicio de mail, 82% para buscar información, 79% para navegar y 9% para comprar ó vender algún producto.

En contraposición a esto las pequeñas empresas canadienses compraron y vendieron artículos por Internet por U\$670 millones durante 1999 según el resultado de una encuesta realizada a 1000 pequeñas empresas de Canadá. La encuesta concluye que las empresas canadienses usan Internet como una herramienta de comunicación y de información: 66% utiliza el correo electrónico diariamente, 50% navega para buscar información y 41% tiene página Web propia.

No obstante los números de las estadísticas, se percibe cada día más, que nadie quiere perder el tren de los adelantos, de las innovaciones y en ese proceso de inflar globos en el aire siempre se alienta la esperanza que uno de ellos pueda esconder 1 millón de dólares, lo que hace suponer que serán cada vez más las PyMEs que intenten llevar sus negocios al ciber-espacio, comprendiendo que este medio de acuerdo con las proyecciones será algo realmente indispensable para lograr competitividad.

En Europa- España, más del 89% de las grandes superficies utiliza el comercio electrónico en su actividad profesional, mientras que en el caso del comercio minorista este porcentaje se rebaja al 4%, según el Instituto Nacional de Estadística

(INE), cuyos datos reflejan que de las empresas que usan la red , el 34,61% ya lo hace para efectuar ventas.

Otro 39,91% utiliza el comercio electrónico para realizar compras, el 31,25% para hacer publicidad y el 26,43% para atender al cliente. Además, el 82,64% de las PyMEs que lo utilizan se dedica al comercio especializado, mientras que el 17,36% son empresas de comercio al por menor no especializado.

El perfil de la empresa que usa el comercio electrónico es una sociedad principalmente ubicada en las comunidades de Ciudades Capitales y dedicada al comercio especializado de productos, con una plantilla de ocupados superior a las veinte personas.

Por otra parte, las ventas del pequeño comercio (MPyMEs) contabilizadas a través del índice de comercio al por menor, crecieron en marzo un 7,97% respecto al mismo mes del año anterior. Las efectuadas en los servicios no especializados fueron las que más subieron, concretamente un 8,94% frente al comercio especializado que creció un 7,66%.-

Pese al estado embrionario del e-commerce en nuestro país , las autoridades nacionales ya expresaron su vocación de favorecer a las Pymes argentinas para que accedan a los requerimientos tecnológicos para enfrentar este nuevo desafío.-

Tan es así que en el presente año un informe del Diario Ambito Financiero anunciaba la reunión en Miami de autoridades argentinas con responsables de una doble decena de compañías IT para tratar la iniciativa de dotar de un millón de PC y conectividad a Internet a las Pymes..-

La oferta consistiría en proveer la PC, impresora, la conectividad a Internet, servicio de soporte y entrenamiento. Además el aviso anunciaba - Banco de la Nación

Argentina abrirá una línea de 1.000 millones de pesos, para dotar de estos requerimientos a las empresas más pequeñas.-

En la Argentina durante décadas la venta a distancia no funcionó, en parte, porque la inflación hacía imposible producir un catálogo y, también, porque la gente sabía que el correo y su red eran un obstáculo.

"Hoy quien hace las cosas mejor y más rápido se posiciona bien en el mercado y, tiene una gran posibilidad de capturar una porción mayor" (Gerardo Garbulski, Manager de The Boston Consulting Group).

Es por ello que directa o indirectamente, el sector logístico que era otra de las trabas para el desarrollo del e-commerce podrá ver un repunte en su actividad gracias al comercio electrónico. A nivel Nacional se lanzó la empresa "NetEnvios", un web site dedicado exclusivamente a la logística. (5)

La Promoción Comercial a Traves de INTERNET

“Las ideas no se roban”. El que promociona la idea de otro lo único que hace es ayudarlo.

¿ Que haría usted si existiera una gran avenida por donde transitan más de 400.000 potenciales clientes locales ?.

Y si además también circulan más de 200 millones de clientes de otros países?.

No trataría de ubicar su negocio en esta gran avenida?. O no cree Ud. que sería una buena oportunidad para mostrar sus productos u ofrecer sus servicios?.

Esa es la cantidad de usuarios que posee actualmente la Red de Redes “INTERNET” y creciendo a un ritmo insostenido tal es así que ningún medio de comunicación tuvo un crecimiento exponencial tan explosivo como este: ni el teléfono, ni la radio, ni la televisión. Ninguno de los medios clásicos llegó tan rápidamente a esa cifra descomunal de usuarios.

Será por eso que para este año las compañías virtuales han anunciado inversiones en el país por más de U\$s 700 millones.

Acompañando este proceso de expansión en las inversiones virtuales, de acuerdo con Carlos Tomassino, presidente de la Cámara Argentina de Comercio Electrónico, existen ya en la Argentina unos 500 sitios comerciales y para este año se estima que las transacciones de e-commerce se triplicarán respecto a 1999: alcanzarán los U\$s 150 millones.

Además, estiman que para el 2003 el comercio electrónico local habrá crecido 8 veces y se estarían comercializando U\$s 1.255 millones, contando con que no hace falta que se ejecute completamente la transacción comercial desde la Red, sino que el sitio

puede ser el disparador para que la venta se concrete desde un medio tradicional. Por lo tanto es posible “vender” desde Internet aunque no tengamos que pedir el nro. de tarjeta de crédito desde el sitio (aún un poco desconfiado por parte de los usuarios por no ser muy seguro).

Tanto las formas tradicionales de difusión como las que se realizan a través de la web tienen un objetivo común:

ATRAER posibles **CLIENTES o CONSUMIDORES o VISITANTES**, al **NEGOCIO, LOCAL o SITIO** como se le ha dado en llamar a estos nuevos escenarios.

El desafío consiste en el equilibrio que se puede lograr entre la cantidad de visitantes o gente que quiere conectarse y la cantidad de información que se le puede brindar.

Lo cierto es que los requerimientos mínimos para que las empresas compitan en la red son:

1. Entablar una conexión a Internet a través de un servidor que registra un domicilio electrónico.
2. Abrir una página en la Red internacional Web de Internet que permita a los clientes seleccionar información acerca del producto, servicio o de la empresa misma.
3. Diseñar procedimientos “Software” para pasar de la interactividad de la información a la interactividad de la transacción.

Un ejemplo más claro aún del alcance e importancia que tiene el ofrecer productos por la Red es que cuatro empresas informáticas Estadounidenses decidieron competir por ser las primeras en transmitir olores por la red. Aseguran que en breve, se podrá

comprar un perfume en la red sabiendo exactamente a qué huele o se podrá abrir una virtual caja de bombones y experimentar el olor a un buen chocolate.

También se puede citar que una empresa de telefonía móvil como lo es MOVICOM anunció que muy pronto se podrá realizar e-commerce desde nuestro celular agregando esta opción a las que ya podemos realizar como lo es la de navegar por Internet, chatear (hablar por Internet), enviar y recibir correo electrónico.

El correo electrónico, o e-mail es el servicio de Internet más usado y, sin lugar a dudas, uno de los más potentes sino el más.

Administrando actualmente el correo electrónico podemos potenciar al máximo nuestro sitio.

Difícilmente exista un medio de captura de información más práctico y efectivo que el sitio en Internet.

Con la captura de datos desde la página se puede realizar una interesante interacción con los clientes, sobre todo si los volcamos a nuestra base de datos para su posterior tratamiento.

Teniendo toda esta información clasificada, podremos preparar ofertas o promociones segmentadas efectivamente según el tipo de cliente.

Ventajas que ofrece la Web:

- Llegar a los mercados de otros países.
- Promocionar la empresa ó el producto a bajo costo.
- Reducir intermediarios.
- Personalizar los productos.
- Es un medio masivo y económico.

Hay algo que es muy importante y que podemos lograr con Internet como con ninguna otra herramienta de marketing. Muchas empresas grandes pagan por conocer a sus clientes. Pagan por estudios de mercados, por conocer los gustos, costumbres y los hábitos de sus potenciales consumidores. Toda esa información se la puede obtener en Internet en forma gratuita, ya que serán los potenciales clientes quienes estarán dejando sus datos en nuestra base. Esto es algo muy importante. Es el propio cliente quien nos da su información, quien nos da sus características y quien nos dice sobre qué tema o producto quiere recibir información. Antes había que salir a buscar clientes con costosas campañas, realizar prolongadas sesiones de telemarketing y de promoción para atraerlos. En Internet, si hacemos las cosas bien, ellos vienen solos.

Por supuesto que todos los demás métodos siguen siendo válidos y nos servirán para potenciarnos, pero es claro cómo a través de Internet se puede conseguir algo que de otra manera sería muy costoso, en forma gratuita. Este es, sin lugar a dudas, uno de los aspectos más importantes, sino el más del marketing a través de la Web. En la manera en que logremos capturar esa información y en cómo nos manejemos para administrarla estará el éxito de nuestra página como motor de marketing directo de la empresa.

Por todas estas razones podríamos asegurar que el comercio por Internet es el medio con más futuro para comercializar nuestros productos o servicios y por lo tanto se torna necesario poner nuestro sitio WEB en la Red y no desperdiciar un canal muy económico y sumamente potente.

Este paso no es solo crear una página y dejarla para que todos los cibernautas pasen por nuestro sitio y se interesen en lo que ofrecemos, sino seguir ciertas pautas para que nuestra página ó Home Page sea atractivo, original e interesante.

La prioridad de las empresas punto com es:

- Imponer imagen y fidelizar clientes.
- Perimetrar una porción del ciberespacio.
- Generar confianza transmitiendo una imagen de seguridad y solidez.

La estrategia más ambiciosa es combinar la presencia en la economía real y la virtual, por ejemplo en el ciberagro existe una dirección “futuroyopciones .com” pretende que el recorrido de las páginas sea sencillo y ofrece un valor agregado de índole didáctico despertando en el visitante un sentido de pertenencia.

Internet surge como un nuevo producto en sí mismo que necesita de las formas tradicionales de promoción para atraer visitantes ávidos de la información que por ese medio se intenta ofrecer.

Todo lo bueno de Internet se perderá si la información deambula por la red sin posibilidades de encontrar un navegante efectivo.

No debemos perder de vista que en la red no existe la compra compulsiva, el internauta ó comprador sabe que quiere.

Un buen comienzo en el ciberespacio implica algunas premisas básicas, para posicionarnos.

1- Diseño del sitio : se dice que para que el sitio sea exitoso debe cumplir con las cuatro "a" . ágil, ameno, atractivo, actualizado .- De igual manera que en Marketing existen las cuatro "p" .

El sitio debe tener una actitud clara, para ello se debe preguntar cuál es el objetivo.

- 1.1. Presencia institucional?
- 1.2. Información al cliente?
- 1.3. Venta directa?
- 1.4. Centro de consulta?

2- Contenido: Internet es una herramienta interactiva que permite un diálogo continuo con el cliente independientemente de donde ellos estén. Por lo tanto lo ideal es despertar la curiosidad de los visitantes con información precisa y de interés. Que esta sea algo diferente de lo que se puede leer en un fax o catálogo.

3- Nombre del dominio: es conveniente que el dominio tenga el mismo nombre de la empresa o el producto que se espera comercializar. Debe ser fácil de pronunciar, leer y escribir. Muchas veces la difusión del sitio se realiza por diferentes medios gráficos, orales, televisivos, audiovisuales con lo cual un nombre difícil de recordar jugará en contra.

4- Imágen de la empresa consistente con el sitio: es muy importante respetar las características que identifican la empresa, gráficos, símbolos, colores, tipo de servicios o productos que ofrece, segmento del mercado que apunta; su estilo comunicativo. En el proceso de diseño sería conveniente la participación de todos.

5- Credibilidad: para ganar la confianza de quienes visitan el sitio es muy importante previamente gozar de cierto prestigio en el mundo real .-Resulta más confiable por ej. adquirir en la red un producto que de igual manera se ofrece físicamente en grandes shopping y tiendas .- Para subsanar esto es importante incluir la

mayor cantidad de datos posibles que lo presentan como una empresa real (dirección, teléfono, fax, dirección de mail)

6- Fácil de leer y navegar: Están los diseños muy cargados; resultan incómodos y lentos: Ejemplos de sitios exitosos WWW.YAHOO.COM

Si observa se verá que cuando se llama se carga rápida, clara y sencillamente.

7- Diseño consistente: por ejemplo incluir siempre dentro de cada página los links internos dentro del mismo lugar.

8- Ver el sitio con los diferentes navegadores.- Los más conocidos son el Explorer de Microsoft y el Netscape Communicator de Netscape, de ambos navegadores coexisten en el mercado diferentes versiones (3, 4, 5, etc) por lo tanto debemos probar nuestro sitio en todas esas versiones para asegurarnos que todos los usuarios puedan acceder .-

9- Recomendar al visitante en nuestra home page ó página con cual navegador se visualiza mejor nuestro sitio.-

10-El Hosting : o negocio del alojamiento del sitio. Es una alternativa más para tener presencia en la red. Una alternativa simplificada ya que a través de un servidor se puede contratar un hosting o alquiler de un sitio a muy bajo costo.- Se trata de un servicio más que ofrecen los Service Provider ó proveedores de servicios Internet y cuyo costo oscila en los EEUU. Entre \$20 y \$100.

11-Para contratar un Hosting ,ó dicho de otra manera para alquilar un espacio en un sitio para promocionar el producto o servicio se debe tener en cuenta.

- Cantidad en MB que dispondremos.
- Cuenta de correo electrónico
- La posibilidad de contar con sitios seguros.

- Velocidad de transmisión (algo que solo se comprueba en uso).
- Hosting gratuito en WWW.FREESERVERS.COM que aloja dominios del tipo WWW.SUEMPRESA.COM . A cambio de banners publicitarios.

12- Analizar la competencia y los referentes. Esto es la aplicación ON-LINE del viejo recurso del comerciante que chequea sus precios con los de la competencia.

Ej. Nadie que desee vender libros o cualquier producto puede dejar de estudiar Amazon (WWW.AMAZON.COM) .

Quien se dedica a publicar un diario observará seguramente WWW.LANACION.COM premiado recientemente como el mejor diario fuera de los EE.UU. compartiendo la terna con Financial Times de Londres y Jerusalén Post de Israel)

Medios de promoción del sitio

Medios on Line

Banners: son la publicidad dentro de Internet. A través de programas de intercambio se logra promover las páginas en diversos sitios. Un banners es simplemente un gráfico o imágenes usadas para anunciar el sitio.

Su costo puede ser 0(cero),fijo ó en proporción a la cantidad de exposiciones que realice.

Links: económicos y fácilmente localizables a través de programas de intercambio al igual que los banners requieren tiempo de análisis y en base a ese análisis tiempo de optimización.

Correo electrónico: es el sistema más económico de difusión y el método de marketing directo más usado. El mensaje esta segmentado y dirigido a un grupo generalmente no muy grande de personas.

Web rings: son un conjunto de sitios que se reúnen alrededor de un tema en común e interactúan para beneficio de todos.

News Groups: con miles de temas de interés.

Con una gran presencia internacional

Son una poderosísima herramienta de promoción

Son asimilables a las listas de correo ó foros de discusión .Aquí en lugar de recibir los mensajes en su casilla de correo ,deberá solicitar las noticias ó news que le interesan a su servidor ó proveedor.-

Medios off line

Televisión: el método más conocido y masivo de difusión.

Es el más eficaz en grabar un mensaje en la mente del consumidor.

Radio: es un medio mucho más económico en costo de pauta y producción con menos ventajas que la TV.

Publicidad en revistas: tratando de publicar cualidades del sitio que despierta el interés por visitarlo.

Boca a boca: (relaciones públicas) el medio más económico de hecho es gratis.

Obtener un sitio ya se vio que implica crearlo, desarrollarlo, difundirlo, subirlo a los buscadores y lanzarlo.

Cumplidos estos pasos, por si solo no van a cambiar de un día para otro la organización y el esquema de trabajo de la empresa, el hecho de poseer un sitio no implica dejar de lado los métodos tradicionales de difusión . (6)

Alianzas Estratégicas en la Red

El futuro del e-commerce en las pymes?

La definición simple y sencilla de e-commerce es la posibilidad de comprar -vender on-line ó en línea a traves de medios electrónicos . Estas nuevas relaciones comerciales en la red son posibilitadas por la tecnología propia de INTERNET.

Las relaciones a través de la WEB plantean un fuerte desafío a las empresas que lentamente abandonarán el viejo modelo de empresas cerradas para adoptar el diseño de corporaciones interconectadas a Internet.

Todas estas nuevas herramientas permitirán que en un mundo globalizado se desarrollen las actuales y nuevas propuestas de cooperación trnasnacional como un sistema para incrementar los resultados de las empresas.

La Cooperación Transnacional: es una figura que surge como cualquier acuerdo entre dos o más empresas u organizaciones de diferentes países que desean alcanzar un objetivo previamente definido.

Estos acuerdos de cooperación pretenden desarrollarse por cuestiones de Orden Interno tales como:

- Suplir la incertidumbre de futuro.
- Reducir costos.
- Desarrollar economías de escala (como comprar en conjunto, compartir canales de distribución).
- Compartir liquidez y mejorar el potencial financiero (aprovechando las ventajas comparativas del costo del dinero en diferentes plazas.
- Cuestiones de competitividad (si se amplía la capacidad de negocio se reducen los costos).

- Cubrirse de la falta de demanda del mercado interno.
- Racionalizar y crear nuevas empresas de empresas maduras (las empresas son seres vivos, nacen, se desarrollan, maduran y mueren). La propuesta de la cooperación transnacional es alargar su período de vida favoreciendo alianzas para buscar nuevos canales. Las alianzas más difundidas son los joint ventures.

La Cooperación Transnacional es una planificación estratégica:

Planificación que debe contemplar las áreas de Producción: RRHH, Marketing, Finanzas.

Se habla de exportar y exportar no es más que vender. Hoy se discute un nuevo sistema de gestión de la empresa donde se puede comprar acá, vender allá, financiar en otro lado etc.

Cada vez más se habla de descentralizar para lograr buenos objetivos comunes los que solo se lograrán si se entiende el verbo compartir.

Tipos de Acuerdo de Cooperación ó Colaboración Transnacional

- Servicios de Post venta.
- Fabricación común.
- Espín off : implica que una empresa opte por sacar una parte de ella afuera escindiéndose de la principal, formando esa otra con los empleados que se transformarán en propietarios con mayores ganancias.
- Acuerdos de reestructuración: cuando una empresa está mal, está enferma se la diagnostica. Esto se puede llevar a cabo con otra empresa que explota el mismo

rubro, no se trata de un servicio de consulting sino de una consejería empresarial que en definitiva es quien conoce mejor el negocio.

Dentro de los Acuerdos Comerciales se puede mencionar:

- Agencia: Acuerdo de comercialización por el cual se vende un producto mediante la firma de un contrato determinado. Esto implica que el agente solo vende y no asume el riesgo de la comercialización.
- Distribución: Implica que se hace cargo de la mercancía y la coloca en el consumidor final. Es más complicado porque aquí se asumen los riesgos.
- Franquicia: Uno de los más conocidos en la Argentina. Se trata de ceder a otro lo que se inventó, se tiene el producto, lo que se cede al otro es el know-how a cambio de cobrar una cantidad fija al comienzo y un % mensual. Hoy casi todo es franquiciable.
- Servicios de Marketing : Cooperar con banco de datos - Estudios de Mercado Publicidad . Estos Acuerdos en cualquier línea son buenos.
- Estudio de Mercado: es un absurdo que una empresa para ofrecer servicios lo haga sin un previo estudio de mercado. En los acuerdos de cooperación no se trata de contratar los servicios de una consultora sino de relacionar una empresa con otra del mismo rubro que conocedora de todos los problemas intercambian sus conocimientos, cómo vende, a quién, cuándo, con qué canales, a qué margen, con qué niveles de precio, con qué costos laborales, financieros etc.
 - Promoción de Productos: Incrementar las ventas en un momento puntual de la empresa para sacar un excedente de producto, y mejorar la liquidez. Se une a otra empresa del mismo rubro y se comparte publicidad, costos etc..

- Comercialización Bilateral: Se desarrolla entre empresas de distintos puntos geográficos por ej. (turrón de Italia ó Suiza donde el consumo es fluído con Argentina que solo se consume en Navidad. Se vende el producto en una zona, la otra parte se comercializa en su zona de influencia.
- Consorcio de Exportaciones: varias empresas se juntan alrededor de un solo catálogo. Una sola cadena de ofrecimiento del producto en el exterior. El resultado busca colocar el producto a un costo más bajo.
- Antena Colectiva: Se contrata una persona que se traslada a varios países y se tiene la información y los contactos de primera fuente.
- Publicidad Colectiva: es muy importante sobre todo cuando se realiza en distintos países para que la misma sea bien entendida, respetando las formas de expresión y las costumbres de los distintos lugares.

Condiciones para un Buen Entendimiento

Nada de esto podría realizarse sin tener en cuenta que deben inexorablemente cumplirse las siguientes premisas:

1. Integrar la cooperación dentro de la Estrategia de la empresa.

No perder de vista que esto es un soporte a la estrategia de la empresa pues no debo alejarme nunca de lo mío.

2. Preparar correctamente todas las fases. Es un proceso lento que no se hace de la noche a la mañana.

3. Respetar estrictamente el tiempo, el calendario. Cumplir los plazos y todas las obligaciones.

4. Tener presente que funcionan mejor las cooperaciones complementarias. Las de competencia son más difíciles.

5. Buscar el equilibrio entre los socios. Entre dos pequeñas ó medianas. Entre una grande y una pequeña el riesgo es grande.

6. Ser solidario.

7. Los socios deben estar convencidos de la validez del acuerdo.

8. Cultivar el buen entendimiento, los socios deben aceptar que las culturas son distintas. Para contrarrestar esto hay que dejar en claro las acciones que se reservan a cada uno y que es lo que espera cada uno del otro.

9. Asegurar una buena comunicación interna, dentro de la misma empresa y entre sus miembros.

10. Acudir a un especialista competente que los dirija y haga las veces de agencia matrimonial. Ese experto es quien promoverá la búsqueda.

CIBERVOCABULARIO

Internet: red global que conecta miles de millones de computadoras con direcciones únicas para que intercambien datos. Se cree que ya hay en el mundo 306 millones de usuarios.

World Wide Web: sistema de servidores de Internet que integra textos y recursos gráficos y multimedia, vinculados por links. Para visualizarlos se requiere un software específico, los programas de navegación ó browsers.

La WWW no es Internet, sino una porción de ella.

Home ó homepage: Es la página por la que se accede a un sitio.

Sitio: espacio en la **Web** con diversidad de contenidos y que puede tener varias páginas además de su **homepage**. ó entrada.

Página Web: documento publicado en la **Web**.

Portal: viene de porta, zaguán ó primera pieza de la casa, en la cual está la puerta de acceso principal. En tiempos de Internet, los portales virtuales significan exactamente esos accesos a ese gran universo que espera en la expandida telaraña de redes del ciberespacio. Es el paraguas bajo el que se encuentra gran cantidad de sitios, foros, canales de chat, secciones de e-commerce, motores de búsqueda y otros. Ej. Yahoo, Altavista, Terra.

Portal v.sitio: Los espacios en la WWW se llamaban originalmente sitios a secas. Sin embargo, la reciente explosión punto.com los obligó a rebautizarse y ahora sabemos que no todos los sitios son portales. Solo lo son los que ofrecen una variedad amplia de contenidos y servicios como e-mails, foros de debate, listas de correo, chateo, buscadores, software de mensajería instantánea, información actualizada sobre una

multiplicidad de temas (agrupadas en canales ó rubros) e-commerce, hosting de páginas personales, etc..

Otra gran diferencia es que son puerta de acceso no de permanencia, de los usuarios hacia otros sitios. Sin embargo, hoy los portales compiten por el favor de los navegantes, para convertirse en su página de inicio y obligado ingreso en la red.

Tipos de Portales de carácter general se llaman horizontales y verticales, aquellos que prestan servicios temáticos(medicina, industria, transporte etc.

Hipertexto: información específica de una página a la que se accede mediante un link.

Haciendo un clic sobre un lugar destacado en la pantalla, aparece toda la información por encima de la página principal a la que uno había entrado.

Link: referencia a otros documentos presentes en el sitio al que uno entró.

Download: transferencia de datos de archivos, información ó programas de Internet, de un equipo central al del usuario.

Bookmarks ó favoritos: direcciones de uso frecuente que el usuario almacena en un archivo para acceder a ellas fácilmente.

Browser: programa para acceder a Internet. Los más populares son Explorer y Netscape.

Chat: comunicación escrita y en tiempo real entre dos usuarios a través de una computadora.

BBS: Bulletin Board System: centro de mensajes electrónicos que permite conectarse por teléfono para leer ó enviar mails.

Ciberespacio: es ese lugar intangible por el que circula l información de la Web.

E-commerce: un sistema de compra y venta de bienes y servicios a través de Internet.

E-mail: abreviatura de correo electrónico, el servicio más usado de la red, que transmite mensajes instantáneos (textos ó imágenes a cualquier lugar del planeta.

HTTP: el protocolo utilizado en la World Wide Web para todo intercambio de información.

Html: son las siglas del hipertexto Markup Language, ó lenguaje de marcas hipertexto. Es el código de diseño de las páginas.

ISP: proveedor de Internet al usuario común.

Módem: dispositivo que permite a una PC transmitir datos por vía telefónica y navegar en Internet.

On-line / Off line: conectado a Internet ó desconectado es como decir en línea ó fuera de línea. También se designa así al mundo virtual y al real respectivamente.

Fuente: La Nación 20.05.2000.

CONCLUSION

" Un hombre debe pasar por diversas etapas antes de poder cumplir su destino"

Enfrentar dos conceptos de Marketing uno tradicional y otro moderno es solo una concepción cultural en una sociedad que se resiste a los grandes cambios.

En el mundo real ambos conceptos conviven y se complementan.

El Marketing Virtual ó interactivo, la promoción comercial a través de Internet, hoy es un producto en sí mismo que necesita de los medios tradicionales para tener presencia y abarcar una mayor porción del mercado .-

Recordar a las Pequeñas y Medianas empresas en un tema puntual como este resulta una advertencia. Internet, llamada el séptimo continente crece día a día, tanto como nuestra necesidad de decisiones certeras para permitir a nuestros clientes desarrollar espacios que muy posiblemente luego debamos mutar con absoluta rapidez para no perecer, por las mismas exigencias de un mercado cambiante y global.

No aceptar el permanente desafío de la tecnología moderna implica desaprovechar oportunidades de negocios.-

No contar con una minuciosa planificación estratégica no solo puede jugar en contra del éxito de un proyecto sino que puede llevarnos al fracaso.-

No asimilar las nuevas tecnologías al servicio de la comunicación como el instrumento favorecedor de la asociatividad, puede resultar la peor omisión sino entendemos la "Nueva Economía", hoy al servicio de la promoción casi con exclusividad, pero mañana destinada a generar nuevos canales de distribución global.

Notas bibliográficas

- (1) BRAIDOT, N. P.; "MARKETING TOTAL", V ed. , cap. II , página 31
- (2) FRASER-ROBINSON, J ; "EL MARKETING DE CALIDAD TOTAL"
- (3) STRIZINEC, G.; "INTERNET EN UN SOLO LIBRO", Ed. GYR (nov. 1999);
página 1.
- (4) STRIZINEC, G.; "INTERNET EN UN SOLO LIBRO", Ed. GYR (nov. 1999);
página 4.
- (5) On Line, Diario Ambito Financiero, Bs As 31 de mayo de 2000, página 3.
- (6) FAJARDO, J.; "COMO PROMOCIONAR UN SITIO WEB PARA PyMES".
Compumagazine N° 4.

Bibliografía

- ✓ BRAIDOT, N. P.; "MARKETING TOTAL", V ed.
- ✓ FRASER-ROBINSON, J ; "EL MARKETING DE CALIDAD TOTAL"
- ✓ STRIZINEC, G.; "INTERNET EN UN SOLO LIBRO", Ed. GYR (nov. 1999);
- ✓ FAJARDO, J.; "COMO PROMOCIONAR UN SITIO WEB PARA PyMES".
Compumagazine N° 4.
- ✓ On Line, Diario Ambito Financiero, Bs. As 31 de mayo de 2000

TITULO:

LA REGION NOA: DESAFIO DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO

AREA VII:

ECONOMIA Y COMERCIO INTERNACIONAL

TEMA:

**7.2. ECONOMIAS REGIONALES-SITUACION ACTUAL Y
PERSPECTIVAS ANTE EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN.
PERFIL REGIONAL DE LAS PyMES.**

CONGRESO:

**13° CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN
CIENCIAS ECONOMICAS**

LUGAR Y FECHA DE REALIZACIÓN:

**SAN CARLOS DE BARILOCHE (RIO NEGRO) 25, 26,27 Y 28
DE OCTUBRE DE 2000**

AUTOR:

Dr. J. VALERIANO COLQUE
Urquiza N° 369 – Tel/Fx (0387) 422-3619 – SALTA – CP 4400

TITULO:

LA REGION NOA: DESAFIO DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO

AREA:

VII. ECONOMIA Y COMERCIO INTERNACIONAL

TEMA:

**7.2. ECONOMIAS REGIONALES-SITUACION ACTUAL Y
PERSPECTIVAS ANTE EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN.
PERFIL REGIONAL DE LAS PyMES_**

CONGRESO:

**13º CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN
CIENCIAS ECONOMICAS_**

LUGAR Y FECHA DE REALIZACIÓN:

**SAN CARLOS DE BARILOCHE (RIO NEGRO), 25, 26, 27 Y 28
DE OCTUBRE DE 2000**

INDICE

1. Introducción
2. Estructura Productiva del NOA
 - 2.1. Organización de la producción
3. Infraestructura física de transporte
 - 3.1. Características Destacables de los Itinerarios Viales
 - 3.2. Características Destacables de los Itinerarios Ferroviarios
 - 3.2.1. Ferrocarriles en Chile
 - 3.2.2. Ferrocarriles en Argentina
 - 3.2.3. Ferrocarriles en Brasil
 - 3.2.4. Corredor Ferroautomotor Antofagasta-Río Grande
 - 3.2.5. Otros Corredores Ferroviarios y Ferro-Automotores
 - 3.2.6. Infraestructura Portuaria e Hidroviaria
 - 3.2.6.1. Sistema Puerto Fluviales
 - 3.2.6.2. Estructura Portuaria Marítima de Chile
 - 3.2.6.3. Estructura Portuaria Marítima de Brasil
 - 3.3. Demandas de Transporte de Cargas
 - 3.4. Fletes
4. Exportaciones del NOA
 - 4.1. Evolución de las exportaciones del NOA
5. Efectos de las crisis internacionales en la Región NOA
6. Conclusiones
7. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

La región del NOA, esta conformada por las provincias de Jujuy, Salta, Santiago del Estero, Tucumán, La Rioja y Catamarca y pertenece a la macro región Internacional que se localiza en el centro oeste de Sudamérica, que incluye además al norte de Chile, Centro y sur de Bolivia, la totalidad de Paraguay, sur de Perú y Estados vecinos de Brasil (Matto Grosso y Matto Grosso do Sul).

Esta subregión se enfrenta con el desafío de profundizar la integración interna, física y economía, que le permita acceder a ritmos de crecimiento compatibles con el objeto de superar su marginación relativa actual, producto de los procesos de desarrollo, que se generaron en los países de Sudamérica, en el marco de los modelos económicos históricos, que centraron sus relaciones internacionales en los países de la Cuenca del Atlántico, generando una franja de riqueza y prosperidad, localizada al oeste del continente y excluyendo al resto.

La estrategia de la Subregión consiste en profundizar la integración física y económica interna, desarrollar corredores horizontales que unan por el norte los dos océanos, y potenciar los puertos del norte de Chile, para acceder con sus exportaciones competitivas a los países de la Cuenca del Pacífico y del mundo, y facilitar la inserción del NOA a la demanda del MERCOSUR como actor activo de la ampliación de los acuerdos y procesos de integración que se encuentran en marcha.

La concentración de este Proyecto potenciará, los recursos económicos y estratégicos de la región, y abrirá horizontes increíbles para todo el continente, fortaleciendo y recreando la red de vinculaciones y comercio dentro del MERCOSUR.

2. ESTRUCTURA PRODUCTIVA DEL NOA

La región NOA es rica en potencialidades económicas. Cuenta con minerales, metalíferos y no metalíferos, gas y petróleo, ganadería y una agricultura muy desarrollada de riego y de secano.

Actualmente la base de la estructura productiva de la región es agrícola – ganadera – agroindustrial.

Las posibilidades agrícolas son múltiples ya que debido a las características del relieve, las condiciones agroecológicas permiten desarrollar todo tipo de cultivo, puesto que la altitud varía de oeste a este de 5.000 a 300 mts. sobre el nivel del mar, intercalándose valles fértiles entre cadenas montañosas que se diluyen en planicie hacia al este.

La limitación al desarrollo de todos los sectores productores de bienes la impone la distancia a los mercados y a los altos costos de transporte y comercialización que esto implica. La región NOA responde a la clasificación de mediterránea, aislada de los puertos de embarque por la Cordillera de los Andes al oeste y las distancias medias de 1.600. Km. de los Puertos del Atlántico hacia el este.

Esta restricción ha limitado el desarrollo a productos que no compiten con los de otras áreas productoras del país mejor localizadas y / o de alto valor, para soportar el peso de los elevados fletes.

La factibilidad de un producto la da en este caso una estrategia geocomercial eficiente y distinta de la estrategia comercial de las zonas mas desarrolladas de nuestro país.

Dentro de esta realidad, en la región NOA se han desarrollado cultivos bajo riego como tabaco, hortícola de invierno, frutas tropicales, frutas de caroso, vid para vinificar, especies y algodón y de secano como poroto y soja, principalmente. Las agro-industrias que se establecieron en la región lo hicieron primordialmente por las ventajas de localización que representan la proximidad a las materias primas. La ganadería es otra

opción para el uso del suelo, con destino a la producción de carne y leche, que en los últimos años ha dado un vuelco favorable, al organizarse en exportaciones modernas, con selección de razas y buen manejo de rodeos.

Existen manifestaciones mineras, metalíferas y no metalíferas, con un pobre desarrollo histórico hasta la fecha, si se tiene en cuenta las reservas, y que actualmente se perfila como una de las actividades que más fuertes crecerán en el futuro.

A partir de la aprobación de la Ley de Inversiones Mineras y otras normas jurídicas que modificaron el marco en que se desenvolvía el sector, se ha producido en la región una fuerte activación del mismo. Los resultados se podrán apreciar a partir de 1997, año en que comenzó a operar Bajo de la Alumbrera y Solar del Hombre Muerto. Se estima que el valor de la producción alcanzará cifras extraordinarias, produciéndose además importantes cambios en la estructura productiva y en la participación regional. El peso de los minerales pasó del 8% en 1995 al 39% en 1997. y aumentó fuertemente el peso del NOA en la producción nacional, que pasó de una participación del 14% en 1995 al 45% en 1997.

Otro sector importantísimo, explotado escasamente, es el turismo, que por si solo podría impulsar el desarrollo sostenido de la Región.

Ante este inventario de riquezas, sorprende el escaso dinamismo de la economía, que no crece lo suficiente como para mantener el bienestar alcanzado, ni para generar los suficientes empleos que aseguran trabajo a gran parte de la población.

Es una región que desde el punto de vista económico, puede ser definida como de mayor apertura relativa con respecto al resto del país. Esto último debido por la relación valor de comercio exterior (exportaciones más importaciones) / Producto Bruto Geográfico.

Su canasta de exportaciones es diversificada como así también el destino de las mismas.

Es también una región que responde a la categoría de menos desarrollada en relación al resto del país, según los diversos indicadores socioeconómicos utilizados a este fin y

excluida de los modelos de desarrollo nacional vigentes en distintos momentos históricos.

Los cambios operados en los últimos años en el escenario mundial, y en nuestro país son tan profundos que obligó a replantear la estrategia de inserción al nuevo modelo nacional que responde a parámetros completamente opuestos al que lo precedió, con miras a internacionalizar la economía en el mundo, que responde a pautas de interrelación en continua mutación, y que representó un quiebre total en la presente década, con respecto a las que se formaron y evolucionaron a partir de la Segunda Guerra Mundial.

2.1. Organización de la Producción

En caso de la producción de caña, los productores de Tucumán son independientes y minifundistas que venden a los ingenios.

En Salta la producción está integrada al procesamiento. Los ingenios poseen grandes extensiones de cultivos, con explotación intensiva de la tierra y alta productividad de trabajo.

Esta característica se repite en la provincia de Jujuy, pero allí el 39 % de la producción es aportada por cañeros independientemente, con la diferencia, respecto a Tucumán que estos son productores medianos o grandes.

La caña de azúcar ocupa el 39 % de la superficie cultivada en Jujuy, el 46.36 % en Tucumán y el 7 % en Salta.

El NOA produce el 92,36 % del total nacional de caña de azúcar del País.

El azúcar se destina principalmente al mercado interno, variando las exportaciones según condiciones de mercado internacional. En este caso, los países de destino Estados Unidos y Chile.

La producción de tabaco se desarrolla en cuatro de las provincias que integran el NOA.

Salta y Jujuy se especializan en tabaco Virginia (claro) y aportan conjuntamente el 95 % de la producción nacional de este tipo.

En estas provincias el cultivo del tabaco se inició en la década del '50.

Catamarca y Tucumán se desarrollaron tardíamente especializándose en tabaco Burley.

Por diversos motivos, esta producción ha entrado en crisis, lo que ha obligado a implementar programas para aumentar los remedios y reconvertir productivamente las áreas marginales introduciendo nuevos cultivos.

De todos modos, en 1996 el valor de las exportaciones de tabaco, en la región, ascendió a U\$S 52.965.858, participando Salta con el 45,59 %, Jujuy con el 51,22 % y Tucumán con el 3,19 %.

Otros cultivos importantes bajo riego son los cítricos, que se cultivan en Salta, Jujuy y Tucumán, produciendo conjuntamente alrededor de 44.000.000 de cajones que se destinan como fruta fresca al mercado interno e internacional o a la industria de jugos o aceites esenciales.

En Tucumán se destaca la producción de limones, mientras en Salta pomelos y naranjas y en Jujuy naranjas y limones.

La fruta es de excelente calidad y sanidad y accede sin problemas a los mercados de la Comunidad Europea.

En las provincias de Salta y Jujuy se cultivan productos hortícolas en invierno, abasteciendo al mercado interno, en épocas en que en otras zonas del país no hay producción. Es así que los altos precios obtenidos en los grandes centros urbanos del país permiten sortear las distancias, y soportar los altos fletes.

Otros cultivos que se destacan son: algodón que se hace bajo riego y a secano, poroto y soja.

El algodón es un cultivo que se desarrolla en Santiago del Estero, Salta, Jujuy, La Rioja y Catamarca. El cultivo tiene grandes posibilidades de expansión, por la disponibilidad

de la tierra, los buenos rendimientos que se logran y precio sostenido en el mercado internacional.

El cultivo de la soja, fue también muy dinámico en los últimos años pasando de 20.000tn. a principios de la década del 80 a más de 800.000 tn. en 1997. La mitad de la producción se destina a industria y el resto a la exportación.

El NOA es la región productora de porotos por excelencia. Entre Salta Jujuy, Tucumán Santiago del Estero y Catamarca aportan el 100 % de la producción nacional. Su destino principal es la exportación. El volumen de la producción oscila entre 130.000 y 250.000 tn.

El principal mercado es Brasil al que se destina entre el 40 y el 50 % de la producción total.

Este mercado demanda poroto blanco, negro y colorado. Los países que siguen en importancia son Italia y España, a los cuales se destina entre el 16 y 20 % de la producción, siendo la variedad demandada Alubia, de calidad apropiada para envasado en lata. Los países compradores de poroto salteño suman más de veinte.

La puesta en marcha del MERCOSUR, amplió el territorio posible para la aplicación de una estrategia de desarrollo regional, en el marco de un nuevo modelo de desarrollo nacional. La reformulación de la misma es ineludible, y pasa por lograr una inserción de la región no marginal en el proceso de desarrollo que se inició en la década de los `90 en el país.

Esta realidad está actualmente respaldada por hechos, que en forma creciente van avalando que la idea que la incorporación de la región al MERCOSUR requiere de una estrategia de vinculación horizontal entre los puertos del Pacífico con el Atlántico, en el centro sur de Sudamérica, que sirva también a los intercambios entre los puntos internos de la red entre sí.

El espacio de integración y desarrollo de la región abarca también Brasil, especialmente la región central y las ciudades y puertos del Pacífico, convirtiéndose, la ciudad de Salta

y el Puerto de Barranqueras en el eje principal que une a toda esta macroregión por ramales ferroviarios, rutas y ríos horizontalmente, con los puertos chilenos del Pacífico y con las ciudades y puertos brasileños del Atlántico.

Este corredor, ha demostrado ser factible, ya que esta operando, y puede servir de red de salida y entrada alternadas para muchas zonas mediterráneas, que pueden llegar a ser abarcadora en cuanto a posibilidades y más rentables, que las habituales en el pasado.

En este nuevo escenario, la Provincia de Salta se transforma en el centro de unión de todas las vías de transporte que surcan esta gran región, y es en este punto donde se debe seguir insistiendo, para lograr inserción no marginal en el nuevo modelo de desarrollo nacional que se esta implementando en el país, y cuya principal estrategia consiste en la internacionalización de su economía.

Producción Agrícola del NOA, por Provincia y Total

En toneladas 1997

Producto	Salta	Jujuy	Tucú mán	Sgo. Del La Estero Rioja	Cata- marca	Total Región	Total País	% Región / País
Banana	117.200					117.200	117.200	100,00
Tabaco Burley			9.152		764	9.916	36.046	27,51
Tabaco Virginia	33.770	39.029				72.799	75.293	96,69
Poroto Alubia	78.000	13.200	1320	1.500	195	94.215	94.215	100,00
Poroto Negro	101.680	14.400	11.050	24.000	8.450	159.580	164.995	96,72
Sorgo				245.100		245.100	2.499.000	9,81
Pomelo	122.200	19.600	20.000			161.800	229.195	70,59
Mandarina	11.736	16.000	10.000			37.736	409.534	9,21
Limón	9.900	27.000	720.000			756.900	877.139	86,89
Naranja	84.125	75.000	60.000			219.125	840.978	26,06
Soja	335.900		201.900	280.500		818.300	10.800.000	7,58
Caña de Azúcar	1.172.000	4.433.539	9.237.244			14.842.783	15.078.000	98,44
Algodón	67.170			231.990		299.160	1.029.866	29,05
Vid para Vinificar	22.280				109.465	131.745	2.426.196	5,43
Cebolla	10.095			92.078		102.173	659.000	15,50
Maíz	278.300			271.400		549.700	15.536.820	3,54
Papa	9.988		95.800			105.788	1.917.750	5,52

FUENTE: SAGPyA

3. INFRAESTRUCTURA FÍSICA DE TRANSPORTE

La región NOA es el centro de confluencia de los cobradores que, combinando líneas férreas, fluviales y carreteras, interconectan al Brasil y al Paraguay con los puertos del Norte de Chile, constituyéndose estos corredores, en la alternativa más ventajosa económicamente, para la vinculación de estos países con los mercados de Asia.

Las grandes posibilidades comerciales que surgen de los tratados de integración y complementación económica firmados en los últimos años entre los países del Cono Sur, han impulsado un ambicioso plan de inversiones en infraestructura, en ejecución actualmente, para poner a puntos estos corredores interoceánicos.

El objeto es superar las distancias y las barreras físicas como la Cordillera de los Andes, para impulsar el comercio exterior de los países de la región con costos más bajos y mayor eficiencia.

3.1. Características Destacables de los Itinerarios Viales

- La menor distancia bioceánica corresponde al recorrido Tocopilla – Porto Alegre.-

Itinerario N° 17-a: TOCOPILLA – SICO – SALTA – CORRIENTES – URUGUAYANA– PORTO ALEGRE, con 2.577 kilómetros.-

- La menor distancia entre los puertos bioceánicos más alejados corresponde a Arica – Santos.-

Itinerario N° 1 – a: ARICA – JAMA – JUJUY – FORMOSA – ASUNCIÓN – FOZ DO IGUAZU – SANTOS, con 3.653 kilómetros.-

- La menor distancia entre los puertos chilenos de Arica, Iquique, Tocopilla, Antofagasta y Mejillones y los puertos brasileños de Santos, Paranagua, y Sao Francisco Do Sul, corresponde siempre a los itinerarios cuyos puntos intermedios son JAMA – JUJUY – FORMOSA – ASUNCIÓN – FOZ DO IGUAZU – CURITIBA.

Este itinerario tiene como inconveniente que las decisiones dependen de un país más (Paraguay); es necesario realizar un trámite aduanero adicional con el consiguiente costo y pérdida de tiempo; en su recorrido por la Ruta Nacional N° 81 en la Provincia de Formosa, hay 271 kilómetros de camino de tierra que se agregan a los existentes en los Pasos de Sico y Jama.-

- La distancia total entre los puertos del punto anterior se incrementa solamente en 47 kilómetros, si el recorrido adoptado es por SICO – SALTA – CORRIENTES – FOZ DO IGUAZU en lugar de JAMA – JUJUY – FORMOSA – ASUNCIÓN – FOZ DO IGUAZU.-

Teniendo en cuenta las dificultades señaladas, mayor distancia de caminos de tierra y cruce adicional de frontera, consideramos que los itinerarios por el Paso de Sico son los más apropiados.-

- La menor distancia entre los puertos chilenos, excepto el de Caldera, y el puerto brasileño de Itajaí, corresponde a los itinerarios cuyos recorridos son: ARICA, IQUIQUE, TOCOPILLA, ANTOFAGASTA o MEJILLONES – SICO – SALTA – CORRIENTES – POSADAS – BERNARDO DE IRIGOYEN – ITAJAI.-

- Otra alternativa a tener en cuenta para unir los puertos considerados en los dos puntos anteriores, es la de reemplazar el recorrido SICO – SALTA por el de JAMA – JUJUY – SALTA.-

En este caso, la distancia total se incrementa en 84 kilómetros pero los caminos de tierra y/o ripio reducen en 167 kilómetros y se agrega una ciudad importante (Jujuy) en su trayecto.-

- La menor distancia utilizando el Paso de San Francisco corresponde al itinerario N° 35-a, con una distancia de 2.729 kilómetros y cuyo recorrido es : CALDERA – SAN FRANCISCO – CATAMARCA – CORRIENTES – URUGUAYANA – PORTO ALEGRE.-

- Si se descartan los itinerarios que utilizan rutas paraguayas, la distancia entre el puerto de CALDERA y los seis puertos brasileños, es menor que la de IQUIQUE y ARICA y prácticamente equivalente a la del puerto de MEJILLONES.-

Las conclusiones detalladas en los puntos anteriores son válidas únicamente para recorridos bioceánicos; para evaluar distancias desde puntos intermedios se estudiaría caso por caso, según el origen y destino elegido, bajo un esquema de tramificación.-

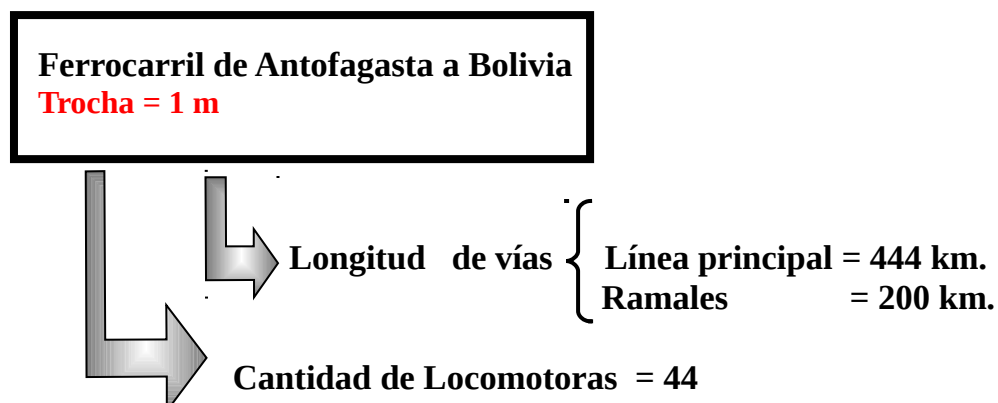
RESUMEN GENERAL

TOTAL DE RUTAS CONSIDERADAS

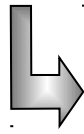
Características	Chile		Argentina		Paraguay		Brasil		TOTAL	
	Km.	%	Km.	%	Km.	%	Km.	%	Km.	%
Pavimento	1995	82,80	5406	81,17	380	100,00	5531	100,00	13272	91,70
Ripio y /o Tierra	406	17,20	796	12,83	0	-	0	-	1202	8,3
Total	2.361,00	100,00	6.202,00	100,00	380,00	100,00	5.531,00	100,00	14.474,00	100,00
% por País	16,31		42,85		2,63		38,21		100,00	

3.2. Características Destacables de los Itinerarios Ferroviarios

3.2.1. Ferrocarriles en Chile

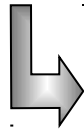


Ferrocarril de Arica a La Paz
Trocha = 1m



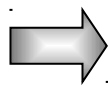
Longitud de vías = 415 km.
Cantidad de Locomotoras = 11

Empresa Ferroviaria Ferronor S.A.
Trocha = 1m



Longitud de vías = 2.300 km.
Cantidad de Locomotoras = 32

Cargas



Transporte un promedio de 6.000.000 ton /año
Poseen una capacidad de transporte de unas 10.000.000 ton/ año

Inversiones previstas del orden de los U\$S 12.000.000 p/ renovación de vías y obras complementarias

3.2.2. Ferrocarriles en Argentina

Longitud de vías Total = 7.351,6 km.

General Belgrano S.A.
Trocha = 1m

Conc. a Provincias del Norte Grande = 3.030,2 km.

669,40 km en Buen Estado = 22 %	Velocidad Media 32,125 km /h
1.820,52 km en Regular Estado = 60 %	
540,28 km en Mal Estado = 18 %	

Conc. a Provincias de Jujuy = 283,6 km

Longitudes de vías Total = 3.500 km.

General Belgrano S.A.
Trocha = 1,435 m

Concesionados = 2.740 km
Corrientes y Misiones = 1.121 km. (V.M. = 50 km /h)
Parque de 50 locomotoras y 2.300 vagone

Inversiones previstas del orden de los U\$S 80.000.000 p / renovación de vías

3.2.3. Ferrocarriles en Brasil

Línea Sul Atlántico

Trocha = 1m

Longitud de vías = 6.785 km.

**Estado de
las vías**

Trayecto Uruguayana – Santos: (2.163 * km)
V. Media = 42 km / h
Trayecto Uruguayana – Paranagua: (2.568 km)
V. Media = 41 km / h
Trayecto Uruguayana – S.F.Do Sul: (1547 km)
V. Media = 40 km / h
Trayecto Uruguayana – Río Grande: (744 km)
V. Media = 48 km / h

* Corresponden 325 km a la Ferroviá Paulista

Inversiones previstas: U\$S 80.000.000 p / renovación de vías y material rodante

3.2.4. Corredor Ferroautomotor Antofagasta – Río Grande

País	Medio	Ciudades	Long. (km)
Chile	FFCC (1,00 m)	Antofagasta – A. Victoria-Socompa	334
Argentina	FFCC (1,00m)	Socompa – Salta – Resistencia	1.421
	Carretera	Resistencia – Corrientes	15
	FFCC (1,44 m)	Corrientes – Paso de los Libres	452
Brasil	FFCC (1,00m)	Uruguayana – Río Grande	734
LONGITUD TOTAL CORREDOR			2.956

Fuente: Corredor Bioceanico por Socompa y Barranqueras (Ingenieros Moisés Costello y Tomás Arroyo) Salta 1994

3.2.5. Otros Corredores Ferroviarios y Ferroautomotores

El corredor Ferroviario Antofagasta (Chile) – Santos Barsil

País	Medio	Ciudades	Long. (km)
Chile	FFCC (1,00 m)	Antofagasta- Agustina Victoria- Socompa	334
Argentina	FFCC (1,00 m)	Socompa-Salta-Güemes-Perico-Pocitos	987
Bolivia	FFCC (1,00 m)	Yacuiba-Santa Cruz de la Sierra- Puerto Suárez	1.190
Brasil	FFCC (1,00 m)	Corumbá- Campo Grande-Bauru-San Pablo-Santos	1.834
LONGITUD TOTAL corredor			4.345

Fuente: Corredor Bioceanico por Socompa y Barranqueras (Ingenieros Moisés Costello y Tomás Arroyo) Salta 1994

El Corredor Ferro-Automotor Antofagasta – Oruro – Santos

País	Medio	Ciudades	Long. (km)
Chile	FFCC (1,00 m)	Antofagasta – Calama- Conchi-Ollague	438
Bolivia	FFCC (1,00m)	Abaroa-Uyuni-Oruro-Cochabamba	751
	Carretera	Cochabamba-Santa Cruz de la Sierra	503
	FFCC (1,00 m)	Santa Cruz de la Sierra-Puerto Suárez	651
Brasil	FFCC (1,00m)	Corumbá-San Pablo- Santos	1.834
LONGITUD TOTAL CORREDOR			4.177

Fuente: Corredor Bioceanico por Socompa y Barranqueras (Ingenieros Moisés Costello y Tomás Arroyo) Salta 1994

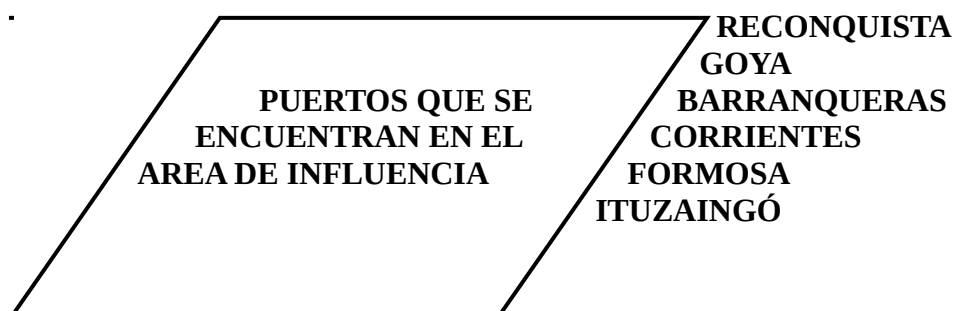
El Corredor Ferro-Automotor Arica Cochabamba-Santos

País	Medio	Ciudades	Long. (km)
Chile	FFCC (1,00 m)	Arica – Visviri	206
Bolivia	FFCC (1,00m)	Charaña- Viacha-Oruro-Cochabamba	681
	Carretera	Cochabamba-Santa Cruz de la Sierra	503
	FFCC (1,00 m)	Santa Cruz de la Sierra – Pto. Suárez	651
Brasil	FFCC (1,00m)	Corumba- San Pablo-Santos	1.834
LONGITUD TOTAL CORREDOR			3.875

Fuente: Corredor Bioceanico por Socompa y Barranqueras (Ingenieros Moisés Costello y Tomás Arroyo) Salta

1994

3.2.6.1 Sistema Puertos Fluviales



**POSADAS
EL DORADO
IGUAZÚ**

**DATOS RELEVANTES
DE LA SITUACIÓN
ACTUAL**

- 3.342 m de Muelles
- 17.275 m2 de Sup. Cubierta (p / Depósitos)
- 99.460 m2 de Sup. Descub. (Playas y plazoletas)
- 17 Grúas
- 16 Equipos Complementarios

**INVERSIONES
DICHOS PUERTOS**

MONTO = \$ 63.500.000

CONSTRUCCIÓN

Accesos y Conexiones
1.600 m de Muelles
7.000 m2 de Sup. Cubierta
117.000 m2 de Sup. Descubierta

PROVISIÓN DE

Equipamientos Complementarios
Instalaciones
Utilaje y Equipos

**INVERSIONES PREVISTAS EN EL COMPLEJO MULTIMODAL DE
CARGAS CORRIENTES - CHACO**

MONTO

\$ 40.500.000

Construcción de

- 900 m de Muelles
- 8.000 m2 de Sup. Cubierta
- 48.000 m2 de Sup. Descubierta

3.2.6.2

Infraestructura Portuaria Marítima de Chile

Puertos	ARICA IQUIQUE TOCOPILLA MEJILLONES ANTOFAGASTA CALDERA
Infraestructura	4.919 m de muelle 36.056 m2 de depósitos cubiertos 324.072 m2 de depósitos descubiertos 30 grúas 41 Equipamientos Complementarios
Inversiones	Muelle = 1.950 Sup. Cubierta = 15.580 m2 Sup. Descubierta = 150.200 m2
130.000.000 U\$S	

3.2.6.3 Infraestructura Portuaria Marítima de Brasil

Puertos	SANTOS PARANAGUA ITAJAI SAN FRANCISCO DO SUL PORTO ALEGRE RIO GRANDE
Infraestructura	30.467 m de muelle 1.010.118 m 2 de depósitos cubiertos 1.526.905 m 2 de depósitos descubiertos 250 grúas 1.250 Equipamientos Complementarios
Inversiones	Muelle = 3.000 m Sup. Cubierta = 75.000 m 2 Sup. Descubierta = 685.000 m 2
U\$S 600.000.000	

3.3 Demandas de Transporte de Cargas

En el marco del escenario de crecimiento espontáneo descripto anteriormente, los diferentes estados involucrados dentro del área de influencia argentina del corredor bioceánico, deben prepararse para poder dar respuestas en materia de inversiones y mantenimiento de infraestructura de transporte, como para poder absorber un crecimiento progresivo de los flujos de cargas que pasarán de 4,8 millones de toneladas en el año 2000 a 22,2 millones de Tn en el año 2050.

Esto significa que en el lapso de 50 años se tendrá un trafico de cargas 4,6 veces superior al actual, pudiendo esperarse una desviación del orden del 14 % (más o menos 3 millones de toneladas para el 2050), conforme a las hipótesis de crecimiento planeadas.

En el marco del escenario de crecimiento inducido planteado anteriormente, debe esperarse un crecimiento de los flujos de cargas que pasarán de 4,8 millones de toneladas en el año 2000 a 34,8 millones de Tn en el año 2050.

Esto significa que en el lapso de 50 años, se tendrá un trafico de cargas 7,2 veces superior al actual, pudiendo esperarse una desviación del orden de 18 % (más o menos 6 millones de toneladas anuales para el 2050), conforme a las hipótesis de crecimiento planteadas.

Esto último significa que la implementación de las medidas estructurales y no estructurales planteadas para el escenario de crecimiento inducido podrían generar un trafico inducido de cargas de orden del 56 % por sobre lo esperado, el que debería tener contrapartida un incremento similar en el valor agregado regional del área de influencia. Los estudios que se desarrollan para cada uno de los tramos identificados como competitivos dentro del presente estudio, deberán proponer el orden de prioridad de las inversiones que permitan dicho crecimiento.-

3.4. Fletes

Al estar la región del NOA distante de los puertos de embarque y mercado de consumo a distancias que fluctúan entre 1.200 y 2.200 kilómetros, la infraestructura física y la política de transporte son temas claves a tener en cuenta en la estrategia de inserción en los mercados nacionales e internacional.

La tarifa media cobrada por ferrocarril es de \$ 0,0025 Tn. / km. en terreno plano

En ramales de montaña oscilan entre \$0,039 y \$ 0,055 TN. / km. Tarifa promedio \$ 0,048 Tn. / km.

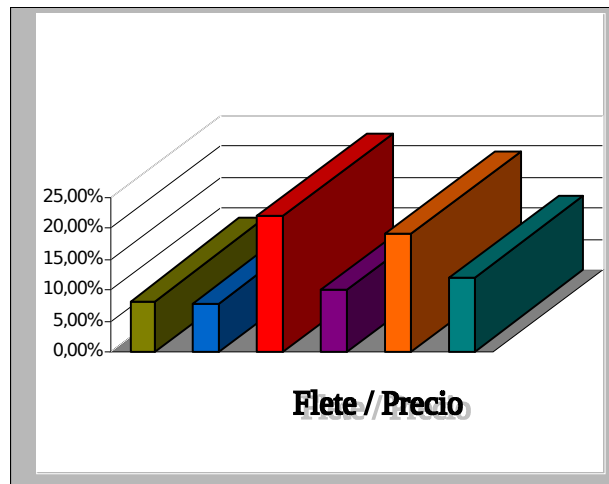
Camión, cobra en promedio \$0,028 Tn. / km. en terreno plano y 0,070 en terreno montañoso.

Flete Salta – Buenos Aires por Producto (1.600km por camión)

Flete \$0,028 Tn. / km.

	Precio (valor producto)	Flete	Flete / Precio
Poroto Blanco (1 Tn.)	536	\$ 44,80 tn	8,35 %
Poroto Negro (1 Tn.)	556	\$ 44,80 Tn.	8,00 %
Soja (1 Tn.)	200	\$ 44,80 Tn.	22,0 %
Boratos (1 Tn.)	450	\$ 4,8 Tn.	10,0 %
Cítricos (por cajón)	5,4	\$ 1 / cajón	19,0 %
Hortalizas (precio promedio por cajón)	8,0	\$ 1 / cajón	12,0 %

Fuente: de Elaboración propia



Incidencias del Flete



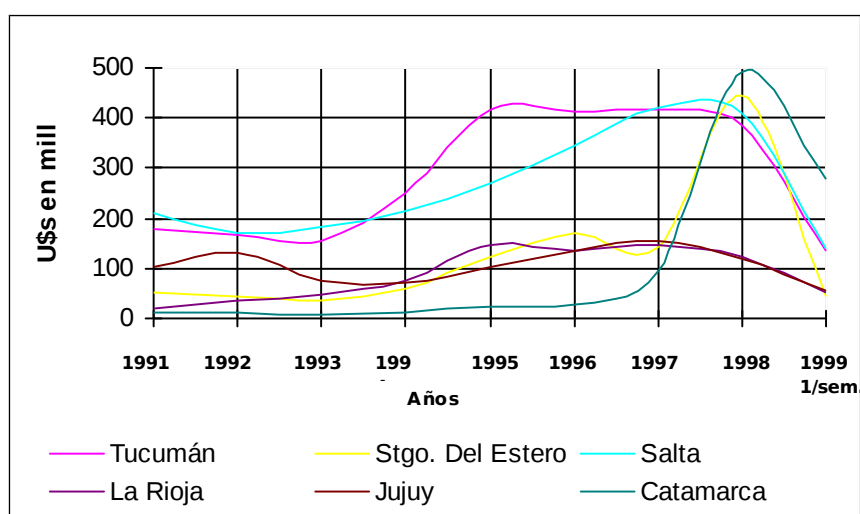
4. EXPORTACIONES DEL NOA

Exportaciones del NOA por provincia – 1991 / 1998 y 1999 1er semestre en millones de dólares

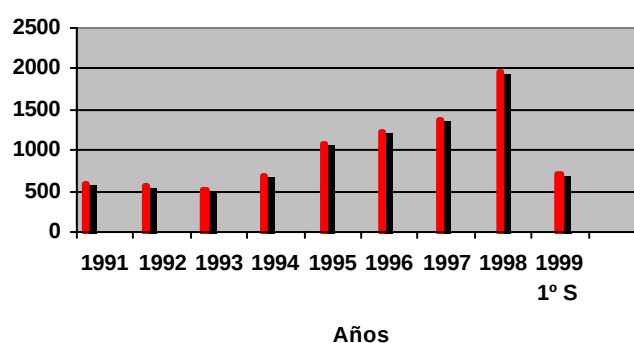
En 1998 las exportaciones de las provincias ascendieron estimativamente a 1.968,5 millones de dólares.

Años	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 1er Sem.
Tucumán	178,1	166,3	153,6	250,9	417,4	411,3	416,5	383,4	136,5
Sgto. Del Estero	52,8	42,4	36,0	60,8	124,8	171,4	142,8	442,9	45,2
Salta	211,2	172,3	182,1	214,8	268,9	344,0	421,2	408,5	139,7
La Rioja	21,1	34,2	47,4	76,7	146,0	136,6	147,7	123,5	50,9
Jujuy	105,1	132,9	77,2	69,8	101,9	133,0	156,6	119,9	57,4
Catamarca	10,8	11,2	9,2	13,8	24,1	27,2	96,1	490,3	279,5
Total	579,1	559,3	505,5	686,8	1.082,6	1.223,5	1380,9	1.968,5	709,2

Evolución de las Exportaciones del NOA por Provincia



4.1. Evolución de las Exportaciones del NOA



En este período se ha producido un cambio de reglas en la política económica argentina y en su comercio exterior. Ello se ha reflejado obviamente en la actividad productiva que ha debido reacomodar su posicionamiento en el nuevo escenario.

Las provincias del NOA dan cuenta de esta situación a través de los datos sobre valor de las exportaciones.

En 1990 y 1993 se produce una abrupta caída de las mismas y hacia el final un cambio en la composición, aparición de nuevos productos y una recuperación y superación del valor de las exportaciones a partir de 1994 con respecto a años anteriores.

La cifra alcanzada en 1996 no solo refuerza la tendencia positiva que se inició en 1994 y un aumento del 13 % con respecto al año anterior sino que representa un 100 % más que el valor alcanzado en 1990.

- 1) Tucumán, que a partir de 1994, se convierte en el mayor exportador de la región como consecuencia del aumento sostenido de las exportaciones de limones, y sus derivados (jugo y aceites) lo que determinó que el valor de los mismos pasen de U\$S 57.072.000 en 1994 a U\$S 112.385.000 en 1996, y su participación en el valor total de 15,35 % al 38,39 % respectivamente.
- 2) Salta que lideró las ventas de la región al exterior hasta 1994, ocupa a partir de ese año el segundo lugar. No obstante su tasa de crecimiento ha sido alta, debido a la aparición dentro de la canasta de exportaciones de los destilados de petróleo (gas oil) y algodón del aumento de las exportaciones de cereales (maíz).
- 3) La provincia de Santiago del Estero registra también una tasa de crecimiento muy alto pasando de 60,8 millones de dólares en 1994 a 171 millones en 1996, como consecuencia de la expansión de las exportaciones de legumbres, sorgo y sobre todo algodón. Este representa más de 50 % del total de las exportaciones.

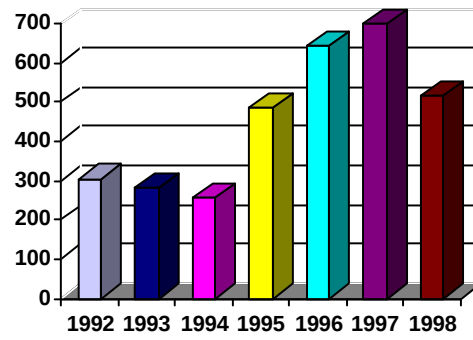
- 4) La provincia de La Rioja presenta una tendencia muy expansiva, pasando de 8,4 millones de U\$S en 1988 a 176 millones en 1996. Este crecimiento se respaldó sobre todo en el desarrollo de cultivos como la aceituna, que representa en el total de las exportaciones alrededor del 40 %, y el desarrollo de industrias exportadoras que se localizan en la provincia acogiendo a regímenes impositivos especiales. El rubro más importante del sector es papeles y cartones.
- 5) Catamarca es la provincia que tiene la menor capacidad exportadora del país y de la región, y el principal producto exportado es el algodón. Debe destacarse que la entrada en producción de los emprendimientos mineros actualmente en ejecución, Salar del Hombre Muerto, bajo de la alumbra impactará fuertemente en la estructura y dinámica de la economía y de las exportaciones regionales y por supuesto provinciales.
- 6) La evolución de las exportaciones de Jujuy fue negativa en todo el periodo, revirtiéndose en 1996 ya que los valores de los últimos años fueron inferiores a los registrados en 1990 y 1991 debido a la declinación de los principales productos de su canasta de exportaciones como papel, azúcar y tabaco. En 1996 la importante reversión de la tendencia se explica por el mejor posicionamiento de estos productos.

Exportaciones del NOA por provincia y grandes sectores

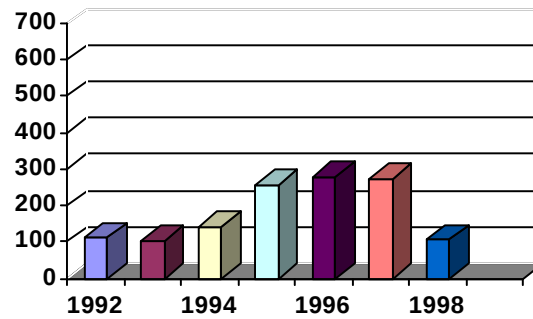
Serie 1992 – 1998 en millones de U\$S

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<i>Productos Primarios</i>							
Catamarca	9,5	6,4	10,4	13,5	18,0	86,8	225,96
Jujuy	64,8	53,7	41,0	64,0	92,0	95,1	50,94
La Rioja	0,1	0,3	0,5	0,5	0,5	1,2	0,15
Salta	127,6	141,7	173,7	193,6	241,8	251,1	116,12
Sgo. del Estero	40,8	33,4	57,0	120,3	167,2	127,3	69,27
Tucumán	61,6	45,5	74,1	92,9	124,5	137,2	53,16
Subtotal	304,4	281,0	356,7	484,8	644,0	698,7	515,60
<i>Manufacturas de productos primarios</i>							
Catamarca	0,9	1,4	1,7	2,6	3,0	3,2	4,50
Jujuy	21,9	17,2	14,9	22,8	24,3	18,1	5,10
La Rioja	31,3	45,0	62,7	112,4	109,1	123,4	47,96
Salta	5,8	5,3	6,8	10,5	9,4	8,6	15,78
Sgo. del Estero	1,3	0,8	1,5	1,5	1,1	0,8	0,14
Tucumán	150,3	32,9	53,3	106,0	131,9	120,0	31,99
Subtotal	111,5	102,7	140,9	255,8	278,8	274,10	105,47
<i>Manufacturas de origen industrial</i>							
Catamarca	0,8	1,4	1,7	0,8	6,2	5,4	8,93
Jujuy	3,5	6,2	13,9	15,1	14,1	10,1	3,06
La Rioja	2,8	2,1	13,5	33,1	27,0	28,8	16,55
Salta	14,3	15,3	15,5	19,0	17,2	15,7	15,57
Sgo. del Estero	0,3	1,7	2,3	2,5	3,1	2,7	0,86
Tucumán	54,4	75,2	123,5	218,5	154,9	209,3	61,11
Subtotal	76,1	101,9	170,4	296,2	222,5	272,0	106,08
<i>Combustibles y energía</i>							
Jujuy	0,0	0,1	0,0	0,5	0,6	0,10	0,0
Salta	24,6	19,8	18,8	46,3	77,8	88,0	37,01
Tucumán							1,78
Subtotal	24,6	19,9	18,8	46,8	78,4	88,10	38,79
Total	516,6	505,5	686,8	1.083,6	1.223,7	1.332,9	165,94

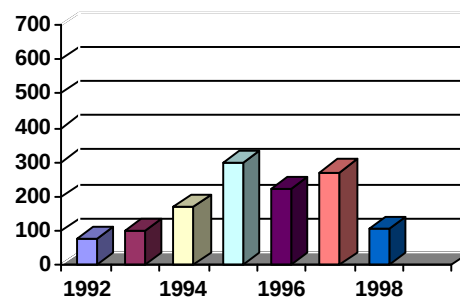
Productos Primarios



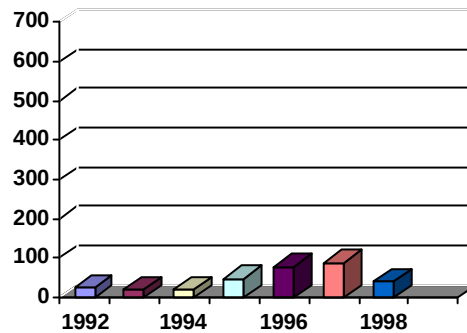
Manufacturas de Productos Primarios



Manufacturas de Origen Industrial



Combustibles y energía



5. EFECTOS DE LAS CRISIS INTERNACIONALES EN LA REGIÓN NOA

A pesar de que las provincias del Noroeste Argentino (NOA) incrementaron en forma sostenida su participación en el comercio internacional durante la última década, la caída de los precios de las *commodities* primarias y la devaluación de Brasil también repercutieron durante 1999 sobre la región, obligándolas a reducir sus colocaciones en el exterior un 5,9 % con relación a 1998.-

Las provincias del NOA desarrollan sus economías en base a productos primarios tradicionalmente agrícolas, a los que agregó la explotaciones mineras en los últimos años.-

En 1999 el NOA se situó en el tercer lugar del ranking exportador del país al concretar ventas por 1.569 millones de dólares, 100 millones menos que en 1998.-

Este retroceso se debe en gran medida a la sustancial disminución de los envíos de porotos al Brasil.

En cuanto a las exportaciones de manufacturas, Tucumán es el principal registrando ventas de camiones, textiles, calzados, papel, esencia de limón, alcohol, y algunos elementos elaborados.-

No obstante, Catamarca a través de la minería, es la de mayor facturación a nivel región, 34,9 % del total, seguida casi a la par por Salta con el 21,5 % y Tucumán con 21,4 %. Por debajo del 10 % se ubican La Rioja y Jujuy, con predominio de exportaciones de

productos primarios, lo que determina el desempeño exportador de estas provincias este en estrecha relación con la evolución de los precios internacionales.-

Entre 1998 y 1999, las exportaciones del NOA conservan un sostenido incremento a través de la comercialización de cobre(Bajo de la Alumbraera- Catamarca), lo que permitió compensar la caída de productos regionales como el poroto (Salta) y el algodón (Santiago del Estero.-

6. CONCLUSIONES

La región NOA ha sido el área más rica y poblada de nuestro territorio durante los tiempos prehispánicos y hasta comienzos de la organización nacional. Podríamos afirmar que ha sido la gran perdedora en el momento de formación del país. Esa prosperidad tenía su origen en la inserción del NOA como abastecedor de alimentos y mulas en el sistema económico que se desarrolló en torno a las actividades mineras del Alto Perú y que actuó como centro dinámico de toda la región del centro-oeste sudamericano.-

El desmembramiento del virreynato en países con relaciones conflictivas entre sí, y la puesta en vigencia de modelos económicos nacionales que privilegiaron las relaciones con los países de ultramar, dejaron a esta región aislada y sin funcionalidad económica.-

La inserción de Argentina en el escenario internacional como país agroexportador en un modelo de economía abierta, definió las nuevas relaciones económicas de nuestro país con el resto del mundo. Estas privilegiaron a los países industrializados de ultramar y

profundizaron las fronteras con las naciones lindantes. Esto implicó para el NOA la pérdida de todo el mercado, al no poder competir con las manufacturas inglesas que ingresaban sin ningún tipo de trabas al país y al perder sus vínculos comerciales con los países limítrofes.-

Así el modelo generó un desarrollo desequilibrado en el territorio nacional y durante una centuria esa inequidad se trató de subsanar por medio de subsidios del área rica a las más pobres y postergadas.-

Los hombres del NOA percibieron desde el primer momento de la organización nacional, que el nuevo orden económico desmembraba a la región de su espacio económico natural involucrándola en otro en el que no tenía funcionalidad.-

Así arribamos a los tiempos actuales y en donde, prácticamente, se mantiene aquella situación.-

En efecto, entre 1990 y 1993, el PBI nacional se incrementó. Pero analizando cada región, sólo las jurisdicciones provinciales situadas en el centro registran niveles positivos. La Argentina debe activar cuanto antes el proceso de integración regional. Sólo puede emerger de la zona gris a través de una gran potencial exportador.-

Esa fuente que permitió el crecimiento de nuestro país entre 1880 y 1930 tuvo capacidad exportadora y mercados que satisfacer.-

El mercado argentino es insuficiente. Captar nuevos mercados no solamente requiere un cambio de mentalidad, sino también de astucia para incorporar valor agregado a la producción e imaginación para detectar nuevos productos, incluso de origen primario, que son objeto de fuerte demanda. Por ejemplo, Chile ha llevado a cabo una verdadera revolución exportadora en materia de productos primarios.-

En otro orden de cosas, el corredor bioceánico por el NOA es viable y, aunque va a costar mucho esfuerzo, está quedando demostrado con estos cambios que el país viene padeciendo, que necesitamos urgentemente un mercado. Siempre creímos que éramos un país grande, cuando en realidad somos pequeños. Nuestra economía es muy chica y

no hemos puesto en juego nuestros recursos principales. Podríamos ser potencia minera y miremos la realidad....La única posibilidad de pegar un gran salto, como el que se dio a partir de 1880, es integrarnos con los mercados externos.-

En síntesis, el federalismo es la única forma posible. Nuestro problema es ver como mitigar desigualdades que son manifiestas.

7. BIBLIOGRAFÍA

Informe Económico Regional - Ministerio de Economía – Secretaria de Programación Económica de la Nación. Abril de 1997.-

Síntesis Socioeconómica de las Provincias Argentinas – Consejo federal de Inversiones (1996)

Exportaciones del NOA y Países Destino – Subsecretaría de Programación Económica Regional (Septiembre de 1995).-

XIII Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas

"ETICA Y CAPACITACION,
PARA UNA PROFESION JERARQUIZADA"

Trabajo. II. ACTUACIÓN PROFESIONAL:
2.6: ACTUACIÓN PROFESIONAL
EN ENTIDADES SIN FINES DE LUCRO

Título:

**“EL COOPERATIVISMO, LA
ACTUACIÓN PROFESIONAL Y
LAS NORMAS PROFESIONALES”**

Autor:

Dr. Héctor José Conde Saravia

Av. Corrientes 2565, 7º piso , of. “1” – (1046) Capital Federal
Tel.: 54-11-4866-3185 / Tel/Fax: 54 -11-4952-2133
E-mail: csaravia@cponline.org.ar

25 al 28 de Octubre 2000
Bariloche - RIO NEGRO - ARGENTINA

INDICE

<u>Título</u>	<u>Página</u>
SUMARIO	1
RESUMEN	2
INTRODUCCIÓN	4
1.-Origen del cooperativismo	4
2.- Organización	4
3.- Valores y principios cooperativos	4
DESARROLLO	6
1.- Pasado, presente y futuro del cooperativismo	6
1.1.- Pasado “ <i>Orígenes</i> ”	6
1.2.- Presente “ <i>Renacimiento Cooperativo</i> ”	6
1.3 - Futuro “ <i>El Cooperativismo como fuente de trabajo</i> ”	8
2.- El marco cooperativo	9
2.1.- Introducción al conocimiento Cooperativo	9
2.2.- Definición de Cooperativa	9
2.3.- Cooperativa ¿sin fines de lucro?	9
2.4.- ¿Qué es el acto cooperativo?	13
3.- El marco jurídico general para las cooperativas	15
3.1.- Normas Nacionales	15
3.2.- Normas Jurisdiccionales (Ciudad Autónoma de Buenos Aires)	16
3.3.- Normas Profesionales	17
CONCLUSIONES	26
BIBLIOGRAFÍA	27

RESUMEN

Nuestro primer propósito es analizar la actuación del profesional de Ciencias Económicas en cooperativas, proponiendo, según lo expresaran Beizen y Villalba en el 12º Congreso Nacional de Profesionales (Córdoba, 1998) *“la adopción de políticas de perfeccionamiento y protección de la profesión y las incumbencias de modo de prestigiar la función del profesional”*. Proponemos ponderar la fuente de trabajo que significa la posibilidad de darle un “envión” al movimiento cooperativo creando puestos de trabajo para terceros pero también, en especial, para el profesional actuante. Debemos tener en cuenta que según el art. 81 de la Ley de Cooperativas N° 20.337, *“las cooperativas deben contar desde su constitución y hasta que finalice su liquidación con un servicio de auditoría externa a cargo de contador público nacional inscripto en la matrícula respectiva”*.

“El servicio de auditoría puede ser prestado por cooperativa de grado superior o entidad especialmente constituida a este fin”.

“Cuando la cooperativa lo solicite y su condición económica lo justifique la auditoría será realizada por el órgano local competente. En este caso el servicio será gratuito y la cooperativa estará exenta de responsabilidad si no fuera prestado”.

“La auditoría puede ser desempeñada por el síndico cuando éste tuviera la calidad profesional indicada”.

La Ley consagra la figura del Auditor Externo, jerarquizando nuestra profesión. De esta manera incentivamos a los colegas para participar en las cooperativas y mostramos otra fuente de ejercicio profesional para los jóvenes matriculados.

En segundo término, queremos difundir los valores y principios del Cooperativismo, necesarios y fundamentales para llevar hasta los profesionales el conocimiento de este Movimiento solidario.

Tercero y principal, traemos como propuesta profesional la necesidad del dictado de una norma particular de exposición para las cooperativas. Estas entidades son los únicos entes que no tienen este tipo de norma particular, excluidas expresamente de la Resolución Técnica N° 11 de la F.A.C.P.C.E. y no alcanzada, en nuestra opinión, por la R.T. N° 9, por ser ellas entidades sin fines de lucro, que integran el grupo de entidades del Tercer Sector, también denominados entes sin fines de lucro u organizaciones con fines sociales.

INTRODUCCIÓN

1.-ORIGEN DEL COOPERATIVISMO

El origen del cooperativismo se remonta al año 1844 en un pueblo de Inglaterra denominado Rochdale; veintiocho tejedores unieron experiencias recogidas constituyendo la primera cooperativa formal y sentando, en ese mismo acto, los principios básicos de la cooperación que hoy se mantienen vigentes.

Los pioneros de Rochdale dieron vida a un movimiento socioeconómico, abriendo nuevos horizontes de futuro, dado que una cooperativa está fundada en la solidaridad, la ayuda mutua y el esfuerzo mancomunado de quienes la componen, cuyo objetivo es el mejoramiento social, económico y cultural de sus integrantes y de la comunidad toda.

2.- ORGANIZACIÓN

Las cooperativas de primer grado en sus distintas ramas están nucleadas en una de orden superior, formando federaciones zonales, regionales o nacionales, éstas a su vez forman confederaciones. En nuestro país dos grandes centrales agrupan al Movimiento Cooperativo, la Confederación Cooperativa de la República Argentina (COOPERA), que reúne a las cooperativas no específicamente agrarias y la Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO) que integra a las cooperativas agrarias. En el orden internacional podemos destacar en América la Organización de las Cooperativas de América (OCA) y a nivel mundial la Alianza Cooperativa Internacional (ACI). Desde su fundación, en 1895, la ACI ha sido considerada por sus afiliadas como custodio permanente de sus valores y principios comunes.

3.- VALORES Y PRINCIPIOS COOPERATIVOS

Nos limitaremos sólo a su enumeración; a) las cooperativas se basan en los valores de autoayuda, autoresponsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad, y de acuerdo

con la tradición de sus fundadores, los asociados de las cooperativas sostienen los valores éticos de: honestidad, apertura, responsabilidad social y preocupación por los demás; b) sostienen como Principios Cooperativos:

- 1º - “Asociación voluntaria y abierta”.
- 2º - “Control democrático por los asociados”.
- 3º - “Participación económica de los asociados”.
- 4º - “Autonomía e independencia”.
- 5º - “Educación, capacitación e información”.
- 6º - “Cooperación entre cooperativas”.
- 7º - “Preocupación por la comunidad”.

DESARROLLO

1.- PASADO, PRESENTE Y FUTURO DEL COOPERATIVISMO

1.1.- Pasado

Orígenes

Las cooperativas nacen por una necesidad de autoayuda, de poder hacer frente a las más diversas circunstancias. Después de la revolución industrial, con la división del trabajo, la libre competencia de mercado y la industrialización, donde la producción era cada vez mayor y a un costo menor, se hacía muy difícil vender los productos en ese mercado en forma individual. Así llegamos a 1844 donde nace la primera cooperativa que fundamenta los principios éticos, sociales y económicos. Con ella nace un movimiento socioeconómico, el Movimiento Cooperativo, que se acrecienta con el correr de los años. A mediados del siglo XIX, principalmente en Francia, distintos movimientos socio-políticos, con el esfuerzo de los trabajadores por lograr mejoras socio-económicas y hacer frente a una desocupación creciente, comienzan diferentes luchas obreras, que sin ser el tema que nos ocupa, constituyen la razón de su nacimiento; porque justamente allí, en el país galo, surgen las primeras cooperativas obreras de producción organizadas, extendiéndose luego por Gran Bretaña e Italia y pasando luego a México, Argentina, Israel, Chile, Uruguay, Perú, Colombia, Costa Rica y otros países. En nuestro país a estas cooperativas se las llama cooperativas de trabajo, en tanto que en otras naciones se las conoce como cooperativas de producción y en algunas conservan la denominación originaria: cooperativas obreras de producción.

1.2.- Presente

Renacimiento Cooperativo

A todo este movimiento lo podemos llamar como la primera ola del cooperativismo. Adhiriéndonos a esa corriente del pensamiento, podemos decir que ya estamos en la cresta de la segunda ola, porque si en aquellos años se hizo frente a la desocupación con el nacimiento

de las cooperativas, hoy también tenemos muchas desocupación, por la poca o nula competencia que pueden oponer los pequeños y medianos empresarios a las propuestas de las grandes corporaciones, y aún los propios profesionales (cualquiera sea la carrera a la que pertenecen), quienes muchas veces ven disminuida la demanda individual de su tarea. Estimamos que estos problemas se pueden y se podrán enfrentar a través de esta segunda ola cooperativa, de este renacer cooperativo. Siempre enfocando la visión de cara al futuro, con observancia de los juegos de mercado de frente al siglo XXI. Allí comienza a nacer nuestra responsabilidad como profesionales en Ciencias Económicas, donde existe un campo todavía sin cultivar y que principalmente el joven graduado deberá conocer para sembrar (crear, incentivar la creación de cooperativas), y luego cosechar (el seguimiento de la cooperativa como asesor y/o auditor de la misma). Actuando con la visión que tiene el profesional en esta ciencia y recordando que es una empresa, sin fines de lucro pero empresa al fin.

No tenemos que preguntarnos si la globalización es buena o mala, sabemos que es un proceso dinámico, que existe, que es peligrosa porque genera gran desocupación, concentración de la renta. Hoy menos del 20% de la población del mundo tiene más del 80% de los ingresos y lo que es peor aún son quienes toman las decisiones que incidirán sobre el resto de los habitantes del globo, cuando existen millones de seres que viven en situación paupérrima. El mayor crecimiento de las grandes empresas acrecienta la brecha entre los que más tienen y los que menos poseen, y para hacerle frente hay que aprovechar las oportunidades que ofrece la Cooperación. Y ¿quién las aprovecha? Las aprovecha aquel que tiene una visión amplia, aquel que percibe rápidamente el movimiento que se viene, aquel que toma decisiones que puede decirse instantáneas. Si bien se plantea una paradoja, una contradicción con los principios democráticos del cooperativismo, donde siempre se debe consultar al asociado para tomar una decisión, si sucede esto en este mercado globalizado es una amenaza constante visto desde el punto de vista exógeno y una debilidad desde el

endógeno, porque no se puede estar en constante deliberación para tomar decisiones y cayendo en el *principismo*, que es creer que sólo con los principios cooperativos se puede llevar adelante una empresa cooperativa. Entonces es el momento de ir formando nuevos líderes cooperativos pero sin caer en el pragmatismo, buscando el sano equilibrio donde no reine solamente el deseo monetario, material, que es necesario para sobrevivir, más aún para crecer, pero tampoco podemos quedarnos sólo con los principios, dónde sólo vivamos de utopías, que también son necesarias para el desarrollo, para planificar, pero estas utopías deberán transformarse en realidades porque sino se quedarán en simples ideales inalcanzables. Pues siempre detrás de una empresa existe un sueño, un anhelo, que nos conlleva a realizarnos como individuos primero y como empresa después.

1.3.- Futuro

El cooperativismo como fuente de trabajo

Lo expuesto nos lleva a creer fervientemente en el cooperativismo, pero teniéndolo en cuenta que sólo aquellas cooperativas que cumplan con las exigencias del mercado podrán competir con mejor posicionamiento. Por eso abrigamos la esperanza de que los desocupados, las pequeñas y medianas empresas se unan solidariamente constituyendo cooperativas competitivas en el mercado, tanto en productos como en servicios, generando de esta manera fuentes de trabajo no sólo para sí, si no también para terceros. Entre éstos contamos a los profesionales de Ciencias Económicas. Nosotros, los profesionales de Ciencias Económicas, deberíamos promover la constitución de cooperativas, incluso entre pequeños y medianos empresarios. Todo con un solo fin, enfrentar la desocupación. La Ley 20.337 exige un mínimo de diez asociados (Art. 2º, punto 5.- “*Cuentan con un número mínimo de diez asociados, salvo las excepciones que expresamente admitiera la autoridad de aplicación y lo previsto para las cooperativas de trabajo*”). En virtud de lo expuesto en la segunda parte de este

punto, el ex-INAC dictó la Resolución 324/94 donde autoriza (como sostiene en los considerandos, “... como manera de mejor proveer a necesidades de ocupación y mejoramiento de las condiciones de la misma, ...sin tener, en cada caso, que justificar situaciones particulares que pudieran habilitar la excepción contenida en la Ley de la materia” ... *“la constitución de cooperativas de trabajo con un número de **SEIS** (6) integrantes.”* (Artículo 1, última parte).

2.- EL MARCO COOPERATIVO

2.1.- Introducción al conocimiento Cooperativo

Deberíamos conocer brevemente el sistema cooperativo, como para poder realizar este renacer del cooperativismo, porque es de conocimiento público que de las organizaciones sin fines de lucro es muy poco lo que se estudia en las Facultades de Ciencias Económicas de las distintas Universidades. En algunos casos llega a ser una materia optativa y por lo general conocemos el tema o tratamos de conocerlo cuando nos encontramos en una situación en la que tenemos que tomar decisiones y allí vamos aprendiendo, en la práctica.

2.2.- Definición de Cooperativa

Según la Alianza Cooperativa Internacional (A.C.I.) en la Declaración sobre la Identidad Cooperativa, punto I. *“Una cooperativa es una asociación autónoma de personas que se unen para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales por medio de una empresa de propiedad conjunta, democráticamente gobernada.”*

2.3.- Cooperativa ¿sin fines de lucro?

Con respecto a la cuestión sobre si las Cooperativas son entidades sin fines de lucro o no lo son, cabe recordar que el cooperativismo no es, ni en ninguna parte dice que no sea o no deba ser rentable, pues debe serlo como cualquier otra organización del tercer sector, para poder cumplir con sus objetivos. Pero sí debe ser un ente sin fines de lucro, respecto de la

distribución de los excedentes que se generan y en consecuencia debe retornar a sus asociados sólo aquello que la cooperativa obtuvo por el esfuerzo mancomunado de los cooperadores. Es previsible que ello suceda por errores en el cálculo del costo del producto o servicio que se coloca en el mercado, pero debe quedar bien entendido que este producto debe ser o tender a la calidad total, que sea eficaz, que cumpla con las expectativas del consumidor, ya sea éste un asociado o un tercero respecto de la cooperativa, y no que sea una renta a capital de giro alguno. Nuestra legislación, más precisamente la Ley de Cooperativas N° 20.337 sostiene la “no lucratividad” de estos entes. Dice en su Art. 2 – Las cooperativas son entidades fundadas en el esfuerzo propio y la ayuda mutua para organizar y prestar servicios, que reúnen los siguientes caracteres:

1. *Tienen capital variable y duración ilimitada.*
2. *No ponen límite estatutario al número de asociados ni al capital.*
3. *Conceden un solo voto a cada asociado, cualquiera sea el número de sus cuotas sociales y no otorgan ventaja ni privilegio alguno a los iniciadores, fundadores y consejeros, ni preferencia a parte alguna del capital.*
4. *Reconocen un interés limitado a las cuotas sociales, si el estatuto autoriza aplicar excedentes a alguna retribución al capital.*
6. *Distribuyen los excedentes en proporción al uso de los servicios sociales, de conformidad con las disposiciones de esta ley, sin perjuicio de lo establecido por el art. 42 para las cooperativas o secciones de crédito.*
10. *Prestan servicios a sus asociados y a no asociados en las condiciones que para este último caso establezca la autoridad de aplicación y con sujeción a lo dispuesto en el último párrafo del art. 42.*

12. *Establecen la irrepartibilidad de las reservas sociales y el destino desinteresado del sobrante patrimonial en casos de liquidación.* Son sujeto de derecho con el alcance fijado en esta ley.

En tanto que el art. 42 norma lo siguiente: *Se consideran excedentes repartibles sólo aquellos que provengan de la diferencia entre el costo y el precio del servicio prestado a los asociados.*

De los excedentes repartibles se destinará:

1. *El 5% a reserva legal.*

2. *El 5% al fondo de acción asistencial y laboral o para estímulo del personal.*

3. *El 5% al fondo de educación y capacitación cooperativas.*

4. *Una suma indeterminada para pagar un interés a las cuotas sociales si lo autoriza el estatuto, el cual no puede exceder en más de un punto al que cobra el Banco de la Nación Argentina en sus operaciones de descuento.*

5. *El resto para su distribución entre los asociados en concepto de retorno:*

a) En las cooperativas o secciones de consumo de bienes o servicios, en proporción al consumo hecho por cada asociado.

b) *En las cooperativas de producción o de trabajo, en proporción al trabajo efectivamente prestado por cada uno.*

c) En las cooperativas o secciones de adquisición de elementos de trabajo, de transformación y de comercialización de productos en estado natural o elaborados, en proporción al monto de las operaciones realizadas por cada asociado.

d) En las cooperativas o secciones de crédito, en proporción al capital aportado o a los servicios utilizados, según establezca el estatuto.

e) En las demás cooperativas o secciones, en proporción a las operaciones realizadas o a los servicios utilizados por cada asociado.

Los excedentes que deriven de la prestación de servicios a no asociados autorizada por esta ley se destinarán a una cuenta especial de reserva.

Este último párrafo nos está mostrando que no se pueden repartir ganancias, puesto que llegado el momento de la liquidación de la entidad (si esto sucediere), el saldo de esta cuenta pasa al Estado Nacional o Provincial, observando lo que se detalla en el Art. 95 – *El sobrante patrimonial que resultara de la liquidación tendrá el destino previsto en el último párrafo del art. 101.*

Se entiende por sobrante patrimonial el remanente total de los bienes sociales una vez pagadas las deudas y devuelto el valor nominal de las cuotas sociales. El último párrafo del Art. 101 dice: “*El importe de las multas ingresará a los recursos del organismo instituido en el Capítulo XII o del Fisco provincial, según el domicilio de la cooperativa, con destino a promoción del cooperativismo.*”.

También se debe tener en cuenta la legislación tributaria, en especial la Ley del Impuesto a las Ganancias N° 20628, Art. 20 – Están exentos del gravamen: d) *Las utilidades de las sociedades cooperativas de cualquier naturaleza y las que bajo cualquier denominación (retorno, interés accionario, etcétera), distribuyen las cooperativas de consumo entre sus socios.*

A modo de ejemplo: decimos que es lógico que así sea porque, verbigracia, en las cooperativas de trabajo sus asociados sólo obtienen los excedentes correspondientes a su tarea cumplida en la producción o prestación del servicio y será aquel importe que cubra sus

necesidades, y apenas un punto por sobre la tasa del Banco Nación como renta a su capital invertido si el estatuto lo permite. Este cooperador deberá pagar sus impuestos por cuarta categoría como cualquier trabajador autónomo o en relación de dependencia (hoy el asociado de una cooperativa de trabajo puede optar por el régimen simplificado), mientras que la cooperativa no cobra una renta al capital porque, 1º) agregaría un mayor valor al esfuerzo de la mano de obra, perdiendo en este caso su condición de entidad sin fines de lucro y 2º) porque es simplemente un nexo entre los asociados (para que puedan competir más o menos equitativamente en el mercado), mancomunadamente unidos en el esfuerzo personal y solidario de cada uno ellos desde sus distintas funciones, y los receptores de los servicios o productos. Las cooperativas de consumo distribuyen los productos entre sus asociados a valor de costo, lo mismo que las cooperativas de servicios y podríamos seguir explyándonos sobre el tema. Y si la cooperativa de trabajo tuviese empleados, en los casos previstos en la Resolución 360/75 del ex INAC, los excedentes obtenidos por el esfuerzo de ellos, como así también las colocaciones de mercaderías y/o prestaciones de servicios realizados con terceros no asociados, por las cooperativas de consumo, servicios, etc., se deberán destinar a la Reserva del último párrafo del artículo 42 de la Ley 20.337. Aquí cabe aclarar lo que dice esta Resolución 360/75 inherente a las Cooperativas de trabajo y que específicamente regula la necesidad de recurrir al personal en relación de dependencia que puedan tener este tipo de cooperativas y lo hace en cuatro supuestos a saber: 1) *Sobrecarga de tareas...*; 2) *Necesidad de contar con un técnico o especialista para determinada tarea...*; 3) *Trabajos estacionales...* y 4) *Período de prueba...*; para los supuestos 1 y 3 por un máximo de 3 meses y para los puntos 2 y 4 dichos períodos no pueden ser superior a los 6 meses. Existe esta resolución con el fin de salvaguardar el fiel cumplimiento del artículo 42 de la ley 20.337 y dentro de las facultades que le otorga la misma ley en su artículo 10. Sin olvidarnos que también el Estado Nacional, a través del INACyM, las considera sin fines de lucro.

2.4.- ¿Qué es el acto cooperativo?

Es necesario conocer qué es el acto cooperativo como para poder difundir el quehacer cooperativo entre la matrícula. Según el Dr. Alfredo Althaus “el Acto Cooperativo es, en definitiva, un concepto jurídico”. Siendo los conceptos jurídicos las herramientas de trabajo de las cuales se valen los trabajadores del derecho pero no constituyen un ente en sí mismo con vida propia, sino que son formulaciones creadas por los juristas y con un alcance que se les atribuya.

Quien por primera vez menciona al Acto Cooperativo es Antonio Salinas Puente, en forma vagamente delineada y en contraposición del acto de comercio (año 1954).

Es Waldirio Bulgarelli quien define a los actos cooperativos como “los actos internos practicados por la cooperativa con sus asociados, configurados en círculo cerrado”; dejando asentado que tiene sus características propias diferenciándolos de los actos civiles y comerciales.

En la Carta de Mérida se declara que la actividad cooperativa en general involucra actos que por su naturaleza jurídica están encuadrados en las categorías tradicionales del derecho, pero hay otros actos y situaciones que le son propios y no pueden ser contenidos por el derecho común. Estos actos cuyos elementos esenciales son: 1) sujeto: el cooperador en cuanto a su condición de tal y la cooperativa en cuanto está constituida y funciona de acuerdo con los principios cooperativos universalmente aceptados; 2) objeto: de acuerdo a los fines de la cooperativa y 3) servicios: sin ánimo de lucro. Resumiendo, lo que se quiere decir es que el acto cooperativo es aquel que se celebra entre la cooperativa y su asociado, en cumplimiento del objeto social de aquélla, con una causa no lucrativa.

En 1971 la ley brasileña N° 5764, en su art. 79 dice que “Denomínase actos cooperativos a los practicados entre las cooperativas y sus asociados, entre éstos y aquéllas y por las cooperativas entre sí cuando estuviesen asociadas, para la consecución de los objetivos

sociales. El acto cooperativo no implica operación de mercado ni contrato de compraventa de producto o mercadería”.

Mientras que nuestra ley 20337 en su artículo 4º conceptúa:”Son actos cooperativos los realizados entre las cooperativas y sus asociados y por aquéllas entre sí en el cumplimiento del objeto social y la consecución de los fines institucionales. También lo son, *respecto de las cooperativas*, los actos jurídicos que con idéntica finalidad realicen con otras personas “. Podemos ver a simple vista que a todo lo que veníase diciendo del acto cooperativo se le agrega un nuevo concepto y es que el acto cooperativo será unilateral cuando la cooperativa realice cualquier acto jurídico, ampliando la trilogía de elementos formada por sujeto, objeto y servicios, desde nuestro punto de vista, sin perder en ningún momento el concepto de no lucrativo, porque por ejemplo una compraventa entre una cooperativa de trabajo que comercia lo producido y un tercero, será un acto jurídico comercial para éste y un acto cooperativo; para la cooperativa, por ser considerado como tal para ésta tendríamos nuevamente los tres elementos entre ellos el del ánimo de no lucrar.

3.- EL MARCO JURÍDICO GENERAL PARA LAS COOPERATIVAS

3.1.- Normas Nacionales

Se tratará de hacer un compendio normativo. Para conocer y analizar el marco jurídico que rige para las cooperativas comenzaremos por el principio: en la Constitución Nacional de 1853 y sus enmiendas o reformas, incluida la de 1994, no se ha inferido, a través de artículo alguno, ninguna disposición en materia cooperativa. Para ello debemos reconocer como punto de partida el Código de Comercio reformado en 1889 que contiene las primeras disposiciones que se dictaron en esta materia en la República Argentina. Pero recién en 1926 se sanciona la ley 11.380, donde se establecía otras disposiciones y algunas exenciones para las cooperativas facilitando su desarrollo. En diciembre de ese mismo año se promulgó la ley 11.388, reglamentada al año siguiente e incorporándose al Código de Comercio. En mayo de 1973 se

sanciona la ley 20337 que en la actualidad rige el Derecho Cooperativo Nacional. Esta ley deroga a la 11.388, que si bien, en su momento, fue de vanguardia, después de 47 años había perdido facultades quedando desactualizada.

En la actualidad el Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual (INACyM, creado a través del decreto 420/96 del 15 de abril de 1996 dentro del ámbito de la secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación) es la autoridad de aplicación en el orden nacional; en las provincias existen órganos locales competentes, como institutos provinciales, departamentales, etc., que cumplen con la función de Entes de Contralor, (por ejemplo el IPAC en la provincia de Buenos Aires); en la Capital Federal quien ejerce esta función es el INACyM.

3.2.- Normas Jurisdiccionales (Ciudad Autónoma de Buenos Aires)

Otra norma importante a tener en cuenta es la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pues en el *LIBRO PRIMERO: GARANTIAS Y POLITICAS ESPECIALES, TITULO PRIMERO: DERECHOS Y GARANTIAS CAPITULO DECIMOSEPTIMO. ECONOMIA, FINANZAS Y PRESUPUESTO ARTICULO 48: Es política de Estado que la actividad económica sirva al desarrollo de la persona y se sustente en la justicia social.*

La Ciudad promueve la iniciativa pública y la privada en la actividad económica en el marco de un sistema que asegura el bienestar social y el desarrollo sostenible.

Las autoridades proveen a la defensa de la competencia contra toda actividad destinada a distorsionarla y al control de los monopolios naturales y legales y de la calidad y eficiencia de los servicios públicos.

Promueve el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, los emprendimientos cooperativos, mutuales y otras formas de economía social, poniendo a su disposición instancias de asesoramiento, contemplando la asistencia técnica y financiera.

LIBRO SEGUNDO: GOBIERNO DE LA CIUDAD, TITULO CUARTO: PODER EJECUTIVO, CAPITULO TERCERO: DEBERES Y ATRIBUCIONES, ARTICULO 104: Atribuciones y facultades del Jefe de Gobierno: Punto 29. Promueve la participación y el desarrollo de las organizaciones no gubernamentales, cooperativas, mutuales, y otras que tiendan al bienestar general. Crea un registro para asegurar su inserción en la discusión, planificación y gestión de las políticas públicas.

3.3.- Normas Profesionales

Para que todo, lo hasta aquí expuesto, funcione como debiera debemos contar con normas claras y no discriminatorias como sucede con lo sancionado en el Decreto 2015/94 – PEN, la prohibición prescrita en su artículo primero que atenta contra la libertad de trabajo y la libre asociación que tienen los habitantes de la nación para realizar sus trabajos Art. 14 de la Constitución Nacional, si lo que se pretende es erradicar la corrupción, el fraude laboral y/o evasión de recursos de Seguridad Social se debería ejercer una mayor vigilancia y control por parte del Autoridad de Aplicación (I.N.A.C. y M.) y por los Organos Locales Competentes, y no cercenar una fuente de trabajo cuando existe un índice tan alto de desempleo.

Tampoco debería existir la ley fáctica de radiodifusión, que no permite la constitución de cooperativas para ejercer la titularidad de medios de radio alguno.

También son necesarias normas profesionales particulares para este tipo de ente acorde a los tiempos que vivimos y proponerle al I.N.A.C. y M. dicte una resolución en la que se tenga en cuenta las normas que proponga, en un futuro, la F.A.C.P.C.E. y que, seguramente, serán aplicadas por los Consejos en sus respectivas Jurisdicciones, que de acuerdo con la Ley 20488, son quienes ostentan entre otras cosas el ordenamiento de la profesión dentro su ámbito, el artículo 21 en sus acápites c), f) y h), siendo éstos muy claros en cuanto al dictado de las normas profesionales.

Art. 21 – Corresponderá a los Consejos Profesionales de Ciencias Económicas, dentro de sus respectivas jurisdicciones:

c) Honrar, en todos sus aspectos, el ejercicio de las profesiones de Ciencias Económicas, *afirmando las normas de especialidad* y decoro propias de la carrera universitaria, y estipulando la solidaridad entre sus miembros.

f) *Ordenar*, dentro de sus facultades, *el ejercicio profesional de Ciencias Económicas* y regular y delimitar dicho ejercicio en sus relaciones con otras profesiones.

h) *Secundar a la Administración pública en el cumplimiento de las disposiciones que se relacionen con la profesión*, evacuar consultas, y suministrar los informes solicitados por entidades públicas, mixtas y privadas.

Hoy las Cooperativas son **el único Ente Sin Fin De Lucro** que no tiene Normas de exposición particulares dictada por la matrícula ya que de la Resolución Técnica 11 fueron expresamente excluidas. Y para agravar la situación existe una Fórmula Tipo de Balance exigida por el INAC y M que data del año 1977 (según la Resolución 503/77 del ex-INAC), que deben aplicar las cooperativas, con excepción de las Cooperativas de Seguros, los Bancos Cooperativos y las Cajas de Crédito Cooperativas que podrán presentar el modelo fórmula tipo que les exija la Superintendencia de Seguros de la Nación y el Banco Central de la República Argentina, según corresponda. Es una fórmula totalmente obsoleta donde no reúne las condiciones para el cumplimiento de las normas profesionales exigidas, obligando con ello a los profesionales a confeccionar sus dictámenes con salvedades, cuando debieran ser homogéneas la normas para todos los entes con o sin fines de lucro, con las particularidades de cada uno.

Para ello necesitamos estudiar las R.T. 8, 9 y 11. Si como decimos las cooperativas son entes sin fines de lucro, fundamos nuestra posición en el punto 2.3.-, entonces deberán tener

una R.T. de exposición particular, sabemos que la 8 es de orden general, mientras que la 9 y 11 particular. Analizando la Resolución Técnica 11 de la FACPCE, que es de aplicación para los “entes sin fines de lucro”, con excepción expresa de las Cooperativas (Segunda parte; Capítulo I. Introducción; A. Motivos del establecimiento de la norma; final del último párrafo), observamos que la profesión no tiene ninguna Norma Contable Profesional para aplicar a este tipo de entidades, por lo tanto vemos la necesidad de crear una norma de Exposición Particular para las Cooperativas y puesto que es atribución de los Consejos Profesionales de Ciencias Económicas dictar normas de ejercicio profesional es que proponemos a este Congreso Nacional la necesidad de propiciar el dictado de esa norma profesional y a su vez elevar esta nueva R.T. (que se dicte en un futuro) al I.N.A.C. y M., para que esta entidad la tome como referente para el dictado de una nueva disposición más acorde a las necesidades actuales en cuanto a la fórmula de balance, derogando la obsoleta y extemporánea Resolución 503/77 del ex INAC que nos permita hacer uso de ese Ejercicio Profesional con la mayor jerarquía.

Para ello proponemos tener en cuenta los distintos tipos de cooperativas que, y sólo a modo enunciativo, enumeramos en la página 20. Esta distinción se ve reflejada en los créditos y en las deudas en donde debería existir cuentas referenciales a los tipos de deudas y créditos que tienen los asociados y/o los terceros no asociados a las cooperativas.

Analizando la RT 11 (que tomamos como guía para la promoción de la nueva RT), decimos que es de aplicación los Alcances de Normas Comunes a Todos los Estados Contables, CAPITULO II, con las salvedades que se reflejarán en lo expresado a continuación

Alcance

La finalidad perseguida es la definición de normas particulares de presentación de estados contables para uso de terceros, correspondientes a entes cooperativos sin fines de lucro.

Las normas de la Res. Técnica F.A.C.P.C.E. 8/87, por ser normas generales de exposición contable, son aplicables a los entes cooperativos sin fines de lucro.

Las normas particulares complementan las normas generales y regulan, en conjunto con éstas, la presentación de estados contables correspondientes a los entes cuya actividad sea la indicada. Esto significa que las normas generales y las particulares deben complementarse y combinarse armónicamente.

Estas normas particulares son aplicables a las cooperativas en todas sus ramas.

Una nómina no taxativa de este tipo de entes, según sean sus objetivos, es la siguiente:

- Agrícolas
- Agropecuarias
- Apícolas
- De Autoconstrucción
- De Consumo
- De Producción
- De Provisión (de Carnicería, de Enseñanza, de Servicios, de Servicios de Agua Potable, de Servicios de Energía Eléctrica, Servicios de Turismo, de Servicios Médicos, de Servicios Telefónicos, para Mensajería Rural, De Servicios Asistenciales,
- De Trabajo
- De Vivienda
- De Exportación

- Frutihortícola
- Ganaderas
- Hortícolas
- Mineras
- Pesqueras
- Tamberas
- Vitivinícolas.

B. Estados contables básicos

La norma general (Res. Técnica F.A.C.P.C.E. 8/87) enuncia que los estados contables básicos son:

- Estado de situación patrimonial o balance general.
- Estado de recursos y gastos.
- Estado de evolución del patrimonio neto.
- Estado de origen y aplicación de fondos.

También, según nuestra propuesta, formarán parte integrante de estos estados los cuadros, anexos y notas al balance que a modo de enunciación se detallan a continuación:

- Cuadro Seccionales de Resultados
- Cuadro General de Resultados
- Cuadro de Distribución Seccional de los Retornos

- Cuadro de Utilización de la reserva “Fondo de Actualización y Capacitación Cooperativa”
- Cuadro de Incremento de Reserva Especial Artículo 42 Ley N° 20.337.
- Anexo Bienes de Uso
- Anexo Previsiones y Reservas

Creemos que es de absoluta aplicación lo expresado en el Capítulo II B punto 2.-

2. Grado de importancia prevaleciente en el orden de los estados:

La Res. Técnica F.A.C.P.C.E. 8/87 enuncia, en general, cuatro variantes para la exposición del estado de origen y aplicación de fondos (fondos líquidos o capital corriente y exposición directa o indirecta de las causas de la variación de los fondos). Considerando la modalidad operativa habitual de los entes sin fines de lucro y basados en la necesidad de proporcionar información contable útil a un distinto número de asociados que se diferencian tanto por su formación profesional de origen como por su cultura empresarial, es admisible únicamente la utilización de las alternativas de fondos, considerando como tales solamente a las disponibilidades en caja y Bancos y a las inversiones transitorias en títulos valores, depósitos a plazo y otras colocaciones y utilizando la exposición directa de las causas de la variación de los fondos. Asimismo, se considera necesaria una redacción simple, que evite el uso de términos cargados de tecnicismos que puedan dificultar la comprensión del objeto principal del estado: las actividades de financiación y de inversión del ente. En función de lo explicitado y por la importancia de la información contenida puede considerarse que el estado de origen y aplicación de fondos constituye el estado básico más relevante de la gestión de los entes sin fines de lucro, por lo que debe ser presentado en todos los casos.

El Capítulo II C también, en lo pertinente, es de aplicación

C. Síntesis y flexibilidad

Los estados básicos deben ser presentados en forma sintética para brindar una adecuada visión de conjunto de la situación patrimonial, recursos y gastos (evolución de la situación económica), de la variación de los fondos (evolución de la situación financiera) del ente, exponiendo, en carácter de complementaria, la información necesaria no incluida en ellos. En tanto se mantenga la observancia de estas normas y de la estructura general de exposición, su aplicación es flexible. Por ello, es posible:

- *adicionar o suprimir elementos de información, teniendo en cuenta su importancia;*
- *introducir cambios en la denominación, apertura o agrupamiento de cuentas;*
- *utilizar paréntesis para indicar las cifras negativas con relación al activo, pasivo, recursos y gastos y orígenes y aplicaciones de los fondos.*

ESTADO DE SITUACION PATRIMONIAL O BALANCE GENERAL

En este capítulo creemos que no hay mayores dificultades puesto que los activos o los pasivos, con las excepciones que trataremos de enumerar de manera no taxativa, son de aplicación los expuestos en las normas generales y la RT 11. No es de incumbencia de las cooperativas los ejemplos incluidos en el rubro créditos, expuestos en esta RT 11; pero sí se deberá proponer las cuentas que contendrá este rubro del activo para las cooperativas en general y para cada tipo de cooperativa en particular. Por ejemplo:

- Cuotas partes a cobrar.
- Anticipos de Retornos
- Aranceles a percibir.
- Deudores por servicios de enseñanza.

- Matrículas a cobrar.
- Cuotas a cobrar de biblioteca.
- Cuentas a cobrar a pacientes.
- Deudores por cuotas de medicina mensual.
- Prestaciones a obras sociales a percibir.

Diferenciando siempre si el crédito corresponde a un tercero o un asociado.

En el pasivo en el rubro deudas también se tiene que dejar bien en claro la deuda que se tiene con los asociados (como por ejemplo en las cooperativas agrícolas cuando entregan el cereal a la Cooperativa para que ella lo comercialice). Siempre teniendo en cuenta si la deuda es con un asociado o con un tercero.

Patrimonio neto

Se expone en una línea y se referencia con el estado de evolución del patrimonio neto.

ESTADO DE RECURSOS Y GASTOS

A. Aspectos generales del estado

Primeramente debemos tener en cuenta los que nos marca la Ley 20.337, en su artículo 43, que es la seccionalización de los resultados. Se deben consignar separadamente los recursos de los gastos y clasificarlos en ordinarios y extraordinarios por secciones y los que sean atribuibles cada una de ellas..

Se deben distinguir aquellos recursos que se obtengan habitualmente por la prestación de servicios o la colocación de bienes, así como los costos y gastos necesarios para su obtención.

Con lo que estamos diciendo no difiere en mucho con la RT 11 porque en el CAPITULO IV, A tercer párrafo dice: *“Cuando en el ente en cuestión se realicen simultáneamente distintas actividades, es recomendable que los ingresos o recursos, así como sus respectivos gastos, se expongan en la información complementaria, por separado para cada actividad.”*

Aquí debería decir: *“Cuando en el ente en cuestión se realicen simultáneamente distintas actividades y/o su estructura posea varias secciones, los ingresos o recursos, así como sus respectivos gastos, se expondrán en información complementaria, por separado para cada actividad y/o sección.”*

En cuanto a lo expresado en B, C, D, E, F G, y H de este capítulo, *prima facie*, es de aplicación para las cooperativas.

Creemos que la propuesta del CAPÍTULO VI **ESTADO DE ORIGEN Y APLICACIÓN DE FONDOS**, es de total aplicación para las cooperativas.

En lo referente a lo expresado en la RT 11 en su CAPÍTULO VII. **INFORMACION COMPLEMENTARIA**, decimos que son de aplicación todos los acápite sin excepción; aquí nos extenderemos porque en el apartado E Información Complementaria, si bien no es de obligación presentar anualmente un presupuesto, por ahora, este debe ser expuesto en la Memoria.

Con esto sentamos nuestra posición al respecto y una propuesta a este 13^{er} Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas.

CONCLUSIONES

La profesión tiene un campo amplio para actuar en el cooperativismo. Para ello no sólo dependerá de sus conocimientos sino que existe la necesidad de normas que permitan y coadyuven al mejoramiento social y económico de la sociedad toda, para ello deberán trabajar en forma mancomunada y solidaria el Estado (Nacional, Provincial, etc.); los profesionales en Ciencias Económicas (a través de sus Consejos y Federación) y de otras profesiones (Abogados) y la comunidad toda por sí y en especial a través de sus representantes, los Legisladores (nacionales, provinciales, etc.) Hay que tomar conciencia de que el proceso de globalización es irreversible, que no se puede estar en contra de ella, porque sería como nadar en contra de la corriente, por lo tanto se la debe enfrentar adaptándonos a ella. Constituyendo cooperativas en todas sus ramas, en especial Cooperativas de Trabajo, tratando de incorporarse a la economía de escala y lograr un mayor volumen operado. Para eso los profesionales en Ciencias económicas debemos hacer docencia, concientizar sobre esta realidad y la manera de crecer mancomunadamente dentro del Movimiento Cooperativo. Tener como ejemplos a Canadá, Italia, país éste que apostó a la pequeña y mediana empresa donde se incluye a la cooperativa. Si se quiere hacer frente a los grandes monstruos en forma individual es un suicidio pero si se logra unir los esfuerzos dentro del sistema cooperativo se podrá competir y hacerles frente, pero siempre con la necesidad del crecimiento y el mejoramiento de la calidad y la del producto ofrecido. Con un fin que es la superación constante del ser humano en calidad de vida, buscando su crecimiento interior con las

necesidades básicas resueltas (trabajo, vivienda digna, educación, salud y esparcimiento) para él y su familia y a través del cooperativismo se puede lograr.

BIBLIOGRAFÍA

- “Las Cooperativas de Trabajo ante la Ley, la Doctrina y la Jurisprudencia” – Fuente y Recopilación Cooperativa Siglo XXI de Trabajo Ltda. – Año 1992.
- ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL – “Los Principios Cooperativos Para El Siglo XXI” – Intercoop Editora Ltda. – Año 1995
- BEIZEN, Dr. E. y VILLALBA, Dra. B.- “Profesional en Entidades Cooperativas, Importancia de la Labor del Auditor” – (Trabajo Presentado en el 12º Congreso Nacional realizado en Córdoba Año 1998)
- C.E.C.Y.T.- F.A.C.P.C.E. – “Resolución Técnica N° 11” - F.A.C.P.C.E.
- C.P.C.E.C.F. – “Sistema Informativo Dinámico” - C.P.C.E.C.F.
- COMISIÓN DE ACTUACIÓN PROFESIONAL DEL CONTADOR PÚBLICO DEL C.P.C.E.C.F. – “La profesión Contable Ante el Mundo Globalizado – Informe N° 1 Marzo de 1999” – C.P.C.E.C.F.
- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Constitución Nacional.
- GABANCHO, Dr. L. M. - Editoriales publicadas en distintas ediciones del periódico Mundo Cooperativo.
- Gleizer, Aarón – El Proyecto de Ley de Cooperativas de Vivienda – Artículo publicado en Universo Económico, N° 42 (Agosto 1998), pág. 76.

- Gleizer, Aarón – Las F.O.D.A. en las Cooperativas, resumen de la exposición en la charla debate de la Comisión de Actuación Profesional en Cooperativas y Otras Entidades Sin Fines de Lucro – Página WEB de la comisión en la página del C.P.C.E.C.F.
- Gleizer, Aarón – Proyecto de Ley de Cooperativas Agropecuarias - Artículo publicado en Universo Económico, N° 48 (Agosto 1999), pág. 74.
- Legislación Cooperativa Colección Mundo Cooperativo – Ediciones de Economía Solidaria – Año 1999 y Fascículo de Actualización N° 1 - Junio 2000.
- SEMISA, D. – “Manual de Cooperativas de Trabajo - Serie Manuales N° 8” – Ediciones Intercoop.
- Traducción de la Versión Taquigráfica del Seminario Internacional “Crecimiento Económico con Desarrollo Social – La Experiencia Cooperativa” – Ejemplar de Cortesía Impreso y Distribuido por El Hogar Obrero Cooperativa de Consumo, Edificación y Crédito Limitada.
- VALLADARES, Dr. L. - Editoriales publicadas en distintas ediciones del periódico Mundo Cooperativo.
- VICIA, C. A. Presidente de la federación Argentina de Cooperativas Agrarias (F.A.C.A), – Entrevista publicada en la Revista del I.N.A.C. y M. Año 1 N° 3.

LA RESPONSABILIDAD DEL SINDICO CONCURSAL ANTE LA LEY 25.246 DE LAVADO DE DINERO

por Pedro A. Jacoby

- 1. Dinero Negro y Dinero “Sucio”**
- 2. El Lavado de Dinero**
- 3. Legislación para contrarrestar los efectos del Lavado de Dinero**
- 4. La Ley Argentina No. 25.246**
- 5. Responsabilidades emergentes de la Ley 25.246**
- 6. Implicancias de la Ley 25.246 para los Profesionales en Ciencias Económicas**
- 7. El Síndico Concursal ante las responsabilidades de la Ley 25.246**
 - 7.1 Bancos “offshore”**
 - 7.2 Confidencialidad**
 - 7.3 Excusación**
 - 7.4 Falencia como acto preparatorio de lavado**
 - 7.5 Simulación de pagos**
 - 7.6 Falsos beneficios impositivos**
 - 7.7. Autopréstamos**
- 8. Adecuación de los procedimientos de auditoría**
- 9. Conclusión**

Hace pocos meses fue sancionada la Ley 25.246 que amplía la figura delictiva del encubrimiento, legislada en el Art. 277 de nuestro Código Penal, con el propósito de que el mismo abarque la intervención en el denominado “lavado de dinero.” El presente trabajo enfoca algunos aspectos relativos a este ilícito desde la visión de la hipotética atinencia que podría tener para la actividad del Síndico Concursal.. Si bien la Ley 25.246 no afecta directamente a los procedimientos de Concurso Preventivo ni de Quiebra, su artículo 21 impone a diversos profesionales y auxiliares de comercio la obligación de informar sobre *“cualquier hecho u operación sospechosa”* considerando tales *“aquellas transacciones que de acuerdo con los usos y costumbres . . . resulten inusuales, sin justificación económica o de complejidad inusitada o injustificada . . .”* El punto 17 del artículo 20 de la ley, que enumera los profesionales obligados a suministrar tales informaciones menciona a *“los profesionales matriculados cuyas actividades están reguladas por los Consejos Profesionales en Ciencias Económicas . . .”* De esta forma, los síndicos concursales pueden verse obligados a suministrar información sobre tales *“transacciones sospechosas.”* No deben hacerlo en función de su carácter de síndicos concursales, sino por el hecho de que muchos de ellos son matriculados en Ciencias Económicas.

1. Dinero Negro y Dinero “Sucio”

Con el término dinero “negro” aludo a dineros originados primordialmente en infracciones impositivas, laborales o aduaneras. Si bien el dinero “negro” no es tema frecuente en nuestra literatura profesional la circulación de estos fondos no deja de ser un hecho innegable.

No faltan quienes consideran la generación de dinero negro como un “divertimento” a semejanza de los “delitos de caballeros” que invocaban los maridos adúlteros en la “belle epoque” de fines del siglo XIX para justificar sus aventuras y despegarse de sus consecuencias. A su vez no faltan ambientes en los cuales se celebra como “viveza” la tenencia de dineros “negros” y aún la ostentación de los mismos.

Como “justificación” del dinero negro se invocan diversas razones : así, por ejemplo, se argumenta entre quienes operan con estos fondos, que no tendría sentido darle dinero al Estado porque este lo malgasta, o que la inflación genera beneficios espurios cuya tributación hace imposible mantener el capital de trabajo.

De hecho este último argumento ha sido investido de cierta justificación y fue recogido repetidamente por nuestra legislación en el transcurso de los últimos 50 años mediante el dictado de varias leyes de regularización impositiva o de “blanqueo.” Sostengo que ello implica sustentar la tesis de que esos dineros fueron generados en un contexto de actividades lícitas.

Por cierto que no todo el dinero negro tiene orígenes supuestamente tan “inocentes”: también existen fortunas generadas con el producto de sobornos, estafas y robos, y muchos bancos del Extranjero, especialmente de Europa, han realizado excelentes negocios administrando los fondos generados por el accionar de gobernantes dictatoriales que expoliaron a sus súbditos.

Todo ilícito implica una corrupción la cual, como tal, amenaza con destruir el sistema al cual afecta, sea que se trate de las células corrompidas de un organismo en descomposición o que es atacado por un cáncer, o de las mentes corrompidas de algunos integrantes de un grupo social. Dentro de nuestras profesiones, ello es motivo de seria preocupación, tal como lo expresa, por ejemplo, un dirigente de la Federación Internacional de Contadores :

La influencia de la corrupción sobre nuestra sociedad no puede ser sobrestimado. Aumenta los riesgos y costos de la economía, daña la confianza de los inversores, limita el desarrollo económico y disminuye el crédito de los estados. Hace cuestionable la integridad de los profesionales y del mundo de los negocios. Daña la credibilidad de

gobiernos y autoridades y debilita las fuerzas del orden de los estados de derecho. En semejante escenario sufre invariablemente la moral pública y aparecen en forma inevitable las crisis sociales - especialmente en países de desarrollo o de umbral.¹

Los efectos más inicuos de la corrupción pueden ser los incentivos que se crean para adoptar comportamientos no productivos en vez de productivos, por parte de los ciudadanos y los funcionarios. La gente, así, comienza a buscar formas de actuar corruptamente, en vez de medios para ser mas eficiente.²

En los últimos decenios del siglo XX, los beneficiarios de ciertos crímenes, entre los que se destaca el Trafico de Drogas, comenzaron a generar sumas de dinero por montos tan extraordinarios que su volumen pueden afectar las finanzas de países enteros.

Se sostiene que los grupos delictuales obtienen a nivel mundial volúmenes de negocios cercanos a los 500.000 millones de dólares norteamericanos por año . . por aplicación de tasas de interés de mercado se acumulan sumas que llegan a dimensiones macroeconómicas de gran relevancia. Los países cuyo nivel económico es de menor desarrollo relativo, y especialmente aquellos del tercer mundo, pueden llegar a depender de estos capitales para su desenvolvimiento económico.³

Montos como los citados han llevado a los legisladores a diferenciar entre los bienes generados por algunos ilícitos, como si ellos fuesen menos nocivos que los generados por las organizaciones criminales de relevancia internacional. Aún así, a los fines de éste trabajo nos referiremos al dinero “sucio” cuando cabe presumir que se trata de activos que se origina en los delitos comprendidos el artículo 6. de la Ley 25.246, a saber

- a) Delitos relacionados con el trafico y comercialización ilícita de estupefacientes (Ley 23.737)*
- b) Delitos de contrabando de armas (ley 22.415)*
- c) Delitos relacionados con las actividades de una asociación ilícita calificada en los términos del Art. 210 del Código Penal.*
- d) Hechos ilícitos cometidos por asociaciones ilícitas (art. 210 del Código Penal) organizadas para cometer delitos por fines políticos o raciales*
- e) Delitos de fraude contra la administración publica (art.174 inc. t del Código Penal)*
- f) Delitos contra la administración publica previstos en los capítulos VI, VII, IX y IX bis del titulo XI del libro segundo del Código Penal*
- g) Delitos de prostitución de menores y pornografía infantil previstos en los artículos 125, 125bis, 127bis y 128 del Código Penal.*

¹ F. Harding, (Presidente de la IFAC), en Revista Wirtschaftsprüfer Mitteilungen 3/99 publicada por la Cámara de Auditores de Alemania,(Traducción del autor.)

² Robert Klitgaard, “Controlando la Corrupción” Edit. Sudamericana Pag. 204

³ Mario Wainstein en “La Corrupción y su efecto sobre la Profesión Contable” trabajo publicado por la Comisión de Actuación Profesional, Contador Público del CPCE de la Capital Federal, Pág. 91

El dinero sucio tiene, entonces, como efecto un movimiento de capitales muy significativo el cual con frecuencia es disimulado generando una gran cantidad de transacciones por montos aparentemente “inocentes.”. Quienes tienen la misión de frenar, o al menos limitar la circulación y el accionar del dinero sucio procuran obtener información que les ayude a rastrear el origen de estos flujos de dineros y, simultáneamente, dificultar su circulación.

2. El Lavado de Dinero

Para disimular su origen criminal del dinero sucio y para que el mismo pueda ser utilizado plenamente en la economía - incluso para la compra de equipamientos con los cuales cometer crímenes aún mayores, los dueños del dinero sucio, o los asesores de éstos, desarrollaron y desarrollan diversas metodologías con la finalidad de disimular el origen ilícito de estos capitales y de otorgarles la apariencia de haber sido originados en transacciones no criminales. Estos procedimientos reciben el nombre de “lavado” o de “blanqueo.”

*El blanqueo de capitales es el proceso en virtud del cual los bienes de origen delictivo se integran en el sistema económico legal con apariencia de haber sido obtenidos en forma lícita.*⁴

3. Legislación para contrarrestar los efectos del Lavado de Dinero

Desde mediados del siglo pasado, el lavado del dinero ha ocupado en grado creciente a jueces, investigadores y legisladores de todo el mundo que preconizaron la

*Adopción e Implementación de Normas Internacionales anti-Lavado de Dinero: La adopción de normas internacionales para reducir la vulnerabilidad de las jurisdicciones al lavado de dinero y para reforzar el cumplimiento financiero, reglamentario y legal de los regímenes anti-lavado de dinero ha estado en la delantera de la lucha contra el crimen. En concordancia con ello resulta crítico que estas normas, que continúan siendo refinadas sean adoptadas sobre una base global*⁵

La posibilidad de una economía controlada por traficantes de drogas, de armamentos y de perversiones, hizo surgir varias organizaciones tanto privadas como estatales, nacionales e internacionales para oponerse a este peligro. Como en la persecución de otros crímenes que trata de localizar los bienes afectados por los mismos, estas organizaciones procuran obtener más y mejor información sobre el movimiento y destino de los capitales sucios, recabándola, entre otros, de aquellos bancos e instituciones

⁴ Isidoro Blanco Cordero “El Delito de Blanqueo de Capitales” - Editorial Aranzadi, Pag. 101

⁵ Traducido de Internacional Narcotics Control Strategy Report 1997 publicado por el Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs del Depto. de Estado de los EE.UU. de Norteamericano

financieras que pudiesen ser depositarios de ese dinero o que podrían intervenir en su circulación. Pero fieles a la máxima *pecunia non olet*,⁶ parece guiar a los Bancos protegiendo a sus clientes, estas instituciones dificultaron el rastreo del dinero sucio. Puntualizando su necesidad de mantener el secreto bancario negaron información respecto de sus clientes. También otros actores de la circulación del dinero sucio encontraron razones para negar información que hubiera sido de utilidad para rastrear esos fondos. Otras fuentes son presionadas para no suministrarla..

Para superar esta “barrera” informativa casi todos los países avanzados adecuaron su legislación procurando así imponer una mayor transparencia a las transacciones económicas .Esta adecuación comenzó por imponer a los Bancos que intervienen en las transferencias de dinero, la obligación de identificar a quienes participan en la transmisión de sumas de dinero o de valores por montos significativos y de informar la realización de operaciones cuyas características hacen conveniente obtener información sobre su origen y destino.

4. La Ley Argentina No. 25.246

La eficacia de esta legislación aumenta sensiblemente a medida que es adoptada por una mayor cantidad de países. Por este motivo las naciones con legislación anti-lavado procuran que la mayor cantidad posible de países dicten leyes similares. En este sentido, la Argentina debió ser presionada - principalmente por los Estados Unidos de Norteamérica - con el fin de inducirla a adoptar una legislación anti-lavado. El largo tiempo requerido - a pesar de esas presiones internacionales - para instrumentar la sanción de nuestra ley 25.246, no honra a los legisladores que intervinieron en el trámite de su sanción. Sancionada finalmente el 13 de Abril de éste año 2000, esta ley incorpora a la Argentina a la lista de países - entre ellos todos los que cabe considerar como pertenecientes al “ primer mundo” - cuya legislación incluye disposiciones equivalentes a la que comentamos aquí.

5. Responsabilidades emergentes de la Ley 25.246

Para incluir el lavado de dinero en nuestra legislación penal, la ley 25.246 amplió el concepto del encubrimiento normado en los artículos 277, 278 y 279 del Código Penal Argentino incluyendo en su texto aquellas actividades que facilitan o pudieran facilitar la circulación de dinero sucio o que contribuyan a hacer factible su lavado.

Extractamos lo pertinente de los referidos artículos de código Penal en su versión modificada

⁶ El dinero no tiene mal olor.

Art. 277:

1) Será reprimido con prisión de seis meses a tres años el que tras la comisión de un delito ejecutado por otro en el que no hubiera participado:

- a) **ayudare a alguien a eludir las investigaciones** de la autoridad o a sustraerse de la acción de esta.
- b) **ocultare, alterar, o hiciere desaparecer los rastros**, pruebas o instrumentos del delito, o ayudare a responsable a ocultarlos, alterarlos o hacerlos desaparecer
- c) **adquiriere recibiere u ocultare dinero, cosas o efectos** provenientes de un delito.
- d) **no denunciare la perpetración de un delito o no individualizare al autor o partícipe de un delito ya conocido**, cuando estuviere obligado a promover la persecución penal de un delito de esa índole
- e) **asegurare o ayudare al autor o partícipe a asegurar el producto o provecho del delito**

2 La escala penal será aumentada al doble de su mínimo y máximo cuando

3. Están exentos de responsabilidad criminal . . .

Se notará que ésta modificación se aplica a todos los bienes mal habidos, ya se trate de dinero sucio comprendidos en la enumeración arriba citada o que provenga de otros delitos. Cabe puntualizar, además, que los incisos “b” y “c” puede implicar otra significatividad para muchos estados y registraciones contables que no se ajustan a la realidad.

Art. 278:

1) a) Será reprimido con prisión de dos a diez años y multa de dos a diez veces del monto de la operación el que **convirtiere, transfiriere, administrare, vendiere, gravare o aplicare** de cualquier modo dinero u otra clase de **bienes provenientes de un delito en el que no hubiere participado**, con la consecuencia posible de que los bienes originarios o los subrogantes **adquieran la apariencia de un origen lícito** y siempre que su valor supere la suma de \$ 50.000.- sea en un solo acto o por la reiteración de hechos diversos vinculados entre si.

b) ...

c) ...

2) El que por **temeridad o imprudencia grave** cometiere alguno de los hechos descriptos en el inciso anterior, primera oración, será reprimido con multa del 20% al 150% del valor de los bienes objeto del delito.

3) El que **recibiere dinero u otros bienes de origen delictivo** con el fin de hacerlos aplicar en una operación que les dé la apariencia posible de un origen lícito será reprimido conforme a las reglas del artículo 277

4)

Estas disposiciones se refieren a actos de administración o disposición, que hipotéticamente podrían involucrar activos provenientes de delitos. Más adelante

plantearemos la conexión que, hipotéticamente, podrían tener con la actuación del síndico en su carácter de administrador o liquidador de una quiebra.

En su Art. 6 la ley 25.246 crea la Unidad de Información Financiera (UIF) que funcionará en el ámbito del Ministerio de Justicia. Esta UIF tendrá a su cargo el *análisis el tratamiento y la transmisión de información a los efectos de prevenir o impedir el lavado de activos provenientes de los delitos* que enumera el artículo, los cuales ya hemos citado “ut supra”

Según el Art. 13 de la misma ley, *la UIF tendrá competencia para*

- 1) Recibir, solicitar y archivar las informaciones a que se refiere el Art. 21 de la Presente Ley*
- 2) Disponer y dirigir el análisis de los actos, actividades y operaciones que según lo dispuesto en esta ley puedan configurar legitimación de activos proveniente de los ilícitos previstos en el artículo 6 de la presente ley y, en su caso, poner los elemento de convicción obtenidos a disposición del Ministerio Publico para el ejercicio de las acciones pertinentes.*
- 3) Colaborar con los órganos judiciales y del Ministerio Publico)para el ejercicio de las acciones pertinentes) en la persecución penal de los delitos reprimidos por esta ley.*
- 4) Dictar su Reglamento Interno para lo cual se requerirá el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros*

Por el Art. 14 “*la UIF estará facultada para*

- 1) Solicitar informes, documentos, antecedentes y todo otro elemento que se estime útil para el cumplimiento de sus funciones, a cualquier organismo publico, nacional, provincial o municipal, y a personas físicas o jurídicas publicas o privadas, todos los cuales estarán obligados a proporcionarlos dentro del termino que se les fije, bajo apercibimiento de ley.*

En los casos en que a la UIF le sean opuestas disposiciones que establezcan el secreto de las informaciones solicitadas, podrá requerir en cada caso autorización al juez competente del lugar en que deba ser suministrada la información o del domicilio de la UIF, a opción de la misma.

- 2) Recibir declaraciones voluntarias*

. . . .

- 10) Emitir directivas o instrucciones que deberán cumplir o implementar los sujetos obligados por esta ley, previa consulta con los organismos específicos de control.*

Como puntualizáramos inicialmente, el Art. 20 de la ley, en su inciso 17), obliga “*a informar a la Unidad de Información Financiera (UIF) en los términos del Art. 21 de la presente Ley*” a “*los profesionales matriculados cuyas actividades están reguladas por los Consejos Profesionales de Ciencias Económicas, excepto cuando actúen en defensa en juicio.*”

El Art. 21 de la Ley dispone

a) .

b) . . .“informar (a la UIF) cualquier hecho u operación sospechosa, independientemente del monto de la misma. A los efectos de la presente ley se consideran operaciones sospechosas aquellas transacciones que de acuerdo con los usos y costumbres de la actividad que se trate como así también de la experiencia e idoneidad de las personas obligadas a informar, resulten inusuales, sin justificación económica o jurídica o de complejidad inusitada o injustificada, sean realizados en forma aislada o reiterada.

La UIF establecerá a través de pautas objetivas las modalidades, oportunidades y límites del cumplimiento de esta obligación para cada categoría de obligado y tipo de actividad.

c) Abstenerse de revelar al cliente o a terceros las actuaciones que se estén realizando en cumplimiento de la presente ley.

6. Implicancias de la Ley 25.246 para los Profesionales en Ciencias Económicas

Para quienes, como los Profesionales en Ciencias Económicas estamos obligados a mantener Secreto Profesional la imposición de este deber de información debe ser motivo de seria preocupación. Ello así porque esta obligación no se le genera al síndico concursal en razón de su cargo como tal, sino por su estado como Profesional en Ciencias Económicas. La obligación no operaría, si la sindicatura concursal fuese ejercida por un abogado.

En el supuesto de que un acreedor que pide verificación de su crédito resulte manifiestamente sospechable haber originado en dinero sucio la acreencia que reclama contra la masa concursal, se configura, así, el absurdo de que el Síndico Concursal debe comunicar su sospecha a la UIF en tanto él sea Contador Público, pero la UIF no recibiría ésta información, en el caso de que el Síndico Concursal no esté matriculado en Consejo Profesional por ser de profesión Abogado.

Al tiempo de redactar este trabajo, no se dispone de elementos para evaluar si las informaciones respecto de circunstancias sospechosas deben ser efectuadas en forma espontánea o si deben ser efectuadas a requerimiento de la UIF. Tampoco existe información respecto del procedimiento que ésta utilizará en su caso para requerir dicha información toda vez que no deben trascender a terceros. En el supuesto de que requerimientos fuesen formulados al profesional requerido mediante una cédula de notificación o mediante un envío postal con membrete de la UIF cabe la suposición de que estos requerimientos puedan trascender y generar una imagen equívoca respecto del profesional al que estén destinados..

Deben quedar para otro análisis las dificultades, cuando no conflictos con respecto al secreto profesional, que tal vez deban encarar los profesionales en Ciencias Económicas si por cualquier circunstancia son investigados por la UIF. También se evidencia como carente de equidad el hecho de que el artículo 20 de la Ley no incluya a los abogados entre los profesionales con obligación de informar a la UIF.

En efecto, frente a un hipotético hecho sospechoso, el mismo solamente debería ser informado a la UIF por el síndico concursal, si éste es Contador, en tanto que el mismo hecho sospechado no sería informado a la UIF si la sindicatura fuese ejercida por un abogado, dado que, como señalamos, la obligación de informar no es inherente al cargo, sino a la profesión de quien lo detenta.

7. El Síndico Concursal ante las responsabilidades de la Ley 25.246

Al tiempo de redactar este trabajo aún no fue reglamentada la Ley 25.246 ni se ha integrado la UIF. No existen, por lo tanto, disposiciones reglamentarias que permitan elaborar conclusiones sobre la forma en que serán aplicadas las medidas anti-lavado en la práctica, resultando imposible evaluar plenamente el alcance que las disposiciones hasta aquí citadas tendrán en definitiva para los Profesionales en Ciencias Económicas, en tanto a éstos les corresponda desempeñarse como síndicos concursales.

Por otra parte, y aún cuando en sus gestiones pudieron haber recurrido a financiación de origen dudoso cuando no ilegítimo, opinamos que la gran mayoría de los empresarios que deben enfrentar la convocatoria de sus acreedores, no pertenece al ambiente criminal que generan fondos cuyo origen queda comprendido en los supuestos del art. 6. de la Ley que hemos citado. En consecuencia, no cabe añadir a sus problemas suspicacias como las que evocan las disposiciones contra el lavado de dinero. Serán los acreedores de estos concursados, los que deberán cuidar que no aparezcan sospechados de sucios los dineros cuya verificación procuran. En tanto estos acreedores puedan justificar la legitimidad de su crédito y en tanto la titularidad del mismo esté debidamente acreditada nada autoriza a acordarles un tratamiento distinto al que merecen los demás acreedores.

Aún así, las nuevas responsabilidades que nos impone la Ley 25.246 a los Profesionales en Ciencias Económicas hacen aparecer como indicado - cuando no urgente - iniciar las reflexiones que conduzcan al profundo análisis de los riesgos que - siquiera por vía de hipótesis - pueden plantear las disposiciones de la ley 25.246 a los síndicos concursales por una parte en tanto a éstos les quepa el deber de informar “hechos sospechosos” a la UIF por su “status” de matriculados en un Consejo Profesional en

Ciencias Económicas y por la otra parte en el carácter de administradores-liquidadores que puedan adquirir si la empresa para la cual actúan es declarada en Quiebra..

Cuánto antes comience este análisis, tanto más podrán madurar los procedimientos de prevención que las nuevas disposiciones obligarán a contemplar.

Uno de los aspectos que invitan a analizar las nuevas disposiciones reside en el hecho de que la rápida evolución que actualmente tienen las prácticas de la economía pueden hacer aparecer como “de complejidad inusitada” y por tanto sospechosas, a modalidades operativas nuevas que las empresas puedan adoptar para sus operaciones cuando las mismas, por su misma novedad, sean desconocidas para quien no está familiarizado con el pertinente ramo. Este supuesto puede generar costosos malentendidos.

Los consideramos potencialmente costosos para los profesionales, porque, además de los riesgos de penalización emergentes de las sanciones en sí - particularmente si el síndico fuese reprochado de negligente en los términos del Artículo 278, inciso 2) del Código Penal - corresponde tener en cuenta el costo en honorarios por asistencia legal que le puede irrogar al profesional demostrar ante la Justicia o ante la UIF su desconexión con hechos que despierten la sospecha de éstas y que le sean injustamente imputados.

Para muchos colegas será necesario obtener información actualizada, por ejemplo con respecto a las nuevas modalidades que adquiere el movimiento de fondos, sobre todo en el plano internacional, y dentro de éste, respecto del “offshore banking” Se denominan así las Operaciones bancarias - especialmente transferencia de dinero - concertadas con instituciones financieras que de hecho no tienen domicilio legal en ningún país determinado. Muchas de ellas operan por la red computerizada “Internet” de modo que no tienen siquiera un numero telefónico en país determinado. El hecho de que estas instituciones financieras aparezcan - a primera vista - como elementos idóneos para lavar dinero sucio no significa, necesariamente, que tengan ese carácter todos los aporte financieros que pueda requerir o recibir una empresa.

Otras medidas de información adicional que previsiblemente deberán adoptar los síndicos concursales ante la problemática de la ley 25.246 incluirán la obtención de conocimientos más precisos respecto de otras operaciones que pueden - o deben - ser conceptuadas como “sospechosas.” por parte de un síndico concursal, dado que éste puede no estar familiarizado con las particularidades operativas que puedan ser usuales en determinados ramos de actividad

Corresponderá a los especialistas en derecho definir la viabilidad de esta disposición e ilustrarnos a los Profesionales en Ciencias Económicas respecto de la medida en que estamos habilitados para prejuzgar sobre el origen delictivo de un ingreso de fondos a una empresa.

Se considera oportuno plantear algunas de las hipotéticas posibilidades sugeridas por las disposiciones de la Ley 25.246

7.1 Bancos “offshore” La primera cuestión se suscita con relación a aquellos acreedores de un concurso que pidan verificación de un crédito originado, precisamente en un banco “offshore.” Es cierto que el síndico recibirá un pedido de verificación formulado por un apoderado, el cual habrá constituido domicilio en nuestro país por cuyo motivo poco importa el domicilio real de este tipo de acreedor.

Unicamente le incumbiría al síndico analizar la *legitimidad* del crédito, corroborando si la acreencia aparece correctamente documentada y registrada en la contabilidad del concursado. No está entre las funciones del Síndico Concursal indagar respecto del *origen* de los fondos aportados. Por otra parte, si el síndico es un profesional en Ciencias Económicas matriculado, el origen sospechoso de la transacción puede obligarlo a informar de la misma a la UIF

Repetimos que esta información no debería ser efectuada por el profesional en su carácter de funcionario de la convocatoria o de la quiebra, sino por su profesión como Contador Público. Ya destacamos el absurdo de que semejante obligación no estaría configurada en el caso de que el síndico tenga la abogacía por profesión.

Aún así, se considera necesario clarificar si para el síndico se configuraría un riesgo de responsabilidad si aconseja verificar un crédito que, de hecho, esté originado en dinero sucio y se le reproche el encubrimiento de este dinero en los términos del Art. 278, inciso 1) de la Ley 25.246.

Ello tanto mas, en el supuesto de que una empresa concursada o quebrada ha actuado como “eslabón” en una cadena de lavado de dinero y encuadrada, como tal, en lo dispuesto en el Art. 278, incisos 1) o 3). Es decir que, ha recibido fondos “sucios” de terceros y la investigación contable que debe realizar el síndico para redactar su informe revela que los ha transferido a otras personas o empresas por ejemplo por vía de una cuenta bancaria,

Es probable que, por lo general las actividades de una empresa “eslabón” consistan únicamente en depositar bancariamente los cheques recibidos y las transferencias de

dineros que se le acrediten desde el exterior, y retirar los fondos, probablemente en efectivo, para transferirlos a otro “eslabón” de la cadena.. Semejantes operaciones no serían registradas en los libros rubricados Los responsables de semejante operatoria especularán con el deficiente control por parte de los bancos, que no solicitarán de la sociedad la presentación de estados contables ni pedirán explicaciones por el ingreso de las remesas mientras los titulares de la cuenta no emitan cheques sin fondos. Al cabo de un tiempo, los lavadores abandonarán la sociedad y “comprarán” otra para continuar la operatoria. No es probable, entonces, que la sociedad-eslabón cometa hechos que la obliguen a actuar sobre los lineamientos de la Ley de Quiebras.

Al margen de los riesgos para su seguridad personal que una indagación demasiado profunda puede significarle al síndico concursal, semejante hipótesis genera los siguientes interrogantes

7.1.1) ¿ Será suficiente una adecuada identificación del representante de un acreedor “offshore” u otro que aparezca como “sospechoso” ?

7.1.2) Más allá de corroborar la causalidad de la acreencia : ¿En que medida debe indagar el síndico concursal sobre el *origen* de los fondos cuya verificación se le solicita ?

7.1.3) ¿Tendrá el síndico concursal la necesidad u obligación de informar o denunciar ante la UIF las acreencias “sospechosas”?

7.1.4) ¿Qué responsabilidades pueden caberle al síndico concursal, por no extremar los recaudos para identificar los originantes y/o los destinatarios de los fondos ?

7.1.5) Cabe suponer el caso de una acreencia cuyos títulos no merezcan objetar su verificación aún cuando el síndico encuentre elementos para sospechar que tenga su origen en dinero sucio. Cabe suponer que la quiebra ante la cual el crédito se verificó esté en condiciones de reembolsar a los acreedores una parte de sus créditos verificados. ¿Qué responsabilidades pueden caberle al Síndico que sea Profesional en Ciencias Económicas por el hecho de pagarle su dividendo al acreedor sospechado ?

7.2) Confidencialidad : El Art. 21 c) obliga a los informantes citados, a “*abstenerse de revelar al cliente o a terceros las actuaciones.*.. Ello abre el interrogante respecto de si el síndico debe poner sus sospechas en conocimiento del juez de la causa

Al respecto cabe tener en cuenta que según el Art. 18 de la Ley
El cumplimiento de buena fe de la obligación de informar no generará responsabilidad civil, comercial, laboral, penal, administrativa ni de ninguna otra especie..

Excede al ámbito del tema aquí propuesto especular sobre las consecuencias que para un colega puede tener la recepción de un pedido de información emanado de la UIF. Siendo el nuestro un contexto en el cual trascienden muchas informaciones que deberían haber permanecido como confidenciales o secretas, hay razones para temer que la formulación de este pedido trascienda a terceros. También es razonable suponer que en tal supuesto todos los clientes del profesional requerido se sentirán alarmados aún en el caso de que el Contador no tenga nada que informar a la UIF

7.3) Excusación: Tampoco puede ser tema de éste trabajo abundar sobre el coraje civil que podrá demandar de nuestros colegas formular las informaciones que el Art. 21 de la Ley puede obligarles a suministrar, luego de que durante tantos años se conocieran evidencias de confidencialidades quebrantadas. Por tal motivo debe analizarse también lo atinente a la eventual posibilidad que pueda tener el síndico concursal de excusarse a intervenir en la quiebra de una entidad en el supuesto de que se evidencie que la misma estuvo involucrada en operaciones con dinero sucio.

7.4) Falencia como acto preparatorio de lavado: También cabe contemplar la posibilidad de una quiebra utilizada por lavadores de dinero como una etapa preparatoria deliberada de sus operaciones. Elaborando esta hipótesis cabe suponer que un grupo de lavadores de dinero podría adquirir - en el contexto de un “cramdown.” - el control de una entidad cuyas dificultades financieras se originaron por registrar créditos incobrables. Quienes tengan interés en lavar dinero tienen, entonces, la posibilidad de registrar el ingreso de dinero “sucio,” como si se tratase de las supuestas cobranzas de los créditos que, de hecho, son incobrables. No puede interesar para el presente trabajo el hecho de que en éste caso los “lavadores” deberán encarar el riesgo que significa dejar un rastro identificatorio al documentar la adquisición de los créditos concursales que los acreedores originarios les habrán cedido. Pero sí puede ser motivo de preocupación para un síndico tomar conocimiento de que, como por arte de magia, ingresen en una empresa cuyo concurso él haya sindicado, los fondos que aparentaban ser incobrables.

7.5 Simulación de pagos para justificar la salida de dinero que en realidad fue destinado a fines ilícitos Será necesario analizar la problemática de casos como los conocidos en nuestro país, cuando operaciones que - de hecho - fueron ilegales, aparecieron amparadas por actos de gobierno (caso de armas exportadas a Ecuador y/o Croacia)

En supuestos como los señalados el Síndico puede carecer de la posibilidad de saber si la documentación respectiva fue, o no, legítima, o que, apareciendo legítima a primera vista, resulte, de hecho, haber sido falsificada.

Consideramos que semejante problemática exige definir las precauciones que deberá adoptar el Síndico Concursal, toda vez que por su formación profesional no está especializado en las particularidades de las actividades desempeñadas por las empresas cuya investigación se le asigna.

7.6 Defraudaciones al Fisco mediante falsos beneficios impositivos :La actuación del síndico concursal puede tener por efecto descubrir que determinados beneficios fiscales otorgados al concursado no fueron aplicados correctamente. Será necesario, entonces, obtener certeza respecto del posible encuadre de semejante ilícito en el Art. 6 de la ley, en sus los incisos e)y f) *d) no denunciare la perpetración de un delito o la individualización del responsable de un delito ya conocido, cuando estuviere obligado a promover la persecución penal de un delito de esa índole*

7.7.Autopréstamos (back to back transactions)⁷: En estos casos, el producto del ilícito es depositado en uno o varios bancos. Posteriormente se gestiona de estos bancos el acuerdo de préstamos, los cuales tendrán por garantía las sumas depositadas en aquellas instituciones.

Si bien el síndico concursal solamente aconsejará la verificación de estas acreencias en caso de resultarle satisfactoria la documentación presentada para ser verificada los autopréstamos adquieren ahora otra significación dado que pueden aparecer como “sospechosos,” por ejemplo en el caso de que no se detecta el otorgamiento de garantías proporcionadas a la importancia de la operación o en el caso de que el acreedor no haya reclamado el pago de los servicios de su deuda a pesar de que no se constata el pago de los mismos.. A la luz de las nuevas disposiciones, será necesario determinar si tales operaciones deben ser analizadas por el Síndico Concursal solamente desde el punto de vista de su oponibilidad a la masa de acreedores, o si su existencia puede generar el deber de informar sobre las mismas en el contexto de la Ley 25.246

8. Adecuación de los procedimientos de auditoría: En su inciso 3), el Art.278 del Código Penal, instituye multas a quienes se hagan pasibles de cargos por temeridad o imprudencia. Ello acentúa aún más la necesidad de que todos los profesionales en Ciencias Económicas, y entre ellos los que actúan como Síndicos Concurales incorporen en sus programas de

⁷ Transacciones “espalda con espalda” = autopréstamos

trabajo, y realicen, prácticas de auditoría orientadas específicamente a crear la certeza de que en las causas en las cuales intervienen no se han configurado operaciones sospechosas o susceptibles de generar sospechas en los términos de la ley 25.426 que comentamos.

Consideramos fundamental la adecuación de las normas técnicas que debe aplicar el síndico concursal con el fin de abarcar ese aspecto de su cometido, así como respecto de la demostración de que los procedimientos concordantes con estas normas técnicas fueron aplicados en forma efectiva y consciente.

Nuestros Consejos Profesionales deberán colaborar en la elaboración de estas medidas preventivas y fijar los requisitos necesarios para que, en su caso, los profesionales puedan recabar el apoyo de los Consejos en el supuesto de que deban demostrar que no han obrado con “Temeridad o Imprudencia.” Es previsible que la observancia de tales medidas preventivas será una premisa ineludible para que nuestros Consejos Profesionales puedan colaborar en la defensa de aquellos de sus matriculados que colocados en la necesidad de demostrar que fueron sorprendidos en su buena fe o superados por circunstancias imprevisibles..

. Será necesario, entonces, definir estas prácticas así como los procedimientos mediante los cuales el profesional pueda generar prueba de su adecuada y oportuna aplicación.

Aun el auditor mas diligente no puede abarcar todas y cada una las operaciones de una empresa, tanto más cuando estas tienen un volumen significativo. Tampoco puede hacerse responsable al profesional del supuesto de que la documentación que se le exhibe sea apócrifa o se invoca en su respaldo disposiciones legales falsas o secretas, como ocurrió en un conocido caso de exportación de armamentos protagonizado hace pocos años en nuestro país.

Ante el riesgo de nuevas y mayores responsabilidades para los matriculados de nuestras profesiones también queda por definir en qué medida, la mayor frecuencia en la aplicación de pruebas selectivas puede eximir de responsabilidad al síndico concursal, cuando circunstancias posteriores a su actuación evidencien que en la empresa concursada fueron cometidos hechos reprochable en el transcurso de aquellos períodos que no fueron seleccionados para las pruebas selectivas

También consideramos necesario, para la adecuación de los procedimientos de auditoría a los riesgos contemplados en la Ley 25.246 que entre sus primeras medidas la UIF difunda listados de aquellos materiales, insumos o elementos y de aquellos

procedimientos que considera susceptibles de ser consideradas sospechosos, dado que no aparece como suficiente la definición del inc. b) Art. 21 de la ley, según el cual *se consideran operaciones sospechosas aquellas transacciones que de acuerdo con los usos y costumbres de la actividad de que se trate, como así también de la experiencia e idoneidad de las personas obligadas a informar, resulten inusuales, sin justificación económica o jurídica o de complejidad inusitada o injustificada*. En un contexto netamente peligroso como el esbozado, semejante definición aparece como dejando librados demasiados criterios a la apreciación subjetiva tanto del que investiga, como de aquel que tal vez deba “investigar al investigado.”

9. Conclusión : Hemos intentado exponer una problemática con muchos aspectos que aún requerirán de una prolongada elaboración. Para los colegas Síndicos Concursales ésta

problemática puede significar el tránsito por territorios de actuación nuevos y quizás incluso peligrosos. Descontamos que nuestros Consejos Profesionales elaborarán y proveerán guías que harán más seguro para este tránsito.

Buenos Aires, 29 de Junio de 2000

Pedro A. Jacoby
Contador Público U.B.A.
C.P.C.E.C.F.-Tomo XVI-Fol.183

Bibliografía :

F. Harding, (Presidente de la IFAC), en Revista Wirtschaftsprüfer Mitteilungen 3/99 publicada por la Cámara de Auditores de Alemania,(Traducción del autor.)

R. Klitgaard, “Controlando la Corrupción” Edit. Sudamericana Pag. 204

M. Wainstein en “La Corrupción y su efecto sobre la Profesión Contable” trabajo publicado por la Comisión de Actuación Profesional, Contador Público del CPCE de la Capital Federal, Pág. 91

I. Blanco Cordero “El Delito de Blanqueo de Capitales” - Editorial Aranzadi, pag. 101
Depto. de Estado de los EE.UU. de Norteamérica, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (Oficina de asuntos internacionales de Narcóticos e implantación de la Ley) “International Narcotics Control Strategy Report 1997 (Informe de Estrategia del Control Internacional de Narcóticos 1997) Traducción del autor.

“*Transparency Interntational*” Publicaciones Diversas en Idiomas Inglés y Alemán, en Internet, Traducciones del Autor

RED DE EMPRESAS SIMULADAS.

ESTRATEGIA DIDÁCTICA PARA LA FORMACIÓN PROFESIONAL Y

LA EDUCACIÓN CONTINUADA

Área: 1. Política Profesional
Tema: 1.4. Educación: Formación profesional

13° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas
Bariloche, 25 al 28 de octubre de 2000

Lic. (MS) María de las Mercedes Guzmán
Piedras 482 - 6U
C1070AAJ - Buenos Aires
(11) 4331-46 71

EMPRESA SIMULADA.
ESTRATEGIA METODOLÓGICA PARA LA FORMACIÓN PROFESIONAL Y
LA EDUCACIÓN CONTINUADA

Área: **1. Política Profesional**

Tema: **1.4. Educación: Formación profesional**

13° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas

Bariloche, 25 al 28 de octubre de 2000

ÍNDICE

Resumen.	1
Introducción.	2
1. La Empresa Simulada Autónoma.	3
2. La Red de Empresas Simuladas.	4
3. La Red Mundial de Empresas Simuladas.	7
4. La Red Argentina de Empresas Simuladas.	10
5. El Método de la Simulación.	14
6. La Formación Profesional y la Educación Continuada.	17
Conclusiones.	19

Resumen.

El trabajo **Red de Empresas Simuladas. Estrategia didáctica para la Formación Profesional y la Educación Continuada** presenta el recurso didáctico red de empresas simuladas que, al tiempo en que promueve un aprendizaje operativo, facilita la integración de las diferentes disciplinas necesarias para administrar los procesos de producción de bienes y servicios. La base metodológica de la simulación permite centrar las actividades desde la perspectiva del alumno y del aprendizaje significativo. El estudiante es protagonista de su formación y tiene sentido lo que aprende; trabaja como si estuviera en una empresa real y realiza las operaciones que normalmente ejecutan un empleado, un jefe de sección o un gerente sectorial.

En marzo de 2000, la red mundial está compuesta por alrededor de 3 200 empresas simuladas, que comercializan en más de 35 países: casi todos los países de Europa y del Este europeo, Canadá y Estados Unidos, Australia y Brasil, para mencionar algunos.

La Red Argentina de Empresas Simuladas, que opera desde 1999, está constituida por nueve empresas simuladas que funcionan en escuelas (de gestión pública y privada) localizadas en ocho jurisdicciones y cuenta con los servicios que ofrece la Central Argentina de Simulación.

La baja actividad económica, especialmente en las provincias, disminuye las posibilidades de que la totalidad de los estudiantes realicen pasantías —fundamentales para su formación profesional— en empresas reales. Trabajar en una empresa simulada se transforma en una alternativa válida. Si surge la posibilidad de realizar una pasantía, ciertamente el alumno estará en mejores condiciones y obtendrá mayores beneficios de su estadía en la firma real, si antes trabajó en una empresa simulada.

RED DE EMPRESAS SIMULADAS.

ESTRATEGIA DIDÁCTICA PARA LA FORMACIÓN PROFESIONAL Y LA EDUCACIÓN CONTINUADA

Introducción.

La Red de Empresas Simuladas es una estrategia didáctica que se funda en un aprendizaje operativo; el alumno aprende haciendo y, reflexionando sobre lo que hace, puede evaluar el resultado de sus acciones. Al mismo tiempo facilita la integración de las diferentes disciplinas necesarias para administrar los procesos de producción de bienes y servicios. Los temas tratados en la sala de clase pueden ser retomados dentro de la empresa simulada y, recíprocamente, en la clase es posible analizar con mayor profundidad cuestiones que se presentaron en el trabajo de la empresa simulada.

Una empresa simulada es una empresa que funciona **como si fuera real**; es como si se jugara al juego de la empresa. Este juego de la empresa tiene tres versiones: i) empresa simulada autónoma, ii) red de empresas simuladas y iii) red mundial de empresas simuladas. En cada una de estas instancias se incrementa el grado de complejidad de las actividades comerciales y se expande el ámbito geográfico de actuación de las diferentes empresas, que sobrepasan los límites del mercado doméstico y operan a nivel internacional.

1. La Empresa Simulada Autónoma.

La primera versión es la de la **empresa simulada autónoma**, es la más conocida, es la que todos vivimos en las clases, práctica de oficina y talleres de contabilidad (y por este motivo no necesito explicarla en profundidad). El docente —a veces con la participación de los alumnos— “funda” una empresa y es el propio docente, a través de las consignas que les presenta a sus alumnos, quien da los impulsos necesarios para que la empresa funcione.

Cada empresa simulada autónoma se dedica a una determinada actividad económica, puede tener o no tener un organigrama y, en general, tiene sólo uno o dos departamentos —el contable y el de recursos humanos—. A veces se propone más de una empresa, que comercializan entre sí, pero siempre dentro del ámbito del aula.

2. La Red de Empresas Simuladas.

La segunda versión es la **red de empresas simuladas**, que realizan intercambios comerciales en un mercado nacional. Aquí intervienen tres actores bien diferenciados: las empresas simuladas, sus empresas madrinas y la central de simulación.

Como en el caso anterior, cada empresa simulada elige la actividad que desarrollará —venta de muebles para oficina, comercialización de semillas e insumos agrícolas, transporte de mercaderías, hotelería, capacitación empresaria, servicios de higiene y seguridad industrial... Las empresas madrinas o mentoras, que pueden ser una o más empresas reales localizadas en el área de influencia de la empresa simulada, juegan un papel importante. Más adelante hablaremos de estas empresas colaboradoras.

Cada empresa simulada posee un organigrama propio, con definición de las actividades que se realizan en cada uno de los sectores o departamentos —por ejemplo, Contaduría, Administración, Recursos Humanos, Ventas, Compras y Depósito—. Asimismo se detallan los diferentes puestos de trabajo con las funciones y tareas que se espera que realicen los empleados. El docente asume el papel de coordinador o gerente general; es quien lleva la memoria o registro histórico de la empresa. Los participantes pueden desempeñar cargos de jefe de sección y de gerentes, de acuerdo con el colectivo que interviene en la empresa. Por colectivo entendemos al grupo de personas que participan en las actividades de la empresa: desocupados, microemprendedores que quieren mejorar su empresa, alumnos de nivel superior y medio. Las rotaciones programadas por los diferentes departamentos (y dentro de cada departamento, por los

distintos puestos de trabajo) ofrecen la posibilidad de tener una visión del sistema global, que permite entender la lógica del proceso como un todo.

El segundo actor son las **empresas colaboradoras**, que son firmas verdaderas. Estas compañías tienen un papel importantísimo pues permiten el anclaje a la realidad empresarial de la empresa simulada. Los coordinadores docentes tienen la posibilidad de actualizarse profesionalmente y de conocer las innovaciones y los nuevos métodos del mundo del trabajo, experiencia en la que también participan los alumnos.

Los productos a ser producidos o comercializados por la empresa simulada son definidos a partir de los productos (o servicios) de la empresa mentora real. Este acercamiento a la empresa y a los productos reales permite que los alumnos conozcan precios, costos y estrategias de marketing. Los departamentos y los puestos de trabajo y los circuitos de la documentación de la empresa simulada también provienen de la adaptación de la estructura funcional y de los procesos administrativos de la empresa madrina. Además, como una empresa simulada puede tener varias madrinas, es posible adoptar y adaptar diferentes productos y procesos que sean evaluados como positivos para su mejor desempeño.

No hay límite para la figura y la actividad empresarial elegida por la empresa simulada: mayorista o minorista; industrial, de servicios o comercial; importadora, exportadora... Salvo por la ausencia de intercambio de bienes o servicios reales, las empresas simuladas actúan como verdaderas empresas: “producen” y “venden” bienes o servicios, “compran” insumos, “cobran” a sus clientes, tienen “cuentas bancarias”,

“pagan” a sus empleados y proveedores y “pagan” impuestos; incluso una mala estrategia comercial puede colocarlas en una situación financiera crítica.

Finalmente, el tercer actor es la **Central de Simulación**, cuya principal función es ofrecer los servicios necesarios para el normal desarrollo de las actividades comerciales de las empresas simuladas. Estos servicios comprenden la asistencia técnica para la creación y puesta en marcha de nuevas empresas simuladas, el acompañamiento de las actividades empresariales, servicios bancarios, financieros, comerciales (para corregir posibles fallas del mercado simulado), transportes, correos y las prestaciones que normalmente son brindadas por organismos oficiales y entidades públicas. Además la Central es responsable por el mantenimiento y la actualización de las bases de datos de la red. Los medios de comunicación utilizados por las empresas simuladas y la Central son los que normalmente se utilizan en el mundo empresario: correo postal, teléfono, fax, e-mail e Internet.

El Departamento Comercial está compuesto por clientes y proveedores ficticios o virtuales, que realizan compras y ventas de productos que no son ofrecidos en el mercado simulado. A través de este Departamento, la Central recibe y atiende la documentación —órdenes de compra, remitos, facturas y recibos— que le envían las empresas simuladas cuando comercializan con los clientes y proveedores virtuales. Si existen errores formales o de contenido, realiza los reclamos correspondientes.

El Departamento de Bancos se encarga de la apertura y el mantenimiento de las cuentas corrientes, prepara los extractos bancarios, otorga préstamos y créditos y es el intermediario financiero para los movimientos de fondos.

Si los coordinadores de las empresas simuladas lo solicitan, la Central puede provocar (con fines didácticos) incidentes críticos dentro del normal desarrollo de las actividades de la empresa: pedidos urgentes, anulación de pedidos, devolución de mercaderías defectuosas, facturas incorrectas, aumento en los precios, envío de mercadería deteriorada o reclamos por falta de pago.

3. **La Red Mundial de Empresas Simuladas.**

La tercera versión, que es la más compleja y completa, es la **red mundial de empresas simuladas**, que comercializan en un mercado internacional. ¿Quiénes participan en este juego? Las empresas que componen las redes de empresas simuladas de los diferentes países con sus respectivas centrales de simulación y **Europen**-European Practice Firms Network que, como Centro de Coordinación de la Red Mundial de Empresas Simulada establece los estándares de la red internacional. Europen es una organización sin fines de lucro, financiada a través del aporte de sus miembros —los representantes de las diversas Centrales— y su principal objetivo es el fortalecimiento del comercio internacional de las empresas simuladas. En marzo de 2000, la red mundial estaba compuesta por alrededor de 3 200 empresas simuladas localizadas en más de 35 países, Cuadro 1 - Cantidad de Empresas Simuladas por País.

Europen es una organización compuesta por todas las empresas simuladas representadas por sus respectivas Centrales. De acuerdo con las normas de Europen, sólo puede asociarse una Central por país. Si el país está compuesto por comunidades autónomas —como España, Suiza, Estados Unidos o el Reino Unido, para nombrar sólo

algunos—, si la red está constituida por un gran número de empresas, si las empresas están localizadas en regiones distantes, si la complejidad de los servicios que ofrece la Central impiden una gestión eficiente, es posible una suerte de descentralización a través de la constitución de Centros de Servicios, que actúan como representantes de la Central y pueden ofrecer una atención más rápida y oportuna.

Las diferentes Centrales se conectan entre sí vía Internet. A través del *Clearing Center* se realizan las transferencias y los pagos a nivel internacional y se actualizan las bases de datos.

Es tradición que cada Central promueva anualmente una Feria Internacional (o Nacional), donde participan las empresas simuladas y las empresas colaboradoras con sus productos. La Feria se transforma así en una ocasión excepcional para conocer personalmente a sus *partners* comerciales; hacer nuevos clientes; realizar rondas de negocios; promover, publicitar y vender productos y para poner en práctica las habilidades en comunicación y las destrezas comerciales.

Cuadro 1 - Cantidad de Empresas Simuladas por País – Marzo 2000

Nro		Empresas Simuladas	Nros	Empresas Simuladas
	Europa		América del Sur	
01	Alemania	736	<i>Argentina</i>	9
02	Austria	29	Brasil	49
03	Bélgica	17		
04	Dinamarca	152	América del Norte	
05	España	30	Canadá	31
06	Finlandia	31	USA	68
07	Francia	131		
08	Gran Bretaña	27	África	
09	<i>Grecia</i>	32	Marruecos	1
10	Holanda	33	Senegal	1
11	<i>Irlanda</i>	34	<i>Tunez</i>	s.d.
12	Italia	168		
13	Noruega	11	Asia Oriental y Pacífico	
14	Portugal	35	Australia	44
15	Suecia	36	China	5
16	Suiza	37	Islandia	1
		38	<i>Japón</i>	s.d.
	Europa del Este	39	Vietnam	1
17	Bulgaria	12		
18	Eslovenia	20		
19	Hungría	194		
20	<i>Letonia</i>	1		
21	Lituania	41		
22	Polonia	22		
23	República Checa	312		
24	República Eslovaca	75		
25	Rumania	2		
26	Rusia	8		
27	Ucrania	17		

Fuente: <http://www.europen.de>

¿Cómo se financian las centrales de simulación? La central alemana ZÜF, que cobra una cuota anual de aproximadamente 120 dólares a cada una de las 736 empresas simuladas participantes, también recibe ayuda económica de la Comisión Europea y aportes de municipalidades y de las cámaras de comercio e industria. La central española Inform, además de ofrecer servicios para capacitación continuada, también se financia con las cuotas que pagan las 54 empresas simuladas: el Ministerio de

Educación de Catalunya cubre los costos de 14 escuelas —la cuota y los recursos necesarios para las horas docentes, la conexión a Internet y los materiales fungibles requeridos para el funcionamiento de las empresas simuladas—; varias municipalidades poseen empresas simuladas para capacitar desocupados o personas que desean actualizarse o probar una profesión diferente; y, cuando no hay convenio, son las propias cooperadoras escolares quienes pagan la contribución.

4. La Red Argentina de Empresas Simuladas.

En Argentina se adopta esta estrategia didáctica en 1999 a partir de la iniciativa de diez escuelas de nivel medio en el contexto de la implantación anticipada del Trayecto Técnico Profesional de Gestión Organizacional¹, con el apoyo del Instituto Nacional de Educación Tecnológica-INET del Ministerio de Educación de la Nación y la colaboración de la Agencia Alemana de Cooperación-GTZ. La Central Argentina de Simulación, que funciona en el ámbito del INET, inició sus actividades junto la Red Argentina de Empresas Simuladas constituida por nueve empresas simuladas que funcionan en escuelas de gestión pública y privada localizadas en ocho jurisdicciones,

Cuadro 2 - Red Argentina de Empresas Simuladas.

¹ El TTP de Gestión percibe a la empresa simulada como un recurso didáctico muy potente y, como recurso, puede ser utilizado por los docentes responsables de los distintos módulos del Trayecto. En este texto, se propone además que, en otros contextos formativos, la empresa simulada en sí misma puede tener el *status* de un módulo.

Cuadro 2 - Red Argentina de Empresas Simuladas

	Escuela	Empresa simulada Día y Horario de Funcionamiento en 2000
1	Escuela de Enseñanza Media N° 442 "Juana del Pino de Rivadavia" Santa Fe - Provincia de Santa Fe Tel.(342) – 457 2911	Cabañas del Pino (Comercialización de fiambres y quesos) Tel. (342) – 457 2911 Fax (342) – 453 4490 e-mail: juanadelpino@ciudad.com.ar Martes 14:30 a 17:00 Jueves 14:30 a 17:00
2	Escuela de Enseñanza Media N° 3087 "San José Adoratrices" Santa Fe - Provincia de Santa Fe Tel. (342) – 453 8271 Fax (342) – 456 4425	Bandejas del Litoral (Comercialización de cajas, cartones y bandejas) Tel/Fax (342) – 455 5034 Martes 10:00 a 12:00 y 13:30 a 17:00 Jueves 10:00 a 12:00 y 13:30 a 17:00
3	Colegio "República de El Salvador" General Pico - Provincia de La Pampa Tel/Fax (2302) – 43 3348	El Pamperito (Producción y comercialización de artículos comestibles dulces y salados) Tel/Fax (2302) - 42 1719 e-mail: nacional@ssdnet.com.ar Martes 14:00 a 16:00 Jueves 14:00 a 16:00
4	Escuela de Comercio "Jorge Newbery" San Fernando del Valle de Catamarca Provincia de Catamarca Tel/Fax (3833) – 42 2378	Textil (Comercialización de ropa de trabajo) Martes 9:00 a 12:00 Jueves 9:00 a 12:00
5	Bachillerato N° 14 Puesto Viejo - Provincia de Jujuy Tel. (388) – 491 3028	Puesto Viejo (Comercialización de artículos de librería y papelería comercial, equipamiento de oficina) e-mail: bach14@jujuytel.com.ar Lunes 12:30 a 14:30 Miércoles 12:30 a 14:30
6	Escuela Provincial de Enseñanza Técnica N° 4 San Juan - Provincia de San Juan Tel. (264) – 422 5280	Zonda (Comercialización de artículos de limpieza) e-mail: epet4@hotmail.com Martes 11:00 a 17:00 Jueves 11:00 a 17:00

	Escuela	Empresa simulada Día y Horario de Funcionamiento en 2000
7	Colegio "San José" San Juan - Provincia de San Juan Tel. (264) – 421 1120	Acuarela Papelería (Comercialización de artículos de librería y papelería) Tel. (264) – 423 8155 Martes 09:00 a 11:00 Miércoles 14:00 a 15:30 Jueves 09:00 a 11:00 y 14:00 a 15:30
8	Escuela Municipal de Enseñanza Media N° 4 Ciudad de Buenos Aires Tel.(11) – 4601 0067	El Roble (Comercialización de muebles, máquinas y equipos de oficina) Miércoles 19:00 a 22:00
9	Colegio de Urdinarrain y Instituto "Nuestra Señora de Luján" Urdinarrain - Provincia de Entre Ríos Tel. (3446) – 48 0587 Fax (3446) – 48 0090	Agrosur (Comercialización de semillas y agroquímicos) Martes 16:00 a 18:00 Jueves 16:00 a 18:00
	Central Argentina de Simulación INET-CENET Avda. Independencia 2625 - 1° Piso Of. 108 - Gestión de las Organizaciones C1225AAI - Ciudad de Buenos Aires Tel. (11) – 4943 0507 / 0791 int. 228 (11) – 4308 3681 / 3689 int. 228	Lic. María Guzmán e-mail: guzman@inet.edu.ar Lunes 09:00 a 17:00 Miércoles 09:00 a 17:00 Jueves 09:00 a 13:00

De hecho, fueron las propias escuelas las que financiaron la adquisición de los *softs* que utiliza la Central y parte de la capacitación de los profesionales: Crédito Fiscal evaluó (y aprobó) el Proyecto “Red de Empresas Simuladas” que, en 1998, las escuelas habían elaborado y presentado junto con el Citibank. GTZ organizó un viaje de capacitación a España y Alemania para estudiar la aplicación y potencialidad del recurso empresa simulada en los distintos ámbitos de la formación técnico-profesional, el funcionamiento de las centrales de simulación, los requerimientos en materia de equipamiento y *softs* y la gestión de las redes en estos países y de la red internacional European.

La Central Argentina de Simulación, que fue oficialmente inaugurada el 25 de noviembre de 1999, mantiene una relación fluida y franca con la Central de Simulación Española-Inform y con la Central Alemana de Simulación-ZÜF, que brindaron asistencia técnica y capacitación para su puesta en marcha. Hasta que se materialice la incorporación a Europen, Inform y ZÜF actúan como representantes y mentores de esta Central.

Actualmente en la Central Argentina funcionan el Departamento Comercial y el Departamento de Bancos, con el Banco EnRed agente financiero a nivel nacional e internacional. Cuando la Central esté completa contará con nuevos departamentos: Organismos Oficiales —por ejemplo, Ministerio de Trabajo, Administración Federal de Ingresos Públicos-AFIP, Administración Nacional de la Seguridad Social-ANSES—, Seguros y Transporte (en el caso de que no surja una empresa simulada que ofrezca este servicio).

5. El Método de la Simulación.

Visitar una empresa simulada es como ingresar en una empresa real. El mobiliario y el equipamiento son los de una oficina. Los empleados trabajan en sus escritorios, hacen y contestan llamados telefónicos, reciben y envían fax y e-mail, piden presupuestos, atienden pedidos y reclamos de clientes, registran las operaciones, archivan la documentación, envían remitos y facturas... sólo no hay movimiento de mercaderías. No operan con dinero en efectivo, pero sí con cuentas corrientes, emiten cheques, realizan depósitos y transferencias bancarias y, semanal o mensualmente, reciben los resúmenes o extractos con los movimientos de sus cuentas. Incluso pueden pedir al banco préstamos o solicitar información sobre nuevas líneas de crédito. Los procesos y circuitos administrativos internos (entre los diferentes departamentos) y externos (con el resto de la empresas de la red y con la Central de Simulación) recrean y contextualizan su actividad comercial, que se desarrolla dentro de un mercado de empresas simuladas.

En este contexto organizacional simulado, se presentan conflictos y problemas reales y estas situaciones permiten reflexionar acerca de por qué y de qué manera surgen los conflictos y —lo que es más importante— es posible descubrirlos, examinarlos y resolverlos, a través de prácticas de **negociación** y mediación.

El proceso, que se inicia con la motivación, continúa con la formulación y la resolución de problemas, la autoevaluación y la comprensión de la tarea antes de su ejecución (interiorización previa a la puesta en práctica). **Problem Solving**, **Self-assessment** y **Acquisition** son etapas fundamentales para la adquisición de habilidades y

estrategias socio-comunicativas y comerciales. Las situaciones que se viven dentro de la empresa simulada proporcionan la oportunidad para que los alumnos tomen decisiones y actúen de manera autónoma en la realización de acciones concretas. El aprendizaje en acción está unido al análisis crítico de los pasos realizados: la planificación, la ejecución y la evaluación de las acciones y de los resultados.

En España, más específicamente en Catalunya, hablan del método de la simulación para referirse a este aprendizaje operativo que utiliza el recurso didáctico de la empresa simulada. ¿Cuáles son las particularidades de este método?

La simulación complementa (y enriquece) la acción educativa y formadora que se desarrolla dentro del aula, pues **integra en forma práctica aptitud, actitud y contenidos**. La simulación alienta la realización de proyectos abiertos, dinámicos y participativos; los recursos telemáticos la potencian, porque permiten una comunicación real, interactiva e instantánea entre alumnos (y profesores) de lugares distantes. En consecuencia, estimula la interacción entre los alumnos y promueve un uso racional de la tecnología.

El profesor² asume nuevos roles; como **dinamizador**, sugiere y deja que el alumno ejecute las diversas actividades necesarias para el buen funcionamiento de la empresa; como **administrador**, organiza los horarios, los cronogramas y las secuencias de los procesos; como **instructor**, facilita el acceso a los recursos; y como **consultor**, indica las fuentes más adecuadas para que los alumnos busquen las respuestas a sus dudas y necesidades.

La base metodológica de la simulación permite centrar las actividades desde la perspectiva del alumno —*Student Approach*— y del aprendizaje significativo —*Meaningful Learning*—. El alumno es protagonista de su formación y tiene sentido lo que aprende; trabaja como si estuviera en una empresa real y realiza las operaciones —*Learning by doing*— que normalmente ejecutan un empleado, un jefe de sección o un gerente sectorial.

La posibilidad de recibir respuestas reales y el intercambio de opiniones dentro de la empresa simulada y con interlocutores externos brindan una visión integral del proceso. Los alumnos viven situaciones que los ayudan a mejorar su **interacción con los otros**. Como empleados reciben **respuestas reales** al trabajo que desarrollan,

² Me gustaría destacar, además, el comportamiento solidario y generoso de los docentes que participan en la experiencia. Mencionaré sólo algunos ejemplos. En un encuentro, las profesoras de las dos escuelas de Santa Fe que habían diseñado instrumentos para evaluación (de la experiencia y de los alumnos), los presentaron, facilitaron copias y los discutieron con los demás participantes. Las docentes de Capital se ofrecieron para buscar y enviar libros, que podían resultar interesantes para los coordinadores del interior. En Montevideo, Barcelona, Saint Pere de Ribes y Mühlhausen, nos facilitaron documentos, respondieron nuestras preguntas, hicieron presentaciones, brindaron tiempo extra... Con nuestra historia reciente, de desencuentros y tristezas, el intercambio desinteresado y la constante preocupación por el otro permite la contrucción de una red de solidaridad (entre docentes y entre los alumnos) con un sentido de pertenencia a un proyecto educativo más amplio.

pueden analizar diferentes posiciones o puntos de vista y evaluar las consecuencias de realizar determinadas acciones.

El trabajo grupal que se desarrolla en la empresa simulada puede favorecer la **zona de aprendizaje próximo**, en tanto que la adquisición de diferentes habilidades (muchas veces no programadas) amplía la receptividad del **umbral de aprendizaje** y permite que el alumno ponga en juego y aumente el nivel de las destrezas, conocimientos y competencias previamente adquiridos.

¿Cómo se evalúa al alumno? La empresa simulada es un espacio privilegiado para la observación sistemática de todo el proceso educativo, permite que el profesor tenga una visión global del proceso y del producto, del esfuerzo y el resultado y de la capacidad y competencia alcanzadas por el grupo y por cada uno de los alumnos.

6. La Formación Profesional y la Educación Continuada.

La empresa simulada, como recurso didáctico y estrategia de formación profesional, permite que los participantes adquieran competencia técnica y capacidad para interactuar a través de un **aprendizaje operativo**. Decimos que es operativo porque el alumno “no escucha hablar de” sino que puede identificar y juzgar las situaciones-problema y buscar soluciones alternativas.

Las pasantías de los estudiantes son fundamentales para una adecuada formación profesional. Sin embargo las pasantías enfrentan dos desafíos: un número creciente de estudiantes y el menor ritmo de la actividad económica que disminuye el número de

firmas; a su turno, esta disminución trae aparejado que un menor número de empresas estén dispuestas a recibir pasantes. La totalidad de los alumnos matriculados, en las tradicionales carreras de contador, administrador y economista y en las nuevas carreras administrador de empresas de salud, marketing, economista industrial..., posiblemente no podrán pasar por una empresa real. Así, trabajar en una empresa simulada se transforma en una alternativa válida. Si surge la posibilidad de realizar una pasantía, ciertamente el alumno estará en mejores condiciones y obtendrá mayores beneficios de su estadía en la firma real, si antes trabajó en una empresa simulada.

En materia de educación continuada, no tenemos aún experiencia en Argentina, pero son numerosos los países que adoptaron la estrategia de la empresa simulada para atender a diferentes colectivos:

- profesionales que desean cambiar de actividad;
- actualización profesional para poder reingresar en el mercado laboral (es el caso de personas que dejaron de trabajar por algún tiempo);
- desempleados estructurales;
- microemprendedores que necesitan conocer las nuevas formas de gestión y las herramientas disponibles para modernizar sus empresas...

Conclusiones.

La empresa simulada, como recurso didáctico, es técnicamente útil para programar actividades de educación formal y no formal, porque consigue preservar la unidad necesaria entre conocimientos teóricos, instrumentales y la práctica.

Además, implantar esta estrategia no exige grandes inversiones, el mayor peso y esfuerzo es de los profesores, pues se requieren horas docentes para el trabajo extra-clase necesario para el éxito de esta experiencia. ¿Cuánto dinero se necesita para montar una empresa simulada? Es fundamental remunerar a los docentes las horas extra-clase que destinan para la creación y la puesta en marcha, para la coordinación, organización y operación de la empresa y para la planificación y preparación de las actividades formativas. Lo ideal es disponer de muebles (cuanto más parecidos a los de una empresa, mejor) y equipos de computación. Como en toda empresa hay gastos corrientes: luz, teléfono, insumos varios (útiles, material de escritorio y papelería), alquiler (si no es posible acondicionar una sala) y mantenimiento y reparación de equipos.

En esta estrategia didáctica, los mayores costos corresponden principalmente a los *softs* que utiliza la Central, que ya fueron financiados con el crédito fiscal por el grupo de escuelas; así sólo es preciso relacionarse con la Central para comenzar a trabajar.

**TITULO: LA NECESIDAD DE LA EXISTENCIA DE UN ESTATUTO DEL
CONTRIBUYENTE EN LA REPUBLICA ARGENTINA.**

AREA: NUMERO 4, TRIBUTARIA, LABORAL Y PREVISIONAL

TEMA: 4.3. PROCEDIMIENTO FISCAL

**CONGRESO: 13º CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN
CIENCIAS ECONOMICAS, BARILOCHE, RIO NEGRO, ARGENTINA 2000.**

AUTORES: OSCAR ANDRES FERNANDEZ

H. Yrigoyen 1116, 9no 18, Capital Federal.

T.E. 381-2311

RICARDO MIGUEL CHICOLINO

25 de Mayo 328, 1er. Piso, Lanús Oeste, Buenos Aires.

T.E. 240-2956/2960

**TITULO: LA NECESIDAD DE LA EXISTENCIA DE UN ESTATUTO DEL
CONTRIBUYENTE EN LA REPUBLICA ARGENTINA.**

AREA: NUMERO 4, TRIBUTARIA, LABORAL Y PREVISIONAL

TEMA: 4.3. PROCEDIMIENTO FISCAL

**CONGRESO: 13º CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN
CIENCIAS ECONOMICAS, BARILOCHE, RIO NEGRO, ARGENTINA 2000.**

INDICE

- ❑ LA REALIDAD ARGENTINA
- ❑ EL ESTATUTO DEL CONTRIBUYENTE EN ESPAÑA
- ❑ FUNDAMENTOS PARA LA CREACION DEL ESTATUTO DEL CONTRIBUYENTE EN NUESTRO PAIS
- ❑ LA ULTIMA REFORMA A LA LEY DE PROCEDIMIENTO FISCAL SIN LUGAR A DUDAS CONVALIDA LA NECESIDAD DE UN ESTATUTO DEL CONTRIBUYENTE EN LA REPUBLICA ARGENTINA
- ❑ CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.
- ❑ BIBLIOGRAFIA.

I * LA REALIDAD ARGENTINA

A continuación expondremos la realidad argentina para lo cual usaremos un caso extraído del quehacer cotidiano para aquellos que transitamos las lides de la contienda con el organismo fiscal en pos de instaurar definitivamente un estado de derecho en materia tributaria dentro del marco de nuestro sistema republicano de gobierno

Para lo cual vamos a transcribir literalmente ciertos pasajes de un acta de constatación labrada por los funcionarios de la A.F.I.P. en materia de clausura por infracción a los deberes formales

“... a los 21 días del mes de Noviembre de 1997, siendo las 11:50 hs., los funcionarios de la A.F.I.P.,..... se constituyen en local comercial sito en, perteneciente al contribuyente Alexanian Víctor Roberto, CUIT Nro. 20-12154718-0 siendo atendidos por Nieves Horacio Daniel acreditando su identidad DNI n° 17.709.035 en su carácter de encargado conforme lo acredita con manifestación verbal que **si/no (1) acompaña/exhibe (1)**. Seguidamente, los actuantes proceden a labrar la presente acta de comprobación, conforme a las previsiones del artículo 41 de la ley n° 11.683 (t.o. en 1998 y su modif.), dejando constancia que los actuantes visualizaron la no emisión de factura o documento equivalente por una operación de venta a un cliente ocasional (una Sra. De mediana edad), consistente en un reloj pulsera plateado por un importe de \$ 15, entregando \$ 20 y recibiendo de vuelto \$ 5, viendo que la mercadería fue introducida en un estuche de cartón, hecho que configura una infracción al art. 2 de la RG. 3419/71 y sus modif. Y constituyen “prima facie” las causales previstas por el inciso a) del art. 40 de la Ley 11.683 (t.o.en 1998 y sus modif.) para la aplicación de las sanciones establecidas en dicho artículo. Todo ello se prueba con la visualización de los actuantes, las primeras facturas sin emitir, el original de factura tipo “B” nro. 0001-00006378 y original de factura tipo “B” nro. 0002-00000553 intervenidas y entregadas de

conformidad y Anexo I (papel de trabajo) con detalle de las ventas desde el día 20/11/97 hasta el momento de la verificación, se deja constancia que en el local no se exhibe el talonario de factura tipo “A”, en el momento de la visualización los únicos presentes son los actuantes, el encargado, una Sra. mayor y el cliente ocasional, elementos que son firmados como parte integrante de la presente acta.

Acto seguido, de conformidad con lo establecido en el Art. 44 de la Ley N° 11.683 (t.o.en 1998 y modif.) se le hace saber que el responsable es notificado de la citación para la audiencia prevista por la citada norma en División Procedimientos Legales sito en Rivadavia 1355 piso 2° of. 201 de la ciudad de Buenos Aires el día 10/12/97, a las 16:30 hs a la que deberá concurrir el responsable o, en su caso su representante legal, o apoderado, quien deberá acreditar su personería en los términos prescriptos por el Título IV del Reglamento de Procedimientos Administrativos, Decreto N° 1759/72, t.o. en 1991, provisto de las pruebas que intente valerse, pudiendo ser asistido por un letrado. Asimismo, se comunica al interesado que tiene el derecho de incorporar aquellas circunstancias que estime pertinentes, quien manifiesta: que desconoce haber vendido dicha mercadería, la cual no se encuentra en existencia en el local por las especificaciones dadas por los inspectores. Los actuantes ratifican lo visualizado y descripto en la presente acta.

No siendo para mas, a las 12:10hs. Previa lectura de la presente se firma de conformidad tres ejemplares de un mismo tenor y a un solo efecto, de cuyo contenido no se notifica.”

A continuación expondremos la sentencia del Juez Cruciani (J.P.E. N° 2 Secretaria N° 3 del 27/08/99) en relación con el acta de constatación antes transcripta (fallo aún no publicado al momento de finalizar el presente trabajo)

“AUTOS Y VISTOS:

Para resolver la siguiente causa N° 578/99/793, caratulada: “ALEXANIAN VICTOR ROBERTO S/ INFRACCION LEY 11.683”, del registro de la Secretaria N° 3 de este Tribunal;

Y CONSIDERANDO:

Que se inician las presentes en virtud del acta de constatación de fs. 1 labrada por los inspectores actuantes, contra el contribuyente Víctor Roberto Alexanian, en el local comercial sito en Boedo 344 de la localidad de Lomas de Zamora, Provincia de Buenos Aires, donde dejaron constancia que visualizaron la no emisión de factura o documento equivalente por una operación de venta realizada a un cliente ocasional, consistente en un reloj pulsera plateado por un importe de \$ 15, entregando \$ 20 y recibiendo de vuelto \$ 5, viendo que la mercadería fue introducida en un estuche de cartón; hecho que configuraría infracción en el art. 2 de la RG 3419/91 y sus modificatorias, y constituyen “prima facie” las causales previstas por el inciso a) del art. 40 de la ley 11.683 (t.o. en 1998 modif.). Todo ello se encontraría probado con la visualización de los actuantes, las primeras facturas sin emitir, el original de factura tipo “B” N° 0001-00006378 y original de factura tipo “B” N° 0002-00000553 intervenidos y entregados de conformidad, anexo I con el detalle de las ventas desde el día 20/11/97 hasta el 21/11/97, como asimismo se dejo constancia que no se exhibe el talonario de factura tipo “A”.-

Que a fojas 9/11 obra descargo por parte del contribuyente.-

Que a fojas 15/18 la AFIP resolvió aplicar la sanción de clausura por tres días al local comercial antes citado y aplicar una multa de trescientos pesos (\$300).-

A fojas 22/43 obra recurso de apelación interpuesto por el contribuyente en sede administrativa.-

Que a fojas 50/55 la AFIP dispuso no hacer lugar al recurso de apelación ya mencionado y confirmar el acto administrativo de fojas 15/18.-

Que a fojas 57/81 obra recurso de apelación en los términos del art.78 de la ley 11.683, el que fue concedido a fojas 100.-

A fojas 105 obra escrito en los términos del art. 73 del CPPN.-

Cabe mencionar que el Superior a fojas 130 dispuso con relación a la cuestión de competencia oportunamente trabada que deberá seguir entendiendo este Juzgado.-

Que del acta de fs. 1 se desprende la supuesta verificación de un acto de venta (es decir, un hecho imponible en materia tributaria) que habría dado lugar a la obligación de emisión de factura, situación que a juicio de los inspectores actuantes no se ha verificado en la especie.-

Que de la lectura del acta se desprende, que los inspectores actuantes no han acreditado siquiera semiplenamente, de la forma correspondiente, que la contribuyente haya efectuado venta alguna por la cual le quepa la infracción, ya que no se ha visualizado al “presunto comprador”, que es la pieza fundamental de toda contraprestación dineraria y también a los efectos de corroborar la infracción descripta en el acta.-

Que debe tenerse en cuenta que en el descargo de fs. 9/11 el contribuyente manifestó que la Sra. Clyde Andrade se presento en su local a retirar un reloj Orient que fue reparado por el service oficial “Portosur S.A.”, el que le fuera entregado a la misma, encontrándose acreditada dicha operatoria mediante la copia de factura tipo “B” N° 0002-00026531 (ver fs. 12) de la firma “Portosur S.A.”, por la suma de \$ 15, surgiendo de la lectura de dicha factura: para ser entregado Joyería Berna, que resulta ser el nombre del local del recurrente.

Cabe agregar que la falta de prueba útil no puede ser suplida por una descripción sobre el importe presuntamente entregado o el tipo de mercadería de la presente operación,

porque ello no es suficiente a los efectos de corroborar la “presunta venta” que se le atribuye al contribuyente. Que en tal sentido, recordando que la fijación de sanciones penales debe ir necesariamente precedida por la prueba respectiva, que agote la menor probabilidad de duda en la materia, y dado que al administrado no puede exigírsele que aporte prueba cargosa, sino que el elemento probatorio arrimado por la autoridad publica debe resultar autosuficiente a fin de aportar todos los elementos de juicio necesarios al efecto de otorgar razonabilidad a las sanciones dispuestas, y no surgiendo de la causa que se encuentra acreditada la “presunta venta”, sino que el contribuyente, cuyo local comercial lleva el nombre de “Berna”, habría actuado como intermediario dado que entrego un reloj a la clienta, al que se le habría efectuado un service por medio de la firma “Portosur” Service Oficial de Orient, entregándosele una factura de esta ultima firma, por el arreglo efectuado; no tratándose así de una venta propia del contribuyente. Asimismo del Anexo I, obrante a fs. 2, no surge ninguna venta efectuada por parte del contribuyente, por el importe de pesos quince, que se describe en el acta de fojas 1.-

Que el análisis que aquí se hace no resulta ser una mera formalidad requerida por este Tribunal, ya que si la propia entidad recaudadora le exige a los contribuyentes el cumplimiento de formalidades y por la supuesta omisión de las mismas, los sanciona, con mucha mayor razón debe exigírsele al fisco que las sanciones que aplique se encuentren precedidas de un marco probatorio que no ofrezca la menor duda en lo que a la comisión de la eventual infracción se refiere.

Que en tal sentido debe consignársele que en un Estado de Derecho, cualquier practica que implique la más remota posibilidad de preconstituir una prueba penal en contra de los contribuyentes, debe ser erradicado, no porque en la especie se presuma que se hubiera desarrollado tal actividad, sino porque la fijación de sanciones penales no debe

hallarse teñida de la menor sombra de deficiencia. Si al administrado no puede exigírsele que aporte prueba cargosa, porque ello implicaría la violación del principio constitucional de inocencia, el elemento probatorio arrimado por la autoridad publica debe resultar autosuficiente, de manera de proporcionar todos los elementos de juicio en cuestión.-

En relación a la validez del acta de fs. 1, cabe mencionar que se encuentra labrada conforme los requisitos establecidos por el art. 41 de la Ley 11.683 (t.o. 1998 y sus modificaciones).-

En virtud de todo lo expuesto es que, habiéndose acreditado mediante prueba aportada, la entrega de una mercadería por parte del contribuyente, y no su venta propia, y habiéndose entregado el reloj con su correspondiente factura perteneciente al servicio prestado por una firma distinta al contribuyente, por una operación realizada por aquella firma, y ante la falta de prueba plena en la materia con relación a la “presunta venta” deberá revocarse el acto administrativo de fs. 15/18 por los motivos “supra” volcados.-

Es por ello que

RESUELVO:

- I) REVOCAR en todas sus partes el acta administrativo de fs. 15/18 por el que se dispusiera la sanción de clausura del local comercial sito en Boedo 344, de la localidad de Lomas De Zamora, Provincia de Buenos Aires y la multa de pesos trescientos (\$300) y en consecuencia ABSOLVER LIBREMENTE DE CULPA Y CARGO al contribuyente Víctor Roberto Alexanian, por los hechos descriptos en el acta de comprobación
- II) Tener presente la Reserva del Caso Federal
- III) SIN COSTAS (Arts. 530 y ccdantes. Del CPPN)
- IV) Regístrese, hágase saber y cúmplase. Líbrese cédula con copia de la presente

Firme que sea esta resolución, devuélvase a la DGI, a sus efectos, sirviendo el presente de atenta nota de envío.”

Nuestra reflexión

No nos detendremos en el análisis pormenorizado de la sentencia del Dr. Cruciani, a la cual adherimos plenamente, pero lo que si queremos resaltar es la distancia abismal entre la postura de los funcionarios del organismo fiscal a la hora de probar una conducta disvaliosa de los denominados tipos penales en blanco y la acabada y firme convicción del magistrado en cuanto a la valoración de los elementos probatorios, para revocar la resolución administrativa

Todo lo cual nos lleva a convalidar el título que hemos elegido para el presente trabajo (la necesidad de la existencia de un estatuto del contribuyente en la República Argentina), para evitar que los procedimientos carentes de fundamento llevados a cabo por el fiscalizador le acarreen altos costos a los contribuyentes en el ejercicio de sus legítimos derechos, en muchos casos por el liso y llano desconocimiento de los funcionarios que los aplican más cercanos a la arbitrariedad que a la sana convivencia entre administración y administrados acorde a un estado de derecho que realce los principios de legalidad, igualdad y seguridad jurídica de rango constitucional

II * EL ESTATUTO DEL CONTRIBUYENTE EN ESPAÑA

LEY 1/1998, (26/02/1998). DERECHOS Y GARANTIAS DE LOS CONTRIBUYENTES

En primer lugar nos parece de vital importancia con la finalidad de ilustrar al lector del presente trabajo recordar el considerando primero de la exposición de motivos del estatuto del contribuyente español

EXPOSICION DE MOTIVOS

“La aprobación de una Ley que contenga los derechos y garantías de los contribuyentes, ampliamente demandada por todos los sectores sociales, constituye un hito de innegable trascendencia en el proceso de reforzamiento del principio de seguridad jurídica característico de las sociedades democráticas más avanzadas. Permite, además, profundizar en la idea de equilibrio de las situaciones jurídicas de la Administración tributaria y de los contribuyentes, con la finalidad de favorecer un mejor cumplimiento voluntario de las obligaciones de éstos.

Ahora bien, los derechos y garantías que esta Ley explícita no son sino la contrapartida de las obligaciones que sobre los contribuyentes pesan derivadas de la obligación general de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con los principios contenidos en la Constitución. La presente Ley, que recoge en un solo cuerpo normativo los principales derechos y garantías de los contribuyentes, no hace referencia alguna, sin embargo, a las obligaciones tributarias, ya que éstas aparecen debidamente establecidas en los correspondientes textos legales y reglamentarios. La regulación en un texto legal único dotará a los derechos y garantías en él recogidos de mayor fuerza y eficacia y permitirá la generalización de su aplicación al conjunto de las Administraciones tributarias, sin perjuicio de su posible integración en un momento ulterior en la Ley General Tributaria en cuanto constituye el eje vertebrador del ordenamiento tributario.”

La doctrina española no ha sido unánime al manifestarse respecto a la existencia de una ley específica denominada " Ley de Derechos y Garantías de los Contribuyentes". Sería insólito, jurídicamente hablando, sostener que la fuerza y eficacia de un derecho o garantía previsto en una norma legal aumenta si conforma un único texto junto a otros

derechos y garantías, o disminuye en el caso de regularse en forma separada. Esto no es más que un argumento de carácter sociológico.¹

Nuestra reflexión

De la exposición de motivos debemos destacar con letras de molde la clara y precisa alusión que se hace en relación con el principio de seguridad jurídica, como estandarte pétreo de una sociedad democrática y evolucionada como son las del viejo Continente; destaquemos entonces que en una democracia naciente como la nuestra, dicho principio adquiere una trascendencia aún más importante, si bien el mismo no se encuentra expresamente mencionado en nuestra Carta Magna como por ejemplo en la Constitución española; el estatuto del contribuyente nos parece el cuerpo normativo ideal para que el mismo se encuentre cristalinamente plasmado, afianzándose de tal manera los derechos y garantías de los contribuyentes frente a los abusos de las administraciones autoritarias.

Tampoco podemos pasar por alto el concepto de equilibrio que debe necesariamente imperar en la relación fisco contribuyente, descartando de plano aquella doctrina basada en que nos encontramos frente a una relación de poder, sino que por el contrario debe privar el concepto de relación jurídico tributaria en un plano de igualdad y equidad, en pos del respeto de garantías fundamentales para todo ciudadano que desee vivir en una sociedad civilizada.

En segundo lugar a simple título ilustrativo pasaremos a exponer la estructura del Estatuto del Contribuyente de la Madre Patria, sin detenernos en el estudio de la normativa española por exceder el objetivo y marco del presente trabajo

EXPOSICION DE MOTIVOS

¹ Alonso Murillo F., Blasco Delgado C., Gómez Cabrera C., y López Martínez J. "Comentarios a la Ley de Derechos y Garantías de los Contribuyentes", Elementos de Ciencias Jurídicas, Madrid 1998 Pág. 5

CAPITULO I (PRINCIPIOS GENERALES Y DERECHOS DE LOS CONTRIBUYENTES)

Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.

Artículo 2. Principios Generales en particular.

Artículo 3. Derechos Generales de los Contribuyentes.

Artículo 4. Normativa tributaria.

CAPITULO II (INFORMACION Y ASISTENCIA EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS)

Artículo 5. Información y Asistencia.

Artículo 6. Publicaciones.

Artículo 7. Comunicaciones.

Artículo 8. Consultas tributarias.

Artículo 9. Acuerdos previos de valoración.

CAPITULO III (DEVOLUCIONES Y REEMBOLSOS)

Artículo 10. Devolución de ingresos indebidos.

Artículo 11. Devoluciones de oficio.

Artículo 12. Reembolso de los costes de las garantías.

CAPITULO IV (DERECHOS Y GARANTIAS EN LOS PROCEDIMIENTOS TRIBUTARIOS)

Artículo 13. Obligación de resolver.

Artículo 14. Estado de tramitación de los Procedimientos.

Artículo 15. Identificación de los responsables de la tramitación de los procedimientos.

Artículo 16. Expedición de certificaciones y copias acreditativas de la presentación de declaraciones y documentos.

Artículo 17. Presentación de documentos.

Artículo 18. Carácter reservado de la información obtenida por la Administración tributaria y acceso a archivos y registros administrativos.

Artículo 19. Trato respetuoso.

Artículo 20. Obligación de la Administración tributaria de facilitar el ejercicio de los derechos.

Artículo 21. Alegaciones.

Artículo 22. Audiencia al interesado.

Artículo 23. Plazos

Artículo 24. Prescripción

Artículo 25. Valoración de bienes.

CAPITULO V (DERECHOS Y GARANTIAS EN EL PROCEDIMIENTO DE INSPECCION)

Artículo 26. Planes de Inspección.

Artículo 27. Información al inicio de las actuaciones de comprobación e investigación.

Artículo 28. Alcance de las actuaciones de comprobación e investigación.

Artículo 29. Plazo.

CAPITULO VI (DERECHOS Y GARANTIAS EN EL PROCEDIMIENTO DE RECAUDACION.)

Artículo 30. Suspensión del Ingreso.

Artículo 31. Procedimiento de apremio.

Artículo 32. Derivación formal y alcance de la responsabilidad.

CAPITULO VII (DERECHOS Y GARANTIAS EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.)

Artículo 33. Presunción de buena fe.

Artículo 34. Procedimiento separado.

Artículo 35. Suspensión de la ejecución de las sanciones.

CAPITULO VIII (RECURSOS Y RECLAMACIONES)

Artículo 36. Derecho a recurrir.

Artículo 37. Reclamaciones económico-administrativas.

DISPOSICION ADICIONAL

DISPOSICION TRANSITORIA

DISPOSICION DEROGATORIA

DISPOSICIONES FINALES

III * FUNDAMENTOS PARA LA CREACION DEL ESTATUTO DEL CONTRIBUYENTE EN NUESTRO PAIS

Si bien el concepto estatuto del contribuyente, se refiere al conjunto de los derechos y garantías del mismo, en su relación con la administración fiscal, la doctrina en general, se ha pronunciado en contra de esta denominación, argumentando que el término "estatuto" incluye además de derechos y garantías, los deberes de los sujetos a los que se refiere. Asimismo dicho término sugiere la idea de que la condición de contribuyente, conforma un status que lo diferenciaría del ciudadano, situación no admitida en un estado de derecho.

Vamos a iniciar nuestra propuesta en cuanto a la imperiosa necesidad de dictar en nuestro país una ley de derechos y garantías de los contribuyentes, haciendo referencia a un principio pétreo (ya mencionado en la exposición de motivos del estatuto del contribuyente de la Madre Patria), cual es la seguridad jurídica

“La seguridad jurídica es el impedimento que no permite a la administración desprenderse de los límites legales reglados para cumplir sus tareas. Es imposible negar que la ley procedimental debe dotar al organismo de recaudación de facultades

suficientes para investigar los hechos imponderables buscando el descubrimiento de los que fueran ignorados por la administración. Empero, esta última afirmación no significa justificar que mediante el ejercicio de las facultades procesales de los arts. 40, 41 y concordantes de la ley 11.683, se haga de ellos un uso abusivo y arbitrario ajeno a la seguridad jurídica del administrado.

No parece aceptable que en un país civilizado alguien pueda sostener que la tutela de los derechos fundamentales pierde consideración ante el sistema procedimental fiscal, y que por ello se deja a un lado la realización de la idea del Estado de derecho.”²

Es indudable que el accionar del organismo de control persigue el único objetivo de recaudar mediante la aplicación de sanciones y crear un efecto psicológico en la población mediante la clausura de establecimientos, violando el principio de seguridad jurídica.

El estatuto del contribuyente al dejar claramente plasmados los derechos y garantías de los administrados, evitará la innecesaria tentación que podrían albergar aquellos gobernantes que por intermedio de administraciones autoritarias, pretendan lesionar derechos adquiridos, poniendo en un lugar de privilegio a la recaudación en relación con los principios de rango superior como lo es el de seguridad jurídica instaurado en todo Estado de derecho

“No se debe olvidar que con la consagración del Estado de Derecho se han establecido una serie de derechos y garantías que procuran proteger a los individuos integrantes de una comunidad contra la arbitraria utilización que el Estado pudiera hacer de su poder represivo, en especial en los casos reglados por la ley penal tributaria. Por todo ello, el

² Díaz V.O. "La seguridad jurídica en los procesos tributarios" Buenos Aires Depalma 1994
página 119

derecho procesal es derecho constitucional reformulado, y tal premisa debe quedar perfectamente establecida en la mente del lector.”³

Siguiendo las enseñanzas del profesor José Osvaldo Casas podemos afirmar que la seguridad jurídica en su faceta positiva se transforma en un elemento generador de certeza; y en su faceta negativa en un instrumento de defensa frente a los abusos del poder de los funcionarios de turno. Por su parte Eusebio González García, expresa que dicho principio deja de ser tal, cuando por el marasmo de las disposiciones o la imprecisión de los términos técnicos utilizados en su redacción se dificulta extraordinariamente saber en cada momento cuál es la norma a aplicar o se corre el peligro de no aplicar de modo uniforme idéntica norma. ⁴

Asimismo, Bertazza y Díaz Ortiz, asignan a la seguridad jurídica dos aspectos, el objetivo, referido a la exigencia de permanencia de un determinado sistema jurídico, y el subjetivo, relativo a la necesidad de certeza por parte de los destinatarios del derecho objetivo. No significa otra cosa que la certeza y permanencia de las situaciones jurídicas, lo que se traduce en la posibilidad de que los sujetos puedan conocer previamente las consecuencias jurídicas de sus actos; es decir, que el sistema tributario posea previsibilidad.⁵

“Infortunadamente, hay que decirlo, quienes suelen ejercer la facultad de imposición, en reiterada y visible forma ignoran algunos de los aspectos de la existencia, severidad y primordial importancia que dentro del Estado de derecho, sobre los cuales se cimienta nuestra sociedad, tienen los principios garantistas del proceso tributario ordenado en los cánones de la seguridad jurídica.

³ Díaz V. O. "La seguridad jurídica en los procesos tributarios "Buenos Aires Depalma 1994 página 216

⁴ González García E., "El principio de seguridad jurídica y la codificación tributaria". Universidad Autónoma Sinalca, México, 1993. Pág. 34.

⁵ Bertazza H. J. Y Díaz Ortiz J. A. "Propuestas en torno a un futuro estatuto del contribuyente". XXIX Jornadas Tributarias del C.G.C.E., Mar del Plata, Argentina, Noviembre de 1999.

La precitada desviación de poder viene dada porque se han dado poderes intimidatorios de enorme gravedad a una burocracia que no está debidamente preparada para manejarlos, en especial en el proceso penal, sin ninguna clase de controles, y que pese a los esfuerzos que se hacen y se han intentado para corregir tal situación, no ha logrado superarse en su totalidad. Desde luego, que este mal es típico de América Latina, y debe ser erradicado, para que los procedimientos no superen la frontera vulneratoria de la dignidad humana.”⁶

En nuestra modesta opinión la desviación de poder a que hace alusión el profesor Vicente Oscar Díaz, si bien no sería erradicada con el dictado de un estatuto del contribuyente, debido a las enseñanzas que el mismo transmitirá tanto a la administración como a los administrados, se vería seriamente acotada a situaciones de extrema complejidad jurídica

“En resumida cuenta, todos los autores que anteceden no titubean en alertar que en virtud de las mentadas desviaciones de poder aparece en el proceso tributario un símil de un Estado de policía, donde aparentemente la autoridad parecería estar ajena a ser imputada de responsabilidad bajo la desafortunada máxima sajona “the king can do no wrong”. Ello no habla a favor de un Estado moderno, donde es imposible que gobierne la arbitrariedad.”⁷

Para coronar acabadamente el estudio y la importancia de la seguridad jurídica vamos a hacer nuestras una de las conclusiones a que se arribara en las XVI Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario llevadas a cabo en Perú en el mes de septiembre de 1993: “La seguridad jurídica es requisito esencial para la plena realización de la persona y para el desarrollo de la actividad económica”

⁶ Díaz V. O. "La seguridad jurídica en los procesos tributarios "Buenos Aires Depalma 1994 página 217

⁷ Díaz V. O. "La seguridad jurídica en los procesos tributarios "Buenos Aires Depalma 1994 página 221

Es evidente que en los días que corren y a la luz del nuevo milenio los valores éticos, así como los derechos fundamentales, están siendo avasallados por las imperiosas necesidades de caja del Estado, para cuyo estudio nos abrevaremos en la sapiencia del maestro italiano Luigi Ferrajoli, plasmada en su última obra del año próximo pasado

“Estamos asistiendo, incluso en los países de democracia más avanzada, a una crisis profunda y creciente del derecho, que se manifiesta en diversas formas y en múltiples planos. Distinguiré, esquemáticamente, tres aspectos de esta crisis:

Al primero de ellos lo llamaré crisis de la legalidad, es decir, del valor vinculante asociado a las reglas por los titulares de los poderes públicos. Se expresa en la ausencia o en la ineficacia de los controles, y por tanto, en la variada y llamativa fenomenología de la ilegalidad del poder.”⁸

“El segundo aspecto de la crisis, sobre el que más se ha escrito, es la inadecuación estructural de las formas del Estado de derecho a las funciones del Welfare State, agravada por la acentuación de su carácter selectivo y desigual que deriva de la crisis del Estado Social.

Hay, además, un tercer aspecto de la crisis del derecho, que está ligado a la crisis del Estado Nacional y que se manifiesta en el cambio de los lugares de la soberanía, en la alteración del sistema de fuentes y, por consiguiente, en un debilitamiento del constitucionalismo.”⁹

“Es evidente que esta triple crisis del derecho corre el riesgo de traducirse en una crisis de la democracia. Porque, en efecto, en todos los aspectos señalados, equivale a una crisis del principio de legalidad, es decir, de la sujeción de los poderes públicos a la ley, en la que se fundan tanto la soberanía popular como el paradigma del Estado de

⁸ Ferrajoli L. "Derechos y garantías " Madrid Ediciones Trotta 1999 página 15

⁹ Ferrajoli L." Derechos y garantías " Madrid Ediciones Trotta 1999 página 16

Derecho. Y se resuelve en la reproducción de formas neoabsolutistas del poder público, carente de límites y de controles y gobernadas por intereses fuertes y ocultos, dentro de nuestros ordenamientos.”¹⁰

“Son “Derechos Fundamentales” todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a “todos” los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar.”¹¹

“Son evidentes las ventajas de una definición como ésta. En cuanto prescinde de circunstancias de hecho, es válida para cualquier ordenamiento, con independencia de los derechos fundamentales previstos o no previstos en él, incluso los ordenamientos totalitarios y los premodernos. Tiene por tanto el valor de una definición perteneciente a la teoría general del derecho. En cuanto es independiente de los bienes, valores o necesidades sustanciales que son tutelados por los derechos fundamentales, es, además ideológicamente neutral. Así, es válida cualquiera que sea la filosofía jurídica o política que se profese: positivista o iusnaturalista, liberal o socialista e incluso antiliberal y antidemocrática.”¹²

Simplemente nos queda por agregar que frente a la crisis de valores expuesta por el autor italiano antes citado, de la que no escapa nuestro país (y que en muchos casos se encuentra ampliamente agravada), proponemos que en el estatuto del contribuyente se ubique en lugar de privilegio al principio constitucional de legalidad

En relación con el principio de legalidad consideramos oportuno dejar claramente expuesto que el mismo tiene arraigado férreamente una doble relación obligacional: en primer lugar dentro de la esfera del poder ejecutivo en su sumisión a la ley formal y material, y en segundo lugar en la esfera del poder legislativo en una sumisión total y

¹⁰ Ferrajoli L. "Derechos y garantías" Madrid Ediciones Trotta 1999 página 17

¹¹ Ferrajoli L. "Derechos y garantías" Madrid Ediciones Trotta 1999 página 37

¹² Ferrajoli L. "Derechos y garantías" Madrid Ediciones Trotta 1999 página 38

absoluta, a la hora de legislar, con los principios plasmados en nuestra Constitución Nacional

Asimismo, debido a la experiencia sufrida en nuestro país en los últimos 10 años, consideramos de vital importancia dejar claramente plasmado en el estatuto del contribuyente la prohibición prevista en nuestra Constitución Nacional, respecto al dictado de decretos de necesidad y urgencia en materia tributaria (art. 99.3 C.N.)

“Por lo tanto, y observando la actitud del organismo de control, que en su afán de recaudar recurre habitualmente y cada vez con mayor énfasis al dictado de normas que en algunos casos implican lisa y llanamente "abuso del derecho", y en otros crea un cúmulo de obligaciones formales transfiriéndole a los contribuyentes responsabilidades que les son propias y que confirman la ineficiencia de aquel, es que se hace necesaria la existencia de un ordenamiento legal como el que proponemos. La situación planteada, no se combate con el dictado de normas abusivas, sino por el contrario, con reglamentos que respeten los derechos y garantías de los contribuyentes y obliguen a los funcionarios, a actuar con respeto a la ley.

“Se habla cada día con más ahínco de la necesidad de establecer férreamente un estatuto del contribuyente para preservar su supervivencia en razón del avance que las administraciones fiscales han realizado sobre los administrados mediante accionares anómalos; estatuto que debe servir para consolidar la relación fisco-contribuyente dentro de una paz jurídica y con apego estricto a la regulación constitucional.”¹³

A modo de simple ejemplo, de accionares anómalos, recomendamos la lectura del acta de constatación confeccionada por los funcionarios del organismo fiscal en el acápite de la “realidad Argentina” del presente trabajo.

El estatuto del contribuyente pasaría a ser en nuestra opinión el docente virtual por excelencia de todo aquel funcionario que desvíe su conducta del principio de legalidad,

¹³ Díaz V. O. "Límites al accionar de la inspección tributaria y derechos del administrado" Buenos Aires Depalma 1997 página 13

así como la herramienta fundamental del ciudadano - contribuyente a la hora de defenderse de los mencionados procedimientos anómalos.

“En Italia el tema es de preocupación oficial y se procura dotar al contribuyente de una ley en materia de estatuto en razón de la grave crisis por la cual ha atravesado la relación fisco-contribuyente, a cuyo fin dicho estatuto se lo ha proyectado bajo el principio del deber de imparcialidad de la administración; y en el conjunto de garantías para el contribuyente introduciendo límites correspondientes al poder del Estado”¹⁴.

En Francia, la administración tributaria francesa, reguló las relaciones con los contribuyentes reforzando significativamente sus garantías en todas las etapas del procedimiento de control y de determinación de oficio. El obligado goza de la garantía de estar informado de sus derechos y de la seguridad de que el procedimiento de ajuste se hará en el marco de un diálogo sereno y constructivo, manteniendo siempre la oportunidad de presentar sus objeciones y formular sus desavenencias.

En América Latina las normas que regulan la relación fisco - contribuyente, no gozan del ejercicio de un derecho igualitario. Ello motivó la necesidad de la existencia de un modelo de código tributario para esta región.

“En un estudio realizado en 1990 por la O.E.C.D.¹⁵ se hizo hincapié en que los gobiernos actualmente están conscientes de la importancia de las medidas destinadas a proteger a los contribuyentes contra los abusos de poder de la Administración fiscal en el ejercicio de su derecho de control.”¹⁶

¹⁴ “Díaz V. O. "Límites al accionar de la inspección tributaria y derechos del administrado" Buenos Aires Depalma 1997 página 14

¹⁵ Díaz V. O. "Límites al accionar de la inspección tributaria y derechos del administrado" Buenos Aires Depalma 1997 página 15 Droits et obligations des contribuables. Igual conclusión se puede extraer de la obra "Taxpayer protection", publicada por el International Bureau of Fiscal Documentation, Holanda.

¹⁶ Díaz V. O. "Límites al accionar de la inspección tributaria y derechos del administrado" Buenos Aires Depalma 1997 página 15

Abusos de poder que en definitiva perjudican al propio estado abusador, ya que los contribuyentes frente a tales irregularidades reaccionan aumentando su resistencia al pago de los tributos, lo cual redundará en una disminución en la recaudación.

En tal sentido repudiamos rotundamente aquellos administradores que bajo el escudo de la salvaguarda del bien común, aplican la tesis del terror tanto para recaudar tributos, como para aplicar sanciones a los contribuyentes incumplidores, menospreciando en consecuencia los derechos y garantías de los administrados, causando un grave problema adicional en aquellos países que como el nuestro un flujo constante de capitales externos. En este marco, los empresarios serán reacios a radicarse en lugares que no ofrezcan seguridad jurídica con apego al principio de legalidad y a las instituciones democráticas.

Tampoco podemos pasar por alto que en el mundo moderno de los negocios la relación fisco contribuyente traspasa los límites del territorio nacional de un Estado, para adentrarse en la compleja relación con los fiscos y contribuyentes extranjeros, imponiéndose entonces la imperiosa necesidad de lograr una armonización fiscal a la hora de realizar los procedimientos de fiscalización y verificación, sin entorpecer las relaciones comerciales entre países.

Esta es una de las razones que nos hace meditar sobre la necesidad imperiosa de incorporar dentro del cuerpo normativo del estatuto del contribuyente a los reglamentos de inspección.

“En dicho aspecto es de rigor considerar la experiencia que impera en la Comunidad Europea, en especial, a partir de la propuesta de armonización de actividades administrativas en el campo de la verificación fiscal,¹⁷ donde se ha precisado que la evasión fiscal entre los países de un área común representa no sólo un problema

¹⁷ Díaz V. O. "Ensayos de derecho penal tributarios" Buenos Aires Ediciones Nueva Técnica y Errepar 1995 página 252 "Proposal for a Council Directive concerning mutual assistance by the competent authorities of member States..." Intertax, 1976 5/6. Kluwer, Holanda.

nacional, sino comunitario y que ello no se soluciona a nivel bilateral, sino que requiere un ataque organizado desde el punto de vista de los principios básicos internacionales.

Dicha propuesta hace mención expresa de la necesaria coordinación de las actividades mancomunadas de las Administraciones fiscales, habida cuenta que la evasión tributaria asume a cada momento nuevas formas, lo que exige un nuevo nivel de combate de la misma.

Esta propuesta finalmente se plasmó como directiva de la Comunidad bajo el nº 77/799 CEE.”¹⁸

No obstante lo expuesto y debido a la alta complejidad del mundo moderno de los negocios ayudada por la cibernética y la globalización , jamás debemos perder de vista la luz que por siempre iluminará la relación fisco contribuyente, cuales son los principios constitucionales de la tributación.

“En ese marco, los principios tributarios tienen que ver, en definitiva, con la preservación de la libertad, de modo que son conformadores de derechos de los contribuyentes frente al Estado y su Administración, derechos públicos subjetivos que deben garantizarse a partir de remedios eficaces. Y puesto que lo que se halla en disputa es la inteligencia de la Constitución, e incluso a través de ella de los Tratados que la integran, las garantías por utilizar son los llamados procesos constitucionales, en el sentido de que mediante ellos se busca la primacía constitucional.

Es importante entonces analizar, dentro del sistema de tutela de los derechos que los contribuyentes tienen, los que son característicos de ese fin como procesos constitucionales y que se caracterizan por pretender un rápido restablecimiento de los

¹⁸ Díaz V. O. "Ensayos de derecho penal tributarios" Buenos Aires Ediciones Nueva Técnica y Errepar 1995 página 252 Diego López Garrido "Código de la Comunidad Europea", Eurojuris, Madrid, España.

derechos que emergen de los principios constitucionales, cuando estos últimos resultan vulnerados por normas, o actos de la Administración.”¹⁹

Si bien no adquieren la jerarquía de principios de rango constitucional, el estatuto del contribuyente debe también contener los principios normados en la ley de procedimientos administrativos así como los expuestos en la ley de procedimiento fiscal, relacionados con las facultades de verificación y fiscalización, insistiendo nuevamente en la importancia de la incorporación de los reglamentos de inspección

Como bien señala el señor Juez de Cámara Dr. Reberto Mordeglija, los principios tributarios no hacen otra cosa que resaltar los derechos de los administrados frente a los procesos de inspección por parte del organismo fiscal, los que por otra parte también se encuentran subordinados a la tutela y control constitucional supremo.

Difícil tarea constituye el establecimiento de atribuciones al organismo fiscal para que combatiendo la evasión pueda verificar y revisar las declaraciones juradas presentadas o determinar la obligación omitida, compatibilizando esta facultad con el respeto a los derechos individuales de los contribuyentes. Generar la normativa necesaria que limite o excluya los excesos requiere apelar a los siguientes criterios normativos:

- a) Razonabilidad.
- b) Preclusión procesal.
- c) Consideración respecto a la validez de la prueba obtenida en sede administrativa, en el proceso penal.

“Es del caso tener presente que en el ámbito de la gestión administrativa del tributo los procedimientos deben estar perfectamente regulados y la organización del trabajo debe tener en cuenta como un aspecto importante el tratar de dificultar la corrupción,

¹⁹ Mordeglija R. "Principios tributarios y garantías de los contribuyentes: La experiencia Argentina" Boletín informativo de la A.A.E.F. abril de 1999 página 23

debiendo tipificarse con todo detalle las conductas irregulares, su sanción correspondiente y la existencia de un mecanismo que posibilite conocer quien realizó una actividad y la motivación de lo actuado. Ello por su sola existencia, desalentará la corrupción aparte de mejorar el control de eficacia y permitirá investigar y castigar más fácilmente las conductas corruptas cuando se produzcan, tal y como ha enfatizado Gaitero Fortes”²⁰.

“Nosotros agregamos en virtud del interés público y social que gestiona, el Organismo recaudador debe aplicar éticamente la ley, es decir, sin ignorar o vulnerar el particular, estando obligada a ser objetiva, certera y justa²¹, por cuanto cuenta con todos los medios para ello y en su proceder debe adoptar todos los recaudos para esclarecer la verdad de los hechos que se le plantean.”²²

Los procedimientos administrativos de inspección deben ser llevados a cabo dentro de un marco estrictamente reglado con la finalidad de otorgarle una total transparencia a la por cierto compleja y conflictiva relación fisco contribuyente, evitando de tal manera los abusos y las arbitrariedades de parte de los funcionarios así como la resistencia, en muchos casos por desconocimiento de los administrados, lográndose de tal manera la tan ansiada igualdad entre las partes intervinientes²³.

A esta altura del trabajo nos vamos a referir a ciertos conceptos vertidos por el catedrático español José Juan Ferreiro Lapatza, y a riesgo de ser criticados, los vamos a

²⁰ Folco C. "Funciones y límites de las administraciones tributarias" Boletín informativo de la A.A.E.F. octubre de 1999 página 32 Gaitero Fortes, Jaime, "La adecuación y difusión de las normas tributarias como medida para prevenir la corrupción", Documento presentado en la 29ª Asamblea del Centro Interamericano de Administradores Tributarios, Lima, Perú, 27 al 31 de Marzo de 1995.

²¹ Folco C. "Funciones y límites de las administraciones tributarias" Boletín informativo de la A.A.E.F. octubre de 1999 página 32 C.F.S.S., Sala II, "Kempes, Mario c/DGI", 28/11/96.

²² Folco C. "Funciones y límites de las administraciones tributarias" Boletín informativo de la A.A.E.F. octubre de 1999 página 32

²³ Magalcuer S.A., C.N.C.A., Sala V, 12/2/97 revocó la decisión del T.F.N. haciendo lugar al amparo solicitado por la empresa exportadora.

Frigorífico del Oeste S.A., C.N.A.C.A.F., Sala III, 22/9/97, compartió y confirmó la sentencia del T.F.N. haciendo lugar al amparo interpuesto por la empresa, ordenando al fisco que en 10 días se expida respecto al pedido de vista del expediente.

utilizar para reafirmar nuestra propuesta en cuanto a la imperiosa necesidad de contar con un estatuto del contribuyente en la Argentina, si bien el prestigioso profesor los utiliza para expresar la innecesaria petición de tal estatuto del contribuyente

“ Una doctrina que encuentre su base y su fuerza en una dogmática tradicional basada a su vez en la idea de igualdad que inspira al Estado democrático y que permita repetir una y mil veces la frase de Jarach, según la cual las tesis que apuntan a una relación de poder no responden ni a los principios jurídicos que gobiernan la tributación en el Estado de Derecho, ni a la dogmática del Derecho tributario.

Una doctrina que no niegue a la Administración las armas necesarias para luchar contra el fraude, pero que recuerde con igual insistencia a los funcionarios al servicio de esta Administración que en sus relaciones con los contribuyentes están colocados, bajo la Ley, en el mismo plano que ellos, recordando cuantas veces sea necesario que, como había subrayado Hensel , en la practica es de la mayor trascendencia que un funcionario crea habérselas, en sus contactos con el contribuyente, con un subordinado al poder tributario o que se sienta vinculado a una relación obligacional.

Una dogmática tradicional, consolidada, que centre su atención, obviamente, en lo que el tributo es, una obligación ex lege, sin descuidar los demás vínculos y relaciones que las normas tributarias crean y regulan entre el Estado y los ciudadanos, pero sin olvidar tampoco que tales vínculos y relaciones, distintos a la obligación tributaria, se establecen para conseguir la plena efectividad de tal obligación, en función de la obligación tributaria. Una dogmática que acepta la universalmente aceptada distinción entre conducta normada y procedimiento, entre Derecho formal y material, aún insistiendo en la unidad esencial del ordenamiento. Sin desconocer que, como con toda sencillez ha indicado Ross: la apreciación de política jurídica debe dirigirse, por tanto, a investigar de que manera pueden servirse mejor los objetivos sociales por medio de la

interacción entre el Derecho sustantivo y el Derecho procesal. El pensamiento político corriente esta de acuerdo con esta idea.”²⁴

No podemos dejar pasar por alto dos conceptos de primer orden mencionados por el profesor español, el primero el principio de igualdad que debe imperar en toda la relación jurídico tributaria, principio que por otra parte tiene resguardado en el art. 16 de nuestra ley fundamental en materia específicamente impositiva

Y el segundo de los conceptos tiene que ver con la citada relación de poder que bajo ningún punto de vista (con excepción claro esta de los estados imperialistas y autoritarios), puede imperar en un país civilizado respetuoso de los derechos y garantías de los ciudadanos (más aún luego de la incorporación en nuestra ley suprema en el año 1994 de los tratados internacionales)

La relación fisco contribuyente debe necesariamente plantearse en un plano de igualdad, si bien como lo destaca distinguida doctrina se podría aceptar cierta discrecionalidad atenuada a favor del Estado, pero sin llegar nunca a la arbitrariedad

Es por ello que compartimos plenamente la opinión de Ferreiro Lapatza en cuanto a la excelencia que adquieren estos postulados en la relación fisco contribuyente, pero como ya lo adelantáramos no compartimos su opinión en cuanto a la “innecesaria petición del estatuto del contribuyente”, sino que creemos que la presencia de los mencionados postulados en el estatuto del contribuyente los elevaría sin duda alguna al rango de excelencia que deben mantener en la relación jurídico tributaria propia de un Estado de derecho, ayudando a evitar las tentaciones de todos aquellos gobernantes y/o funcionarios públicos que comulguen con las teorías cercanas al abuso del poder

²⁴ Ferreiro Lapatza J. J. "Ensayos sobre metodología y técnica jurídica en el derecho financiero y tributario" Madrid Marcial Pons 1998 página 249 y 250

Un ordenamiento eficiente requiere una debida delimitación y definición de los derechos y obligaciones del estado, de esta manera cualquier quebrantamiento deberá ser severamente sancionado, logrando en consecuencia el carácter disuasivo perseguido. Es por ello que los principios garantistas previstos en nuestra constitución deben estar presentes en el nuevo ordenamiento propuesto para mantener el equilibrio señalado y dotarlo con el criterio de justicia que debe prevalecer en la relación fisco-contribuyente. En este aspecto, es importante resaltar la distinción -siguiendo la opinión de Eusebio González García²⁵- entre "principios constitucionales tributarios" y principios constitucionalizados", siendo los primeros de aplicación a todo el ordenamiento jurídico, mientras que los segundos están representados por aquellos por aquellos que han obtenido su constitucionalización por medio de la jurisprudencia tributaria.

“ Si el Derecho Tributario es una manifestación de la concepción del Estado de Derecho, esto se debió precisamente a la existencia del Derecho sustantivo como un cuerpo separado del Derecho Administrativo formal. La existencia de este Derecho sustantivo y la separación de la relación tributaria en sentido sustancial de las otras relaciones, conduce a considerar la relación tributaria como una relación obligatoria – obligatoria, en el sentido del derecho de las obligaciones -. Es una relación de la misma naturaleza que las obligaciones del derecho privado. Naturalmente, no se trata de obligaciones que tengan su fuente en la voluntad de las partes, sino de obligaciones ex lege; pero son obligaciones de la misma naturaleza que las obligaciones privadas.”²⁶

Claras y cristalinas fluyen las enseñanzas del maestro Dino Jarach para que nos animemos a aseverar, luego de abrevarnos en su obra, que la esencia de la relación tributaria tiene asiento en un pedestal, cual es la igualdad entre el Estado y el

²⁵ González García, E y Lejeune, E, "Derecho Tributario Tomo I," Plaza Universitaria Ediciones, Salamanca 1997, Pag.160.

²⁶ Jarach, D y Valdés Costa, R "Introducción al derecho tributario" Montevideo Facultad de derecho fundación de cultura universitaria 1995 página 14

contribuyente, por lo expuesto dicho principio rector debe obtener un lugar de privilegio en el estatuto del contribuyente

“ Si se confunden, en cambio, la obligación sustancial con la obligación formal y administrativa, la visión jurídica y la apreciación política de esta relación cambian completamente. Si admitimos, como muchos administrativistas, que el Derecho Tributario sustantivo no es sino un conjunto de normas y de reglas que indican a la Administración como debe actuar para hallar el dinero para el Estado, evidentemente, nos encontramos frente a una relación compleja entre la Administración Fiscal por un lado y el contribuyente y todos los demás sujetos que se enfrentan con la Administración, por el otro lado. Esta relación compleja consiste en derechos de imponer multas, derechos de imponer sobretasas y sobrecargos, derechos de inspeccionar libros y documentos, derechos de pedir informes, derechos de pedir pruebas por testigos y otras muchas prestaciones exigibles a los contribuyentes por la característica de la Administración, que es la de ser un poder del Estado.”²⁷

De la obra del profesor Jarach deviene clara la concepción de la relación tributaria como una relación jurídica y no como una relación de poder, con lo cual reafirmamos nuestra postura en relación con lo dicho anteriormente a la hora de analizar los conceptos vertidos por el catedrático español Ferreiro Lapatza, y es por eso que insistimos en incorporar al estatuto del contribuyente la esencia de la relación tributaria

Respecto de la experiencia en el derecho comparado nos parece interesante con la única finalidad de ilustrar al lector, sin pretender adentrarnos en el análisis de las legislaciones comparadas, destacar la apretada pero certera síntesis que realizan los Dres Humberto Bertazza y Díaz Ortiz en su trabajo presentado en las XXIX jornadas tributarias del C.G.C.E. celebradas en la ciudad de Mar del Plata

²⁷ Jarach, D y Valdés Costa, R "Introducción al derecho tributario" Montevideo Facultad de derecho fundación de cultura universitaria 1995 página 15

“Sin embargo, durante los últimos quince años, se ha abierto en varios de los países más avanzados un vivo debate sobre los derechos de los contribuyentes; este replanteo de la relación fisco-contribuyente se ha formulado a partir de la percepción de la amplitud de los poderes de la administración tributaria y del uso abusivo que se daba a ellos en algunas circunstancias, unido a un incremento generalizado de la presión fiscal en las décadas anteriores.

Como consecuencia de este debate algunos países han optado por aprobar cartas o declaraciones de derechos de los contribuyentes para asegurar su conocimiento y efectiva protección²⁸. Estas declaraciones de derechos tienen, en la mayor parte de los países un carácter divulgatorio y recopilatorio de los derechos y garantías regulados en el respectivo ordenamiento jurídico-tributario, de modo que no innovan dicho ordenamiento. En algunos países, como en el caso de Canadá (Declaration of Taxpayer Rights, de 1985) y del Reino Unido (Taxpayer Charter, de 1986) consisten en documentos básicos y programáticos por los que se consagran principios generales rectores de las relaciones entre la administración tributaria y los contribuyentes, mientras que en otros países, como Estados Unidos, Francia y España, como veremos, recogen con mayor detalle los derechos del contribuyente ante los procedimientos de inspección y recaudación tributaria.

No obstante, es importante destacar que, normalmente, los países avanzados que no cuentan con una “Carta” o “Declaración” de derechos del contribuyente reconocen en su ordenamiento tributario los mismos derechos y garantías, aunque no los hayan consagrado en una declaración de ese tipo. Los casos paradigmáticos son los de Alemania e Italia, países en los que si bien no se ha aprobado ningún texto específico

²⁸ Bertazza, H. y Díaz Ortiz, J. " Propuestas en torno a un futuro estatuto del contribuyente" Trabajo presentado en las XXIX jornadas tributarias del C.G.C.E. realizadas en Mar del Plata en noviembre de 1999. Solo siete países en el mundo tienen aprobada una Carta de derechos de los contribuyentes (EEUU, Inglaterra, Francia, Canadá, España, Nueva Zelanda y México)

sobre la materia no se han dejado de generar principios y fórmulas garantistas de los derechos de los contribuyentes ante la administración tributaria”.²⁹

En relación con la experiencia española respecto de la reciente ley 1/1998 de derechos y garantías de los contribuyentes nos ilustra el profesor Florián García Berro (si bien por exceder el marco del presente trabajo no vamos a detenernos en el análisis de la ley 1/1998, no queremos perder la oportunidad de ilustrar al lector respecto de las vivencias que dicha norma a causado en el país de origen, recurriendo para ello por obvio que parezca a un autor español

“Como se sabe, sin embargo, el panorama legal se ha visto considerablemente alterado con la entrada en vigor de la Ley 1/1998, de 26 de Febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes (LDGC), con cuya promulgación el legislador ha optado finalmente por una especificación normativa de los derechos que se consideran en el ámbito estrictamente tributario. Esta forma de actuar tiene la ventaja de esclarecer las dudas que podían suscitarse con anterioridad acerca de si en este concreto punto la LRJAP y PAC desplegaba o no su eficacia directa sobre los procedimientos de aplicación de los tributos. Acabamos de decir que en nuestra opinión, como en la mayoría de la doctrina, la solución había de ser afirmativa. Pero, en todo caso, si de aclarar la situación se trataba, hubiera bastado con proclamar la plena vigencia de estos derechos en el ámbito de las relaciones del ciudadano con la Administración tributaria, despejando así definitivamente la cuestión. En realidad, sin embargo, el modo de operar del legislador ha supuesto en última instancia una limitación del contenido de los repetidos derechos en materia tributaria. Circunstancia que no puede considerarse de por sí censurable porque en gran medida puede derivar de las peculiaridades que ofrece el ejercicio de esta función pública; pero que sí resulta sorprendente si se tiene en cuenta la intención

²⁹ Bertazza, H y Díaz Ortiz, J." Propuestas en torno a un futuro estatuto del contribuyente "Trabajo presentado en las XXIX jornadas tributarias del C.G.C.E. realizadas en Mar del Plata en noviembre de 1999

declarada de la nueva Ley en este punto, consistente en el reforzamiento de los derechos del contribuyente, mediante la incorporación al ordenamiento tributario del conjunto de derechos básicos del ciudadano reconocidos en la LRJAP y PAC. En contra de esta declaración inicial, sin embargo, como vamos a ver la LDGC introduce en este punto una regulación restrictiva de las facultades ejercitables por el ciudadano frente a la Administración tributaria, si se la compara con el régimen general.

La entrada en vigor de la nueva Ley representa, en suma, el reconocimiento legal explícito de la aplicabilidad de los derechos que se considerarán en el seno de los procedimientos tributarios, si bien los términos restrictivos a los que acaba de hacerse referencia. Constatado este hecho, debe apuntarse además que la plena efectividad de las previsiones legales en esta materia requerirá la adopción de ciertas medidas organizativas y, lo que es más importante, un cambio apreciable en la mentalidad que hoy por hoy gobierna las actitudes de los órganos administrativos.”³⁰

Sin pretender emitir una opinión ni mucho menos prejuzgar todos los principios y conceptos vertidos en la ley 1/1998 española, lo que sí queremos destacar en nuestra modesta opinión, es una sutil falencia de que adolece dicho cuerpo legal, cual es la falta de mención a los reglamentos de inspección, recordando tal cual ya mencionamos en el presente trabajo que consideramos oportuno su incorporación en el estatuto del contribuyente, con la única finalidad de otorgarle una total transparencia a los procedimiento inquisitivos del recaudador

³⁰ García Berro F." Los procedimientos tributarios y la ley 30/1992 desde la nueva perspectiva de la ley 1/1998 de derechos y garantías de los contribuyentes "Madrid Marcial Pons 1998 página 69 y 79

LA ULTIMA REFORMA A LA LEY DE PROCEDIMIENTO FISCAL SIN LUGAR A DUDAS CONVALIDA LA NECESIDAD DE UN ESTATUTO DEL CONTRIBUYENTE EN LA REPUBLICA ARGENTINA

En relación con un tema de total actualidad, que por otra parte convalida nuestra convicción en cuanto a la imperiosa necesidad del dictado de un estatuto del contribuyente en la República Argentina, no podemos finalizar el presente trabajo sin hacer una severa crítica a la ley 25.239 publicada en el boletín oficial el 31 de diciembre de 1999 ya que se instaure por imperio de la reforma del artículo 166 de la ley 11.683 la preclusión de la prueba en sede administrativa

A la luz de la presente reforma nos viene a la mente el triste recuerdo, para todos aquellos que pretendemos vivir en un Estado de derecho, del anteproyecto de código tributario pergeñado en la penumbra del saber científico durante el año 1999

En relación con el citado anteproyecto en primer lugar quisiera destacar con letras de molde tres conceptos extractados de la carta de presentación en sociedad del anteproyecto de código tributario:

“Como se puede apreciar el sistema actual es sumamente recursivo, engorroso y necesariamente extenso, lento y costoso”

“Además, el sistema favorece a los inescrupulosos que utilizan la multiplicidad de jurisdicciones e instancias probatorias para tergiversar a sabiendas la verdad objetiva, dilatando excesivamente la conclusión de los juicios”.

“Por otra parte, la proliferación de recursos de amparo y medidas de no innovar producen la virtual paralización de la Administración”.

Lo recién expuesto revela la barbarie jurídica a la que nos pretende llevar el anteproyecto de código tributario, rasgando profundamente principios liminares del derecho tributario moderno y por otra parte avasallando sin miramientos garantías de orden constitucional

Al respecto prontas fluyen las enseñanzas del Dr. Vicente Oscar Díaz al decir que:

“No es difícil extraer tras un esfuerzo de investigación histórica las pertinentes consecuencias valorativas del contenido del proyecto. Solo falta apelar tan solo a la literatura, entre otros de Ottmar Buhler, donde se hace secundaria la tutela de los derechos de los administrados, para ver entronizado el decreto del Fuehrer y Canciller Imperial del 28 de agosto de 1939, a cuyo amparo se deben simplificar las garantías en los procesos para obtener los fines que el Estado persigue

Las experiencias del III Reich, descalificadas por el mundo moderno y respetoso del derecho, parecen no ser conocidas en estos momentos por la ideología que auspicia el proyecto de Código Tributario”³¹

En esta instancia de análisis y por respeto a los lectores, ilustres ciudadanos de la República Argentina, no voy a detener mi mente para adentrarme en la crítica en relación con la afirmación de que la administración se encuentra virtualmente paralizada por la proliferación de recursos de amparo, por lo absurdo de la misma, en un todo lindante con el autoritarismo propio de aquel que no está dispuesto a reconocer sus propios errores en la función que se le ha encomendado

Sabias son las palabras del autor antes citado al ilustrarnos que no es idóneo reconstruir la persecución penal tributaria bajo signos de terror administrativo, habida cuenta de que cabe hacer una reflexión acerca de si ello traduce la esencia del debido proceso de ley. Dicha reflexión no es otra que tener presente que no se puede caer en la arbitrariedad cuando se pretende sostener que basta apelar a la política criminal para saciar los fines recaudatorios del Estado ³²

³¹ Díaz, V.O. Períodico económico tributario del 26 de mayo de 1999 “La verdadera ideología del proyecto” Editorial La Ley página 3

³² Díaz, V.O. “Criminalización de las infracciones tributarias” Editorial Depalma página 9

“En diversas normas del proyecto, además de la exposición de motivos, se traduce una posición adversa a la utilización de acciones judiciales, amparos y medidas precautorias que, lejos de significar paralizaciones de la Administración, deben ser interpretadas como verdaderos llamados de atención respecto de la deficiencia de textos legales e interpretaciones administrativas altamente cuestionables, que en definitiva, generan enormes costos para la Administración”³³

Si bien para hacer honor a la verdad, debemos reconocer que gran parte del anteproyecto de código tributario no fue plasmado en la reforma tributaria del 31 de diciembre de 1999, el solo hecho de que esas ideas sé pergenien en la mente de algún “presunto iluminado” (enarbolando banderas de lucha contra la evasión), cuando en realidad el único propósito es otorgarle prerrogativas extraordinarias al poder ejecutivo, avasallando por otra parte los derechos de los administrados, ideas que deben ser para siempre erradicadas, si es que pretendemos vivir en una sociedad civilizada respetuosa de su ley suprema cual es la Constitución Nacional, siendo ello razón suficiente para el dictado de un estatuto del contribuyente, que amedrentará o por lo menos albergamos la esperanza de que así lo haga, a los antes mencionados “iluminados”

Al respecto no puedo dejar de destacar la sabiduría acuñada en su máxima expresión, propia de un Estado de Derecho en el artículo 29 de nuestra Constitución:

De prosperar las ideas ajenas a un Estado de derecho instauradas en el anteproyecto de código tributario, oportuno pero respetuosamente me parece recordarles a los excelentísimos legisladores de la Nación, quienes son nuestros máximos representantes, la prohibición imperante en el artículo 29 de nuestra ley suprema, así como el atributo mencionado para aquellos que lo consientan (infames traidores a la Patria)

³³ Opinión de la Asociación Argentina de Estudios Fiscales sobre el anteproyecto de código tributario de la República Argentina Boletín informativo de junio de 1999 página 32

Retornando a la reforma del art. 166 de la ley 11.683, simplemente le hacemos notar al avezado lector; cosa que los excelentísimos legisladores de nuestra República han pasado por alto; que sé esta violentando seriamente el principio de la seguridad jurídica, al desconocerse lisa y llanamente el principio de contradicción a favor del administrado que impera en la relación tributaria

La crítica pormenorizada haría demasiado extenso el presente trabajo y por otra parte excedería el objetivo propuesto, no obstante ello debemos destacar que se violenta el derecho de defensa en juicio (art. 18 C.N.), el debido proceso adjetivo (art.1 Ley 19.549) y así como garantías individuales consagradas en la reforma constitucional de 1994 (art. 75.22 C.N.)

Todo lo cual nos lleva a concluir afirmando a riesgo de pecar de ilusos, que de haber existido un estatuto del contribuyente, en el cual se encuentren plasmados los principales derechos y garantías de los contribuyentes, la simple consulta superficial del mismo, hubiese convencido a los señores legisladores que la mentada ley no debía ser aprobada por violentar principios de jerarquía constitucional

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

- Nos enseña el maestro A. D. Giannini “que la relación jurídico-impositiva tiene un contenido complejo, puesto que de ella derivan, de un lado, poderes y derechos, así como obligaciones, de la autoridad financiera, a los que corresponden obligaciones, positivas y negativas, así como derechos, de las personas sometidas a su potestad” ³⁴

³⁴ Giannini, A.D. " Instituciones de derecho tributario" Madrid Editorial de derecho financiero 1957 página 68

- ❑ Sabias devienen las reflexiones del profesor de la Universidad de Salamanca Eusebio González García recordando al maestro Sainz de Bujanda al decir que: “la seguridad jurídica, en su doble manifestación –certidumbre del derecho y eliminación de la arbitrariedad- ha de considerarse ineludiblemente en función de la legalidad y de la justicia”³⁵
- ❑ La existencia de un estatuto del contribuyente se constituye en una herramienta fundamental en pos del afianzamiento del principio de seguridad jurídica en su máximo expresión.
- ❑ Enardece y publicita los derechos fundamentales, otorgándole un lugar de privilegio en la relación fisco contribuyente al principio constitucional de legalidad
- ❑ Favorece la equidad en la por cierto compleja relación entre el organismo fiscal y los contribuyentes, lográndose de tal forma un sano equilibrio entre ambas partes, desechándose de plano la relación de poder por una relación jurídico tributaria, y coloca en lugar de privilegio supremo al principio de igualdad consagrado en nuestra Constitución Nacional.
- ❑ Como pauta de orden general no se transforma en una norma generadora de nuevos principios sino que por el contrario recopila los principales derechos y garantías plasmados partiendo de nuestra ley fundamental y finalizando con la ley de procedimiento tributario.

³⁵ González García, E. "Derecho tributario I "Salamanca Plaza universitaria ediciones 1997
página 39

- ❑ Lo recién expuesto no quita de plano la posibilidad de que en los numerosos casos de vacíos legales el estatuto del contribuyente se pueda constituir en un ordenamiento jurídico cuya pluma deslice con sabiduría derechos y garantías implícitos, ello desde ya que dentro del marco contenido en nuestra Constitución Nacional.
- ❑ Consideramos asimismo necesario determinar dentro de su cuerpo programático la existencia de los reglamentos de inspección.
- ❑ También estamos en el pleno convencimiento de que el mismo se transformará en un instituto de docencia jerarquizada para el administrado, para la administración fiscal y porque no también para el juzgador en casos de conflictos entre las partes
- ❑ En definitiva y para finalizar estamos en el pleno convencimiento de que el estatuto del contribuyente se transformará en una herramienta útil para la administración, para el administrado, para el legislador y para el juzgador, es pos de una convivencia civilizada acorde a derecho en la relación fisco contribuyente, que no hará otra cosa que beneficiar a toda la sociedad, colocando en pedestal de privilegio a todos los derechos y garantías fundamentales de los ciudadanos-contribuyentes que aporten su grano de arena para logran la tan ansiada prosperidad de nuestra Nación
- ❑ Por todo lo expuesto proponemos el pronto dictado de un estatuto del contribuyente en la República Argentina, cuya redacción deberá ser encargada a una comisión de notables en el derecho tributario a la luz del saber científico y de cara a la sociedad

BIBLIOGRAFIA

- 1) Ley 1/1998, (26/02/1998). derechos y garantías de los contribuyentes
- 2) Díaz Vicente Oscar La seguridad jurídica en los procesos tributarios Buenos Aires Depalma 1994
- 3) Ferrajoli Luigi Derechos y garantías Madrid Ediciones Trotta 1999
- 4) Díaz Vicente Oscar Limites al accionar de la inspección tributaria y derechos del administrado Buenos Aires Depalma 1997

- 5) Díaz Vicente Oscar Ensayos de derecho penal tributarios Buenos Aires Ediciones Nueva Técnica y Errepar 1995
- 6) Mordegliá Roberto Principios tributarios y garantías de los contribuyentes: La experiencia Argentina Boletín informativo de la A.A.E.F. abril de 1999
- 7) Folco Carlos Funciones y límites de las administraciones tributarias Boletín informativo de la A.A.E.F. octubre de 1999
- 8) Ferreiro Lapatza José Juan Ensayos sobre metodología y técnica jurídica en el derecho financiero y tributario Madrid Marcial Pons 1998
- 9) Dino Jarach y Ramon Valdes Costa Introducción al derecho tributario Montevideo Facultad de derecho fundación de cultura universitaria 1995
- 10) Humberto Bertazza y Diaz Ortiz Propuestas en torno a un futuro estatuto del contribuyente Trabajo presentado en las XXIX jornadas tributarias del C.G.C.E. realizadas en Mar del Plata en noviembre de 1999
- 11) Vicente Oscar Díaz Periódico económico tributario del 26 de mayo de 1999 “La verdadera ideología del proyecto” Editorial La Ley
- 12) Vicente Oscar Díaz Criminalización de las infracciones tributarias Editorial Depalma 1999
- 13) Opinión de la Asociación Argentina de Estudios Fiscales sobre el anteproyecto de código tributario de la República Argentina Boletín informativo de junio de 1999
- 14) A. D. Giannini Instituciones de derecho tributario Madrid Editorial de derecho financiero 1957
- 15) Eusebio González García Derecho tributario I Salamanca Plaza universitaria ediciones 1997.

- 16) Alonso Murillo, Felipe; Blasco Delgado, Carolina; Gomez Cabrera, Cecilio y López Martínez, Juan; Comentarios a la ley de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, Edit. Mc Graw Hill, Madrid, 1998.

TITULO DEL TRABAJO:

**ASESORAMIENTO PROFESIONAL A EMPRESARIOS EN TEMAS DE
METODOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCION DE CONFLICTOS (ADR).**

AREA 1: POLITICA PROFESIONAL.

TEMA 1.2.2: ACTUACION PROFESIONAL DE LA MUJER EN EL SIGLO XXI.

**LOS NUEVOS CAMPOS DE ACCION PROFESIONAL, LA MEDIACION Y EL
ARBITRAJE.**

**13avo. CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS
ECONOMICAS.**

BARILOCHE 25 al 28 DE OCTUBRE DEL 2000.

AUTORA: DRA LE Y ABOGADA : MARIA ROSA CATTANEO.

(1430) NUÑEZ 3680, 6TO PISO, DEPTO 32.
BUENOS AIRES. ARGENTINA.
tel/fax: (5411) 4544-0866.
email: mariarcattaneo@arnet.com.ar

TITULO DEL TRABAJO:

**"ASESORAMIENTO PROFESIONAL A EMPRESARIOS EN TEMAS DE
METODOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCION DE CONFLICTOS (ADR)".**

AREA 1: POLITICA PROFESIONAL.

TEMA 1.2.2: ACTUACION PROFESIONAL DE LA MUJER EN EL SIGLO XXI.

**LOS NUEVOS CAMPOS DE ACCION PROFESIONAL, LA MEDIACION Y EL
ARBITRAJE.**

**13avo. CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS
ECONOMICAS.**

BARILOCHE 25 al 28 DE OCTUBRE DEL 2000.

ASESORAMIENTO PROFESIONAL A EMPRESARIOS EN TEMAS DE METODOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCION DE CONFLICTOS (ADR).

INDICE

Síntesis:

- 1. Introducción.**
- 2. Actuación de profesionales en ciencias económicas en los denominados " métodos ADR".**
- 3. Algunos de los principales temas de actuación del profesional en ciencias económicas en los denominados " métodos alternativos de resolución de disputas" (ADR).**
- 4. Programas de ADR en grandes empresas estadounidenses.**
 - 1 4.1. Reformulación del organigrama empresario.**
 - 4.2. Dificultades para instalar programas ADR en las empresas.**
 - 4.3. Métodos ADR y calidad total: (exitosa experiencia argentina).**
 - 4.4. Reformulación de la contabilidad de la empresa.**
- 5. Métodos ADR y conflictos empresarios en el Mercosur.**
 - 5.1. Arbitraje público. Primeros Tribunales Arbitrales "ad-hoc" del Mercosur.**
 - 5.2. Un importante ejemplo en la región: Arbitraje en temas de comercio internacional privado en el Mercosur.**
 - 5.2.1. Antecedentes.**
 - 5.2.2. Reciente normativa**
 - 5.2.3. Participación de profesionales en Ciencias Económicas en los temas de arbitraje del Mercosur.**
- 6. Participación de la mujer profesional en Ciencias Económicas en los Centros de Mediación y Tribunales Arbitrales.**

CONCLUSIONES.

Notas bibliográficas.

**A la memoria de mi padre
y a mi madre, gran
compañera y amiga.**

SINTESIS:

El presente trabajo tiene por objeto analizar y mejorar las posibilidades de asesoramiento profesional - especialmente a empresarios- para la implementación de programas de los denominados " METODOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCION DE CONFLICTOS " (ADR) tanto internamente - para solucionar disputas producidas por ejemplo entre el personal de las empresas- como externamente, es decir para facilitar y mejorar la relación con los clientes y los proveedores, fundamentalmente en el área de nuestro país, y del Mercosur.

Como es sabido, precisamente uno de los principales objetivos de las organizaciones modernas es mejorar u optimizar las relaciones con los clientes. Para ello se desarrollan distintos tópicos como algunos de los principales temas de actuación del profesional en ciencias económicas en los métodos ADR, analizándose el rol de asesor, y los roles de árbitros o mediadores, así como el rol de peritos, que colaboran con los árbitros y mediadores en la aplicación eficaz de métodos ADR.

Además se sintetizan algunos de los principales programas de aplicación de métodos ADR en grandes empresas estadounidenses, concluyéndose que para aplicar con efectividad dichos programas se requiere reformular el organigrama empresario y - de ser posible también - la contabilidad empresarial, analizándose también algunas de las dificultades más comunes para instalar programas ADR en las empresas.

Asimismo se destaca que la aplicación o adhesión a métodos de ADR, como por ejemplo la adhesión al Sistema de Arbitraje del Consumo, mejora la imagen de la empresa adherente y desde el punto de vista del control de calidad y del cumplimiento de las normas IRAM e ISO 9000, dicha adhesión aumentaría el valor de las referidas empresas mejorando su evaluación tendiente a la denominada "calidad total" .

Luego de una somera síntesis del notorio reciente avance del empleo de los Métodos ADR - en especial Arbitraje - en la solución de conflictos comerciales empresarios en el Mercosur, se analiza la participación de las mujeres profesionales en ciencias económicas en estas nuevas areas, que representan un importante desafío, concluyéndose que la misma es aún incipiente - sobre todo en el caso del arbitraje-, por lo cual deberían desarrollarse políticas profesionales que facilitaran la inserción profesional de todos los colegas -y en especial las colegas- en estos nuevos campos de desarrollo profesional, tomando en cuenta las innumerables ventajas psicológicas - predisposición para la escucha activa, paciencia, habilidad para "ayudar" a las partes en la toma de decisiones y gran capacidad de trabajo para resolver casos -económico-patrimoniales complejos- que tenemos las mujeres, destacando que en muchos casos la aproximación femenina a los problemas, que en general es diferente de la de los colegas, puede contribuir eficazmente a agilizar el proceso. Sin duda la capacitación y especilización continua en temas de solución de conflictos empresarios comerciales y financieros por estos modernos métodos, que ya han emprendido y continuarán las colegas, unida a la toma de conciencia de los colegas varones de que en la diversidad de enfoques muchas veces está la mejor solución de los problemas, contribuirá a posibilitar una creciente y más efectiva participación femenina en estos temas que -como expresara- representan un gran desafío profesional .

Además se destaca que resulta fundamental recomendar a nuestros clientes empresarios el empleo de métodos ADR por cuanto con ellos se reducen costos y duración de los procesos, se mejora la imagen de la empresa y se aumenta la eficiencia global de las organizaciones que los aplican.

ASESORAMIENTO PROFESIONAL A EMPRESARIOS EN TEMAS DE "METODOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCION DE CONFLICTOS" (ADR).

1. Introducción:

La Mediación, la Comediación, el Arbitraje, la "Mediación y Arbitraje" (Med-Arb) y la evaluación temprana por un tercero neutral (early neutral evaluation), entre otros métodos alternativos de Resolución de Disputas (ADR), son cada vez más crecientemente empleados voluntariamente para solucionar disputas en el mundo de los negocios globalizado.

Por ello debemos recomendarlos a nuestros clientes en los casos en que deseen solucionar conflictos empresariales internos o externos reduciendo costos y tiempo de duración de los procesos y, por ende, aumentando la eficiencia global de las organizaciones que los aplican.

Si bien estos métodos además de la voluntariedad comparten entre sí los diversos caracteres señalados, también tienen importantes diferencias que los hacen aptos para ser implementados en la solución de distintos conflictos empresariales e individuales. Ante un problema que nos consulten nuestros clientes empresarios no puede recomendarse aplicar siempre la misma "receta", sino que hace falta estudiar el caso y determinar cual debería ser el método de solución más apto para ese tipo de conflictos, y específicamente para ese caso particular.

Por ello es importante conocer aunque sea someramente las principales similitudes y diferencias de los precitados métodos en comparación con el litigio judicial a fin de clarificar los mismos (1).

Por ejemplo, para garantizar la seguridad jurídica es decir saber con certeza que cualquier conflicto que surja será solucionado en un breve plazo y a un reducido y previsible costo, se aconseja siempre pactar la cláusula compromisoria arbitral o de mediación y arbitraje (med-arb).

2. Actuación de los profesionales en Ciencias Económicas en los denominados "métodos ADR".

Cabe recordar que las profesionales y los profesionales en ciencias económicas pueden actuar de diversas formas para difundir y extender el uso de los métodos ADR, entre ellos la mediación y arbitraje, y así cumplir su función social y humana, coadyuvando a mejorar la administración de justicia, y por ende, la calidad de vida de la comunidad en que desarrollan su ejercicio profesional.

Al asesorar a las empresas y a las personas físicas a las que asistimos profesionalmente resulta apropiado explicarles acerca de las bondades del arbitraje y otros métodos ADR como alternativa ideal para solucionar conflictos comerciales, tanto internos, internacionales o intra-organizacionales, en forma más rápida, económica y eficiente. Además corresponde destacar que son metodologías que, como es sabido, posibilitan que en la mayoría de los casos los empresarios resuelvan el conflicto en forma voluntaria y continúen las relaciones comerciales, sin producirse suspensiones o paralizaciones del tráfico mercantil, con todos los inconvenientes que ello significa aumentando así la seguridad jurídica en la región.

Al proponerles que incluyan cláusulas que contemplen métodos de ADR al redactar los contratos que celebren - por ejemplo de acuerdo con el modelo que se

presenta en el Anexo- , o bien que suscriban compromisos arbitrales luego de surgidas las disputas - de acuerdo con lo previsto en el Arts. 739/41 del CPCyCN - estaremos cumpliendo el rol de asesores en Métodos de Resolución de Conflictos, función plenamente prevista en el Reglamento del Tribunal Arbitral del CPCECF.

Por otra parte, **todas las colegas y los colegas profesionales que se sientan con vocación para administrar justicia en los temas económico-patrimoniales y financieros de nuestra especialidad, pueden capacitarse y posteriormente actuar como mediadores o árbitros - ya sea “ad Hoc”, o bien incorporándose a los planteles de árbitros de los Tribunales Arbitrales Institucionales existentes o a crearse en los Consejos Profesionales respectivos-. Por ejemplo en Capital Federal, desde el año 1997 está funcionando el nuevo Tribunal Arbitral del Consejo Profesional de Ciencias Económicas, de la Capital Federal que cuenta actualmente con 89 colegas que estamos inscriptos en el listado de Arbitros del mencionado Tribunal (2).**

Aquellas(os) colegas que también sientan vocación por la administración de justicia y tengan experiencia en el área de peritajes judiciales o asesoramiento, pueden proporcionar sus servicios profesionales **como peritos o asesores técnicos de los mediadores en los centros de Mediación Institucionales, o de los árbitros "ad-hoc" o bien en los Tribunales Arbitrales existentes** en cada uno de sus países, regiones o ciudades en las que ejercen la profesión. Dicha asistencia profesional a árbitros es fundamental, principalmente cuando los referidos Tribunales están integrados por profesionales de la abogacía o de otras disciplinas, donde la actuación de peritos profesionales en ciencias económicas, en la gran mayoría de los casos comerciales resulta imprescindible y de fundamental importancia. para producir una prueba eficaz. (3)

A mi criterio para ejercer esta delicada función de peritos o asesores técnicos a mediadores ó en Tribunales Arbitrales, se debería requerir experiencia profesional y también una capacitación especial consistente al menos en nociones básicas de mediación, arbitraje y otros métodos alternativos para poder colaborar eficazmente con la administración de justicia por estos métodos, cumpliendo eficazmente los postulados de celeridad procesal, inmediatez y eficiencia que son básicos en la mediación y el proceso arbitral.

Asimismo, si recordamos que **otra característica especial de los métodos ADR es la oralidad**, los profesionales deberían estar especialmente entrenados para contestar y exponer puntos de impugnación de pericias oralmente.

Del análisis precedente **se concluye que cualquiera sea la forma de participar que elijan, de lo que no quedan dudas es que resulta imperioso que los profesionales en ciencias económicas (mujeres y hombres) en general y los del Mercosur , en particular, participen de este proceso de mejora de la administración de justicia en los respectivos países y también en el plano regional**, asesorando también en el sentido de la conveniencia de la implementación de programas de métodos ADR a las empresas o individuos de la región. De tal forma **ayudaremos a solucionar conflictos y reducir el grado de litigiosidad de la comunidad, enseñando a los empresarios a resolver sus controversias eliminando dilaciones innecesarias que aumentan las tensiones, y contribuiríamos también a acrecentar la seguridad jurídica de nuestros países, lo cual redundará sin duda en mayores atractivos para la radicación de capitales internacionales, que mejorarán los niveles de ingreso, posibilitando una mejora del nivel de vida de nuestros pueblos.**

Como desarrollaremos en el pto. 6 siguiente, resulta imperioso aumentar la participación de profesionales mujeres en este interesante campo de desarrollo profesional, participación que aún es muy incipiente.

3. Algunos de los principales temas de actuación del profesional en ciencias económicas en los denominados "Métodos Alternativos de Resolución de Disputas".

A título meramente enunciativo y no taxativo, a continuación se enuncian algunos de los principales temas de actuación de profesionales en ciencias económicas en materia de arbitraje y mediación y otros métodos ADR.

A mi juicio, y en forma coincidente con la doctrina mayoritaria, **el ámbito propio de nuestra Actuación, en el que somos especialistas, está en los campos del Arbitraje y de la Mediación Comercial, ya sea en los ámbitos interno, internacional (4), e intraorganizacional.** Por ende, los profesionales en Ciencias Económicas somos competentes para actuar en todos aquellos conflictos en los que se dirimen cuestiones relativas a los negocios, ya sea que los mismos sean realizados por individuos o empresas, es decir personas físicas o jurídicas, y en forma más generalizada o abarcativa quizás podría decirse que la actuación de los profesionales en ciencias económicas más eficiente sería sin duda en todas aquellos litigios que diluciden asuntos patrimoniales, es decir tengan que ver con el activo y el pasivo de las personas físicas o jurídicas, de los individuos y/o de las empresas. También somos competentes para actuar eficazmente en la prevención y solución de los innumerables conflictos que se producen habitualmente

"dentro" de las empresas u organizaciones privadas o públicas (disputas entre empleados o entre empleados y superiores, (ver pto. 4 del presente)

En lo que se refiere a los negocios internos - caracterizándose por tales a los que se producen y desarrollan dentro del territorio de nuestro país- y a modo de ejemplo, puede afirmarse que **los principales temas de arbitraje, mediación y otros métodos ADR se hallan actualmente vinculados a los conflictos derivados de la constitución, funcionamiento y liquidación de sociedades o grupos societarios (5), los asuntos relativos a los principales contratos comerciales: de compraventa, de seguros y de transporte interno, los aspectos patrimoniales de los asuntos de familia, las diversas formas de circulación del capital y funcionamiento de los principales mercados de capitales incluidas las inversiones directas, así como los asuntos financieros y bancarios, el franchising, el leasing, la protección del consumidor, y los conflictos ecológicos y/o del medio ambiente (6).**

En el campo de los negocios internacionales en general, y en el de los países del Mercosur en particular (7), los temas a solucionar -básicamente por arbitraje- se han ido ampliando a través del tiempo, pasando del negocio individual de la compraventa mercantil, a involucrar temas mucho más complejos concernientes a controversias originadas en relaciones más estables y permanentes, como los convenios de licencia y transferencia de tecnología, patentes, agencia o representación y distribución comercial, contratos de explotación de distintos recursos naturales, convenios de índole financiera, leasing, franchising contratos de agrupamiento empresario, empresas conjuntas, asociaciones de empresas y "joint ventures", siempre involucrando a empresas o residentes de distintos estados entre otros.

A las empresas de un país del Mercosur que se asocian con otras de cualquiera de los otros países miembros, sin duda les interesa la CONTINUIDAD de las relaciones comerciales. Si surge un conflicto necesitan solucionarlo rápidamente, y ello sólo es posible lograrlo -al menos en los países del Mercosur y en la gran mayoría de los demás países del orbe- recurriendo a los denominados "métodos alternativos de solución de conflictos", básicamente el arbitraje comercial internacional.

4. Programas de ADR en grandes empresas estadounidenses.

4.1 Reformulación del organigrama empresarial.

Actualmente la mayoría de las grandes empresas privadas e instituciones públicas de los EEUU. -y hasta el Bco. Mundial-, han implementado o están implementando programas integrales de ADR para la solución de sus conflictos con proveedores, clientes, distribuidores y/o empleados.

Ello ha llevado hasta a reformular los organigramas implementando el nuevo método de solución de conflictos empresarios incorporando una Nueva "Area de Resolución de Conflictos", que sustituye a las anteriores "Areas Legales", o "Departamentos Legales " de las empresas.

Resulta conveniente la aplicación combinada de los distintos métodos ADR enunciados, en programas de prevención y solución de conflictos, tal como -según lo expuesto- lo vienen realizando desde hace tiempo diversas e importantes empresas norteamericanas.

Tratando de cumplir una función preventiva y solucionadora de conflictos, los sistemas de "Metodos de solución de Conflictos (ADR) " implementados en las empresas actúan en esos casos muchas veces como "detectores de humo" en lugar de "elementos para apagar incendios" y así previenen una gran escalada del conflicto.

Generalmente **para solucionar casos de conflictos laborales**, se establecen programas que figuran en el contrato que suscriben los empleados al iniciar la relación laboral (8).

Dichos programas pueden comenzar con una mediación con mediadores internos que trabajan en la empresa, y si no se logra el acuerdo o solución se pasa a otra etapa con mediadores externos, es decir profesionales independientes que brindarán un servicio profesional y finalmente si tampoco hay acuerdo, los empleados ya han suscripto en el contrato laboral respectivo que firmaron al ingresar a la empresa, aceptando que en el caso de falta de acuerdo, el proceso culminará con un arbitraje definitivo.

Concretamente las grandes empresas de EEUU., por ejemplo BURGER KING, FORD, NATIONS BANK, XEROX, PECO ENERGY, entre otras han instaurado programas del tipo de los comentados(9) .

A continuación sintetizamos los sistemas de resolución de conflictos establecidos en EEUU por tres empresas de 1ra.línea de tres ramas diferentes, tal el caso de una de comidas rápidas (BURGER KING), una institución financiera (NATIONS BANK) y una productora de servicios (PECO ENERGY).

BURGER KING estableció un programa de ADR en diversos frentes.

- 1) Colaboró en el establecimiento del Programa Nacional de Mediación para Franchising y emplea métodos ADR para solucionar disputas relacionadas con sus franquiciados. El procedimiento emplea negociación, seguida de mediación y puede incorporar una evaluación por un tercero neutral.
- 2) Para casos en que se instala otro restaurant cerca de un BURGER KING desarrolló una programación propia de Resolución de Disputas por ADR. Primero aplican mediación, y luego si no se llega a un acuerdo, arbitraje inapelable.
- 3) Area Laboral: Para solucionar problemas entre empleados y supervisores, el empleado puede invocar el procedimiento de Resolución de Disputas y puede recurrir al siguiente nivel para presentar sus agravios.

NATIONS BANK

"Listo para mediar en cualquier tiempo". Emplean programas de mediación guiados por las Cortes y, al igual que muchas otras instituciones financieras de los EEUU., incluyen la cláusula Arbitral en los contratos de préstamos comerciales, acuerdos financieros negociados, inversiones, servicios de securitización, y otros.

PECO ENERGY

Desde 1995, para reclamos de más de Dls.250.000- emplean una cláusula de resolución de disputas en cuatro pasos, desarrollada conjuntamente con el departamento de compras: dos niveles de negociación interna (1ro.con el administrador del contrato y 2do. con el nivel superior de management), luego si esta fracasa recurren a mediación, y si esta también fracasa emplean el arbitraje.

4.2 Dificultades para instalar programas ADR en las empresas.

Al intentar el establecimiento de los mencionados programas, en gran parte de los casos han surgido barreras para instalar eficientemente los mismos, es decir barreras para obtener soluciones más rápidas, menos costosas y de alta calidad en la resolución de disputas para el mundo empresario o de los negocios (10).

Dichas barreras pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

- 1) Cultura empresarial contenciosa y competitiva.
- 2) Inversión emocional de los gerentes y empresarios involucrados en la disputa.
- 3) Falta de incentivos para gerentes, empresarios y abogados externos para reducir los conflictos.
- 4) Cultura profesional litigiosa de los abogados de empresas.
- 5) Y en general, resistencia al cambio y a perder privilegios o posiciones dominantes.

Correspondería entonces cambiar la cultura empresarial y considerar que si los costos de un acuerdo los paga el sector involucrado en la disputa (unidad de negocios) de su propio presupuesto y el resultado de un juicio lo paga la Compañía de su presupuesto global, a través del Departamento de Asuntos Legales, esta política seguro incentivará a los responsables de las unidades de negocios a derivar los litigios directamente a Legales y evitará o dilatará los posibles acuerdos de mediación y arbitraje, por ello la importancia de rediseñar el organigrama empresario creando un área de Resolución y Prevención de Conflictos.

También si los abogados externos son pagados por hora, es decir en función de las horas trabajadas, esto atenta contra acuerdos rápidos y otros usos de ADR que simplifiquen o reduzcan el tiempo de duración de los procesos.

Si los abogados siguieran sus pautas de comportamiento tradicional, la mediación puede ser usada por ellos como una herramienta para dilatar el proceso y no para obtener un acuerdo que beneficie a su clientes y baje los costos del proceso. Por ello es evidente que también resulta necesario cambiar la cultura litigiosa de los abogados de empresas.

Entonces como vimos, las empresas son "Jugadores Repetidos" en las disputas, es decir tienen muchos problemas similares que resolver periódicamente, bien con sus proveedores, o con sus clientes, ó con sus diversos empleados. Por ello **les conviene instaurar o establecer sistemas de resolución de los conflictos, que como vimos son ideales y aconsejables para solucionar problemas reiterados o repetitivos. Estos sistemas, contienen básicamente métodos de resolución de disputas para bajar los costos empresarios y los tiempos de duración de los procesos como la negociación, la mediación y el arbitraje.**

Pero, como expresáramos no basta introducir los denominados métodos alternativos de resolución de disputas (ADR: "Alternative Dispute Resolution") en una empresa para bajar costos y reducir el tiempo de duración de los procesos. Muchas veces hay que cambiar también la cultura de la empresa e involucrar a los gerentes y empresarios en el diseño y seguimiento de estos objetivos.

Además, como adelantáramos resulta recomendable adaptar el organigrama y sustituir a la tradicional Gerencia de Legales o Departamento de Asuntos Legales por

una Gerencia o Departamento de Resolución y Prevención de Conflictos que trabaje coordinadamente con las otras Gerencias promoviendo la comunicación entre los empleados y sus jefes y entre la empresa y sus clientes y proveedores, para que a través del conocimiento de la realidad, se puedan prevenir posibles conflictos o se posibilite resolverlos apenas ellos afloran, sin que deterioren las relaciones entre las partes involucradas (Clientes o proveedores de la empresa y la propia empresa o jefes y empleados).

4.4. Métodos ADR y calidad total (exitosa experiencia argentina):

El Art. 59 de la ley 20240 de Defensa del Consumidor dice textualmente: "La autoridad de aplicación propiciará la organización de tribunales arbitrales que actuarán como amigables componedores o árbitros de derecho según el caso, para resolver las controversias que se susciten con motivo de lo previsto en esta ley. Podrá invitar para que integren estos tribunales arbitrales, en las condiciones que establezca la reglamentación, a las personas que teniendo en cuenta las competencias, propongan las asociaciones de consumidores y cámaras empresarias."

A partir del precitado Artículo y sus Decretos Reglamentarios, se instauró el Sistema Nacional de Arbitraje de Consumo, que funciona en el ámbito de la Secretaría de Defensa de la Competencia y del Consumidor de la Nación.(11).

Puede aseverarse que a las empresas argentinas les interesa adherirse e ingresar en el sistema de Arbitraje del Consumo mencionado, como un método específico para la resolución de los conflictos existentes entre consumidores y

proveedores, desde el punto de vista del marketing y de la imagen y la calidad del servicio que brindan.

También resulta conveniente a las empresas su adhesión al sistema Arbitral porque desde el punto de vista del control de calidad y cumplimiento de las normas IRAM e ISO 9000, dicha adhesión aumentaría el valor de las mismas mejorando su evaluación tendiente a la denominada calidad total.

La principal novedad del sistema de Arbitraje del Consumo es su carácter VINCULANTE. Cuando las partes aceptan el arbitraje, las decisiones de los árbitros tienen carácter obligatorio e inapelable. Dado que la adhesión de las empresas al Sistema de Arbitraje es voluntaria, en los casos en que el proveedor no acepta el arbitraje las actuaciones se remiten a las áreas de Defensa del Consumidor de las respectivas jurisdicciones, pero en los casos en que lo acepta está autorizado a exhibir y publicitar su adhesión al Sistema con un logo que sirve a los consumidores como un "símbolo de buena voluntad de la empresa" en cuanto a garantizar la buena calidad de los productos o servicios que proporciona a la comunidad. (12).

Al 21/03/2000 habían ingresado más de 5000 reclamos y **el Tribunal Arbitral de Consumo tenía más de 1.700 casos resueltos, evidenciando las estadísticas una adhesión creciente de empresas de envergadura, por ejemplo diversos importantes Bancos de plaza,** (entre ellos, Bco. de la Prov.de Buenos Aires, Bco. Francés, etc) que ingresaron al sistema, aunque con restricciones en cuanto a los temas y al monto de los litigios que someterán a arbitraje inapelable, demostrándose así que hasta las entidades financieras de primera línea habrían "interpretado " la conveniencia de someter sus litigios

con los clientes a arbitraje y solucionar los mismos con bajo costo y reducido plazo, manteniendo en lo posible armónicas relaciones con los clientes (13).

4.3. Reformulación de la contabilidad de la empresa;

Asimismo **la empresa que instaure programas o políticas de resolución de conflictos por métodos ADR con empleados, proveedores o compradores debe realizar necesariamente una reformulación de la contabilidad empresarial por cuanto todos los acuerdos de terciación tienen una gran influencia en la valuación de los créditos y deudas de la empresa, siendo necesario exponer las características contractuales de estos activos y pasivos en los estados contables a fin de destacar su importancia.** Esta circunstancia ya fue puntualizada y analizada en nuestro medio en 1996 por los Dres Raul E. P. P. Mariscotti y David Beraja en un trabajo titulado: "Los acuerdos de terciación y su influencia en la valuación de los créditos y deudas"(14).

Al respecto -señalan los autores- que tanto los créditos, especialmente los morosos, y las deudas, tienen posibilidades de ser mucho más líquidos y exigibles si están sujetos a cláusulas de acuerdos de mediación y arbitraje que si su ejecución está supeditada a las resultas de un fallo judicial sea éste ordinario o sumario.

5. Métodos ADR y conflictos empresarios en el Mercosur.

La índole sintética y global de este trabajo no nos permite efectuar más que una breve referencia al tema del creciente empleo de métodos ADR, en especial Arbitraje, que se está impulsando a nivel gubernamental y privado y ya en vías de expansión e

implementación para la solución de conflictos comerciales internacionales en el ámbito de los cuatro países del Mercosur y sus dos socios Chile y Bolivia.

5.1. Arbitraje público. Primeros Tribunales Arbitrales "ad-hoc" del Mercosur .

En tal sentido, cabe recordar que a nivel solución de conflictos entre los gobiernos, desde el Tratado de Asunción (26.03.1991),se estableció que el arbitraje obligatorio sería el medio de resolución elegido cuando surgieran conflictos entre los gobiernos de los países y entre un residente de un Estado y un gobierno de algún otro de los Estados participantes (15).

En este tipo de conflictos se constituyen Tribunales Arbitrales "ad hoc" para cada caso particular . Recientemente se han dictado tres laudos arbitrales (28-04-99, 27-09-99 y 10-03-00) que pusieron fin en unos pocos meses a diferendos o conflictos relativos a temas del comercio exterior y a problemas sectoriales de la industria del calzado y del sector textil. (16).

5.2. Un importante ejemplo en nuestra región: Arbitraje en temas de comercio internacional privado en el MERCOSUR.

5.2.1.Antecedentes:

En cuanto al ámbito más específico de actuación de los profesionales en ciencias económicas (17), la solución de diferendos entre particulares -empresas o individuos- con residencia en distintos países signatarios del Tratado de Asunción, producto frecuentemente del intercambio comercial o financiero ha crecido significativamente como consecuencia del avance de la integración, fue apoyada formalmente desde 27-06-1992

cuando se firmó el "Protocolo de las Leñas de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en materia Civil, Comercial, Laboral y Administrativa", y luego en agosto y diciembre de 1994, cuando se suscribieron el **"Protocolo de Buenos Aires Sobre Jurisdicción Internacional en materia de contratos"** y el **"Protocolo de Ouro Preto sobre Medidas Cautelares"**, (este último aprobado por Decisión del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR Nro.27/94) y que regula las solicitudes de cooperación cautelar internacional para las Partes Signatarias que son Estados Partes del MERCOSUR. (18).

5.2.2. Reciente normativa:

Sin embargo la muestra más acabada de que los países miembros del Mercosur y sus socios Bolivia y Chile intentan promover el uso del arbitraje voluntario para hallar soluciones rápidas a los conflictos entre privados se concretó con la firma de los **"ACUERDOS SOBRE ARBITRAJE COMERCIAL INTERNACIONAL ENTRE LOS PAISES DEL MERCOSUR Y ENTRE EL MERCOSUR Y LAS REPUBLICAS DE BOLIVIA Y DE CHILE"**, Decisiones NROS 3/98 y 4/98, suscriptos el 23-07-98 (19), respectivamente que concretan la voluntad de los países precitados de buscar soluciones jurídicas que ayuden a fortalecer los esquemas de integración y posibiliten a los sectores privados de cada uno de ellos el empleo de métodos alternativos como el arbitraje para la solución de las controversias que pueden surgir en la contratación comercial internacional.

El Acuerdo Nro 3/98, contiene las normas aplicables a los cuatro países firmantes del Tratado de Asunción: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, en tanto el Acuerdo Nro 4/98 extiende el mismo régimen para Bolivia y Chile,(20) que, como es sabido, no son

miembros plenos del Mercosur, sino socios con ciertas restricciones no aplicables para el caso del Acuerdo de Arbitraje Internacional Privado.

Considero de suma importancia el conocimiento de las Decisiones 3/98 y 4/98 y el precitado Reglamento modelo de Arbitraje puesto que todo Tribunal Arbitral que se constituya para realizar arbitrajes comerciales internacionales entre residentes de distintos países del Mercosur debería dictar un Reglamento que no podría apartarse de lo normado en los mencionados Acuerdos.

Dichos Acuerdos, afortunadamente a la fecha (30-06-2000) ya han sido ratificados por nuestro Congreso en noviembre de 1999 (publicados en Boletín Oficial 6-01-2000), hallándose en proceso de ratificación en la mayoría de los otros países, y resultan de fundamental importancia sobre todo porque sin duda contribuirán a acelerar el proceso de unificación y complementación en materia arbitral internacional privada entre nuestros países .

Al ratificar los precitados Acuerdos de Arbitraje el gobierno argentino evidencia que el objetivo político es promover el empleo del arbitraje voluntario para solucionar los conflictos comerciales de empresas e individuos establecidos en diferentes países del Mercosur(20). Sin duda resultaría deseable que se acelere el proceso de ratificación en los demás países puesto que entendemos debe efectuarse con la mayor celeridad posible para permitir un desarrollo pleno del arbitraje voluntario y privado comercial internacional en el Mercosur, y sus dos países asociados, Bolivia y Chile.

En dichos acuerdos se establece específicamente el Arbitraje "ex aequo et bono", o "de amigables compondores" , por ende los Tribunales Arbitrales pueden entonces

no ser de derecho, posibilitando así una amplia participación de profesionales en ciencias económicas en los futuros Tribunales Arbitrales Institucionales del Mercosur.

5.2.3 Participación de profesionales en Ciencias Económicas en los temas de arbitraje del Mercosur.

La participación de profesionales en Ciencias Económicas argentinos en los temas de arbitraje del Mercosur desde que comenzamos en las "XVIII Jornadas de Ciencias Económicas del Cono Sur" a presentar el tema (21) y luego logramos la inclusión del tema de los métodos alternativos de resolución de conflictos en forma Permanente en las Comisiones de Estudio del Grupo de Integración de Contadores, Economistas, y Administradores del Mercosur (GIMCEA) (22) ha sido creciente al punto que, como es sabido, el CPCECF formó parte de la Comisión redactora del "Reglamento Modelo de Arbitraje Comercial Internacional para las Instituciones Arbitrales del Mercosur, Bolivia y Chile", firmado en Buenos Aires recientemente el 16-06-2000 por los representantes de las principales instituciones arbitrales de los países del Mercosur y sus países asociados Chile y Bolivia (23). La suscripción del referido Reglamento recientemente efectuada, sin duda facilitará el desarrollo pleno del arbitraje voluntario y privado comercial internacional en el Mercosur, y sus dos países asociados, Bolivia y Chile.

6. Participación de mujeres profesionales en Ciencias Económicas en los Centros de Mediación y Tribunales Arbitrales.

Si analizamos la participación de la mujer profesional en ciencias económicas en la implementación de Métodos ADR, por ejemplo en el Centro de Mediación del CPCECF y en el Tribunal Arbitral de nuestro Consejo de la Capital Federal, encontramos que, siguiendo una tendencia que se produce también en otros Centros de Mediación y Arbitraje del país, actualmente existe una gran mayoría de Colegas Mujeres que se han dedicado a la Mediación - el 51% del total de mediadores del Centro del CPCECF son mujeres- siendo ese porcentual aún superior en el listado de Mediadores Oficiales del Ministerio de Justicia de la Nación (80% de mujeres) (24). En tanto, la participación de mujeres en los listados de Arbitros del Tribunal del CPCECF a la fecha 31-06-00 es del 28%, número que registra una clara tendencia creciente desde la apertura del referido Registro, alcanzando sólo al 25% al 31/01/00.

Por otra parte existen Tribunales de Arbitros permanentes donde la participación de mujeres es nula; por ejemplo el Tribunal Arbitral de la Bolsa de Comercio de Bs. Aires y el Tribunal Arbitral del Colegio de Abogados de Mar del Plata. Este último integrado por tres Arbitros permanentes (ex jueces) hombres, y una sola mujer entre los cuatro suplentes (24).

En algunos Tribunales Arbitrales de Colegios de Abogados de la Provincia de Bs. Aires se advierte que la integración por árbitros mujeres está siendo creciente, por ejemplo en el Tribunal Arbitral del Colegio de Abogados de San Isidro (28% de mujeres y 35% si incluimos a los Arbitros suplentes.) . También resulta así la participación de las colegas profesionales en los diversos cursos de postgrado que se dictan en la Capital Federal.

La excepción a la regla la constituye sin duda el Tribunal Arbitral de Consumo, que funciona desde abril de 1998 en el ámbito de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería y registra una alta participación femenina entre sus árbitros. En efecto, a la fecha 30-06-2000, más del 50% de los Arbitros Institucionales son mujeres, alcanzando dicha

participación el 53% en el caso de los Arbitros representantes de los Consumidores, y sólo al 33% para los árbitros representantes de los empresarios.

En cuanto a la actuación femenina en los métodos ADR, diversos estudios realizados en los EEUU enfatizan **innumerables ventajas psicológicas: predisposición para la escucha activa, paciencia, habilidad para "ayudar" a las partes en la toma de decisiones y gran capacidad de trabajo para resolver casos -económico-patrimoniales complejos, que tenemos las mujeres, destacando que en muchos casos la aproximación femenina a los problemas es siempre diferente o distinta de la de los colegas varones. Ello sin duda puede contribuir eficazmente a agilizar los procesos de solución de conflictos.**

Como vemos si se analiza la participación de las mujeres profesionales en ciencias económicas en estas nuevas áreas profesionales, que representan un importante desafío, se concluye que la misma es aún reducida e incipiente - sobre todo en el caso del arbitraje-, por lo cual deberían desarrollarse políticas profesionales que facilitaran la inserción profesional, de todos los colegas -pero en especial de las colegas- en estos nuevos campos de desarrollo profesional, tomando en cuenta las ventajas femeninas antes señaladas.

Sin duda la capacitación y especialización continua en temas de solución de disputas empresarias comerciales y financieras por estos modernos métodos, que ya han emprendido y continuarán las colegas, unida a la toma de conciencia de los colegas varones de que en la diversidad de enfoques muchas veces está la mejor solución de los problemas, contribuirá a posibilitar una creciente y más efectiva participación femenina en estos temas que -como expresara- representan un gran desafío profesional .

CONCLUSIONES

De todo lo expuesto se concluye que resulta conveniente:

- 1) Recomendar el conocimiento, la divulgación y la profundización de la capacitación en los denominados "métodos alternativos de resolución de conflictos" (ADR), para resolver conflictos comerciales , de caracter patrimonial., en todo el ámbito profesional, y en especial para las profesionales en ciencias económicas, dada su escasa participación relativa en el desarrollo e implementación de los mismos, fundamentalmente en el área del Arbitraje.**
- 2) Recomendar a las(os) colegas que asesoremos a nuestros clientes empresarios (grandes, medianos o pequeños) aconsejando el empleo de métodos ADR para la solución de los conflictos empresarios internos y externos, por cuanto con ellos se reducen costos y duración de los procesos, se mejora la imagen de la empresa y se aumenta la eficiencia global de las organizaciones que los aplican, entre otras ventajas.**
- 3) Recomendar a la Federación de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas que -a través de la Comisión de la Mujer- implemente nuevos programas de difusión, capacitación y especialización en métodos de**

Resolución de Disputas especialmente mediante la organización y promoción de charlas debate, nuevos cursos, etc. dirigidos a las colegas profesionales en ciencias económicas -sobre todo en el campo del arbitraje-, donde la participación femenina es comparativamente mucho menor que en el área de mediación. Dichos programas de extensión deberían abarcar las tres funciones básicas de las profesionales como asesoras de empresas -con enfoque general en métodos ADR-, como peritos, y como mediadoras o árbitros de los Centros de Mediación y Tribunales Arbitrales ya instalados o a crearse en todo el país, para atender Conflictos Comerciales de Contenido Patrimonial.

- 4) Propiciar también la Creación de Tribunales Arbitrales Institucionales para Asuntos Comerciales del Mercosur, integrados por árbitros de ambos sexos pertenecientes a las instituciones profesionales en ciencias económicas de los países miembros, dado que ello contribuirá a aumentar la seguridad jurídica posibilitando la radicación de nuevas inversiones y la permanencia de las ya existentes, mejorando así el nivel de vida global de la región.**
- 5) Instar a todas nuestras colegas profesionales en Ciencias Económicas a capacitarse y/o aumentar sus conocimientos sobre métodos alternativos de resolución de disputas y su implementación práctica. Seguramente así podrán sentir en un futuro próximo que, colaborando con las políticas de solución de conflictos empresarios internos o externos por métodos ADR, estarán ejerciendo la profesión en una forma más humana y cumpliendo**

sin lugar a dudas una importante función social como profesionales al servicio de la comunidad.

ANEXO

CLAUSULA COMPROMISORIA TIPO

"Toda cuestión que se suscitare entre las partes con motivo de presente contrato, su validez, interpretación, alcances, cumplimiento, ejecución, resolución o rescisión, será resuelta definitivamente a través de un proceso arbitral de amigables componedores que se desarrollará ante el Tribunal Arbitral del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal, de acuerdo al Reglamento y procedimiento vigente para el mismo a la fecha de este contrato, que las partes declaran conocer y aceptar, incluso en relación a su régimen de gastos y costas, formando dicho Reglamento y procedimiento parte integrante del presente contrato.

Actuarán como árbitros: La Dra./el Dr.....y la Dra./el Dr.....,en tanto el tercer árbitro será elegido por los árbitros precitados en el momento de plantearse el conflicto de entre la nómina de los árbitros del Tribunal Arbitral del CPCECF. Si no existiere acuerdo, la elección se realizará por sorteo entre los árbitros de la especialidad de que se trate. Si los nombrados no quisieren o no pudieren aceptar el cargo, actuarán como árbitros suplentes el Dr./ la Dra.....y el Dr./la Dra.....,quienes reemplazarán a los titulares en el orden precitado.

El sometimiento al arbitraje pactado significa la renuncia de los litigantes a cualquier otra acción judicial a la que podrían considerarse con derecho, como consecuencia del asunto que se discuta.

Se tendrán como domicilios constituidos y válidos a todos los efectos legales pertinentes, los establecidos en este contrato".

NOTAS BIBLIOGRAFICAS.

(1) Véase para este tema: Cattaneo; María R., "Arbitraje por amigables componedores y por árbitros de derecho"; VI Congreso de Act. del Prof. en Ciencias Económicas en la Justicia", San Isidro, Bs.As., noviembre de 1995, Martín, Miguel, "Arbitraje Comercial", Rev. Universo Económico, Cons. Prof. de Ciencias Económicas de la Cap. Federal, mayo 1994, pag. 56/7, Cattaneo, María R: "El Arbitraje en los Conflictos Comerciales: Actuación de los profesionales en Ciencias económicas", Revista Aplicación Profesional Nro. 21, Editorial Aplicación Tributaria S.A., abril de 1998, págs. 39 a 61, y Cattaneo, María R: "Solución de los Conflictos del Y2K", Revista Desarrollo y Gestión, Editorial Errepar, noviembre de 1999, año 1, nro 2, Bs. As, Argentina.

(2) Para un análisis de la participación femenina en el Tribunal Arbitral del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal véase el punto 6 siguiente.

(3) Para un mayor análisis véase por ejemplo: Cattaneo, María Rosa, "Actuación de los Profesionales en Ciencias Económicas ante el Tribunal Arbitral del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal", 9no. Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas, Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas, Mendoza, octubre de 1992.

(4) Para una distinción entre arbitraje nacional Interno e internacional véase Por ejemplo Caivano, Roque; "Arbitraje, su eficacia como sistema alternativo para la solución de conflictos", edit. AD Hoc, marzo 1993, pág. 84/87.

(5) Cattaneo, María Rosa; "El arbitraje como instrumento para la solución de conflictos societarios", VI Congreso de Derecho Societario y II Congreso Iberoamericano de Der. Societario y de la Empresa, Mar del Plata, 2 a 4- de nov. de 1995.

(6) El tema ecológico y/o del medio ambiente, junto con otros, es eminentemente interdisciplinario, pero en ellos, sin lugar a dudas, el aporte de profesionales en ciencias económicas como mediadores o árbitros permitirá una mejor, más rápida y efectiva solución de los conflictos.

(7) Para un análisis véase: "Arbitragem Comercial nos Países Mercosul", Pucci, Adriana Noemí., Edit. Ltr. San Pablo, Brasil, 1997. Pág. 31. y Cattaneo, María Rosa, "El arbitraje en los conflictos comerciales. Actuación de los profesionales en ciencias económicas". Revista "Aplicación Profesional". Edit. Aplicación Tributaria S.A. Abril 1998. Pág. 29 y sgtes. Ver más detalles en el pto. 5 siguiente.

(8) Este tema ha traído mucha polémica en los EEUU, véase por ejemplo, "Mandatory Arbitration Does the Shoe Fit?", Alternative Dispute Resolution Section, Second Annual Conference, American Bar Association, San Francisco, Abril, 2000 -.

(9) "Corporate ADR", Segunda Conferencia Anual del Sector de Resolución de Disputas de la American Bar Association, San Francisco, Abril, 2000 -

- (10) "Corporate ADR", ob.cit en (9).
- (11) "Sistema Nacional de Arbitraje de Consumo", publicación de la Subsecretaría de Comercio Interior, Secretaría de Industria y Minería, Ministerio de Obras y Servicios Públicos.
- (12) Tribunales Arbitrales de Consumo y Mujer Profesional Conferencia pronunciada por la Dra. María Rosa Cattaneo y el Dr. Horacio Bersztein, Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, set.1999, Bs.As. Argentina.
- (13) La autora agradece la información proporcionada por el Dr. José Luis Laquidara, Coordinador de los Tribunales Arbitrales de Consumo.
- (14) Mariscotti, Raúl E.P.P. y Beraja, David; "Los acuerdos de terciación y su influencia en la valuación de los créditos y deudas", 11avo Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas, San Miguel de Tucumán, Rep. Argentina, 23/26 de octubre de 1996.
- (15) Cattaneo, María Rosa, "La importancia del Arbitraje Comercial Internacional en el Mercosur", V Jornadas Provinciales Comercio Exterior, 27, 28 y 29 de Nov. de 1997. Huerta Grande, Córdoba, Argentina. págs. 11/30, entre otros.
- (16) Para más detalles ver : Bertoni, Liliana. , "Mercosur, Cláusulas de salvaguardia y fallos arbitrales"; Edit. Dunken, Bs. Aires, Rep. Arg., abril del 2000., págs. 207 a 230.
- (17) y (18) Para un análisis del tema véase por ejemplo: Cattaneo, María Rosa, " El Arbitraje Internacional como Instrumento para la Solución de Conflictos en el Ambito del Mercosur", XVIII Jornadas de Ciencias Económicas del Cono Sur., Mar del Plata, prov. de Bs. As., Rep. Argentina, nov.1996, págs. 75/90, entre otros.
- (19) Noodt Taquela, María Blanca., "Arbitraje Internacional en el Mercosur"; Edit. Ciudad Argentina, Bs.As. Rep. Arg. 1999.-
- (20) Cattaneo, María Rosa; "Arbitration in Latin America: Use of Arbitration in Commercial Transactions Gaining Momentum in the Mercosur Countries of Argentina and Brazil" SPIDR News, Special Double Issue Winter/Spring 2000, Volume 24, Number 1/2 Washington DC, EEUU y Argerich, Guillermo, "Arbitraje Comercial en el MERCOSUR", conferencia pronunciada en el Colegio de Abogados de San Martín, abril de 1999.
- (21) Mariscotti, Raul E.P.P. "El deber de aprehender la terciación", XVIII Jornadas de Ciencias Económicas del Cono Sur., Mar del Plata, prov. de Bs. As., Rep. Argentina, nov. 1996., págs. 67/74 .
- (22) EL GIMCEA lo trató por primera vez en Comisión Especial en la reunión realizada en Montevideo, Uruguay., en mayo-junio de 1997.
- (23) La Delegación del CPCECF estuvo integrada por el Director del Tribunal del CPCE de la Cap. Federal Dr. Orlando Ocampo y el Dr. José H. Ordeix , Vicepresidente de la Comisión de Arbitraje del referido Consejo.
- (24) Fernandez Lemoine, María Rosa. "Mediación, Comediación y Mujer Profesional", conferencia pronunciada conjuntamente con las Dras. María Rosa Cattaneo y Viviana Poblete, en el Colegio Público de Abogados de la Ciudad de Bs.Aires, 30 de marzo del 2000, Bs.As., Argentina,
- (25) Hooft, Eduardo R. "Reglamento del Tribunal Arbitral del Colegio de Abogados de Mar del Plata, Texto ordenado y Vigente año 1999. Anotado y Concordado. Mar del Plata 1999; y Cattaneo, Maria Rosa," Tribunal Arbitral del Colegio de Abogados de Mar del Plata", Rev. "El Acuerdo", Equipo IMCA, año 4, nro 36, 1999. Bs. As, .Rep. Argentina.

TITULO DEL TRABAJO: LA “FECHA DE CORTE” EN EL RECONOCIMIENTO DE
LAS DEUDAS EN LOS PROCESOS CONCURSALES.

AREA Y TEMA: 2.5 – ACTUACION PROFESIONAL EN LA JUSTICIA.

13° CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS ECONOMICAS.

LUGAR Y FECHA: **ARILOCHE 2000 – 25 AL 28 DE OCTUBRE DE 2000.**

AUTOR: **DR. DOMINGO OLIMPIO RODRIGUEZ.**

CONTADOR PUBLICO – U.B.A.

DOMICILIO: **TUCUMAN 811 2° “A”, PISO 4° (1049), CIUDAD DE BUENOS AIRES.**

TELEFONO: **011-4322-1775**

**LA “FECHA DE CORTE” EN EL RECONOCIMIENTO DE LAS DEUDAS EN LOS
PROCESOS CONCURSALES.**

AREA Y TEMA: 2.5 – ACTUACIÓN PROFESIONAL EN LA JUSTICIA.

13° CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS ECONOMICAS

BARILOCHE , 25 AL 28 DE OCTUBRE DE 2000.

	<u>INDICE</u>	<u>HOJA N°</u>
I-	Resumen	1
II-	Conclusiones	4
III-	La “fecha de corte” en el concurso preventivo	5
III-1	Como se fija la fecha de corte	5
III-2	Prestaciones no dinerarias	7
III-3	Deudas en moneda extranjera	8
III-4	Diferencia en la “fecha de corte” para el deudor (art. 11 L.C.Q.)	8
	y los acreedores (art. 32 L.C.Q.)	
III-5	Servicios públicos	9
IV-	La “fecha de corte” en la quiebra directa	11
IV-1	Como se fija la fecha de corte	11
IV-2	Deudas del día de la quiebra y posteriores a esta fecha	12
IV-2a	Provisión de mercaderías y otros bienes	14
IV-2b	Contrato de trabajo	14
IV-2c	Servicios	16
IV-2d	Seguros	16
IV-3	Prestaciones no dinerarias	16
IV-4	Compensación	17
V-	La “fecha de corte” en la conversión de la quiebra en concurso preventivo	18
VI-	La “fecha de corte” en el concurso en caso de agrupamiento	19
VII-	La “fecha de corte” en la quiebra sobreviniente a un concurso preventivo	22
VII-1	Los créditos del concurso preventivo	22
VII-2	Las deudas contraídas a partir del concursamiento	23
VIII-	El llamado a “cramdown” establece nuevas fechas de corte	24
IX-	La “fecha de corte” en la extensión de la quiebra	27
IX-1	Socios con responsabilidad ilimitada	27
IX-1a	Socios con responsabilidad ilimitada al declararse la quiebra de la	27
	sociedad	
IX-1b	Socios retirados luego de la cesación de pagos	28
IX-2	Actuación en interés personal. Controlantes. Confusión patrimonial	28
X-	La “fecha de corte” en el acuerdo preventivo extrajudicial	30
	Notas bibliográficas y citas de Jurisprudencia	32
	Bibliografía	33

LA “FECHA DE CORTE” EN EL RECONOCIMIENTO DE LAS DEUDAS EN LOS PROCESOS CONCURSALES

I- RESUMEN

Un principio básico de los procesos concursales es la igualdad en el trato de todos los acreedores.

A fin de concretar en los hechos esta equidad es imprescindible, como hemos expuesto en un trabajo anterior (1), que puedan acceder al pasivo concursal los **acreedores legítimos** (reales o verdaderos) por los **montos correctos** (determinando su cuantía a una misma fecha).

En relación al **monto**, los créditos que pueden acceder al pasivo concursal tienen generalmente un **valor nominal** y **accesorios** (intereses, gastos, etc.) que le pueden corresponder al acreedor.

Por su parte, los documentos que reflejan los negocios realizados pueden exponer un **valor inferior** al reclamado (al cual se solicita la adicción de intereses), un **valor mayor** (por cuanto incluyen intereses posteriores que deben deducirse) o un **valor base** (que debe ajustarse por determinada cotización o fórmula matemática).

En consecuencia, es fundamental establecer claramente el momento en que se produce el ajuste de los valores nominales de los créditos, fijando así el **punto** hasta el cual se efectuará la medición.

En este trabajo centramos la atención en el análisis del **punto final** para la medición de los créditos y, siguiendo una tradición de la teoría y práctica contable, llamamos **“fecha de corte”** al momento en el cual se valoriza el pasivo del deudor en los procesos concursales.

Esta fecha marca un alto en la dinámica evolución de los negocios, separando y sellando la suerte de los créditos **anteriores** que participan del concurso preventivo ó de la quiebra (llamados **concursoales**), de los **posteriores** en ambos procesos (llamados **post concursoales**).

Tanto en los concursos preventivos como en las quiebras los **créditos anteriores**, con las excepciones que marca la ley, **se consolidan ó cristalizan a la “fecha de corte”** y deben concurrir mediante el proceso verificadorio.

La “**fecha de corte**” establece, asimismo, el día hasta el cual se deben calcular los accesorios de los créditos (agregando o deduciendo los mismos) a fin de determinar su monto.

El siguiente fallo ejemplifica con claridad lo expuesto:

“Los intereses, como fruto civil del capital se devengan día a día. Pero la formación del concurso, que tiene por presupuesto la cesación de pagos (art. 1º ley 19551) suspende su curso con relación a todo crédito de causa o título anterior. Esta regla imperativa no puede alterarse por vía de cobro anticipado de las rentas, pues en ella se encuentra comprometido el principio de la paridad entre los acreedores.”(2)

Como excepción, en los créditos con prenda o hipoteca se determinan los intereses a la fecha del concursamiento o declaración de la quiebra pero los mismos continúan devengándose en los términos de los arts. 19, 129 y 242-2 L.C.Q.

Con referencia a las **deudas posteriores**:

En el **concurso preventivo**, dado que el deudor mantiene la administración de sus negocios las nuevas deudas deben ser atendidas a su vencimiento legal ó convenido, no están sujetas al concordato y, en caso de incumplimiento, los acreedores pueden ejercer acciones individuales, incluso pueden petitionar la quiebra. El art. 16 de la L.C.Q. (actos prohibidos o sujetos a autorización judicial previa) señala los casos en los cuales las deudas postconcursoales no son oponibles a los restantes acreedores.

En la **quiebra** se incluyen como deudas **posteriores** los **gastos de conservación y de justicia** (art. 240 L.C.Q.), debiendo ser abonadas de inmediato en la medida que existan fondos y no

haya créditos preferentes, sin que deban esperar la distribución de fondos. Asimismo, estas deudas devengan intereses, en caso de no ser abonadas a su vencimiento.

“Los acreedores del concurso no se hallan comprendidos en la ley del dividendo, como lo están en cambio los acreedores del fallido, y como estos créditos provienen de la conservación, administración o liquidación de la masa activa, no se suspende con relación a ellos el curso de los intereses ni la desvalorización monetaria, los que, cuando corresponde, siguen corriendo.”(3)

Cerramos esta introducción con una aclaración: La “fecha de corte” no afecta las relaciones entre los acreedores y los coobligados no concursados o fallidos.

Al respecto el art. 753 del Código Civil dice:

“Puede el acreedor exigir el pago antes del plazo, cuando el deudor se hiciese insolvente, formando concurso de acreedores. Si la deuda fuese solidaria, no será exigible contra los codeudores solidarios, que no hubiesen provocado el concurso.”

Y la jurisprudencia ha dicho:

“La apertura del concurso no produce consecuencias jurídicas respecto de los derechos de los otros coobligados, conservando el acreedor íntegramente su derecho con relación a éstos, tanto en lo que se refiere al capital como por lo que afecta a los intereses.”(4)

Correlativamente, el art. 55 de la ley 24.522, al introducir la novación de las obligaciones incluídas en el acuerdo homologado, expresa:

“...Esta novación no causa la extinción de las obligaciones del fiador ni de los codeudores solidarios.”

II- CONCLUSIONES

En el análisis efectuado nos planteamos estos objetivos:

- Investigar las normas legales, doctrina y jurisprudencia referidas a la “fecha de corte” en cada uno de los procesos concursales.
- Intentar definir en cada caso la “fecha de corte”.
- Plantear los problemas que se presentan expresando nuestra opinión y las posibles soluciones.

En primer lugar, durante el curso de esta investigación, nos llamó la atención la escasa doctrina y jurisprudencia que tratara estos temas. En general los jueces y autores coinciden en que el crédito comprende el capital con más los intereses hasta la fecha del concursamiento o de la declaración de la quiebra, sin profundizar cual es el momento preciso en que se produce el punto de inflexión entre el antes y el después en cada tema y en cada proceso.

En segundo lugar, analizando a fondo cada proceso y distintos casos concretos, surgen situaciones heterogéneas que no coinciden con la claridad que aparentan – superficialmente – tener las normas legales.

En cada capítulo se expone el resultado del estudio realizado y nuestra opinión.

Presentamos este trabajo como una contribución para abrir un debate que intenta recorrer un camino en el cual se enriquezcan y maduren las ideas con el aporte de los profesionales que actúan en el área concursal. Ello permitirá establecer, con mayor precisión, el punto – la **“fecha de corte”**– hasta el cual deben medirse, en forma homogénea, los créditos que participan de cada proceso concursal y facilitará ajustar la redacción de la ley en futuras reformas.

III- LA “FECHA DE CORTE” EN EL CONCURSO PREVENTIVO

1- Como se fija la fecha de corte:

La ley 24.522 establece:

“Art. 16 – Actos prohibidos. El concursado no puede realizar actos a título gratuito o que importen alterar la situación de los acreedores por causa o título anterior a la presentación.”

“Art. 19 – Intereses. La presentación del concurso produce la suspensión de los intereses que devengue todo crédito de causa o título anterior a ella, que no esté garantizado con prenda o hipoteca. Los intereses de los créditos así garantizados, posteriores a la presentación, sólo pueden ser reclamados sobre las cantidades provenientes de los bienes afectados a la hipoteca o a la prenda.”

“Art. 32 - Todos los acreedores por causa o título anterior a la presentación y sus garantes, deben formular al síndico el pedido de verificación de sus créditos, indicando monto, causa y privilegios.”

Del análisis de estas normas surge lo siguiente:

- Participan del concurso preventivo todos los acreedores por **causa ó título anterior al día de solicitud de formación del concurso preventivo.**

Si bien la expresión “**anterior**” podría llevar a una separación – según la hora de la presentación judicial– de los actos realizados en el día del concursamiento la “**fecha de corte**” es el día previo.

Ello por cuanto, teniendo en cuenta los arts 23 a 29 del Código Civil, no tiene importancia la hora del día en que se solicitó la formación del concurso preventivo. La presentación judicial es un acto válido para las veinticuatro horas de ese día.

Asimismo, debemos tener presente que el **día anterior**, según estas mismas normas del Código Civil, es el **día previo según el calendario**, sin distinguir que sea hábil ó inhábil a los fines del cómputo de los plazos para actos administrativos y/o procesales.

En consecuencia, podemos concluir que:

- Participan del procedimiento los acreedores con deudas (de causa o título) hasta el día calendario anterior al pedido de formación del concurso preventivo.
- Los accesorios del crédito (por ejemplo los intereses, las multas diarias, etc.), deben computarse hasta el día anterior al concursamiento.

Una de las pocas menciones sobre este tema la encontramos en Rivera-Roitman-Vitolo (5), quienes dicen:

“Intereses...dicha suspensión tiene lugar desde el día de la presentación del concurso preventivo.”

Y, la jurisprudencia de nuestros tribunales establecidos, ha dicho:

“Los intereses deben calcularse hasta el día anterior a la presentación en concurso preventivo: art. 20 LC y arts. 24 y 27 del Código Civil.”(6)

“Los actos celebrados el mismo día de la presentación en concurso preventivo son alcanzados por la prohibición establecida en el art. 17 LC Quien en el mismo día de la presentación en concurso era todavía acreedor de la concursada, no podrá ser desinteresado, ni aún en ese día, porque el pago que se le efectuare resultaría ser de los actos prohibidos por la norma citada.”(7)

2- Prestaciones no dinerarias:

El art. 19 – segundo párrafo – de la ley 24.522 establece las deudas no dinerarias se convierten:

“...a todos los fines del concurso, a su valor en moneda curso legal, al día de la presentación ó al vencimiento, si fuere anterior, a opción del acreedor.”

En este caso la **“fecha de corte”** para la conversión de la deuda en su expresión monetaria es el **día de la presentación del concurso, o el vencimiento si fuere anterior** quedando la opción en manos del acreedor. Ello no afecta a los intereses que mantienen la regla general y deben liquidarse hasta el día anterior al concursamiento.

3- Deudas en moneda extranjera:

Los créditos que resulten verificados en moneda extranjera conservan, en el concurso preventivo, la moneda de origen de la operación.

La ley concursal – art. 19 segundo párrafo – ha previsto, a efectos de realizar los cálculos del pasivo y el cómputo de las mayorías en una moneda homogénea, su expresión en moneda nacional a la fecha de presentación del informe previsto en el art. 35 L.C.Q.

En consecuencia, en este caso, como se confirma en el fallo que se transcribe a continuación **no existe**, a los efectos del reconocimiento del crédito, una **“fecha de corte”** para su conversión en pesos.

“En el concurso preventivo –a diferencia de lo que ocurre en la quiebra- la conversión de la moneda extranjera sólo está impuesta por la necesidad de establecer relaciones de equivalencias a los efectos de la votación del acuerdo; pero tal exigencia no se proyecta necesariamente sobre las contingencias posteriores, puesto que en este proceso la universalidad de los acreedores no concurre para participar en la liquidación del patrimonio.”(8)

4- Diferencia en la “fecha de corte” para el deudor (art. 11 L.C.Q.) y los acreedores (art. 32 L.C.Q.):

Cabe destacar una sutil diferencia existente en el texto de la ley 24.522.

El **art. 11 inc. 3°** dice que, al solicitar su concursamiento, el deudor debe presentar un estado actualizado del activo y del pasivo a la fecha de su presentación. Dado que todos los plazos se cuentan hasta la medianoche, deberían incluirse las operaciones y los intereses del día de la presentación.

Por otra parte, como se ha visto, los arts. 16, 19 y 32 de la ley se refieren a los **créditos hasta el día anterior**.

Lo expuesto, marca una diferencia de **un día** entre el procedimiento que establece la ley para determinar el importe de los créditos denunciados por el deudor y los que resulten verificados a favor de los acreedores, que debería reflejarse en el cálculo de los accesorios y en el tratamiento de las deudas contraídas el día del concursamiento.

Entendemos que ha existido un error terminológico en la redacción de esta norma y que, en consecuencia, un ajuste de este tema, en el texto de la ley, lo haría más.

5- Servicios públicos:

Finalmente, en relación a la “fecha de corte” en el concurso preventivo, corresponde mencionar la situación que plantea la defectuosa redacción del art. 20 L.C.Q. en relación a los servicios públicos cuando expresa:

- **PRIMERA PARTE:** no pueden suspenderse los servicios públicos por
 deudas anteriores a la apertura del concurso.

- **SEGUNDA PARTE:** los servicios prestados con posterioridad a la apertura deben abonarse a sus respectivos vencimientos.

Queda así en el aire (en una laguna más en la redacción de esta ley) el procedimiento para el reconocimiento de la deuda y el pago de los servicios por el período desde el concursamiento hasta la fecha de apertura.

Una interpretación lógica y coherente de esta norma, acorde con el resto de la ley considerar establecer que no se fijó una “fecha de corte” distinta para este caso, sino que se ha intentado proteger a la deudora desde la presentación hasta la apertura del concurso preventivo y que los servicios de este período son postconcursoales y así deben ser abonados.

Dasso (9) hace otra referencia sobre la defectuosa redacción de esta norma:

“La redacción puede llevar a interpretar que en caso de liquidación en la quiebra las presentaciones por servicios públicos tienen la preferencia que establece el art. 240 para los gastos de causa anterior y posterior a la apertura del concurso.

El otorgamiento de esta preferencia a favor de créditos con origen anterior a la presentación de solicitud de apertura sería novedosa y asistemática.”

IV- LA “FECHA DE CORTE” EN LA QUIEBRA DIRECTA

1- Como se fija la “fecha de corte”

En este caso se deben tener en cuenta las siguientes normas de la ley 24.522:

“Art. 107. Concepto y extensión. El fallido queda desapoderado de pleno derecho de sus bienes existentes a la fecha de la declaración de la quiebra y de los que adquiriera hasta su rehabilitación. El desapoderamiento impide que ejerce los derechos de disposición y administración.”

“Art. 109. Los actos realizados por el fallido sobre los bienes desapoderados, así como los pagos que hiciere o recibiere, son ineficaces. La declaración de ineficacia, es declarada de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 118, último párrafo.”

“Art. 126. Verificación: obligatoriedad. Todos los acreedores deben solicitar la verificación de sus créditos y preferencias en la forma prevista por el Artículo 200, salvo disposición expresa de esta ley.”

*“Art. 128. Vencimiento de plazos. Las obligaciones del fallido pendientes de plazo se consideran vencidas de pleno derecho en **la fecha de la sentencia de quiebra.**”*

“Descuentos de intereses. Si el crédito que no devenga intereses es pagado total o parcialmente antes del plazo fijado según el título, deben deducirse los intereses legales por el lapso que anticipa su pago.”

*“Art. 129. Suspensión de intereses. La **declaración de quiebra** suspende el curso de intereses de todo tipo.”*

*“Art. 200. Período informativo. Individualización. Todos los acreedores por **causa o título anterior a la declaración de quiebra** y sus garantes, deben formular al síndico el pedido de verificación de sus créditos, indicando monto, causa y privilegios.”*

Siguiendo la letra de la ley y las normas citadas del Código Civil, la “**fecha de corte**” a los efectos de la verificación de los créditos **es el día calendario anterior a la declaración de la quiebra.**

Asimismo la determinación de los montos de los créditos y de los accesorios (por ejemplo la liquidación de los intereses) debe efectuarse hasta el día calendario anterior al decreto de quiebra. El art. 242-2 L.C.Q., al referirse a la graduación del crédito por intereses, confirma lo expuesto, en cuanto a la liquidación de los intereses hasta el día “anterior” a la quiebra.

2- Deudas del día de la quiebra y posteriores a esta fecha

Nos planteamos la siguiente cuestión:

¿Qué pasa con las deudas que se generan el mismo día de la quiebra e incluso los días siguientes, por desconocimiento de la existencia de la resolución judicial que decretó la quiebra, dado que no se cumplieron determinados actos que permiten considerar que se ha tomado conocimiento “iuris et de iure” de la declaración de la quiebra, a saber:: no se notificó la misma o no se publicaron los edictos, o no se efectivizó la incautación de los bienes ni la

clausura de los establecimientos, etc. por lo que, mientras tanto, el fallido, sus proveedores, sus dependientes y otras personas actuaron como si no existiera el estado falencial?

Cabe tener presente que en la quiebra existe una diferencia sustancial con el concurso preventivo. En este caso el propio deudor decide el día en que efectúa la presentación judicial y tiene la responsabilidad de continuar con la administración de los bienes, mientras que, en la quiebra, incluso en el pedido de propia quiebra, la “fecha de corte” surge de la sentencia judicial.

El problema que se plantea es: como reconocer y graduar las deudas legítimas que se generan a partir de la sentencia de quiebra.

Se plantean estos interrogantes:

- ¿Deben reconocerse las deudas?
- ¿Deben considerarse como créditos del deudor ó como gastos de conservación y de justicia (llamados anteriormente créditos del concurso)?

La ley no brinda una respuesta específica.

En respuesta a la primera cuestión planteada, consideramos que ninguna norma jurídica puede establecer que quien ha actuado de buena fe y en desconocimiento de la declaración de quiebra, pueda perder sus derechos legítimos.

En relación a la segunda cuestión, la inclusión de la deuda en una u otra categoría establece una diferencia abismal en la suerte del acreedor y de la masa al momento del pago del crédito.

El análisis de como son considerados estos casos en la práctica concursal permite establecer algunas pautas que pueden orientar a todos los que participan en estos procesos:

a- Provisión de mercaderías y otros bienes:

Los créditos por bienes recibidos fehacientemente el día de la quiebra y en los días siguientes, previos a la clausura del establecimiento (se encuentren o no en existencia al momento de la incautación), se los considera como concursales. La responsabilidad de rendir cuentas por el destino de los mismos es de los administradores del fallido.

Si bien los proveedores, en caso de que subsistan los bienes, pueden readquirir su posesión, en las circunstancias previstas en el art. 139 (L.C.Q.). Muy pocas veces se invoca esta norma.

La ley 24.522 establece que las provisiones que se entreguen a partir de la quiebra, cuando la sindicatura decide la continuación inmediata de la explotación ad referendum del Tribunal (art. 189) y/o la misma es decidida por el Juez (arts. 189 y 191), son **créditos del concurso** (art. 192).

b- Contrato de trabajo:

La norma aplicable es el art. 196 L.C.Q., que dice:

“Contrato de trabajo. La quiebra no produce la disolución del contrato de trabajo, sino su suspensión de pleno derecho por el término de SESENTA (60) días corridos.”

*“Vencido ese plazo sin que se hubiera decidido la continuación de la empresa, **el contrato queda disuelto a la fecha de declaración en quiebra** y los créditos que deriven de él se pueden verificar conforme con lo dispuesto en los Artículos 241, inciso 2 y 246, inciso 1.”*

Así, los trabajadores que presten servicios el día de la declaración de la quiebra tienen derecho a su salario y a los importes indemnizatorios que le corresponden, hasta esa fecha, con la graduación del crédito, con privilegio general y/o especial. En este caso, el privilegio especial al que acceden los salarios del trabajador, es de rango superior a los gastos de justicia y le otorgaría una preferencia – por sobre estos últimos – en caso de existir fondos suficientes producto de la realización de los bienes asiento del privilegio.

Queda el análisis de los salarios devengados en los días posteriores a la declaración de la quiebra.

La ley 24.522 considera como gastos del concurso únicamente las remuneraciones y otros rubros salariales e indemnizatorios en la continuación de la explotación (arts. 189, 191 y 198) y por tareas específicas que fueron debidamente autorizadas, por ejemplo: servicios de vigilancia (arts. 263 y 240).

En la práctica se constata que, en la mayor parte de las quiebras, no se computan los salarios a partir de la quiebra, cuando los obreros continuaron trabajando algunos días por desconocimiento del decreto de quiebra. En algún caso en que, por extensión de este plazo en semanas ó meses, se provocarían sensibles perjuicios a los trabajadores, hemos constatado su inclusión entre los créditos verificados. La obligación de pagar (verificar) los salarios por los días trabajados después del decreto de quiebra proviene de la ley, ya sea en virtud de la teoría

del enriquecimiento sin causa (como en el caso del empleo útil, la gestión de negocios, el pago de mejoras, la repetición del pago sin causa, etc.) o por aplicación análoga de los principios ínsitos en las soluciones particulares dadas por la ley.

c- Servicios:

El art. 264 L.C.Q. permite el pago de los servicios devengados – que se justifiquen – a partir del día de la declaración de la quiebra como gastos de conservación y de justicia (art. 240 L.C.Q.).

d- Seguros:

El art. 154 L.C.Q. establece dos aspectos a partir de la quiebra.

- “...no resuelve al contrato de seguro de daños patrimoniales”.
- “Continuando el contrato...**el asegurador es acreedor del concurso por la totalidad de la prima impaga**”.

El art. 264-3 in fine de la ley 19.551, incluía expresamente entre los acreedores del concurso el pago de la “prima íntegra de los seguros”

3- Prestaciones no dinerarias. Moneda extranjera

El art. 127 de la ley 24.522 unifica para estas deudas la solución que brinda en el art. 19 para las deudas no dinerarias en el concurso preventivo.

En consecuencia la **“fecha de corte”** para su conversión monetaria es, en todos los casos, **el día de la declaración de la quiebra** o, a opción del acreedor, **el vencimiento** si fuera anterior. Los intereses se liquidan hasta el día anterior.

4- Compensación

La compensación entre débitos y créditos está legislada en el art. 130 L.C.Q. para las quiebras y se aplica también, por analogía, a los concursos preventivos.

La **“fecha de corte”**, en este caso es **el día anterior a la declaración de la quiebra o del concursamiento** y determina aquellos créditos que, por haberse producido su compensación (por ser líquidos, exigibles y expeditos), quedan excluidos del concurso.

Así los Tribunales han dicho:

“Es ineficaz la compensación invocada; operada antes de la declaración de la apertura del concurso preventivo, pero con posterioridad a la presentación por el deudor ante el órgano judicial, pues desde este último hecho es que corresponde aplicar lo dispuesto en los arts. 17 y 18 de la ley 19.551 (Adla, XXXII-B, 1847), referente a los actos prohibidos al deudor y su correspondiente sanción.”(10)

V- LA “FECHA DE CORTE” EN LA CONVERSIÓN DE LA QUIEBRA EN CONCURSO PREVENTIVO

La ley 22.522 acuñó esta nueva norma que permite al deudor, luego de decretada su quiebra, solicitar que el proceso se transforme en un concurso preventivo (art. 90 L.C.Q.).

A fin de establecer la “**fecha de corte**”, debemos tener en cuenta que, al dictar la sentencia que hace lugar a la conversión el juez “deja sin efecto la sentencia de quiebra”.

Si bien existe, inicialmente, una quiebra (con su “fecha de corte”), posteriormente (art. 93 L.C.Q.) el proceso se “convierte” en un concurso preventivo.

En consecuencia, si es un concurso preventivo, la “**fecha de corte**” es la que corresponde a este proceso, es decir: el día en que se solicitó el concursamiento. En este caso es equivalente a la fecha de petición de conversión de la quiebra.

VI- LA “FECHA DE CORTE” EN EL CONCURSO EN CASO DE AGRUPAMIENTO

La ley 24.522 también introdujo la regulación del concursamiento de los conjuntos económicos e incluyó la posibilidad de que los garantes de las obligaciones del deudor (exista o no agrupamiento) puedan participar del trámite concursal por ante el mismo Juzgado, en forma conjunta con su garantizado.

Dado que – en caso de existir agrupamiento – todos los integrantes del conjunto económico deben efectuar su presentación en el mismo día (art. 65 L.C.Q.) no existen – en esta alternativa – problemas para establecer la “fecha de corte” conforme lo ya expuesto para el concurso preventivo.

En el caso de los garantes del deudor concursado, el art. 68 de la L.C.Q. establece:

“La petición debe ser formulada dentro de los TREINTA (30) días contados a partir de la última publicación de edictos, por ante la sede del mismo juzgado.”

Teniendo en cuenta que “existirá un proceso por cada persona física o jurídica” (art. 67 L.C.Q.) la **“fecha de corte” para el concurso de cada garante** (si no se presentan el mismo día, en forma conjunta con el deudor principal) se establece individualmente en **el día de solicitud del concursamiento de cada uno** de ellos.

Se tienen así distintas “fechas de corte”.

Como consecuencia, el monto de los créditos comunes a dos o más personas (si bien tienen su origen en la misma operación económica) son generalmente por importes diferentes, dado que – por ejemplo – la liquidación de los intereses se realizan por diferentes períodos de tiempo.

Ello dificulta, entre otros aspectos: la determinación del patrimonio consolidado (arts. 39 y 67 3º párrafo L.C.Q.), la presentación de propuestas unificadas (art. 67 5º párrafo L.C.Q.), el pago de las cuotas concordatarias.

Por otra parte, la posibilidad de demorar el concursamiento de los garantes hasta treinta días a partir de la última publicación de los edictos en la jurisdicción del Juzgado, puede obligar a una reprogramación de las fechas fijadas en la resolución de apertura del concurso del deudor principal, dado que, como mínimo, debe establecerse una fecha común de vencimiento del período de exclusividad.

Esta ampliación de los plazos procesales sería una consecuencia no querida por el legislador.

Más aún, cabe preguntarse ¿que sucedería – en la fijación de las fechas – si luego de la presentación de un garante – dentro del nuevo plazo legal – se presenta el fiador de una deuda propia de ese garante?

Debe tenerse presente que, si bien la ley intenta proteger a aquellos garantes que pueden desconocer la presentación concursal, en la mayor parte de los casos, los deudores concursados conforme el art. 68 L.C.Q. son los accionistas y/o directores de la sociedad y sus cónyuges. Todos ellos tienen pleno conocimiento de la presentación judicial.

Entendemos que, en una futura modificación de la ley, debería tenerse presente lo expuesto, a fin de limitar los garantes que pueden acceder al concursamiento con posterioridad (deberían acreditar su desconocimiento de la presentación del concurso de su garantizado), o bien establecer la obligación del deudor de notificar a sus garantes su estado de cesación del pago, o bien fijar fechas comunes para el proceso cuando se denuncian garantes, previendo un plazo mínimo para que estos ingresen.

VII- LA “FECHA DE CORTE” EN LA QUIEBRA SOBREVINIENTE A UN CONCURSO PREVENTIVO

Existen diversas alternativas en las cuales, conforme el art. 77 inc. 1° L.C.Q., se decreta la quiebra (denominada indirecta) en un proceso tramitado inicialmente como un concurso preventivo: no presentación de la propuesta de pago, rechazo de la propuesta de concordato, incumplimiento del acuerdo, etc.

La declaración de la quiebra indirecta establece la nueva “fecha de corte”. Se aplica lo ya expuesto para las quiebras directas.

La determinación de las deudas y de los montos de las mismas a esta nueva “fecha de corte”, comprende a dos grupos distintos de acreedores:

1- Los créditos del concurso preventivo:

Para ellos, cuando los acreedores ya han obtenido el reconocimiento de su crédito en el concurso preventivo, o se encuentre en trámite su determinación (juicios que continuaron, incidentes tardíos ó de revisión), la ley impone al síndico la obligación de efectuar el ajuste correspondiente (art. 202 in fine L.C.Q.).

Si bien la ley no establece la fecha en que el síndico debe presentar este informe, es de práctica (a veces lo dispone la sentencia de quiebra) que se agregue en el expediente en la misma fecha en que se presentan los informes individuales (art. 35 L.C.Q.) correspondientes al período postconcursal.

Otras alternativas son presentar los cálculos en el capítulo referido al ACTIVO y PASIVO del INFORME GENERAL (art. 39 L.C.Q.) o al practicar la DISTRIBUCIÓN DE FONDOS (art. 218 L.C.Q.).

2- Las deudas contraídas a partir del concursamiento:

El artículo 202 de ley 24.522 expresa que los acreedores en las quiebras conforme el art. 77-1 deben concurrir por vía incidental (como excepción, para los casos de incumplimiento del acuerdo o nulidad del mismo, establece un nuevo período informativo, según el art. 88 in fine L.C.Q.).

Sin perjuicio de lo expuesto, es de buena práctica que los tribunales fijen – para las deudas post concursales – un nuevo período informativo en casi todas las quiebras indirectas, criterio que compartimos, dado que se logra así la participación de todos los acreedores en la determinación del pasivo concursal, con economía y celeridad procesal.

VIII- EL LLAMADO A “CRAMDOW” ESTABLECE NUEVAS FECHAS DE CORTE

El art. 48 de la L.C.Q. establece para determinadas personas (sociedades) un procedimiento especial, para el caso de no obtener las conformidades para la aprobación del acuerdo propuesto a los acreedores, llamado comúnmente “salvataje” ó “cramdown”.

En este supuesto no se decreta la quiebra, brindando a la sociedad una segunda oportunidad de continuar operando y obtener la homologación del acuerdo. A tal fin los acreedores y terceros interesados participan de un procedimiento mediante el cual pueden hacerse cargo de la sociedad desplazando a los socios anteriores.

Un dato clave, a fin de establecer el valor actualizado de la participación accionaria y del patrimonio neto que debe ser abonado a los ex-socios, es la determinación de las deudas postconcursoales.

Conforme lo expuesto unánimemente por la doctrina, la omisión del cómputo de las deudas postconcursoales es un error grosero de la ley 24.522.

A fin de solucionarlo, se han presentado múltiples propuestas.

De ellas, rescatamos el “Anteproyecto de Reformas de la ley 24.522” elaborado por la Comisión creada por la Resolución N° 89/97 del Ministerio de Justicia que propone:

“1. Convocatoria. El edicto...hará saber a los acreedores postconcursoales que deberán presentarse por ante el síndico a fin de

poner de manifiesto sus acreencias, con los recaudos del artículo 32 y dentro de los términos de esta ley.”

“5. Precio. El síndico presenta un informe, DIEZ días antes del vencimiento del plazo indicado en el inciso 3, sobre los siguientes temas:

*b. Opinión fundada sobre los **créditos postconcursoales**.*

*c. **Pasivos contraídos por la administración interina**.*

Teniendo en cuenta el precio de base...el juez...fija el precio definitivo, sin perjuicio de los ajustes previstos en el párrafo siguiente.”

Se tendrían, de aprobarse esta reforma, **dos nuevas “fechas de corte”**:

- 1- La prevista para la determinación de las deudas postconcursoales (incluye las originadas desde el día del concursamiento hasta el día que se dicte la sentencia prevista en el art. 48 inc. 1º L.C.Q).
- 2- Las deudas contraídas por la administración desde la resolución anterior hasta diez días antes de la presentación de las propuestas (art. 48- 5 del proyecto de reforma citado).

Si bien este proyecto no fue aprobado y la determinación de estas deudas (y las dos nuevas “fechas de corte”) no son obligatorias ni vinculantes para el pago de las obligaciones postconcursoales, hemos tenido presente las mismas dentro de los alcances de este trabajo, atento la necesidad de cubrir la insuficiencia de la ley vigente en relación a este tema.

Debe tenerse presente que las múltiples “lagunas” de la ley 24.522, especialmente en el trámite del llamado “salvataje” obligan a los Tribunales a una improba tarea para cubrir las mismas.

A título ejemplificativo, el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Comercial N° 21 Secretaría 42 en autos “Zetone & Sabbag S.A. s/ Concurso Preventivo s/ Incidente de medidas precautorias”, en el trámite del procedimiento del art. 48 L.C.Q., ha dispuesto, el 19-5-2000:

“... publíquense edictos por dos días en los mismos diarios en que se publicó la apertura del concurso, haciéndose saber a los acreedores postconcursoales que deberán presentarse por ante el síndico a fin de poner de manifiesto sus acreencias, con los recaudos del art. 32 y dentro de los diez días de la última publicación sin que ello constituya trámite verificadorio en los términos de la ley.”

IX- LA “FECHA DE CORTE” EN LA EXTENSIÓN DE LA QUIEBRA

A continuación analizaremos los distintos supuestos de declaración de quiebra por extensión.

1) Socios con responsabilidad ilimitada

Se deben tener en cuenta estas normas de la ley 24.522:

“Art. 160. Socios con responsabilidad ilimitada. La quiebra de la sociedad importa la quiebra de sus socios con responsabilidad ilimitada. También implica la de los socios con igual responsabilidad que se hubiesen retirado o hubieren sido excluidos después de producida la cesación de pagos, por las deudas existentes a la fecha en la que el retiro fuera inscripto en el Registro Público de Comercio, justificadas en el concurso.

Cada vez que la ley se refiere al fallido o deudor, se entiende que la disposición se aplica también a los socios indicados en este artículo.”

Conforme lo dispone la ley se tienen dos alternativas:

a- Socios con responsabilidad ilimitada en oportunidad de declararse la quiebra de la sociedad

En este caso, de conocerse en oportunidad de decretarse la quiebra quienes son los socios con responsabilidad ilimitada (por ejemplo en las sociedades colectivas), se debe declarar la quiebra de los mismos.

En consecuencia la “fecha de corte” es la misma para todas las quiebras.

No obstante, es común que por omisión o desconocimiento de la existencia de socios con responsabilidad ilimitada se demore la declaración de la quiebra de estos últimos (por ejemplo: arts. 18; 19; 20; 21; 32; 34; 75; 94; 99; 137; 142; 147; 164 de la ley de Sociedades).

Dadas estas circunstancias, existirá una “fecha de corte” distinta para cada fallido.

b- Socios retirados luego de la cesación de pagos

La declaración de la quiebra de los socios requiere que, previamente, se determine:

- La fecha de cesación de pagos.
- Su actuación como socio con responsabilidad ilimitada a partir de la fecha de cesación de pagos.

Dado lo expuesto, la declaración de la quiebra y la “fecha de corte” de los nuevos fallidos será posterior a la quiebra de la sociedad.

2) Actuación en interés personal. Controlantes. Confusión patrimonial

Se aplica en estos casos esta norma:

“Art. 161. Actuación en interés personal. Controlantes. Confusión patrimonial. La quiebra se extiende:

- 1) *A toda persona que, bajo la apariencia de la actuación de la fallida, ha efectuado actos en su interés personal y dispuesto de los bienes como si fueran propios, en fraude a sus acreedores;*
- 2) *A toda persona controlante de la sociedad fallida, cuando ha desviado indebidamente el interés social de la controlada, sometiéndola a una dirección unificada en interés de la controlante o del grupo económico del que forma parte.*
-
- 3) *A toda persona respecto de la cual existe confusión patrimonial inescindible, que impida la clara delimitación de sus activos y pasivos o de la mayor parte de ellos.”*

A efectos de la declaración de la quiebra en estos supuestos, debe tramitarse previamente (por vía incidental) un juicio ordinario.

Ello conlleva que la declaración de la quiebra y la determinación de la “fecha de corte” para los fallidos por extensión, sea posterior, en algunos casos con varios años de diferencia con la quiebra que le dio origen.

A fin de establecer la “**fecha de corte**” en las quiebras decretadas por extensión, debemos tener en cuenta el art. 171 L.C.Q.

“Efectos de la sentencia de extensión. Los efectos de la quiebra declarada por extensión se producen a partir de la sentencia que la decreta.”

En consecuencia, cada quiebra decretada por extensión tiene su propia “**fecha de corte**”.

X- LA “FECHA DE CORTE” EN EL ACUERDO PREVENTIVO EXTRAJUDICIAL

En esta alternativa para la solución de las crisis económico-financieras de las personas, la ley 24.522, en los arts. 69 al 76, brinda una amplia libertad a los deudores y a los acreedores para que acuerden lo que “consideren conveniente a sus intereses” (art. 71 L.C.Q.).

En consecuencia **las partes deben convenir, de común acuerdo, la “fecha de corte”**.

No obstante, de peticionarse la homologación judicial del acuerdo, el art. 72 de la L.C.Q. establece como requisitos, entre otros, la presentación de:

- “1) Un estado de activo y pasivo actualizado a la fecha del instrumento con indicación precisa de las normas seguidas para su valuación;*
- 2) Un listado de acreedores con mención de sus domicilios, montos de los créditos, ...”*

Lo expuesto permite determinar que, en este caso, la **“fecha de corte” es la que consta en el convenio mediante el cual se instrumenta el acuerdo.**

La metodología para la valuación de las deudas a esta fecha – que fijará su monto a los efectos del acuerdo – podrá ser convenida entre las partes.

Concluyendo este punto, debemos tener presente que las normas contables, establecen que los activos y pasivos a una fecha dada incluyen las operaciones de ese día, estableciendo el patrimonio en una unidad monetaria homogénea al día del cierre (Normas Contables

Profesionales, Resolución Técnica N° 10 y N°12, Federación Argentina de Consejos Profesionales en Ciencias Económicas)

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS Y CITAS DE JURISPRUDENCIA

- (1) “VERIFICACION DE CREDITOS. LA CAUSA DEL CREDITO Y LA PARTIDA DOBLE”. Revista “Desarrollo y Gestión” Ed. Errepar N° 5, pág. 444.
- (2) CNCom. Sala C, agosto 25-976 –Banco de la Nación Argentina c/Testai S.A. L.L. 1977-B, 623 (34.173-S) E.D. 74-703 J.A. 1977-III. Síntesis citado por Adolfo A. N. Rouillon – Concursos y Quiebras – 2º Edición, 1982. Pag. 88.
- (3) CNac. Com., sala A 12/3/84 – Sírvas, S.A., citado por José Luis Amadeo –Alejandro Speroni. Ley de Concursos Ed. Librería “El Foro” Pág. 932, N° 26400.
- (4) CNac. Com., Sala C, 21-12-78 – Banco de la Ciudad de Buenos Aires v. Izón Alberto. Amadeo Speroni “Concursos”, Ed. Librería “El Foro” pág. 108 N° 248.
- (5) “Concursos y Quiebras Ley 24.522” Rubinzal – Calzoni Editores, pág. 41.
- (6) CNac. Com., Sala A, 19-11-82 – Meijome, S.A. LL, 1983-A, 308 – citada por Amadeo Speroni “Concursos” Ed. Librería El Foro”, pág. 108 N° 245.
- (7) CNac. Com., Sala E, 28-11-86 – Feralco S.A. LL, 1987-A, 522 – citada por Amadeo Speroni “Concursos” Ed. Librería El Foro”, pág. 96 N° 220.
- (8) CNCom. Sala C, 17-9-76, Lital S.A., LL,1977-B-183, Daniel Roque Vitolo. Comentarios a la Ley de Concursos y Quiebras N° 24.522, Ed. Ad-hoc, pág. 111- N° 77.
- (9) “Quiebras, Concurso Preventivo y Cramdown” – Ed. Ad-Hoc, pág. 144.
- (10) CNCom, Sala A, Febrero 24-977. – Cababie, Hnos. S.A. Rev. LA LEY, 1977-D, 577.

BIBLIOGRAFIA

- Anteproyecto de Reformas de la ley 24.522 – Comisión Res. M.J. 89/97.
- Leyes 11.719, 19.551, 24.522.
- Código Civil.
- Código de Comercio.
- Doctrina y Jurisprudencia: El Derecho; Errepar; La Ley; RDCO; Secretaría de Jurisprudencia de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial.
- Amadeo, J. L. y Speroni, A. – “Ley de concursos. Anotada con Jurisprudencia” – Librería El Foro, 1991.
- Argeri, S. A. – “La Quiebra y demás Procesos Concursales” – Librería Editora Platense S.R.L., 1978.
- Barbado, A. – “Ley de concursos civiles y comerciales” (Anotada con Jurisprudencia) – La Ley, 1984.
- Cámara, H. – “El Concurso Preventivo y la Quiebra” – Ed. Depalma, 1978.
- Dasso, A. A. – “Quiebras. Concurso Preventivo y Cramdown” – Ed. Ad-Hoc, 1997.
- Fassi, S.C. y Gebhardt, M. – “Concursos y Quiebras” – Ed. Astrea, 6º Edición, 1999.
- Fowler Newton, E. – “Auditoría Aplicada” – Ediciones Macchi, 1991.
- Federación Argentina de Consejos Profesionales en Ciencias Económicas “Compendio de Resoluciones Técnicas”, 1997.
- Galindez, O. A. – “Verificación de créditos. Procedimiento según la ley 24.522” – Ed. Astrea, 1997.
- Iglesias, J. A. – “Concursos y Quiebras. Ley 24.522 Comentada” – Ed. Depalma, 1995.
- Maffia, O. J. – “Verificación de créditos” – Ed. Depalma, 1989.
- “Manual de Concursos” – Ed. La Rocca, 1997.

- Quintana Ferreyra – “Concursos” – Ed. Astrea.
- Rivera – Roitman – Vitolo – “Concursos y Quiebras. Ley 24.522” – Rubinzal – Vulzoni Editores, 1995.
- Rouillon, A. A. – “Concursos y Quiebras. Selección de Jurisprudencia” – Zeus Editora, Rosario, 1982.
- Slosse, C. A. y otros – “Auditoria. Un nuevo enfoque empresarial” – Ediciones Macchi, 1990.
- Vitolo, D. R. – “Comentario a la Ley de Concursos y Quiebras N° 24.522” – Ed. Ad-Hoc, 1996.

13° CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS ECONÓMICAS

BARILOCHE- PROVINCIA DE RIO NEGRO-ARGENTINA

25 AL 28 DE OCTUBRE DE 2000

ÁREA 3 : CONTABILIDAD Y AUDITORÍA

TEMA:3.1. “ARMONIZACIÓN DE LAS NORMAS CONTABLES Y DE AUDITORÍA ARGENTINAS ANTE LA GLOBALIZACIÓN.”

HACIA UNA NORMA PROFESIONAL PARA LA ACTIVIDAD AGROPECUARIA

AUTORES

CALVO, ALCIRA CARMEN, Contadora Pública, UNBA, CPCECF T.34 F°150 Cramer 1711 8°A (1426). Buenos Aires, E-mail, acalvo@cponline.org.ar TE:4782-2499

SOUTO LILIANA, Contadora Pública, UBA, CPCECF T 233 F 95 Av.R.S.Peña 1119 Cap.Federal (1035) TE:4259-8875. E-mail: lsouto1@cponline.org.ar

VALENZIANO, BEATRIZ, Contadora Pública, UM, CPCECF T.139 F° 126, Av.R.S.Peña 1119 Cap.Federal (1035) TE: 4628-4800 E-mail: bvalenzian@cponline.org.ar

PAILLET, EDUARDO BENITO AUGUSTO, Contador Público, Licenciado en Economía, AV. R. S. Peña 1119 Cap.Federal (1035), 01-382-6318 CPCECF.T. 28 F°14, Email, ebpaille@infovia.com.ar

**13° CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS
ECONÓMICAS**

BARILOCHE- PROVINCIA DE RIO NEGRO-ARGENTINA

25 AL 28 DE OCTUBRE DE 2000

ÁREA 3 : CONTABILIDAD Y AUDITORÍA

**TEMA:3.1. “ARMONIZACIÓN DE LAS NORMAS CONTABLES Y DE
AUDITORÍA ARGENTINAS ANTE LA GLOBALIZACIÓN.”**

HACIA UNA NORMA PROFESIONAL PARA LA ACTIVIDAD AGROPECUARIA

INDICE

❖ RESUMEN

❖ CAPÍTULO 1

➤ INTRODUCCIÓN

❖ CAPÍTULO 2

➤ SITUACIÓN ACTUAL – ANTECEDENTES

❖ CAPÍTULO 3

➤ PROYECTOS EN PERÍODOS DE ACEPTACIÓN

❖ CAPÍTULO 4

➤ ANÁLISIS COMPARATIVOS DE NORMAS ESPECÍFICAS

✓ ED 65 CON INFORME 19

❖ CAPÍTULO 5

➤ UN INTENTO DE COMPATIBILIZAR LAS NORMAS ESPECÍFICAS DE LA ACTIVIDAD AGROPECUARIA

❖ PROPUESTA

➤ NECESIDAD DE UNA NORMA NACIONAL PARA EMPRESAS AGROPECUARIAS

RESUMEN

Se plantea la necesidad de que la FACPCE establezca normas de Valuación y Exposición específicas para Empresas agropecuarias.

Realizamos un análisis de las disposiciones vigentes en el Capítulo 2 tomando en cuenta el momento de realización de la propuesta (Capítulo 1).

En el Capítulo 3 ofrecemos un extracto de las disposiciones de las Normas Nacionales en gestación, Proyectos de RT. 5 y 6, en los puntos que afectaran en particular a la problemática contable de este tipo de empresas, y del “Exposure Draft 65” del IASC sobre Agricultura.

En el Capítulo 4, ofrecemos un análisis comparativo del Informe N° 19 y el mencionado trabajo internacional.

En el Capítulo 5 se ofrecen alternativas para compatibilizar la norma internacional mejorando el Informe N° 19.

Finalmente fundamentamos nuestra posición en el sentido de una norma específica por cuanto, los estudios realizados referentes a la problemática de las empresas agropecuarias señalan en forma unánime, la necesidad de la especificidad.

También la propuesta es compatible con la globalización de los estados contables dentro del marco del IASC, institución que tiene a su cargo el dictado de normas internacionales de contabilidad (NIC).

Nota: Los textos de las normas o proyectos no se encomillaron a efectos de permitir una lectura mas fácil.

HACIA UNA NORMA PROFESIONAL PARA LA ACTIVIDAD AGROPECUARIA

1. INTRODUCCIÓN

♦ BREVE REFERENCIA A LA FECHA DE CONFECCIÓN DEL TRABAJO.

Cuando decidimos presentar nuestra propuesta, lo primero que nos planteamos fue la fecha de presentación de la misma, por cuanto durante el período que media entre la presentación del trabajo y la fecha del Congreso podrían ser sancionadas dos normativas importantes relacionadas con ella:

Proyectos de Resoluciones Técnicas N° 5 y 6 de la F.A.C.P.C.E.

Proyecto de Norma Internacional E.D. 65

♦ POSIBILIDAD DE CAMBIOS POR NUEVOS PROYECTOS.

Analizamos la posibilidad de que nuestra propuesta perdiera validez ante la sanción de los proyectos mencionados, ya que la alternativa que en los mismos se tomara en cuenta la especificidad de los bienes agropecuarios y el tratamiento diferencial al sector, podría hacer redundante nuestra opinión.

♦ SUBSISTENCIA DEL CONTENIDO DE LA PROPUESTA.

Como las expectativas no parecen que el Proyecto de RT. 6 se inclinara en ese sentido, resolvimos continuar con nuestro intento para colaborar en una Norma Aplicativa para Empresas Agropecuarias, dentro del “Marco Conceptual” del Proyecto de RT. 5 de la FACPCE.

2. SITUACION ACTUAL - ANTECEDENTES

♦ NORMATIVAS NACIONALES

▪ RESOLUCION TECNICA NRO. 10

En esta norma se adoptan como aspectos esenciales del modelo contable:

- a) el concepto de **capital financiero** como capital a mantener
- b) **unidad de medida** monetaria homogénea, reconociendo los efectos de las variaciones en el poder adquisitivo de la moneda, (hoy sin ajuste de acuerdo a lo establecido por el Decreto 316/95) y
- c) como norma general de **valuación** la utilización de valores corrientes.

Nos interesa detenernos en este último punto para destacar los conceptos principales en materia de valuación de bienes que se relacionen con la actividad agropecuaria.

Como conceptos generales de valuación de activos, la norma bajo análisis establece que:

- La selección del valor corriente adecuado debe hacerse sobre la base del grado de avance del proceso de generación de resultados, procurando que el valor corriente aplicado sea verdaderamente representativo de la riqueza poseída.
- Corresponde aplicar el valor corriente de salida (valor neto de realización o valor actual del flujo de fondos futuros esperados) cuando para convertir un activo en líquido sólo resta cobrar en moneda o su comercialización no demanda esfuerzos significativos de venta, mientras que para los restantes activos se utiliza el valor corriente de entrada o costo de reposición (costo de recompra o de reproducción).
- Si no estuviera disponible el valor corriente o no fuera apropiada su utilización, se utilizará el costo original reexpresado.
- Cuando se trate de bienes cuyo proceso de producción, construcción, montaje o terminación se prolongue en el tiempo, para estimar los costos de reposición deberán considerarse los costos financieros relacionados con el total de la inversión.

- El valor límite de los activos es su valor recuperable que es el mayor entre el valor neto de realización y el de utilización económica.

Como conceptos particulares de valuación de bienes de cambio y bienes de uso establece:

Bienes de cambio

- En general: se utiliza costo de reposición, y se admite en caso de imposibilidad de determinación o estimación de dichos valores, la utilización del costo original reexpresado en moneda constante.
- Fungibles (bienes con mercado transparente y que pueden ser comercializados sin esfuerzo significativo de venta): se utilizan las respectivas cotizaciones a la fecha de cierre del período en los mercados que normalmente opera el ente, netas de los costos adicionales.
- Producidos: al valor neto de realización proporcionado según el grado de avance de la producción.

Bienes de uso:

Propone llegarse gradualmente a su valuación en valores corrientes, pero admite otras opciones cuando su aplicación puede traer dificultades prácticas y no estén disponibles esos valores. Las alternativas de valuación son:

- Costo original reexpresado en moneda constante: consiste en el costo original acumulado reexpresado de acuerdo con el índice de precios al por mayor nivel general.
- Valores corrientes: Admite como valores posibles el costo de reposición, el costo original reexpresado por un índice específico o valuaciones técnicas que se basarán en el valor de reemplazo de la capacidad de servicio de los bienes.

▪ RESOLUCIONES TECNICAS 8 Y 9

La resolución técnica Nro. 8 establece las Normas Generales de Exposición contable en virtud de lograr que la información sea útil, porque existe un interés general de los diversos interesados en que los estados contables se presenten en forma homogénea y adecuada.

Establece que los estados contables presenten en forma sintética la situación patrimonial y los resultados del ente, para lograr una adecuada visión de conjunto, exponiendo en forma complementaria la información detallada.

Las características a destacar en materia de exposición son síntesis y flexibilidad para permitir su adaptación a las circunstancias de cada caso.

Teniendo en cuenta estas consignas a través de la Resolución general Nro. 9 se establecen las normas particulares de exposición para entes comerciales, industriales y de servicios.

3. PROYECTOS EN PERIODO DE ACEPTACIÓN

◆ NACIONALES

▪ PROYECTOS DE RESOLUCIONES TECNICAS

➤ PROYECTO N. 5 - MARCO CONCEPTUAL DE LAS N.C. P.

Este proyecto, que se encuentra en consideración en la República Argentina y probablemente tenga sanción al momento de presentación de este artículo; tiene como objetivo fijar un marco referencial para las normas contables.

En breve síntesis señalaremos los puntos que pueden resultar aplicables con respecto a las empresas agropecuarias, tal como lo hemos expresados en diversas publicaciones y congresos, especialmente en la principal reunión de contadores de empresas de este tipo que fueron las 8vas. Jornadas de la Empresa Agropecuaria, Tandil, 1999.

Consideramos una acertada idea establecer un soporte teórico para las reglas que regirán el ejercicio profesional, eliminando con ello planteamientos apoyados únicamente en criterios de aceptación generalizada o interpretaciones equivocadas de normas sancionadas o a sancionar. Éstos pronunciamientos se denominaron en el pasado: “DECLARACIONES DE PRINCIPIOS” y más recientemente “MARCOS CONCEPTUALES”.

- ✓ La finalidad fundamental es la de establecer los fundamentos que permitirán, posteriormente, “definir las futuras resoluciones técnicas”, tal como lo enuncia expresamente el Proyecto N° 5 de Resolución Técnica. El marco conceptual define, objetivos de la información contable, requisitos o características cualitativas, elementos de los estados contables, reconocimiento y medición de los mismos.
- ✓ Con referencia a su aplicación en empresas agropecuarias consideramos al “Marco Conceptual” adecuado, en tanto y cuanto se permita interpretarlo con la óptica de las empresas que tienen procesos biológicos, y no como lo hace el Proyecto Nro. 6, donde se ignora la problemática de este tipo de entes.
- ✓ Especialmente encontramos oportuna la enunciación del punto 2 del marco conceptual que a continuación transcribimos, y cuyo enunciado compartimos totalmente:
 - “Objetivo de los estados contables: El objetivo de los estados contables es la provisión de información sobre el patrimonio del emisor que facilite la toma de decisiones económicas”.
- ✓ Más importante aún consideramos es el punto que dice:
 - “Ingresos, gastos, ganancias y pérdidas: Son ingresos los aumentos del patrimonio originados en la producción o entrega de bienes, en la prestación de

servicios o en otros hechos que hacen a las actividades principales del ente. Los ingresos resultan generalmente de ventas de bienes y servicios pero también pueden resultar de actividades internas, como el crecimiento natural o inducido de determinados activos en una explotación agrícola.”

Todas las actividades productivas del sector tienen crecimiento y decrecimiento vegetativo, siendo un gran avance para la presentación de los estados contables, este reconocimiento del proyecto mencionado.

➤ **PROYECTO N.6–NORMAS CONTABLES PROFESIONALES**

El proyecto de referencia nos merece los siguientes comentarios:

- ✓ Alcance: Las normas contenidas en este proyecto de resolución técnica se aplicarían a la preparación de estados contables (informes contables preparados para su difusión externa), cualesquiera fueren el ente emisor y los períodos por ellos cubiertos.

Con esta definición todo ente, independientemente de la actividad que realice se vería obligado a aplicar lo enunciado por dicho proyecto, no contemplando la diversidad y especificidad de los distintos procesos de generación de bienes económicos.

- ✓ Medición contable en general. Criterios generales. Según lo enunciado en el proyecto de referencia para la medición contable de activos y pasivos se aplicarán los siguientes criterios generales:.....

Otros activos:

1) cuando estén destinados a la venta o se consuman en el proceso de obtención de bienes o servicios destinados a la venta: a su valor corriente;

2) en los restantes casos: a su importe histórico (en su caso, menos depreciaciones)”

El diferenciar la valuación en función de la generación de ingresos por ventas y agrupar diferentes tipos de bienes en “otros activos” no permite la correcta valuación de los mismos. Por ejemplo:

- ❖ Una vaca de descarte sería permisible valorarla a valores de mercado (su destino próximo es la venta), mientras que si ese mismo animal siguiese en el proceso de producción, su valor sería el costo original.
- ❖ Una vaca de tambo o cabaña de propia producción, debería valorarse a costo de producción sin reflejar la generación de valor por crecimiento vegetativo.
- ✓ Bienes producidos Transcribimos el punto del Proyecto que trata el tema de referencia: “4.2.6 Bienes producidos: El costo de un bien producido es la suma de los costos de los insumos necesarios para su producción, incluyendo asignaciones de las porciones de:
 - ✓ los costos indirectos de producción que puedan atribuírsele;
 - ✓ los costos financieros que puedan asignárseles de acuerdo con la norma 4.2.7 (Costos financieros netos).

El costo de los bienes producidos no debe incluir la porción de los costos indirectos que se relacione con improproductividades en el uso de los factores de la producción, con la ociosidad producida por la falta de aprovechamiento de los factores productivos o con la parte no utilizada de la capacidad de planta usualmente empleada. Dicha porción debe ser imputada al resultado del período.”

Consideramos que en las empresas cuyos activos biológicos presentan crecimientos autogenerados, los que el marco conceptual reconoce que deben ser considerados, el usar el costo de producción como elemento de valuación nos lleva a

reflejar valores de los activos no concordantes con la capacidad de generación de utilidades.

- ❖ Como ejemplo veamos el caso de dos terneras, destinadas a la reproducción, cuyos costos de producción completos ascienden a \$ 50 por cabeza. Cuando se destetan la de propiedad del productor XX pesa 100 kilos , mientras que la del productor YY pesa 150 kilos debido a que el proceso por razones de clima, suelo, genética y crecimiento fueron diferentes. Mostrar estados contables con valuación de dichos bienes al costo de producción ¿es un criterio acertado?¿ No es mejor valorarlo a su valor corriente?

- **INFORME NRO.19 FACPCE**

- ✓ **Desarrolla la aplicación de la RT 10 a la especificidad de las Empresas Agropecuarias.**
- El informe de referencia establece normas particulares de valuación y exposición para actividades agropecuarias, tomando en cuenta las particularidades de la actividad y teniendo en cuenta que no se trata de una empresa industrial, ni comercial, ni de servicios.
- Valuación: Adopta como criterio general valores corrientes, pero destaca el momento del ciclo productivo para su medición. Así establece que los ciclos productivos son independientes de las fechas de cierre de ejercicio o informes periódicos, otorgando la posibilidad de tomar determinadas opciones:
 - ❖ En ganadería al ser el proceso continuo, se considera momento de su medición el cierre del ejercicio y se valúa a valor neto de realización de fecha de cierre.
 - ❖ En agricultura como la producción tiene una finalización bien definida propone el Valor neto de realización de fecha de cosecha.

- ❖ En el caso de sementeras el criterio adecuado es el Valor de Ingreso esperado proporcional, permitiéndose en las de corta duración el uso de la valuación al costo incurrido.
- Exposición: También se basa en una exposición sintética y flexible, pero propone exponer en forma separada en el **Estado de Situación Patrimonial** los Bienes de Cambio de las Plantas y Animales, y en el Estado de Resultados se propone exponer los resultados por producción apareados a los costos de producción mostrando claramente el objeto del ente.

INTERNACIONALES

✓ **Exposure Draft 65 (Proyecto de Norma Internacional)**

El ED. 65, fue puesto a consideración por el IASC, durante 1999, con la finalidad de que los órganos interesados produjeran sus comentarios hasta el 31 de enero de 2000, en la intención de transformarlo posteriormente en una norma internacional con vigencia para los períodos económicos que se inicien a partir del 1° de Enero del 2001.

Este trabajo es consecuencia del un DRAFT OF AGRICULTURE, que el IASC circuló a todas las entidades relacionadas como usuarios, utilitarios y formadores de la normas contables internacionales, recibiendo más de 200 contestaciones, dentro de las cuales una mayoría importante se inclinó a favor de una norma específica para este tipo de bienes, así como la utilización de “FAIR VALUE” como criterio básico de valuación y el reconocimiento de la generación de valor por el crecimiento o decrecimiento vegetativo de plantas y animales.

La finalidad de este documento es establecer normas de contabilidad específicas para la actividad agrícola, un tema poco tratado, tanto en doctrina como en las normativas legales y contables, tanto nacionales como internacionales.

Define, además, la actividad agrícola como el gerenciamiento o manejo de la transformación de animales vivientes y plantas en productos agrícolas, los cuales son utilizados como insumos en procesos anteriores, venta, consumo, o bien actuar como simientes de nuevos bienes agrícolas.

Los conceptos fundamentales son:

- Describir el tratamiento contable y presentación, así como notas aclaratorias del estado financiero relacionado con la actividad agrícola, tal como se la define precedentemente.
- La propuesta tiene especial cuidado en delimitar que debe entenderse por proceso agrícola autogenerado.
- En este punto el proyecto actual supera al “Borrador Declaración de principios sobre agricultura que fuera sometido a comentarios hasta el 30 de abril de 1997.
- Expresa que no están contenidos los procesos posteriores a la generación de bienes por parte de los activos biológicos, separando por ejemplo, el producto uva (que tiene un proceso biológico), del vino que requiere una elaboración posterior más un período de maduración, o la leche tal cual se obtiene de la vaca al ser ordeñada, del producto que se entrega luego al consumidor en diversas formas (pasteurizada, en polvo, etc.).

También excluye los activos biológicos que no son usados primordial o exclusivamente para fines productivos, tales como los utilizados con fines recreativos, hogareños, o para la protección ambiental, por ejemplo, un bosque cuya cosecha está prohibida por requerimientos legales.

4. ANÁLISIS COMPARATIVOS DE NORMAS ESPECÍFICAS

EXPOSURE DRAFT 65 DEL IASC (INTERNACIONAL) CON INFORME 19 FACPCE (NACIONAL)

♦ DEFINICIONES

▪ EN EL ED 65

✿ Actividad Agrícola: es el manejo empresario para la transformación de activos biológicos a productos agrícolas para su venta, proceso o consumo o a activos biológicos adicionales.

✿ Activos Biológicos: son animales vivientes y plantas que son controlados por una empresa como resultado de eventos pasados. Los activos biológicos incluyen a aquellos que son controlados por un dueño y aquellos controlados a través de un acuerdo legal o acuerdo similar y que son reconocidos como activos bajo otras normas internacionales de contabilidad.

✿ Transformación Biológica: (Biological transformation)_comprende el proceso de crecimiento, degeneración, producción y procreación que causa cambios cualitativos y cuantitativos en un animal viviente o planta y la generación de nuevos activos en la forma de productos agrícolas o activos biológicos adicionales de alguna clase (fruto-resultado-descendencia).

✿ Cosecha: es la obtención del producto agrícola producido por el activo biológico (por ejemplo, la extracción de latex de la goma o caucho de un árbol o juntar una manzana), la extracción de una planta de la tierra agrícola para transplante o venta

(tales como los propósitos de horticultura), o el cesamiento del proceso de la vida de un activo biológico (por ejemplo, la matanza o carnicería de animales o árboles caídos).

❁ Producto Agrícola: es el producto de la cosecha de los activos biológicos de una empresa que están a la espera de su venta, proceso o consumición.

❁ Activos Biológicos Consumibles: son los activos biológicos que van a ser cosechados como productos agrícolas primarios. Los ejemplos incluyen el ganado que es utilizado para consumo luego de faenado (carne), granos de cosecha anual tales como el maíz, trigo, cebada y árboles en edad de corte para ser utilizados como madera o pulpa o pasta de madera..

❁ Activos Biológicos Fructíferos: (Bearer biological assets) son activos biológicos que rinden productos agrícolas para producir frutos conservando la plantación. Los activos biológicos no son en sí el producto agrícola final pero si surgen de un producto autogenerado por transformación biológica, mejor dicho, son auto-generados. Ejemplos son el ganado ovino o lechero del cual fibra o la leche es el producto, uvas obtenidas de una plantación de viñedos, árboles tal como la palmera de donde el aceite es su producto, árboles frutales, cuyo producto es la pera, manzana, etc., y árboles de los cuales la leña es recolectada mientras el árbol continúa su proceso.

❁ Activos Biológicos Maduros: son activos biológicos que han llegado a un desarrollo tal que permiten su cosecha o mantener cosechas regurales.

❁ Los activos biológicos consumibles están maduros cuando se encuentran en condiciones ser cosechados

✿ Los activos biológicos fructíferos son maduros cuando son capaces de sustentar cosechas regulares.

✿ Activos Biológicos Inmaduros: son los activos biológicos que no están maduros, es, que todavía no están en condiciones de ser o producir productos agrícolas utilizables por el hombre.

✿ Tierra Agrícola: (Agriculture Land) es la tierra directamente usada para soportar o sustentar los activos biológicos en la actividad agrícola.

La tierra agrícola no es en sí misma un activo biológico.

▪ **EN EL INFORME N° 19 FACPCE**

❖ Definición de actividad agropecuaria

Consiste en producir bienes económicos, a partir de la combinación del esfuerzo del hombre y la naturaleza para favorecer la reproducción, el mejoramiento y/o el crecimiento de plantas y animales.

❖ Particularidades

La característica distintiva de esta actividad es la obtención de productos en los que interviene el crecimiento vegetativo. Esto las diferencia notoriamente de otras actividades productivas.

❖ Crecimiento vegetativo

Es inherente a los seres y organismos vivos, y consiste en la capacidad que tienen plantas y animales de tener conformaciones genéticas que permiten autogenerar su crecimiento y reproducción.

❖ Ciclo productivo

En esta actividad, los ciclos están caracterizados por la serie de fenómenos biológicos que se suceden una y otra vez hasta la obtención del producto final, y cuya duración y

desarrollo viene definido por la genética de las diferentes plantas y animales; en muchos casos tiene relación con los suelos y climas.

Como los ciclos productivos no se ven influenciados por la fecha de cierre de los estados contables, o la de los informes periódicos que se preparen, son diversos los estadios en que se pueden encontrar al momento de su cuantificación, requiriendo técnicas de medición diferentes.

De acuerdo al grado de avance del ciclo, los bienes pueden presentarse como

- *Bienes en crecimiento*: son las plantas y animales que se encuentran en proceso de crecimiento, como por ejemplo sembrados en desarrollo, vaquillonas para reposición de vientres, etc..
- *Bienes en producción*: son las plantas y animales que han llegado a su madurez, estando en condiciones de cumplir con sus funciones de proporcionar frutos o reproducir, como por ejemplo plantaciones frutales, reproductores machos y hembras en los establecimientos ganaderos de cría, etc..
- *Bienes terminados*: son los provenientes de ciclos concluidos como por ejemplo granos cosechados para la venta, novillos terminados, etc..

❖ Proceso productivo

Se entiende por tal al sistema de acciones que permite mediante la utilización o combinación de determinados bienes o servicios obtener otros distintos (Oscar M. Osorio, La capacidad de producción y los costos, Editorial Macchi, Capítulo 2). Es necesario contar con una diferenciación de estos procesos en función de la temporalidad de los mismos.

Esta diferenciación deriva en la siguiente clasificación:

- *Procesos Terminales*: son aquellos que generan productos utilizables por el hombre para su consumo, como por ejemplo producción de cereales, oleaginosas, frutos, legumbres, etc.

En atención a que su ciclo sea inferior o superior a un año se clasifican en:

- Procesos de corto y mediano plazo
- Procesos de largo plazo
- *Procesos Continuos*: son aquellos procesos de generación de bienes similares, que al llegar a su edad adulta, engendran los productos que retroalimentan el ciclo, como por ejemplo rodeos de cría, productos forestales que con producciones racionales engendran su propia reproducción, etc..
- ❖ *Productos agrícolas*: Es el producto no viviente, cosechado de los activos biológicos de una empresa, que se encuentra a la espera de ser vendido, procesado, o consumido.

Los productos agrícolas deberán ser valuados a valores corrientes, en el entendimiento que son producidos por la empresa poseedora de los activos biológicos, los que también están valuados a valores corrientes como se propone en este borrador de principios.

- ❖ *Bienes de uso*: Son aquellos bienes tangibles destinados a ser utilizados en la actividad principal del ente y no a la venta habitual, incluyendo a los que están en construcción, tránsito o montaje, con exclusión de los incluidos en el punto anterior, así como los anticipos a proveedores por las compras de estos bienes. El rubro **TIERRA** se incluirá integrando este rubro, considerando su depreciación de corresponder.

◆ VALUACIÓN

▪ ED 65

- Los activos biológicos deberían ser medidos en cada balance general a su Fair Value, que debe entenderse como el monto por el cual un activo puede ser canjeado o un pasivo establecido entre partes independientes en el ánimo de realizar una transacción.
- El cambio en el Fair Value de los activos biológicos durante el período deberían ser reconocidos en ganancia o pérdida neta para el período como una parte de la ganancia o pérdida de la ejecución de las actividades.
- El principio de medición se aplica siempre y cuando un activo biológico es medido para propósitos de reportes financieros, ya sea al tiempo inicial de la adquisición (si el activo es adquirido a través de compras en una parte externa en un mercado activo, el costo es unidad de medida del Fair Value a esa fecha) o subsecuentemente.
- Si existe un mercado activo para un activo biológico en su localidad la fecha del reporte y el activo será vendido en aquel mercado, el precio aquel mercado es la unidad de medida más confiable del Fair Value de ese activo.
- Si un activo biológico será vendido en un mercado activo en otra localidad (por ejemplo, un mercado exportador), el Fair Value es el precio en ese mercado, reducido por los gastos disponibles de pre-venta que serán incurridos para poner al activo en el mercado (tales como transporte y gastos de identificación).

Si no existe un mercado activo, la determinación del Fair value generalmente incluye la consideración de una o más de las siguientes bases de medición:

1. El más reciente precio de mercado para esa clase de activo. El Fair Value puede ser derivado del precio de la más reciente transacción entre un comprador independiente y un vendedor, previendo que no hubo un cambio significativo en las

circunstancias económicas entre la fecha en la cual el precio de mercado fue observado y la fecha del reporte.

2. Los precios de mercado para activos similares o relacionados. Por ejemplo, el Fair Value de un árbol de manzanas dentro de una plantación de manzanas conteniendo variaciones no estándares pueden ser derivadas del precio de mercado para una plantación con variaciones estándares pero similares en otros aspectos.

3. El sector benchmark aplicable a ese tipo de activos biológicos en esa localidad. Benchmarks son generalmente unidades de medidas del valor por unidad de la capacidad productiva, tal como el valor de una huerta o plantación de flores, expresado por cajones exportados, litros, o hectáreas, o el valor de un día de granja expresado por kilogramo de leche sólida (grasa butiroso o butirométrica)

4. El valor neto presente de los flujos de fondos esperados de los activos biológicos descontados a una tasa proporcionada con el riesgo asociado al tipo de activo.

5. El valor neto de realización, particularmente en los sistemas agrícolas con ciclos productivos cortos (sistemas de consumo tales como pollo a la parrilla o carne en engordes a corral - feed lots).

✓ El costo puede algunas veces aproximarse al “*fair value*”, particularmente para activos biológicos para los cuales:

✓ La pequeña transformación biológica ha tenido lugar desde el costo incurrido inicialmente (por ejemplo en otoño sementeras de trigo o maíz en un explotación con cierre de balance en diciembre); o

✓ El impacto de la transformación biológica en el precio no se espera sea material (por ejemplo, el crecimiento inicial en un ciclo de producción de una plantación de pinos de 30 años).

En ambos casos mencionados, el fair value no es probable que sea materialmente diferente del costo. Sin embargo, los cambios del mercado, como cambios en la demanda, podría sugerir que el costo podría no ser un indicador del *fair value*.

▪ **INFORME N°19**

❖ El **criterio general de valuación** aplicable es el de valores corrientes.

En todos los momentos del ciclo en que se encuentre el producto a valorar deberá tenerse presente que la mejor forma de obtener una representación de crecimiento vegetativo es por el uso de un valor de salida.

En consecuencia se considera que la variante que mejor se adecua a los bienes característicos de la actividad agropecuaria es la de "valor neto de realización" (VNR). Se define al mismo como la diferencia entre el precio de venta de un bien, conjunto de bienes, o servicios, y los costos adicionales directos que se generarán hasta su comercialización inclusive.

Alternativas

1. **Valor de Reposición. (V.R.):** Para aquellos bienes que por sus características no se les puede aplicar V.N.R., se valorarán considerando el valor de mercado de bienes similares o equivalentes.
2. **Valor de Ingreso Esperado. (V.I.E.):** Es el valor actual de la producción, neto de costos a aplicar, que es capaz de generar un bien. Para un mejor desarrollo del concepto se lo debe dividir en los dos términos enunciados seguidamente.

2.1 Valor de Ingreso Esperado Proporcional. (V.I.E.P.): Es el V.I.E. de un producto en curso de crecimiento que muestra el valor proporcional logrado en función del desarrollo del crecimiento vegetativo alcanzado. Para determinar el porcentaje de logro deberán ponderarse los rindes esperados, el desarrollo biológico, el tiempo transcurrido, el riesgo potencial, y los restantes costos que

falten aplicar y/o realizar. Su valor inicial debe contemplar como mínimo el costo de implantación. Su cuantificación debe basarse en hechos relevantes y/o en opiniones técnicas. En el caso de bienes de cambio, con ciclo menor a un año, y que el cierre de ejercicio lo encuentre en un momento no definido del ciclo se admitirá el costo de reposición o costo histórico reexpresado.

2.2 Valor de Ingreso Esperado de un bien sujeto a depreciación. (V.I.E.D.): Es el valor del ingreso esperado de un producto que ha llegado a un estadio de desarrollo que le permite dar origen a nuevos bienes (producción), por lo tanto deberá estar sujeto a una depreciación en función de parámetros técnicos de producción.

3. Valor de Utilización Económica (V.U.E.): El concepto general es el significado económico que el o los activos en cuestión tienen para la entidad en función de sus ramos de actividad y de la utilización que de ellos se haga, y esto puede medirse generalmente en función del valor actual de los ingresos netos probables que directa o indirectamente producirán, o de otros elementos de juicio fundados.
4. VALOR LÍMITE: La aplicación de estos criterios se halla condicionada por su valor límite, que recibe la denominación de valor recuperable, el que es definido en doctrina y en normas contables profesionales como el mayor valor entre el valor neto de realización (VNR) y el de utilización económica (VUE).

♦ EXPOSICION

▪ ED 65

Presentación en el Estado de Resultados o reporte de ingresos

- Una empresa debería presentar el monto del cambio al fair value de todos los activos biológicos mantenidos durante el período corriente en la tapa del reporte de ingresos, en el anexo, o mediante un anexo de activos biológicos.

- Si no es mostrado en la tapa del reporte de ingresos, una empresa debería aclarar separadamente, en las notas, el monto del cambio al fair value para cada grupo de activos biológicos mantenidos durante el período.
- El fair value de un activo biológico puede cambiar debido a cambios físicos y cambios de precios en el mercado:
 - Cambio Físico: la transformación biológica en un número de tipos de cambios físicos – crecimiento, degeneración, producción, y procreación, cada uno de los cuales es observable y mensurable. Cada uno de esos cambios físicos tienen una relación directa con los beneficios económicos futuros.
 - Cambio de Precio: los cambios de precio no están relacionados con los cambios físicos en un activo biológico pero, mejor dicho, son cambios por unidad en el fair value debido a factores del mercado.
- Si los cambios físicos y de precios pueden ser separados y medidos en forma fiable para un grupo de activos biológicos en actividades agrícolas que tienen un ciclo productivo de más de un año, las empresas se encuentran alentadas, pero no requieren, revelar, en la cara de la declaración del ingreso o en las notas:
 - ❖ la cantidad de cambio en *fair value* reconocido en ganancia o pérdida de operar actividades que eran debido al cambio físico (es decir, debido a la transformación biológica); y
 - ❖ la cantidad de cambio en el *fair value* reconocido en ganancia o pérdida de operar actividades que eran debido al cambio de precio es decir, debido al aumento o disminución por unidad del fair value)

- La medida del cambio en el fair value atribuible al cambio físico es medida por la diferencia entre:
 - ❖ el monto acumulado al comienzo del período ajustado el fair value al final del período por unidad para los activos biológicos con las mismas características físicas como aquéllos sostenidos al principio del período; y
 - ❖ el monto acumulado (fair value) al final del periodo, excluyendo aumentos debido a las compras y disminuciones debido a las ventas.
- La medida del cambio en el fair value atribuida al cambio del mismo por unidad es la diferencia entre:
 - ❖ el monto acumulado (fair value) al principio del período; y
 - ❖ el monto acumulado al comienzo del período ajustado el fair value al final del período por unidad para los activos biológicos con las mismas características físicas como aquéllos sostenidos al principio del período, excluyendo los aumentos debidos a las compras y las disminuciones debido a las ventas.
- Separando el cambio en el valor residual no es información relevante si la transformación biológica está dirigida predominantemente hacia la producción del período actual (por ejemplo, pollitos bebes, plantines u hongos). Bajo tales circunstancias, la contribución hacia el sostenimiento de la capacidad de producción futura será mínima y la focalización estará en la performance del período actual. En consecuencia, esta norma no requiere ni aconseja tal separación para sistemas agrícolas que tienen un ciclo de producción de un año o menos.

➤ Análisis de los Gastos

1- La IAS 1, Presentación de los Estados Financieros, requiere que una empresa presente, ya sea en la tapa del Estado de Ingresos o en las notas para Los Estados Financieros, un análisis de los gastos usando una clasificación basada ya sea en la naturaleza de los gastos o en la función de los mismos dentro de la empresa. La IAS 1 aconseja la presentación en la tapa del Estado de Ingresos. El análisis por naturaleza de los gastos agrega gastos en el Estado de ingresos de acuerdo con su naturaleza, por ejemplo, depreciación, materia prima y comestibles, costos de transporte, sueldos y jornales, y costos de publicidad. El análisis por su función – eso es, para que fue utilizado el gasto- tales como costo de ventas, distribución, o actividades administrativas.

✓ Es conveniente que se reflejen:

- ✓ Cambios en el fair value atribuible a los cambios físicos en los activos biológicos y cambios atribuibles a cambios en el fair value por unidad, ya sea combinados o no, si la empresa sigue lo aconsejado en el párrafo 55, separadamente;
- ✓ Incrementos debidos a las compras y disminuciones debidas a las ventas de activos biológicos;
- ✓ Disminuciones en los activos biológicos debido a la cosecha;
- ✓ Diferencias netas de intercambios surgidas de la conversión o traducción (translation) de los estados financieros de entidades extranjeras; y
- ✓ Otros cambios en el valor residual.
- ✓ La agricultura está expuesta al clima, el cual causa daños y otros riesgos naturales que son aceptados como parte de la naturaleza. Si un evento ocurre y su

tamaño, naturaleza, o incidencia es relevante debe exponerse en el cuadro de resultados. Ejemplos incluyen mortandades por virus, plaga por insectos, etc.

✓ Descripción de las Operaciones y Actividades Principales

▪ **INFORME 19 – NORMAS DE EXPOSICION**

❖ ***Estado de Situación Patrimonial.***

En este acápite se caracterizan los rubros específicos de esta actividad que integran el **estado de situación patrimonial** y se enuncia su contenido.

Bienes de Cambio: Son los bienes destinados a la venta en el curso habitual de la actividad del ente que hayan concluido su ciclo de producción o que resulten consumidos en el proceso de producción que se destina a la venta, así como los anticipos a proveedores por las compras de estos bienes.

Plantas y Animales: Se incluirán aquellos bienes que estén en proceso de crecimiento vegetativo, ya sea a través de reproducción o crecimiento. También incluye a aquellos que habiendo alcanzado su estado adulto, estén generando, o estén destinados a generar , a través de la reproducción, nuevos ejemplares y/o frutos. También se incluirán o detraerán de este grupo los porcentajes devengados a recibir o ceder por contratos de aparcería o similares.

Bienes de Uso: Son aquellos bienes tangibles destinados a ser utilizados en la actividad principal del ente y no a la venta habitual, incluyendo a los que están en construcción, tránsito o montaje, con exclusión de los incluidos en el punto anterior, así como los anticipos a proveedores por las compras de estos bienes. El rubro *tierra* se incluirá integrando este rubro, considerando su depreciación de corresponder.

❖ ***Estado de Resultados***

En este acápite se caracterizan los rubros que integran el **estado de resultados** y se enuncia su contenido.

Las causas que generaron el resultado del ejercicio se expondrán agrupadas del modo que se indica a continuación.

✓ Resultados Ordinarios

✓ *Realización de diferentes actividades* : Cuando el ente se dedicare simultáneamente a diversas actividades, es recomendable que los ingresos y sus costos se expongan por separado para cada una de ellas, en la información complementaria.

✓ *Producción* : Es la valuación del incremento de valor por aumento del volumen físico y/o calidad en los bienes con crecimiento vegetativo considerado a valores corrientes del momento de su ocurrencia y/o medición.

Si el momento que se considera es el de su ocurrencia, se lo valorizará a la finalización de su ciclo productivo. Si el cierre del período contable se produce con anterioridad a la culminación de dicho proceso se considerará la producción proporcional devengada a dicha fecha.

Si el momento que se considera es el de su medición se lo valorizará este incremento a valor de cierre.

✓ *Costo de Producción*: resulta de la sumatoria de los insumos necesarios para su obtención, a valor de reposición del momento del reconocimiento de la producción, incluyendo la asignación de la porción de los costos indirectos de producción que puedan atribuírsele, libre de improductividades y ociosidades, incluyendo el cómputo de

costos financieros en la medida que correspondiere. La depreciación del suelo, cuando sea posible su determinación, deberá ser considerada.

Cuando existan dificultades en la obtención de valores de reposición (por estacionalidades, falta en la representatividad de la realidad económica, u otras causas), se admitirá como alternativa válida el uso del costo reexpresado

✓ *Resultado por Producción* : Es el neto entre los dos conceptos anteriores.

✓ *Efectos sobre resultados como consecuencia de la valuación de la producción:*

▪ *Efectos como consecuencia de valorar al momento de la ocurrencia:*

En caso de tener que valorar las producciones a VNR del momento de la ocurrencia , se hace necesario determinar los resultados emergentes de :

- Diferencia de Valor de las transacciones de venta y/o compra con la del VNR de lo vendido y/o comprado valuado al momento de la ocurrencia.
- Diferencia entre VNR de cierre con el del VNR del momento de la ocurrencia.

▪ *Efectos como consecuencia de valorar al momento de la medición:*

En caso de tener que *valorar las producciones a VNR de cierre* , se hace necesario determinar los resultados emergentes de :

- Diferencias del Valor corriente de la existencia inicial valuada a VNR de inicio, con la del VNR del momento de la medición.
- Diferencias del Valor de las transacciones de compras, con la del VNR del momento de la medición.
- Diferencias del Valor de las transacciones de ventas, con la del VNR del momento de la medición.

Para la comparación del neto de las transacciones realizadas por compras y ventas con el valor corriente de las mismas al momento de la producción, las compras y ventas deberán expresarse sumados o restados los gastos directos de la operación. Todos estos efectos son consecuencia de los cambios operados en los valores de los precios relativos, por lo tanto deberán ser considerados como resultados de tenencia con una adecuada desagregación dada su posible significatividad.

Alternativa: En caso de querer exponer el nivel de transacciones con terceros de la actividad, se puede optar por separar el efecto de las transacciones de los efectos descritos anteriormente, incorporando el esquema “*ventas menos costo de ventas*” a continuación del *resultado por producción*. En este caso se considerará como *costo de ventas* el asignado al bien por su valor de producción, o en su caso, el de su última valuación.

Por consiguiente se excluirá este resultado de los obtenidos como *Efectos sobre resultados como consecuencia de la valuación de la producción*.

1.5- Resultado por actividades Intermedias: Se entiende por actividad intermedia aquellos servicios internos destinados a atender a distintas actividades de producción, tales como la utilización de equipos de labranza, recolección, riego, silos, etc. El resultado de las actividades intermedias, surge al valorar los referidos servicios a su probable valor de contratación con terceros en el mercado normal para este tipo de actividades.

Estos resultados se podrán exponer por separado o regularizando los costos de producción que afectaron.

1.6- Gastos de Comercialización: Son los realizados por el ente en relación directa con la venta y distribución de sus productos. No se incluirán los gastos directos utilizados para la comparación de transacciones de compras y ventas.

1.7- Gastos de Administración: Comprende los gastos realizados por el ente en razón de sus actividades, pero que no son atribuibles a las funciones de compra, producción, comercialización y financiación de bienes y servicios.

1.8-Otros Ingresos y Egresos : Comprende todos los resultados del ente generados por actividades secundarias y los no contemplados en los conceptos anteriores, con excepción de los resultados financieros y por tenencia y del impuesto a las ganancias.

1.9- Resultados Financieros y por Tenencia: Se plantean dos alternativas en función del grado de desagregación de sus componentes.

Se pueden agrupar en una línea a los resultados financieros y por tenencia, o informar separadamente los financieros de los de tenencia. A su vez el total, o cada grupo, puede presentarse discriminado en resultados generados por el Activo y por el Pasivo, pudiendo distinguirse

en cada uno de éstos últimos los diferentes componentes según su naturaleza.

Debido al criterio de síntesis que debe primar en la confección de los estados contables básicos, según el grado de desagregación que se decida, deberá exponerse el detalle en información complementaria.

5 UN INTENTO DE COMPATIBILIZAR NORMAS ESPECÍFICAS DE LA ACTIVAD AGROPECUARIA

Utilizando como base el INFORME N° 19 consideramos que la Normativa, deberá, como metodología:

- ◆ Aplicar los principios del Marco Conceptual, (Proyecto de RT. 5)
- ◆ Referir a los conceptos generales que se sancionen por la Norma General de aplicación (Proyecto Nro. 6), en tanto no sean incompatibles con la problemática específica del sector.
- ◆ Adaptar aquellas disposiciones del ED 65, que posiblemente sea Norma Internacional específica para empresas agropecuarias al momento de exponer este trabajo, que permitan mejorar con mayor precisión las enunciadas por Informe N° 19.
- ◆ Mejorar las definiciones en función de la experiencia adquirida en la aplicación y críticas conocidas al mencionado informe.
- ◆ Establecer normativas sólo de los temas específicos del sector

A continuación enunciamos algunos aspectos y precisiones que, a nuestro criterio, deben incluirse:

Finalidad

El objeto de este informe es aclarar y adaptar conceptos vigentes de preparación y exposición de información contable a la especificidad del proceso de producción agropecuario, el que incluye como elemento distintivo el desarrollo biológico de los activos agropecuarios.

Alcance

Este informe servirá como guía para la preparación y presentación de estados contables de entes que desarrollen actividad agropecuaria.

Ambito de aplicación.

Está dirigida a entes que desarrollan actividades agropecuarias.

Definición de actividad agropecuaria

Consiste en producir bienes económicos, a partir de la combinación del esfuerzo del hombre y la naturaleza para favorecer la reproducción, el mejoramiento y/o el crecimiento de plantas y animales.

Particularidades

La característica distintiva de esta actividad es la obtención de productos en los que intervienen plantas y animales sujetos a formaciones genéticas establecidas por la biología. Esto las diferencia notoriamente de otras actividades productivas.

Bienes biológicos

Es inherente a los seres y organismos vivos, y consiste en la capacidad que tienen plantas y animales de tener conformaciones genéticas que permiten autogenerar su crecimiento y reproducción.

Transformación Biológica:

Comprende el proceso de crecimiento, degeneración, producción y procreación, que provoca cambios cualitativos y cuantitativos en un animal viviente o planta y la

generación de nuevos activos en la forma de producto agrícola o activos biológicos similares.

Ciclos productivos

En esta actividad, los ciclos están caracterizados por la serie de fenómenos biológicos que se suceden una y otra vez hasta la obtención del producto final, y cuya duración y desarrollo viene definido por la genética de las diferentes plantas y animales.

Momento de medición

Como los ciclos productivos no son coincidentes con la fecha de medición de los estados contables (mes, trimestre, año, etc.), son diversos los estadios en que se pueden encontrar los activos biológicos al momento de su cuantificación, requiere técnicas de medición diferentes, de acuerdo con estadio del cultivo al momento de la medición.

Proceso productivo

Se entiende por tal al sistema de acciones que permite mediante la utilización o combinación de determinados bienes o servicios obtener otros distintos. Es necesario contar con una diferenciación de estos procesos en función de la temporalidad de los mismos.

Los diferentes procesos productivos originan las siguientes clasificaciones:

✓ Activos Biológicos Finales

Son aquellos que generan productos utilizables por el hombre para su consumo, como por ejemplo producción de cereales, oleaginosas, frutos, legumbres, carne, leche, etc.

En atención a que su ciclo sea inferior o superior a un año se clasifican en procesos de:

- Corto plazo (maíz, hortalizas, etc.)
- Mediano plazo (praderas plurianuales artificiales)

- Largo plazo (forestación)

✓ **Activos Biológicos Fructíferos** (se propone la expresión de ED 65)

Son aquellos procesos capaces de generar bienes similares, que al llegar a su edad adulta, engendran los productos que retroalimentan el ciclo, como por ejemplo productos de la ganadería (vacas), árboles frutales (manzano), cultivos industriales (té), etc..

Ciclo productivo

De acuerdo al grado de avance del ciclo, los bienes pueden presentarse como

♦ **ACTIVOS BIOLÓGICOS**

- Finales en crecimiento: son las plantas y animales que se encuentran en proceso de crecimiento, como por ejemplo sembrados en desarrollo, terneros de invernada, etc..
- Finales para venta: son los provenientes de ciclos concluidos como por ejemplo granos cosechados para la venta, novillos terminados, etc..
- Fructíferos en producción: son las plantas y animales que han llegado a su madurez, estando en condiciones de cumplir con sus funciones de proporcionar frutos o reproducir, como por ejemplo plantaciones frutales, reproductores machos y hembras en los establecimientos ganaderos de cría, etc..
- **Reconocimiento de Ingresos por Producción**

En los entes dedicados a la actividad agropecuaria el hecho sustancial de generación de sus ingresos es el crecimiento vegetativo, denominado en estas actividades "**producción**", la cual se define como *el incremento de valor por cambios cuantitativos o cualitativos -volumen físico y/o calidad- en los bienes, como consecuencia de sus procesos biológicos*.

El fundamento del concepto "producción" es que se trata de una variación patrimonial no vinculada directamente a los costos insumidos, sino que la inversión en

éstos desencadena un proceso de acrecentamiento que, en el curso normal de los negocios, es irreversible, no siendo por lo tanto el costo incurrido representativo del valor del bien.

En los bienes en los cuales el proceso productivo se desarrolla en más de un período económico, ya sea porque el mismo se vuelque a su propio crecimiento (por ej. forestación) o a la obtención de frutos (por ej. El crecimiento del árbol en fruticultura), el proceso de devengamiento está respaldado por el incremento físico y de calidad del bien biológico, por la disminución del riesgo de obtención el producto final, por la menor incidencia del tiempo en el flujo de fondos esperado, y porque en general, los bienes a obtener son fungibles en mercados amplios a niveles mundiales.

En estos casos, mientras la empresa continúe con el objetivo de llegar a terminar el proceso productivo del bien biológico, (no hay intención de venta del activo biológico antes de concluido el ciclo), o cuando aún no ha empezado la producción en los bienes fructíferos, existen opiniones que consideran la posibilidad de diferir resultados o de crear reservas especiales.

Creemos que el resultado es devengado e irreversible en el curso normal de los negocios, debe ser considerada la utilidad en coincidencia con el Informe N° 19 en el ámbito nacional y el ED 65 a nivel internacional; y el propietario deberá evaluar el destino de dichos resultados. Expresamente queremos señalar esta alternativa, ya que su reconocimiento ha provocado objeciones, cuando por su parte el no registrarlos, provoca la presentación de valores de activos biológicos incorrectos e incomprensibles y puede resultar de difícil comprensión para el usuario.

Tierra Agrícola:

A pesar de que la tierra no es en sí misma un activo biológico, la misma es utilizada como elemento base para desarrollo de los activos biológicos. Esta definición

coincidente con el ED 65, muestra claramente que no es materia de tratamiento como un activo biológico, pero que sí debería ser abordada dentro de un marco general de valuación contable.

En función de ello es que debe considerarse en la Norma Nacional sobre el tema los siguientes aspectos:

1. No se trata de un activo biológico.
2. Es un activo con mutaciones, sujeto a deterioro o mejoramiento por buenos o malos usos.
3. Es sustancial en el proceso de generación de bienes biológicos agropecuarios.
4. Debe considerarse como un costo de producción todo cultivo que no implique sustentabilidad, debe diferenciarse la utilización por tipo de cultivo en un horizonte de planificación de plazo referido al objetivo de la empresa, dado que no es lo mismo una plantación forestal, una plantación frutihortícola, una ganadería de cría, un engorde a corral, agricultura sustentables, labranza cero, etc..
5. Consideramos enfáticamente que su desgaste debe ser reconocido en los estados contables, en la medida de una medición razonablemente determinada y avalada por informes técnicos fundamentados.

Medio Ambiente:

Reconocemos que deben medirse los efectos que la actividad agropecuaria pueda producir en el medio ambiente y que por leyes específicas se exija una restauración por parte del ente, debiendo considerarse como un costo de producción, en la medida que pueda ser técnicamente cuantificado. La conservación del medio ambiente es un objetivo a lograr y es

función de las autoridades gubernamentales fijar las pautas y limitaciones al uso incorrecto de plaguicidas o semillas genéticamente modificadas.

Exposición:

Dada las características de la actividad, y los criterios específicos de valuación de los rubros que componen los estados contables de estos entes, entendemos que es necesario también plantearnos algunas modificaciones y/o agregados de información a través de anexos, que posibiliten una visión más completa del ente en cuestión y una mejor calidad de información tanto para la toma de decisiones dentro del propio ente, como para ser brindada a terceros interesados.

♦ PATRIMONIALES

Proponemos básicamente el Estado de Situación Patrimonial que sugiere el Informe 19, reemplazando “Plantas y Animales” por “Activos Biológicos”.

♦ RESULTADOS

En anexo I proponemos un modelo de Estado de Resultados, en que se considera que la principal fuente de generación de resultados es la PRODUCCIÓN.

♦ ANEXOS Y NOTAS

Deberán adecuarse al marco de la propuesta.

PROPUESTA

En los análisis precedentes hemos hecho una referencia a las normas existentes y trabajos de nivel nacional e internacional sobre temas de la Valuación y Exposición en este tipo de entes. Hemos resumido y señalado las Normas Nacionales e Internacionales en proceso de sanción, comparando los aspectos mas relevantes de ambas, los que permite inferir claramente la imperiosa necesidad de una NORMA NACIONAL específica.

Consideramos que el Informe N° 19 debe ser la base de la nueva norma y en el capítulo 5 hemos propuesto reformas al mismo en el sentido de compatibilizarlo con la Norma Internacional en gestación, que permita mejorar la terminología adoptada, sin renunciar a nuestras particularidades.

Avalan esta necesidad:

- ◆ La inexistencia de Normas específicas para las empresas agropecuarias, justificada en parte por cuanto se ha considerado a la Agricultura como una explotación de tipo familiar y aún en muchos casos no integradas a los circuitos económicos. Ejemplos son los minifundios subsidiados de Europa o Japón y situaciones de experiencias socialistas.
- ◆ Que esta situación actualmente esta siendo modificada como consecuencia de nuevas estructuras de producción por la necesidad de producir mayor cantidad de alimentos a menor costo para una población creciente, transformado las unidades familiares en Empresas, en algunos casos multinacionales, las cuales requieren indefectiblemente la confección de Estados Contables de aceptación generalizada.

- ◆ Que a nivel internacional se esta gestando una norma específica sobre temas agropecuarios (posiblemente Norma Internacional a la fecha de consideración de este trabajo.
- ◆ Que en nuestro país también el Informe N° 19 contempla la situación especial de la Actividad Agropecuaria y con algunos matices diferentes, coincide en los grandes lineamientos con ED. N° 65.
- ◆ PROPONEMOS:
 - ◆ QUE LA FACPCE PONGA A CONSIDERACIÓN UN PROYECTO DE RESOLUCIÓN TÉCNICA
 - ◆ QUE LA BASE DE DICHO PROYECTO SEA EL INFORME N° 19 DE LA FACPCE
 - ◆ QUE SE COMPATIBILICE CON LA NORMA INTERNACIONAL
 - ◆ QUE SE CONSIDERE LA POSIBILIDAD DE INTRODUCIR LAS MODIFICACIONES CONSIDERADAS EN ESTE TRABAJO QUE PODRÍAMOS SINTENTIZAR EN

“MAS PRECISIÓN PARA UNA MEJOR COMPRENSIÓN”

ANEXO I

ESTADO DE RESULTADOS	
Producción agropecuaria	
Costos de producción	()
<u>Resultado por producción</u>	
Ventas de productos agropecuarios	
Costos de Ventas	()
<u>Resultado por comercialización</u>	
Resultados por tenencia	
Gastos de Comercialización	
Gastos de administración	
<u>Resultado Neto Operativo</u>	
Costos de Financiación netos	
<u>Resultado Neto Ordinario</u>	
Impuesto a las Ganancias	
<u>Resultado del período</u>	

BIBLIOGRAFÍA

1. AUTOR: Federación Argentina de Consejos Profesionales en Ciencias Económicas
TITULO: INFORMES N° 19 AREA CONTABILIDAD ACTIVIDAD AGROPECUARIA - PREPARACIÓN Y EXPOSICIÓN DE ESTADOS CONTABLES
PUBLICADO POR: Federación Argentina de Consejo Profesionales en Ciencias Económicas.

2. AUTOR: International Accounting Standards Committee (IASC).
TITULO: Borrador de Declaración de Principios emitido para recibir comentarios por el Steering Committe sobre Agricultura
FECHA: 1996.

NOTA: Este borrador originalmente en inglés, fue traducido por la FACPCE, a efectos de preparar los comentarios a ser presentado al IASC, tiene prohibición de reproducción para cualquier fin que no sea el expresado.

3. AUTOR: Dra. Diz de Samitier, María C. - Dr. Paillet, Eduardo B.A.
TITULO: Efectos de los diferentes criterios de valuación en la determinación y expresión de los resultados.
FECHA: 26-27-28/85.
PRESENTADO EN: 2das. Jornadas en Tandil.
PUBLICADO EN: Revista Administración de Empresas. Año XIII Nro. -Mayo 1987.
C.P.C.E. C.F.

4. AUTOR: Dr. Paillet, Eduardo B.A. - Dr. Gualtieri, Orlando A.
TITULO: Tratamiento contable de los procesos y crecimiento natural de plantas y animales.
FECHA: Septiembre 1989.
PRESENTADO EN: XVIII Conferencia Internacional de Contabilidad - Asunción - Paraguay - 1989.
PUBLICADO EN: Revista Impuestos. Editorial La Ley Tomo XLVII-B Pag. 2371.

5. AUTOR: Eduardo Benito Augusto Paillet y Eduardo Enrique Paillet
TITULO: Ciclo Vegetativo y Momento de Valuación de los Bienes de las Empresas Agropecuarias en el Marco de la RT 10
FECHA: 28 de Agosto de 1994
PRESENTADO en: 10º Congreso Nacional de Profesionales de Ciencias Económicas, Mar del Plata.
Publicado en : Revista impuestos editorial La Ley Tomo LIII – B Pag.2001

6. AUTOR: FACPCE
TITULO: PROYECTO 5 RT
Marco Conceptual de las Normas Contables Profesionales
SANCIONADO POR: Federación Argentina de Consejos Profesionales en Ciencias Económicas

7. AUTOR: FACPCE

TITULO: PROYECTO 6 RT

Normas Contables Profesionales

SANCIONADO POR: Federación Argentina de Consejos Profesionales en Ciencias Económicas

8.AUTORES: Diz de Samitier, María Cristina - Nastasi, Anunciación – Paillet, Eduardo Benito, Souto, Liliana – Valenziano, Beatriz.

TITULO: BIENES CON CRECIMIENTO VEGETATIVO (BIOLÓGICOS) UNA PROPUESTA NECESARIA.

FECHA: Cordoba,23-24-25 y 26 de Setiembre de 1998

PRESENTADO: 12º Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas

9.TITULO:Proposed INTERNATIONAL ACCOUTING STANDARD AGRICULTURE

AUTOR: IASC

PRESENTADO: Exposure Draft E65

FECHA:July 1999

10.TITULO: Contabilidad Social y Contabilidad Ambiental

AUTORES: Dra.Mabel Mileti, Dr. José M.Malgioglio, Dra. Ana M.Berri

PRESENTADO: Universidad Nacional de Rosario

FECHA: Septiembre de 1998.

11.TITULO: La Problemática Agropecuaria y las Reformas a las Normas Contables

AUTORES: Dra. Calvo Alcira, Dr. Paillet Eduardo, Dra. Valenziano Beatriz.

PRESENTADO: VII Jornadas Nacionales de la Empresa Agropecuaria.Tandil.Bs As.

FECHA: 27 al 29 de octubre de 1999.

12. TITULO: ¿Hacia el Triunfo Definitivo de las Normas Internacionales de Contabilidad?

AUTOR: Jorge Tua Pereda

TÍTULO DEL TRABAJO:

**LA CONTABILIZACIÓN DEL IMPUESTO A LAS GANANCIAS:
UNA POLÉMICA RECURRENTE**

AREA 3: CONTABILIDAD Y AUDITORÍA

**TEMA 3.2: IMPUESTO A LAS GANANCIAS – MÉTODO DE IMPUESTO
DIFERIDO**

13° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas

25 al 28 de octubre de 2000

Bariloche – 2000

Autora: María del Carmen Rodriguez de Ramirez

Domicilio Particular: Riobamba 669 2° “B”

Teléfono Particular: 4815-3561

TÍTULO DEL TRABAJO:

**LA CONTABILIZACIÓN DEL IMPUESTO A LAS GANANCIAS:
UNA POLÉMICA RECURRENTE**

AREA 3: CONTABILIDAD Y AUDITORÍA

**TEMA 3.2: IMPUESTO A LAS GANANCIAS – MÉTODO DE IMPUESTO
DIFERIDO**

13° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas

25 al 28 de octubre de 2000

Bariloche – 2000

SUMARIO

- 1. INTRODUCCIÓN**
- 2. LOS ENFOQUES PROPUESTOS PARA EL TRATAMIENTO CONTABLE DEL IMPUESTO A LAS GANANCIAS**
- 3. OBJETIVOS DE LA APROPIACIÓN DIFERIDA DEL IMPUESTO A LAS GANANCIAS**
- 4. LAS PRINCIPALES ALTERNATIVAS QUE PLANTEA LA CONTABILIZACIÓN DIFERIDA DEL IMPUESTO A LAS GANANCIAS**
- 5. LAS SOLUCIONES ADOPTADAS POR OTRAS NORMATIVAS PROFESIONALES**
 - 5.1. El caso de Estados Unidos de Norteamérica**
 - 5.2. La Norma Internacional de Contabilidad 12**
- 6. LA NORMATIVA ARGENTINA EN DISCUSIÓN**
- 7. POSIBLES CRITERIOS A UTILIZAR PARA ELEGIR EL MÉTODO MÁS APROPIADO**
- 8. CONCLUSIONES**
- 9. RESUMEN**

1. INTRODUCCIÓN

La problemática de la contabilización del impuesto a las ganancias es una cuestión controvertida que sigue aún hoy despertando polémicas acaloradas en la comunidad profesional.

Entendemos que se trata de un tema que resulta poco conocido o poco relevante para muchos colegas que han trabajado en las últimas décadas principalmente en el ámbito local. Sin embargo, la cuestión en la Argentina mereció especial atención en la década del 70 y, quizás debido a la fuerte aceleración del proceso inflacionario con las terribles distorsiones que provocaba en la información contable, perdió vigencia hasta que la estabilidad (real o ficticia) alcanzada y la globalización lo pusieron nuevamente sobre el tapete.

En el ámbito interamericano, en la Xº Conferencia Interamericana de Contabilidad, celebrada en Punta del Este en noviembre de 1972, autores argentinos presentaron un trabajo sobre el particular¹.

En diciembre de 1972, se aprobó la Recomendación 7 del ITCP² que exteriorizaba la necesidad de profundizar esta temática que había planteado el despacho de la Comisión de Contabilidad General de la VII Asamblea Nacional de Graduados en Ciencias Económicas de Avellaneda, realizada en 1969, y que tomó como antecedente lo resuelto por la Comisión de Estudios N° 1 de la Xº Conferencia Interamericana mencionada supra.

En 1973, Fowler Newton y Slosse³ abordaron la problemática del impuesto a las ganancias en un libro en el que se hacían eco del debate que estaba teniendo lugar en USA desde antes de los años 50.

Es indudable que hoy en día se hace insoslayable la consideración de las prácticas vigentes en otras jurisdicciones -principalmente en los países líderes en el mercado de capitales- y las establecidas a nivel de los organismos internacionales como el IASC. Es por ello que, dentro del marco de reconsideración y análisis de las normas contables profesionales vigentes para encuadrarlas en un contexto globalizado, el tema de la contabilización del impuesto a las ganancias ha vuelto a aparecer y, entendemos, la reconsideración de los aspectos teóricos y prácticos implícitos en los métodos de diferimiento hasta ahora propuestos constituye un problema relevante para la comunidad profesional y de los negocios.

Nos proponemos en este trabajo sintetizar los distintos enfoques sobre la contabilización del impuesto a las ganancias, abordándolos desde una perspectiva crítica que nos permita sacar provecho de las experiencias en otras jurisdicciones, para poder, de este modo, plantear soluciones para nuestro medio que, en lo posible, eviten los inconvenientes ya experimentados por otros usuarios, preparadores y reguladores y nos acerquen a planteos viables para nuestro contexto.

2. LOS ENFOQUES PROPUESTOS PARA EL TRATAMIENTO CONTABLE DEL IMPUESTO A LAS GANANCIAS

Nos ubicamos ya en este acápite en la corriente que considera al impuesto a las ganancias como un gasto del ejercicio. Sobre este particular, es necesario aclarar que existe otro enfoque que plantea que el mismo constituye una distribución de utilidades. En esta última postura, como señalan Giner y Mora⁴, se ubicaban quienes, sustentándose en la teoría del propietario, veían al estado como un socio que soporta el riesgo de no percibir el impuesto si no existe el beneficio.

En tanto, quienes se basan en la teoría de la entidad (que considera a la empresa como un ente separado de los propietarios a los que rinde el excedente neto una vez deducidos todos los gastos entre los que se incluye el impuesto sobre los beneficios que debe tributarse) ven al impuesto como un gasto. Es importante aclarar que coincidimos con esta última interpretación para el caso de las entidades de tercera categoría que se hallan, desde el punto de vista impositivo, gravadas en cabeza de la entidad y no de los propietarios.

Se han planteado distintas alternativas para el tratamiento contable del impuesto a las ganancias que van desde el no diferimiento hasta el diferimiento total, con algunas variantes para cada uno de ellas. A continuación incluimos un cuadro en el que sintetizamos los distintos enfoques y sus variantes para pasar a centrarnos en la discusión de la apropiación diferida que es el tema que nos ocupa en este trabajo.

	APROPIACIÓN CORRIENTE (MÉTODO DEL EFECTIVO O DEL IMPUESTO A PAGAR)	IMPUESTO DETERMINADO SEGÚN NORMAS IMPOSITIVAS		
IMPORTE DEL CARGO A RESULTADOS EN CONCEPTO DE IMPUESTO A LAS GANANCIAS				
		DIFERIMIENTO PARCIAL (Se difieren -solamente- las diferencias temporarias no recurrentes)		
	APROPIACION DIFERIDA Además de considerar el impuesto determinado según normas impositivas			
		DIFERIMIENTO TOTAL (Se difieren todas las diferencias temporarias)	METODO DEL DIFERIDO MÉTODO DEL NETO DE IMPUESTOS MÉTODO DE LA DEUDA O DEL PASIVO	CENTRADO EN RESULTADOS CENTRADO EN EL BALANCE

No obstante lo expuesto en el párrafo anterior, no podemos dejar de señalar que, quizás porque la normativa contable vigente hasta el momento permite optar entre el método de la apropiación corriente (también denominado del efectivo o del impuesto a pagar) y el de la apropiación diferida, la mayoría de las empresas argentinas (al menos las que hemos tenido oportunidad de analizar hasta mediados de 1999 en los Boletines Semanales de la Bolsa, en donde se exponen los Estados Contables Trimestrales y

Anuales de las empresas que cotizan en la CNV) utilizan la primera opción, es decir, el método del efectivo o impuesto a pagar. Así lo exteriorizan en la nota pertinente en la que se informa generalmente en un formato similar al siguiente que:

*“La Sociedad determina el impuesto a las ganancias aplicando la tasa vigente.... sobre la utilidad impositiva estimada de cada ejercicio **sin considerar el efecto de las diferencias temporarias entre el resultado contable y el impositivo.**”*

La norma hasta ahora vigente a la que hacíamos referencia es la que se encuentra en la Resolución Técnica N° 10, 2° Parte, Capítulo B, Norma 3.18 de la FACPCE⁵ que señala que:

...se podrá, registrar por el método de lo diferido el efecto fiscal de las diferencias temporarias entre el resultado contable e impositivo, incluso las surgidas de la reexpresión de estados contables o del uso de valores corrientes.

Deberíamos también señalar que muchas empresas que presentan Informes para Inversores del Exterior desde hace varios años, ya señalaban precisamente este tema como una de las diferencias más relevantes entre las normas argentinas y los US-GAAPs (normas de Estados Unidos de Norteamérica). La misma aclaración procede para el caso de empresas que dentro de las notas a sus estados contables presentan también la conciliación a US-GAAPs.

Como ejemplo de este último comentario transcribimos a continuación el texto de la Nota b) referida al Impuesto a las Ganancias incluida en la NOTA 17 *RESUMEN DE LAS DIFERENCIAS MÁS SIGNIFICATIVAS ENTRE LAS NORMAS CONTABLES PROFESIONALES UTILIZADAS POR LA SOCIEDAD Y LAS NORMAS CONTABLES PROFESIONALES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA* dentro de los Estados Contables de METROGAS S.A. al 31 de Diciembre de 1997 publicados en el

Boletín Semanal de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires en fecha 9 de marzo de 1998:

b) Bajo los PCGA Argentinos, el impuesto a las ganancias es generalmente reconocido en los resultados del ejercicio basándose en la estimación del impuesto adeudado a la DGI. Cuando el reconocimiento de los ingresos y gastos para propósitos impositivos no ocurre en el mismo período que el reconocimiento de los ingresos y gastos para los estados contables, las diferencias temporarias resultantes no tienen efecto en la registración del impuesto a las ganancias del período.

Según los US GAAP, el método del pasivo es usado para calcular la provisión del impuesto a las ganancias. De acuerdo con este método, el impuesto diferido sobre los activos y pasivos es reconocido por diferencias entre los activos y pasivos contables e impositivos a la fecha de cierre del período.

Los cargos netos por impuesto diferido correspondientes al ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 1997 incluyen el efecto sobre los activos y pasivos diferidos de los cambios en la alícuota del impuesto a las ganancias comentados en la Nota 2.2f)

Así mismo, dentro de la NOTA 18 sobre *CONCILIACIÓN DE LA GANANCIA NETA DEL EJERCICIO Y DEL PATRIMONIO NETO CON LAS NORMAS CONTABLES DE ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA*, la partida de ajuste al resultado contable según normas argentinas (que asciende a \$ 45.014.922) en concepto de Impuesto Diferido es de \$3.250.645.

Dentro de la Conciliación del Neto Patrimonial, que asciende según normas argentinas a \$600.034.981, la partida de ajuste por Impuesto diferido es de (\$17.975.039).

Cabe aclarar que las críticas más fuertes al no diferimiento se centran en que viola el criterio de devengamiento al realizar un cargo a resultados en concepto de impuesto a las ganancias basándose en criterios impositivos que difieren de los contables, de manera que, ante diferencias que provengan de periodificación divergente entre ambos, no se estaría exteriorizando el impuesto que podría recaer sobre la empresa en el futuro ni el que podría recuperarse como consecuencia de los resultados contables actuales.

3. OBJETIVOS DE LA APROPIACIÓN DIFERIDA DEL IMPUESTO A LAS GANANCIAS.

El objetivo propugnado por quienes plantean la apropiación diferida del impuesto a las ganancias (en contraposición a su apropiación corriente que implica realizar un cargo a resultados equivalente al impuesto determinado según las normas impositivas) es el de, a través de la consideración del criterio de devengamiento, hacer jugar en los resultados de cada ejercicio, el impuesto (o ahorro de impuesto) que corresponda según los resultados contables devengados en los respectivos períodos. En lo señalado anteriormente, nos enfrentamos a un tema clave que debe considerarse en este sentido, por cuanto la idea fundamental reside en marcar la diferencia existente entre las normas impositivas y las contables que, como lo señalara el Dr. Reig⁶ en un excelente artículo al respecto, pueden tener zonas de armonía y zonas de conflicto, siendo estas últimas las que responden a las diferentes finalidades que persiguen unas y otras (las contables, la exteriorización de la situación patrimonial y financiera de los entes para que los usuarios interesados puedan tomar decisiones y las impositivas, motivos de política económica, social y de recaudación).

Algunas de las diferencias señaladas anteriormente, afectan a uno solo de estos elementos (ya sea el contable o el impositivo) y no tienen nunca efecto sobre el otro,

motivo por el cual se denominan diferencias permanentes. Su tratamiento implica, desde el punto de vista del método del diferimiento, una adecuación de la base contable por las diferencias permanentes entre ambas bases, para aplicar sobre esta base ajustada la alícuota correspondiente y determinar así el cargo a resultados del período.

El análisis de las normas contables e impositivas en cada momento y su comparación con las normas contables profesionales será, por lo tanto, el punto clave. A continuación incluimos una posible serie de ejemplos de situaciones que podrían dar lugar a diferencias de tipo permanente:

Partidas reconocidas contablemente pero no para fines impositivos:

- ◆ las rentas de fuente extranjera y sus gastos inherentes (en el caso de seguir la legislación el principio de la fuente, como ocurría en nuestro país antes de la reforma del impuesto a las ganancias)
- ◆ las rentas exentas y sus gastos vinculados
- ◆ otros gastos o pérdidas no deducibles impositivamente (como ocurrió en algún momento en nuestra legislación con las depreciaciones y los gastos relacionados con los automóviles)
- ◆ las donaciones no admitidas impositivamente (ya sea por el sujeto a quienes se efectúan o por exceder los máximos permitidos)
- ◆ las salidas no documentadas
- ◆ las multas y gastos por infracciones a la ley

Partidas reconocidas a fines impositivos pero no contablemente:

- ◆ las deducciones especiales del resultado contable autorizadas por la ley por motivos de política fiscal

4. LAS PRINCIPALES ALTERNATIVAS QUE PLANTEA LA CONTABILIZACIÓN DIFERIDA DEL IMPUESTO A LAS GANANCIAS

Como lo señalamos anteriormente, la contabilización diferida del impuesto a las ganancias persigue un propósito de asignación de costos a períodos y de reconocimiento de situaciones contingentes de las incidencias de los resultados contables actuales sobre las bases imponibles futuras.

Es curioso que el diferimiento haya sido seriamente cuestionado en su uso más frecuente en USA. Esto se produjo para el caso de las depreciaciones aceleradas para impuestos (que el gobierno utilizó como herramienta para estimular el crecimiento económico y modernizar la capacidad productiva a través del aumento de la tasa interna de retorno sobre proyectos de inversión de capital) en tanto se utilizaba línea recta para los estados contables. Se argumentaba en este sentido que un aumento en los pasivos por impuesto diferido en los primeros años (debido a una mayor depreciación impositiva y consecuentemente un menor impuesto a las ganancias determinado) podía seguir incrementándose (en lugar de reducirse debido a la reversión en los años siguientes cuando la depreciación contable superara a la impositiva) en aquellos casos en que se siguieran adquiriendo bienes de uso o si el costo de los mismos aumentaba (recuérdese que estamos hablando de un país en el que ni el modelo contable ni el impositivo toman en consideración la unidad de medida homogénea).

Es por lo mencionado anteriormente que se levantaron propuestas a favor de la **APROPIACIÓN PARCIAL**, es decir, del reconocimiento de un cargo por impuesto a las ganancias superior al actual (determinado sobre bases impositivas) sólo cuando en el horizonte de planeamiento en algún período, la depreciación impositiva neta total resultara menor que la contable y, por lo tanto, surgiera un impuesto determinado a pagar. Este procedimiento implicaba **reconocer únicamente impuestos diferidos**

sobre diferencias temporarias no recurrentes cuya reversión pudiera estimarse en plazos relativamente cortos (cinco años).

La **APROPIACIÓN TOTAL**, contrariamente, implica la consideración de **todas las diferencias temporarias (independientemente de su recurrencia)** considerando, obviamente las contingencias derivadas de su dependencia de la determinación futura de impuestos a las ganancias.

Dentro de la apropiación total, las alternativas existentes que se han propuesto pueden sintetizarse como sigue:

- **Método del Diferido o de la Capitalización:** el efecto impositivo de las diferencias temporarias representa ajustes por periodificación (cargos diferidos o créditos diferidos) por cuanto el centro de interés está en el cuadro de resultados y los saldos de las cuentas que exteriorizan los impuestos diferidos, por lo tanto, no se ajustan por cambios de tasa.
- **Método del Neto de Impuestos:** los importes de impuesto diferido son **componentes del valor de los activos o pasivos con los que se relacionan** y aumentan o disminuyen el valor de los mismos (por ejemplo Bienes de Uso como regularización de las depreciaciones o Provisiones por riesgo de incobrabilidad de créditos regularizando a su vez a esta partida) y considerando la tasa vigente en el momento en que la diferencia se produce.
- **Método del Pasivo o de la Deuda:** el efecto impositivo de las diferencias temporarias representa deudas o derechos contra el fisco. Esto implica que los saldos deben ajustarse por los cambios de tasa. Es este el método que cuenta con mayor

respaldo doctrinario y el que en los últimos años ha venido siendo adoptado por muchas normativas contables.

El método de la deuda o del pasivo tiene a su vez dos enfoques:

- El método del pasivo **basado en resultados** y
- El método del pasivo **basado en el estado de situación patrimonial o balance**

Método del pasivo basado en resultados

Se centra en las diferencias temporales, es decir, las que se producen entre el resultado contable antes de impuestos (ajustado por las diferencias permanentes) y el resultado impositivo.

Parte del cálculo y reconocimiento del cargo del ejercicio por impuesto a las ganancias en razón de la aplicación de la alícuota al resultado contable ajustado por las diferencias permanentes.

A las diferencias temporarias entre ambas bases (contable e impositiva) se le aplica la alícuota vigente lo que produce altas y bajas en las cuentas de activos y pasivos por impuesto diferido (cuyos saldos anteriores deberían estar previamente ajustados con cargo (o crédito) a resultados de haberse producido cambios en las tasas de impuestos aplicables).

Se producirán **diferencias temporarias activas** (deducibles en el futuro al revertirse su efecto) cuando:

- Los **ingresos se graven impositivamente ANTES de** que se proceda a su reconocimiento contable, como en el caso de ingresos por cuotas o suscripciones que deben ser reconocidos impositivamente antes del período de prestación.
- Los **gastos se reconozcan contablemente ANTES de** que se admita su deducción impositiva, como en el caso de Provisiones por garantías, de Provisiones por riesgo

de incobrabilidad de cuentas deudoras o cuando la amortización contable fuera superior a la admitida impositivamente.

Se producirán **diferencias temporarias pasivas** (gravables o impositivos en el futuro al revertirse su efecto) cuando:

- Los **ingresos se reconozcan contablemente ANTES** de que resulten gravados impositivamente, como ocurre en el caso de las ventas a plazo que se consideran impositivamente por el método de lo devengado exigible.
- Los **gastos se reconozcan impositivamente ANTES** de que proceda su reconocimiento contable, como ocurre con ciertos intangibles que contablemente se activan y se amortizan en varios períodos, en tanto que impositivamente se consideran gastos en el ejercicio en que se incurre el gasto o en el caso en que las amortizaciones impositivas superen a la contables.

El esquema simplificado del cargo por impuesto sería:

RESULTADO CONTABLE ANTES DE IMPUESTO A LAS GANANCIAS	
+ - DIFERENCIAS PERMANENTES	

RESULTADO CONTABLE AJUSTADO	
x ALICUOTA DE IMPUESTO VIGENTE	-----> CARGO A
	RESULTADOS POR IMPUESTO
	A LAS GANANCIAS
+ - DIFERENCIAS TEMPORARIAS	
- DEL EJERCICIO	
x ALICUOTA VIGENTE	-----> ALTA A CUENTA
	PATRIMONIAL
	DE IMPUESTO DIFERIDO
- REVERSIÓN DE EJERCICIOS ANTERIORES	
x ALICUOTA VIGENTE	-----> BAJA DE CUENTA
	PATRIMONIAL
	DE IMPUESTO DIFERIDO

RESULTADO IMPOSITIVO	
x ALICUOTA VIGENTE	-----> Deuda (Crédito) c/Fisco
	por IMPUESTO A LAS
	GANANCIAS DETERMINADO
	(antes de considerar anticipos y/o
	retenciones y/o percepciones)

Método del pasivo basado en el estado de situación patrimonial o balance.

A diferencia del anterior que parte de la comparación de resultado contable e impositivo (que constituyen variables de flujo), esta aproximación se centra en las diferencias entre las bases contables y las bases impositivas de activos y pasivos (que son variables de stock o de fondo).

De la aplicación de la tasa de impuesto sobre dichas diferencias surgirán los saldos activos y pasivos por impuesto diferido al cierre. Por comparación con los saldos anteriores de las cuentas de impuestos diferidos (debidamente ajustados de haberse producido cambios en las tasas de impuestos aplicables cuyo efecto también recae en resultados), se obtendrán las variaciones del ejercicio que, adicionadas al impuesto determinado (según normas tributarias), darán como resultante el cargo por impuesto a las ganancias del ejercicio.

Lo señalado se esquematiza de la siguiente forma:

CARGO POR IMPUESTO ACTUAL (DETERMINADO)
+ / - CARGO POR IMPUESTO DIFERIDO (proveniente del origen
y reversión de diferencias temporarias)
+ / - CARGO POR IMPUESTO DIFERIDO (resultante
de variaciones en la tasa impositiva aplicable sobre saldos al inicio)

CARGO TOTAL A RESULTADOS EN CONCEPTO DE IMPUESTO
A LAS GANANCIAS

Las **diferencias temporarias gravables** (que implican el reconocimiento de pasivos por impuesto diferido al aplicarles la tasa de impuestos) pueden surgir tanto de diferencias entre las bases contables e impositivas de elementos activos como de elementos pasivos y están señalando que en futuros ejercicios, cuando los activos o

pasivos que las originaron se recuperen o liquiden, al determinar el resultado impositivo surgirán importes gravables. En otras palabras, los pasivos por impuestos diferidos representan aumentos en los impuestos a pagar en el futuro como consecuencia de las diferencias temporarias existentes al final del presente ejercicio que aumentarán la utilidad gravable al realizarse los activos o liquidarse los pasivos que les dieron origen.

Las **diferencias temporarias deducibles** (que implican el reconocimiento de activos por impuesto diferido al aplicarles la tasa de impuestos) pueden surgir tanto de diferencias entre las bases contables e impositivas de elementos activos como de elementos pasivos y están señalando que en futuros ejercicios, cuando los activos o pasivos que las originaron se recuperen o liquiden, al determinar el resultado impositivo surgirán importes deducibles.

No estaría de más señalar el comentario que realiza García-Olmedo Domínguez⁷ al referirse a los términos *diferencias temporales* y *diferencias temporarias* al que también se refiere la NIC 12. Las diferencias temporales (*temporal differences*) se basan en las variables de flujo incluidas en el estado de resultados en tanto que las diferencias temporarias (*temporaty differences*) se centran en las variables de fondo del estado de situación patrimonial. Por lo general, hay coincidencia entre ambos tipos de diferencias, pero no necesariamente: mientras todas las diferencias temporales son temporarias, puede haber diferencias temporarias que no sean temporales. Esto se produce cuando no inciden sobre el resultado del ejercicio las diferencias entre bases contables e impositivas de activos y pasivos como ocurre, por ejemplo, cuando se admiten contablemente revaluaciones con contrapartida en una cuenta de patrimonio neto que no son aceptadas a finés impositivos.

5. LAS SOLUCIONES ADOPTADAS POR OTRAS NORMATIVAS PROFESIONALES.

5.1 El caso de Estados Unidos de Norteamérica

En el caso de USA, país con vasta experiencia sobre el tema, podemos señalar una evolución en el tratamiento contable del impuesto a las ganancias que siguió los siguientes estadios:

- **ARB 43 (1953).** Este pronunciamiento ya consideraba que el cargo a resultados por impuesto a las ganancias debía calcularse en función a los resultados contables, pudiendo dar lugar a asignaciones a cuentas de créditos o cargos diferidos en el caso de existir diferencias entre las bases contables e impositivas.
- **APB 11 (1967)⁸** Siguió un enfoque de diferimiento total según el método del Diferido (es decir, centrado en el estado de resultados) por lo cual no tomaba en consideración las variaciones en la alícuota de impuestos y consideraba el efecto impositivo sobre las diferencias temporarias también como cargos o créditos diferidos.
- **SFAS 96 (1987)⁹** Propugnó un enfoque del Pasivo centrado en el Balance General pero fue seriamente cuestionado por cuanto no consideró con igual criterio los activos y los pasivos por impuesto diferido. Con respecto a los primeros, la asimetría se centró en un conservadurismo extremo más allá de toda lógica, por cuanto no permitió su reconocimiento al no permitir asumir la posibilidad de generar ingresos capaces de absorber las diferencias pendientes. Tampoco permitía el reconocimiento en el ejercicio en que surgían de los quebrantos impositivos (cosa que era permitida por el APB 11 en tanto los mismos fueran realizables más allá de

toda duda) trasladables hacia el futuro (salvo para reducir los pasivos por impuestos diferidos existentes y hasta el límite de los mismos)

Algunos críticos señalaban que no resultaba coherente el supuesto asumido por el SFAS 96 de que la empresa no tendría partidas deducibles de impuestos en el futuro en el caso de empresas con utilidades periódicas y sin antecedentes de pérdidas. Este hecho, perjudicaba a varios entes que se encontraban en esta situación y principalmente, a empresas que reconocían contablemente gastos antes de que dichas deducciones fueran admitidas impositivamente y, por lo tanto perdían la oportunidad de registrar el probable beneficio en impuestos de los emprendimientos que dieran lugar a tales situaciones.

Es de destacar que la fecha de entrada en vigencia del SFAS 96 fue prorrogada tres veces y, finalmente, nunca llegó a ser de aplicación obligatoria.

- **SFAS 109 (1992)**¹⁰. El planteo asimétrico del SFAS 96 fue objeto de fuertes críticas por parte de preparadores y usuarios lo que llevó al FASB a modificar su criterio otorgando un tratamiento equivalente a Activos y Pasivos por Impuestos Diferidos. Esta simetría, sin embargo, implica la regularización para el caso de los saldos de impuestos diferidos Activos a través de una *estimación de la realización en duda* (*valuation allowance*) cuando evidencia disponible (sobre la base de que la probabilidad de no realización supere el 50%) indique que este ajuste es necesario.

Es indudable que este análisis implica la realización de un planeamiento impositivo, que obviamente está inserto dentro del planeamiento estratégico de la organización y puede, a pesar de ser mucho más sencillo del que requería el SFAS 96, no resultar tan habitual en el caso de empresas que no sean de gran envergadura.

El procedimiento en este caso consiste en:

1. Determinar el importe del activo por impuesto diferido (sin considerar los pasivos por impuesto diferido) registrado para cada diferencia temporal y para cada quebranto trasladable hacia el futuro.
2. Determinar las fuentes de utilidad imponible futura que estará disponible para absorción de los importes determinados en 1) a través de la consideración de:
 - Las reversiones de diferencias temporarias gravables que ya existen.
 - La utilidad imponible en los años anteriores dentro del período de traslado al pasado (en caso de que fueran admitidos por la legislación impositiva).
 - La utilidad imponible futura sin incluir las diferencias que se revierten ni los traslados desde el pasado.
 - Las estrategias de planeamiento de impuesto que en momentos apropiados en el futuro crearían disponibilidades de utilidad en ejercicios que de otro modo no tendrían utilidad imponible. Cabe mencionar como ejemplo de esta posibilidad, la anticipación de ingresos gravables o la realización de inversiones gravadas en lugar de aquéllas que resultaran exentas, para aprovechar quebrantos impositivos diferidos que de otra forma se perderían por haber transcurrido los plazos habilitados para tomarlos.
3. Basándose en la evidencia disponible, se determina la probabilidad de realización (recuperación) del activo por impuesto diferido.
4. Se registra el importe de la cuenta de valuación, o el ajuste del importe que se necesita.

Es necesario aclarar que a los efectos de la exposición en el cuerpo del estado de situación patrimonial el SFAS 109 se asemeja más al método del neto de impuestos que al que correspondería para el método del pasivo. Ello es así por cuanto en lugar de realizar una clasificación de las partidas de impuesto diferido en Corrientes y No

Corrientes teniendo en cuenta el período de su cancelación o efectivización futura, lo hace teniendo en cuenta la existencia de la relación (si es que existe) con las partidas del Balance de las que surgen las diferencias. Así, por ejemplo, el efecto impositivo sobre las diferencias temporarias pendientes de reversión relacionadas con los Bienes de Uso, como ocurre con las diferencias provenientes de depreciaciones, se clasifican siempre como No Corrientes junto con el rubro en cuestión. Sólo en los casos en que no fuera posible relacionar las diferencias con partidas del balance, se clasificarán los impuestos diferidos en corrientes y no corrientes de acuerdo a la expectativa de su reversión.

En lo atinente a las tasas a aplicar para proceder a la medición de los efectos impositivos sobre las diferencias pendientes de reversión, el SFAS 109, se refiere a **las tasas promulgadas al cierre** (enacted rates).

La trascendencia del tema de la contabilización del impuesto a las ganancias en USA queda puesta de manifiesto por el hecho de que ha dado origen a la realización de numerosos estudios empíricos que tratan de analizar su impacto, ya sea para la determinación de la cotización de los valores, según la evaluación que de las cuentas de impuestos diferidos hagan los analistas, como de otras problemáticas que incumben a nuestra profesión, como por ejemplo, el tema del juicio profesional.

Es sobre este último tema que encontramos un interesante artículo en el que se publican los resultados de una investigación experimental realizada por Heiman-Hoffman & Patton (1994)¹¹. Señalan los autores que el SFAS 109 adopta un criterio de valor límite o desvalorización (impairment) para la estimación del importe de los activos por impuestos diferidos a registrar. Es decir, primero se considera el importe total del activo y después se regulariza hacia abajo si aparece evidencia negativa sobre la posibilidad de realización del mismo. Este enfoque resulta menos conservador que otro posible denominado “afirmativo” que consiste en partir de cero y ajustar hacia

arriba en la medida que aparezca evidencia positiva sobre la posibilidad de realización del activo. Sostienen los autores que a pesar de que el propio SFAS 109 señala que ambos enfoques deberían conducir a la exteriorización de importes equivalentes si se siguiera en el criterio afirmativo el criterio de “más probable que improbable” (es decir, probabilidad de más del 50%), estudios de psicología y de contabilidad realizados con anterioridad descubrieron que diferentes puntos de arranque pueden afectar los juicios de los individuos debido al fenómeno psicológico de anclaje y ajuste (insuficiente).

El fenómeno psicológico de anclaje y ajuste (insuficiente) sugiere que el enfoque de la desvalorización llevaría al registro de activos por impuestos diferidos más altos que el enfoque afirmativo.

En este trabajo se informan los resultados de un test empírico acerca de si es correcta la sugerencia de que se arriba al mismo resultado independientemente del punto de arranque (posición sustentada por la FASB). En dicho relevamiento se les entregaron a diferentes grupos de auditores casos experimentales que diferían sólo en el enfoque para juzgar el importe a informar como activo por impuesto diferido. El análisis estadístico de los juicios de los auditores mostró que, en forma consistente con la expectativa de anclaje y ajuste, el enfoque de la desvalorización del SFAS 109 lleva a la contabilización de importes superiores de activos por impuestos diferidos que el enfoque afirmativo.

En lo que se refiere a las percepciones de los usuarios, durante el período en que se discutía en Estados Unidos el SFAS 96, Jefer y Chatney¹² concluían que mientras que los objetivos del FASB en 1982, cuando comenzó a tratar el problema, eran hacer más sencilla y comprensible la contabilización del impuesto a las ganancias, el SFAS 96 sólo había logrado complicarla más y se referían en su análisis específicamente al tema de las diferencias recurrentes y al problema de las deudas por impuestos diferidos

crecientes. Estos autores abogaban por el diferimiento parcial haciendo énfasis en el criterio de utilidad de la información desde el punto de vista de los analistas financieros, para los cuales la cuestión fundamental respecto a los impuestos diferidos consiste en considerarlos como deuda, patrimonio o parte deuda y parte patrimonio al realizar los análisis de estados contables y considerar los diferentes ratios.

En un estudio empírico Givoly y Hayn¹³ llegaron a la siguiente conclusión:

This study shows that investors view deferred taxes as a real liability and that they discount it to its present value according to the likelihood and timing of its settlement. For users of financial statements, our findings suggest **that a portion of the deferred tax liability should be better viewed as part of equity**. For **accounting rule-making bodies**, the results indicate that deferred taxes, arising from comprehensive interperiod tax allocation, are being **transformed by investors into a value that appears to be consistent with the notion of partial allocation**.

Que traducimos como sigue:

Este estudio demuestra que los inversores ven a los impuestos diferidos como una verdadera deuda y que la descuentan a su valor presente de acuerdo a su probabilidad y períodos de cancelación. Para los usuarios de los estados contables, nuestros resultados sugieren que una porción del pasivo por impuesto diferido debería verse mejor como parte del patrimonio. Para los organismos emisores de normas contables, los resultados indican que los impuestos diferidos derivados de la asignación comprehensiva interperíodo son transformados por los inversores en un valor que parece consistente con la noción de diferimiento parcial.

5.2. LA NORMA INTERNACIONAL DE CONTABILIDAD 12

La NIC 12 original, que databa de 1979 y fuera reformateada en 1994, fue reemplazada por el IASC en 1996¹⁴, estableciéndose la vigencia de la norma reformada para ejercicios iniciados a partir del 1° de enero de 1998. Esta versión modificada adopta, dentro del enfoque del diferimiento total, el método del pasivo centrado en el balance, en contraposición con la versión original que se ubicaba en la corriente centrada en el estado de resultados.

Se prohíbe en esta disposición el reconocimiento de pasivos por impuestos diferidos derivados de la llave de negocios si para propósitos impositivos la amortización de la llave no resultara deducible, así como de activos por impuestos diferidos derivados de una llave negativa.

Señala esta normativa (Introducción P.1.) algunos ejemplos de transacciones que dan origen a diferencias temporarias que no constituyen diferencias temporales (aunque la versión original las trataba de la misma forma) y que surgen:

- *Cuando las subsidiarias, asociadas o emprendimientos conjuntos no han distribuido totalmente sus ganancias a la matriz o inversora*
- *Cuando hay activos que se revalúan y para los cuales no existe un ajuste equivalente a los fines impositivos*
- *Cuando en una combinación de negocios que constituye una compra, el costo se asigna a los activos netos identificables por referencia a sus valores justos sin que se realice un ajuste equivalente a los fines impositivos*

También proporciona los siguientes ejemplos de diferencias temporarias que no constituyen diferencias temporales:

- *Cuando se convierten utilizando tipos de cambio históricos activos y pasivos no monetarios de una operación extranjera que constituye una parte integral de la matriz*
- *Cuando se reexpresan en función a la NIC 29 activos y pasivos no monetarios*
- *Cuando el valor contable de un activo al comienzo de su reconocimiento difiere de su base inicial para impuestos.*

Con respecto a los **activos por impuestos diferidos**, la nueva versión de la NIC 12 requiere que se reconozcan **siempre que sea probable que existan beneficios**

económicos futuros gravables que permitan su absorción. En el caso de empresas que tengan antecedentes de quebrantos impositivos reiterados, se podrán reconocer activos por impuestos diferidos hasta el límite de la existencia de pasivos por impuestos diferidos (diferencias gravables) que permitan su absorción o cuando evidencia disponible convincente señale que en el futuro habrá suficiente utilidad gravable contra la cual puedan utilizarse.

Las excepciones en este sentido serán únicamente (P. 24) para los casos en que los activos por impuesto diferido se hubieran originado en:

- *Una llave negativa que se trate como ingreso diferido según la NIC 22*
- *El reconocimiento inicial de activos y pasivos en transacciones que:*
 - *No sean una combinación de negocios y*
 - *Al momento de la transacción no afecten ni el resultado contable ni el resultado impositivo*

Se aclara que, sin embargo, las diferencias temporarias deducibles relacionadas con inversiones en subsidiarias, sucursales y asociadas e intereses en negocios conjuntos, deberá reconocerse un activo por impuesto diferido (P. 44) sólo en la medida en que:

- *La diferencia se revierta en el futuro previsible y*
- *Habrà disponible utilidad gravable contra la cual pueda ser absorbida*

Para **los pasivos por impuesto diferido**, la norma establece que deben reconocerse con las únicas excepciones que se señalan a continuación (P. 15):

- *Cuando se originen en una llave de negocio que no fuera deducible a fines impositivos*

- *Cuando se originen en el reconocimiento inicial de un activo o pasivo en una transacción que:*
 - *No sea una combinación de negocios y*
 - *Al momento de la transacción, no afecte ni a la utilidad contable ni a la impositiva*

Aclara que, sin embargo, para el caso en que se trate de diferencias gravables relacionadas con inversiones en subsidiarias, sucursales y asociadas y participaciones en negocios conjuntos deberá reconocerse un pasivo por impuesto diferido (P. 39) para todas las diferencias salvo que:

- *La tenedora, inversionista o participante en el negocio conjunto tuviera capacidad de controlar la programación de la reversión de la diferencia temporaria y*
- *Fuera probable que la diferencia temporaria no se habrá de revertir en el futuro previsible.*

En lo que hace a la tasa a utilizar para el cálculo de los montos de impuestos diferidos, la norma (P. 46) hace referencia a las **tasas de impuestos que hayan sido decretadas o sustancialmente decretadas para la fecha de balance**. Ello implica, para los activos y pasivos diferidos que han de revertirse en el futuro considerar las tasas que se espera estén en vigencia cuando se reviertan , en base a la legislación que haya sido anunciada a la fecha de balance aunque quede pendiente su promulgación definitiva. Esto constituye una diferencia con la norma de Estados Unidos de Norteamérica que, en este sentido es más restrictiva al hacer referencia a la tasa **promulgada**.

La NIC 12 aborda específicamente el tema de los **Quebrantos impositivos no utilizados y de los Créditos Fiscales no utilizados y trasladables hacia el futuro** en el párrafo 34, señalando que **deberá considerarse un activo** por los mismos siempre que sea probable la existencia de utilidad impositiva futura contra la cual puedan llegar a absorberse.

Los criterios establecidos en el párrafo 36 para proceder a evaluar la probabilidad de absorción son más o menos equivalentes a los que señalamos al referirnos a la determinación de la cuenta de regularización del SFAS 109 por estimación de la realización en duda.

La norma aclara en este sentido el especial cuidado que habrá que tener en la evaluación de aquellos casos de empresas con quebrantos recurrentes.

La norma establece explícitamente la prohibición de descontar los activos y pasivos por impuestos diferidos.

5. LA NORMATIVA ARGENTINA EN DISCUSIÓN

En el Borrador de Resolución Técnica N° 16 del CECYT FACPCE (Marzo de 2000) *Marco Conceptual de las Normas Contables Profesionales*, PUNTO 4.2.3 sobre **Impuestos a las Ganancias** se señala:

Estos impuestos afectan resultados netos, de modo que dependen de los flujos de ingresos, gastos, ganancias y pérdidas.

Aclara el marco que no se trata de gastos, puesto que como se indica que 4.2.2. por tales se entiende a las *disminuciones del patrimonio relacionadas con los ingresos*, ni tampoco pérdidas cuya definición se refiere a las *disminuciones del patrimonio neto que se originan en operaciones periféricas o incidentales o en otras transacciones, hechos*

o circunstancias que afectan al ente, salvo las que resultan de gastos o de distribuciones a los propietarios.

En cuanto al Proyecto 6 de Resolución Técnica¹⁵ se aborda el tema en punto 5.19.7 y sus consiguientes aperturas. Se hace allí referencia, en 5.19.7.3, a consideraciones similares a las que señalamos con relación a la NIC 12: se trata del método del pasivo centrado en el balance, por cuanto se indica la procedencia del reconocimiento de los activos y pasivos por impuestos diferidos surgidos como consecuencia de diferencias temporarias entre las bases contables e impositivas de activos y pasivos.

Al igual que lo señalado en la NIC 12, el Proyecto señala que corresponde el reconocimiento de tales activos y pasivos **excepto** cuando las diferencias surjan de:

- *Un valor llave que no es deducible impositivamente o*
- *El reconocimiento inicial de un activo o de un pasivo en una transacción que:*
 - *No es una combinación de negocios y que*
 - *A la fecha de la transacción, no afecta ni el resultado contable ni el impositivo.*

En lo atinente al reconocimiento de activos por impuesto diferido por quebrantos impositivos o créditos fiscales no utilizados compensables hacia el futuro, se establece que procederá en la medida en que sea probable que las ganancias impositivas futuras serán suficientes para absorberlos.

El Proyecto también trata como norma de reconocimiento especial el caso de las diferencias temporarias relacionadas con inversiones en sucursales, sociedades controladas o vinculadas o en participaciones en negocios conjuntos. Para dichos casos, al igual que la NIC 12, establece que:

- *Si la reversión de la diferencia temporaria provocare un aumento de los impuestos determinados, se reconocerá un pasivo por impuesto diferido, excepto en la medida en que:*
 - *El inversor pueda controlar los momentos en que tales diferencias temporarias se reversarán, y*
 - *Sea probable que las diferencias temporarias no se reversen en el futuro previsible*
- *Si la reversión de la diferencia temporaria ocasionare una disminución de los impuestos determinados, se reconocerá un activo por impuesto diferido sólo en la medida en que sea probable que:*
 - *La diferencia temporaria se reverse en el futuro previsible y*
 - *Exista una ganancia impositiva suficiente como para absorber la diferencia temporaria.*

En lo atinente a las **tasas impositivas** a aplicar para determinar el efecto impositivo sobre las diferencias temporarias, al igual que la NIC 12, se establece que habrán de utilizarse aquellas que **se espera estén en vigencia al momento de su reversión o utilización**, pero a diferencia de la NIC 12, se entiende por tales aquella que haya sido **sancionadas**, por lo que en este aspecto nuestro proyecto resulta equivalente al SFAS 109.

Al igual que lo señalado, tanto por el SFAS 109 cuanto por la NIC 12, se aclara que los importes de activos y pasivos por impuestos diferidos **no serán descontados a su valor actual**.

El proyecto señala que cuando los **activos por impuestos diferidos superen a las deudas por impuestos diferidos** y sea **improbable que las ganancias impositivas**

futuras alcancen para absorber las diferencias temporarias netas y los quebrantos impositivos y los créditos fiscales no utilizados, se computará una *desvalorización sobre la parte de dichos créditos que se considere irrecuperable*.

Como resultante de lo expuesto y , en forma análoga a lo requerido por el SFAS 109 y la NIC 12, el Proyecto 6, establece en el punto 5.19.7.4 que el cargo a resultado en concepto de impuesto a las ganancias quedará conformado por:

- Los impuestos determinados para el mismo (según normas impositivas que, en la terminología de las NICs sería el denominado *impuesto actual*)
- Las variaciones de los saldos de impuestos diferidos, salvo las causadas por combinaciones de negocios o escisiones (equivalente a la aplicación de la tasa de impuestos sancionada sobre las diferencias entre las bases contables e impositivas de activos y pasivos al cierre con respecto de las iniciales)

Como se desprende de lo señalado en esta sección, el Proyecto tiene importantes analogías con las normas analizadas en la sección anterior. Sin embargo, entendemos que una aplicación correcta de este método de contabilización requiere el estudio detallado de la NIC 12 y, en algunos aspectos (sobre todo en lo atinente a la planificación impositiva y a las revelaciones) del SFAS 109. Si bien es cierto que lo bueno, si breve es dos veces bueno, entendemos que resultaría necesaria una profundización detallada de la normativa argentina o, en su defecto, una remisión específica a algunos puntos de las citadas normas para facilitar, por un lado, la tarea de los profesionales y, por otro (y no por ello menos importante) para brindar exposiciones adecuadas a los usuarios que les permitan comprender adecuadamente el significado de los importes volcados en las cuentas de activos y pasivos por impuestos diferidos y de la cifra cargada a resultados a través de un desglose que podría hacerse por nota. En este sentido, tanto el SFAS 109 cuanto la NIC 12 realizan especificaciones detalladas sobre

muchos aspectos referidos a las revelaciones que, a nuestro entender, resultan de gran utilidad.

7. POSIBLES CRITERIOS A UTILIZAR PARA ELEGIR EL MÉTODO MÁS APROPIADO

Dada la amplia gama de posibilidades para encarar el tratamiento contable del impuesto a las ganancias, sería interesante tratar de definir la alternativa a elegir en función de algún criterio que permitiera llegar a una fundamentación apropiada. Podríamos decir que la selección debería basarse en la ponderación de los siguientes aspectos:

- La relevancia para los usuarios
- La consistencia con el reconocimiento y la valuación de otros elementos.
- La verificabilidad de las mediciones

Creemos que no sería posible arribar a una solución unívoca en función de la lógica deductiva puesto que no necesariamente los tres criterios planteados llevarían a una misma respuesta.

La relevancia para los usuarios debería considerar las opiniones de los mismos en función de la utilidad que les brinde, al tiempo que meritúe la dificultad existente para su comprensión adecuada. No nos cabe duda de que los destinatarios han de ser “usuarios sofisticados”, entendiendo por tales quienes diligentemente estudien la información y posean conocimiento adecuado del mercado y de la terminología contable. De todos modos, deberíamos por lo menos en nuestro país estar convencidos en la comunidad profesional de los beneficios del método propuesto, señalar su

relevancia para los usuarios menos sofisticados de nuestro medio y buscar modos didácticos de explicar las cifras que se producen en razón de su aplicación.

Cabe aquí tomar en consideración las implicancias del método para los actores internos, por cuanto podría ocurrir (como de hecho, se dio en USA) que la gerencia se opusiera a su aplicación en los casos en que se produjera el surgimiento de pasivos por impuestos diferidos que producían una disminución de la utilidad neta presente debido a contingencias futuras.

La consistencia con el reconocimiento y con la valuación de otros elementos nos lleva a considerar, en primer término, un criterio que tome en cuenta el devengamiento para reconocer las variaciones patrimoniales, tratándose en este caso de un elemento que necesariamente debe corresponderse, por coherencia con los resultados que le dieron origen y que, en nuestra normativa se reconocen por lo devengado.

En segundo término habría que abordar el tema de la consideración de su valor presente (es decir, de su descuento) para el caso de los activos y pasivos diferidos a más de un año de plazo. Quienes propugnan el descuento de los pasivos por impuesto diferido considerando una tasa de interés implícita (aunque se trate de préstamos libres de interés) lo hacen justificando dicho descuento en el costo de oportunidad, puesto que si no se recibieran del gobierno los fondos (en la forma de menores impuestos a las ganancias que surgen en el caso de USA por efecto de las depreciaciones impositivas aceleradas en los primeros años que superan a las contables) sería necesario acceder a préstamos provenientes de otras fuentes (la tasa de interés de la mejor fuente alternativa sería el costo de oportunidad). Proponen por lo tanto la consideración de los pasivos por Impuesto Diferido a su valor presente utilizando la tasa de interés (después de impuesto) para préstamos de equivalente duración, término, plan de amortización y riesgo involucrado.

En cuanto a la verificabilidad de las mediciones, no debería diferir del criterio aplicable a la determinación de otros rubros, por cuanto no se trata de los únicos elementos contingentes exteriorizados en los estados contables.

8. CONCLUSIONES

Lo señalado en el presente trabajo no es más que una síntesis de las diversas corrientes de opinión que entran en juego al momento de considerar las alternativas de exteriorización en los estados contables de los efectos impositivos que surgen de las diferencias entre las normas contables e impositivas.

No cabe duda de que el método tradicional del efectivo o del impuesto a pagar constituye una simplificación que no toma en cuenta la incidencia que la aplicación de normas contables actuales, tendrán sobre futuras determinaciones del impuesto a las ganancias en virtud de las diferencias existentes con las normas impositivas. El que la doctrina y la normativa de otros países, al igual que la internacional, se hayan volcado hacia la exteriorización de estos efectos, estaría indicando que los usuarios de otros contextos ya están tomando los activos y pasivos por impuestos diferidos como parte de su análisis de la situación patrimonial y financiera de los entes y que la discriminación en el cuadro de resultados entre el impuesto actual (según normas impositivas) y el diferido (proveniente de la aplicación de las alícuotas pertinentes sobre las variaciones netas de las bases contables e impositivas de activos y pasivos) constituye un dato interesante para su toma de decisiones.

Por otra parte, la necesidad de proceder a la realización de un planeamiento impositivo más exhaustivo y con fundamentación adecuada parece constituir también un

elemento de valor agregado que supera la simple necesidad de fundamentar el juicio profesional y proporciona también información útil para terceros.

9. RESUMEN

La problemática de la contabilización del impuesto a las ganancias es una cuestión controvertida que sigue aún hoy despertando polémicas acaloradas en la comunidad profesional.

En la actualidad se hace insoslayable la consideración de las prácticas vigentes en otras jurisdicciones -principalmente en los países líderes en el mercado de capitales- y las establecidas a nivel de los organismos internacionales como el IASC.

Es por ello que, dentro del marco de reconsideración y análisis de las normas contables profesionales vigentes para encuadrarlas en un contexto globalizado, el tema de la contabilización del impuesto a las ganancias ha vuelto a aparecer y, entendemos, la reconsideración de los aspectos teóricos y prácticos implícitos en los métodos de diferimiento hasta ahora propuestos constituye un problema relevante para la comunidad profesional y de los negocios.

Nos proponemos en este trabajo sintetizar los distintos enfoques sobre la contabilización del impuesto a las ganancias, abordándolos desde una perspectiva crítica que nos permita sacar provecho de las experiencias en otras jurisdicciones, para poder, de este modo, plantear soluciones para nuestro medio que, en lo posible, eviten los inconvenientes ya experimentados por otros usuarios, preparadores y reguladores y nos acerquen a planteos viables para nuestro contexto.

Cabe aclarar que las críticas más fuertes al no diferimiento se centran en que viola el criterio de devengamiento al realizar un cargo a resultados en concepto de impuesto a las ganancias basándose en criterios impositivos que difieren de los contables, de manera

que, ante diferencias que provengan de periodificación divergente entre ambos, no se estaría exteriorizando el impuesto que podría recaer sobre la empresa en el futuro ni el que podría recuperarse como consecuencia de los resultados contables actuales.

El método que cuenta con mayor respaldo doctrinario y el que en los últimos años ha venido siendo adoptado por muchas normativas contables es el del pasivo o de la deuda basado en el balance, que consiste en reconocer los activos y pasivos por impuestos diferidos surgidos como consecuencia de diferencias temporarias entre las bases contables e impositivas de activos y pasivos utilizando para ello las tasas impositivas que se espera estén vigentes al momento de su reversión o utilización.

Puesto que no sería posible arribar a una solución unívoca en lo que al “mejor” método se refiere, entendemos que sería importante ponderar adecuadamente aspectos tales como la relevancia para los usuarios, la coherencia con el reconocimiento y valuación de otros elementos y la verificabilidad de las mediciones a las que se arribe, teniendo en cuenta que la apropiación diferida del impuesto a las ganancias implica, en última instancia, una adecuada evaluación de circunstancias contingentes al cierre de los estados contables que derivarán en posibles reducciones o aumentos de impuestos determinados en el futuro como consecuencia de los resultados contables actuales.

¹ NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

BIONDI, R.y otros, "Contabilización del impuesto a la renta", Administración de Empresas, T. III, N° 35, Febrero 1973, p. 1027.

² INSTITUTO TÉCNICO DE CONTADORES PÚBLICOS (ITCP), FEDERACIÓN ARGENTINA DE GRADUADOS EN CIENCIAS ECONOMICAS (FAGCE). 1972. **Recomendación N° 7: Contabilización de Impuestos. Procedimiento aplicable para el impuesto sobre las utilidades**, en **XV° Aniversario del ITCP**, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1984, p. 169.

³ FOWLER NEWTON, E. y SLOSSE, C., **Moderno tratamiento contable de los impuestos a las ganancias y a las ventas**, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1973.

⁴ GINER INCHÁUSTI, B. y MORA ENGUÍDANOS, A., "La contabilización del impuesto sobre beneficios: el marco teórico", Técnica Contable, Año XLIII, N° 514, Octubre 1991, p.

⁵ FEDERACIÓN ARGENTINA DE CONSEJOS PROFESIONALES EN CIENCIAS ECONOMICAS (FACPCE), CECyT, **Resolución Técnica N° 10: Normas Contables Profesionales**, Editorial Nueva Técnica, Buenos Aires,1992.

⁶REIG, E.,. "Conflictos entre las normas impositivas y los principios contables", Anales de la Academia Nacional de Ciencias Económicas, Vol. XXV, 1990, p.

⁷ GARCÍA-OLMEDO DOMINGUEZ, R., "Las diferencias temporarias: otro enfoque en el tratamiento contable del Impuesto sobre Beneficios", Técnica Contable, Año, N°, p. 665.

⁸ AMERICAN INSTITUTE OF CERTIFIED PUBLIC ACCOUNTANTS (AICPA), Accounting Principles Board (APB). 1967. **Opinion N° 11: Accounting for Income Taxes**, en **Accounting Standards. Original Pronouncements. Issued Through June 1973**, Connecticut, Financial Accounting Standards Board (FASB), 1986, p. 176.

⁹ FINANCIAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD (FASB), **Accounting for Income Taxes**, 1987.

¹⁰ FINANCIAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD (FASB), **Accounting for Income Taxes**, 1990.

¹¹ HEIMAN-HOFFMAN, V. & PATTON, J.M., "An Experimental Investigation of Deferred Tax Asset Judgements under SFAS 109", Accounting Horizons, Vol 8. N° 1, March 1994, p. 1.

¹² JEFER, D.C. & CHATNEY P.K, "A Financial Statement Analysis Approach to Deferred Taxes", Accounting Horizons, Volume II, N° 4, December 1988, p. 41.

¹³ GIVOLY, D & HAYN, C., "The valuation of the Deferred Tax Liability: Evidence from the Stock Market", The Accounting Review, Volume 67, N° 2, April 1992, p.406.

¹⁴ INTERNATIONAL ACCOUNTING STANDARDS COMMITTEE (IASC), **IAS 12 (revised 1996): Income Taxes**, London, October 1996.

¹⁵ FEDERACIÓN ARGENTINA DE CONSEJOS PROFESIONALES EN CIENCIAS ECONOMICAS (FACPCE), CECyT, **Proyectos de Resolución Técnica: Proyecto N° 5 Marco conceptual de las Normas Contables Profesionales – Proyecto N° 6 Normas Contables Profesionales**, FACPCE, Buenos Aires, 1999.

Título: Cómo fortalecer las finanzas provinciales a través de la descentralización de tributos y de los criterios de distribución secundaria.

Area IV Tributaria, laboral y previsional.

Tema 4.5. Coparticipación Federal. Fortalecimiento de la tributación local (provincias y municipios).

13° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas.

Bariloche, 25 al 28 de octubre de 2000.

“BARILOCHE - 2000”

Lugar y fecha de realización del trabajo: Buenos Aires, enero de 2000.

Autor: Ricardo Fenochietto. Domicilio: Virrey Arredondo 2225 Piso 1° Capital Federal (CP 1425). TE: 011- 4-780-2592.

Colaboradores: Fernando Pardo: domicilio: Salguero 1870 9° A, Capital Federal. TE. 4-822-8021 y Luis Nóbili: domicilio: Avda. Rivadavia 3580 14 A Capital Federal. TE: 4861-3772.

Cómo fortalecer las finanzas provinciales a través de la descentralización de tributos y de los criterios de distribución secundaria.

Area IV Tributaria, laboral y previsional.

Tema 4.5. Coparticipación Federal. Fortalecimiento de la tributación local (provincias y municipios).

13° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas.

Bariloche, 25 al 28 de octubre de 2000.

“BARILOCHE - 2000”

Lugar y fecha de realización del trabajo: Buenos Aires, enero de 2000.

CÓMO FORTALECER LAS FINANZAS PROVINCIALES A TRAVÉS DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE TRIBUTOS Y DE LOS CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA

El presente trabajo tiene por objetivo analizar 3 cambios básicos que necesita nuestro sistema de coparticipación federal de impuestos, que contribuirán a que sea eficiente y equitativo. Ellos son: **la descentralización de impuestos, la implementación de nuevos criterios para efectuar la distribución secundaria, el establecimiento de un fondo anticíclico y de un límite al nivel de déficit fiscal provincial.**

En primer término efectuamos una resumida descripción de una serie de principios que deben considerarse. Luego una descripción de la estructura tributaria de nuestro país, así como de las características del actual sistema de coparticipación de impuestos. Haremos especial hincapié en aquellos aspectos que no cumplen con los principios antes enunciados y que por ende son objeto de crítica. Principalmente en la falta de claridad de la cual adolece, de la total ausencia de criterios objetivos y racionales de reparto de la masa secundaria y del marcado desequilibrio fiscal tanto vertical como horizontal. El primero implica que en general no sea el mismo nivel de gobierno el que recauda los impuestos que el que efectúa el gasto. Ello desalienta el cumplimiento voluntario de los contribuyentes que no identifican el servicio que reciben a cambio del impuesto que pagan. Así como también no constituye un incentivo para que los gobiernos locales contribuyan a la lucha contra la evasión de impuestos que recauda el gobierno federal. El segundo desequilibrio, el horizontal, implica que la cantidad de recursos con los que un gobierno provincial cuenta para gastar por habitante es exageradamente diferente, llegando a ser en los casos extremos cuatro veces superior.

Luego de efectuar este análisis introductorio y descriptivo explicamos como debe efectuarse la descentralización de gravámenes en función a los principios antes enunciados y de la actual estructura tributaria. Analizaremos cómo y porqué puede aumentarse la base de los impuestos provinciales que gravan manifestaciones específicas de riqueza, disminuyendo la de los nacionales, con el objeto de lograr un adecuado nivel de correspondencia y autonomía fiscal provincial. Los impuestos provinciales que gravan manifestaciones específicas de riqueza sobre la propiedad de inmuebles y de rodados, respetan los requisitos que debe cumplir todo impuesto para ser establecido a nivel local. Sus bases son lo suficientemente inamovibles, más en el caso de los inmuebles, su recaudación predecible, prácticamente no exportables, percibidos como razonablemente justos, no afectan la localización de empresas y permiten identificar el gravamen con el servicio retribuido, lo cual contribuye al cumplimiento de los contribuyentes.

Asimismo explicaremos porqué antes descentralizar impuestos al consumo es necesario reemplazar los existentes establecidos a nivel provincial. Para efectuar tal sustitución se propone un IVA “compartido” entre la Nación y las provincias. Se trata de un impuesto cuyas principales ventajas son: su neutralidad, el tratamiento que dispensa a las ventas interprovinciales, tanto a responsables como a consumidores, se trata de un gravamen con similar funcionamiento al IVA federal, facilita la tarea de la administración por el control cruzado, podrá ser devueltos por las provincias en el caso de exportaciones, aplica el criterio de destino, más adecuado para un gravamen al consumo que el de origen, pese a ello no necesita clearing y además facilita la descentralización paulatina de impuestos. También explicamos las dificultades e impedimentos que presenta todo intento de establecimiento de un impuesto a la renta a nivel local.

Finalmente enunciaremos los criterios que deben utilizarse para efectuar la distribución de la masa coparticipable, considerando la carencia actual de criterios y principios objetivos, toda vez que se hace en función de las necesidades financieras de cada jurisdicción. Ello contribuirá a disminuir el inequitativo desequilibrio horizontal, así como ayudará a efectuar el reemplazo de ingresos brutos y sellos. De todos los criterios utilizados y propuestos creemos que el de **igualación de bases tributarias** es el más idóneo, pues es **equitativo, eficiente y neutral**.

La utilización de este criterio que premia esfuerzos recaudatorios, que ayuda a efectuar la sustitución de ingresos brutos y sellos y que implica transferir mayores recursos a aquellas Provincias que tienen, por los costos de los bienes que deben adquirir o por la densidad poblacional, mayor necesidad de recursos que otras, ayudará a fortalecer las finanzas de las Provincias en su conjunto. Las virtudes que presenta el criterio de igualación de bases tributarias nos conduce a concluir que como mínimo el 70% de la masa de distribución secundaria debería efectuarse sobre la base del mismo, ajustado por el índice de costos locales y la densidad poblacional. El resto, sobre la base del producto bruto geográfico, para compensar la sustitución de ingresos brutos y sellos en las denominadas provincias “productoras” y por un índice que refleje el nivel de necesidades básicas insatisfechas en cada jurisdicción.

Finalmente se describe, aunque sea brevemente como puede funcionar un fondo anticíclico, con el objeto de atenuar los vaivenes en el nivel de transferencias que reciben los estados provinciales, así como la ley de coparticipación federal de impuestos constituye el elemento idóneo para establecer límites al nivel de déficit fiscal provincial, por su carácter de ley convenio.

CÓMO FORTALECER LAS FINANZAS PROVINCIALES A TRAVÉS DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE TRIBUTOS, DE LOS CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA Y DEL FONDO ANTICICLICO.

1. Introducción.....	3
1.1. Principios de las finanzas públicas.....	3
1.1.1. Principios de tributación.....	3
1.1.1.1. La equidad.....	3
1.1.1.2. Principios de optimización.....	3
1.1.2. Principio de la subsidiariedad del gasto.....	3
1.1.3. Nivel del Estado adecuado para establecer impuestos. La correspondencia fiscal.....	3
1.1.3.1. Criterios a considerar para efectuar la descentralización de impuestos.....	3
1.1.3.2. Requisitos que deben cumplir los impuestos locales.....	3
2. Características del actual sistema de coparticipación federal de impuestos.....	3
2.1. Desequilibrio vertical.....	3
2.2. Desequilibrio horizontal.....	3
Santa Cruz.....	3
2.3. Estructura tributaria de la República Argentina.....	3
2.3.1. Estructura federal.....	3
2.3.2. Estructura provincial.....	3
2.3.3. Administraciones tributarias “débiles” y alto nivel de evasión.....	3
2.4. Conclusiones de las características del actual sistema de coparticipación federal.....	3
3. ¿Cómo descentralizar tributos para aumentar la autonomía impositiva de las provincias?.....	3
3.2. ¿Qué tributos descentralizar hacia las provincias?.....	3
3.2.1. Impuesto a las ganancias.....	3
3.2.2. Impuesto al patrimonio.....	3
3.2.2.1. Sobre inmuebles.....	3
3.2.2.1.1. Ganancias de capital derivadas de la tenencia de inmuebles. Las contribuciones de mejoras.....	3
3.2.2.2. Sobre rodados.....	3
3.2.3. Impuestos al consumo.....	3
3.2.3.1. El IVA “compartido”.....	3
3.2.3.1.1. El IVA “compartido” y la autonomía provincial.....	3
3.2.3.1.2. Principales ventajas del IVA “compartido”.....	3
3.2.3.1.3. Su funcionamiento conjunto con el IVA nacional.....	3
3.2.3.1.4. Tratamiento de las ventas interjurisdiccionales a consumidores finales.....	3
3.2.3.1.5. Principales ventajas comparativas del IVA “compartido”.....	3
3.3. ¿Qué tributos descentralizar hacia los municipios?.....	3
4. Criterios para efectuar la distribución secundaria.....	3
4.1. La igualación de bases tributarias.....	3
4.2. Criterio devolutivo.....	3
4.3. La población.....	3
4.4. Nivel de precios locales de los bienes que deba adquirir el Estado.....	3
5. Fondo anticíclico y límites al déficit fiscal provincial.....	3
6. Conclusiones.....	3
7. Bibliografía.....	3

1. Introducción.

Las finanzas públicas pueden ser analizadas como las 2 caras de una misma moneda: una de ellas representada por el gasto y la otra por la recaudación de los tributos necesarios para poder ejecutarlo. Ambas caras no deben actuar en forma independiente, sino por el contrario en forma coordinada, toda vez que la primera, el nivel de gastos, dependerá de los resultados obtenidos a través de la segunda, el nivel de recaudación. Este último, en cierta medida, dependerá de la eficiencia en el gasto, pues es de esperarse que el nivel de cumplimiento sea mayor cuanto mejor sea ejecutado el gasto.

El presente trabajo tiene por objetivo efectuar un análisis del camino que debe seguirse en nuestro país para descentralizar impuestos con la finalidad de alcanzar un adecuado nivel de correspondencia fiscal e incrementar la autonomía fiscal de las provincias. Desde mediados de los años setenta la descentralización del gasto efectuada no fue acompañada por la correspondiente descentralización de los recursos necesarios para financiarlo. Ello produjo un marcado desequilibrio vertical, de forma tal que, el nivel del estado que presta el servicio no es el mismo que establece y recauda los impuestos. Ello produce consecuencias nocivas para nuestra economía. No existe tal vez mayor incentivo para ejecutar en forma eficiente el gasto público que tener que recaudar los impuestos necesarios para financiarlo. En otras palabras, la correspondencia fiscal lleva a que cada vez que deba pagarse el costo político de recaudar impuestos se analice la posibilidad de gastar en forma más eficiente.

En primer término efectuaremos una resumida descripción de una serie de principios que deben considerarse para efectuar la descentralización de impuestos y lograr con ello un adecuado grado de correspondencia fiscal. Luego efectuaremos una descripción de la estructura tributaria de nuestro país, así como de las características del actual sistema de coparticipación de impuestos. Haremos especial hincapié en aquellos aspectos que no cumplen con los principios antes enunciados y que por ende son objeto de crítica. Principalmente del marcado desequilibrio fiscal tanto vertical como horizontal. El primero implica que en general no sea el mismo nivel de gobierno el que recauda los impuestos que el que efectúa el gasto. Ello desalienta el cumplimiento voluntario de los contribuyentes que no identifican el servicio que reciben a cambio del impuesto que pagan. Así como también no constituye un incentivo para que los gobiernos locales contribuyan a la lucha contra la evasión de impuestos que recauda el gobierno federal. El segundo desequilibrio, el horizontal, implica que la cantidad de recursos con los que un gobierno provincial cuenta para gastar por habitante es exageradamente diferente, llegando a ser en los casos extremos cuatro veces superior.

Luego de efectuar este análisis introductorio y descriptivo explicaremos como debe efectuarse la descentralización de gravámenes en función a los principios antes enunciados y de la actual estructura tributaria. Analizaremos cómo y porqué puede aumentarse la base de determinados impuestos provinciales, disminuyendo la de los nacionales, con el objeto de lograr un adecuado nivel de correspondencia fiscal y autonomía fiscal provincial. Asimismo explicaremos porqué antes descentralizar impuestos al consumo es necesario reemplazar los existentes establecidos a nivel provincial.

Luego enunciaremos los criterios que deben utilizarse para efectuar la distribución de la masa coparticipable, considerando la carencia actual de criterios y principios objetivos, toda vez que se hace en función de las necesidades

financieras de cada jurisdicción. Los criterios propuestos no sólo ayudarán a disminuir el desequilibrio horizontal existente, sino además, a efectuar la descentralización de gravámenes, toda vez que más recursos recibirán de la Nación aquellas provincias que menor base tributaria de impuestos locales tenga.

Finalmente propondremos que la distribución de recursos coparticipables a las provincias se efectúe sobre la base del promedio de los últimos 18 o 24 meses, destinando la diferencia a un fondo anticíclico que permita atenuar la volatilidad del nivel de los recursos provinciales otorgándole mayor previsibilidad a los mismos. Asimismo propondremos que, a través la ley convenio, las provincias acuerden establecer un límite al déficit fiscal.

1.1. Principios de las finanzas públicas.

A continuación efectuaremos un breve análisis de determinados principios económicos y de las finanzas públicas que deben considerarse a la hora de estudiar la propuesta de coparticipación federal y fortalecimiento de la autonomía fiscal provincial. A efectos didácticos los agrupamos en 3 secciones: la primera referida a los ingresos (principios de tributación), la segunda al gasto y la tercera a los requisitos que debe cumplir un tributo para poder ser descentralizado.

1.1.1. Principios de tributación.

Los principios de tributación son un conjunto de concepciones teóricas referidos a como distribuir la carga pública en el sector privado, o sea de que manera deben contribuir los ciudadanos de un país para solventar los gastos del Estado. En otras palabras, que criterios deben considerarse para establecer impuestos más justos, que produzcan la menor interferencia en la economía y sean más fáciles de recaudar. Si bien sería prácticamente imposible diseñar un impuesto o conjunto de impuestos que cumplan al pie de la letra esas 3 características, es importante que se adecuen a ellas lo más posible.

Los principios de tributación pueden clasificarse en 2 clases¹: los relacionados con **la equidad**, es decir como distribuir con justicia la carga pública entre los ciudadanos, y aquellos que se refieren a la **optimización**, es decir, como hacerlo produciendo la menor cantidad de efectos negativos en la economía.

1.1.1.1. La equidad.

La equidad puede analizarse a su vez desde 2 puntos de vista. La **equidad horizontal**, de jerarquía constitucional en nuestro país² y en otras repúblicas, que implica que los ciudadanos deben ser tratados de igual manera cuando se encuentran

¹ La cantidad de principios varía de acuerdo al autor que los enuncie, siendo Fritz Neumark el que más notoriedad alcanzó y quien sostuvo que 18 eran los principios que debe seguir todo sistema tributario.

² El artículo 4º de la Constitución Nacional establece que “El gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional, formado por el producto de derechos de importación y exportación; de la venta y locación de tierras de propiedad nacional; de la renta de Correos; de las demás contribuciones que **equitativa** y proporcionalmente a la población imponga el

en igualdad de condiciones³. Pero la equidad horizontal no define cómo deben tratarse quienes no son iguales. Como sostiene Jorge Macón⁴: “En realidad el mundo real que enfrenta un diseñador de política tributaria no es el de personas iguales sino el de personas diferentes.

Si “A” gana –o consume o posee– el doble que “B” ¿debe tributar el doble? ¿O más que el doble? Y si es menos o más que el doble ¿cuánto? Visto de otro modo: si “A” y “B” reciben servicios de sector público ¿deben pagar por ello? Y si la respuesta es afirmativa, ¿cuánto?.

Los anteriores planteos deben resolverse respetando la **equidad vertical** y buscando darles respuesta se han enunciado distintos criterios, distinguiéndose el **criterio de la capacidad contributiva o de pago y la teoría del beneficio**.

A. La capacidad contributiva. Este principio implica que cada ciudadano debe aportar a los gastos del Estado en la medida de sus posibilidades. Deben considerarse pues, una o varias magnitudes para determinar lo que cada uno de ellos debe pagar. Comúnmente estas magnitudes son el patrimonio, el ingreso o el consumo. Una vez seleccionada la misma debe definirse en que medida: sí en forma proporcional, progresiva o regresiva. O sea, si escogemos como medida de la capacidad contributiva la renta y “A” gana el doble que “B” entonces “A” deberá pagar el doble que “B” (proporcionalmente) o más del doble (progresivamente) o menos del doble (regresivamente).

El principio de la capacidad contributiva no sólo encuentra su fundamento en razones de justicia y equidad sino también de lógica: que sentido tiene tratar de cobrarle un impuesto a alguien que no tiene nada: ni patrimonio, ni ingresos y vive gastando y consumiendo lo mínimo indispensable para su subsistencia.

En síntesis, el principio de la capacidad contributiva implica la elección de una base de medición (comúnmente el consumo, la renta, los ingresos brutos o el patrimonio) a través de la cual se determina lo que cada ciudadano puede y en función de ello debe contribuir a los gastos del Estado.

B. La teoría del beneficio. Conforme esta teoría, que se ha enunciado en forma más reciente, los tributos deben ser pagados por quienes reciben los servicios del Estado en función del valor subjetivo que estos tienen para cada uno (no en función de sus costos). Los peajes, las tasas y contribuciones son más acordes con esta última teoría que los impuestos al patrimonio o a la renta, donde en general los que más tributos pagan menos bienes y servicios reciben del Estado.

Congreso general,...

³ La igualdad es otro principio que también se encuentra consagrado por nuestra Carta Magna en su artículo 16: “La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento; no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La **igualdad** es la base del impuesto y de las cargas públicas.”

⁴ Jorge Macón: **Equidad y eficiencia en política tributaria**. Homenaje al 50º aniversario de El hecho imponible de Dino Jarach. Asociación de Estudios fiscales, Ediciones Interoceánicas SA, Buenos Aires, Argentina, pag. 68.

Se puede afirmar que varios gravámenes modernos, como el impuesto a las ganancias (sobre todo cuando presenta escalas de alícuotas progresivas), los impuestos a determinadas manifestaciones del patrimonio y a los consumos específicos, no cumplen los principios de la teoría del beneficio. En general las personas con altos ingresos y grandes patrimonios que tributan estos impuestos, son los que menos servicios y bienes reciben del Estado; son quienes menos policía necesitan, pues cuentan con servicios de seguridad privada, cuyos hijos para estudiar concurren a colegios privados y no públicos y quienes lejos de necesitar al hospital público cuentan con servicios de salud particulares.

1.1.1.2. Principios de optimización.

De acuerdo a estos principios los impuestos deben ser diseñados de forma tal que produzcan el menor efecto negativo posible a la economía de un país. Si bien nunca un tributo es completamente neutral, al diseñar un impuesto debe procurarse que sea lo más neutral posible, o sea que interfiera lo menos posible en las decisiones de los agentes económicos.

En pocas palabras puede decirse que un impuesto es neutral (o casi neutral) cuando cumple simultáneamente 2 requisitos:

- a) No modifica los precios relativos de los bienes.
- b) No altera decisiones de los factores productivos: las empresas deben ser organizadas de acuerdo a principios económicos y administrativos, y no a criterios impositivos.

La neutralidad se pierde cuando, por ejemplo, como en el impuesto a los ingresos brutos, se incentiva a los empresarios a integrar sus empresas. Que los empresarios integren sus empresas no es malo; lo malo es que lo hagan por razones tributarias. **Que un sistema tributario no pueda ser completamente neutral no significa que cuando se diseñe no se atienda ni respete en lo más mínimo este principio.**

Existen 2 principios más dentro de este grupo que será importante considerar a la hora de analizar el sistema de coparticipación: el de **economicidad** y el de comodidad. De acuerdo con el primero de ellos, debe buscarse que todo gravamen cause la menor carga de excedencia en la economía y la menor cantidad de gastos en su administración, tanto en el sector público como en el privado. El **principio de comodidad** implica que son preferibles los impuestos que recaen sobre sujetos que cuentan con el flujo de fondos necesarios para pagarlos.

1.1.2. Principio de la subsidiariedad del gasto.

Si bien numerosos son los principios que deben respetarse en la ejecución del gasto público, existe uno en particular cuyo análisis nos interesa a los efectos de este trabajo. **El principio de subsidiariedad del gasto** implica que el gasto debe ser

descentralizado al nivel más bajo de gobierno posible. En otras palabras, quien está en mejores condiciones de saber en qué y cómo gastar el dinero (sí pavimentar calles, construir escuelas, etc.) en Tartagal o Usuahia es su intendente, y no un Ministro de Obras y Servicios Públicos de la Nación desde Buenos Aires. Nuestro país no ha escapado a la tendencia internacional y desde mediados de la década del setenta ha descentralizado gran parte del gasto que se ejecutaba en el ámbito nacional (sobre todo en educación y salud, que se agregan a los ya descentralizados de seguridad y justicia).

Sin embargo, debe considerarse que la descentralización no puede efectuarse sin considerar determinadas restricciones, siendo 2 las más importantes:

- 1) No debe producir externalidades negativas: al efectuar la descentralización de un gasto debe evitarse el *efecto derrame (spillover)*: es decir, que el servicio prestado por una jurisdicción no sea usufructuado por los ciudadanos de otra; de lo contrario se estará castigando a quien eficientemente preste un servicio y favoreciendo a quien no lo haga o lo haga en forma ineficiente⁵.
- 2) La descentralización debe afectar lo menos posible las economías de escala.

1.1.3. Nivel del Estado adecuado para establecer impuestos. La correspondencia fiscal.

El principio de la correspondencia fiscal, parte del postulado básico según el cual los contribuyentes cumplirán voluntariamente más con aquellos impuestos que sean establecidos por aquél nivel de gobierno que le presta los servicios públicos. Implica entonces que cada nivel de gobierno debe establecer y recaudar el nivel de impuesto necesario para poder cubrir sus gastos lo más posible.

A pesar que en nuestro país el sistema de gobierno es federal y que el gasto se encuentra sumamente descentralizado, ya que aproximadamente el 47% del mismo se ejecuta a nivel provincial o municipal, no sucede lo mismo con los ingresos, ya que estos últimos niveles de gobierno solo recaudan el 24% de los recursos totales⁶.

La descentralización del gasto realizada por nuestro país desde fines de la década del setenta (sobre todo en justicia y educación), responde a una razonable y lógica tendencia internacional en ese sentido, pues siempre se ha considerado que cuanto más descentralizado esté el gasto más eficiente será; como dijimos en el punto anterior que está en mejores condiciones de saber en qué y cómo gastar el dinero en Tartagal o Usuahia su intendente, que un Ministro de Obras y

⁵ El desbordamiento puede producirse si la calidad del servicio prestado por una jurisdicción es mayor que el de otra. Mayor podrá ser el efecto derrame cuanto más cerca estén situadas las localidades de una y otra Provincia. Un ejemplo, lo constituye el caso de los hospitales cuando un sujeto cruza el límite de una provincia para atenderse en el hospital de otra o también, cuando acude a un colegio público situado en otra jurisdicción.

⁶ Fuente: **Propuesta de Reforma al Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos en la República Argentina**. Poder Ejecutivo Nacional. Secretaría de Equidad Fiscal de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Año 1999.

Servicios Públicos de la Nación. **La descentralización del gasto ha sido algo positivo, lo negativo es que no haya sido acompañada por la correspondiente descentralización de la recaudación de impuestos.**

1.1.3.1. Criterios a considerar para efectuar la descentralización de impuestos.

Al efectuar la descentralización de gravámenes deben respetarse los siguientes principios:

- a) La teoría del beneficio debe aplicarse en su máxima expresión para financiar servicios públicos locales (por ejemplo a través del uso de tasas municipales o contribuciones de mejoras). De esa manera, los ingresos por impuestos que están estrechamente relacionados con beneficios identificables (gasto público), deberán adjudicarse al nivel de gobierno que incurra en el gasto.
- b) Así como también el principio de equidad, de forma tal que las bases tributarias que no puedan distribuirse en forma igualitaria no deberían descentralizarse. Por ejemplo, no puede pretenderse que las provincias logren un adecuado nivel de autofinanciamiento con un impuesto que grave la producción de petróleo, cuando como en el caso de nuestro país, pocas son las jurisdicciones productoras de dicho bien.
- c) El de eficiencia: **la descentralización no debe afectar la localización de empresas**, algo que sucedería si se descentralizara el impuesto a las ganancias y todas las jurisdicciones no establecieran idéntica alícuota. Bastaría con que una determinara una inferior al resto, para que los agentes económicos tuvieran un incentivo tributario para instalarse en esa jurisdicción, contribuyendo ello a la pérdida de neutralidad del sistema y al aumento de la carga excedente del impuesto. Lo mismo puede decirse de cualquier impuesto que grave la producción, como un IVA sobre la base del criterio de origen⁷.
- d) **Deben descentralizarse únicamente los impuestos que puedan ser administrados localmente.** Por ejemplo, la descentralización del impuesto a las ganancias dificulta seriamente su administración. Podría crear el problema de los precios de transferencias en operaciones interjurisdiccionales.

1.1.3.2. Requisitos que deben cumplir los impuestos locales.

Los requisitos con los que debe cumplir un impuesto establecido a nivel provincial son los siguientes:

- a) inmobiliario, tributo que, en general es establecido por los gobiernos subnacionales.

⁷ El establecimiento de impuestos locales a la producción en Brasil, como el ICMS; produjo lo que dio en llamarse *guerra de tasas* entre los Estados que competían entre sí, reduciendo sus alícuotas con el objeto de atraer inversiones, lo que condujo al desfinanciamiento de muchos de ellos.

- b) El nivel de recaudación debe ser predecible y flotante, de forma tal que debe poder incrementarse cuando los gastos aumentan.
- c) No debería exportarse a otra jurisdicción, es decir, a diferencia de lo que sucede con el impuesto sobre los ingresos brutos en Argentina, no debe integrar el costo del producto fabricado en una jurisdicción y consumido en otra. En otras palabras, los sujetos residentes en una Provincia A no tienen porque pagarle impuestos al Estado de la Provincia B, pues éste ha de brindarle servicios públicos a los ciudadanos que habitan dentro de sus límites y no a quienes habitan en la Provincia A.
- d) Como todo gravamen debe ser percibido como razonablemente justo por los contribuyentes. Como dijimos, un factor que contribuirá a que el gravamen se perciba como justo, es la correspondencia fiscal, es decir, que el mismo nivel del Estado que presta el servicio sea el que establece y recauda el impuesto para financiarlo.

2. Características del actual sistema de coparticipación federal de impuestos.

En el mundo encontramos 2 sistemas distintos en cuanto al nivel de gobierno que tiene potestad tributaria para establecer impuestos:

- a) El **sistema unitario**, de acuerdo con el cual los gravámenes son establecidos y recaudados por un gobierno central, quien es además, en general quien determinará la forma en que dichos recursos se han de gastar.
- b) El **sistema federal**, que implica facultades concurrentes entre ese gobierno central o nacional y los subnacionales para determinar gravámenes y la forma de ejecución del gasto.

En el continente americano solo existen 5 países federales: Canadá, Estados Unidos, México, Brasil y Argentina. En el caso particular de nuestro país todos los niveles del Estado, tienen potestad tributaria constitucional para establecer gravámenes⁸, aunque con ciertas limitaciones. Entre éstas últimas cabe resaltar, a los efectos del análisis que se realiza, aquella establecida por Artículo 9º de la ley 23.548 (B.O. 07.01.88), según la cual las provincias y sus municipios se obligan a no aplicar gravámenes análogos a los nacionales distribuidos bajo el régimen de coparticipación federal. De tal forma existen tributos que directamente recaudan las provincias (como el impuesto sobre los ingresos brutos o las patentes de automotores, entre otros) y otros que recauda La Nación. A su vez estos últimos pueden ser de afectación exclusiva y directa al tesoro

⁸ La Constitución Nacional, luego de la reforma del año 1994, ha sentado las bases sobre las cuales deberá efectuarse la distribución de las contribuciones que imponga el Congreso Nacional. En dicho sentido el artículo 75 inc. 2º) de la Carta Magna establece que: *“Corresponde al Congreso...Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables....”*

nacional (como los provenientes del comercio exterior) o bien su producido compartido entre el gobierno federal y las provincias (son los coparticipados: el IVA, el impuesto a las ganancias, los impuestos internos a los cigarrillos y el impuesto a los bienes personales, entre otros).

El monto de los recursos coparticipados, es lo suficientemente elevado como para afirmar que en nuestro país el sistema tributario carece por completo de correspondencia fiscal y las provincias de autonomía fiscal.

La distribución entre la Nación y las provincias de los impuestos coparticipados comprende 2 pasos bien diferenciados:

- 1) **La distribución primaria:** en primer término de la masa de impuestos recaudada se determina que cantidad le corresponde a la Nación y cuánto al conjunto de provincias.
- 2) **La distribución secundaria:** luego se distribuye entre las Provincias la porción de impuestos que a ellas les corresponde.

El actual sistema de coparticipación federal de impuestos está constituido por varios regímenes que utilizan distintos criterios para efectuar las distribuciones de impuestos descriptas en 1) y 2). Entre ellos encontramos el de la Ley 23.548, vigente desde enero de 1988 y sus numerosas modificaciones, el del Fondo del Conurbano Bonaerense, el de Aportes del Tesoro Nacional, el del Subsidio al Consumo de Gas en las provincias Patagónicas y el del Fondo para el Desarrollo Eléctrico del Interior.

Este sistema se caracteriza:

- a) **Por su complejidad.** Nuestra Constitución es terminante cuando en el inciso 2° de su artículo 75 determina que la distribución de impuestos entre la Nación y las provincias y entre éstas últimas debe efectuar sobre la base de una ley convenio y no de varias. Sin embargo, podemos decir que en nuestro país existen varias leyes de coparticipación federal de impuestos, ya que cada tributo (el IVA, ganancias, el “monotributo” o bienes personales son claros ejemplos de ello) establece cómo ha de distribuirse su producido entre la Nación y las Provincias. Ello dificulta la determinación del nivel de la masa coparticipable, lo cual se agrava porque en algunos impuestos se determina que parte de los recursos obtenidos serán afectados al tesoro nacional, ya que se destinarán al sistema de jubilaciones. Además encontramos una serie de fondos (el del conurbano o del gas patagónico por ejemplo) y subsidios que deben detraerse de la base con carácter previo a la distribución primaria o a la secundaria, que ayudan a complicar el sistema y a su falta de claridad.

- b) Por una total **ausencia de criterios objetivos y racionales de reparto o de distribución de la masa secundaria**. No es devolutivo, ni redistributivo, ni una combinación de ambos, además evidencia una falta total de incentivos para el uso eficiente de los recursos distribuidos. En las últimas décadas el sistema ha soportado una serie de modificaciones que llevaron a que las distribuciones se efectuaran atendiendo criterios financieros y no de eficiencia (principios de optimización) o de equidad. De esta manera, la suma de recursos que una Provincia recibe está más relacionada con sus necesidades financieras que con los fondos que necesita para satisfacer las necesidades públicas de sus ciudadanos⁹.

2.1. Desequilibrio vertical.

Un rasgo sobresaliente de la estructura de las relaciones fiscales de la República Argentina es lo que se ha denominado **desequilibrio fiscal vertical** que proviene de la actual asignación de funciones (gastos) y recursos entre La Nación y las provincias. La total carencia de **correspondencia fiscal** se aprecia en el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Gasto e Ingreso Público Nacional ¹⁰

Por niveles de Gobierno en millones de \$ - Año 1997-

Jurisdicción	Gastos		Ingresos	
	\$	%	\$	%
Nación	41.175	53,4	54.573	76,1
Provincias	28.579	37,0	13.455	18,7
Municipios	7.385	9,6	3.708	5,2
Total Consolidado	77.139	100,0	71.736	100,0

Como podrá observarse la Nación ejecuta el 53% del gasto público total y percibe el 76% de los ingresos totales. A la inversa, las provincias y municipios ejecutan el 47% del gasto público total y recaudan sólo el 24% de los recursos totales.

Esta total **carencia de correspondencia fiscal** conspira contra el cumplimiento tributario voluntario de los contribuyentes, que deben pagar los impuestos a un nivel de gobierno distinto a aquél que, en general, les presta o financia el servicio.

El problema puede también analizarse desde otro punto de vista: ¿Qué incentivo tendrán los gobiernos provinciales o municipales a que los contribuyentes que residen en su jurisdicción paguen impuestos nacionales si del total de dicho pago sólo retornará una porción al gobierno provincial? Más aún considerando que en algunos casos esa porción puede representar sólo el 2 o 3% del total del impuesto pagado.

⁹ Como analizamos en el punto 2.2. la carencia de criterios objetivos para distribuir la masa secundaria es la principal causa del desequilibrio horizontal.

¹⁰ Fuente: Boletín Fiscal IV Trimestre 1997 - Base Caja / D. N. de Coordinación con las Provincias. Síntesis del Mensaje y Proyecto de Ley para 1998 (Municipios).

En la mayoría de las jurisdicciones el nivel de recursos propios es inferior al proveniente de recursos transferidos por la Nación, lo que resta autonomía fiscal a las provincias.

Además de los recursos que las provincias reciben por coparticipación, también reciben por parte de la Nación, transferencias presupuestarias con asignación específica para un fin determinado, a los que usualmente se los denomina *fondos*. Muchos de ellos se transfieren en forma automática sin controlar que sean destinados a los fines por los que se crearon, en muchos casos siguiendo criterios racionales, pero sobre la base de índices establecidos hace décadas que perdieron completa vigencia. Un ejemplo de ello lo constituye el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI): existen provincias con las necesidades básicas de vivienda satisfechas que siguen recibiendo el fondo, pero que en lugar de destinarlo a la construcción de casas lo mantienen en los bancos provinciales, cubriendo el déficit de los mismos.

El siguiente cuadro nos da una idea también de la carencia de correspondencia fiscal y de autonomía fiscal provincial que existe en nuestro país:

Cuadro 2. Desequilibrio fiscal vertical en la República Argentina

PROVINCIAS	Recursos de origen provincial ¹¹	Recursos totales de origen provincial y nacional ¹²	% de recursos de origen provincial / recursos totales
Buenos Aires	5 128 755.8	9 087 272.8	56.44
Catamarca	73 659.5	492 227.5	14.96
Córdoba	1 112 887.3	2 460 105.4	45.24
Corrientes	103 644.5	699 906.4	14.81
Chaco	140 644.9	874 912.1	16.08
Chubut	236 393.6	546 431.5	43.26
Entre Ríos	397 299.6	1 167 875.1	34.02
Formosa	63 028.0	616 135.3	10.23
Jujuy	77 544.9	535 810.6	14.47
La Pampa	164 039.2	479 171.4	34.23
La Rioja	33 446.8	368 411.7	9.08
Mendoza	991 155.5	1 657 893.1	59.78
Misiones	174 487.9	719 918.4	24.24
Neuquén	506 757.4	826 480.2	61.32
Río Negro	238 464.4	653 420.1	36.49
Salta	185 365.3	791 999.5	23.40
San Juan	147 199.6	668 574.6	22.02
San Luis	125 942.9	498 383.9	25.27
Santa Cruz	274 957.4	586 191.7	46.91
Santa Fe	1 003 610.8	2 406 235.2	41.71
Santiago del Estero	106 033.3	740 687.1	14.32
Tucumán	235 436.5	974 885.5	24.15

¹¹ Recursos propios en miles de \$ Fuente: Proyección de la ejecución Presupuestaria 1998. Dir. Nac. de Coord. con las Provincias MEYOYSP de la Nación.

¹² Recursos Totales = Recursos de origen provincial + Recursos Nac. Transferidos en miles de \$ Fuente: Transferencias efectivas 1998 Dir. Nac. de Coord. con las Provincias del MEYOYSP de la Nación.

Tierra del Fuego	109 531.9	274 491.9	39.90
Total provincias sin Ciudad de Buenos Aires	11 630 287.0	28 127 421.0	41.35
Promedio simple sin CBA			30.97

Como podrá apreciarse, en la mayoría de las jurisdicciones el nivel de recursos provenientes de impuestos locales es inferior al proveniente de recursos transferidos por la Nación.

2.2. Desequilibrio horizontal.

Otra de las características distintiva del actual sistema de coparticipación federal de impuestos es el acentuado **desequilibrio horizontal que presenta**. El mismo se refleja a través del **elevado nivel de dispersión de los recursos que cada gobierno provincial tiene para gastar por habitante**. De esa manera el ingreso total (incluyendo recursos provinciales y transferidos, que comprenden también los fondos y regalías petroleras) que la provincia con más recursos por habitante tiene para gastar es cuatro veces superior a la que menos tiene.

Si bien es cierto que los costos de provisión de servicios públicos difieren entre las distintas jurisdicciones, no lo hacen en una magnitud tan grande como para explicar una dispersión tan amplia. El siguiente cuadro nos da una idea de la magnitud de la misma:

Cuadro 3. Desequilibrio fiscal horizontal

Recursos por habitante en cada provincia Año 1998¹³

Provincia	Recursos por habitante
Santa Cruz	3 148
Tierra del Fuego	2 890
Neuquén	1 715
La Pampa	1 669
Catamarca	1 669
San Luis	1 510
La Rioja	1 451
Formosa	1 344
Chubut	1 337
San Juan	1 194
Río Negro	1 144
Mendoza	1 084
Entre Ríos	1 083
Santiago del Estero	1 050
Ciudad Buenos Aires	1 010
Chaco	964
Jujuy	949

¹³ Incluye tanto los recursos propios de cada jurisdicción, así como también aquellos que recibe de la Nación. La población utilizada es la estimada por el INDEC para el año 1996.

Córdoba	830
Salta	809
Santa Fe	808
Corrientes	804
Misiones	795
Tucumán	791
Buenos Aires	671

Indefectiblemente debemos plantearnos la siguiente pregunta ¿Es razonable que exista tal dispersión? ¿Es justo que el gobierno de la Provincia de Santa Cruz tenga para gastar por cada uno de sus habitantes dos veces y media que lo que tiene el gobierno de la Provincia de Chubut o casi el doble del de Neuquén? ¿O que el gobierno de Corrientes tenga para gastar por habitante casi la mitad que el de Catamarca? **Sin lugar a dudas que no. Gran parte de la causa del desequilibrio horizontal la encontramos en la carencia de utilización de criterios razonables de distribución secundaria.**

2.3. Estructura tributaria de la República Argentina.

Antes de la enunciar las propuestas de financiamiento a través de recursos genuinos para las provincias resultará importante que analicemos, aunque sea en forma somera cómo está conformada la estructura tributaria de nuestro país, tanto a nivel federal como provincial. Como veremos la principal fuente de recursos en ambos casos la constituyen los impuestos al consumo, encontrándose el sistema fundado en impuestos que principalmente buscan medir la capacidad contributiva de los ciudadanos y no el beneficio que ellos reciben del Estado.

Así en nuestro sistema tributario encontramos gravámenes en ambos niveles de gobierno que alcanzan todas las medidas de la capacidad contributiva, entre ellos por ejemplo:

Medida	Nivel Federal	Nivel Provincial
El consumo	IVA e Internos	Ingresos brutos
El ingreso	Ganancias	
El patrimonio	Bienes Personales	Patentes de automotor e Inmobiliario

2.3.1. Estructura federal.

A continuación, se transcribe la participación que dentro de la recaudación tributaria total tuvo cada impuesto en La República Argentina por el período comprendido entre 1981 y 1998:

Cuadro 4 Estructura tributaria federal de la República Argentina.

Impuesto	1981 %	1982 %	1983 %	1984 %	1985 %	1986 %	1987 %	1988 %	1989 %
Ganancias ¹⁴	10,13	9,06	8,19	5,01	6,12	7,05	9,48	10,67	12,44
Seguridad Social	15,04	13,09	14,06	18,13	21,13	21,02	21,77	20,94	15,80
Subtotal ingresos	25,17	22,15	22,25	23,14	27,25	28,07	31,25	31,61	28,24

¹⁴ Incluye personas físicas y empresas.

IVA	30,88	29,03	23,24	18,99	16,80	16,89	17,62	15,42	12,30
Otros al consumo	29,73	32,76	31,96	35,87	30,36	31,58	27,79	33,93	27,15
Subtotal al consumo	60,61	61,79	55,20	54,86	47,16	48,47	45,41	49,35	39,45
Imp. importaciones	8,62	6,31	5,29	4,63	4,88	6,54	8,35	6,72	3,75
Imp. a las exportaciones	1,02	4,89	10,46	8,96	12,84	7,28	3,59	3,50	17,54
Subtotal comercio exterior	9,64	11,20	15,75	13,59	17,72	13,82	11,94	10,22	21,29
Impuestos a la riqueza	4,76	7,65	5,80	3,69	3,56	3,89	4,10	4,44	4,89
Otros y reintegros	-0,18	-2,79	1,00	4,72	4,31	5,75	7,30	4,38	6,13
Total	100,0	100,00	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Recaudación ¹⁵	9,1177	22,8277	107,534	802,39	7,577	14,563	32,060	132,53	429,201
Impuesto	1990	1991 %	1992 %	1993	1994	1995 %	1996 %	1997	1998 %
	%			%	%			%	
Ganancias ¹⁶	4,44	4,42	7,07	10,42	13,11	14,82	15,67	17,04	17,50
Seguridad Social	29,96	29,94	30,11	31,19	30,53	28,58	23,63	21,43	26,90
Subtotal ingresos	34,40	34,36	37,18	41,61	43,64	43,40	39,30	38,47	44,40
IVA	18,49	24,10	35,76	38,47	38,12	40,46	42,72	41,34	38,48
Otros al consumo	27,46	26,53	16,93	11,56	11,09	10,66	12,78	14,62	10,40
Subtotal al consumo	45,95	50,63	52,69	50,03	49,21	51,12	55,50	55,96	48,88
Impuesto a las importaciones	2,80	4,05	5,67	5,89	6,23	4,74	5,05	5,71	5,19
Impuesto a las exportaciones	9,26	2,54	2,00	0,07	0,08	0,10	0,06	0,01	0,01
Subtotal comercio exterior	12,06	6,59	5,87	5,96	6,31	4,84	5,11	5,72	5,20
Impuestos a la riqueza	5,17	4,15	2,41	1,46	1,24	1,07	1,69	1,12	1,42
Otros y reintegros	2,42	4,27	1,85	0,94	-0,40	-0,43	-1,62	-1,27	0,10
Total	100,0	100,00	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Recaudación en millones de \$¹⁷	8620.5	25879.1	37328.6	42290.	45560.	43104	44042.5	49520	54208
				6	6				

Como puede observarse a nivel federal la estructura de impuestos se basa en aquéllos que gravan el consumo. Si en el cuadro anterior le adicionamos a la fila *subtotal al consumo* los derechos de importación, vemos como en los últimos 20 años representaron casi siempre más de la mitad de los recursos federales.

2.3.2. Estructura provincial.

En nuestro país la principal fuente de recursos propios de las provincias también proviene de impuestos al consumo, principalmente del impuesto sobre los ingresos brutos, que representó en los últimos años más del 50% de la recaudación propia.

Cuadro 5. Recaudación tributaria provincial en la República Argentina.¹⁸

Impuesto	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Sobre los ingresos brutos	4.931	5.409	4.967	5.354	6.006	6.549
Sellos	974	977	839	844	959	1.036
Automotor	831	912	910	893	1.006	1.047

¹⁵ Fuente: Secretaría de programación económica del ME y OSP de la Nación. En moneda corriente: 1985 a 1989 en millones de pesos.; 1981 a 1984 importes multiplicados por mil.

¹⁶ Incluye personas físicas y empresas.

¹⁷ Fuente: Secretaría de programación económica del ME y OSP de la Nación.

¹⁸ Valores corrientes en millones de pesos. Fuente: Fuente: División Asuntos Fiscales del Ministerio del Interior. El impuesto automotor y el inmobiliario no incluye la recaudación efectuada por los municipios.

Inmobiliario	1.434	1.644	1.599	1.694	1.850	1.953
Otros	621	666	639	988	960	1.011
Total	8.791	9.608	8.954	9.773	10.781	11.596

Puede observarse como la principal fuente de recursos propios de las provincias está constituida también por impuestos al consumo (ingresos brutos y sellos representan más del 60% de los recursos propios de las Provincias), los cuales se caracterizan por ser sumamente ineficientes desde el punto de vista económico. **Esto conspira contra todo intento de descentralización de esos gravámenes, pues sería sumamente perjudicial para la economía argentina aumentar la alícuota de los impuestos al consumo provinciales (ingresos brutos y sellos) disminuyendo la del IVA nacional.**

2.3.3. Administraciones tributarias “débiles” y alto nivel de evasión.

Otra de las características de la actual estructura tributaria de nuestro país es la existencia de una gran cantidad de administraciones tributarias con elevados costos operativos en comparación con el nivel de recaudación de las mismas y alto nivel de evasión en la mayoría de los impuestos que administran. Muchas son las causas que contribuyeron a ello, y si bien no es el objetivo de este trabajo analizarlas con profundidad, al menos enunciaremos las más importantes:

- a) La carencia de impuestos con bases comunes y metodologías de liquidación distintas a la de los nacionales, lo que dificulta todo trabajo en común entre la AFIP y las direcciones de rentas, no pudiendo obtenerse de esta manera economías de escala.
- b) La existencia de un gran número de gravámenes que ellas deban controlar, aplicar y recaudar, lo que conspira contra el principio de especialización, clásico y básico en administración. Mientras que a nivel nacional la AFIP debe recaudar un gran número de impuestos el Internal Revenue Service en Estados Unidos uno sólo: el impuesto a las ganancias. En el mismo país mientras las administraciones locales se concentran y especializan en el *tax*, impuesto al consumo en la última etapa, en la República Argentina las Direcciones de Rentas deben Administrar un mayor número de impuestos.
- c) La falta de incentivos en las provincias para que sus habitantes paguen impuestos nacionales¹⁹.

¹⁹ Como explicáramos ello se produce principalmente por 2 motivos:

- a) Porque por cada peso pagado a la Nación de impuestos vuelve a la Provincia un porcentaje ínfimo y
- b) Por la falta de correspondencia fiscal: los contribuyentes argentinos pagan sus impuestos a un nivel de gobierno distinto a aquél que lo brinda los servicios.

La consecuencia de ello es lo que en la literatura económica dio en llamarse *administraciones tributarias débiles*, con un elevado nivel de evasión tributaria y un alto costo de recaudación de impuestos. El siguiente cuadro nos da una idea de esto último.

Cuadro 6. Nivel de recaudación y gastos por Jurisdicción. En miles de pesos

Jurisdicción	Año	Gasto DGR/AFIP ²⁰	Recaudación total ²¹	Relación en %
AFIP Central	1999/1998	290.942	36.977.263	0,79
AFIP SIJP	1999/1998	536.948	17.902.796	3,00
AFIP s/aduana	1999/1998	827.890	54.880.059	1,51
AFIP Aduana	1999/1998	247.827	2.841.777	8,72
AFIP Total	1999/1998	1.075.717	57.726.016	1,86
Buenos Aires	1998	81.030 ²²	4.559.972	1,78
Catamarca	1998	3.322	40.095	8,29
Catamarca	1999	4.558		
Córdoba	1998	73.000	856.010	8,53
Corrientes	1997	9.389	73.629	12,75
Chaco	1998	22.720	106.491	21,33
Jujuy	1997	4.570	61.766	7,40
La Pampa	1997	8.270	93.003	8,90
Misiones	1997	9.917	89.918	11,03
Santa Fe	1997	39.912	954.225	4,18
Tierra del Fuego	1999/1998	5.807	51.852	11,20
Subtotal Provincias		257.937	6.886.961	3,75
Sin Buenos Aires		176.907	2.326.989	7,60
Sin Santa Fe		136.995	1.372.764	9,98
S/CBA		63.995	516.754	12,38

Tres aspectos relevantes son:

- La continua disminución del gasto de la AFIP en relación al nivel de recaudación: 2,71% en 1996, 2,32% en 1997 y estimado para 1999 1,86%²³.
- Prácticamente en todos los casos la relación gasto versus ingresos tributarios de las direcciones de rentas provinciales supera a los del Organismo Federal (AFIP), lo que conduce a pensar que la economía de escala ayudará a la reducción del gasto de recaudación en las provincias.
- El nivel porcentual aumenta en forma inversa al tamaño de la Provincia, medido a través del producto bruto geográfico.

²⁰ Fuente: Presupuesto de la Nación y de las Administraciones Provinciales.

²¹ En el caso de las provincias incluye ingresos brutos, sellos, automotor, inmobiliario y otros.

²²

Incluye los siguientes conceptos:

Tribunal Fiscal399Recaudación40.014Fiscalización16.122Mantenimiento base imponible 3.259Actualización base imponible4.231Dir y coordinación del Revalúo Inm6.000Mantenimiento base fotos aéreas11.005

²³ Para 1999 se relacionó el presupuesto de gastos de ese año con la recaudación de 1998. Si consideráramos un error del 5% en ambos conceptos la relación sería del 1,96%, aún menor que la de los años anteriores.

Esto no debe ser interpretado como una crítica hacia los administradores tributarios locales: por el contrario se enfrentan con una tarea sumamente difícil, pues no sólo deben luchar contra la evasión, sino contra un sistema que de manera alguna los ayuda.

2.4. Conclusiones de las características del actual sistema de coparticipación federal.

El resultado del actual sistema de coparticipación se traduce en el desfinanciamiento de gran cantidad de Estados Provinciales, quienes tienen sus manos atadas para modificar la estructura tributaria de su jurisdicción, así como su administración tributaria, considerando en este último caso que muchos contribuyentes residen fuera de su jurisdicción (los de convenio sin establecimiento en la misma).

Dos son las conclusiones más importantes a las que arribamos luego de analizar al actual sistema de coparticipación federal de impuestos, en conjunto con la estructura tributaria de nuestro país y los principios económicos y de las finanzas públicas que debería respetar todo sistema tributario. La primera es que **hay que descentralizar impuestos**, aumentando la base de aquellos que deben recaudar las Provincias disminuyendo la masa coparticipable. De esa manera se reducirá el **desequilibrio fiscal vertical**. La tendencia internacional, de la que nuestro país no ha sido ajeno, a la descentralización del gasto y a la necesidad de una correlativa correspondencia fiscal.

Si bien descentralizando impuestos se reducirá sensiblemente la masa secundaria de coparticipación federal, siempre seguirán existiendo transferencias desde la Nación a las Provincias, sobre todo hacia aquellas con menores recursos. Ello nos conduce a la segunda conclusión: **deben replantearse los criterios seguidos para la distribución de recursos entre las provincias**, reemplazando los actuales criterios financieros, por otros más eficientes desde el punto de vista económicos y más justos desde el punto de vista de la equidad.

Sobre la base de estas recomendaciones dedicaremos el punto 3 del trabajo a explicar cómo efectuar la descentralización de impuestos sin afectar las finanzas provinciales y el punto 4 a enunciar los criterios que deben seguirse para distribuir los fondos recaudados por la Nación entre las provincias.

3. ¿Cómo descentralizar tributos para aumentar la autonomía impositiva de las provincias?

Lo primero que debe procurarse al efectuar la descentralización de impuestos es no causar un perjuicio a las haciendas provinciales. Pretender cambios profundos que conduzcan a un sistema que respete todos los principios enunciados sería ideal, pero tal vez imposible de lograr. Por ende, la descentralización debería descansar principalmente sobre la base de

impuestos al consumo debido a la importancia relativa que los mismos tienen dentro de la recaudación tributaria de nuestro país, tanto a nivel federal como local. Los pasos a seguir son:

- a) En primer lugar, deben seleccionarse aquellos impuestos que puedan mantenerse o cuya base ampliarse debido a que no causan perjuicios a la economía del país.
- b) En segundo lugar, seleccionar uno que permita sustituir a los vigentes que han sido catalogados como ineficientes e inequitativos y que además permita efectuar la descentralización en forma paulatina y no traumática.
- c) Finalmente analizar si alguno de los impuestos nacionales vigentes puede descentralizarse.

3.2. *¿Qué tributos descentralizar hacia las provincias?*

Habiendo arribado a la conclusión que una de las principales alternativas para el fortalecimiento de las finanzas de los gobiernos provinciales es la descentralización de impuestos y de acuerdo con lo enunciado en el punto anterior analizaremos que impuestos podrán ampliarse, cuáles sustituirse y cuáles descentralizarse.

3.2.1. *Impuesto a las ganancias.*

El principal problema que presenta la descentralización de este impuesto es que si las provincias no establecen alícuotas y bases idénticas, es decir si no se adopta una legislación única en todo el país, se afecta la localización de las fuentes productoras y con ello la neutralidad del impuesto:

- a) pudiendo producir una *guerra de tasas* y con ello el desfinanciamiento de los estados.
- b) Además, se dificulta mucho la administración del impuesto, pudiendo producirse sobrefacturación y subvaluación de bienes entre empresas de un mismo grupo con el objeto de radicar los beneficios en aquellas jurisdicciones que establezcan menor tasa (*precios de transferencia*).

Para evitar este problema es necesaria una ley que emane del Congreso Nacional (ratificada por las legislaturas provinciales) con el objeto de garantizar la igualdad de base, exenciones y tasas en todo el país. Sin embargo, esta alternativa debe rechazarse pues le quita autonomía fiscal a las provincias.

Por todo lo expuesto concluimos que se trata de un impuesto que en nuestro país al menos no debería descentralizarse, debiendo continuar en jurisdicción federal.

3.2.2. Impuesto al patrimonio.

En nuestro país el establecimiento de impuestos específicos a determinadas manifestaciones de riqueza, como a los inmuebles y los automotores, son establecidos a nivel local. A continuación analizaremos cada uno de ellos por separado, concluyendo que podrán ampliarse las alícuotas provinciales con el objeto de ser excluidos de la base de los impuestos sobre manifestaciones de riqueza establecidos a nivel federal, actualmente el impuesto sobre los bienes personales.

3.2.2.1. Sobre inmuebles.

Entendemos que se trata de un gravamen que cumple con los requisitos para ser establecido a nivel local por los siguientes motivos:

- a) No caben dudas respecto de la inamovilidad de su base.
- b) Su nivel de recaudación puede ser lo suficientemente predecible. Además, actualmente muchas provincias están informatizando sus catastros e intercambio la información que en ellos existe con las bases:
 - 1) De los registros provinciales con el objeto de actualizar las modificaciones producidas por altas y bajas.
 - 2) Del registro de las personas de la Nación y los registros civiles provinciales con el objeto de detectar fallecidos que gozaran de exenciones o reducciones (como las de jubilados) para hacerlas caer.
 - 3) De la AFIP a los efectos de incluir la CUIT y con ello lograr una identificación unívoca y uniforme de los titulares.
 - 4) De las direcciones de rentas provinciales, todo lo cual contribuirá a reducir el nivel de incumplimiento en este gravamen.
- c) Su exportación a otra jurisdicción se limita al caso que se trate de un contribuyente que vende bienes en otras, a través de la incorporación del impuesto en el costo de los productos.
- d) Con similares tasas no afecta la localización de las empresas.
- e) Permite identificar el gravamen con parte del servicio retribuido, el cual está representado por el mantenimiento de las calles y su alumbrado.
- f) Se trata de un gravamen percibido como razonablemente justo por los contribuyentes, como todos aquellos que gravan manifestaciones de riqueza, que incluso admite alícuotas progresivas.

Sin embargo, debe reconocerse que no todas las jurisdicciones han informatizado sus catastros y registros, lo que dificulta la administración de este tributo. Sin embargo, muchas lo han hecho y ello nos conduce a suponer que otras lo podrán hacer también.

3.2.2.1.1. Ganancias de capital derivadas de la tenencia de inmuebles. Las contribuciones de mejoras.

Un párrafo aparte merecen las ganancias de capital derivadas de la tenencia de inmuebles. En nuestro país continúan excluidas del objeto del impuesto a la renta aquellos beneficios que, obtenidos por personas físicas, no son periódicos. De esta manera **se produce el dislate de gravar las rentas derivadas del trabajo con un impuesto adicional, equivalente al 20% del impuesto a las ganancias pagado, mientras continúan sin gravarse otras rentas no ganadas derivados de la tenencia de bienes, tales como las acciones y los inmuebles.**

Los argumentos contrarios a la gravabilidad de las ganancias de capital se fundan principalmente en 3 motivos:

- a) Las dificultades que se presentan para su medición.
- b) Gravar las ganancias derivadas de la mera tenencia del bien conspira contra el principio de comodidad de pago, pudiendo producirse el hecho que más de un propietario deba deshacerse de parte de su patrimonio para poder hacer frente al gravamen.
- c) La inequidad de aplicarles la alícuota progresiva del gravamen si se generan a lo largo de un período de tiempo y el hecho imponible se define en forma instantánea en el momento de la venta, para solucionar el problema descripto en b).

Sin embargo, creemos que es inaudito que tales ganancias continúen fuera del objeto del impuesto a la renta. En nuestro país se han construido recientemente muchos kilómetros de autopistas, puentes y caminos que llevaron a que algunas propiedades aumentaran considerablemente su valor, llegando en algunos casos hasta quintuplicarse. Creemos que no es justo ni equitativo excluirlas del objeto del impuesto a las ganancias

Pero si continuaran fuera del objeto del impuesto a las ganancias, entonces las ganancias derivadas de las tenencias de bienes inmuebles deben ser alcanzadas por contribuciones de mejoras locales, que pueden ser establecidas tanto por las provincias como por sus municipios, pues son ellos quienes mejor conocen el valor de los inmuebles de cada región así como las ganancias que por tenencia podrían producirse. Pero tal ganancia debe ser cierta, no temporal, objetivamente cuantificable y producirse por un hecho concreto e identificable, como el caso de las propiedades situadas cerca de una autopista o de un camino. Con ello se soluciona el problema descripto en a), pues se supone que los gobiernos provinciales o municipales están

en mejores condiciones que el central para mensurar estas ganancias. El descripto en c) también, habida cuenta de ser un tributo separado del impuesto a las ganancias el que grava el beneficio y consecuentemente no estar el mismo sometido a la escala progresiva del gravamen. Finalmente, si la contribución es razonable en proporción al valor del bien y se concede facilidades no debería afectar la comodidad de pago.

3.2.2.2. Sobre rodados.

Si bien no presenta tantos beneficios como aquél establecido sobre los inmuebles, también puede descentralizarse y excluirse de las bases de gravámenes nacionales que consideran el patrimonio como medida de la capacidad contributiva. La mayoría de las direcciones de rentas y municipalidades se encuentran comunicadas con el Registro Nacional de la Propiedad del Automotor el cual se encuentra totalmente computarizado. La falta de inscripción de las transferencias en el mismo conspira contra la administración del tributo, aunque debe considerarse que estas modificaciones responden a los autos de menor valor del parque automotor, ya que los cero kilómetro obligatoriamente deben inscribirse para su patentamiento inicial.

Sin bien la base de este gravamen no es tan inamovible como la de inmuebles, su nivel de recaudación puede predecirse. También puede identificarse parte del servicio recibido, como el caso del mantenimiento de los caminos. Estos son otros argumentos que nos conducen a afirmar que es posible su descentralización.

3.2.3. Impuestos al consumo.

Como explicamos anteriormente, en la República Argentina existen impuestos que alcanzan todas las medidas de la capacidad contributiva en ambos niveles de gobierno. Vimos también la estructura de recursos provinciales descansa sobre la base de impuestos al consumo ya que ingresos brutos y sellos representan más del 60% de los recursos tributarios propios. Pero a diferencia de lo que sucede con el IVA federal se trata de 2 impuestos sumamente nocivos, a punto tal que las provincias, a través del Pacto Fiscal Federal del 12 de agosto de 1993, se comprometieran a reemplazarlos o sustituirlos.

Conocidas son las críticas al impuesto sobre los ingresos brutos, pese a lo cual es bueno reiterarlas (como podrá observarse de muchas de ellas participa el impuesto a los sellos):

- a) Es **plurifásico** (pues se aplica desde la primer etapa del ciclo productivo) y **acumulativo** (ya que no permite la deducción del impuesto pagado en las etapas anteriores). Esto trae aparejado:
 - 1) En primer lugar, la **pérdida de neutralidad** del gravamen, ya que la alícuota efectiva y definitiva del impuesto dependerá de la cantidad de etapas del ciclo productivo del bien, de forma tal que constituye un incentivo a la integración de empresas con la intención de reducir el impuesto a pagar.

- 2) En segundo lugar, que no pueda conocerse con precisión la incidencia del impuesto en el costo del producto, pues la misma dependerá de la cantidad de etapas en que se fabricó cada bien, algo imposible de estimar con cierto grado de certeza. Esto produce que debido a las normas que regulan el comercio internacional **el impuesto no pueda reintegrarse** en frontera y consecuentemente **integre el costo de los productos exportados**, haciendo perder competitividad a los artículos argentinos en los mercados internacionales.
- b) Constituye **subsidio a los bienes importados**, los que contarán con una ventaja adicional al momento de competir con los productos de origen nacional en nuestros mercados internos.
- c) Otra de las críticas que debe efectuársele a este impuesto es la reciente **creación de aduanas interiores**, algo reñido con el artículo 9º de nuestra Constitución Nacional. En efecto, con la intención de evitar la acumulación de impuestos y por el compromiso asumido en el Pacto Fiscal Federal, las provincias eximieron de este gravamen a la primer etapa del ciclo productivo (actividad primaria y producción de bienes), pero en la medida en que el establecimiento o la explotación estuviera localizado en la propia provincia, gravando a los fabricados fuera de ella. De esta forma 2 bienes idénticos producidos a un mismo costo y consumidos en un mismo lugar tributan distinto importe del mismo tributo, si uno es fabricado en una provincia y otro en otra, representando así el Impuesto sobre los Ingresos Brutos un verdadero “derecho de importación”.
- d) Además este gravamen aplica en parte el criterio de origen y este criterio **requiere unificación de tasas** para no afectar la localización de las empresas. Si bien en la actualidad el nivel de alícuotas es bastante uniforme en todas las provincias, existen algunas diferencias, como en la actividad mayorista, que ha producido el movimiento de algunas empresas, sobre todo entre la provincia de Buenos Aires y la Capital Federal.

Por las ineficiencias del impuesto sobre los ingresos brutos y de sellos proponemos su sustitución y reemplazo. Considerando la tradición que tiene nuestro país en materia de impuestos al consumo es inviable su reemplazo por otro que grave otra medida de la capacidad contributiva. Por ende sostenemos que el impuesto que los sustituya debe también recaer sobre el consumo. De todas las propuestas enunciadas para el reemplazo de ingresos brutos y sellos creemos que un IVA que funcione en forma *compartida* entre la Nación y las provincias es la mejor alternativa, pues entre las ventajas comparativas que presenta permite realizar una paulatina y no traumática descentralización de impuestos y con ello efectuar la sustitución sin afectar las finanzas provinciales.

3.2.3.1. El IVA “compartido”.

Si bien no es el objetivo de este trabajo analizar con profundidad este gravamen, describiremos su funcionamiento y el tratamiento de las ventas interprovinciales para poder explicar las ventajas que presenta respecto de otras propuestas enunciadas para el reemplazo y sustitución de ingresos brutos. En trabajos anteriores²⁴ se han explicado otros aspectos de su funcionamiento, tales como la determinación del nivel de alícuota de federal de percepción, de las exenciones tanto en el IVA federal como en el provincial, las aduanas interiores, los saldos a favor en el IVA provincial y la liquidación del impuesto, a los cuales nos remitimos en mérito a la brevedad y síntesis de este trabajo.

El IVA “compartido”²⁵ debe su nombre al hecho que tiene 2 (dos) alícuotas: una para el Estado Federal y otra (que sustituiría a Ingresos Brutos y Sellos) para los provinciales²⁶. Es decir, a la actual tasa del IVA, y sobre la misma base, se le agrega otra a ser recaudada por las provincias, como se ejemplifica a continuación:

Precio neto	100
IVA Federal (19%)	19
IVA provincial (4%)	<u>4²⁷</u>
Total	123

El adquirente, a su vez, contará con 2 créditos fiscales y deberá realizar otras tantas liquidaciones: una al Estado Nacional y otra al provincial donde reside.

Es un impuesto al consumo, general, no acumulativo y que aplica el criterio de destino. **El tratamiento que este gravamen dispensa a las ventas entre sujetos residentes en distintas provincias es una de sus principales ventajas, pues resuelve el problema de las ventas interjurisdiccionales. Además permite efectuar una paulatina descentralización de impuestos al aumentar progresivamente la alícuota provincial en la medida que disminuye la federal.**

²⁴

²⁵ Este tributo, fue propuesto por el Poder Ejecutivo en la República Federativa del Brasil para reemplazar al impuesto a la producción industrial (IPI: al consumo, específico y recaudado por el gobierno federal) y al impuesto a la circulación de mercaderías y servicios (ICMS: general, al consumo y recaudado por los estados). Al respecto puede consultarse a: Varsano, Ricardo: “**A Tributacao do Comércio Interestadual: ICMS versus ICMS Partilhado**”. Texto para Discussao Nº 382, Instituto de Pesquisa Economica Aplicada, Brasília, Setembro de 1995. Respecto del análisis efectuado en la doctrina a este gravamen a: Mac Lure, Charles Jr: **Protecting Dual VATs from Evasion on Cross-Border Trade: An Addendum to Bird and Gendron**, Hoover Institution, Stanford University y a Bird Richard: **Rethinking Tax Assignment: The Need for Better Subnational Taxes**, Abril de 1999: trabajo no editado aún, o Ricardo Fenochietto: **El IVA “compartido” una herramienta útil para el reemplazo de ingresos brutos y la descentralización de tributos**. 31 Jornadas de Finanzas Públicas de la Facultad de Ciencias económicas de la UN de Córdoba, pag.153.

²⁶ La aplicación de una alícuota suplementaria federal para gravar las ventas interjurisdiccionales fue propuesta también para aplicarse en la Unión Europea con el nombre de VIVAT. Al respecto puede consultarse el trabajo de Keen, M and Smith, S: **The future of the Value Added Tax in the European Union**. Economic Policy 23, 375-411 – 1996.

²⁷ Es importante aclarar que el nivel de las alícuotas ha sido fijado en el 19% y el 4% a efectos didácticos.

El problema de las ventas interjurisdiccionales puede enunciarse de la siguiente manera: si un sujeto reside en una jurisdicción y realiza compras y ventas en otras, ¿cómo se distribuyen las provincias, dentro de las cuales se realizaron todas esas actividades, los impuestos al consumo que deban recaudar? Las 2 soluciones vigentes actualmente en la República Argentina son el convenio multilateral y la coparticipación federal. El primero, que se utiliza para distribuir la base imponible del Impuesto sobre los Ingresos Brutos: puede criticarse por su complejidad o su hibridez (ya que aplica conjuntamente origen y destino), pero no por ello deja de ser una solución. El segundo también lo es, no directa como el convenio, sino indirecta. La Nación recauda los impuestos para luego distribuirlos, sobre la base de distintos criterios, entre ella y las provincias.

El IVA "compartido" ofrece otra solución distinta a las anteriores: ya que en el caso de ventas interjurisdiccionales el gobierno Federal percibe la totalidad de los gravámenes, el 19% más el 4%, de forma tal que la alícuota del impuesto nacional se incrementa anulándose la provincial. De esa manera el producto sale libre de impuestos provinciales del Estado de origen, pero gravado con una percepción por el gobierno federal, de forma tal que se tributa prácticamente lo mismo ya sea que el bien se consuma en esa jurisdicción o se "exporte" para ser consumido en otra. Así se anula la posibilidad, latente en un impuesto al consumo que aplica el criterio de destino, de que un sujeto residente en la provincia de origen denuncie un domicilio en otra jurisdicción para evadir el gravamen. Cuando se produce la primer venta, en el estado de destino, cada jurisdicción percibirá su impuesto: la Nación el 19% y la provincia de destino el 4%. El crédito fiscal será:

- a) para el gravamen federal el 23%, con lo cual disminuirá el impuesto nacional a ingresar por el valor agregado en esta jurisdicción, y
- b) del 0% para el IVA del Estado de destino, con lo cual se incrementará el impuesto a pagar a esta jurisdicción.

Cabe resaltar que **por la aplicación de este método el Estado Nacional no obtiene mayores ingresos que a través de la metodología de liquidación actual**, sino que en su rol de "intermediario", entre el estado donde se produce y el estado donde se consume, lo que recauda en exceso primero lo deja de recaudar después.

3.2.3.1.1. El IVA "compartido" y la autonomía provincial.

Nada obsta a que las tasas provinciales puedan variar entre las distintas jurisdicciones. De esa manera cada provincia podría establecer sus propias alícuotas conservando su potestad tributaria, lo cual incentivaría a los administradores locales a ser más eficientes al gastar con el objeto de reducir las tasas. Sin embargo, a los efectos de la administración del gravamen es conveniente que no difieran mucho entre sí.

Pero el federalismo fiscal no debe reducirse a la posibilidad de determinación del nivel de las tasas impositivas, debe ir más allá. **En primer lugar debe haber una ley nacional** que establezca el impuesto federal: su objeto, los sujetos, la alícuota nacional (que obviamente ha de ser una y uniforme), las exenciones (aunque sería bueno que no las hubiera), la base y la tasa de federal de percepción o acrecentamiento por ventas interprovinciales²⁸. **En segundo lugar, cada jurisdicción debe sancionar su propia ley del gravamen** para establecer el impuesto provincial: la o las alícuotas locales y las modificaciones a la ley nacional que considere pertinente en cuanto al objeto, sujeto, base y exenciones. Si bien a los efectos de simplificar y clarificar el sistema es preferible que introduzcan la menor cantidad de modificaciones, la mejor forma de ejercer la autonomía es que las provincias gocen de amplias facultades para poder establecer las propias normas que hagan a la porción provincial de este tributo.

Respecto a la alícuota del impuesto provincial cada jurisdicción debería poder establecerla en el nivel que desee; la experiencia del Impuesto sobre los Ingresos Brutos demuestra que las tasas generales del gravamen, no difieren demasiado de provincia en provincia. Sin embargo, a los efectos de la administración del gravamen, es importante distinguir entre aquellas actividades estrictamente locales, gravadas por el Impuesto sobre los Ingresos Brutos a alícuotas diferenciales

3.2.3.1.2. Principales ventajas del IVA “compartido”.

A continuación enunciamos las principales ventajas de este gravamen:

- 1) Se trata de un **impuesto neutral** (en la medida que contenga una sola tasa y no reconozca demasiadas exenciones).
- 2) Brinda **solución al problema de las ventas interjurisdiccionales**.
- 3) Desde el punto de vista del contribuyente es **de fácil liquidación**. El mecanismo de sustracción de débitos contra créditos es el mismo del IVA vigente actualmente en la República Argentina, lo que facilita su implementación. Reduce las tareas para aquellos sujetos incluidos en el convenio multilateral, que hoy en día pueden llegar a tener que efectuar un máximo de 24 liquidaciones, mientras que en el IVA “compartido” implicará, para aquellos sujetos que compren en varias jurisdicciones y vendan sólo en una, una sola liquidación.
- 4) Facilita la tarea de la administración por el **control cruzado** entre sujetos obligados. Además fomentará la realización de tareas conjuntas y el intercambio de información entre la administración federal y las provinciales.

²⁸ La tasa de acrecentamiento o de percepción federal podría variar entre las distintas provincias. Sin embargo, a los efectos de la administración del tributo es conveniente que sea una tasa uniforme en todo el país.

Ello contribuirá a reducir el alto costo de recaudación que hay en nuestro país y que describimos en el punto 2.3.3. del presente trabajo, así como también el alto nivel de evasión tributaria.

- 5) **Al comenzar a aplicarse en la primer etapa del ciclo productivo**, no sólo se **anticipa la recaudación**, sino además que, en dicha etapa encontramos las grandes industrias lo que permite concentrar en ellas los esfuerzos de fiscalización.
- 6) En cuanto al comercio internacional permite conocer con precisión la incidencia del gravamen en el costo del producto al momento de la exportación, por lo que **podrá ser devuelto por las provincias** que lo deseen, en concordancia con las normas del Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT).
- 7) Aplica el **criterio de destino**, más adecuado para un impuesto al consumo que el de origen que es propio de una imposición a la producción. Pese a aplicar este criterio:
 - a) **no requiere compensación o clearing** de créditos entre las distintas administraciones.
 - b) Se aplicará desde la primer etapa de ciclo productivo lo cual permitirá anticipar la recaudación.
- 8) Por aplicar el principio de destino evita el denominado *paseo de la factura*, ya que la alícuota de acrecentamiento siempre es la misma, independientemente de la provincia a donde se destine el bien.
- 9) Facilita **una descentralización paulatina de la recaudación de impuestos**, evitando que ella deba efectuarse en forma traumática, aumentando la alícuota del impuesto provincial en la misma medida que disminuye la del federal y la masa de distribución secundaria.
- 10) Admite la posibilidad de discriminar el monto del impuesto en la factura o documento equivalente, en todas las etapas de comercialización del bien o servicio, incluso en la final, para concientizar al consumidor final de la carga fiscal que recae sobre el consumo.

3.2.3.1.3. Su funcionamiento conjunto con el IVA nacional.

El hecho de funcionar conjuntamente con el impuesto federal brinda una serie de ventajas muy importantes. Por sobre todas las cosas se trata prácticamente del mismo gravamen lo que clarifica el sistema y simplifica la aplicación del mismo.

Ello significa que, como el IVA establecido a nivel nacional, admite la existencia de regímenes simplificados o de otro tipo de simplificaciones, así como también la categorización de los distintos responsables en inscriptos y no inscriptos.

3.2.3.1.4. Tratamiento de las ventas interjurisdiccionales a consumidores finales.

Como dijimos una de las principales ventajas del IVA “compartido” es el tratamiento que brinda a las ventas interjurisdiccionales y el hecho de funcionar conjuntamente con el IVA federal. En el punto 3.2.3.1. analizamos someramente el funcionamiento del impuesto y el tratamiento que en el caso de ventas interprovinciales debe dársele a las ventas entre responsables del impuesto. Corresponde analizar ahora cuál debe ser el tratamiento de las ventas efectuadas a un consumidor final residente en otra provincia. Deben distinguirse 2 situaciones distintas. En primer lugar que el comprador cruce el límite provincial; supongamos entonces, que el sujeto A residente en la Provincia A cruza dicho límite y adquiere el bien en la Provincia B. En este caso debería pagarse el impuesto a esta última Provincia, considerando como hecho imponible la venta del bien, producida con la tradición de la cosa mueble. Sería dificultoso, tanto para los responsables como para la administración, que la venta tribute a la Provincia donde el adquirente reside o que tribute la alícuota de percepción. Porque en cada venta a consumidor final, habría que controlar el domicilio del comprador y porque se facilitaría la evasión al posibilitar que algunos sujetos argumenten residir en otra Provincia que tiene una alícuota de impuesto inferior o, por ser menor la de percepción federal a la vigente en la jurisdicción donde se efectuó la venta.

La segunda situación que puede plantearse es la de las ventas a distancia, por correo o televentas. En este caso, quedará documentado el pago del flete a la Provincia donde el bien se consume, razón por cual existirían tres (3) alternativas:

- a) En primer lugar, darles el mismo tratamiento que a las ventas interjurisdiccionales efectuadas a un responsable inscripto; o sea, que se las grave a la alícuota de percepción federal. El problema que se presenta en este caso consiste en que el Estado Nacional obtendrá una ventaja puesto que no existirá en la segunda provincia un responsable inscripto que compute contra el débito fiscal federal el acrecentamiento.
- b) En segundo lugar, aplicar la tasa de la Provincia de destino o sea donde reside el comprador, lo cual debe rechazarse, pues volveríamos al problema de que un contribuyente que efectúa ventas a distancia debería efectuar tantas liquidaciones como jurisdicciones a las que vende.
- c) En tercer lugar, gravarlas con el impuesto de la Provincia donde reside el vendedor; esto también está fuera de la metodología de este gravamen, pues implicaría aplicar el criterio de origen, camino entonces que debería seguirse únicamente como medida de excepción.

Como puede observarse las tres (3) alternativas presentan sus inconvenientes. El principio de solución descripto en a) debe ser el primero en rechazarse para no crear una tarea más en el Estado, inclinándome por aconsejar como el camino más

viable una combinación entre b) y c). En efecto, no se trata de otra cosa que el procedimiento que actualmente se sigue en la Unión Europea²⁹, aplicando hasta determinado nivel de ventas el criterio de origen y a partir del mismo el de destino. Se trata de un principio de solución muy razonable para este tipo de ventas que preocupan en todo el mundo a los administradores tributarios. En efecto, cuando el impuesto al consumo está diseñado sobre la base del principio de destino se hace muy difícil controlar en la jurisdicción donde el bien se consume aquellos que son entregados o recibidos por correo; por lo tanto es razonable que cuando un sujeto efectúa escasas ventas de este tipo, las grave el Estado donde reside el vendedor. En cambio, si su nivel de ventas es significativo, entonces se justifica que la administración tributaria de destino recaude el impuesto y lo controle, por más que el vendedor resida en otro Estado.

3.2.3.1.5. Principales ventajas comparativas del IVA “compartido”.

El IVA “compartido” presenta una serie de ventajas respecto a otras alternativas de que han sido propuestas para reemplazar al impuesto sobre los ingresos brutos, las que se enuncian a continuación:

- a) **El impuesto bifásico a las ventas mayoristas y minoristas** no implica una modificación sustancial al sistema actual considerando las exenciones vigentes a casi todas las actividades incluidas en la primera etapa del ciclo productivo. Sin embargo, la exención a la primera etapa es limitada y distorsiva, pues sólo se aplica en la medida que la empresa productora esté radicada en la jurisdicción y no en otra. A diferencia del IVA “compartido” esta alternativa también produce acumulación, exportación de impuestos, representando también un subsidio a los bienes importados.
- b) Un **impuesto monofásico a las ventas minoristas**. Su principal ventaja es que se trata de un impuesto no exportable, que a diferencia del IVA no requiere ningún tipo de devolución. Sin embargo, adolece de ciertas críticas en comparación con el IVA “compartido”:
 - 1) En nuestro país, la oferta en la etapa minorista no está concentrada en un grupo pequeño de grandes tiendas, como sucede en los Estados Unidos de Norteamérica, sino que existe un gran número de comercios. Si bien esta tendencia ha comenzado a cambiar en los últimos años, la administración del tributo se dificulta debido a que la recaudación dependería en gran parte del comportamiento de un gran número de contribuyentes pequeños.

²⁹ Al respecto puede consultarse el trabajo de Keen, M and Smith, S: **The future of the Value Added Tax in the European Union**. Economic Policy 23, 375-411 – 1996.

- 2) Requiere diferenciar entre lo que es una venta minorista y lo que es una venta a consumidor final. El objeto del gravamen debe estar conformado por esto último, así un rodado o una computadora estarían alcanzados por el tributo en la medida que sean adquiridos por un consumidor final, de lo contrario no, pues el impuesto formaría parte del costo del producto con el consecuente no deseado efecto cascada. Para evadir el tributo solo es necesario que la compra sea efectuada a nombre de una empresa. Para que esto no suceda debe diferenciarse según la venta sea a un consumidor final o no y esta diferenciación según el destino también dificulta la administración.
- c) **El IVA provincial sujeto al criterio de origen.** Una de las desventajas de esta alternativa es que requiere que las alícuotas de las distintas jurisdicciones sean iguales. Esto trae aparejado cierta oposición por parte de las provincias debido a la pérdida de potestad tributaria que esto implica. Además, para el caso de ventas interjurisdiccionales, como el adquirente del estado comprador ha de computar el crédito fiscal por el impuesto ingresado a otra jurisdicción, como se explicara anteriormente, requiere que el Estado de origen le compense al de destino tal crédito, lo cual complica seriamente a las administraciones. Esto hace prácticamente inaplicable esta alternativa en la República Argentina. Sólo basta con imaginar lo complicado que sería controlar a un sujeto que adquiere bienes en las 24 (veinticuatro) jurisdicciones que conforman nuestro país.
- d) **El IVA provincial sujeto al criterio de destino puro.** Esta alternativa tampoco soluciona el problema de las ventas interjurisdiccionales. Según el principio de destino los bienes deben salir libres de impuestos de la jurisdicción donde se fabrican para que los grave aquella donde los bienes se consumen. Esto implica que los bienes producidos en una provincia y vendidos en otra deberán estar exentos del impuesto en la primera; será muy difícil o casi imposible para las administraciones provinciales controlar, sin aduanas interiores, que el comprador verdaderamente reside en otra jurisdicción. Esta metodología requiere administraciones muy eficientes, lo que dificulta su aplicación.

3.3. *¿Qué tributos descentralizar hacia los municipios?*

Deben quedar para los municipios el establecimiento de tasas y contribuciones, en forma concurrente con las provincias, aunque nada obsta que la Nación puede establecer otras por los servicios que preste y los beneficios derivados de su actividad.

Las **tasas** son aquellas prestaciones en dinero, o excepcionalmente en especie, que el Estado cobra por un servicio que presta determinado e individualizado. Dos condiciones deben cumplir:

- a) El importe de la misma debe guardar relación con el costo del servicio prestado.
- b) Debe identificarse específicamente el servicio que ha de prestarse.

Las **contribuciones son** todos los tributos por medio de los cuales quienes los pagan han de recibir un beneficio perfectamente individualizado que se traduce, de alguna manera, en el incremento de su patrimonio. Esta categoría incluye, entre otras, las contribuciones de mejoras establecidas cuando por algún motivo un bien de propiedad de una persona aumenta su valor por una obra realizada por el Estado; como podría suceder con los inmuebles cuando cerca de ellos se construyen nuevos caminos, autopistas o subterráneos.

En todos los casos debemos distinguir lo que es el establecimiento de un tributo, de lo que es su administración (la fiscalización y la recaudación).

Las tasas deben ser establecidas por aquél nivel de gobierno, provincial o municipal, que presta el servicio, siempre cumpliendo los requisitos anteriormente enunciados. Las contribuciones deben ser también establecidas por aquél nivel de gobierno que realice la obra.

En cambio, **el establecimiento de impuestos debe ser potestad exclusiva de las provincias.** De lo contrario será necesario armonizar los hechos impositivos de todos los gravámenes municipales para que no pierdan neutralidad, algo imposible de lograr considerando sobre todo la gran cantidad de municipios que existen en cada Provincia (en total en nuestro país son más de 2000). Si el impuesto afecta la localización de industrias delegarles potestades tributarias a los municipios sería mucho más grave aún, pudiendo producirse *guerra de tasas* en esos niveles de gobierno, algo que, aunque parezca mentira sucede en Brasil. En nuestro país, excepto en la Provincia de Chubut, el impuesto sobre los ingresos brutos ha sido establecido por las provincias.

En materia de administración nada obsta que la provincia delegue facultades (la fiscalización, la recaudación o ambas cosas) en los municipios o viceversa. Ello dependerá de la naturaleza y tipo de tributo, del desarrollo de las direcciones de rentas y de las economías de escalas.

4. Criterios para efectuar la distribución secundaria.

Como la propuesta implica disminuir la masa de distribución secundaria y no eliminarla, es necesario al menos enumerar los criterios sobre los cuales debe efectuarse. En primer lugar, debemos atender lo que dispone nuestra Constitución

Nacional. Luego de la reforma del año 1994, ha sentado las bases sobre las cuales deberá efectuarse la distribución, tanto primaria como secundaria, a través del inciso 2) de su artículo 75, el que establece que: *“Corresponde al Congreso... Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.*

Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.

La distribución entre la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente, ni reglamentada y será aprobada por las provincias.

No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la Ciudad de Buenos Aires en su caso.

Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determine la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la Ciudad de Buenos Aires en su composición”

Analizamos a continuación, en primer lugar cuál es el principal criterio que debe utilizarse para efectuar la distribución secundaria, el que denominamos de igualación de bases tributarias, y luego otros criterios enunciados, algunos de los cuales entendemos deberían descartarse.

4.1. La igualación de bases tributarias.

La igualación es una herramienta que permite equilibrar las bases tributarias provinciales, garantizándole a cada provincia un nivel mínimo de recursos potenciales por habitante. Su principal ventaja es que garantiza la equidad fiscal con total eficiencia económica.

Durante años en nuestro país se ha hablado de provincias “ricas” y provincias “pobres”, sosteniéndose que las primeras debían recibir proporcionalmente menos recursos coparticipados que las segundas atendiendo a razones de solidaridad y procurando lograr con ello un grado de desarrollo equivalente en todo el país. Surgía con ello un problema. ¿Cuándo debía calificarse una provincia como “pobre” y cuándo como “rica”? Sobre todo considerando las consecuencias financieras que de ello deriva. Podemos decir que la Provincia de Buenos Aires es una provincia rica. De acuerdo al producto bruto geográfico, probablemente sí. De acuerdo con ello es razonable que haya perdido en las últimas 2 décadas participación en la masa coparticipable. Pero ¿Podemos afirmar que la provincia de Buenos Aires es verdaderamente rica cuando tiene la mayor cantidad de carenciados del país, y por ende es la que más necesidades deberá satisfacer? Con seguridad que desde este punto de vista no.

¿Cuándo es entonces que, a los efectos de la distribución secundaria, una provincia debe considerarse “pobre” y por ello ha de recibir más recursos que las otras? ¿Y viceversa, cuándo considerarla “rica” y como consecuencia de ello que deberá efectuar más aportes a la masa coparticipable que retiros?

La solución al anterior planteo la encontramos en las bases tributarias de los impuestos. Hemos descripto como ha quedado definida la estructura tributaria de nuestro país, de forma tal que los recursos propios de las provincias provienen principalmente del impuesto inmobiliario, de patentes de automotores, de ingresos brutos y sellos y también como debería ampliarse la base de los 2 primeros y sustituirse los otros 2 por otro impuesto al consumo cuya base puede aumentarse en forma paulatina. De acuerdo a los impuestos provinciales que gravan principalmente el consumo, la producción (en el caso de ingresos brutos y sellos) y determinados bienes del patrimonio la provincia podrá obtener mayores o menores recursos. Creemos que deben aportar a la masa coparticipable aquellas que tienen mayor base tributaria por ciudadano y efectuar retiros de la masa quienes tienen menor base. Es decir que, si en una provincia hay un auto por habitante y en otra medio, la primera tiene potencialmente mejores posibilidades para obtener un mejor nivel de recaudación. Lo mismo puede decirse de los inmuebles y el consumo. La distribución de recursos coparticipados igualando esta última base soluciona además uno de los problemas que siempre se planteó a la hora de analizar la sustitución del impuesto sobre los ingresos brutos por otro al

consumo sobre la base del criterio de destino. Suele argumentarse que, con la sustitución, las denominadas provincias “productoras” se verían perjudicadas por la pérdida de recaudación. Estas provincias suelen denominarse de esta manera por el bajo consumo que en ellas se efectúan, partiendo del supuesto que muchos de sus habitantes obtienen los ingresos en ellas y se trasladan a consumir en los grandes centros urbanos del país. De esta manera la merma recaudatoria que una provincia “productora” pudiera soportar al reemplazar impuestos que, como ingresos brutos y sellos, gravan la producción se vería compensada por la mayor transferencia que recibiría por la igualación de base del consumo.

Por ejemplo, en el caso del IVA “compartido” como la base del impuesto es el consumo, el procedimiento para determinar el monto a distribuir de la masa coparticipable es el siguiente:

- En primer lugar, debe determinarse el consumo nacional (también debería incluir la inversión de las familias y el Estado que se encuentran gravada en el IVA federal).
- Luego el consumo per cápita: producto de dividir el consumo por la cantidad de población total del país.
- En tercer lugar, el consumo estándar de cada provincia: producto de multiplicar el consumo promedio del país determinado en b) por la cantidad de habitantes de cada provincia.
- Luego deben igualarse las bases; a tal efecto debería compararse el consumo real de cada provincia con el estándar³⁰.
- Finalmente el Estado Federal debería transferir a cada provincia que tenga un consumo inferior al estándar el producto que surja de aplicar a la base a igualar la tasa promedio del impuesto.

El siguiente cuadro ayudará a entender el procedimiento descripto:

Cuadro 7. Desarrollo explicativo de las transferencias por igualación.

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Provincia	Consumo	Tasa	Impuesto	Población	Consumo per	Consumo	Consumo	Tasa	Transferencias
a	\$	impositiva	Determinado	Cantidad de	cápita	percápita a	provincial a	impositiva	por igualación
		D / B	B x C	Personas	provincial B / E	igualar ³¹	igualar G x E	promedio	H x I
1	36,00	3,00%	1,080	324	0,1111				
2	32,00	2,50%	0,800	304	0,1053				
3	6,00	2,80%	0,168	61	0,0983	0,0063	0,3843	0,0267	0,0103
4	4,00	3,10%	0,124	42	0,0952	0,0094	0,3948	0,0267	0,0105
5	2,00	3,20%	0,064	22	0,0909	0,0137	0,3014	0,0267	0,0081
6	1,00	3,00%	0,030	12	0,0833	0,0213	0,2556	0,0267	0,0068
7	0,50	2,60%	0,013	1	0,5000				
8	20,00	2,40%	0,480	200	0,1000	0,0046	0,9200	0,0267	0,0246

³⁰ El método permite no sólo considerar el estándar, es decir la media, sino otro nivel: podría ser por ejemplo el cuartil superior, el inferior o el consumo máximo.

³¹ Es la diferencia entre el consumo promedio del país y el consumo promedio provincial, únicamente en los casos en que este último es inferior.

9	8,50	2,10%	0,179	86	0,0988	0,0058	0,4988	0,0267	0,0133
Total	110,00	2,67%	2,938	1052	0,1046 ³²				0,0736

Puede apreciarse con claridad como **la igualación es:**

- a) **equitativa**, pues únicamente reciben transferencia por igualación las provincias con un consumo per cápita inferior al medio, en este caso \$0,1046.
- b) **Eficiente**, desde el punto de vista económico, pues lo que busca igualarse es la base imponible. Por ende, **el monto de la transferencia es independiente del nivel de recaudación**. En otras palabras, **si la provincia efectúa los esfuerzos necesarios para aumentar la recaudación, reduciendo el nivel de evasión, seguirá recibiendo lo mismo del Estado Nacional**.
- c) **Neutral**, la decisión de donde producir y donde consumir no influirá en el monto de impuestos que la provincia recibirá de la Nación.

Como podrá observarse se trata de un criterio para transferir recursos del Estado Federal a las provincias que presenta importantes ventajas comparativas respecto de otros criterios utilizados, pues constituye un fuerte incentivo para que las provincias disminuyan la evasión en los impuestos locales, así como las exenciones y exclusiones de objeto de los mismos, pues todo aumento de la recaudación de impuestos provinciales en nada modificará lo que cada provincia recibe por igualación, pues lo que se iguala es la base tributaria y no la recaudación.

4.2. Criterio devolutivo.

De acuerdo con este criterio aquellas provincias que más fondos aportan a la masa coparticipable, mayor nivel de transferencias deben recibir. Las mismas podrían perfectamente efectuarse sobre la base del producto bruto geográfico. A través de este mecanismo también se compensaría la merma recaudatoria que las provincias podrían sufrir por la sustitución del impuesto sobre los ingresos brutos.

La aplicación de este criterio puede adolecer de ciertas críticas, porque no es solidario ni contribuye a dar prioridad a un grado equivalente de desarrollo entre las provincias (por el contrario, las más desarrollada y que como consecuencia de ello más recursos provinciales propios podrá obtener más transferencias recibirá). Sin embargo, su aplicación es necesaria a los efectos de compensar a las provincias que más aporten a la masa y que su ausencia no constituya un incentivo para que algunas jurisdicciones se excluyan del sistema de coparticipación.

³² Es el consumo promedio del país = \$110 / 1052 personas = \$0,1046 per cápita.

4.3. La población.

El nivel de población debe considerarse en los otros criterios que se utilicen. Dicho nivel debe ajustarse por la densidad poblacional de la provincia, ya que a menor densidad los costos de los servicios que el Estado debe brindar son mayores. Asimismo, podría ajustarse por el índice de necesidades básicas insatisfechas habida cuenta que cuantos más carenciados tenga una provincia más servicios públicos deberá prestar.

4.4. Nivel de precios locales de los bienes que deba adquirir el Estado.

Finalmente otro factor que debe considerarse y a través del cual deben ajustarse los criterios que se utilicen, son las diferencias de precios que en las distintas jurisdicciones puedan existir de los bienes que demande el Estado para prestar servicios. Este índice no será difícil de elaborar considerando que puede construirse sobre la base de los tres o cuatro recursos más demandados por los Estados provinciales, entre ellos sin lugar a dudas la mano de obra.

5. Fondo anticíclico y límites al déficit fiscal provincial.

La determinación de un fondo anticíclico y de un límite al déficit fiscal son 2 elementos que necesariamente deben incorporarse al sistema de coparticipación para ayudar a lograr un adecuado equilibrio de la finanzas públicas locales. Si bien no es el objetivo de este trabajo desarrollar estos temas, no queremos dejar de enunciarlos por la importancia que ellos tendrán para garantizar el mencionado equilibrio.

El primero tiene por objetivo atenuar los vaivenes en el nivel de recaudación de impuestos federales, con el objeto que las provincias reciban un nivel de recursos lo suficientemente parejo y predecible. A través de este mecanismo las transferencias deben efectuarse sobre la base del promedio simple de los recursos transferidos en, por ejemplo, los últimos 18 o 24 meses. La diferencia con el promedio debe destinarse al fondo y por el contrario, en épocas de recesión donde baja la recaudación, se deberá recurrir al mismo para alcanzar dicho promedio.

Finalmente, como sucede a nivel federal y también en otros países o uniones de países, se propone **establecer un límite al déficit provincial, constituyendo la ley de coparticipación el camino adecuado para ello, por su carácter de ley convenio.**

6. Conclusiones.

La actual estructura financiera del país se encuentra en una situación crítica, con el Estado Nacional y los provinciales con niveles de endeudamiento elevadísimos, en algunos casos fuera de las posibilidades de pago. Una de las principales

causas de ello la constituye el bajo nivel de recaudación de recursos genuinos, producida por un elevado nivel de evasión impositiva. A todo ello contribuye nuestro actual sistema de coparticipación federal de impuestos, el cual se caracteriza:

- a) **Por su complejidad.** No existe, como dispone nuestra Constitución Nacional, una ley convenio, sino varias, ya que cada gravamen establece cómo ha de distribuirse su producido entre la Nación y las Provincias. Ello dificulta la determinación del nivel de la masa coparticipable, lo cual se agrava porque en algunos impuestos se determina que parte de los recursos obtenidos serán afectados al tesoro nacional, ya que se destinarán al sistema de jubilaciones. Además encontramos una serie de fondos y subsidios que deben detraerse de la base con carácter previo a la distribución primaria o a la secundaria que ayudan a complicar el sistema y a su falta de claridad.
- b) **Por una total ausencia de criterios objetivos y racionales de reparto o de distribución de la masa secundaria.** No es devolutivo, ni redistributivo, ni una combinación de ambos, además evidencia una falta total de incentivos para el uso eficiente de los recursos distribuidos. De esta manera, la suma de recursos que una Provincia recibe está más relacionada con sus necesidades financieras que con los fondos que necesita para satisfacer las necesidades públicas de sus ciudadanos.
- c) **Por su marcado desequilibrio vertical o carencia absoluta de correspondencia fiscal.** Mientras la Nación ejecuta el 53% del gasto público total y percibe el 76% de los ingresos totales, las provincias y municipios ejecutan el 47% del gasto público total y recaudan sólo el 24% de los recursos totales. Esta total **carencia de correspondencia fiscal** conspira contra el cumplimiento tributario voluntario de los contribuyentes, que deben pagar los impuestos a un nivel de gobierno distinto a aquél que, en general, les presta el servicio. Por otro lado: ¿Qué incentivo tendrán los gobiernos provinciales o municipales a que los contribuyentes que residen en su jurisdicción paguen impuestos nacionales si del total de dicho pago sólo retomará sólo una porción al gobierno provincial? Más aún considerando que en algunos casos esa porción puede representar el 2 o 3% del total del impuesto pagado.
- d) Por su acentuado **desequilibrio horizontal**, o sea, un elevado nivel de dispersión de los recursos que cada gobierno provincial tiene para gastar por habitante. De esa manera el ingreso total (incluyendo recursos provinciales y transferidos) que la provincia con más recursos por habitante tiene para gastar es cuatro veces superior a la que menos tiene. **Creemos que el actual sistema es inequitativo y que todos los habitantes del**

país deben recibir un nivel de servicios públicos equivalentes cualquiera sea la Provincia en la que habiten.

Luego de analizar el sistema tributario argentino ² son las principales conclusiones a las que arribamos:

- a) La primera es que **debemos descentralizar impuestos** con el objetivo de reducir el desequilibrio fiscal vertical. Ello no sólo contribuirá al mejor cumplimiento por parte de los contribuyentes, sino además constituirá el mejor incentivo para que los gobiernos locales gasten bien.
- b) La segunda es que **deben establecerse criterios racionales, fundados en la equidad y eficiencia económica, para efectuar la distribución de fondos entre las provincias.** Ello contribuirá a disminuir el marcado desequilibrio horizontal existente y a efectuar la descentralización de impuestos.

La descentralización de impuestos debe efectuarse sin causar un daño a las haciendas provinciales ni a la economía del país. Lo primero se logra efectuándola en forma paulatina, para que las provincias adecuen sus administraciones tributarias y lo segundo, sustituyendo los impuestos provinciales ineficientes, ingresos brutos y sellos, por otro neutral y no eficiente. Se descarta la posibilidad de descentralizar el impuesto a las ganancias, pues sin una legislación uniforme afecta la localización de las empresas y dificulta la administración del impuesto, y de aumentar la base de los impuestos sobre los ingresos brutos y de sellos, disminuyendo la alícuota del IVA federal, por sus conocidas ineficiencias económicas. Por ende, con carácter previo a efectuar la descentralización de gravámenes, es necesario reemplazarlo por otro más eficiente desde el punto de vista económico.

De todas las propuestas formuladas para el reemplazo de estos impuestos sostenemos que un IVA **“compartido” entre la Nación y las provincias** es la mejor herramienta, que cuenta con una ventaja adicional: permite efectuar una descentralización paulatina de impuestos, al ir aumentando la alícuota del impuesto provincial en forma progresiva y en la misma medida que disminuye la federal. Se trata de un impuesto neutral, que soluciona el problema de las ventas interprovinciales, tanto a responsables como a consumidores, con un similar funcionamiento al IVA federal, que facilita la tarea de la administración por el control cruzado, por aplicarse desde la primer etapa del ciclo productivo anticipa la recaudación, podrá ser devueltos por las provincias en el caso de exportaciones, aplica el criterio de destino, más adecuado para un gravamen al consumo que el de origen y por sobre todas las cosa, facilita la descentralización paulatina de impuestos.

Los impuestos provinciales que gravan manifestaciones específicas de riqueza sobre la propiedad de inmuebles y de rodados, cumplen con los requisitos que debe cumplir todo impuesto para ser establecido a nivel local.

Sus bases son lo suficientemente inamovibles, más en el caso de los inmuebles, su recaudación predecible, prácticamente no exportables, percibidos como razonablemente justos, no afecta la localización de empresas y permiten identificar el gravamen con el servicio retribuido, lo cual contribuye al cumplimiento de los contribuyentes.

Un párrafo aparte merecen **las ganancias de capital en general**, y en este caso en particular, las derivadas de la tenencia de bienes inmuebles. Es sumamente inequitativo excluirlas del objeto del impuesto nacional, cuando las *rentas ganadas* derivadas del trabajo encuentran gravadas, incluso en 1999 las altas por uno adicional. Aquellas derivadas de inmuebles deben ser alcanzadas por contribuciones de mejoras mientras estén excluidas del impuesto a las ganancias federal.

Pese a la descentralización propuesta la masa secundaria seguirá existiendo. Aún si desapareciera seguirán existiendo transferencias desde la Nación hacia las provincias. De todos los criterios utilizados y propuestos creemos que el de **igualación de bases tributarias** es el más idóneo, pues es **equitativo, eficiente, neutral y además facilita de descentralización de impuestos**. Las virtudes que presenta esta metodología nos conduce a concluir que como mínimo el 70% de la masa de distribución secundaria debería efectuarse sobre la base del mismo, ajustado por el índice de costos locales y la densidad poblacional. El resto, sobre la base del producto bruto geográfico (para compensar la sustitución de ingresos brutos y sellos en las denominadas provincias “productoras” y a las jurisdicciones que más aportan a la masa) y un índice que refleje el nivel de necesidades básicas insatisfechas en cada jurisdicción.

Finalmente queremos resaltar que la determinación de un **fondo anticíclico y de un límite al déficit fiscal provincial** son 2 elementos que necesariamente deben incorporarse al sistema de coparticipación para ayudar a lograr un adecuado equilibrio de la finanzas públicas locales.

7. Bibliografía.

- Bird Richard: **Rethinking Tax Assignment: The Need for Better Subnational Taxes**, Abril de 1999.
- Fenochietto, Ricardo: **El IVA “compartido” una herramienta útil para el reemplazo de ingresos brutos y la descentralización de tributos**. 31 Jornadas de Finanzas Públicas de la Facultad de Ciencias económicas de la UN de Córdoba, pag.153.
- Macón, Jorge: **Equidad y eficiencia en política tributaria**. Homenaje al 50º aniversario de El hecho imponible de Dino Jarach. Asociación de Estudios fiscales, Ediciones Interoceánicas SA, Buenos Aires, Argentina, pag. 68.
- Mac Lure, Charles Jr: **Protecting Dual VATs from Evasion on Cross-Border Trade: An Addendum to Bird and Gendron**, Hoover Institution, Stanford University.

- Fenochietto, Ricardo: **El IVA “compartido” una herramienta útil para el reemplazo de ingresos brutos y la descentralización de tributos**. 31 Jornadas de Finanzas Públicas de la Facultad de Ciencias económicas de la UN de Córdoba, pag.153.
- Keen, M and Smith, S: **The future of the Value Added Tax in the European Union**. Economic Policy 23, 375-411 – 1996.
- Pessino, Carola y Fenochietto, Ricardo: **Acerca del funcionamiento del IVA “compartido”**. Revista Criterios Tributarios. Instituto de Estudios de las Finanzas Públicas Argentinas.
- Poder ejecutivo Nacional: **Propuesta de Reforma al Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos en la República Argentina**. Secretaría de Equidad Fiscal de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Año 1999.
- Varsano, Ricardo: **“A Tributacao do Comércio Interestadual: ICMS versus ICMS Partilhado”**. Texto para Discussao N° 382, Instituto de Pesquisa Economica Aplicada, Brasilia, Setembro de 1995.

LAS SANCIONES MATERIALES EN MATERIA TRIBUTARIA

AREA IV: TRIBUTARIA, LABORAL Y PREVISIONAL

TEMA: PROCEDIMIENTO - SANCIONES

13º Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas

Bariloche 25 al 28 de Octubre de 2000

Autores: Dra. C.P. Sonia OLIVA - Cañada de Gomez 5429 P.B. - Cap. Fed.
Tel.: 4605-4497 / 4638-8310

Dr. C.P. Javier TELLAS - Yatay 1163 6º “B” Cap. Fed.
Tel.: 4866-5893 / 4584-5033

LAS SANCIONES MATERIALES EN MATERIA TRIBUTARIA

AREA IV: TRIBUTARIA, LABORAL Y PREVISIONAL

TEMA: PROCEDIMIENTO - SANCIONES

13º Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas

Bariloche 25 al 28 de Octubre de 2000

SÍNTESIS

Todo acto contrario a una norma jurídica constituye un hecho ilícito. Ante las diferentes características y naturaleza que adquieren las distintas formas de vulneración del derecho objetivo, el sistema jurídico ha establecido diferentes modos de reaccionar ante la configuración de hechos ilícitos. Una misma conducta humana puede dar origen a la imposición de una sanción civil y una penal, pero el presupuesto de estas puede ser el mismo.

No existe unanimidad de criterio en sostener la naturaleza tributaria de los ilícitos previstos en la Ley 11.683. La violación de las normas tributarias que imponen el incumplimiento de los deberes materiales produce como resultado una afectación de la actividad financiera del Estado, a través de los medios que éste dispone para realizarla, es decir, el recurso y el gasto. En el caso de las sanciones materiales el bien jurídico tutelado es el derecho del Estado a percibir la recaudación de los tributos, las conductas se penalizan según su aptitud de causar un daño efectivo o potencial al proceso de recaudación y redistribución de ingresos.

En cuanto a los elementos estructurales de la figura defraudatoria cabe destacar la acción u omisión típica, la antijuridicidad, la culpabilidad, y la significancia, siendo responsabilidad del Estado asegurar la vigencia de los principios materiales y procesales derivados de los mismos, como ser la personalidad de la pena, la responsabilidad de las personas jurídicas, la irretroactividad de la ley penal, la retroactividad de la ley penal más benigna, la proporcionalidad de la pena, la extinción de la pena por muerte del infractor, el

respeto por el “non bis in ídem”, la presunción de inocencia, la carga de la prueba, y la tutela jurisdiccional.

La figura de la defraudación fiscal debe requerir una conducta comisiva u omisiva que materialice un fraude, entendiéndolo como todo engaño, maniobra o ardid con aptitudes suficientes que no dejen lugar a dudas respecto a su cometido.

INDICE

- a. INTRODUCCIÓN
 - b. ANÁLISIS DE LAS
SANCIONES MATERIALES
- b. Multa por omisión – Artículo 45
- c. Multa por defraudación – Artículo 46
 - a. NORMAS BASICAS PARA
LA APLICACIÓN DE LOS
REGÍMENES
SANCIONATORIOS DE LA
LEY 11.683
- d. Principio de Legalidad.
- e. Principio de Culpabilidad – Atribución Subjetiva de la Sanción.
- f. Momento consumativo de la infracción.
- g. Defraudación fiscal. Manifestación de carácter doloso en la conducta del infractor.
- h. Viabilidad en la aplicación del principio de la ley penal más benigna.
- i. Indefinición de la sanción en la instrucción del sumario.
- j. Carga de la prueba.
 - a. OTRAS
CONSIDERACIONES
- k. Principio de Insignificancia o Bagatela.
- l. Principio de Non bis in ídem.

m. Inaplicabilidad de la multa por fallecimiento del causante.

a. CONCLUSIONES

b. BIBLIOGRAFÍA

I - INTRODUCCION

Todo acto contrario a una norma jurídica constituye un hecho ilícito. Ante las diferentes características y naturaleza que adquieren las distintas formas de vulneración del derecho objetivo, el sistema jurídico ha establecido diferentes modos de reaccionar ante la configuración de hechos ilícitos.

Cabe diferenciar el ilícito según su naturaleza civil o penal, el criterio fundamental de dicha diferenciación está dado por la finalidad de las sanciones, que el sistema jurídico establece como consecuencia necesaria de la realización de ambos tipos de ilícitos. Según Diaz Sieiro⁽¹⁾ la diferencia surge por la finalidad de la sanción, la que debería estar dada por la naturaleza del hecho que se intenta sancionar, es por ello que rechaza esta postura, ya que según su criterio, una misma conducta humana puede dar origen a la imposición de una sanción civil y una penal, pero el presupuesto de éstas puede ser el mismo.

En cuanto a la naturaleza de las infracciones no existe unanimidad de criterio en sostener la naturaleza tributaria de los ilícitos previstos en la ley 11.683. Según Giuliani Fonrouge⁽²⁾, las características especiales del ilícito tributario le aseguran una posición particular en el

campo de lo ilícito, que hace inaplicables ciertos principios del derecho penal común, aunque considera que en su esencia las infracciones tributarias son de naturaleza penal en su sentido genérico y no circunscripta a la ilicitud contemplada en el código penal. La

(1) Díaz Siero, Horacio. Procedimiento Tributario. Ed. Macchi., Bs. As. 1994. Pág. 324

(2) Giuliani Fonrouge. Derecho financiero, Ed. Depalma, Bs. As. 1984. Pág. 589

disputa planteada se presenta en cuanto a si estamos frente a normas sancionatorias puras o si tienen su basamento en el código penal, para lo cual cabe concluir que se debe aplicar la ley tributaria estrictamente, pero sin afectar al código Penal.

La violación de las normas tributarias que imponen el incumplimiento de los deberes materiales produce como resultado una afectación de la actividad financiera del Estado, a través de los medios que éste dispone para realizarla, es decir, el recurso y el gasto. El daño que se infiere a la hacienda pública, o la potencialidad de causarlo, se produce mediante conductas dirigidas intencionalmente al no ingreso del tributo o al aprovechamiento indebido de los beneficios fiscales.

En el caso de las sanciones materiales el bien jurídico tutelado es el derecho del Estado a percibir la recaudación de los tributos, las conductas se penalizan según su aptitud por infligir un daño, efectivo o potencial, al proceso de recaudación y redistribución de ingresos.

En cuanto a los elementos estructurales de la figura defraudatoria cabe destacar:

1. La acción u omisión típica: el ilícito requiere de la ley previa que tipifique la conducta antijurídica y establezca la pena correspondiente. Varios presupuestos

elementales del estado de derecho concurren a configurarlo expresa o implícitamente como ser la consagración constitucional, reserva legal, seguridad jurídica y razonabilidad. Dicho principio no admite que se lo exima o deforme. Solo la ley puede tipificar las infracciones y establecer las respectivas sanciones. Su aplicación irrestricta trae como irretroactividad de la ley, a menos que sea más benigna, en cuyo caso debería ser de consecuencia la condena de la denominada ley penal en blanco. Debería respetarse la aplicación obligatoria; el Non bis in ídem, que indica que no se sancione doblemente el mismo ilícito que recae sobre la misma persona; y prohibirse la integración analógica.

2. Antijuridicidad: la punibilidad de la defraudación fiscal requiere que la acción sea contraria al derecho.
3. Culpabilidad: requiere una conducta intencionada que manifieste la existencia de acciones u omisiones dolosas. Solo puede ser punible aquel al que la acción le pueda ser atribuida objetiva y subjetivamente. La carga de la prueba le corresponde al Fisco, ya que es a éste último a quien corresponde demostrar el ánimo doloso de la acción, se parte de la presunción de inocencia. En la practica admite excepciones ya sea a través de presunciones legales que tienden a invertir dicha carga, o porque la verificación de la infracción por sus características lleva implícito el ánimo de defraudar.
4. Significancia: No aplicar sanción si ésta no tiene magnitud.

La defraudación fiscal fue tema tratado en el encuentro de las Primeras jornadas Tributarias del Mercosur⁽³⁾, y es de destacar que los países intervinientes han sometido a análisis la regulación de los derechos positivos de cada miembro, a fin de poder determinar su posible armonización.

(3) 1ras. Jornadas Tributarias del Mercosur, celebradas en Colonia, Uruguay del 27 al 29 de octubre de 1994. Doctrina Tributaria Errepar. Revista Nº 178 . Enero de 1995 Pág. 539 - 541

Se ha recomendado en los relatos, que hasta tanto el Mercosur genere normas con carácter vinculante, es necesario que los Estados miembro adopten pautas comunes para la tipificación de la defraudación fiscal, su penalización y juzgamiento. Debiendo existir acuerdo sobre el alcance del bien jurídico protegido.

Así como se analiza la defraudación en nuestro país, se han considerado los diferentes caracteres que conjuntamente a la sanción se deben respetar, como se mencionó anteriormente se refieren a tipicidad, culpabilidad y antijuridicidad, siendo responsabilidad de los Estados miembros asegurar la vigencia de los principios materiales y procesales derivados de los mismos, siendo éstos:

- Personalidad de la pena
- Responsabilidad de las personas jurídicas
- Prohibición de los tipos abiertos o “en blanco”
- Irretroactividad de la ley penal
- Retroactividad de la ley penal más benigna
- Proporcionalidad de la pena
- Extinción de la pena por muerte del infractor
- “Non bis in ídem”
- Presunción de inocencia

- Carga de la prueba
- Tutela jurisdiccional (conservar la tutela de cada país).

En general en lo que respecta a competencia de cada estado miembro, se plantean la mismas cuestiones que se debaten en la legislación interna, esto genera un gran compromiso y se considera de suma importancia porque requiere que en primera medida todos esos principios se respeten a nivel local, para luego armonizar la legislación en forma global. Si bien como se verá, hay muchos puntos que requieren una legislación más prolija y que las exigencias no sean abusivas, entiendo que compromete en mayor medida a que la imposición sea entre estados, habrá que subsanar en primera medida las grandes controversias locales para poder delimitar y sancionar las infracciones en la zona común. Pero logicamente la tendencia denota que se avanza hacia un mundo globalizado y eso indica que no es imposible, sino que requiere de mayor cautela y armonización en nuestra legislación, que se respeten los principios básicos de toda sanción y que el legislador no sea ambiguo al ejercer su labor, para evitar las convenciones y aplicar estrictamente la ley.

La defraudación fiscal debe requerir una conducta comisiva u omisiva que materialice un fraude, entendiéndolo como todo engaño, maniobra o ardid con aptitud suficiente para provocar error en el fisco. Todos los aspectos mencionados serán la base a partir de la cual se analizará que sucede en cuanto a la ley 11683, la legislación de fondo, la opinión de la Doctrina y la Jurisprudencia.

El régimen sancionatorio que la ley 11.683 prevé, divide el tratamiento de las infracciones en formales y materiales, apareciendo como tercera figura la clausura, el presente trabajo se basa en las sanciones de carácter material, especialmente las defraudatorias. Aunque resulta inevitable la continua comparación de las sanciones materiales en su conjunto para un mayor entendimiento de la configuración que requieren estas ultimas.

II - ANALISIS DE LAS SANCIONES MATERIALES SEGÚN LA LEY 11.683

A) MULTA POR OMISION DE IMPUESTOS – ARTICULO 45

NORMA	LEY 11683 ARTICULO 45																										
CUANDO PROCEDE	➔ No presentación de declaraciones juradas determinativas. ➔ Presentación de declaraciones juradas inexactas. ➔ Régimen infraccional de anticipos ➔ No actuar como agente de retención o percepción cuando hubiera correspondido hacerlo																										
APLICACIÓN	Procedimiento sumarial previsto en los artículos 72 y siguientes de la ley.																										
SANCION	Sanción mínima: 50 % del impuesto omitido. Sanción máxima: 100% del impuesto omitido Graduación conforme a la Instrucción 4/97: ▪ Presentación DDJJ inexacta. ▪ Régimen infraccional de anticipos. ▪ No actuar como agente de retención o percepción. Pauta general: 70 % Causa atenuante: 50 % Causa agravante: 80 % Reincidencia: 100 % del impuesto omitido ▪ No presentación DDJJ Pauta general: 80 % Causa atenuante: 70% Causa agravante: 90% Reincidencia : 100% del impuesto omitido ▪ Error excusable Cuando el impuesto omitido fuera Menor al 20 % del impuesto que Hubiera correspondido ingresar.																										
Reducción legal de la sanción Art. 49	➔ <u>Por no presentación de declaración jurada:</u> <table><tr><th><u>Si la DDjj se presenta</u></th><th><u>Sanción</u></th><th><u>Norma aplicable</u></th></tr><tr><td>• Antes de correrse la vista. del art. 17</td><td>No hay sanción /inst. 19/92</td><td>Art. 49, 1^{er}. Pár</td></tr><tr><td>• Entre la vista y los 15 días- acordados para contestarla</td><td>2/3 del mínimo legal</td><td>Art. 49, 2^{do}. pár</td></tr><tr><td>• Consentida la det. de oficio</td><td>Mínimo legal</td><td>Art. 49, 3^{er}. Pár</td></tr></table> ➔ <u>Por presentación de DDJJ inexacta:</u> <table><tr><th><u>Si la DDJJ se rectifica voluntariamente</u></th><th><u>Sanción</u></th><th><u>Norma aplicable</u></th></tr><tr><td>• Antes de correrse la vista del art.17</td><td>1/3 del mínimo legal</td><td>Art. 49, 1^{er}. Pár.</td></tr><tr><td>• Entre la vista y los 15 días acordados para contestarla.</td><td>2/3 del mínimo legal</td><td>Art. 49, 2^{do}. Pár.</td></tr><tr><td>• Consentida la Det. de oficio.</td><td>Mínimo legal</td><td>Art. 49, 3^{er}. Pár.</td></tr></table>			<u>Si la DDjj se presenta</u>	<u>Sanción</u>	<u>Norma aplicable</u>	• Antes de correrse la vista. del art. 17	No hay sanción /inst. 19/92	Art. 49, 1 ^{er} . Pár	• Entre la vista y los 15 días- acordados para contestarla	2/3 del mínimo legal	Art. 49, 2 ^{do} . pár	• Consentida la det. de oficio	Mínimo legal	Art. 49, 3 ^{er} . Pár	<u>Si la DDJJ se rectifica voluntariamente</u>	<u>Sanción</u>	<u>Norma aplicable</u>	• Antes de correrse la vista del art.17	1/3 del mínimo legal	Art. 49, 1 ^{er} . Pár.	• Entre la vista y los 15 días acordados para contestarla.	2/3 del mínimo legal	Art. 49, 2 ^{do} . Pár.	• Consentida la Det. de oficio.	Mínimo legal	Art. 49, 3 ^{er} . Pár.
<u>Si la DDjj se presenta</u>	<u>Sanción</u>	<u>Norma aplicable</u>																									
• Antes de correrse la vista. del art. 17	No hay sanción /inst. 19/92	Art. 49, 1 ^{er} . Pár																									
• Entre la vista y los 15 días- acordados para contestarla	2/3 del mínimo legal	Art. 49, 2 ^{do} . pár																									
• Consentida la det. de oficio	Mínimo legal	Art. 49, 3 ^{er} . Pár																									
<u>Si la DDJJ se rectifica voluntariamente</u>	<u>Sanción</u>	<u>Norma aplicable</u>																									
• Antes de correrse la vista del art.17	1/3 del mínimo legal	Art. 49, 1 ^{er} . Pár.																									
• Entre la vista y los 15 días acordados para contestarla.	2/3 del mínimo legal	Art. 49, 2 ^{do} . Pár.																									
• Consentida la Det. de oficio.	Mínimo legal	Art. 49, 3 ^{er} . Pár.																									
Recursos	• De reconsideración (Ley 11683 – Art. 76 – inc. a)																										

Administrativos	De apelación ante TFN (Ley 11683 – Art. 76 – inc. b), Si el monto es mayor a \$ 2.500,00

B) MULTA POR DEFRAUDACION – ARTICULO 46

NORMA	LEY 11683 ARTICULO 46												
CUANDO PROCEDE	➔ Presentación de declaraciones juradas engañosas u ocultación maliciosa. ➔ No depositar en término las retenciones o percepciones practicadas. Según el artículo 47 de la Ley se presume, salvo prueba en contrario, que existe voluntad de producir declaraciones engañosas o de incurrir en ocultaciones maliciosas cuando: • Medie una grave contradicción entre los libros, registraciones, documentos y demás antecedentes correlativos con los datos que surjan de las declaraciones juradas. • Cuando en la documentación indicada en el punto precedente se consignen datos inexactos que pongan una grave incidencia sobre la determinación de la materia imponible. • Si la inexactitud de las declaraciones juradas o de los elementos documentales que deban servirles de base proviene de su manifiesta disconformidad con las normas legales y reglamentarias que fueran aplicables al caso. • En caso de no llevarse o no exhibirse libros de contabilidad, registraciones o documentos de comprobación suficientes, cuando ello carezca de justificación en consideración a la naturaleza o volumen de las operaciones o del capital invertido o a la índole de las relaciones jurídicas y económicas establecidas habitualmente a causa del negocio o explotación. • Cuando se declaren o hagan valer tributariamente formas o estructuras jurídicas inadecuadas o impropias de las prácticas de comercio, siempre que ello oculte o tergiversar la realidad o finalidad económica de los actos, relaciones o situaciones con incidencia directa sobre la determinación de los impuestos.												
APLICACION	Procedimiento sumarial previsto en los artículos 72 y siguientes de la ley 11.683.												
SANCION	Sanción mínima: 2 veces el impuesto no ingresado. Sanción máxima: 10 veces el impuesto no ingresado. <u>Graduación conforme a la Instrucción 4/97:</u> <table><tr><td>▪ Presentación DDJJ Engañosa o Maliciosa</td><td>Pauta general: 3 veces del impuesto no ingresado Causa atenuante: 2 veces Causa agravante: 4 veces</td></tr><tr><td>▪ No depositar las retenciones o percepciones practicadas</td><td>Pauta general: 4 veces del monto no depositado Causa atenuante: 3 veces Causa agravante: 5 veces</td></tr></table>	▪ Presentación DDJJ Engañosa o Maliciosa	Pauta general: 3 veces del impuesto no ingresado Causa atenuante: 2 veces Causa agravante: 4 veces	▪ No depositar las retenciones o percepciones practicadas	Pauta general: 4 veces del monto no depositado Causa atenuante: 3 veces Causa agravante: 5 veces								
▪ Presentación DDJJ Engañosa o Maliciosa	Pauta general: 3 veces del impuesto no ingresado Causa atenuante: 2 veces Causa agravante: 4 veces												
▪ No depositar las retenciones o percepciones practicadas	Pauta general: 4 veces del monto no depositado Causa atenuante: 3 veces Causa agravante: 5 veces												
Reducción legal de la sanción	➔ <u>Por presentación de declaración jurada engañosa o maliciosa:</u> excepto en el caso de reincidencia <table><thead><tr><th><u>Si la DDjj se rectifica</u></th><th><u>Sanción</u></th><th><u>Norma aplicable</u></th></tr></thead><tbody><tr><td>• Antes de correrse la vista. del art. 17</td><td>1/3 del mínimo legal</td><td>Art. 49, 1^{er}. Pár</td></tr><tr><td>• Entre la vista y los 15 días-acordados para contestarla</td><td>2/3 del mínimo legal</td><td>Art. 49, 2^{do}. pár</td></tr><tr><td>• Consentida la det. de oficio</td><td>Minimo legal</td><td>Art. 49, 3^{er}. Pár</td></tr></tbody></table>	<u>Si la DDjj se rectifica</u>	<u>Sanción</u>	<u>Norma aplicable</u>	• Antes de correrse la vista. del art. 17	1/3 del mínimo legal	Art. 49, 1 ^{er} . Pár	• Entre la vista y los 15 días-acordados para contestarla	2/3 del mínimo legal	Art. 49, 2 ^{do} . pár	• Consentida la det. de oficio	Minimo legal	Art. 49, 3 ^{er} . Pár
<u>Si la DDjj se rectifica</u>	<u>Sanción</u>	<u>Norma aplicable</u>											
• Antes de correrse la vista. del art. 17	1/3 del mínimo legal	Art. 49, 1 ^{er} . Pár											
• Entre la vista y los 15 días-acordados para contestarla	2/3 del mínimo legal	Art. 49, 2 ^{do} . pár											
• Consentida la det. de oficio	Minimo legal	Art. 49, 3 ^{er} . Pár											

Recursos Administrativos	• De reconsideración (Ley 11683 – Art. 76 – inc. a) • De apelación ante TFN (Ley – Art. 76 – inc. b), Si el monto es mayor a \$ 2.500,00

Como se observa en los cuadros anteriores, la legislación en materia de sanciones que rige a través de la ley 11683, distingue la figura culposa de la defraudatoria. Esta última requiere para su aplicación que se cumplan ciertos lineamientos a fin de proceder a su configuración. Es necesario que se respete correctamente el debido proceso al aplicar el régimen sancionatorio, ya que el fin perseguido en cuanto a las sanciones materiales es la recaudación, por lo tanto no se debe ser desmesurado, ya sea al legislar, al aplicar la ley, y para quienes deben cumplir con la misma, ello se recepta a través de los principio básicos que rigen en la materia.

Toda sanción obedece a la protección de los bienes del Estado desde sus distintos aspectos a considerar, en el caso de las infracciones materiales, el bien jurídico tutelado, es el exacto cumplimiento del deber constitucional de contribuir mediante la tipificación de las distintas infracciones tributarias, tiene dos vertientes diferentes que se complementan entre sí:

1. El interés social a la existencia de recursos financieros necesarios para afrontar los gastos públicos, y
2. El interés social a que se cumpla con la distribución de la carga tributaria conforme a lo dispuesto por los preceptos legales y las pautas constitucionales que rigen la materia, como el principio de igualdad, principio de proporcionalidad, principio de capacidad contributiva, etc..

III - NORMAS BASICAS PARA LA APLICACIÓN DE LOS REGIMENES SANCIONATORIOS DE LA LEY 11683

A través del análisis de los principios que deben respetarse al imponer las sanciones que castigan el incorrecto accionar de los contribuyentes, se procederá a interpretar la estructura básica requerida para el correcto encuadre de las infracciones dentro de la legislación, tanto de la normativa de la ley 11683, como de la legislación de fondo que rige complementariamente.

1- PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Funciona como una salvaguarda de la seguridad jurídica al proscribir la sanción de una pena, ante la realización de una determinada conducta, cuando no existe una norma legal que lo establezca con anterioridad a la realización del hecho. Lo que se debe sancionar es aquel acto que se cometiere a sabiendas de que es infraccional, y la consecuencia de la realización del mismo.

El mentado principio tiene acogida en la Constitución Nacional en el artículo N° 18: “ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso” y en el artículo N° 19: “Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que la ley no manda ni privado de lo que ella no prohíbe”.

Este principio exige del legislador que formule el hecho punible del modo más preciso posible, que las leyes no tengan efecto retroactivo. En cuanto al juez debe aplicar la

pena en base a la ley escrita y no al derecho consuetudinario, y que no se amplíe dicha ley escrita en perjuicio del afectado.

Entonces se precepta que no se deben aplicar sanciones sin que exista una ley previa que tipifique al acto cometido como ilícito, ni tampoco se debe penar estableciendo figuras analógicas.

La opinión de la doctrina en la causa *TECNICAGUA S.A.I.C.A.* CSJN 4/11/93⁽⁴⁾, argumentó que se ha incurrido en exceso reglamentario, ya que la R.G. 2686 en su art. 4º, inc. a), en cuanto excluye del régimen de condonación de sanciones dispuesto por ley 23495 a las retenciones o percepciones practicadas y no ingresadas, vulnera la cláusula constitucional que manda a ejercer esta última potestad, cuidando de no alterar el espíritu de las leyes de la Nación, (art. 86, inc. 2), más aun en materia de obligaciones tributarias en las que rige el principio de reserva o legalidad.

En cuanto a la sentencia la sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal confirmó la resolución del TFN, con sustento en el Art. 47 de la ley 11.683, declaró condonada la multa aplicada a la actora en razón de haber ingresado fuera de los plazos legales el impuesto a las ganancias de los períodos 1985 y 1986, retenido con motivo del pago de honorarios y servicios.

El Tribunal interpretó que los art. 36 y 37 de la ley 23495 contemplan supuestos diferentes, en cuanto a las obligaciones principales pendientes de cumplimiento y a obligaciones principales pagadas, respecto de las cuales se condona la sanción o el

accesorio que corresponda, y que la situación del agente de retención que no ingresó el tributo esta excluida solamente del régimen de regulación impositiva, y no de la condonación de sanciones de acuerdo con los preceptos legales mencionados, en cuya virtud la resolución general (DGI) 2686, excedió los términos de la ley que reglamentó. En consecuencia dicha norma reglamentaria, en cuanto excluye del régimen de condonación de sanciones dispuesto por la ley 23495, a las retenciones o percepciones practicadas y no ingresadas, **vulnera la cláusula constitucional por no respetar el principio de reserva o legalidad.**

Así como la causa anteriormente descrita, es una de las tantas en las que el legislador se ha apartado de respetar el principio de legalidad, en cuanto el reglamento ha avanzado por encima de la propia ley; en el caso que se menciona a continuación se ha procedido a revocar una resolución apelada por aplicación de la norma por analogía.

En la causa AGRO INDUSTRIAS INCA S.A. TFN 15/12/93⁽⁵⁾, y en igual sentido en AGROMETAL S.A. 30/12/93⁽⁶⁾, se aplicó multa por infracción al art. 47 de la ley 11683, en los términos de la R.G. 3125, por considerarse que no constituye un régimen de retención en la fuente. Siendo que “la retención en la fuente requiere de la disponibilidad de los fondos con los cuales se efectúan los pagos, desvinculándose en el régimen de la R.G. 3125 tales momentos de la obligación que procedía conforme con la fecha de emisión de la factura del proveedor. Debe destacarse que en esta materia rige **el principio de reserva penal que prohíbe la aplicación de las normas por analogía.** Tal definición de la

(4) Doctrina Tributaria Errepar. Revista Junio 1994 N° 170. Causa 29 Pág. 729. AGENTES DE RETENCION.

(5) y (6) Doctrina Tributaria Errepar. Revista N° 172 Agosto 1994 - 160 - Pág. 921. Multa por defraudación

actuación y responsabilidad a cargo de los agentes de retención resulta indispensable por las exigencias del principio de reserva inherente en las normas de las leyes 11683 y 23771”.

En la causa ONDA BEL S.A.⁽⁷⁾, C.N. Fed. Cont. Adm. Sala III 22/09/94, se ha sentado como doctrina que el régimen especial de ingreso del IVA previsto por la R.G. 2865, no puede conceptuarse como retención o percepción a los fines de la infracción prevista por el artículo 47 de la ley 11.683, cuando se da la disponibilidad de fondos. En la instancia anterior el juez hizo lugar a la demanda deducida por Onda Bel S.A., quien pretendía la nulidad de la resolución que aplicó multa a dicha empresa por incumplimiento a la obligación establecida según R.G. 2685, por considerarla encuadrada en el art. 47 de la ley 11683, que reprime a los agentes de retención o percepción que no ingresaren los aportes retenidos.

Pero en el presente caso, la citada resolución no instituyó un régimen de retención o percepción, ya que los mismos suponen la existencia de un pago o acreditación con disponibilidad financiera, es por ello que no puede corregirse la situación a través de la calificación de otras resoluciones posteriores. Siendo que DGI al expresar sus agravios en la apelación indica que ese carácter se infiere indirectamente al remitir para quienes incumplan al procedimiento de la ley 11683. Pero dicha figura, (artículo 47), reprime específicamente a los agentes de retención o percepción quienes deben ser definidos concretamente como sujetos pasivos y en su modalidad de actuación, si el organismo

(7) Doctrina Tributaria Errepar. Revista N° 178 Enero 1995 – 37. Pág. 527

recaudador no identifica específicamente al responsable, y se trata de juzgar su conducta desde el punto de vista represivo fiscal, se debe tener en cuenta el **principio de reserva de ley en materia penal**, la Corte ha circunscripto las facultades delegadas o habilitadas, impidiendo el castigo cuando no se realiza la precisión que se indicó (CSJN “Manuel Oliver” 15/10/69), es por ello que la Cámara confirmó la sentencia apelada por la Dirección.

Esto viene dado en cuanto a respetar el principio de mandato de certeza, debe exigirse el máximo posible de determinación en la ley penal, tipificar correctamente la conducta merecedora de sanción, los que deben estar bien redactados del modo más preciso posible, el legislador debe evitar emplear conceptos indeterminados, debe imponer consecuencias jurídicas inequívocas y establecer marcos penales de extensión limitada, es por ello que no responden a exigencias del principio de legalidad las leyes indeterminadas que no permiten captar lo que realmente es punible.

2- PRINCIPIO DE CULPABILIDAD – ATRIBUCION SUBJETIVA DE LA INFRACCION

Se deben respetar dos requisitos para legitimar la imposición de una pena:

1. Que la conducta infractora sea desarrollada con dolo o culpa.
2. Que el ilícito sea llevado a cabo por un determinado sujeto, que le sea reprochable para imponérsele una pena como consecuencia del mismo.

En cuanto al punto 1. Debemos destacar que la figura del artículo 46.- de la ley 11683: “El que mediante declaraciones engañosas u ocultación maliciosa perjudicare al Fisco con liquidaciones de impuestos que no correspondan a la realidad, será reprimido con multa de dos a diez veces el importe del tributo evadido”, requiere una conducta de carácter dolosa, multa por defraudación, la figura culposa debe estar demostrada para los sujetos que cometieren infracciones que se sancionan a través de las multas previstas en el artículo 45 de la citada ley.

En cuanto a la defraudación fiscal se prevén en el artículo 47 los indicios que autorizan a presumir la voluntad de producir declaraciones juradas engañosas, en ciertas oportunidades los elementos de convicción obrantes permiten tener por acreditado el elemento subjetivo que requiere la figura de defraudación fiscal, en otras parece ser de ese modo para el fisco pero no resulta tal verdad.

En la causa PARAFINA DEL PLATA S.A.C.I. del 2 de Septiembre de 1968, la Corte Suprema de Justicia de la Nación confirmó la sentencia de la Cámara Nacional en lo federal, Sala I en lo contencioso Administrativo Federal y ésta ultima confirmó a su vez lo determinado por el Tribunal Fiscal de la Nación. En la misma, la contribuyente depositó tardíamente sumas retenidas a terceros. Como surge del análisis hasta aquí expuesto, para que se configuren las infracciones que prevén los artículos 45, 46 y 48 de la ley 11683, es menester que exista el elemento subjetivo. Los agentes de retención que habiendo actuado como tales, mantuvieran en su poder el impuesto después de vencidos los plazos para depositarlo, son sancionados en la medida que haya mediado el ánimo defraudatorio.

La empresa basó su defensa en su buena conducta fiscal, además de que no existió propósito de defraudar, demostrando que en determinados ejercicios en los que tuvo quebrantos, ingresó sus impuestos, y argumentó que la falta de depósito en término de las retenciones se debió a un error administrativo. Es por ello que no se pudo comprobar su carácter doloso y la conducta fue tipificada como simple mora, no reprimible por sanción penal fiscal confirmado en las tres instancias.

Continuando con el análisis de la jurisprudencia, cabe citar la causa⁽⁸⁾ CAVERZASI, ORTIN Y CIA S.R.L.; de fecha 30/11/93 Tribunal Fiscal de la Nación, en la cual también se argumenta la falta de intención subjetiva que requiere la aplicación de la multa según los indicios del artículo 47 de la ley, en el caso en cuestión se demoró un día en el depósito de las retenciones según impuesto al valor agregado, resolución general 3274, el Tribunal procedió a revocar la multa que la Dirección le había impuesto ya que la figura de la retención indebida del art. 47 de la ley 11.683 exige un contenido subjetivo en la conducta del presunto infractor, por lo que no basta la mera comprobación de la situación objetiva en que se encuentra el agente, sino que es menester la concurrencia del elemento subjetivo en relación al principio fundamental de que solo puede ser reprimido quien sea culpable. Como la significación del lapso de demora en el ingreso de la retención efectuada puede configurar apropiación, el breve plazo de un día hace que el cumplimiento sea inmediato y, por lo tanto la conducta material se encuentra desprovista del elemento intencional que exige el art. 48 de la ley 11.683.

(8) Doctrina Tributaria Errepar. Revista N° 170 – Junio 1994. Causa : 131 Pág. 711

Los votos del Dr. Torres y Gorosito implicaron la revocación con costas de la multa apelada por defraudación fiscal (retenciones indebidas), en cuyo caso se habían depositado las sumas retenidas un día después del vencimiento, de modo espontáneo y sin intervención del fisco.

En forma contraria se expidió con su voto el Dr. Porta, quien se aparta de la jurisprudencia que habitualmente se cita, por entender que de la simple lectura de la norma no hay referencia alguna a las circunstancias calificantes del dolo común.

Puede entonces concluirse que no hay sanción sin culpa, no solo debe ser objetiva sino que también debe ser subjetiva, debe atribuírsele a un sujeto determinado, es decir, para que exista culpa debe haber imputación individual y para ello debe instrumentarse un proceso a fin de imputar a un sujeto, quien pueda ejercer su derecho de legítima defensa. Dicho mecanismo es el sumario, la sanción se aplica a través del mismo y no en forma directa, el cual debe indicar claramente cual es la infracción cometida.

3- MOMENTO CONSUMATIVO DE LA INFRACCION

En la instrucción 19/92, si bien se refiere a la multa que se aplica a través del artículo 45 de la ley 11683, se hace un corte a partir del cual nace la omisión culposa, y esto ocurre cuando el contribuyente presenta su declaración jurada después de la corrida de vista. Entonces se ha sentado criterio en cuanto a los alcances del ilícito relativo a la omisión de impuestos por falta de presentación de la declaración jurada, la infracción se

considera consumada en el momento de correrse la vista de la determinación de oficio del artículo 17, con el que se inicia el proceso de determinación administrativa del gravamen y posteriormente a ello el contribuyente presenta su declaración jurada viciada o inexacta. De haber presentado antes del mencionado momento no existe omisión culposa.

En el caso de la figura defraudatoria que exige el artículo 46, la misma se ve perfeccionada a partir del momento que el contribuyente presenta su declaración jurada, lo que sanciona es el daño que se produce con la misma, el peligro que implica su actitud de engaño que se ve materializado con dicha presentación, es a través de la misma que denota su actitud dolosa. Por lo tanto si el contribuyente no presento aún su declaración jurada, no dio nacimiento a la configuración engañosa ya que no tienen soporte material sus actitudes.

4- DEFRAUDACION FISCAL . MANIFESTACION DE CARÁCTER DOLOSO EN LA CONDUCTA DEL INFRACITOR

En lo que respecta a la aplicación de la sanción del art. 46, como infracción de tipo doloso, requiere de un elemento intencional, que se exterioriza en una declaración engañosa o una ocultación maliciosa al liquidar los impuestos. El dolo en la calificación de la conducta del responsable debe ser ponderado en consonancia con el conjunto de circunstancias que permitan, en la convicción del interprete, encontrar configurada la intención de defraudar.

Por ejemplo en la causa SAN JUSTO S.A. C.N. FED. CONT. ADM. SALA II 25/10/94⁽⁹⁾. El TFN tuvo a la actora por desistida de la acción y el derecho respecto del impuesto determinado, su actualización e intereses y confirmó la multa aplicada, por considerar que los agravios de la recurrente eran insuficientes para revocar la sanción. Contra dicho fallo apeló la actora, sosteniendo que en la instancia anterior se vio privada de ejercer su derecho de defensa en juicio, por no habérsele otorgado posibilidad de acreditar la falta de dolo en su accionar. Para ello manifiesta que la multa ha quedado condonada por los decretos 292/91, 2413/91 y 631/92 los que restablecieron el régimen de presentación espontánea previsto por el art. 11 de la ley 11.683. Pero al advertirse el propósito de disminuir la carga fiscal, mediante la ocultación maliciosa tendiente a la debida cuantificación de la materia imponible, fueron elementos de convicción que permitieron tener por acreditado el elemento subjetivo.

Se acreditó que:

- A) La DGI procedió a verificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de la actora frente al IVA.
- B) Para ello le requirió la presentación de diversa documentación relativa al impuesto y relacionada con operaciones con organismos estatales principalmente.
- C) Posteriormente se le requieren comprobantes que respalden los débitos y créditos, lo cual no fue cumplimentado
- D) Frente a tal situación el organismo verificador se constituye en el domicilio de la actora

(9) Doctrina Tributaria Errepar. Revista N° 176 Diciembre de 1994 caso 21 Pág. 295

e interviene la documentación y registros atinentes a ventas, origen de la determinación de oficio apelada. Se le solicitó nueva documentación, la cual frente a un resultado negativo, se reiteró posteriormente.

El art. 47 enumera una serie de indicios, que sujetos a una razonable interpretación y salvo prueba en contrario, autorizan a presumir la voluntad de producir declaraciones juradas engañosa u ocultación maliciosa. La actora fue renuente en la exhibición de las registraciones y documentación requerida por el Organismo Recaudador. Siendo que la inspección constató una incorrecta liquidación de los débitos y créditos fiscales e impropios diferimientos de impuesto, lo que motivó la reducción de los montos de crédito considerados por la empresa y el consiguiente ajuste fiscal, tales circunstancias permiten presumir su conducta dolosa.

En una causa contraria a la anterior⁽¹⁰⁾ por la falta de demostración de los recaudos exigidos en el art. 46, no se ha podido configurar la multa con carácter doloso y es por ello que se le dio la razón a la actora, sólo quedó acreditado el elemento material configurado por la omisión de ventas gravadas, y ello no conlleva por sí solo el elemento requerido por el ilícito del mencionado artículo. Se procedió a encuadrar la cuestionada sanción en el art. 45 de la ley 11.683.

En igual sentido que en el caso anterior en la causa⁽¹¹⁾ BANCO MACRO S.A. 30/07/93,

(10) Doctrina Tributaria Errepar. Causa: ANDRES BARTOTTO S.A.I.C. TFN. Revista N° 175 –13 Pág. 156. 14/3/94

(11) Doctrina Tributaria ERREPAR. REVISTA Marzo 1994 – Causa 89 Pág. 430. Defraudación fiscal. retenciones indebidadas. Revista Marzo/94 N° 167

TFN. Se ha establecido que:

- I- La figura del art. 47 exige un contenido subjetivo determinado en la conducta del presunto infractor, exigencia para la que no ha sido obstáculo la supresión del vocablo “fraudulentamente” que acompañaba la acción de mantener los fondos retenidos para tipificar el ilícito de dicho art.
- II- En el caso de autos, el retraso de solo 5 días en el deposito, a lo que se suma la rapidez en subsanar el error y el ingreso de los intereses por mora, sin que por otra parte haya existido interpelación fiscal alguna, bastan para descartar totalmente que se haya tipificado el ilícito de tal artículo, consistente en usufructuar o intentar hacerlo, de los fondos estatales en beneficio propio, por ello debió dejarse sin efecto la resolución apelada.

El TFN decidió revocar con costas la resol. de la DGI. Se reitera, la necesidad de la existencia de la culpabilidad para tener por configurable el delito, esto es, no solo la demostración de la materialidad de hechos (aspecto objetivo sino también del aspecto subjetivo).

Es de destacar, el voto del Dr. Gorosito, en cuanto a su expresión en el sentido del servicio prestado por los agentes de retención y percepción al fisco, la existencia de permanentes cambios en las normas administrativas. La prudencia, la medida, el equilibrio y la razonabilidad deben ser los aspectos básicos e inspiradores de los actos de la Administración.

Otro caso respecto a la intención de carácter doloso que deben manifestarse claramente en los hechos llevados a cabo por el contribuyente, se puede observar en la causa⁽¹²⁾ MI BOTON S.A. 15/11/93 TFN, en la cual, habiendo reconocido la parte actora al conformar el ajuste del que se le dio vista del art. 24 (hoy 17), como renta omitida aquella derivada de los depósitos no justificados en las cuentas corrientes detectadas por inspección, correspondientes al presidente de su directorio, esto es una conducta idónea para ocultar rentas que oportunamente debieron declararse, las afirmaciones contenidas en el recurso fueron insuficientes para derivar el acto que le impone la sanción, máxime cuando en esa instancia no se afirman hechos ni se producen pruebas tendientes a justificar dicha conducta o excluir la intencionalidad dolosa con que se obró. El escrito no explica concretamente porque la actora no procedió con dolo, en relación a los hechos que se le imputan, los que por su gravedad en relación con la renta fiscal llevan incito este carácter frente al impuesto. Es por lo anteriormente expuesto que el TFN confirmó la resolución apelada e impuso multa por defraudación fiscal.

Posteriormente a las causas citadas, en el caso KENIA S.A. – TFN – SALA C – 26/04/1999, los sentenciantes sostuvieron que el dolo en la calificación de la conducta del responsable debe imputarse y probarse; y en el caso BASE S.R.L. – TFN – SALA A – 14/05/1999, se expresa que además de probarse el soporte fáctico de la presunción de dolo, éste debe ser cierto y no meramente probable o conjetural.

(12) Doctrina Tributaria ERREPAR - REVISTA Nº 170 Junio 1994 - Caso 131, Pág. 706
Estimación de oficio en base a depósitos bancarios no declarados. Aceptación de la pretensión fiscal en la vista

Como se destaca de los distintos casos hasta aquí citados se pueden extraer las siguientes consideraciones en cuanto a la configuración del ilícito como defraudatorio o no, según se enumera a continuación:

- a) Tanto el art. 45, como el 46 y el 48 castigan la utilización de fondos del Estado o la intención de hacerlo.
- b) Para que proceda la sanción la acción debe ser atribuida tanto objetiva como subjetivamente al presunto infractor.
- c) El propio fisco admite en infracciones que exigen culpa tributaria, la presunción de ausencia de intencionalidad, con mayor razón debe aplicarse ese razonamiento para infracciones que exigen dolo tributario.
- d) El ilícito que reprime el art. 48 requiere un contenido subjetivo en la conducta del infractor, lo que implica que no es obstáculo la supresión del vocablo “fraudulentamente” de su texto.
- e) El retraso de los agentes de retención o percepción en el depósito de las sumas retenidas, parece ser analizado en cuanto al tiempo que se demora en “días”, para depositar el monto retenido, es decir, si se depositaron dentro de los quince días del vencimiento de la obligación, generalmente no se le atribuye el carácter doloso. Pero sin embargo, si la extemporalidad de los depósitos es mayor al lapso citado, en la mayoría de los casos se le atribuye actitud dolosa. También se le remite importancia al ingreso de los intereses por mora y el hecho de no haber existido interpelación fiscal para proceder a la regularización de la obligación.
- f) En varias causas se denota la piedad frente a los agentes de retención y percepción, quienes deben poner al servicio del fisco medios materiales y humanos costosos sin retribución alguna, sujetos a permanentes cambios en las

normas administrativas, por lo tanto el servicio que prestan debe ser considerado con prudencia, y razonabilidad. El desliz puede producirse al trabajar.

5- VIABILIDAD EN LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE LA LEY PENAL MAS BENIGNA

Si se parte de la base que las sanciones tributarias tienen naturaleza penal por conclusión lógica deberían aplicarse los principio generales del Código Penal, salvo disposición legal en contrario, es decir que se posibilita la retroactividad de la ley penal más benigna debido a que en la normativa de la ley 11683 no existe disposición alguna que impida la viabilidad del artículo 2 del citado código, el que establece: “*si la ley vigente al tiempo de cometerse el delito fuere distinta de la que existe al pronunciarse el fallo o en el tiempo intermedio, se aplicará siempre la más benigna*”.

El referente será cuando se cometió la infracción, o cuando la misma es juzgada, o en cualquier momento mientras dure dicho proceso. Por ello, es conveniente verificar si existió en el transcurso de lo momentos mencionados ut-supra, algún régimen que condonó sanciones, si el contribuyente no se acogió mientras el mismo estaba vigente y tiene la posibilidad de que se le admita en el momento en el que se lo verifica.

Aparentemente el criterio no es unánime en la aplicación de la ley penal más benigna, ya que existen distintas causas que denotan posturas divergentes. En algunos casos se admite su aplicación en forma amplia, así lo decidió la sala IV en la causa Boldt S.A.⁽¹³⁾,

(13) Cámara Nacional de Apelaciones en lo contencioso Administrativo Federal, Sala IV. 16/02/95. Derecho Tributario – Tomo X Pág. 442

y la Sala II en la causa Fundimetal⁽¹⁴⁾, en la última se pretendió dejar sin efecto la sanción de multa, impuesta en los términos del artículo 45 de la ley 11683. Se cuestionó si la eximición de sanciones para quienes regularizan espontáneamente su situación fiscal, en los términos del decreto 631/92 alcanza a quienes la han regularizado antes de la sanción del mentado decreto, por aplicación del principio de la ley penal más benigna. Se concluyó en que sí los alcanza, debido a que la finalidad del Estado es recaudar los tributos, si alguien ha pagado antes de ser detectado por el fisco no es razonable sancionarlo, ya que si regularizó su situación, no merece pena.

En cambio la sala III en la causa José J. L. Lombardi e hijos S.A.I.C.y F. ⁽¹⁵⁾, determinó que cuando hay una sanción por tiempo determinado no corresponde la aplicación del principio en forma general.

En la causa EDMUNDO NIEVA Y CIA S.R.L. de fecha 20/12/93 el TFN condonó la sanción que impuso el Fisco, obedeciendo a la aplicación del mencionado principio. Se trataba de una multa del art. 45 omisión de retención, según presentación espontánea restablecida por decreto 631/92. En la causa se evidenciaron dos infracciones tributarias:

- 1) omitir efectuar las retenciones de ley en los plazos previstos por la R. 3298 en período 3/91
- 2) haber presentado declaraciones inexactas, que al ser posteriormente rectificativas, evidenciaron haber ingresado un saldo de impuesto inferior al que hubiera correspondido por el período julio/91.

(14) Cámara Nacional de Apelaciones en lo cont. Administrativo Federal, Sala II. 3/10/95. Revista Impuestos , B - 3053

(15) Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal. Sala III. 11/04/95Legislación Tributaria. Tomo III - Pág. 105

La Cámara Nacional de Apelaciones en lo contencioso Administrativo Federal, Sala I: revoca el pronunciamiento del tribunal porque el contribuyente presentó espontáneamente con anterioridad a la vigencia del decreto 631/92, se dijo que la norma tiene vigencia a partir de la cual debe aplicarse, por ello corresponde la multa, cabe entonces concluir que no se admitió la ley penal más benigna porque el decreto tiene un límite temporal. Esta causa evidentemente se resolvió en forma opuesta a la causa Boldt S.A.

Soler⁽¹⁶⁾ sostiene que las leyes penales temporarias son aquellas que fijan su duración por sí mismas y comprenden series temporalmente limitadas de acciones. A los hechos ocurridos durante su vigencia, no se les aplica el principio de la ley penal más benigna, porque si la ley penal es más gravosa y el derecho común más benigno, la ley temporaria sería ineficaz.

García Belsunce⁽¹⁷⁾ expone su propio criterio aclarando que las leyes temporarias y las excepcionales son dos especies de las denominadas “leyes Transitorias”, concluye que no debe aplicarse el principio bajo análisis en el caso de las leyes temporarias, mientras que en relación a las leyes excepcionales la ley debe aplicarse mientras dure la situación excepcional que la determina, pero que a los hechos ocurridos durante la vigencia de la ley y juzgados después, les es aplicable la ley penal más benigna.

(16) Soler, Sebastián. Derecho Penal Argentino, Ed. TEA, Buenos Aires, 1976. T. 1, Pág. 194 -195

(17) García Belsunce, Horacio A.. Derecho Tributario Penal, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1985. Pág. 113

6- INDEFINICION DE LA INFRACCION EN LA INSTRUCCIÓN DEL SUMARIO.

NULIDADES

El Fisco al instruir el sumario por el que aplica multa debe tipificarla claramente, ajustándose a la legislación, no puede incurrir en una indefinición al indicar la norma en la que subsume la infracción que imputa a la sumariada, dicha circunstancia obliga a analizar si la vista conferida en tales términos tiene validez, debido a que atenta contra el derecho de legítima defensa en juicio siendo que la misma no podría ser saneada por un proceso posterior.

Cuando el contribuyente ejerce su derecho de defensa si a éste se le atribuye una sanción según artículo 46 de la ley 11683, efectuará su descargo en base a demostrar si existió o no ánimo doloso, pero la cuestión se plantea en determinar si es viable que luego se le efectúe un cambio de carátula y se le convierta la multa a las que rige el artículo 45 de la mencionada ley. Dicha falencia, como la no mención de la norma que tipifica la sanción en la instrucción del sumario o de la indefinición del sujeto al que se le imputa la infracción constituye un vicio que impide a la parte un adecuado ejercicio de defensa, ya que se ve imposibilitado de concretar su derecho en cuanto a las imputaciones que se le formulan. Tal ambigüedad debería conducir a la nulidad de la vista y consecuentemente del procedimiento y la resolución a la que se arriba.

En la causa ESTANCIA LA JOSEFINA S.A. 24/11/93 del Tribunal Fiscal de la Nación, se resolvió la nulidad por indefinición de la infracción en la instrucción del sumario. En el mismo se expresó que las infracciones eran susceptibles de encuadrarse en los artículos 45 o 46.

Otra cuestión se plantea cuando como en el caso de MACKINTOSH⁽¹⁸⁾ S.A.C.I. según fecha 3/12/93, El Tribunal Fiscal confirmó parcialmente la resolución apelada. No se pudo encuadrar la omisión en engaño o malicia exigida por la norma. Tampoco aplicar el inciso a) del artículo 47, ya que no se pudo probar nada que sustente la presunción legal. Por ello la conducta debió subsumirse en el art. 45 de la ley 11683. Se instruyó sumario por una declaración de los montos del impuesto al valor agregado inferiores a los reales, acogidos a diversas presentaciones espontáneas posteriores, decaídas por su falta de cumplimiento. El mismo Tribunal modificó el encuadre sancionatorio de la conducta.

Cabe destacar la causa⁽¹⁹⁾ LABORATORIO ORTOPEDICO ARGENTINO S.A. TFN 27/12/93. En el mismo se desestimó la defensa de la recurrente relativa a la violación del principio de que “nadie puede ser juzgado por el mismo hecho dos veces”, al haberse dejado sin efecto los primeros sumarios instruidos e iniciado nuevos, modificando el encuadre jurídico de la infracción teniendo en cuenta la circunstancia de que en la especie no recayó pronunciamiento definitivo sobre los mismos hechos. El Tribunal Fiscal de la Nación revocó las resoluciones de la Dirección General Impositiva, con costas, a través de las cuales se impusieron a la actora multas por no haber ingresado en término el régimen previsto por la resolución general 3125 (art. 47 de la L11683). El Organismo Jurisdiccional concluyó en el sentido de que la resolución general 3125 no constituye un régimen de retención ni de percepción, sino un mecanismo especial de ingreso del impuesto que no

(18) Doctrina Tributaria Errepar. Revista Nº 171. Julio de 1994. Causa 145 – Pág. 795

(19) Doctrina Tributaria Errepar. Revista Nº 175. Noviembre 1994. Causa 16 - Pág. 158

permite extender la sanción por el principio de reserva penal.

Lo que aquí interesa es el aspecto procesal, la Dirección General Impositiva inició el sumario encuadrando la conducta de la actora en el artículo 45 de la ley 11683, y como consecuencia de la constatación realizada por la contribuyente resolvió dejar sin efecto la instrucción del mismo e iniciar uno nuevo, pero en los términos del artículo 47.

El contribuyente se agravió de tal circunstancia por considerarla violatoria de principio Non Bis In Idem, situación esta que terminó siendo desestimada por el Tribunal Fiscal de la Nación, atento a la inexistencia de resolución firme. En realidad lo que correspondía era la nulidad por el cambio de carátula.

Si bien se sabe que las sanciones de ambos artículos (45 y 46), son dos sanciones complementarias, según opinión del Dr. Mordegli⁽²⁰⁾ no es nulo el cambio de carátula porque la misma ley permite transitar de un artículo a otro, hoy por hoy está en pleno debate el tema en cuanto si se inició la vista por defraudación (artículo 46), y el Tribunal como se indicó anteriormente, modifica la sanción conforme al artículo 45.

Lo que se resolvió a través del dictado de la Instrucción 4/99, es lo relativo a la confección del sumario. La citada instrucción recepta que cuando se disponga la apertura de un sumario como conclusión deberá indicarse claramente el encuadramiento de la infracción de que se trate, “a los efectos de evitar impugnaciones”. A fin de encuadrar

(20) Según fallo cit.

infracciones en el artículo 45 de la ley 11683, el elemento subjetivo requerido resulta ser la culpa, “conducta negligente o imprudente del contribuyente o responsable”. Para infracciones encuadrables en el artículo 46 de la misma ley deberá acreditarse “fehacientemente” el ánimo defraudatorio requerido por la figura. Deberá acudirse principalmente a las presunciones del artículo 47 de la ley.

En los casos de determinación de oficio en base presunta, la citada instrucción 4/99, respecto a la causa Generoso Mazza⁽²¹⁾, determina que “no corresponderá encuadrar la conducta punible de los responsables en los términos del artículo 46, sin el necesario sustento de pruebas directas que permitan acreditar la existencia del elemento subjetivo requerido”. Se aplicará subsidiariamente el artículo 45 de la normativa cuando los medios de prueba no permitan razonablemente arribar a la convicción de que se encuentra acreditada la concurrencia de todos los elementos requeridos por el artículo 46, se deberá atener a aplicar las previsiones infraccionales del artículo 45. No corresponde aplicar multa por defraudación si la determinación se realizó en base presuntiva.

Las conclusiones generadas del antecedente “Mazza” fueron reinterpretadas en la causa “CASA ELEN – VALMI DE CLARET Y GARELLO – CSJN – 31/03/1999. En primer lugar, la Corte clarifica y amplía su anterior fallo (“Mazza”), sosteniendo que *“dicha doctrina impide que las presunciones que contempla la ley a los efectos de determinar la obligación tributaria del responsable sean utilizadas, además, para presumir*

(21) Mazza, Generoso y Mazza, Alberto. C.S.J.N., 6/4/89. Según Rec. De Apelación

– y tener de ese modo probada – la existencia de esa conducta dolosa; tal extremo debe acreditarse con sustento en otros elementos de prueba”.

Sin embargo, queda abierta la posibilidad de probar la conducta dolosa con otros elementos adicionales y poder aplicar entonces las respectivas sanciones por defraudación.

Cabe recordar que la Corte en el caso “Mazza” no planteó que fuera inconstitucional la aplicación de sanciones por determinaciones sobre base presunta, ni que fuera necesario tener en cuenta otros elementos de prueba que acrediten la actitud dolosa, además de una determinación sobre base presunta.

A su vez, la Corte, al afirmar que *“la doctrina establecida en el precedente “Mazza” sólo encuentra sentido respecto de infracciones que requieran de una actividad dolosa tendiente a defraudar los intereses del Fisco”*, restringe el ámbito de aplicación del mencionado caso, para mas adelante considerar que la infracción por omisión de impuestos no es una figura dolosa, por lo cual no resulta aplicable a este tipo de casos la doctrina “Mazza”.

De todo esto podemos concluir que las sanciones por omisión simple (art. 45) pueden ser aplicadas cuando se determina impuesto sobre base presunta, en forma directa, mientras que sobre esa base solamente, no pueden asentarse las sanciones por defraudación (art. 46).

7- CARGA DE LA PRUEBA

En las infracciones tributarias, a diferencia del derecho penal ordinario, se produce una inversión de la carga de la prueba, siendo el imputado quien debe probar su inocencia,

siempre que haya indicios serios de la comisión de la infracción y que medien razonables elementos que permitan una situación de duda.

Lo que debe quedar claro es que en cuanto al Art. 45 de la ley 11683, el cual requiere omisión culposa para el encuadre de la infracción en la sanción que éste prevé, es el contribuyente quien debe probar su inocencia, es aquí donde se invierte la carga de la prueba. Pero cuando la tipificación de la infracción obedece a encuadrarla dentro de las sanciones del art. 46 de la citada ley, es el Fisco quien debe demostrar que existió dolo o intención defraudatoria, es decir, que en éste último caso no hay inversión de la carga de la prueba.

Esto se puede observar claramente en la causa Bocero, Juan Antonio y Bocero, R. Soc. de Hecho, del Tribunal Fiscal de la Nación; de fecha 24/5/94, en la cual tanto los antecedentes administrativos como lo que se demostró en autos, manifestaron la presentación de declaraciones juradas inexactas, pero no se pudo demostrar elementos constitutivos de dolo requeridos por art. 46, “que debió aportar la contraparte”, ni tampoco se dieron las presunciones del artículo 47.

En cambio en la causa CADESA Cía Arg. De servicios S.A. del Tribunal Fiscal de la Nación del 16/3/94. En sus votos los Dres. Brodsky y Siritto indican que las razones que invocó la actora no resultaron relevantes a los efectos de eximirla de responsabilidad, no se han aportado los elementos que permiten acreditar que no correspondía la falta de culpa requerida para configurar la multa del art. 45. Aquí se observa que era la recurrente (CADESA), quien debía demostrar su inocencia, es decir se invierte la carga de la prueba.

En la causa Peralta y Cía. S.A.C.I.A. TFN 30/6/94; se planteó la nulidad basándose en que el contribuyente planteó su defensa y la misma no fue contemplada por la DGI, es decir que no se han cubierto los recaudos legales para legitimar el accionar fiscal y en consecuencia resultó admisible la nulidad. La contribuyente contestó las imputaciones efectuadas por el fisco Nacional, formuló defensa y ofreció pruebas, pero todo esto fue ignorado por el Fisco, a consecuencia de ello se consideró extemporáneo el ingreso de las percepciones de IVA como doloso. El sumariante supuso que la imputada no opuso defensa por carecer de razones que pudieran exculparla, pero en realidad la defensa existió y la sanción fue impuesta sin que ella fuera considerada, motivo por el cual se declaró la nulidad.

IV - OTRAS CONSIDERACIONES

- **PRINCIPIO DE INSIGNIFICANCIA O BAGATELA**

Lo que se sustenta a través del mismo, es que se podrá eximir de aplicar sanción al responsable, cuando la misma no revistiere magnitud. Como corolario al mismo podemos citar la causa Roberto Carlos Godoy, si bien en el mismo dicese de carecer de consagración legal, se invocó la Constitución Nacional y la doctrina judicial de esa Corte. Declarándose en la misma admisible la queja y dejando sin efecto la sanción apelada. Si bien el presente trabajo se sustenta en sanciones materiales y en la causa citada la sanción obedece a otra especie, (clausura), cabe destacar que se trata de desentrañar el marco en el que el juez puede ejercer

facultades de eximir sanciones las que le son conferidas por la ley. Pero corresponde recalcar que la ley no dice que se podrá eximir de multas sino que el juez administrativo podrá eximir de sanción al responsable cuando a su criterio y juicio la infracción no revistiere gravedad.

Respecto a la aplicación del Principio de Insignificancia o Bagatela una vez configurada la situación en el tipo previsto en el art. 46 de la Ley 11683, destacamos el caso LEMESOFF, NESTOR MARIO – TFN – SALA C – 12/07/1999, en el cual se sostuvo que el ínfimo valor en discusión aleja la posibilidad de atribuir al contribuyente la existencia de un ardid tendiente a producir una conducta evasiva, pues su escasa significación no la justificaría.

- **PRINCIPIO NON BIS IN IDEM**

En cuanto al principio de no aplicar dos sanciones que recaigan al mismo sujeto, por igual infracción. Lo que no se admite es la persecución penal múltiple, se ha reconocido como garantía no enumerada, ya que no está enmarcada expresamente en la Constitución Nacional. Pero si está incorporada dentro del Código Procesal Penal de la Nación en su artículo 1º “nadie podrá ser perseguido penalmente más de una vez por el mismo hecho..”. Se configura cuando existe identidad de persona perseguida y la identidad de objeto de la persecución.

Lo que aquí resulta interesante destacar que en materia tributaria se debate, es si cuando se instruye el sumario y se configuran más de una sanción por un mismo hecho se está infringiendo el principio de marras o si es correcto que ello suceda. Lo que se observa en la generalidad de los casos es que cuando las sanciones se instruyen en el mismo sumario no se estaría en presencia de una violación al principio, si en el caso que se instruyera un sumario por cada sanción que obedece a la misma infracción.

Otra de las cuestiones debatidas es si corresponde que se anule un sumario por tipificar incorrectamente una sanción y que se instruya otro sumario por la misma infracción, pero aplicando una sanción distinta, a mi criterio aquí si se estaría violando el principio, ya que se ha perseguido al infractor y la posterior anulación no permite que se inicie nuevo proceso, el Fisco ya tuvo oportunidad de tipificar correctamente el hecho punible.

- **INAPLICABILIDAD DE LA MULTA POR FALLECIMIENTO DEL CAUSANTE**

La ley en su artículo 54 ultimo párrafo indica: “las sanciones previstas en los artículos 39,40, 45, 46 y 48, no serán de aplicación en los casos en que ocurra el fallecimiento del infractor, aun cuando la resolución respectiva haya quedado firme y pasada en autoridad de cosa juzgada”.

En la causa Palomino, Eduardo Mauricio del Tribunal Fiscal de la Nación, sala B de fecha 26/11/98, habiéndose confirmado el impuesto apelado y sus accesorios, se declaró la implicabilidad de la multa impuesta, atento al fallecimiento de la actora, durante la tramitación del recurso de apelación.

V - CONCLUSIONES

Es indispensable que se siga un criterio uniforme al aplicar medidas sancionatorias, la culpa no encuentra razón en la comprensión y voluntad delictiva a diferencia del dolo. La falta de precaución no es sancionable en sí misma, sino por su resultado delictivo. El Código Penal no acepta el principio de presunción de dolo, su existencia depende de la prueba de la causa y, en materia tributaria, es el Fisco quien debe demostrar que se actuó bajo tal conducta. La carga de la prueba de la inocencia no le corresponde al imputado, sino que su culpabilidad debe ser demostrada por el que lo acusa.

En cuanto a la infracción que legitima la aplicación de una pena, debe ser desarrollada con culpa o dolo, y dicho acto contrario a la ley debe ser llevado a cabo por un determinado sujeto, concluyendo entonces que debe existir atribución objetiva y subjetiva de la pena.

Las leyes no se deben aplicar retroactivamente, el contribuyente debe conocer cual es ámbito en el que debe desempeñarse, y si actúa contrario a la ley debe entonces conocer la misma con anticipación, para que a sabiendas de que un acto es infraccional lo realice de todos modos. Salvo que se aplique retroactivamente la ley penal más benigna, que en oportunidades es viable y en otras no, ya que no se denota consenso jurisprudencial en cuanto a su aplicación.

En referencia a la instrucción del sumario, resulta sumamente útil la instrucción 4/99, más aun para el fisco, para evitar procesos estériles que conlleven a nulidades y a desvirtuar todo mecanismo posterior. Las sanciones deben ser aplicadas con precisión a fin de que el supuesto infractor, pueda ejercer su legítimo derecho de defensa. No se deberían realizar cambios de carátula bajo ninguna circunstancia, si el contribuyente debe conocer su obligación, más aun le corresponde conocerla al Fisco, y si se aplica mal una sanción, dicho acto no puede ser corregido por un proceso posterior, ni en la instancia administrativa ni en las posteriores, como muchas veces lo ha hecho el Tribunal.

Si bien las infracciones deben ser reprimidas, no se castiga equitativamente a todos los que infringen la ley, lo que parece compensarse cuando se aplican con abuso controles a través del contribuyente, que deberían requerir mayor participación del Fisco en su tarea de administrar, y no delegar sus funciones a quienes a nuestro criterio no le competen.

VI. BIBLIOGRAFIA

- 1) Diaz Sieiro, Horacio. Procedimiento Tributario. Ed. Macchi, Bs. As. 1994
- 2) Giuliani Fonrouge y Navarrine. Derecho Tributario. Ed. Depalma, Bs. As. 1984
- 3) Celdeiro, Ernesto Carlos. Procedimiento Tributario I . Ediciones Nueva Técnica, Bs. As. 1992
- 4) Jarach, Dino. Finanzas Públicas y Derecho Tributario. Ed. Cangallo, Bs. As. 1993
- 5) Garcia Belsunce. Derecho Tributario Penal. Ed. Depalma, Bs. As. 1985
- 6) Soler, O. H.; Fröhlich, J. R. Y Andrade, J. A., Régimen Penal Tributario
- 7) Villegas, Hector B. Derecho Penal Tributario. Ed. Lerner, Bs. As. 1965
- 8) Instrucción 19/92
- 9) Instrucción 4/97
- 10) Instrucción 4/99
- 11) Errepar – DTE . Revista N°
 - 167 Marzo 1994
 - 170 Junio 1994
 - 171 Julio 1994
 - 172 Agosto 1994
 - 174 Octubre 1994
 - 175 Noviembre 1994
 - 176 Diciembre 1994
 - 178 Enero 1995
 - 179 Febrero 1995
 - 180 Marzo 1995
 - 181 Abril 1995
 - 182 Mayo 1995
 - 183 Junio 1995
 - 184 Julio 1995
 - 186 Setiembre 1995
 - 207 Junio 1997

- 209 Agosto 1997
- 213 Diciembre 1997
- 215 Febrero 1998
- 216 Marzo 1998
- 217 Abril 1998
- 220 Julio 1998
- 221 Agosto 1998
- 223 Octubre 1998
- 224 Noviembre 1998
- 225 Diciembre 1998
- 227 Febrero 1999
- 228 Marzo 1999
- 229 Abril 1999
- 230 Mayo 1999
- 231 Junio 1999
- 232 Julio 1999
- 233 Agosto 1999
- 234 Septiembre 1999
- 235 Octubre 1999

TITULO: HONORARIOS JUDICIALES- ¿ UNA ILUSION ? -

AREA 2- ACTUACION PROFESIONAL-

2.1- HONORARIOS PROFESIONALES POR LA ACTUACION JUDICIAL-

**13° CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS
ECONOMICAS- BARILOCHE - 25 AL 28 DE OCTUBRE DE 2000-**

AUTOR: DR. PEDRO RIZZO-
DOMICILIO: SAN NICOLAS 718- CAPITAL FEDERAL-
T.E.- 4671-3427-

**MIEMBRO DE LA COMISION DE ACTUACION PROFESIONAL EN EL
AMBITO JUDICIAL-**

**CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONOMICAS DE LA CAPITAL
FEDERAL-**

TITULO: HONORARIOS-- ¿ UNA ILUSION ?-

2- ACTUACION PROFESIONAL-

2-1—HONORARIOS PROFESIONALES POR LA ACTUACION JUDICIAL-

**13° - CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS
ECONOMICAS-**

BARILOCHE--- 25 AL 28 DE OCTUBRE DE 2000-

INDICE GENERAL

A) <u>INTRODUCCION:</u>	pág. 4
B) <u>PROBEMATICA ACTUAL:</u>	pág. 4
C) <u>DISTINTOS PROBLEMAS:</u>	pág. 5
1º) De orden legal:	pág. 5
2º) De orden práctico y procedimiento.....	pág 11
3º) Monto de sentencia versus monto de condena.....	pág 12
4º) Del beneficio de litigar sin gastos.....	pág 14
5º) De la naturaleza de los honorarios.....	pág 15
6º) De la diferencia de Dictamen con compulsas.....	pág 16
7º) Del anticipo para gastos.....	pág 17
8º) De las distintas formas de conclusión del proceso.....	pág 18
9º) De los intereses sobre honorarios.....	pág 20
10º) De los recursos.....	pág 23
11º) Conclusiones.....	pág 23

A) INTRODUCCION:

En una oportunidad, en un trabajo presentado en un anterior Congreso; me referí a la importancia de que en cada reunión académica; evento; etc. se debería tratar el tema de los honorarios de los auxiliares de la justicia; por considerarlo de vital importancia para nuestro quehacer profesional; en mayor medida que los otros inconvenientes que se presentan como; no encontrarse en letra el expediente, falta de copias; extraña jurisdicción; etc.; todos con cierto grado de solución, no correspondida en la misma medida en el caso de los emolumentos.

Vaya aquí, algunas ideas, análisis y conclusiones, para aportar, en busca de las reformas necesarias para poder materializar en mayor medida nuestro derecho a percibir los honorarios que correspondan, eliminando así en lo posible, que éstos se tornen en una ilusión.

B) PROBLEMÁTICA ACTUAL-

El perito contador de oficio; en el momento procesal en que se le regulan los honorarios firmes; es el punto en que ve coronado su esfuerzo por la tarea realizada- no siempre satisfecha- sino coronada. Desde éste momento es donde comienzan los pasos para acceder a los montos fijados; según sea la forma en que fue dictada la sentencia.

C) DISTINTOS PROBLEMAS:

1º)- DE ORDEN LEGAL:

Tenemos nuestras leyes arancelarias; decretos regulatorios; Ley 24432; Ley 23982; etc.

Con respecto a nuestra ley, no derogada, y que se la cita en distintos fallos actuales de regulación, se la suele imputar como protagonista del elevado costo de los juicios. Puedo manifestar que dado que la condición del perito en los procesos; no es parte; no elige las causas; debe aguardar años para percibir sus honorarios; se desvirtúa el carácter de alimentario de los mismos, incertidumbre en el cobro; etc.; considero que la aplicación lisa y llana de dicha norma legal, es de estricta justicia para compensar el esfuerzo realizado.

De la Ley 24432—

Incrementando los inconvenientes producidos por los decretos 2284/91 y 1813/92, en enero de 1995, se promulgó dicha ley, que la tildo de causante de reducción arbitraria de los honorarios, en amplia violación a garantías constitucionales, como afianzar la justicia, defensa en juicio de la persona y sus derechos en el debido proceso legal, y a la propiedad privada por sus derechos adquiridos.

La ley en cuestión, fija un tope máximo a la responsabilidad por las costas judiciales que debe soportar el obligado al pago en sus arts. 1 y 8, y establece criterios regulatorios en los incs. “d “ y “ g “ del art. 12, como así el art. 13, atentatorios a los derechos garantizados por la C.N. en los arts. 1, 14, 14bis, 16, 17, 18,19, 31, 33, 75

inc. 2, referidos al régimen republicano y federal de gobierno, derecho de trabajo, ejercicio de industria lícita, justicia conmutativa, igualdad, propiedad, no confiscatoriedad, retribución justa y equitativa, acceso a la jurisdicción, debido proceso, defensa en juicio, con irrazonabilidad manifiesta y arbitrariedad. Por todo ello es que desde ya voy a dejar planteada su inaplicabilidad y subsidiariamente su inconstitucionalidad.

La actividad de los peritos excede el mero ejercicio de una profesión, ya que constituye el complemento indispensable para que el derecho de defensa exista efectivamente y se acceda al debido proceso. En el caso de retribución de servicios profesionales rigen, como lo mencioné, las correspondientes leyes locales de aranceles que establecen pautas y márgenes con cuyo cumplimiento se abastecen las garantías constitucionales, armonizando, de tal modo, los intereses de profesionales, justiciables y del servicio de justicia de acuerdo a cada proceso.

La reducción pretendida en las regulaciones deviene en disminución absoluta e imposible de transferir a las partes, tornando parte de los reclamos inviables por falta de adecuada retribución por la tarea efectuada, vedándose indirectamente el acceso a la jurisdicción. Se coarta de éste modo, la intención igualadora y equilibrante de la legislación en la materia.

Constituye violencia contra el patrimonio de los profesionales intervinientes en un litigio, confiscar parte de sus créditos, obtenidos con el ejercicio de su trabajo personal, lícito, coadyuvante al servicio de la justicia, imponerles que absorban parte de los daños producidos por un tercero por quién no tienen obligación de responder. Se trata de una verdadera imposición de una carga pública encubierta por la

cual el Estado, a fin de garantizar el cumplimiento de una obligación propia e indelegable, decide reducir los costos judiciales subsidiando a los deudores mediante la imposición de una carga aplicada a los profesionales intervinientes, perjudicando en mayor cuantía a los auxiliares de la justicia, dado el papel que cumplen dentro de un proceso.

Así tenemos el prorrateo de las costas no superen el 25% del monto de condena se consagró un sistema perverso e injusto al limitar la responsabilidad del deudor impuntual en lo referente al pago de las costas procesales. Con ésta norma, la carga se fijará en el 25% del monto de sentencia- pero toman el de condena- dado que monto de sentencia es monto de condena más monto rechazado, laudo o instrumento que ponga fin al diferendo. Para ajustarse al tope, el juez debe prorratear rebajando proporcionalmente todos los montos pertenecientes a éste rubro para ajustarse al porcentaje permitido. Este beneficio para el derrotado se contrapone con el espíritu de la C:N: y a los más elementales principios de lógica y sentido común. En éste punto apreciamos una gran diferencia con respecto a los profesionales del derecho. Si bien a ellos se le disminuyen sus honorarios por aplicación del porcentaje, ¿ qué será de nosotros, dado que nuestra única percepción se basa en la regulación, careciendo de pacto de cuota litis? - ¿ quién se hace cargo de la diferencia? En nuestro caso, pasa a incobrables, dado que es un crédito sin deudor concreto, o sea que llega a convertirse en una obligación natural, carente de exigibilidad.

El tribunal no debería adecuarse en sus regulaciones a éste tope. El mismo tiene que ser solicitado si sobrepasa dicho porcentaje.

Téngase en cuenta que, más grande sería nuestra desprotección si se tiene en cuenta que, a mayor número de profesionales intervinientes, menor va a ser el monto a percibir.

La limitación de la responsabilidad a la demandada, abriría la posibilidad de ejecutar por el saldo impago al demandante, cosa que nunca han proveído los distintos jueces, ya que el actor, no podría repetir por imperio de la limitación de ésta Ley, burlándose el derecho de propiedad del ganador del juicio, dado que de aplicarse la ejecución, se consagraría una verdadera inequidad a los derechos adquiridos.

Recordemos que si el condenado se encuentra eximido de abonar el excedente del 25%, y si el vencedor también está exento, nadie respondería por la diferencia. En contra de las normas constitucionales; arts. 14; 14bis; y 17; se establecería en forma tácita, la gratuidad de la labor profesional, en un determinado porcentaje, y según los profesionales intervinientes.

Es necesario aclarar que en las causas donde resulta vencedora la actora, las diferencias luego del prorratio reclamadas a la misma, los jueces suelen rechazarlas por “improcedentes”.

Forzoso es destacar que la disposición legal es de una irrazonabilidad absoluta, pues si se diera la particular situación que las diferencias que se pretenden cobrar al actor, quién ha ganado el juicio, permitidas por la Ley 21839, art. 49, y en el caso de los peritos, las procesales, al menos en un porcentaje, art. 11 Ley 24432, comprometería a quién se ha visto obligado a litigar y ha obtenido la razón, a contribuir a los menores costos recaídos sobre la deudora.

Cabe acotar que suelen existir trabajos de profesionales anteriores a la aplicación de la 24432, y otros posteriores, en éste caso, no es de aplicación el prorrateo, dado que hay que analizar previamente si el monto del que actuó con posterioridad a la vigencia de la norma, por si solo, no supera el límite.

La posibilidad de reclamar solo el 50% a la parte no vencida, es otra quita forzosa de los derechos adquiridos en los honorarios, en contra de la C.N. En éste caso, también los auxiliares de la justicia debemos resignar una parte de los emolumentos, dado que ante una sentencia firme, y en contra de la parte actora, insolvente, en el mejor de los casos nos encontramos con el 50% de lo regulado, siempre que al momento de la finalización del proceso se pueda localizar a la demandada, y que a la vez, ésta fuera solvente.

En el supuesto que la actora tuviese montos a percibir, con costas, solo nos resta la posibilidad de presentar, antes que el hecho se produzca, una solicitud de embargo hasta cubrir la diferencia, caso contrario, trabar embargo si es que posee algún bien ejecutable.

Es fundamental destacar que la causa de la obligación de pago de los honorarios a favor del perito por cualquiera de las partes reside en que es un auxiliar de la justicia, que reviste la calidad de tercero, ajeno a las partes en litigio, pero cuya consagración ha sido aspiración común de ellos, de manera que su gestión ha beneficiado a ambos.

El perito desempeña el rol de quién, sin ser gestor de negocios ni mandatario, generó una utilidad a favor de otra persona, por lo cual puede demandar lo invertido, en nuestro caso, el valor de su desempeño profesional.

La obligación de pago de los honorarios del perito opera con independencia de la responsabilidad final por las costas, que se hará efectiva por vía de la acción de reembolso.

El pago de los honorarios del perito no es una obligación solidaria, sino concurrente. Las obligaciones concurrentes son las que tienen un mismo acreedor e identidad de objeto, aunque diversidad de causa y deudor.

Los párrafos mencionados son producto de la jurisprudencia, que ha sido dejada de lado por imperio de la nueva norma legal.

Por ello, es que propongo la declaración de inconstitucionalidad de la Ley 24432.

El art. 13 de la Ley 24432; al facultar a los jueces a regular honorarios sin atenerse a montos o porcentajes mínimos, exige que la resolución que así lo disponga exprese, bajo sanción de nulidad, las razones fundamentadas que la justifican. Existen fallos que avalaron la falta de razonabilidad y fundamentos de haberse apartado de las leyes arancelarias y aplicado el mencionado artículo otorgando la razón al apelante, dado que llevó a ignorar la importancia económica del pleito, fijando montos irrisorios y en desproporción con los intereses en juego y el resultado del juicio, calificándolo de arbitrariedad de sentencia.

El derecho constitucional dañado, es la integridad del patrimonio del recurrente.

Es de notar que no se ha tenido en cuenta las sobradas pautas de derecho; (monto, importancia, etc.); para evitar la desproporción, pues ésta puede ser en ambos sentidos.

Esta sentencia debe ser utilizada como defensa de mínimos criterios de razonabilidad en una cuestión donde cada tribunal hace y deshace caprichosamente.

Autos: “ Fisco Nacional- Dirección General Impositiva c/ El Hogar Obrero, Coop. De Consumo, Edificación y Crédito Ltda. “- CSJN- del 10-05-99-

Es de suma importancia recordar que el art. 10 de la Ley 24432; 1er, párrafo incorporado dice: “ que los jueces deberán regular los honorarios de los peritos y demás auxiliares de la justicia, conforme a las respectivas leyes arancelarias”- Se reconoce la validez de dichas normas, no derogadas a la fecha.

A mayor abundamiento de datos, el decreto 106/98, posterior a la ley tratada, pasa a ordenar el texto de la 18345, de Organización y Procedimiento Laboral, manteniendo incólumne el art. 40, acerca de la responsabilidad solidaria en el pago de los honorarios.

Es por todo ello, que solicito a éste Congreso, que adhiera en forma orgánica a gestionar la inconstitucionalidad de dicha Ley.

2º-) DE ORDEN PRACTICO O DE PROCEDIMIENTO-

Sucede cuando los magistrados dejan de lado las normas legales y regulan en forma discrecional por montos fijos, que, en la mayoría de los casos, no se acercan a los mínimos establecidos con respecto a los profesionales del derecho, en causas de poca monta.

La Ley 24432 al modificar la 21839, estableció que los honorarios de los abogados no podrán ser regulados en sumas inferiores a \$ 500.—en los procesos de conocimiento. En ese sentido, y dado la proporcionalidad que deben guardar los honorarios de los letrados y peritos, la titular del Juzgado Nacional de Primera Instancia del Trabajo n° 72- Dra. Zoppi de Caballero, determina que: “ si una vez efectuada la determinación el resultado fuese inferior a \$ 350.—en relación con las tareas periciales, deberá considerarse que las regulaciones fueron efectuadas en tales cantidades mínimas”-

En el mismo sentido se pronunció la Sala X de la Cámara de Apelaciones del Trabajo en autos: “ Dileria c/ AFJP Previnter SA” 29-08-97, donde dejó constancia que los honorarios de la perito contadora en ningún caso podría ser inferiores a \$350.—por lo que de no alcanzar por aplicación del porcentaje previsto en la sentencia de primera instancia esa suma, deben llevarse a la misma.

Ambos fallos fueron utilizados en autos: “ Romo c/ Carrefour Arg.” Donde se le fijaron honorarios por 150.--, elevándose los mismos no a \$ 350.—sino a \$ 450.—(22-12-98)- Resulta válido utilizar ambos fallos cuando se aduce que el total de honorarios supera el límite del 25%., cuando por su aplicación resultan inferiores a los valores mencionados.

Considero que el juez, así como considera que los honorarios pudiesen ser excesivos, también debería elevarlos cuando son paupérrimos, o en consecuencia,

respetar las normas arancelarias. Este argumento debemos utilizarlo en las oportunidades que se nos presenten, y también solicitar a éste Congreso su publicación y gestión ante las Cámaras de los distintos fueros.

3°)- MONTO DE CONDENA VERSUS MONTO DE SENTENCIA-

Indudable polémica representa la base regulatoria acerca de la cual se practicará la regulación.

Encontradas son las posiciones. Los jueces suelen tomar para cuantificar el monto, generalmente el de condena. En la mayoría de los casos, ésta posición trae aparejada una evidente inequidad, dado que en gran cantidad de causas los montos de condena son sensiblemente inferiores a los de demanda. Dejando de lado que en ciertos juicios deviene la misma en desproporcionada, es dable reconocer que la labor del perito se ajusta a los puntos requeridos y consecuentemente la labor que se desarrolla, abarca cantidad de ítems y a mayores montos, más horas hombre de labor, a pesar que luego no prospere.

Téngase en cuenta que lo normado por el art. 1° de la Ley 24432, se refiere al monto de **sentencia y no al de condena**. Al dictar su fallo el Magistrado establece que la acción prospera por determinados ítems rechazando el resto, por lo que es de estricta lógica entender que la sentencia de la causa abarca la condena más los montos rechazados. Si la demanda fuere totalmente rechazada, no habría condena por no existir monto. ¿Cuál sería la base regulatoria en éste caso?- Lógicamente el monto rechazado.

Esta disquisición, es de vital importancia a la hora de practicar el prorrateo previsto, dado la diversidad de montos.

Mi posición es la de referenciar el monto de **sentencia**, como lo avalan los siguientes fallos: “ Sirena Angel E. C/ Conindar San Luis SA s/ Ordinario”- 1ra. Instancia y Cámara- “ La más elemental de las lógicas que debe presidir los pronunciamientos judiciales hace que no exista diferencia alguna en los valores en juego según que la pretensión deducida en la demanda prospere o sea rechazada, ya que a esos efectos, la misma trascendencia tiene el reconocimiento de un derecho incorporado al patrimonio del interesado. Desconocer que a los fines de la regulación de un honorario del profesional que obtiene el rechazo de la demanda, el monto en disputa no sea el reclamado, conduciría al inicuo resultado de que los profesionales resulten retribuidos con una suma mucho menor cuando su cliente resulta vencedor en el pleito que cuando es derrotado, ya que en éste caso, los jueces no habrán podido eludir su obligación de efectuar la regulación dentro de la escala legal.”-

Cámara Sala B- 06-03-1997- “ En vista de la extensión, naturaleza, calidad, e importancia de los trabajos realizados, se elevan los honorarios en atención y considerando como base regulatoria el monto involucrado en el presente proceso”.-

Conveniente es citar que por fallo de la Honorable Cámara de Apelaciones en lo Comercial, “ Bayon Ruben c/ Crédito Automotor SA de Ahorro SA.”- “ Cuando el proceso concluye por perención de instancia, corresponde tener en cuenta el monto total reclamado en demanda, sin la restricción prevista por la Ley 21839, modificado por Ley 24432, computándose los intereses como integrantes de la base regulatoria”-

Es de mi opinión cuando el monto de condena deviene en reducido, solicitar la regulación en base a monto de sentencia, como menciona la normativa, condena más rechazo.

4º)- DEL BENEFICIO DE LITIGAR SIN GASTOS-

Es necesario destacar que el principio de pobreza, gratuidad o de litigar sin gastos, habilita al trabajador a demandar por sus derechos libre de cualquier gravamen o traba de tipo patrimonial que le impida al actor accionar en búsqueda de sus derechos, beneficio que no alcanza a la condena en costas, léase honorarios, dado que es una retribución por un trabajo realizado, que pudo beneficiar al actor, caso contrario, igual amerita el pago de los mismos.

El beneficio de litigar sin gastos, es inoponible al perito, que no es parte, y fue requerido por los litigantes, atento a que no son en el justo término costas, sino honorarios por labores realizadas, y no gratuitas.

“ La gratuidad del art. 20 LCT se limita a facilitar al trabajador el acceso a la justicia, pero no implica de ninguna manera que se lo exima del pago de las costas cuando resulta vencido en el juicio, y el fallo, le impone esa condena accesorio”
C.N.A.T. SALA IV SENT. 56158-

“ Toda vez que el principio de gratuidad en los procesos judiciales o administrativos derivados de la aplicación de la Ley 20744; estatutos profesionales; o convenciones colectivas, no comprende a los honorarios de los profesionales intervinientes, ni las costas devengadas en el juicio, cuando las pretensiones de la parte

actora resultan rechazadas, no ha lugar a lo solicitado por la actora”- C.N.A.T. – SALA VIII- SENT. 40397-

5º)- DE LA NATURALEZA DE LOS HONORARIOS-

Es casi un rito conceptuar a los honorarios profesionales como de carácter alimentario, sin discusión.

Pero no debemos descuidar la eficiencia puesta de manifiesto en la realización de nuestra labor.

Las gestiones preparatorias y labor de investigación encaminadas a producir un dictamen a su cargo, el perito lo hace en función de un derecho fundamental como el mencionado alimentario, y una obligación ética, como es la de desarrollarlo con eficiencia y objetividad.

Todo lo mencionado conlleva implicancias sociales que deben ser acompañadas con una digna remuneración. Es por ello que es de desear que el juzgador meritúe la relevancia del dictamen presentado, evaluando todo lo mencionado, y considere de estricta justicia premiar y alentar la vocación profesional puesta de manifiesto, compensando adecuadamente la excelencia en la labor. Creo que éste proceder, sería de un aporte positivo para un mejor desempeño del sistema judicial, más calificado y eficiente.

6º)- DE LA DIFERENCIA DE DICTAMEN CON COMPULSA-

Es importante tener en cuenta que existe una diferencia entre los honorarios que se regulen por Dictamen o Compulsa.

Para regular los honorarios de un perito contador, debe tenerse en cuenta que la comprobación de asientos existentes en los libros examinados por el experto, no entrañan una verdadera pericia en el sentido del art. 3º inc. a del arancel profesional que torna aplicable la escala de dicho artículo, y por lo tanto, el honorario debe fijarse teniendo en cuenta dicha circunstancia y las normas de orden general contenidas en el art. 6 de la citada norma legal.

Si el informe no constituye un estudio científico científico que pueda considerarse pericia técnica, llamada Dictamen, sino una detallada compulsa y enumeración de asientos, certificaciones y datos emanados de los libros pertinentes, no es de rigor la aplicación de los índices contenidos en el art. 3., sino la evaluación de los trabajos en el contexto de la causa, pues no está en juego ni en discusión la proporcionalidad entre el honorario del experto y el de los demás profesionales, sino la naturaleza misma de su labor.

Ahora, si la compulsa se utiliza con fuerza probatoria para emitir un fallo haciendo referencia a la misma, se convierte en un dictamen, con la fuerza del mismo con respecto a la regulación. Es por ello que en mi caso personal, siempre que se me requiera un trabajo pericial, el resultado del mismo es un Dictamen.

7º)- DEL ANTICIPO PARA GASTOS:

Debemos reconocer que en la mayoría de los casos en que nos toca actuar, se realizan gastos que, no son de magnitud, pero es innegable que en otros, donde

debemos trasladarnos a extraña jurisdicción , conlleva gastos de distinta cuantía, amén de copias, horas hombre, teléfono, etc.

Es de estricta lógica reconocer que el experto no tiene obligación de afrontar de su peculio las distintas erogaciones para poder cumplimentar la labor para la que fue designado. En los fueros Civil y Comercial, suelen no siempre, conceder éste requerimiento.

Lo deseable sería que tal circunstancia se cumpliese en los restantes fueros, dada la característica propia de los auxiliares de la justicia.

Así fue entendido en autos: “ Benitez Eugenio c/ Transporte Rio de la Plata-s/ daños y perjuicios”- Juzg. De Primera instancia en lo Civil 104- “ Toda vez que el anticipo de gastos tiene por objeto cubrir los presuntos costos de las diligencias necesarias para efectuar el trabajo encomendado, que no tiene porque ser adelantado por el perito, se acuerda con la carga de la oportuna rendición de cuentas y no significa conceder a los perito por esta vía un sobrehonorario o pago anticipado de su retribución; corresponde su fijación para cubrir los presuntos gastos que deberán efectuar los expertos”-

Ante la revocatoria interpuesta el mismo juzgado manifiesta: “ El derecho del perito a peticionar anticipo para gastos tiende a evitar la injusticia de que él mismo, además de realizar el trabajo, deba adelantar dichos gastos de su propio peculio, lo cual ocasionaría la pérdida de interés de su parte en los casos en que las diligencias fueran necesarias y onerosas, con el consiguiente perjuicio para una justa y adecuada solución. No se advierte en la especie que la gratuidad previsional prevista por el art. 83 del Código Procesal a favor del accionante alcance y sea obstáculo, por sí misma, a la

pretensión del experto, ni suficientemente hábil para dispensar a dicha parte de la carga que al respecto le impone la ley frente a aquél, que debería en tal caso anticipar los gastos de su propio peculio. Por lo tanto, por no considerar admisibles las razones expuestas, desestímase la revocatoria articulada en el escrito a despacho”-

Como un principio de solución, las partes solicitantes de la prueba, deberían estar obligados a participar en los adelantos para gastos.

8°)- DE LAS DISTINTAS FORMAS DE CONCLUSION DEL PROCESO-

Es de suma importancia tener presente la forma en que finaliza el proceso, dado el efecto que suelen acarrear en los honorarios.

Si se dicta sentencia, estaremos a lo mencionado anteriormente referido a la distinción entre sentencia y condena.

Si el proceso concluye por transacción; la jurisprudencia fue contundente en el sentido de fijar que en los casos de conciliación el menor monto que hubieren acordado las partes no era oponible al perito, por lo que debería considerarse el valor actualizado de los créditos reclamados en el escrito de inicio del expediente.

Al no ser parte el perito, no es oponible a él el acuerdo.

Citamos el fallo que avala lo manifestado: “ Que en efecto, al otorgar eficacia vinculante al acuerdo conciliatorio al que habían llegado las partes en la segunda instancia- en la cual no había tenido participación la perito contadora- la Cámara ha desconocido la aplicación de normas expresas de derecho sustancial, (arts. 851; 1195; 1199 del C.C.); y de tal manera ha menoscabado el derecho a una justa

retribución consagrado en el art. 14 bis de la C:N:, sin que por otro lado, haya invocado la facultad excepcional que prevé el art. 38 de la Ley 18345, que en tales condiciones corresponde hacer lugar al recurso extraordinario, ya que sin haber dado fundamentos adecuados, el a quo ha considerado como base a los efectos regulatorios, el monto consignado en la conciliación, la cual, por las particularidades del sub lite resulta inoponible a la recurrente”—CSJN- Fed. De Asociaciones de trabajadores de la Sanidad c/ Hospital Israelita- del 20-08-96-

Esto se da especialmente, cuando se regularon honorarios por un monto que fue sensiblemente superior al que surge del acuerdo. Además, las conciliaciones podrían originar dudas, dado lo difícil de su comprobación.

Si la demanda fuere rechazada; la base regulatoria se determina sobre el monto de demanda, en su caso actualizado desde el momento de interposición de la misma y hasta la fecha de regulación, y con más los intereses devengados por el capital.

Bueno es citar el fallo del fuero Civil y Comercial Federal- causa 6441/93- “ Suburo Juan c/ Samtrans Marítima”- del 16-03-95- “ En los casos de rechazo total de demanda, los emolumentos de los profesionales intervinientes se deben determinar tomando como base el monto reclamado en aquélla, con más los intereses que hubieran devengado sobre el capital reclamado”-

Si no hay monto; el criterio es tener en cuenta la importancia de los trabajos realizados; la complejidad y carácter de la cuestión planteada; la trascendencia moral y económica que para las partes reviste la cuestión en debate.

Sin sentencia ni transacción; la Ley 24432, establece que para regular los honorarios se estable como monto del proceso la suma, que, razonablemente, y por resolución fundada, hubiera correspondido a criterio del tribunal, en caso de haber prosperado el reclamo- pero agrega- dicho monto no podrá ser en ningún caso superior a la mitad de la suma reclamada en la demanda-

9°)- DE LOS INTERESES SOBRE LOS HONORARIOS:

Nuestra Ley de Aranceles establece que las cuestiones que no se encuentren expresamente regladas en ese cuerpo normativo, serán resueltas, en cuanto ello fuere posible, por extensión de las disposiciones que regulan el arancel de abogados y procuradores.

Los arts. 49 y 61 de la Ley 21839, aplicable por analogía a los peritos, contemplan como presupuestos para la actualización de honorarios, la constitución en mora del obligado al pago de todo honorario regulado judicialmente, opera en forma automática una vez transcurridos 30 días desde la notificación del auto regulatorio firme, si no se fijare un plazo menor. A partir de su vencimiento, se configura la mora en el pago sin necesidad de interpelación posterior a la notificación de la regulación.

De lo expresado surge, que si un auxiliar de la justicia no hubiera intimado de pago al condenado en costas por el monto de sus honorarios firmes, igualmente podrá reclamar intereses a partir de los 30 días posteriores a la fecha en que dicha circunstancia se produjo, y hasta el efectivo pago de los mismos.

Puede suceder que se hayan depositado honorarios dentro del plazo fijado, pero hay que tener en cuenta que ello no obsta a que no haya existido mora con anterioridad, ya que la intimación al pago bajo apercibimiento, no desestima ni extingue los efectos derivados de la mora operada con anterioridad.

El pago en sentido técnico- cumplimiento de la prestación que constituye el objeto de la obligación- se configura en el momento en que el acreedor esté en condiciones de hacer efectivo el cobro de lo debido. En ese sentido, la CSJN ha decidido que para detener el curso de los intereses, no basta con el solo depósito judicial de los honorarios, pues es necesario para tal fin que en la causa existan fondos suficientes para satisfacer el crédito y en condiciones de ser extraídos, observando una conducta diligente por el acreedor. Cuando esa conducta es cumplida, el momento del pago coincide con el del libramiento del cheque. Es de conocimiento que la demora en disponer de los fondos a veces es de responsabilidad del tribunal, pero la imposibilidad de extracción de los mismos, sea por culpa del deudor o del juzgado, no es oponible al profesional, no quedando dudas en cuanto a la improcedencia de hacer cargar sobre los peritos, las consecuencias derivadas del modo de pago elegido por el actor y del trámite seguido por el tribunal.

Con respecto a la aplicación de tasa pasiva para actualizar honorarios, es dable argumentar que a través de la aplicación de la misma, resulta evidente que no se logra mantener el valor adquisitivo del crédito que se tiene a favor, ya que comparando los porcentajes de tasa pasiva con activa- desde la fecha de convertibilidad- resulta de una desproporción tal que no mantiene actualizado el valor en disputa, máxime si se tiene en cuenta el carácter alimentario de los honorarios, siendo necesario que se

compense el perjuicio originado por la mora con la aplicación de una tasa de interés que mantenga los valores actualizados al momento de la percepción. Destacando que el profesional, por la realización de su labor, no es un inversor financiero que puede elegir entre prestar su dinero a una institución de crédito o a su deudor en la causa. Es víctima del incumplimiento del demandado en tanto fue privado de elegir en la exacta proporción del perjuicio sufrido, que se pueden medir con las leyes del mercado y que se expresan en la aplicación de la tasa activa, penalizando de éste modo la inactividad del obligado al pago.

10°)- DE LOS RECURSOS:

Por último, para no tornar en ilusorio el cobro de los honorarios, debo mencionar que tenemos distintos recursos de apelación en defensa de nuestros derechos, hasta los embargos, que se enumeran en forma clara en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y el de Procedimiento Laboral, Ley 18345, t.o D. 106/98-

11°)- CONCLUSIONES:

Por todo lo expuesto en los distintos ítems, analizando problemas, aportando soluciones y/o caminos a seguir para arribar en mejores condiciones a la percepción de nuestros honorarios, para ver coronados nuestros esfuerzos y que no se conviertan en una ILUSION, es que procedí a realizar el presente trabajo, SOLICITANDO a su vez a la FACPCE por intermedio de éste CONGRESO, hacer suyo los fundamentos expuestos que crean ser de utilidad para la matrícula, y ejecutar las medidas que crean necesarias

para poder concretar la derogación de las leyes que nos perjudican, así como promover las que pudieran beneficiarnos.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

LA ACTUACION DEL SINDICO EN LA VERIFICACION DE CREDITOS
FISCALES

ACTUACION PROFESIONAL

ACTUACION PROFESIONAL EN MATERIA CONCURSAL

13° CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS
ECONOMICAS

BARILOCHE, 25 AL 28 DE OCTUBRE DE 2000

CONTADOR DR. ARMANDO STOLKINER

CORDOBA 1367, 9° PISO 41- CAPITAL FEDERAL

TELEFONO: 011-48111358

LA ACTUACION DEL SINDICO EN LA VERIFICACION DE CREDITOS
FISCALES

AREA II- ACTUACION PROFESIONAL

TEMA II.3- ACTUACION PROFESIONAL EN MATERIA CONCURSAL

13º CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS
ECONOMICAS

BARILOCHE, 25 AL 28 DE OCTUBRE DE 2000

INDICE

1- INTRODUCCION

2- LA PRESUNCION DE LEGITIMIDAD FRENTE A LOS CONCURSOS

3- ENCUADRAMIENTO EN LA NORMATIVA CONCURSAL

4- DETERMINACIONES DE OFICIO

5- APLICACION DEL PRINCIPIO DE COSA JUZGADA

6- ATRACCION DE PROCESOS DE EJECUCION FISCAL

7- VERIFICACION DE MULTAS

8- MORATORIAS IMPOSITIVAS

9- VERIFICACIONES TARDIAS

10- CONCLUSIONES

1- INTRODUCCION

Tanto los fiscos nacionales, provinciales y municipales, como todos los demás acreedores, se encuentran obligados a verificar en los procesos concursales sus créditos derivados de impuestos, tasas, cargas previsionales, etc., por aplicación de lo determinado en el artículo 32 de la ley 24.522, en la medida que tales acreencias sean derivadas por causa o título anterior a la presentación.

En tales condiciones el proceso de verificación, cumple diversos objetivos, a saber:

- a) Llegar al dictado de una sentencia de verificación, que implica derechamente el reconocimiento judicial, lo cual tiene en definitiva carácter de cosa juzgada material.
- b) Permitir el cobro de la acreencia, tras la verificación llevada a cabo.
- c) Establecer el grado de privilegio, que determina la inclusión de determinada categoría de acreedores, para el caso de la votación en los concursos preventivos; la percepción de tales montos en la etapa del cumplimiento del

acuerdo; como para la celebración del proyecto de distribución final, ya en una etapa de quiebra.

En tales condiciones, en principio toda acreencia derivada de obligaciones fiscales queda desplazada por el proceso universal del concurso, siendo que las ejecuciones individuales, propias de las ejecuciones fiscales, quedan suplantadas por el proceso colectivo.

Es que en tales condiciones el proceso de ejecución fiscal, de escaso margen para oponer excepciones (sin perjuicio de los recursos posteriores que la propia normativa impositiva y procesal prevé), se transforma dentro del concurso en un proceso de verificación de amplio conocimiento, que a través de los recursos que la propia ley contempla (por ejemplo revisión Art. 37 L.C.), admite un amplio marco probatorio, situación que guarda significación, pues la resolución que en definitiva se dicte tiene valor "Erga Omnes", con efectos, incluso hacia los demás acreedores intervinientes en el proceso.

Resulta carga para el acreedor la demostración de la causa obligacional, como la debida justificación de los montos y privilegios aducidos, obligando al Juez actuante a declarar la inadmisibilidad del crédito en caso de no existir la demostración causal. La ley concursal impone la acreditación de la

causa del crédito que se pretende verificar; la norma fiscal es coherente con la concursal, pues no media una relación individual con el deudor, sino que la existencia del crédito debe ser opuesta a otros acreedores (CNCom., Sala D, 20-3-87 "Ten Tola S.A. s/quiebra s/inc. de verif. por M.C.B.A.- El Notificador, marzo-abril, N° 14, pag. 690").

2- LA PRESUNCION DE LEGITIMIDAD FRENTE A LOS CONCURSOS

Con tales elementos, corresponde analizar ahora, si los créditos del fisco (nacional, provincial y municipal), que gozan de la presunción de legitimidad, pueden igualmente ser verificados en caso de no haberse demostrado cabalmente la causa del crédito, o los demás elementos atinentes al proceso verificadorio, como son el monto pretendido o sus privilegios.

Corresponde avisorar en primer término que la presunción de legalidad constituye un principio del acto administrativo que encuentra su fundamento en la presunción de validez que acompaña a todos los actos estatales, principio en el que se basa a su vez el deber del administrado de cumplir el acto administrativo (Cassagne "El acto administrativo", 2ª ed., pag.

327; idem: CNCiv., Sala B, agosto 1-1990 "Falsia y Mari Carlos y otro c/ Obras Sanitarias de la Nación" ED 141-113).

Fuera del proceso concursal, el acto administrativo regular goza de presunción de legitimidad, sin perjuicio que se demuestre de un modo concluyente que reúne un vicio ostensible y de una gravedad tal que habilita al Juez a declarar su invalidez; de otra forma la actividad administrativa podría hallarse seriamente cuestionada, afectando el interés social que es en este caso proveer de recursos al Estado para el cumplimiento de su objetivo, a través de la recaudación impositiva.

Por ello, resulta jurisprudencia pacífica que la invocación de la nulidad contra los actos administrativos debe ser probada debidamente en juicio, quedando a cargo del nulidicente tal carga procesal, en la cual debe desvirtuarse su ínsita presunción de legitimidad.

Mientras la condición de ilegitimidad no se demuestre, su ejecución resulta obligatoria, salvo los recursos de tipo suspensivo que la propia legislación prevé, o bien las medidas cautelares que el Juez podría adoptar en caso de existir verosimilitud del derecho del administrado y peligro de la demora, y sin perjuicio de la contracautela que podría exigirse a aquél.

En este contexto, las Resoluciones que emite la Dirección General Impositiva como los demás organismos fiscales, reúnen tales requisitos, es decir que se encuentra imbuídos de la presunción de legitimidad.

Dentro de este contexto, cuadra analizar si existiendo un proceso de tipo concursal (concurso preventivo o quiebra), los organismos de recaudación y fiscalización fiscal pueden limitar su presentación ante la Sindicatura en los términos del artículo 32 de la Ley 24.522 al acompañamiento de las boletas de deuda o los actos administrativos que le dieron origen; o si en cambio deben probar fehacientemente la obligación traída a verificar, lo que debe incluir, por ejemplo: agregar las declaraciones juradas, constancia de los pagos recibidos, como los demás elementos que hagan a la demostración de la causa final.

La posición mantenida en principio por la Dirección General Impositiva y otros organismos fiscales, como por ciertos autores tributaristas, es que siendo válido el acto administrativo, la mera introducción de dichos elementos ameritan el reconocimiento del crédito, justificándose la admisión de los montos y privilegios insinuados al momento del dictado de la Resolución verificatoria prevista en el artículo 36 de la ley 24.522.

Con este criterio, al gozar la verificación del fisco presunción de legitimidad, no sería necesario agregar otros elementos justificativos de la causa obligacional.

En tal orden, al recibir el síndico la verificación de créditos, básicamente lo que debería examinar es la autenticidad de la documentación anexada, limitando las observaciones a casos especialísimos.

En este caso, una doctrina más coherente estableció con fundamento legal que la defensa por parte del concursado o de otros acreedores respecto de la pretensión verificatoria del fisco, se logra -además de la posible observación que se puedan producir en los términos del artículo 34 de la Ley 24.522- a través de una instancia de revisión, en el cual la carga probatoria estaría a cargo del incidentista (en este caso el concursado o fallido).

Son varias las observaciones que merece esta doctrina, a saber:

- a) La verificación de créditos fiscales tendría un tratamiento de superioridad irritativa en relación a otras acreencias, distorsionando el principio de igualdad de los acreedores, lo que no se encuentra contemplado en la normativa concursal.
- b) Prácticamente se declararía admisible la acreencia, cual si se tratase de una ejecución fiscal, evitando o limitando severamente con ello la introducción

profunda en el análisis de la causa de la obligación fiscal, principio que emana de los artículos 32 y siguientes de la Ley 24.522. Lo que prevé la normativa concursal es que al momento de la insinuación se enmarque la petición en un relato plausible de las circunstancias fácticas obligacionales (Marco A. Rufino "Concursos y Quiebras, Ley 24.522", Tomo I, Pag. 169)

c) No es cierto que la revisión podría subsanar todo tipo de distorsiones que se producirían con motivo del dictado de la Resolución verificatoria del artículo 36 de la Ley Concursal pues:

c.1) Mas allá de lo que se resuelva en definitiva en el proceso revisorio, la Dirección General Impositiva y demás organismos fiscales, tendrían derecho a voto (siempre por los créditos quirografarios como en el caso de intereses y multas, como eventualmente en caso de existir propuesta para acreedores privilegiados). En este caso ante la abstención de votar o el voto negativo por parte de los organismos fiscales, podría que no se alcancen las mayorías legales, lo que devendría inexorablemente en la declaración de quiebra del concursado.

c.2) La obtención del voto exige habitualmente por parte de los concursados el allanamiento a la pretensión fiscal (aplicación de la Resolución General D.G.I. 4241), lo que implica la admisión imperiosa y forzosa de un pasivo en forma

definitiva, cuando en realidad éste podría ser discutido de no ser necesario la obtención del voto para la obtención de las mayorías legales.

c.3) La tramitación del incidente de revisión, que en el caso de deudas fiscales pueden demorar varios meses y hasta años por su complejidad, habilitan igualmente al acreedor declarado admisible a exigir el pago los montos privilegiados que surgen de la Resolución del Artículo 36 (salvo los contados casos que existan acuerdos homologados para acreedores privilegiados), incluso bajo apercibimiento de peticionar la quiebra en caso de incumplimiento (Artículo 58 de la Ley 24.522) (Conf.: Fusaro "Concursos", Pag. 118). La fijación de la caución prevista en el segundo párrafo de dicho artículo no sería aplicable para el caso de la Dirección General Impositiva, por considerarse por sí solvente a dicho organismo, con lo cual tal intimación podría celebrarse con un mero crédito declarado admisible e incluso declararse la quiebra por falta de pago; situación que no se subsana en caso que posteriormente se revea la resolución de admisibilidad en el proceso de revisión ulterior.

d) Finalmente, invierte la carga de la prueba, siendo que la norma general es el que invoca un crédito debe acreditar la causa de la obligación que lo generó, debiendo aclarar que la mera emisión del título de deuda no implica demostración de la causa, sino que debe introducirse en la causal subyacente, es

decir que deben analizarse la fuente de la creación o emisión originaria. No obstante lo anterior, cierta jurisprudencia minoritaria admitió la inversión de la carga de la prueba (CNCom., Sala D, 16-12-76 "Dirección Nacional de Recaudación Previsional c/ Fuentes", ED 23-231; idem: CNCom., Sala C, 22-11-78 "Dirección Nacional de Recaudación Previsional c/ Strasberg", LL 1979-A-476).

3- ENCUADRAMIENTO EN LA NORMATIVA CONCURSAL

Las serias consecuencias que acarrea la teoría fiscalista anterior, obliga a introducirse en el análisis de la doctrina y legislación en materia concursal, sobre todo en lo que hace al aspecto verificadorio.

Para ello debe precisarse que si bien los concursos tienen una urdimbre procedimental, resulta innegable que la disciplina concursal no es una mera regulación procesal, debiendo considerarse al concurso como fenómeno de derecho sustancial, primordialmente.

Con tales lineamientos, el proceso de verificación está enderezado a la declaración judicial del derecho a ingresar como acreedor concurrente al concurso, incumbiendo al Juez, como director del proceso,

participar activamente en el procedimiento, debiendo velar por el interés general y por el amparo de los acreedores conocidos y desconocidos (CNCom., Sala B, 10-3-1972 "Isafer S.C.A. c/ Ascensores Itesa S.A.").

Es por tal circunstancia que el acreedor insinuante necesita adentrarse en la causa de su crédito, carga que debe estar en cabeza del acreedor, incluso su prueba, de lo cual no se encuentran excluidos los créditos fiscales (Conf. CNCom., Sala A, 22-8-91 "Finotex S.-A. c/ Conc. Prev. s/ Inc. Rev. por Obra Social para Empleados de Comercio y Actividades Afines", entre otros).

En tales condiciones la verificación de créditos constituye un verdadero proceso de conocimiento pleno ("Panamericano de Televisión S.A., 20-3-1979, LL 1979-C-388), con lo que la inserción de un crédito se hará para satisfacer una triple finalidad, como expresa Provinciali:

- a) Comprobar la existencia de acreencias contra el concursado o fallido.
- b) Verificar si existen los presupuestos que justifican la apertura de la ejecución colectiva de su patrimonio.
- c) Conocer el número, la entidad y la naturaleza de los créditos concursales.

El proceso de conocimiento autoriza el más amplio debate, constituyendo recinto suficiente para la exposición de cualquier tipo de defensa (Conf.: Bonfanti y Garrone "Concursos y Quiebras" -Responsabilidad del

Síndico concursal, Cont. A.Stolkiner, presentado al 6º Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas, Nov. 1986, Pag. 249).

Como ha expresado la Sala A, Comercial, de la Capital Federal no alcanza en la verificación la mera invocación de la causa, pues debe probarla, porque quién afirma un hecho debe probarlo, para poder ser oído por la jurisdicción, pues caso contrario la norma sería totalmente inoficiosa.

En tal entendimiento la verificación de créditos fiscales, mas allí que los documentos que se anexen al mismo sean considerados instrumentos públicos, debe estar sujeta a las mismas condiciones de análisis en cuanto a su procedibilidad.

El trámite de verificación -previsto en el art. 32, ley 24.522- excluye, en principio, la inversión de la carga de la prueba. sólo admisible en un proceso entablado de manera individual y no en aquellos casos donde la naturaleza universal del proceso impone respetar el principio de "pars conditio creditorum", sin perjuicio de los deberes de investigación activa en cabeza del síndico (CNCom., Sala B, 17/08/1999 "De Nigris e Hijos SA s/ Inc. de verif. prom. por Municipalidad de San Isidro").

Un importante fallo determinó que: "Resulta improcedente la pretensión verifcatoria del municipio por concepto de tasa de seguridad e

higiene, que grava la actividad desarrollada por los titulares de comercios, industrias y servicios conforme lo normado por la Ordenanza Fiscal N° 7104: 74 y 76, cuando -en el caso- se tiene por acreditado que la actividad de la fallida cesó con anterioridad a los períodos reclamados, y se verifica que no se han hallado registros ni constancias que demuestren la configuración del hecho imponible. La sola circunstancia de que la fallida no haya sido dada de baja ante el ente recaudador, no basta para incorporar el crédito al pasivo en detrimento de los restantes acreedores verificados. De modo que el incidentista no ha satisfecho la carga de justificar ante la quiebra la legitimidad de la causa del crédito insinuado, como le incumbe a todos los acreedores (Ley 24.522: 125)". "Cine SACIF s/Quiebra s/Inc. de Verificación por Municipalidad de San Isidro" (CNCom., Sala D, 14-9-1995, Ficha N° 22259, Jurisp. Cámara Comercial). De ello se desprende la prioridad del tema de fondo sobre el meramente formal.

Si bien la certificación de deuda emitida por el organismo recaudador puede bastar para iniciar una ejecución individual, ella no es suficiente cuando se trata del juicio de conocimiento pleno derivado del incidente de verificación en el proceso concursal, ya que, en tal caso, las presunciones que pudieran consagrar las disposiciones reglamentarias a favor del ente estatal, deben ceder -en cuanto importan inversión de la carga de la

prueba- ante la legislación concursal, dado el carácter general y sustancial de esta última (SJ C1ªCC San Isidro, sala I, septiembre 16 -1997.- Favro, Ezio s/concurso s/incidente de revisión DGI- Rev. ED del 10/5/99 pag. 15).

Conforme esta doctrina y mas allá de las severas responsabilidades que se asignan a los síndicos concursales en materia de deudas fiscales (tal como la responsabilidad por deuda ajena, el artículo 8º inciso b) de la Ley 11.683, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones, artículo 5º de la Resolución 745/99 AFIP, entre otras), el funcionario puede y debe en pos del mayor grado de certeza posible en la determinación del pasivo, agotar la investigación e información (Conf.: Morello- Tessone -Kaminker "Concursos, Tomo VIII, Pag. 278), incluso en lo que se refiere a créditos fiscales, debiendo formular un análisis causal de la obligación insinuada, no obstante los certificados de deuda que se agreguen y sin perjuicio de la existencia o no de observaciones respecto de tales acreencias.

Esa facultad instructoria, al mismo tiempo de constituir una carga y un deber, se cumplirá cuando se estime "útil", "procedente" para la situación crediticia, "razonable" para la procedencia del crédito y su privilegio. En síntesis, todo lo expuesto hasta aquí implica para la persona del síndico, una acción de carácter dinámico que por "propio deber jurídico debe cumplimentar"

(Segal Rubén "Sindicatura concursal", pag. 226 ed. 1978, CNCom., Sala C, 28-8-74, Ed 58-175, Rep. LL XXXV, J-Z, 1438, sum. 244, "La misión indagatoria del Síndico", Hector R. Torné, El Notificador, Tº 32, Pag. 1631).

Ello abarcará además del examen de los libros del deudor, el análisis de toda la documentación impositiva, incluso declaraciones juradas, y en su caso el análisis de expedientes administrativos o judiciales, debiendo considerar especialmente lo expuesto en las observaciones recibidas (Art. 34 de la Ley 24.522).

Tal actuación es porque en la etapa verifcatoria el síndico actúa como órgano jurisdiccional con amplias facultades, gozando de poderes inquisitoriales (H.Cámara "El Concurso Preventivo y la Quiebra", Tomo I, Pag. 688).

4- DETERMINACIONES DE OFICIO

Este análisis causal aún será mas minucioso en caso de determinaciones de oficio en las cuales aún no exista sentencia administrativamente firme, siendo éstas inidóneas por sí, para el reconocimiento sin más de las acreencias. La estimación efectuada sobre bases presuncionales

no puede tener favorable acogida, y ello en tanto las que pudieran consagrar disposiciones reglamentarias deben ceder en cuanto importan inversión de la carga de la prueba ante la legislación concursal, dado el carácter sustancial y general de esta última (CNCom., Sala A, 16-7-1997 "Buenos Aires Servicios Empresarios S.A. s/ Quiebra s/ Inc. de Revisión por la Dirección General Impositiva").

Es equilibrada la jurisprudencia impositiva cuando establece que la estimación requiere para su eficacia la concurrencia de una serie de circunstancias que, analizadas en una articulación coherente, evidencien que el método presuntivo guarda una razonable correspondencia con los hechos económicos verificados; y la naturaleza de las presunciones exige que sean graves, precisas y concordantes, es decir, que la reconstrucción de la materia imponible, guarde relación unívoca entre el dato empírico y el resultado impositivo que de él se deriva. ("Amas Luis s/ recurso de apelación- Impuesto al valor Agregado y a las Ganancias", Tribunal Fiscal de la Nación, 10-3-97 Sala "A"- Expte. N° 5587-I).

Es poco recomendable la utilización sistemática de presunciones para la definición del hecho imponible o la determinación de la base, técnica legislativa que debería reservarse para situaciones excepcionales en los

concursos. El proceso de configuración del hecho imponible debe necesariamente estar condicionado en el aspecto jurídico por los principios constitucionales, pero también, en el aspecto técnico, por los principios científicos de la tributación ("Los principios constitucionales de la tributación como límite a las presunciones" por Susana R. Aime y José Luis Bértola- Boletín de Económicas- Junio 1999, N° 198).

Sólo en caso que el expediente administrativo de determinación de oficio sustenta adecuadamente la pretensión verificatoria y sus constancias revisten el carácter de instrumento público, sin existir otras constancias que la contradigan, corresponde la verificación del crédito (Art. 979 -2- del Código Civil) (CNCom., Sala B, 26-2-1992, "Duce Armando s/ Quiebra s/ Inc. de impugnación promovido por la fallida" y CNCom., Sala B, 11-8-1994, "Fibraco Cia. Argentina de Hilados S.A. s/ Quiebra s/ Inc. de revisión por Fiscalía de Estado de la Provincia de Buenos Aires").

En estos casos el Síndico deberá extremar el análisis para determinar si existen libros, documentos y otras constancias que puedan desvirtuar los montos y conceptos incluídos en determinaciones de oficio traídas a verificar

5- APLICACION DEL PRINCIPIO DE COSA JUZGADA

Un tratamiento especial merecerán aquellas verificaciones que devinieran de sentencias o resoluciones firmes dictadas tanto en sede judicial como administrativa (excluye aquéllas susceptibles de apelación u otros recursos), en las cuales salvo situaciones especialísimas o dolo, debe privar el principio de cosa juzgada que torne indefectible la verificación. El tributo liquidado en procedimientos de determinación oficiosa consentidos o agotadas las instancias de revisión configura base suficiente a los efectos vericatorios, en tanto no esté cuestionada la legalidad del procedimiento, la constitucionalidad de la ley que lo regula o la posibilidad de defensa del síndico o el fallido (B.J.C.Com. 1989, pag. 10, N° 33, CNCom., Sala B, "La Esperanza s/ Quiebra s/ Inc. de impugnación por Fiscalía de la Provincia de Buenos Aires").

En este aspecto, instalada como una consecuencia procesal, la cosa juzgada tiende a otorgar definitividad a los fallos judiciales. Justamente es una finalidad del proceso: dar seguridad y estabilidad a las relaciones jurídicas que obtuvieran un raciocinio deductivo de la jurisdicción. Al mismo tiempo, ese ejercicio activo del poder de juzgar muestra que la "res judicata" es un atributo

de la jurisdicción, y como tal se comporta al renovar la confianza de los hombres ofreciendo la tutela de su justicia y la seguridad de sus instituciones ("Límites objetivos de la cosa juzgada" por Osvaldo Alfredo Gozaíni, Rev. ED 30-11-1995 "Temas Procesales", idem: CSJN, "De Gainza Máximo Ezequiel s/ Recurso de revisión- Causa N° 46" 13-5-97, D.43.XXVIII, Secretaría de Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, Síntesis de Jurisprudencia Mayo 1997, ED 4-12-1997 N° 658). Ello con el objeto de otorgar estabilidad a las decisiones jurisdiccionales por constituir un presupuesto ineludible de la seguridad jurídica (CSJN, "Badín Rubén y otros c/ Provincia de Buenos Aires s/ Daños y perjuicios" 7-8-97, B.142.XXIII, Secretaría de Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, Síntesis de Jurisprudencia, agosto 1997, ED 5-3-1998 N° 1354).

En lo que se refiere al proceso concursal, cabe atribuir el carácter de sentencias definitivas a las decisiones recaídas en incidentes de revisión en los procesos concursales (o bien las admisibles que no fueron objeto de proceso revisorio), pues ello no priva de singularidad a la contienda, cuya resolución produce los efectos de la cosa juzgada en lo concerniente al crédito en discusión con prescindencia de las alternativas del proceso universal (CS, octubre 4-1994). ED, 162-276.-Con nota de Osvaldo J Maffía (RED 29, Pág. 163, N° 081).

6- ATRACCION DE PROCESOS DE EJECUCION FISCAL

Con respecto a procesos judiciales que tramitan en otros fueros o jurisdicciones por deudas fiscales de causa o título anterior, cede al respecto el principio de especialidad judicial, que caracteriza a los procesos de ejecución tributaria, pues precisamente una de las excepciones a las normas ordinarias de competencia, es la universalidad del proceso (Alsina, Tomo II, Pag. 673 y Podetti, "Tratado de la competencia", Pag. 482). Lo anterior, sin perjuicio de determinados casos aislados en que en la Justicia se ha decidido continuar con la jurisdicción tributaria ("Casa Marroquin S.R.L. s/ Conc. Prev. s/ Inc. de verificación de crédito por la Dirección General Impositiva, CSJN, 31-3-87 y fallo dictado con fecha 30-9-86 "Competencia 649 XX, Hilandería Luján S.A. s/ Apelación").

Aún en los casos de haberse practicado ejecución fiscal por parte del organismo recaudador, y no obstante existir sentencia en juzgado extraño al concursal, ello no exime de la obligación de verificar dichos créditos concursualmente, pues éste es un proceso típico que incluso desplaza a otros que correspondiere según la naturaleza del derecho invocado por el tercero. La

persistencia de juicios, no obstaculiza a que en el concurso y por vía de verificación se analicen de todas formas estos créditos, pues surge la necesidad de ampliar la base de conocimiento tanto al deudor, al acreedor que se pretende verificar, como a la totalidad de los demás acreedores. (Cámara Federal Mendoza, L.L., T. 24, Pag. 136).

Los acreedores no conservan la facultad individual de perseguir al deudor, continuando o iniciando las acciones del caso ante los distintos jueces, precepto que alcanza a los organismos de recaudación, pues caso contrario no quedaría asegurada la igualdad entre ellos, se habrán aumentado inutilmente los gastos y restado a la liquidación, la homogeneidad indispensable para su mejor rendimiento (CSJN, Fallos, T. 166, P. 236). Idem: CNCom., Sala A, 9-12-1985, "J. Fernandez Novoa S.A. s/ Quiebra s/ Inc. de verificación de crédito por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires"; idem: CNCom., Sala C, 23-6-1971, "Gruzca Bención y otra c/ Obra Diaz Velez 3441").

En el concurso no se aplican las normas procesales tributarias, pues el procedimiento de verificación, regulado procesalmente en la ley de concursos de rango nacional, solamente es sustituido por la aplicación de otras normas procesales en aquéllo que no estuviese expresamente dispuesto, y siempre y cuando sean compatibles con la rapidez y economía del trámite

concursal (art. 278 de la ley 24.522) (M.42.XXXIV "Mendez Roberto y otro c/ Ventura S.A.M.C.I. y otro" 24-11-98, Secretaría de Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Síntesis de jurisprudencia, Octubre-diciembre 1998, ED 20-10-1999, Pag. 8)

7- VERIFICACION DE MULTAS

En relación a las multas determinadas, corresponde verificar con carácter quirografario la deuda contraída en firme por dichos conceptos cuando el concursado o fallido se encontraba "in bonis", previo pedido expreso del organismo de recaudación. Lo anterior, máxime tratándose de una persona jurídica en la que no cabe considerar en términos estrictos el carácter personalísimo o intransferible de las sanciones. (CNCom., Sala E, 21-5-86 "Química Mayo S.A. s/ Quiebra s/Inc. de Verif por Fiscalía del Estado", El Notificador N° 44, 2° bim. 93, pag. 2731; CNCom., Sala E, 21-11-1984 "Establecimiento Agropecuario La Elvira S.A. s/ Quiebra s/ Inc. de verificación por Fiscalía de Estado de la Provincia de Buenos Aires").

Corresponde verificar con carácter de quirografario el crédito proveniente de multas por impuestos impagos por períodos anteriores a la fecha

de presentación en concurso, careciendo de relevancia que hayan sido impuestos con anterioridad a dicha presentación, ya que reconocen su origen en causa anterior a esa fecha (CNCom., Sala C, 6-2-1986, in re "Jorge Berlin S.A. s/ Concurso s/ Inc. por Fiscalía de Estado de la Provincia de Buenos Aires". Ello pues tales decisiones se limitan a declarar el derecho, no lo constituyen ni lo crean y por ende sus efectos se retrotraen al momento del hecho -infracción formal- que dió origen a la sanción pecuniaria (CNCom., Sala D, 16-9-1994, in re "Schcolnik S.A. s/ Quiebra s/ Inc. de verificación por Administración Nacional de Aduanas, del dictamen de Fiscal de Cámara N° 70.288).

Incluso la jurisprudencia autorizó la reducción del monto de las multas aplicadas al fallido por el ente recaudador con posterioridad a la sentencia de quiebra, pues ésta hace imposible legal y fácticamente el cumplimiento de las obligaciones del deudor e impide el ejercicio discrecional de las facultades punitivas (CApelCC Junín, febrero 27-1985 "Dirección General de Rentas de la Provincia de Buenos Aires c/ Ceralcos S.M.C.- ED 117-668).

8- MORATORIAS IMPOSITIVAS

La obligación de verificar también alcanza a aquellas deudas en las cuales el concursado se acogió a un sistema de moratorias impositivas, surgiendo ello del juego armónico de las disposiciones legales vigentes, siendo que dicho crédito no puede ser efectivizado hasta tanto no sea verificado. Ha establecido la Dirección General Impositiva que el plazo de ingreso de las cuotas de moratorias impositivas debería prorrogarse hasta tanto quede firme la sentencia que verifica el crédito a favor de la Dirección (Resolución de la Zona Recaudación Buenos Aires de la Dirección General Impositiva del 16 de junio de 1986). Así es que si un crédito derivado de moratorias impositivas no fue objeto de oportuno pedido de verificación por la repartición como lo requiere la ley concursal, debe ésta abstenerse de dar por decaídos dichos planes hasta cumplir con tal requisito. Consecuentemente, no corresponde el pedido de aplicación de intereses y/o recargos derivados de un inapropiado decaimiento de los regímenes de moratorias aprobados con anterioridad. ("Sucesión Alberto Mauas s/ quiebra s/ inc. de revisión por la concursada al crédito de la D.G.I.").

9- VERIFICACIONES TARDIAS

Por último, en caso de verificaciones tardías por parte de organismos de recaudación fiscal, el incidentista, al no estar eximido de la carga general de concurrencia a verificar su crédito, no puede ser eximido de las costas argumentando las dificultades que ocasiona la liquidación de las deudas pendientes, pues cuenta con un apoyo administrativo, personal y oficinas como para que los trámites correlativos sean rápidos, los controles continuos y los resultados oportunos. (C.Civ. y Com. Trenque Lauquen, 27/8/96, "Cooperativa Agropecuaria Pehuajó", L.L. 1997-670, con nota de Sosa, Enrique Toribio). En especial, si la Dirección General Impositiva no ha acreditado haberse encontrado impedida de verificar su crédito en la forma y oportunidad señalada por el art. 32 LC, no se advierte la existencia de razones que justifiquen apartarse del principio general aplicable en materia de costas, en caso de verificación tardía. (CNCom, sala A, setiembre 24-1992- Embotelladora San Miguel S.A. s/conc. prev. s/inc. de crédito promovido por Fisco Nacional- DGI). Menos aún cuando la Repartición ni siquiera ha invocado causas reveladoras de una imposibilidad cierta y concreta en tal sentido (CNCom., Sala E, 23-10-1997, "Banco Español del Río de la Plata S.A. s/ Quiebra s/ Inc. de verificación de crédito por Fisco Nacional" ED 176-308.).

En este caso el Síndico emite un informe final, concluido el período de prueba (Fassi-Gebhardt, "Concursos y quiebras", Pag. 179); teniendo derecho a la percepción de honorarios a cargo del incidentista a quien se le deben imponer las costas.

10- CONCLUSIONES

Los organismos de recaudación fiscal se encuentran obligados a verificar sus créditos de modo similar a los demás acreedores concurrentes.

En tales condiciones no resulta suficiente solamente anexar las denominadas "boletas de deuda" u otros elementos, mas allí que los mismos puedan considerarse instrumentos públicos y gocen de la presunción de legalidad.

Por el contrario, en el proceso verificadorio debe analizarse en profundidad la causa fuente de la obligación fiscal, función que recae primariamente en la Sindicatura a través de los medios investigativos que la propia ley concursal prevé. Esta investigación debe ser aún más profunda en caso de determinaciones presuntivas.

La obligación de verificar también alcanza a aquellas deudas en las cuales el concursado se acogió a un sistema de moratorias impositivas, siendo que dicho crédito no puede ser efectivizado hasta tanto no sea verificado, no pudiendo el organismo dar por decaídos dichos planes hasta cumplir con tal requisito.

Las sentencias obtenidas en casos de ejecución por parte del organismo recaudador, no exime de la obligación de verificar dichos créditos concursalmente, pues éste es un proceso típico que incluso desplaza a otros que correspondiere según la naturaleza del derecho invocado por el tercero.

A diferencia de los juicios de ejecución fiscal, el proceso verificadorio resulta de conocimiento pleno, donde se admiten a través de los recursos previstos, un amplio margen probatorio, alcanzando la sentencia que en definitiva se dicte carácter de cosa juzgada material, con condiciones de inmutabilidad.

En el concurso no existe inversión de la carga de la prueba en la verificación de obligaciones fiscales, estando a cargo del acreedor –como en todos los casos- la acreditación de la acreencia insinuada.

En tal orden, las ejecuciones fiscales son atraídas por el fuero concursal, tanto para la protección del patrimonio del deudor como para la unificación del tratamiento de todos los acreedores en el juicio universal.

RESUMEN

A) Conforme surge del presente trabajo todos los organismos de recaudación fiscal se encuentran obligados a verificar sus créditos por causa o título anterior a la presentación en concurso preventivo o declaración de quiebra.

B) Es insuficiente anexar únicamente las denominadas "boletas de deuda" u otros elementos similares.

C) Esta conclusión no se invalida, mas allí que los mismos puedan considerarse instrumentos públicos y gocen de la presunción de legalidad.

D) El proceso de verificación de crédito debe comprender el análisis en profundidad la causa fuente de la obligación fiscal.

E) Esta función recae fundamentalmente en la Sindicatura a través de los medios investigativos que la propia ley concursal prevé, análisis que debe ser aún más profunda en caso de determinaciones presuntivas.

F) La obligación de verificar alcanza asimismo a las deudas en las cuales el concursado se acogió a un sistema de moratorias impositivas. En estos casos tales créditos no puede ser efectivizados hasta su verificación, no pudiendo el organismo dar por decaídos dichos planes hasta cumplir con tal requisito.

G) Las sentencias ejecutivas de carácter fiscal, no eximen de la obligación de verificar dichos créditos, al ser el concurso un proceso típico que incluso desplaza a otros que correspondiere según la naturaleza del derecho invocado por el tercero.

H) A diferencia de los juicios de ejecución fiscal, el proceso verificadorio resulta de conocimiento pleno, donde se admiten a través de los recursos previstos, un amplio margen probatorio, alcanzando la sentencia que en definitiva se dicte carácter de cosa juzgada material, con condiciones de inmutabilidad. Las ejecuciones fiscales son atraídas por el fuero concursal.

I) No existe la inversión de la carga de la prueba en la verificación de obligaciones fiscales, estando a cargo del acreedor la acreditación de la acreencia insinuada.

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

Cuando menciono la palabra country/barrio cerrado entre colegas no conocedores del tema (que es muy específico), surgen una serie de preguntas:

- Cómo se encuadra un country? ¿ es un consorcio? ¿es una Sociedad Anónima? ¿o tal vez una asociación civil? El problema es que no tiene un encuadre específico en la legislación, por lo que se tratado de ubicarlo dentro de alguna de las figuras existentes con no demasiado éxito. La característica constante ha sido que la evolución ha marchado por delante, debiendo adaptarse a normas en muchos casos no adecuadas, pero las únicas existentes y surgiendo las normativas como consecuencia de las nuevas tipologías, no del todo al ritmo acorde con las necesidades. La Provincia de Buenos Aires ha sido precursora para aprobar soluciones ante la falta de legislación nacional. Pero podemos decir que **en estas entidades una de las características es la ausencia de un fin de lucro** , que permite agruparlas dentro de este concepto independientemente de su forma jurídica.-
- Realmente es importante el sector como para ser objeto de análisis detenido? Paso a dar las razones que así lo fundamentan:
 1. En el aspecto económico:
 - Su crecimiento numérico: actualmente suman más de 400, en todo el país. Hay tres hechos a destacar: su número se ha duplicado en 4 años; el crecimiento es impactante en el caso de los barrios privados; ya no es un fenómeno solamente del gran Bs. As. , sino que se va extendiendo a todo el país. Esto debe medirse no sólo en términos de número de entidades, sino también en términos de

población: cada entidad implica un número de unidades y cada una de estas una familia.-

- La magnitud de los fondos que manejan: sus movimientos mensuales pueden ir de montos relativamente modestos a cifras muy importantes.-
- Consumo de servicios: luz, gas, teléfono, cable. En el primero, por su volumen pueden llegar a comprar directamente la energía en el mercado mayorista. En el de gas, además implica la construcción de la red interna (posteriormente cedida a la red general). -
- Compras de materiales: aquí debemos señalar no sólo los necesarios para la construcción de la institución y su mantenimiento, sino también las de las viviendas de sus integrantes.-
- Contratación de servicios de terceros: a grandes rasgos los podemos agrupar en tres grandes rubros: construcción (profesionales intervinientes y su personal), mantenimiento (eléctrico, áreas verdes, fitosanitario, edilicio, desinfecciones) vigilancia (no sólo del servicio principal, sino de los insumos que genera). -
- Disminución de prestaciones por las municipalidades (ya que no suministran servicios como alumbrado, recolección de residuos), que pueden derivarse a otros sectores de la comunidad. En la misma situación se encuentran los servicios de seguridad (que son cubiertos internamente por organismos privados). –
- Generación de focos de desarrollo económico en su entorno:
 - Actividad comercial propiamente dicha (en los alrededores de los mismos, surgen centros comerciales, ya sea en forma individual espontáneamente o mediante planificación de complejos comerciales de grandes superficies).-

- Educación (importantes colegios se están instalando en su zona de influencia, ya sean originarios del lugar, funcionando como delegaciones de otros o yendo más allá constituyendo parte del mismo country.-
- Salud (ha aumentado notoriamente el número de instituciones dedicadas a esta actividad y sus conexos, como laboratorios, análisis y transportes especiales para urgencias).-
- Transporte: como muchos de los residentes permanentes trabajan en la Capital Federal, ha generado un desarrollo de medios de transporte especializados, con una clientela fija en su mayor parte, que retiran a los pasajeros de sus domicilios, no tienen escalas intermedias y terminan en distintos lugares de la Capital. La adecuación de autopistas existentes y la apertura de otras nuevas, ha sido también factor de asentamiento de nuevos núcleos, cuya posibilidad ha sido considerada al proyectar las nuevas autopistas, existiendo proyectos combinados autopistas - barrios privados/countries.-
- Esparcimiento: se han construido complejos de salas de cine, restaurantes (incluso sucursales de importantes radicados en capital), discos y lugares bailables y otro tipo de entretenimiento, con vista a atender la población allí radicada.-
- Constituyen en muchos casos vivienda permanente: si bien en un principio fueron pensados como residencia de fin de semana, razones de índole económica (la imposibilidad de mantener dos casas), de confort (la mejora de calidad de vida) y fundamentalmente de seguridad, hacen que últimamente la tendencia sea a residir en forma fija. Esto se acentúa en los barrios privados, en los cuales el destino es casi en su totalidad para residencia permanente; estos han sido

concebidos comercialmente dirigidos a un sector de población de clase media a media baja, calculando que la expensa no supere el desembolso por similar concepto al de un departamento; esto favorece el traslado que se está operando desde la ciudad a estas entidades.

2. En el aspecto social :

- Creación de puestos de trabajo: hay que considerar estos como contratación de personal en forma directa y tercerizado: estos conceptos insumen del 60% al 80% del presupuesto de estas instituciones. Ha esto hay que agregar la ocupación generada por los propietarios (construcción, personal doméstico y mantenimineto).-
- Colaboración comunitaria : estas instituciones colaboran con la policía, escuelas de la zona (mediante padrinazgo, donación de elementos, becas a los escolares) , salas de primeros auxilios, sociedades de fomento, iglesias y capillas.-

- Fundamentalmente que representa un country?

Si bien en su origen pueden haber sido signo de status y clase elitista,(siendo agrupación de personas con intereses económicos comunes, similares tendencias deportivas u orígenes educacionales o religiosos comunes), posteriormente se fueron difundiendo a sectores de clase media alta y media media y con la aparición de los barrios privados, se produce su difusión hacia los sectores de clase media baja. Pero el concepto que implican es **un cambio en la filosofía de vida, un retorno a la naturaleza a lo que se agrega un factor de mucho peso, la seguridad, mucho mayor en ellos que la que se goza en el medio circundante.-**

2. ENTORNO JURIDICO

Tenemos que hacer una breve historia en el tiempo para poder ubicarnos cuales han sido las referencias legales que han marcado el entorno para este tipo de instituciones. La característica constante ha sido que la evolución ha marchado por delante, debiendo adaptarse a normas en muchos casos no adecuadas, pero las únicas existentes y surgiendo las normativas como consecuencia de las nuevas tipologías, no del todo al ritmo acorde con las necesidades. La Provincia de Buenos Aires ha sido precursora para aprobar soluciones ante la falta de legislación nacional. -

Normas legales aplicables

- **Decreto 2489/63**

Reglamentó el régimen de la Propiedad Horizontal en su jurisdicción . En su artículo 6º establecía que se podían inscribir en el Registro: 1) unidades de dominio exclusivo a construir o en construcción cualquiera sea el estado de ejecución de la obra, siempre que sean cuerpos independientes de edificación. 2) unidades de dominio exclusivo sin independencia constructiva, cuando el edificio en construcción tenga concluidos los servicios y partes comunes necesarios e indispensables para su funcionamiento. Pero sin embargo, se necesitaba una autorización previa de la Dirección de Rentas , para determinar si los requisitos estaban cumplidos, en el caso de títulos que transmitieran unidades no construídas.-

- **Ley 8912 de 1977(Ordenamiento territorial y uso del suelo)**

La misma en la parte referida a Clubes de Campo, fija sus características: localizados en una zona no urbana, con una parte destinada a la práctica de actividades deportivas y socio/culturales y la parte restante para la construcción de viviendas, debiendo guardar el área de esparcimiento y viviendas una relación funcional y jurídica que las convierta en un todo inescindible .

Requiere contar con la previa aprobación municipal y la responsabilidad del patrocinador del proyecto de construir las obras de infraestructura de servicios esenciales (agua, cloacas, energía eléctrica), el tratamiento de las vías de circulación y acceso, la parquización y forestación y construcción de las obras de equipamiento deportivo y sociocultural .-

- **Decreto 9404/87**

El mismo posibilitó para los clubes de campo que se constituyan por el régimen del decreto 8912/77, la posibilidad de hacerlo por el régimen de parcelas de dominio independiente (división por geodesia), constituyendo una entidad jurídica integrada por los titulares de dichas parcelas, propietaria de las áreas recreativas y de esparcimiento(incluso de las calles internas, si se opta por mantenerlas en el dominio privado), responsable de la prestación de servicios generales; sus estatutos fijarán condiciones de incorporación, derechos y obligaciones, modo de afrontar los gastos comunes, servidumbres reales y restricciones urbanísticas. La transmisión de cada parcela implicará la constitución de servidumbre real sobre las áreas de esparcimiento.-

La factibilidad de un club de campo se concederá en dos etapas:

- 1) convalidación técnica preliminar o prefactibilidad , que requiere: aprobación de localización por el municipio; certificado de aptitud de la Dirección de

Hidráulica; certificado de prefactibilidad de provisión de agua; plano del anteproyecto urbanístico; memoria técnica.-

- 2) convalidación técnica final o factibilidad que requiere: certificación del Registro de la Propiedad que acredite dominio; proyectos aprobados de obras hidráulicas, provisión de agua potable, red de circulación interna , red de energía eléctrica e iluminación; plano de obras de equipamiento del área común; compromiso de forestación de la media calle perimetral; reglamento urbanístico y de edificación; plano del proyecto urbanístico definitivo (acreditando constitución de derecho real de servidumbre y constitución o adecuación de la entidad administradora y titular de los bienes comunes o cesión de las calles perimetrales , según sea el régimen por el cual se optó); memoria descriptiva definitiva.-

- **Resolución 74/97 (Sec. de Tierras y Urbanismo)**

Define a los Barrios Cerrados como emprendimientos urbanos destinados a uso residencial predominante y equipamiento colectivo, con perímetro cercado que no ocasione perjuicios a terceros.

Se refiere a las zonas donde pueden localizarse y condiciona su creación a: la compatibilidad con los usos del sector, la garantía de las condiciones de habitabilidad (no sólo en infraestructura de servicios, sino también en educación y salud) y la presentación de un estudio de impacto ambiental (urbanístico, socioeconómico y físico).

Los requerimientos para prefactibilidad y factibilidad, son similares a los establecidos por el Dec. 9404.-

La adjudicación del emprendimiento y su publicidad requieren la aprobación previa de la Prefactibilidad por la Secretaría de Tierras y Urbanismo y las obras a realizarse, necesitan contar con la aprobación definitiva de Factibilidad.-

- **Decreto 27/98**

Referido especialmente a los Barrios Cerrados ratifica todo lo establecido en la Res. 74 en cuanto a definición y condiciones para su creación; esto debe formalizarse a través de un estudio urbanístico, que junto con las certificaciones municipales y provinciales debe ser aprobado por la Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio de Gobierno de Bs. Aires.-

Ratifica los requisitos de Prefactibilidad y Factibilidad del Dec. 9404.-

En cuanto a su forma jurídica, da la opción de encuadrarse dentro del régimen de la Ley Nacional 13512 de Propiedad Horizontal o por el régimen establecido por el Decreto 9404/86 (parcelas independientes con servidumbre predial).-

- **Proyectos en trámite.-**

- En el orden nacional hay un proyecto de ley "**De propiedad residencial**", de los senadores Mario O'Donnell y Carlos de la Rosa, ingresado en el Senado en setiembre de 1998. Vencido a fines de 1999, fue reingresado nuevamente en este año 2000, estando para su consideración.-

Crea la figura de la "propiedad residencial" en la que cada persona es propietaria de su terreno y copropietaria de la superficie común, debiendo inscribirse el reglamento de propiedad residencial. Crea el "Complejo residencial" como persona jurídica de carácter privado, con capacidad para adquirir bienes y contraer obligaciones. Reafirma el carácter ejecutivo de la deuda de expensas. Regula casi demasiado minuciosamente, las relaciones entre sus integrantes y la formación de sus órganos de Dirección, Administración y Disciplina, incorporando el derecho de exclusión (que puede llegar a considerarse atentatorio del régimen de propiedad privada). Deja sin resolver el problema de modificación de porcentuales.-

- Debemos mencionar el **Proyecto de modificaciones al Código Civil** , previsto en principio para entrar a regir a partir del año 2000, que sigue en tratamiento.-

En un título sobre **las propiedades especiales**, legisla sobre los conjuntos inmobiliarios, entendiendo dentro de estos a los countries y barrios privados. Establece que pueden sujetarse al régimen de los derechos personales o de la propiedad horizontal: bajo este último, sólo son necesariamente comunes las partes del suelo destinado a acceso y comunicación e instalaciones de uso común.-

El reglamento de propiedad y administración puede establecer limitaciones edilicias, instituir una administración como mandatario irrevocable y facultar al consorcio para adquirir nuevos inmuebles, para integrarlos como unidades funcionales o partes comunes. Establece un régimen sancionatorio sumarísimo para los propietarios.-

No ha tenido en cuenta la problemática de los entes anteriores, no organizados como propiedad horizontal .-

- En febrero de este año entró en la Cámara de Diputados de la Nación el Proyecto de Ley sobre **“Urbanizaciones Privadas Especiales”**.

El encuadre jurídico son parcelas de dominio independiente, con una entidad jurídica (integrada por todos los propietarios), propietaria de las áreas comunes e infraestructura y en casos de la red de circulación interna, que deberá prestar los servicios a sus moradores; sus estatutos establecerán derechos y deberes de sus integrantes, nombramiento de autoridades y reglamento de convivencia y régimen sancionatorio (estableciendo topes, más allá de los cuales intervendrá la justicia civil en juicios de procedimiento sumarísimo), uso de espacios comunes

y forma de cubrir los gastos. Podrá adquirir el dominio de inmuebles, para destino común o ampliación de espacios privados.

Las parcelas exclusivas y espacios comunes son un todo inescindible y deberá constituirse el derecho real de servidumbre predial.-

Establece un régimen optativo de adecuación de las entidades organizadas bajo la forma de la ley 13512.

Como comentario el proyecto ha recogido la experiencia de los años de existencia de estas instituciones.-

- **Posición doctrinaria**

El Escribano Horacio Colman Lerner, ya en 1981, señalaba la ausencia en nuestro ordenamiento jurídico de la figura del “club de campo” y la inconveniencia de regir estas instituciones por el régimen de la ley 13512, ya que la misma fue concebida para unidades totalmente terminadas. Después de analizar las instituciones aplicables, propone el siguiente enfoque (que cumple las disposiciones de la ley 8912) :

Las partes privativas que componen el sector residencial, pertenecen a los adquirentes de lotes a título de dominio. Las partes comunes que conforman el área social, deportiva y recreativa, pertenecen al promotor que los transfiere a una sociedad (aconsejándose una asociación civil, en la que el capital accionario nominativo, debe pertenecer únicamente a los participantes del sector residencial).

Entre ambos sectores se establece una servidumbre real perpetua o predial.-

Evidentemente esta fue la posición recogida por el dec. 9404 en el año 1987 , al brindar esta otra alternativa, frente a la única existente de la ley 13512, y por el proyecto de ley sobre “Urbanizaciones Privadas Especiales”.-

3. ACTUACION PROFESIONAL EN BARRIOS CERRADOS

Si bien en los puntos anteriores nos hemos referido en conjunto a clubes de campo y barrios cerrados, vamos a tratar aspectos específicos de barrios cerrados, considerando la difusión de estos y el desconocimiento de muchos problemas.-

Primero haremos el análisis de las **formas jurídicas** que se pueden encontrar o adoptar (con sus ventajas e inconvenientes). Esto es importante porque a su vez va a condicionar la presentación de la **información contable** . Finalmente se analizarán **aspectos económicos**.-

- **Formas jurídicas**

Esta institución no estuvo considerada en las formas previstas en la ley 8912 de 1977. Por ello es que los primeros proyectos que se fueron presentando (que eran pacticamente loteamientos cerrados con servicio de vigilancia) no hubo otra forma de encuadre que viviendas multifamiliares, tomándolo de las ordenanzas locales que establecían los códigos de zonificación. Así puede citarse la Ordenanza que sacó la Municipalidad de Pilar sobre Mini Urbanizaciones Privadas (MUP)-

La Res. 74/97 de la Sec. de Tierras y Urbanismo definió concretamente los Barrios Cerrados, estableciendo los requisitos para su constitución.-

Finalmente el decreto 27/98 ratificó lo establecido en la Res 74/97, en lo referente a definición y condiciones para su creación. En cuanto a la forma jurídica, da la opción de encuadre por la Ley Nacional 13512 de Propiedad Horizontal o el régimen establecido por el Dec. Provincial 9404/87 (régimen de geodesia, es decir parcelas independientes con servidumbre predial). Este decreto es el punto de partida del ordenamiento jurídico de este tipo de instituciones en la Pcia. de Bs. As.-

Es decir que podemos encontrar jurídicamente:

- Barrios de la época anterior a la regulación.-
- Consorcios bajo la Ley 13512.-
- Régimen del decreto 9404/87 (parcelas independientes con servidumbre predial de las partes comunes, en cabeza de una institución jurídica).-

Pasaremos a ver las ventajas e inconvenientes de los dos últimos sistemas alternativos:

- El consorcio presenta muchos problemas ya que esta estructura no se adecua bien al funcionamiento: una cosa es un edificio y otra muy distinta un barrio cerrado. El problema es que esta forma jurídica no es adecuada, pero en su momento no había mucho para elegir por eso fue bastante utilizada. Entre los problemas se pueden mencionar: la ratificación de los planos por incorporación de nuevas construcciones y las correspondientes modificaciones de reglamento de copropiedad, con los gastos cuantiosos que origina y la inmovilización de matrícula, que impide las escrituras durante dicho lapso; el cambio de destino de las unidades; la incorporación de lotes en cancelación de deudas por expensas, para recibir las cuales el consorcio no tiene capacidad jurídica. Es un sistema que no permite el crecimiento del barrio. Como argumentos a favor, hay que reconocer el carácter ejecutivo en la cobranza de expensas y que es un sistema más difundido en el conocimiento de la gente.-
- La aparición del decreto 9404/87 permitió la posibilidad de un nuevo encuadre jurídico : las parcelas independientes con servidumbre predial de las partes comunes, en cabeza de una entidad jurídica; esto soluciona la mayor parte de los problemas mencionados en el punto anterior, permitiendo un crecimiento más dinámico al barrio cerrado. El inconveniente es que el carácter ejecutivo de la

expensa, no goza de tan clara interpretación como en el caso de consorcio y hay muchos profesionales que desconocen que tiene este carácter. Además al no ser un sistema tan difundido muchos compradores no tienen muy claro que no están adquiriendo solamente un lote, sino derechos y obligaciones en una sociedad.-

- **Información contable**

Podemos decir que hay dos tipos de información a presentar: **anual** y **mensual**.-

En lo que hace a **información anual**, la forma de presentación de la misma sólo está sujeta a normas uniformes en aquellas instituciones constituídas bajo el régimen del Decreto 9404/87 que están sujetas a algún tipo de organismo de contralor (Inspección General de Justicia o Inspección de Personas Jurídicas) es decir SA con o sin fines de lucro y Asociaciones Civiles. En el caso de los consorcios propiamente dichos, en algunos casos se presenta solamente el movimiento de recursos y gtos del período, lo que implica solamente informar sobre la parte financiera. Esto es totalmente insuficiente, por cuanto se deja de lado la parte patrimonial. También puede complementarse con notas, que brindan conocimiento sobre créditos y deudas y movimientos patrimoniales. Si bien esto avanza un poco respecto de lo anterior, no son otra cosa que notas sueltas que no permiten darse idea del conjunto, ni mucho menos efectuar análisis y puede haber omisiones u olvidos involuntarios o no. Puede en otros casos presentarse en forma de balance, rigiéndose por normas aplicables en forma general y no específica. Esta presentación no se adapta bien a su funcionamiento y todavía queda sin resolver la información sobre la parte financiera.-

La aparición en escena de la RT 11, adoptada por los organismos de contralor entre los años 94 y 96 ha brindado una herramienta para solucionar este problema, homogeneizando las formas de presentación, estando concebida para este tipo de

instituciones , que como ya dijimos son fundamentalmente sin fines de lucro, permitiendo mediante el Estado de Origen y Aplicación de Fondos ilustrar sobre el aspecto financiero. No hay ninguna duda de su aplicabilidad en las Asociaciones Civiles y SA (con algunas adecuaciones en estas últimas). Al respecto de si es aplicable o no a las instituciones regidas por la ley 13512, nos remitimos a lo expresado en la propia norma en su introducción: “La acotación de los entes que están alcanzados por la norma tambien puede considerarse de problemática definición en forma taxativa. Cabe destacar que la consideración de entes sin fines de lucro, está directamente relacionado con el destino final de los excedentes o disminuciones patrimoniales (resultados), el que debería mantenerse en el patrimonio sin un retiro o reembolso a terceros de dichas diferencias. **El objeto principal o la figura que adopte una organización sin fines de lucro, no debe condicionar el uso de las normativas del modelo de la presente**”. La importancia fundamental de esta normativa, es que ha sido diseñada especialmente para este tipo de instituciones, considerando sus aspectos particulares.

Hay que considerar en los barrios cerrados que tengan algun tipo de instalaciones deportivas o de uso diferenciado, la necesidad de brindar en el balance la información de ingresos y egresos por cada sector (procedimiento recomendado por la citada RT 11)

Esto puede evitar problemas y cuestionamientos por parte de quienes no utilizan dichos servicios. La instalación de un sistema de contabilidad de gastos y recursos por sector no es tan complicado ni costoso, como podría suponerse, se requiere:

- * Definiciones y acuerdos previos: definición de centros de costos en la medida necesaria y conceptos de asignación/ distribución de gastos, todo ello consensuado entre los distintos sectores.-

- * Formulación adecuada del plan de cuentas.-
- * Revisión de los sistemas de computación.-
- * Provisión de la información necesaria sobre utilización de mano de obra, maquinarias, consumo de materiales y amortización de bienes de uso propios, de corresponder.-

La **información mensual** consiste en detalle de ingresos y egresos y movimiento de ctas ctes. de propietarios. Si bien esta información es usual para los constituídos bajo la ley de Propiedad Horizontal, aquellos constituídos bajo el régimen del Dec. 9404/87, por razones de transparencia e incluso de rendición de ctas. deberían presentarla también. Ahora aparentemente se nos presenta un problema de carácter técnico: al ser una rendición de gastos e ingresos, implica la contabilización por lo percibido. ¿cómo se concilia esto con la necesidad de registrar por lo devengado, para armar la información para el balance anual e incluso para la información patrimonial, si esta se presenta mensualmente junto con el resumen de gastos e ingresos? Esto que aparentemente puede parecer incompatible, tiene muy fácil solución. Consiste en agrupar las cuentas según los grupos presupuestarios, y al imputar se agrega como un rubro más, la codificación del grupo.-

- **Aspectos económicos**

La diferencia desde el punto de vista urbanístico del barrio cerrado con el club de campo, es que no tiene la restricción mínima del 30 % de su superficie sin lotear, para destinar a equipamiento deportivos y social. Es decir , en un barrio privado salvo el espacio necesario para las calles de circulación, se puede lotear toda la superficie. Evidentemente el mayor aprovechamiento del suelo y la ausencia de instalaciones deportivas y sociales disminuye mucho el costo de mantenimiento por unidad .-

Estos proyectos se lanzaron comercialmente para acceder a clase media media y media baja, un perfil mayoritario de matrimonios jóvenes con hijos pequeños : se buscaba que el costo de la expensa no superara el desembolso por similar concepto de un departamento ; esto favorecía el traslado de la ciudad a estas entidades, en busca de mejor calidad de vida y fundamentalmente mayor seguridad.-

Los primeros barrios se hicieron con este criterio : eran prácticamente loteos cerrados con apenas un lugar de acceso y seguridad. Posteriormente para poder pedir un mejor precio o competir mejor, se les va agregando un lugar de reunión social (club house) y alguna instalación deportiva mínima (cancha de tenis) pudiendo llegar a pileta de natación en los de mayor jerarquía. Otra variante es la realización de convenios con otras entidades deportivas, para la practica de deportes en las mismas : esto permite la posibilidad de ofrecer deportes, sin tener que construir instalaciones ni mantenerlas.-

Y ahora llegamos al punto crucial de estas instituciones: la expensa . La misma es fijada en base al precio que tiene la plaza y es practicamente homogéneo según la zona. El valor no guarda ninguna relación con el costo real de mantenimiento; es imposible que barrios privados de diferente tamaño y distribución tengan el mismo precio. Incluso en muchos ofrecimientos se habla de “expensas garantizadas”: no hay ninguna forma de garantizar el monto de una expensa; si el monto recaudado no cubre los gastos, la diferencia la deberán cubrir los copropietarios. Esto es lo que no perciben muchos compradores.-

En la etapa inicial de venta la diferencia entre lo recaudado y los gastos, la aporta de forma directa o indirecta el desarrollista. A medida que se van vendiendo los lotes va disminuyendo su aporte. El momento de la verdad llega, cuando se hayan vendido casi todos los lotes (el problema ya no es del desarrollista sino de los

compradores) y se vea si la expensa fijada llega a cubrir los gastos : si no es así, habrá un incremento de expensas, que para muchos, (dado el sector social al que está dirigido y la situación económica general) puede hacerse imposible de cubrir y produzca saldos incobrables, que pueden hacer subir las expensas, en un círculo vicioso ; a esta incobrabilidad hay que agregar la de un determinado porcentaje de lotes cuyos propietarios no se ubican. No es mi intención trazar un panorama sombrío, sino tratar de acercarme a la posible realidad. En que medida actuar:

- **Control de los gastos** : a medida que va avanzando la venta y posterior ocupación, algunos gastos bajan y otros suben pero en forma diferente, es decir que la composición del gasto puede ser muy diferente en el transcurso del tiempo. Sobre algunos gastos se puede hacer economías, en otros hay bastante rigidez y en algunos se puede bajar a costa de la calidad (un caso típico son los gastos de administración). En aquellas en que una sociedad es titular de las partes comunes (opción dec 9404/87), el importe de impuestos puede ser importante, si no se tramitan las exenciones impositivas, en caso de ser aplicables.-
- **Control de la incobrabilidad** : este es un aspecto vital, ya que por experiencia si alguien acumula más de dos meses de deuda, se hace imposible de remontar. Se tienen que iniciar de inmediato los trámites extrajudiciales y si no prosperan, la acción judicial; hay que considerar que en las instituciones constituídas bajo la opción del decreto 9404/87, el trámite de ejecución de expensas no está bien conocido. Este aspecto de reclamo de deudas puede ser causa de fricciones propietarios/administración, pero de él depende buena parte de la subsistencia de la institución.-

4. RESUMEN

En la primer parte a titulo **introdutorio** (considerando en forma conjunta countries y barrios cerrados), se analiza la importancia de este fenómeno, desde sus aspectos económicos y sociales ; si bien los encuadres son diversos, tienen un elemento común: la falta de fin de lucro.-

En el **encuadre jurídico**, se analiza la evolución de las distintas normativas a nivel de la Pcia. de Bs. As., que fue la primera en tratar de ordenar el tema y se mencionan los distintos proyectos de ley, a nivel nacional sobre el particular.-

En la tercera parte referida concretamente a la **actuación profesional en barrios privados**, se analizan tres facetas : la *jurídica*, considerando las formas a encontrar o constituir de acuerdo con las normas vigentes y la época de origen. La parte *contable* hace hincapié en la disparidad de presentación de la información tanto mensual como anual y propone soluciones. El *aspecto económico* analiza las condiciones de mercado, aspectos muy especiales relacionados con la expensa y posibles vías de actuación para controlar la misma dentro de los límites deseados.-

5. CONCLUSIONES

Se bien hay numerosos problemas que plantean los distintos encuadramientos jurídicos de countries y barrios cerrados, ante la falta de una legislación específica, hay un elemento común que las caracteriza : es ***la ausencia de un fin de lucro***. Han ido estas instituciones asumiendo una gran **importancia en el plano económico y social**: esto que en un momento pudo ser signo de status, después se fue convirtiendo en un cambio de filosofía de forma de vida, en un retorno a la naturaleza y últimamente ha aparecido un factor de mucho peso : la mayor seguridad de que se goza en ellas respecto del medio circundante. Esto nos plantea la pregunta de que el Estado no cubre sus obligaciones en lo referente a seguridad, educación y salud, y estos requerimientos deben ser cubiertos por estos grupos.-

El movimiento, que en su momento se originó en el gran Buenos Aires, se ha ido extendiendo por toda la Provincia y últimamente se está difundiendo por todo el interior, alcanzando proyección nacional.-

Estas instituciones se encontraron con **formas jurídicas** que no se adaptaban a su personalidad; la primera en regular y tratar de ordenar esto fue la Pcia de Bs. As.. pero todavía queda bastante por solucionar, como se ve a través del análisis de la evolución de las disposiciones normativas. Personalmente no creo que este resuelto ni mucho menos, en los primeros proyectos de ley de orden nacional, ni en la modificación al Código Civil, ya que solucionaron algún aspectos y complicaron otros; sí creo que es un buen proyecto el de “Urbanizaciones Privadas Especiales”. La situación en el interior carece de normas para desenvolverse.-

El análisis de la **actuación en los barrios cerrados**, considera este sector (que ha sido el más desorganizado si lo comparamos con los countries), tocando tres aspectos: jurídicos, contables y económicos, en los que se puede desenvolver la actuación profesional. En lo que hace a la faz jurídica, la definición de barrio cerrado proviene del año 97 (Res 74/97) y las formas de encuadramiento jurídico fueron definidas por el dec 27/98, bajo la posibilidad de Ley de Propiedad Horizontal o dec 9404/87 (todo esto para la Pcia. de Bs. As.), cada alternativa tiene sus ventajas e inconvenientes en distinto grado.-

En la faz contable, la disparidad en formas de presentación de la información anual, fue solucionada con la aparición de la RT11 (adoptada por los organismos de contralor), que es aplicable también a los consorcios, según lo establece ella misma en sus considerandos. En cuanto a la información mensual de carácter financiero (ingresos y egresos) se concluye que deben presentarla todas las instituciones.-

En la faz económica es de considerar las condiciones y perfil de mercado de estas instituciones, con los problemas que involucra la “expensa” fija y la imposibilidad legal y real de que sea garantizada; los compradores cuando asuman como administradores deberán actuar para mantener las expensas dentro de los límites, actuando sobre los gastos y la incobrabilidad.-

ENTREVISTAS Y REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Capítulo 1:

- Federación de Clubes de Campo.-
- Asociación de Gerentes de Clubes de Campo.-
- Revista “Intercountries”.-
- Revista “News Countries”
- Revista “Clubs y Countries”
- Hernández, María del Pilar: “Countries: una problemática especial dentro de las entidades sin fines de lucro” 10º Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas – Mar del Plata 1994.-
- Hernández, María del Pilar: “Problemas contables de actividades especiales: Clubes de Campo y Barrios Privados” XIX Asamblea de Graduados en Ciencias Económicas – Tucumán 1999.-

Capítulo 2:

- Decreto 2489/63 (Bs. As.)
- Ley 8912 de 1977 (Bs. As.)
- Decreto 9404/87 (Bs. As.)
- Resolución 74/97 (Bs. As.)
- Decreto 27/98 (Bs. As.)
- Proyecto Nacional de Ley de “Propiedad Residencial”
- Anteproyecto de modificaciones al Código Civil
- Proyecto de “Urbanizaciones Privadas Especiales”
- Colman Lerner, Horacio y Grinberg Liliana: “Estudio sobre la regulación jurídica de los Clubes de Campo” Revista del Notariado n° 776 Marzo/Abril de 1981.-
- Colman Lerner, Horacio: “Nuevas formas de contratación: Clubes de Campo” Revista del Notariado
- Colman Lerner, Horacio : Artículos “Diario Ambito Financiero” y Revista “News Countries”.-
- Municipalidad de Pilar : Dirección de Planeamiento Urbano.-

Capítulo 3:

- RT 11 de FACPCE.-
- RG 6 de IGJ 1994.-
- Hernández, María del Pilar: “Normas contables para asociaciones civiles: Departamentalización de gastos” 11º Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas – Tucumán 1996.-

INDICE

	Página
1. CONSIDERACIONES PREVIAS	1
2. ENTORNO JURIDICO	5
NORMAS LEGALES APLICABLES	5
• Decreto 2489/63	5
• Ley 8912	6
• Decreto 9404/87	6
• Resolución 74/97	7
• Decreto 27/98	8
• Proyectos en trámite	8
POSICION DOCTRINARIA	10
3. ACTUACION PROFESIONAL EN BARRIOS CERRADOS	11
FORMAS JURIDICAS	11
INFORMACION CONTABLE	13
ASPECTOS ECONOMICOS	15
4. RESUMEN	18
5. CONCLUSIONES	19

ACTUACION PROFESIONAL EN

ENTES SIN FINES DE LUCRO:

CLUBES DE CAMPO Y

BARRIOS CERRADOS

AREA : Actuacion Profesional (II)

TEMA : Entes sin fines de lucro(2.6)

13 ° CONGRESO NAC. DE PROF. EN C. ECONOMICAS (Bariloche – Octubre 2000)

AUTOR : María del Pilar Hernández

DOMICILIO : Suipacha 211 –11 G – Capital (Te/Fax 011-4327-1590)

ACTUACION PROFESIONAL EN

ENTES SIN FINES DE LUCRO:

CLUBES DE CAMPO Y

BARRIOS CERRADOS

AREA : Actuacion Profesional (II)

TEMA : Entes sin fines de lucro (2.6)

13 ° CONGRESO NAC. DE PROF. EN C. ECONOMICAS (Bariloche – Octubre 2000)

RECIPROCIDAD JUBILATORIA A NIVEL NACIONAL

ÁREA 1: POLÍTICA PROFESIONAL

1.1.- Cajas previsionales y servicios sociales a la profesión. Realidad actual y perspectivas futuras.

Reciprocidad Jubilatoria

13º Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas

25 al 28 de Octubre de 2000

Bariloche - 2000

=====

Autor: Dr. Roberto D. Lennox

**Domicilio: Sánchez de Bustamante 2152 – 5º Piso B
1425 – Capital Federal**

Teléfono: (011) 4821 - 7961

RECIPROCIDAD JUBILATORIA A **NIVEL NACIONAL**

ÁREA 1: POLÍTICA PROFESIONAL

1.1.- Cajas previsionales y servicios sociales a la profesión. Realidad actual y perspectivas futuras.

Reciprocidad Jubilatoria

**13° Congreso Nacional de Profesionales en
Ciencias Económicas**

25 al 28 de Octubre de 2000

Bariloche - 2000

ÍNDICE

0. RESUMEN DEL TRABAJO

1. INTRODUCCIÓN

- 1.1.- Ámbito del Trabajo
- 1.2.- La movilidad de la fuerza laboral.
- 1.3.- Los participantes en el sistema jubilatorio

2. EL DECRETO LEY 9316/46 SOBRE LA RECIPROCIDAD JUBILATORIA

- 2.1.- Antecedentes
- 2.2.- Características
- 2.3.- Problema de falta de actualización de la norma
- 2.4.- El Art. 168 de la Ley 24.241

3. CAJAS DE EMPLEADOS PÚBLICOS PROVINCIALES Y MUNICIPALES

- 3.1.- Generalidades
- 3.2.- Déficit de Caja y Actuarial. Posibles soluciones

4. REGÍMENES JUBILATORIOS PROVINCIALES PARA PROFESIONALES DE AFILIACIÓN OBLIGATORIA

4.1.- Generalidades

4.2.- Distintas situaciones de las Cajas de Profesionales en materia de reciprocidad

4.3.- La Resolución 363/81

4.4.- Instructivo 9/98 de ANSeS

5. PROPUESTA PRELIMINAR DE MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN DE RECIPROCIDAD VIGENTE

5.1.- Generalidades

5.2.- El proyecto original del COFEPRES

5.3.- Propuesta alternativa

6. CONCLUSIONES

0.- RESUMEN DEL TRABAJO

El objeto de este trabajo es proponer reformas al régimen de reciprocidad jubilatoria vigente a nivel nacional.

Comenta la legislación vigente en materia de reciprocidad entre el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones nacional y los Regímenes Jubilatorios Provinciales tanto para empleados públicos como para Profesionales de afiliación obligatoria.

Analiza la norma básica sobre la materia, el Decreto-Ley 9316/46 y su falta de adecuación a la realidad actual, específicamente respecto a la existencia de Regímenes Provinciales para Profesionales, y a la creación del régimen de capitalización. También comenta la arbitrariedad de los resultados cuando se utiliza el método de Caja Otorgante.

También, se evalúa la Resolución 363/81 de la Subsecretaría de Seguridad Social sobre reciprocidad con Regímenes de Profesionales, mencionándose la diferencia de metodología de cálculo de las prestaciones con el Decreto-Ley 9316/46. Además se comenta la dificultad que plantea el hecho de que haya Regímenes Profesionales de Afiliación Obligatoria que no son recíprocos, y que otros regímenes exijan, en forma inconstitucional, la cancelación de la matrícula en todas las jurisdicciones del país para otorgar prestaciones, requisito exigido arbitrariamente en esta Resolución como también en su norma reglamentaria, el Instructivo 9/98 de ANSeS.

Se analiza el proyecto de reforma presentado en 1994 por el Consejo Federal de Previsión Social (COFEPRES), que corrige parcialmente algunas de las deficiencias enunciadas.

Por último se efectúa un esbozo de propuesta de modificación de la normativa vigente, unificando la forma de cálculo de las prestaciones a través del método de prorrata tempore, estableciendo una metodología para el pago de prestaciones en forma unificada, y condicionando la obligatoriedad de afiliación a los Regímenes Profesionales, a su adhesión al Régimen de Reciprocidad. Además se sugiere un sistema para pagar prestaciones unificando los fondos acumulados en las cuentas de capitalización individual de los afiliados.

1.- INTRODUCCIÓN

1.1.- Ámbito del Trabajo

Este trabajo trata sobre la reciprocidad jubilatoria a nivel nacional, con énfasis en la reciprocidad entre el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), y los Regímenes Jubilatorios Provinciales para Profesionales de afiliación obligatoria. No incluye reciprocidad con servicios prestados como personal de seguridad en fuerzas armadas o policía, ni reciprocidad internacional.

Se analizará la problemática de la reciprocidad a la luz de la normativa vigente, y se propondrá una solución que mantenga la vigencia de los convenios ya existentes y elimine las inequidades planteadas, además de reconocer expresamente la existencia del régimen de capitalización, y la propiedad individual de fondos por parte de los afiliados.

1.2.- La movilidad de la fuerza laboral

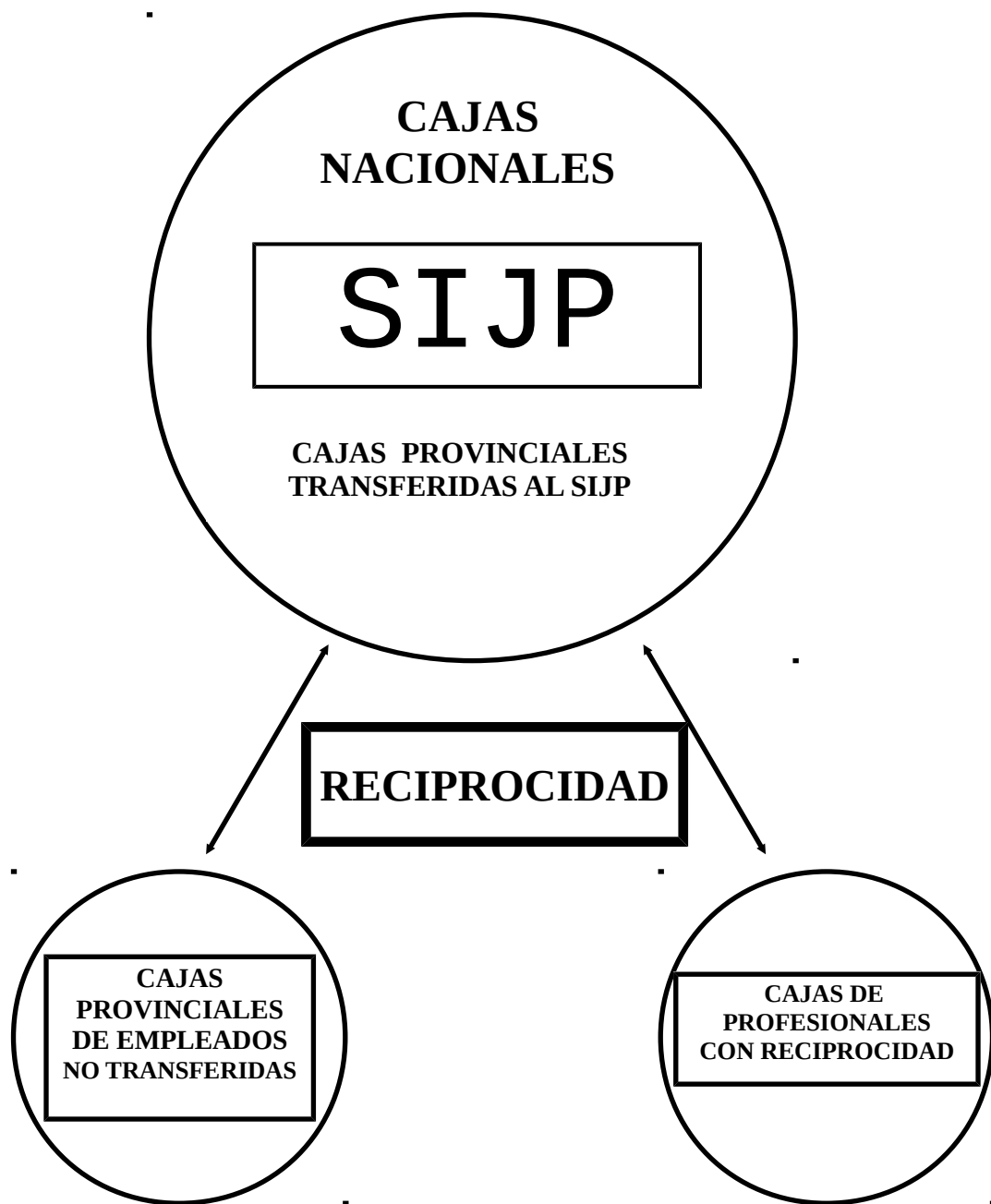
Dado que en la República Argentina no existe un régimen único de jubilaciones y pensiones, una persona puede, durante su vida laboral, efectuar aportes a distintos regímenes previsionales, sin llegar a reunir las condiciones mínimas (generalmente de cantidad de años de servicio) para jubilarse en uno de ellos. Por razones de equidad debe existir un régimen de reciprocidad que permita, de alguna manera, que los afiliados a los distintos Regímenes puedan concentrar sus servicios en uno de ellos para obtener un beneficio. Lo ideal sería que se consolidaran todos los aportes y hubiera sólo una prestación en función de los niveles y años de aportes a cada Régimen al cuál aportó el afiliado.

1.3.- Los participantes en el sistema jubilatorio

Luego de la profunda reforma efectuada a través de la Ley 24.241 y sus modificatorias, la cantidad de regímenes jubilatorios distintos se redujo significativamente, al unificarse las ex Cajas de Jubilaciones Nacionales dentro del SIJP, y con la transferencia de la Caja de Jubilaciones de la Ciudad de Buenos Aires y de algunas Cajas de Jubilaciones Provinciales además de algunas municipales (por claridad las designaré a ambas como de empleados públicos provinciales) al SIJP.

Todavía existen otras cajas de empleados públicos provinciales que no se han integrado al Sistema. Además existen los Regímenes Jubilatorios Provinciales para Profesionales de Afiliación Obligatoria (por claridad las designaré como Cajas de Profesionales), que permiten la no incorporación al SIJP de las personas afiliadas obligatoriamente a ellos (Art.3º Inc.b, Apartado 3 Ley 24.241), y que no desempeñen actividades en relación de dependencia dentro de dicho sistema.

En general, todas las Cajas de empleados públicos provinciales con excepción de algunos casos menores de cajas de empleados públicos municipales (por ejemplo en Entre Ríos), tienen convenios de reciprocidad con el SIJP. Esto no es así en todas las Cajas de Profesionales, pues algunas no tienen acuerdos de reciprocidad con el Régimen Nacional. El cuadro siguiente representa la situación actual:



2.- EL DECRETO – LEY 9316/46 SOBRE LA RECIPROCIDAD JUBILATORIA

2.1.- Antecedentes

Desde el punto de vista teórico, existen dos alternativas principales en materia de prestaciones otorgadas a través de regímenes de reciprocidad:

a) Caja Otorgante: considera que todos los servicios prestados por el afiliado en los distintos Regímenes Previsionales han sido prestados bajo el régimen de esta Caja. La prestación se concede bajo las normas de la Caja Otorgante; y

b) Prorrata Tempore: Cada Caja participante, a la que aportó el afiliado, contribuye en proporción a los años de servicio y los aportes. Normalmente en este caso la Caja Otorgante acumula meramente las prestaciones parciales para efectuar un único pago al afiliado.

Hasta 1946 no existió un régimen específico que regulara la reciprocidad jubilatoria. Sólo existían convenios puntuales entre Cajas de Jubilaciones. En esa fecha se dictó el Decreto Ley 9316/46, que reglamenta la reciprocidad entre Cajas Nacionales (“Secciones del Instituto Nacional de Previsión Social”) y la de la Municipalidad de Buenos Aires. Además, se aplica por extensión, con las modificaciones establecidas por la Ley 24241 Art.168, en los casos de reciprocidad en el orden nacional (con Cajas de Empleados Públicos Provinciales y de Profesionales).

2.2.- Características

- Caja Otorgante: es aquella en la que se solicita la prestación.
- Se podrá optar por cualquiera de las Cajas en que se haya aportado, siempre que lo haya hecho por un mínimo de 5 años (Modificado por Ley 24241, Art. 168).
- Considerará todos los servicios y remuneraciones recibidas en las demás Cajas como percibidas y devengadas bajo su propio régimen. Se otorga una prestación única
- En caso de servicios simultáneos acumula remuneraciones, pero no tiempos.
- Las demás cajas transferirán a la otorgante los aportes realizados por el afiliado.
- En general, es incompatible el goce de prestaciones con cualquier actividad, inclusive cargos públicos electivos.
- El Directorio del Instituto de Previsión Social podrá admitir la incorporación al presente régimen de Cajas o Institutos de Previsión análogos, provinciales o municipales.
- Es incompatible la actividad laboral con el cobro de una jubilación ordinaria. Si optan por el sueldo, al cesar, no tendrán derecho al reajuste de la prestación (Modificado por la Ley 24.463).

En el Anexo I se transcribe una copia de este Decreto Ley.

2.3.- Problemas de falta de actualización de la norma

Este Decreto-Ley tiene varias partes que están totalmente desactualizadas.

Dado que en el momento de su dictado no existían Cajas de Profesionales, no son consideradas expresamente en esta norma. Muy posteriormente, en 1981 se dictó la Resolución 363/81 de la ex Subsecretaría de Seguridad Social, que corrigió parcialmente esa omisión. Posteriormente se la analizará con más detenimiento.

A esa fecha tampoco existía el Régimen de Capitalización, por lo que no existe, obviamente, un mecanismo para traspasar saldos de cuenta de Capitalización Individual o Rentas entre Cajas Participantes.

Existe un proyecto de ley, del Consejo Federal de Previsión Social, que reglamenta la reciprocidad con un criterio algo más moderno, pero, pese a ser de 1994, no toma en cuenta la existencia del Régimen de Capitalización.

2.4.- El Art. 168 de la Ley 24.241

El Art.168 de la Ley 24.241 (que modifica los Artículos 80 y 81 de la Ley 18.037, que a su vez modificó el art.6 del Decreto Ley 9316/46), establece que “Las cajas reconocedoras de servicios deberán transferir a la caja ... otorgante los aportes y contribuciones ..., como asimismo los cargos contra el afiliado ...”.

Respecto a la **Caja otorgante**, la Ley 18.038 (TO 1976) disponía, en su Art.80, que resultaba caja otorgante de la prestación, a opción del afiliado, cualquiera de las cajas en las que hubiera prestado más de 10 años de servicio con aportes (el Decreto-Ley 9316/46, establecía un mínimo de 5). Por otro lado la Ley 24.241, en su artículo 168 estableció que “Será organismo otorgante de la prestación cualquiera de los comprendidos en el sistema de reciprocidad, en cuyo régimen se acredite haber prestado mayor cantidad de servicios con aportes. En caso de igualdad de años, el afiliado podrá optar por el organismo otorgante”. A su vez, el Decreto 78/94, reglamentario del

artículo 168 establece que las normas atinentes a la determinación de la caja otorgante de la prestación ... integran el sistema de reciprocidad instituido por el Decreto Ley 9.316/46”. Esta norma implica que, para la determinación de la Caja Otorgante, debe utilizarse obligatoriamente este criterio.

La interpretación más aceptada desde el punto de vista doctrinario (Ej. Bidart Campos) es que la adhesión al Decreto 9316/46 y sus normas modificatorias es total. No puede adherirse parcialmente pues es “un convenio de adhesión dentro de un estado federal y hay una supremacía del orden federal sobre los estados federados, que se le subordinan”.

Debe tenerse en cuenta de que, si el régimen de reciprocidad permite la libre elección de la Caja Otorgante el afiliado, naturalmente, optará por la que le otorgue mayores prestaciones, lo que incrementará el costo del sistema, pues los aportes efectuados a los demás regímenes previsionales que contribuyen a la prestación se han calculado, en función de sus propias prestaciones.

3.- CAJAS DE EMPLEADOS PÚBLICOS PROVINCIALES Y MUNICIPALES

3.1.- Generalidades.

Estas Cajas - una por cada provincia, la de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y algunas otras Municipalidades (x ej. Ciudades de Tucumán, Rosario y Victoria) - estaban, a la fecha de la sanción de la Ley 24.241 adheridas al régimen de reciprocidad que, en general, se regía por las normas del Decreto Ley 9316/46. Antes de la entrada en vigencia del Libro I de la Ley 24.241 se había transferido a la Nación el

Instituto Municipal de Previsión Social (de la Ciudad de Buenos Aires). Posteriormente se transfirieron a la Nación las Cajas Provinciales de Catamarca, Santiago del Estero, Mendoza, San Juan, Salta, La Rioja, Río Negro, Jujuy, Tucumán (Provincia y Municipalidad) y San Luis. Durante 1997, 1998 y 1999, por problemas presupuestarios, no se han transferido más cajas al SIJP.

Todas las cajas no transferidas tienen déficit actuarial (El valor presente de sus compromisos futuros es mayor que el valor presente de sus ingresos esperados), y en casi todos los casos también déficit de caja (simple diferencia entre ingresos y egresos), que normalmente es cubierto con fondos de rentas generales y/o adelantos a cuenta de la coparticipación. Desde un punto de vista técnico - no político - las provincias tienen tres alternativas para solucionar su problema:

a) Transferir su Caja a la Nación, que se hace cargo del déficit, aplicando a partir de la fecha de transferencia las normas de la Ley 24.241, tanto para el otorgamiento de nuevas prestaciones como para el ajuste de las ya otorgadas. Luego de la sanción de la Ley 24.463, antes de aceptarse la transferencia de una Caja de Previsión Social a la Nación, debe habilitarse el correspondiente crédito presupuestario sin que se afecten los recursos asignados al Sistema Previsional Público Nacional. La mera unificación del censo de jubilados pone en evidencia prestaciones mal otorgadas, duplicaciones, etc., que reducen el déficit original en forma significativa (3.000 casos solamente en Catamarca, irregularidades en La Rioja y Jujuy, etc.);

b) Reducir las prestaciones otorgadas o a otorgarse (caso La Pampa). Eventualmente podría, de mantenerse o aumentar la masa de empleados públicos, cubrir, además del déficit de caja, el déficit actuarial;

c) Aumentar los aportes (caso Buenos Aires), utilizado sobre todo para reducir el déficit de caja. Otra alternativa es retener a las Municipalidades el estimado de sus aportes. Ningún aumento razonable de aportes puede tener efecto significativo sobre el déficit actuarial.

En general, las Cajas de Empleados Públicos Provinciales y Municipales están adheridas a los regímenes de reciprocidad. Tienen condiciones de otorgamiento de prestaciones más liberales (menor edad, menos años de servicio, mejor cómputo de base remuneratoria, indexación, mayor cantidad de beneficiarios con derecho a pensión, etc.) que el SIJP por lo que, dentro de lo posible, los afiliados buscan obtener sus prestaciones por su intermedio: Salvo norma en contrario - más estricta - en la Ley provincial, según el Art.168 de la Ley 24.241, los afiliados deben jubilarse por la Caja en la que registren más años de aporte. Por la Ley 14.370 sólo es posible gozar de una jubilación aunque se hayan prestado servicios simultáneos y/o sucesivos en varios regímenes de empleados públicos provinciales adheridos al régimen de reciprocidad.

4.- REGÍMENES JUBILATORIOS PROVINCIALES PARA PROFESIONALES DE AFILIACIÓN OBLIGATORIA

4.1.- Generalidades

Los afiliados a estos regímenes no están obligados a afiliarse al SIJP. Existen alrededor de 100 cajas de este tipo en todo el país. Es difícil hacer una clasificación sistemática de estas cajas. Una primera clasificación es si están o no adheridas al régimen de reciprocidad. La norma que reglamenta estos casos de reciprocidad es la Resolución de la ex Subsecretaría de Seguridad Social 363/81, transcrita en el Anexo

II. El Anexo III contiene un listado, preparado con la mejor información disponible, de las Cajas de Profesionales adheridas expresamente al régimen de reciprocidad. Además, existen otras Cajas de Profesionales adheridas indirectamente al régimen de reciprocidad de esta Resolución (por ejemplo a través de la Ley provincial de Buenos Aires 9.820, la Caja de Profesionales en Ciencias Económicas de la Provincia de Buenos Aires).

Otra reciprocidad, que no consideraré aquí, es entre Cajas de empleados públicos provinciales y Cajas Provinciales de Profesionales (por ejemplo la Ley 8.188 - Prov. de Buenos Aires).

4.2.- Distintas situaciones de las Cajas de Profesionales en materia de reciprocidad

Aparte de las Cajas de Profesionales adheridas directa o indirectamente al régimen de reciprocidad, existen Cajas no adheridas, lo que perjudica a los afiliados que no alcancen los requisitos mínimos para obtener la jubilación en dicha Caja. Dentro de las Cajas de Profesionales no recíprocas existen Cajas en las que los aportes son obligatorios para toda persona que ejerza las actividades en esa jurisdicción (caso más común - por ejemplo Caja de Asistencia y Previsión Social de Abogados y Procuradores de la Provincia de Jujuy - Ley 4764); otras, más liberales sólo exigen aportes a los domiciliados en la Provincia (por ejemplo, Caja de Profesionales en Ciencias Económicas de Córdoba).

De cualquier manera, en mi opinión personal, el mero hecho de que una Caja de Jubilaciones no esté adherida a un régimen de reciprocidad implica un despojo a las personas que se ven obligadas a aportar a dicho régimen sin posibilidad de obtener una

contraprestación. Además, atenta contra la libertad de trabajo y constituye una subvención a los afiliados que pueden obtener el beneficio.

En las Cajas Provinciales de Profesionales existen casos totalmente arbitrarios y flagrantemente inconstitucionales. A título de ejemplo voy a mencionar dos:

a) Algunas Cajas, por ejemplo la Caja de Asistencia y Previsión Social de Abogados y Procuradores de la Provincia de Jujuy (Ley 4764) que exige aportes a quienes realizan actividades en la provincia, pero sólo otorga el beneficio a quienes tienen domicilio real en la provincia;

b) La Caja de Seguridad Social para Abogados de la Provincia de Buenos, entre otras, exige, que para tener derecho a la percepción del haber jubilatorio, debe cancelar su matrícula profesional en todas las jurisdicciones del país. Existe jurisprudencia que establece la inconstitucionalidad de la obligación de cancelación de la matrícula en otras jurisdicciones para el caso de la Caja de Abogados. Entre otras, Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, autos Cipriano Rubén c/Caja de Previsión para Abogados - 24/02/81, Bejar, Moisés c/Caja de previsión para abogados 22/05/84. También hay sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declaran la inconstitucionalidad de dicha obligación: Losa, Miguel c/Caja de Previsión Social para Abogados de la Provincia de Buenos Aires - 02/03/93. Es de esperar que estas sentencias reiteradas obliguen a las Cajas de Profesionales a modificar este tipo de normas arbitrarias, que se mantienen por la dificultad y el costo de la litigación, que desalientan a los afiliados a hacer valer sus legítimos derechos. Además, deberían derogarse el artículo 11° de la Resolución 363/81 y el Punto 1.3.4. del Instructivo de ANSeS 9/98, que reiteran esta exigencia absurda.

4.3.- La Resolución 363/81

La Resolución 363/81, que regula la reciprocidad entre el régimen nacional y Cajas de Previsión y Seguridad Social de distintas Provincias (específicamente de Cajas de Profesionales) fue dictada con motivo de que el régimen de Caja Otorgante contenido en el Decreto-Ley 9316/46 no era apto para aplicarlo a reciprocidad con Cajas de Profesionales. Para evitar alterar el equilibrio económico de estas Cajas, se reemplazó el régimen de Caja Otorgante por el de Prorrata Tempore (cada Caja contribuye a la prestación en base a la antigüedad y los aportes efectivamente efectuados por el afiliado). En realidad, en este punto, esta Resolución modifica el Decreto-Ley 9316/46.

Sus principales características son:

- Las prestaciones se calculan por el método de Prorrata Tempore;
- La adhesión a este régimen de reciprocidad no era ni es obligatoria para las Cajas de Profesionales;
- Permite prestaciones múltiples si no se invoca la reciprocidad;
- El Convenio puede ser denunciado por el Gobierno Nacional o los Gobiernos Provinciales, lo que tendrá efecto luego de 6 meses de notificado;
- Exige a los afiliados la cancelación de la matrícula profesional en todas las jurisdicciones del país, lo que es inconstitucional, con jurisprudencia reiterada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según lo visto anteriormente. Por otro lado, no es exigido por muchas Cajas de Profesionales.

4.4.- Instructivo 9/98 de ANSeS

Posteriormente, en relación con la Resolución 363/81, se dictó el Instructivo ANSeS 9/98, técnicamente muy deficiente, que establece la forma de cálculo de las prestaciones de reparto en caso de reciprocidad con Cajas de Profesionales. Entre otras deficiencias, no tiene lista actualizada de Cajas de Profesionales adheridas al régimen, y continúa exigiendo la cancelación de la matrícula en todas las jurisdicciones del país como requisito para obtener la jubilación.

5.- PROPUESTA PRELIMINAR DE MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN DE RECIPROCIDAD VIGENTE

5.1.- Generalidades

Considero que es urgente una modernización fundamental del régimen de reciprocidad vigente, en consonancia con la reforma, desgraciadamente parcial pro influencia de intereses sectoriales, que se efectuó en el Régimen Previsional Nacional, con el dictado de la Ley 24.241. Las deficiencias fundamentales actuales del régimen de reciprocidad actual, en mi opinión son las siguientes:

a) El régimen de Caja Otorgante, establecido por el Decreto-Ley 9316/46, que considera que todos los servicios del afiliado han sido prestados bajo un sólo régimen, lleva a soluciones arbitrarias y aleatorias. Por ejemplo, dos afiliados, con igual antigüedad y nivel de aportes totales, que aporten sucesivamente a dos cajas distintas, por períodos relativamente similares, pueden tener beneficios totalmente distintos según en qué caja tengan mayores servicios computados. El método de

Prorrata Tempore es más equitativo. En el Cuadro I se ve un ejemplo de Resultado arbitrario;

b) No existe reciprocidad irrestricta entre regímenes de jubilaciones, especialmente Cajas de Profesionales. Esto implica que un afiliado que aporte a una Caja no recíproca y no cumple con los requisitos mínimos para obtener un beneficio en dicha Caja, pierde sus aportes, lo que, en mi opinión, aparte de ser una falta de ética y solidaridad previsional, desnaturaliza el concepto de beneficio jubilatorio;

c) Existe, además, otro problema originado por la instauración del régimen de capitalización: no se puede conciliar la existencia de una cuenta de capitalización individual con las transferencias mensuales de fondos de las cajas reconocedoras de servicios. Los casos en que se prestan simultáneamente servicios con aportes al Sistema de Capitalización y a un Régimen de Reparto (por ejemplo en una Caja Provincial no adherida al SIJP), fueron reglamentados por la Resolución Conjunta 12/99, 521/99, 27.188/99 –SAFJP – ANSeS – SSN. Si el SIJP es Caja otorgante, la determinación de la regularidad, el ingreso base y la base jubilatoria, se realizarán por la Ley 24.241, tomando en cuenta todos los servicios reconocidos. Los capitales complementarios y de recomposición se proporcionarán de acuerdo a lo dispuesto por el Decreto 55/94 y en proporción al SIJP. Si es participante, en caso de invalidez y fallecimiento se procederá en forma análoga al caso de Caja Otorgante. En el caso de Jubilación Ordinaria, el afiliado dispondrá del saldo de la Cuenta de Capitalización Individual para contratar una renta vitalicia previsional o un retiro programado. Ésta es una solución parcial del problema, pues el beneficiario no cobra su prestación en forma unificada.

Deberían excluirse en mi opinión, temas ajenos a la competencia de los Gobiernos Provinciales y Cajas de Profesionales, como por ejemplo, la obligación de cancelar la matrícula en otras jurisdicciones del país

5.2.- El proyecto original del COFEPRES

La propuesta de solución al problema de la reciprocidad nacional más conocida es el anteproyecto de régimen de reciprocidad preparado en 1994 por el Consejo Federal de Previsión Social (COFEPRES), organismo que nuclea Cajas de Jubilación Provinciales, Municipales y Profesionales. Trata de armonizar todos los regímenes jubilatorios existentes en el país mediante el sistema de prorrata tempore.

Sus características principales son:

- a) Es de adhesión optativa para Cajas de Profesionales, lo que perpetúa la injusticia actual;
- b) Se debe presentar la solicitud al ente en que se encuentre prestando servicios (ente indicador). Si hay más de uno, al que haya aportado más tiempo;
- c) Las normas aplicables serán las que rijan en cada ente participante a la fecha de presentación de la solicitud (no los de la Caja otorgante);
- d) El ente iniciador determinará la edad y antigüedad necesarias para acceder a la jubilación ordinaria (edad por media ponderada de años de aporte vs años necesarios para obtener la prestación mínima en cada Caja, si no hay mínimo se toman 10 años);

e) El trámite se inicia adjuntando los reconocimientos de servicios y certificación de cada caja participante acerca de cuáles son los requisitos mínimos para obtener la jubilación;

f) Establece un procedimiento para impugnaciones de los cálculos por parte de las Cajas participantes;

g) Cada ente participante determinará por separado la cuantía inicial de sus prestaciones como si el cómputo de antigüedad totalizado se hubiera cumplido bajo su propio régimen; lo que le corresponde desembolsar surge de la proporción entre los años de servicio prestados bajo su propio régimen y los años de servicio no simultáneos;

h) La movilidad se calcula por separado para cada porción del haber;

i) Cada Caja responde exclusivamente por su parcial. No existe percepción unificada obligatoria;

j) Si para el otorgamiento de las prestaciones se requiriera tiempo mínimo de afiliación a un régimen, se tendrá en cuenta la antigüedad total a todos los regímenes participantes;

k) Un afiliado puede obtener jubilaciones separadas de distintas Cajas, si reúne los respectivos requisitos;

l) Las jubilaciones por invalidez y edad avanzada serán otorgadas exclusivamente por la Caja en la que presta servicios el afiliado. Los demás servicios son sólo para computar antigüedad;

m) Deroga el Art. 168 de la Ley 24241 y el Decreto Ley 9316/46.

En mi opinión, este proyecto tiene dos graves defectos:

a) No toma en cuenta la existencia del régimen de capitalización y no hace provisión para la transferencia de los saldos de cuenta de capitalización de afiliados entre regímenes previsionales para unificar la prestación;

b) Perpetúa la existencia de la injusticia actual de que puedan existir Cajas de profesionales no adheridas al Régimen de Reciprocidad.

Aparte, existen otros dos problemas menores a tener en cuenta:

a) No hace obligatorio para las Cajas involucradas unificar en un único pago las prestaciones parciales, aún en los casos en que no haya que transferir saldos de cuentas de capitalización individual;

b) Al derogar el Decreto-Ley 9316/94, provoca la caducidad de todas las normas y convenios vigentes sobre reciprocidad a nivel nacional, con lo que deberían ratificarse nuevamente, y eventualmente modificarse, todos los convenios existentes. Sería interesante evaluar una alternativa que modificara este Decreto-Ley, al menos dejando vigentes los convenios.

5.3.- Propuesta alternativa.

Considero que una primera aproximación a la solución del problema de la reciprocidad sería tomar como base el proyecto del COFEPRES y modificarlo para:

a) Incluir la transferencia de los fondos existentes en la cuenta de capitalización de los afiliados al ente indicador, o a otra institución vinculada al sistema previsional que se haga cargo del pago de los beneficios con dichos fondos (ya sea renta vitalicia previsional o retiro programado);

b) Unificar el pago de las prestaciones, ya sea en el ente iniciador, o en otro ente idóneo;

c) Hacer obligatoria la inclusión de toda Caja de afiliación obligatoria en el régimen de reciprocidad. En caso de que una Caja no se adhiriera, para no perjudicar a los afiliados que no pueden reunir en dicha Caja los requisitos mínimos para obtener el beneficio, se les debería otorgar la alternativa de aportar al SIJP, o en todo caso a otro régimen recíproco;

d) Asegurarse que el mecanismo utilizado para dictado de esta norma no provoque la caída de los convenios de reciprocidad. La alternativa más simple sería modificar el Decreto-Ley 9316/46.

Cuadro I

Resultados arbitrarios originados por el empleo del método de Caja Otorgante

Hombre - Edad de Jubilación 65 años al 31/06/00; Sueldo \$ 1.000 constante.

Caso 1: 17 años de servicios provinciales (Buenos Aires), 18 años de servicios nacionales:

Jubilación Nacional \$ 696 (No ajustable)

Jubilación Provincial No

Caso 2: 18 años de servicios provinciales (Buenos Aires); 17 años de servicios nacionales

Jubilación Nacional No

Jubilación Provincial (exceso 5años) \$ 800 (ajustables)

Además la jubilación provincial, entre otros privilegios:

- Es móvil en función del nivel de remuneraciones; la nacional está congelada de hecho;
- Admite más beneficiarios con derecho a pensión que la nacional;
- Considera la remuneración del cargo de mayor jerarquía desempeñado durante 3 años corridos o 5 alternados; la nacional promedio de los últimos 10 años.

6.- CONCLUSIONES

El régimen de reciprocidad actual, basado fundamentalmente en el Decreto-Ley 9316/46, la Resolución 363/81 de la Subsecretaría de Seguridad Social y el Instructivo 9/98 de ANSeS, es obsoleto. Entre otras deficiencias, no toma en cuenta la profunda e irreversible reforma del régimen previsional nacional efectuada a través de la Ley 24.241 y sus modificatorias.

La aplicación del método de Caja Otorgante, en algunos beneficios puede dar lugar a resultados arbitrarios, por lo que sugiero pasar al método de Prorrata Tempore.

Por otro lado, debe reconocerse la existencia del Régimen de Capitalización, tanto a nivel nacional como en diversas Cajas de Profesionales (x ej. Caja de Profesionales en Ciencias Económicas de la Provincia de Buenos Aires), lo que implica definir un método de traspaso de cuentas de capitalización individual entre regímenes para lograr una prestación unificada. También debería hacerse obligatoria la percepción unificada del beneficio por parte del afiliado.

Otro punto pendiente es la existencia de Cajas de Profesionales no recíprocas. Considero que la obligatoriedad de afiliación a una Caja de Profesionales sólo es compatible con la reciprocidad. Si una Caja opta por no ser recíproca, los eventuales afiliados deben poder direccionar sus aportes al régimen nacional o eventualmente, a otro régimen que sea recíproco.

Una norma que englobe estos puntos en forma equitativa para todos los participantes, tanto Cajas como afiliados, es requisito indispensable para que el sistema previsional argentino pueda desarrollarse manteniendo múltiples regímenes

previsionales en una sociedad moderna y flexible, en la que cada persona sea responsable de su propio destino y exista un bajo costo de administración y una alta correlación entre los aportes efectuados y los beneficios recibidos.

Considero que así debe ser la Argentina moderna que todos queremos.

ANEXO I

Decreto N° 9316 (02/04/46)

Declara computables para la obtención de las distintas prestaciones que otorgan las secciones del Instituto Nacional de Previsión Social, los servicios prestados bajo el régimen de una o varias secciones o cajas (B.O. 09/04/46)

Art. 1°.- Decláranse computables para la obtención de las distintas prestaciones establecidas en los regímenes de cada una de las secciones del Instituto Nacional de Previsión Social y de la Caja Municipal de Previsión Social de la Ciudad de Buenos Aires, los servicios prestados sucesiva o simultáneamente, bajo el régimen de una o de diversas Secciones o Cajas, previo reconocimiento de los mismos por la Sección o Caja a que corresponda.

Art. 2°.- En el caso de servicios simultáneos comprendidos en el régimen de una Sección o Caja o de diversas Secciones o Cajas, no se acumularán los tiempos de servicios, pero sí las remuneraciones cobradas a los efectos de la determinación del sueldo promedio de jubilación, entendiéndose por tal, el que sirve de base, dentro de cada régimen, para el cálculo del monto de la prestación.

Art. 3.- A los efectos del presente Decreto-Ley se tomarán en cuenta los servicios y las remuneraciones por las cuales se hayan satisfecho, en el momento de percibirlas, los aportes fijados en el régimen de la Sección o Caja a la que corresponden dichos servicios. Los interesados podrán obtener, sin embargo, el cómputo de tales servicios, previa solicitud de formulación de cargo por la totalidad de los aportes personales y los del empleador cuando estos tampoco se hubieran efectuado, capitalizados anualmente, con la tasa de interés del 4% anual. Tampoco se computarán los servicios por los cuales se hayan retirado los aportes, excepto en el caso de que el afiliado los reintegre, capitalizados anualmente, al 4% de interés anual.

Art. 4°.- Las bonificaciones de tiempo en los casos de servicios comprendidos en distintos regímenes de previsión, se limitarán a las establecidas en las leyes que actualmente rigen las Secciones del Instituto Nacional de Previsión Social y ordenanzas relacionadas con la Caja Municipal de Previsión Social de la Ciudad de Buenos Aires.

Art. 5°.- Serán computables los servicios que hubiesen originado el otorgamiento de una jubilación provisional por invalidez.

Art. 6°.- Será Sección Caja otorgante aquella ante la cual se solicite la prestación por un afiliado a la misma. El interesado podrá solicitar la prestación ante cualquier Sección o Caja del Instituto Nacional de Previsión Social, o adherida a éste por el sistema de reciprocidad, a que se encuentre afiliado, siempre que acredite haber contribuido a la formación del fondo de la misma durante un período no inferior a cinco años.

Art. 7°.- La Sección o Caja de la prestación otorgante en el caso de servicios comprendidos en distintos regímenes de previsión aplicará las disposiciones orgánicas que la rijan, a los efectos de la determinación del monto de la prestación, considerando todos los servicios y la totalidad de las remuneraciones percibidas, como prestadas y devengadas bajo su propio régimen.

Art. 8º.- Las Secciones o Cajas que hayan reconocido servicios transferirán a la Sección o Caja otorgante de la prestación, a su requerimiento, los aportes ingresados en ellas en relación al afiliado causante de la prestación, capitalizados anualmente, con la tasa de interés del 4% anual, durante el período que permanecieron en su fondo.

La transferencia de aportes comprenderá la totalidad de los efectuados por el afiliado y sus empleadores. Igualmente transferirán los del Estado, cuando consistan en un porcentaje de la remuneración del afiliado.

También transferirán los cargos pendientes de pago que adeude el beneficiario, para que prosiga su amortización ante la Sección o Caja otorgante de la prestación.

Art. 9º.- Las Secciones o Cajas cuyos regímenes fijen aportes adicionales o globales destinados a cubrir el cargo por antigüedad sin aportes del afiliado, transferirán a la sección o caja otorgante de la prestación el importe total del cargo correspondiente a la antigüedad reconocida, calculado de conformidad con las disposiciones de la propia ley, y en ausencia de tales disposiciones de acuerdo a la siguiente escala:

- a) 8% sobre las remuneraciones percibidas durante los cinco años inmediatos a la fecha en que se solicita la prestación;
- b) 10% sobre las remuneraciones percibidas entre los cinco y los quince años precedentes;
- c) 12 % sobre las remuneraciones percibidas entre los quince y veinticinco años precedentes;
- d) 14% sobre las remuneraciones percibidas con anterioridad a las establecidas en el inciso anterior.

Art. 10º.- Las Secciones o Cajas cuyos regímenes establezcan aportes adicionales, o globales destinados a cubrir el cargo por antigüedad del afiliado, sin aportes del empleador, transferirán a la Sección o Caja otorgante de la prestación, el importe total correspondiente a la antigüedad reconocida, calculado de conformidad con las disposiciones de la propia ley, y en ausencia de tales disposiciones de conformidad con la siguiente escala:

- a) 12% sobre las remuneraciones percibidas durante los cinco años inmediatos a la fecha en que se solicita la prestación;
- b) 14% sobre las remuneraciones percibidas entre los cinco y los quince años precedentes;
- c) 16 % sobre las remuneraciones percibidas entre los quince y los veinticinco años precedentes;
- d) 18% sobre las remuneraciones percibidas con anterioridad a las establecidas en el inciso anterior.

Art. 11º.- Los afiliados que están prestando servicios y se hallen simultáneamente en el goce de alguna de las siguientes prestaciones:

- a) Jubilación por cesantía;
- b) Jubilación por retiro voluntario;
- c) Jubilación por invalidez parcial;
- d) Jubilación ordinaria, íntegra o reducida.

Podrán solicitar a la Sección o Caja otorgante de la prestación el reajuste de la prestación que reciban, considerando las remuneraciones percibidas antes y después de entrar al goce de la prestación, que no hubieran sido tomadas en cuenta para obtener el otorgamiento de la misma. Se requerirá en todos los casos a los que se refiere este artículo, que se haya hecho efectivo el pago de los aportes en la oportunidad del cobro

de dichas remuneraciones, y que se han obtenido devolución de aportes u otro subsidio con invocación de los servicios que los devengaron, ni formulado opción alguna. En estos casos, y a los efectos de determinar el sueldo promedio de jubilación se considerará como sueldo el importe cobrado por algunas de las prestaciones aludidas a partir de la fecha en que entró el beneficiario al goce de la misma, importe al que se sumaran las restantes remuneraciones que sean objeto de acumulación.

Art. 12.- El pago de la nueva prestación a que se refiere el artículo anterior sólo será exigible a partir de la fecha en que el Directorio del Instituto otorgue la prestación reajustada.

Art. 13º.- Podrán volver al servicio, los jubilados por cesantía, retiro voluntario o invalidez.

En el caso de que la suma total resulte acumulando jubilación y remuneraciones, exceda al importe de la remuneración promedio percibido en los doce meses que precedieron a la cesantía, al retiro o a la invalidez parcial, el beneficio se reducirá en el monto que exceda al mencionado promedio.

Art. 14º.- Los afiliados a que alude el artículo anterior que alcancen el número de años de servicio y la edad requerida para obtener jubilación ordinaria o reducida, podrán solicitar la prestación que corresponda en cuyo caso se computará a los efectos de la determinación del sueldo promedio de jubilación los importes cobrados por concepto de alguna de las prestaciones aludidas, importe al que se sumarán las restantes remuneraciones que sean objeto de la acumulación.

Art. 15º.- Los afiliados jubilados de acuerdo con las disposiciones del Art. 2º del presente Decreto-Ley que obtengan una prestación consistente en jubilación ordinaria íntegra o reducida, y que vuelvan al servicio como empleados, en actividades comprendidas dentro de los regímenes de previsión vinculados al Instituto Nacional de Previsión Social, deberán optar entre el cobro del sueldo, o de la prestación ante la Sección o Caja otorgante de ésta. Si optan por el sueldo, se suspenderá el pago de la jubilación hasta que vuelvan a la pasividad. Las sumas percibidas en concepto de sueldos durante este período no darán derecho a reajuste de jubilación. Cuando el afiliado deja el servicio volverá al goce de la prestación.

Art. 16º.- Los beneficios del presente Decreto-Ley se extienden a los derecho-habientes de los afiliados que están en condiciones de solicitar alguna prestación así como a los derecho-habientes de los afiliados que fallecieron con posterioridad a la fecha de su sanción.

Art. 17º.- En cuanto atañe a las prestaciones acordadas hasta el presente, deben tenerse por aprobados los procedimientos seguidos en cada caso por la Sección o Caja otorgante de la prestación, sin perjuicio del reajuste que podrán solicitar dentro del plazo de un años los afiliados que se hallen en las condiciones del Art. 11º.

Art. 18º.- En el caso de préstamos hipotecarios o personales que se hubieran otorgado, o se otorgaren de acuerdo a las leyes de vigor, no se hará transferencia alguna sin perjuicio de la afectación de los aportes y derechos jubilatorios del prestatario en todas las Secciones del Instituto, en la forma que se establecerá en las respectivas disposiciones reglamentarias.

Art. 19º.- Los cargos personales pendientes de pago serán cobrados en los plazos y formas establecidas en el régimen de previsión de la Sección o Caja otorgante y en

ausencia de disposiciones al respecto mediante un descuento adicional sobre los sueldos y remuneraciones o prestaciones acordadas de acuerdo a la siguiente escala:

Sueldos hasta \$ 100, 8%

Sueldos mayores de \$ 100 hasta \$ 200, 9%

Sueldos mayores de \$200 hasta \$ 500 , 10%

Sueldos mayores a \$ 500 hasta \$ 1.000 , 15%

Sueldos mayores de \$ 1.000, 20%.

En ningún caso podrá entrarse al goce de la prestación sin que se haya amortizado previamente el 50% del cargo.

Art. 20°.- El Directorio del Instituto de Previsión Social podrá admitir la incorporación, al régimen del presente Decreto-Ley, de Cajas o Institutos de previsión análogos, provincias o municipales, siempre que las respectivas autoridades acepten, por ley u ordenanza, según corresponda, el sistema de reciprocidad establecido, pero en tales casos los afiliados que computen servicios de la especie deberán ingresar la diferencia entre el monto total de los aportes más sus intereses transferidos y la suma que resulte por aplicación de la siguiente escala:

a) 20% sobre las remuneraciones percibidas durante los cinco años precedentes a la fecha en que se solicita la prestación;

b) 24% sobre las remuneraciones percibidas entre los cinco y los quince años precedentes;

c) 28 % sobre las remuneraciones percibidas entre los quince y los veinticinco años precedentes;

d) 32% sobre las remuneraciones percibidas con anterioridad a las establecidas en el inciso c).

En los convenios de incorporación se establecerá expresamente si el pago de las diferencias que resulten estará a cargo del afiliado, de la provincia o de la municipalidad en que se prestaron los servicios.

Art. 21°.- Es incompatible el goce de las prestaciones provenientes de los regímenes nacionales, provinciales y/o comunales de previsión y el ejercicio de cargos públicos aunque fueran electivos.

Esta regla admite como única excepción la compatibilidad en la percepción de haberes hasta la suma acumulada de un mil quinientos pesos líquidos (\$1.500m/n.) moneda nacional. El pago se efectuará en primer término, con fondos de presupuesto respectivo, complementándose si fuere necesario con la prestación acordada por el Instituto Nacional de Previsional Social y/o instituciones similares ya sean provinciales y/o municipales.

Art. 22°.- Los afiliados comprendidos en el art. 75 del Decreto-Ley número 31.665/44 quedan exceptuados del requisito de antigüedad establecido en el art. 6° del presente Decreto-Ley.

Art. 23°.- Deróganse todas las disposiciones de las leyes, decretos-leyes y ordenanzas que se opongan al presente Decreto-Ley cuyas disposiciones comenzarán a regir a partir del 1° de enero de 1946.

Art. 24°.- De forma.

ANEXO II

Resolución 363/81 - Subsecretaría de Seguridad Social **(30/11/81)**

RATIFICA EL CONVENIO SUSCRITO ENTRE LAS CAJAS NACIONALES DE PREVISIÓN PARA EL PERSONAL DEL ESTADO Y PARA TRABAJADORES AUTÓNOMOS CON CAJAS DE PREVISIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL DE DISTINTAS PROVINCIAS (B.O. 07/12/81)

El Subsecretario de Seguridad Social resuelve:

Artículo 1º - Ratifícase el convenio de reciprocidad suscripto el 29 de diciembre de 1980 ente los directores nacionales de las Cajas Nacionales de Previsión Industrial, Comercio y Actividades Civiles, para el Personal del Estado y Servicios Públicos y para Trabajadores Autónomos, por una parte, y por la otra representantes de cajas de previsión y seguridad social de distintas provincias, con las modificaciones introducidas por la ex Secretaría de Estado de Seguridad Social y cuyo texto se transcribe a continuación:

Artículo 1º: Las Cajas, como cualquier otra de la misma naturaleza que se crease con posterioridad - por una parte - y por otra las cajas o institutos nacionales, provinciales o municipales de previsión adheridos o que se adhieren en el futuro al sistema de reciprocidad jubilatoria establecido por el Decreto-Ley Nº 9316/46 o el que lo sustituyere, computarán recíprocamente dentro de su órbita de aplicación y al solo efecto de la determinación de antigüedad, los servicios no simultáneos reconocidos por cada una de ellas, a fin de acceder sus afiliados y derechohabientes a los beneficios de jubilación ordinaria e invalidez o su equivalente, o pensión derivada de las mismas.

(La lista actualizada de Cajas adheridas directamente está incluida como Anexo III)

Artículo 2º - *El presente convenio solo podrá ser invocado por las personas que ingresen a partir del 1º de enero de 1981, inclusive, a cualquiera de las actividades comprendidas en los regímenes a que se refiere el presente convenio, o que a dicha fecha:*

- a) Se encuentren en actividad, conforme lo determina el respectivo régimen, en cualquiera de los comprendidos en el mismo;*
- b) No estuvieran gozando de jubilación o pensión en cualquiera de los regímenes comprendidos en este convenio;*
- c) No estando en ninguno de los supuestos anteriores, si reingresaren a la actividad después del comienzo de la vigencia del presente convenio, siempre que computaren Tres (3) o más años de nuevos servicios;*
- d) Acrediten el carácter de causahabientes de las personas en condiciones de invocarlo.*

Artículo 3º - *A los fines de este convenio, se denomina “caja participante” a la que interviene en el reconocimiento de servicios y pago parcial del beneficio; y “caja otorgante de la prestación”, a opción del afiliado, a cualquiera de las “participantes”*

en cuyo régimen acredite como mínimo Diez (10) años continuos o discontinuos con aportes

. Si el afiliado no acreditase en el régimen de ninguna caja el mínimo fijado en el párrafo anterior, será otorgante de la prestación aquella a la que corresponda el mayor tiempo con aportes. Si se acreditare igual tiempo con aporte en el régimen de dos o más cajas, podrá optar por solicitar el beneficio en cualquiera de ellas.

Para establecer el tiempo mínimo o mayor con aportes al que se refieren los párrafos precedentes, el acreditado en las Cajas Nacionales de Previsión de la Industria, Comercio y Actividades Civiles para el Personal del Estado y Servicios Públicos se sumará como si perteneciere a una misma caja. En tal supuesto será caja otorgante de la prestación aquella de las mencionadas en que se acreditare mayor tiempo o la que eligiere el afiliado si los períodos acreditados en ambas fueren iguales.

No se considerará tiempo con aportes el correspondiente a los períodos anteriores a la vigencia del régimen respectivo, salvo que fuere susceptible de reconocimiento mediante la formulación de cargo.

Artículo 4º - El derecho a las prestaciones establecidas en este convenio se rige para las jubilaciones por la ley vigente a la fecha de solicitud interpuesta ante la caja otorgante del beneficio, siempre que a dicha fecha el peticionario reuniere los requisitos exigidos para su logro, y para las pensiones por la ley vigente a la fecha del fallecimiento del causante.

Artículo 5º - Las cajas participantes reconocerán los servicios comprendidos en su ámbito y establecerán el teórico haber total de jubilación o pensión con arreglo a su régimen y al tipo de prestación que correspondiere.

Asimismo informarán a la caja otorgante de la prestación los requisitos exigidos por sus respectivas legislaciones para el tipo de prestaciones de que se trate.

Los servicios anteriores a la fecha de vigencia de los respectivos regímenes, reconocidos por las cajas participantes, serán computados para totalizar la antigüedad en el servicio exigida por el artículo 6º del presente convenio pero no serán considerados para establecer el haber proporcional, salvo que hubieran dado lugar a la formulación de cargos en el momento de producirse su reconocimiento.

El teórico haber total de la prestación no incluye las bonificaciones o adicionales que por cualquier concepto las cajas participantes abonaren a sus beneficiarios propios.

Artículo 6º - La caja otorgante determinará la edad necesaria para acceder a la jubilación ordinaria, prorrateando la requerida por cada caja participante en función de los períodos de servicios reconocidos por ellas. A estos efectos, se excluirá el tiempo de servicios que exceda del mínimo requerido para obtener el beneficio, deduciéndoselo del computado en el régimen que exija mayor edad.

Si los regímenes participantes requieran distinta antigüedad en el servicio para la jubilación ordinaria, se establecerá proporcionalmente la misma, excluyéndose el tiempo de servicios en exceso del régimen que exija mayor antigüedad.

El reconocimiento de las tareas comprendidas en el régimen de jubilaciones y pensiones para trabajadores autónomos queda condicionado al cumplimiento del requisito de antigüedad en la afiliación previsto en el artículo 16, inciso c) de la Ley Nº 18.038 (t.o. 1980), el que será exigible en proporción al tiempo de servicios que se pretenda acreditar.

Artículo 7º - La caja otorgante determinará el derecho del presente con arreglo a su propio régimen, computando los servicios reconocidos por la o las cajas participantes y la edad necesaria, conforme a lo que dispone el artículo 5º y establecerá el haber correspondiente de acuerdo a las siguientes normas:

a) Proporcionará el haber teórico de la prestación informado por las cajas participantes, en relación al tiempo de servicios reconocidos por cada una de ellas y en función de la antigüedad en el servicio necesario para el logro de la jubilación ordinaria, no rigiendo al respecto los haberes mínimos. En consecuencia los años de servicios sucesivos que excedan de los necesarios para obtener el beneficio, se deducirán proporcionalmente de cada régimen. Los servicios simultáneos acrecerán la prorrata a cargo de las cajas participantes, cuando alcanzaren a un período mínimo de Cinco (5) años continuos con aporte;

b) El haber total inicial de la prestación, será la suma de los haberes proporcionales de cada régimen, resultante del procedimiento indicado en el apartado anterior.

El derecho a asignaciones familiares o subsidios se regirá de acuerdo con las normas de la caja otorgante de la prestación y estará a cargo exclusivo de la misma.

Artículo 8º - La movilidad que en el futuro corresponda al haber de la prestación lo será en función de los incrementos que cada uno de los regímenes participantes otorgue a los beneficiarios propios a partir de la fecha de su vigencia, con arreglo al porcentaje con que cada uno de ellos concurre.

Artículo 9º - El acto administrativo que acuerde el beneficio será dictado por la caja otorgante de la prestación con arreglo a sus propias normas. Dicho acto deberá precisar:

a) El porcentaje y el haber que en función del mismo corresponde abonar a cada caja participante;

b) El haber inicial total de la prestación.

La resolución deberá ser notificada al titular de la prestación y a cada una de las cajas participantes.

Artículo 10º - Cada caja participante transferirá mensualmente a la otorgante de la prestación el monto del haber proporcional que le corresponda pagar con más los incrementos que resultaren por la movilidad. Las cajas comprendidas en este convenio podrán establecer, entre sí, un régimen periódico de compensación y transferencia de saldos.

Artículo 11º - Las relaciones entre los beneficiarios y la caja otorgante de la prestación se regirán por las leyes y los procedimientos administrativos y judiciales vigentes en ésta.

Solo será aplicable la ley y sus procedimientos administrativos y judiciales de la caja participante, cuando se trate de cuestiones derivadas:

a) Del reconocimiento de los servicios comprendidos en ellas;

b) De la determinación del haber teórico de la prestación;

c) De la movilidad del haber con que se participa;

d) Del cumplimiento de sus obligaciones de pago.

La cancelación de la matrícula profesional en todas las jurisdicciones del país, será requisito indispensable para acceder al goce de las prestaciones establecidas en el presente convenio, cualquiera fuese la caja otorgante del beneficio.

Cuando la cesación de la actividad en relación de dependencia fuere condición necesaria para el logro de la prestación la aplicación del presente régimen quedará condicionada a dicho cese.

Las cajas cuyos regímenes legales permitieran la compatibilidad total o parcial entre la percepción de la prestación y la continuación o reingreso en tareas en relación de dependencia o autónomas, con excepción de lo previsto respecto a estas últimas en el tercer párrafo de este artículo, abonarán la proporción de los haberes que les corresponda.

Artículo 12º - Las cajas participantes que concurran al pago de la prestación acordada, responderán exclusivamente por el haber proporcionado con que participaren en la formación del haber total sin responsabilidad alguna por los montos parciales a cargo de los otros organismos.

Artículo 13º - Cuando prescindiendo de lo establecido en el presente convenio el afiliado reuniera en una o más de una caja comprendida en este régimen, los requisitos para acceder al beneficio, éste será acordado por cada una de ellas con arreglo a su propio régimen.

Artículo 14º - Las controversias que pudieran suscitarse por la interpretación y aplicación del presente convenio entre las cajas intervinientes, serán resueltas por la Comisión Nacional de Previsión Social.

Contra la resolución que se dictare podrá interponerse el recurso previsto por el artículo 14 de la Ley Nº 14.236.

Artículo 15º - Este convenio podrá ser denunciado por el Ministerio de Acción Social o cada gobierno provincial y tendrá efecto a partir de los Seis (6) meses de comunicada la decisión fehacientemente a la otra parte.

La denuncia del convenio por un gobierno provincial producirá efectos en relación a las cajas o institutos de previsión o seguridad para profesionales existentes en su ámbito territorial.

Dicha denuncia no afectará los beneficios en curso de pago ni los casos en que el cese de actividades del afiliado, la solicitud del beneficio o el deceso del causante hubieran tenido lugar antes del cumplimiento de dicho plazo.

Artículo 16º - Las disposiciones del presente convenio no enervarán la aplicación de los regímenes de reciprocidad jubilatoria instituidos entre las cajas de seguridad social para profesionales que celebraron el convenio suscripto el día 9 de octubre de 1980 y el estatuido por la Ley 8.188 de la Provincia de Buenos Aires.

Artículo 17º - Las cajas de previsión o de seguridad social para profesionales que a la fecha de vigencia del presente se encontraran adheridas al régimen del Decreto-Ley Nº 9.316/46 quedarán desvinculadas del mismo y sometidas al estatuido en este convenio.

Artículo 18º - El presente convenio regirá a partir del 1º de julio de 1981.

Artículo 2º .- *Tiénesse a los gobiernos de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Chaco, Entre Ríos, La Pampa, San Luis, Santa Fe y Tucumán por adheridos al convenio que se ratifica por el artículo anterior.*

Artículo 3º - *De Forma.*

ANEXO III

CAJAS PROVINCIALES PARA PROFESIONALES ADHERIDAS DIRECTAMENTE AL RÉGIMEN DE RECIPROCIDAD DE LA RESOLUCIÓN 363/81 DE LA SUBSECRETARÍA DE SEGURIDAD SOCIAL (con actualizaciones hasta el 23/06/00 inclusive)

- 1.- Caja de Previsión Social para Abogados de la Pcia. de Buenos Aires, de Previsión Social del Colegio de Escribanos de la Pcia. de Buenos Aires, de Previsión Social para Profesionales de Ingeniería de la Pcia. de Buenos Aires, de Previsión y Seguro Médico de la Pcia. de Buenos Aires, de Seguridad Social para Odontólogos de la Pcia. de Buenos Aires, de Previsión Social para Procuradores de la Pcia. de Buenos Aires, de Previsión Social para Martilleros y Corredores Públicos de la Pcia. de Buenos Aires, *Caja de Seguridad Social para los Psicólogos de la Pcia. De Buenos Aires (incorporado por Resolución Secr. de Seguridad Social 58/99).*
- 2.- Caja de Jubilaciones, Pensiones y Subsidios de Abogados y Procuradores de la Pcia. de Córdoba, Notarial de Jubilaciones, Pensiones y Subsidios Mutuales de la Pcia. de Córdoba, de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de Ingeniería de la Pcia. de Córdoba, de Previsión Social de Médicos, Bioquímicos, Odontólogos, Farmacéuticos, Médicos Veterinarios y Obstetras de la Pcia. de Córdoba.
- 3.- Caja de Jubilaciones y Pensiones de Abogados y Procuradores de la Pcia. de Santa Fé, Notarial de Acción Social de la Provincia de Santa Fé, de Previsión Social de los Profesionales de Ingeniería de la Pcia. de Santa Fé (1a. y 2a. Circunscripciones), de Previsión para Profesionales del Arte de Curar de la Pcia. de Santa Fé; *de Seguridad Social para Profesionales de Ciencias Económicas de la Pcia. de Santa Fe (Ley Prov. N° 11.085 - incorporado por Resolución Secr. de Seguridad Social 412/94).*
- 4.- Caja de Jubilaciones, Pensiones y Subsidios para Abogados y Procuradores de la Pcia. de Tucumán, Notarial de Jubilaciones, Pensiones y Subsidios Mutuales de la Pcia. de Tucumán, *Caja de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de Tucumán (Resolución 77/99 – Secr. Seguridad Social- 05/11/99 – **no publicada**).*
- 5.- Caja de Jubilaciones y Pensiones de Abogados y Procuradores de la Pcia. de Mendoza, de Jubilaciones y Pensiones de Escribanos de la Pcia. de Mendoza.
- 6.- Caja Notarial de Acción Social de la Pcia. de Entre Ríos, de Previsión Social para Profesionales de la Ingeniería de la Pcia. de Entre Ríos, *Sistema de Previsión Social para Profesionales en Ciencias Económicas de la Provincia de Entre Ríos (Ley Prov. 7896 - Incorporado por Resolución de la Secr. de Seguridad Social N° 69/96 del 22/07/96).*
- 7.- Caja Forense de la Pcia. del Chaco, Notarial de la Pcia. del Chaco.
- 8.- Caja de Seguridad Social para Abogados de la Pcia. de Salta, *Caja de Seguridad Social para Odontólogos y Bioquímicos de la Provincia de Salta (Resolución 80/97 - Secr. Seguridad. Social - B.O. 17/10/97), Caja de Seguridad Social de Profesionales para la Salud de la Provincia de Salta (Resolución 56/99 - Secr. Seguridad. Social - B.O. 29/09/99).*

9.- Caja Forense de Abogados y Procuradores de la Pcia. de la Pampa.

10.- Caja Forense de la Pcia. de Río Negro, *Caja Previsional Notarial de la Provincia de Río Negro (Resolución 48/97 - Secr. Seg. Social - B.O. 12/09/97), Caja de Previsión Social Médica de la Provincia de Río Negro (Resolución 78/99 – Secr. Seguridad Social- 15/11/99 – **no publicada**).*

11.- Caja de Previsión Social para Escribanos de la Provincia de San Luis.

12.- Caja Previsional para Profesionales de la Provincia del Neuquén (*Resolución 19/99 - Secr. Seg. Social - B.O. 07/05/99*).

NOTA: Esta lista está actualizada según la mejor información disponible.

XIII Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas

"ETICA Y CAPACITACION,
PARA UNA PROFESION JERARQUIZADA"

Trabajo. II. ACTUACION PROFESIONAL

2.2. Mediación y arbitraje.

Temario: Fuera del ámbito judicial

Título:

**“¿ARBITRAJE vs. MEDIACION?
COMPETENCIA o COLABORACION”**

Autor:

Dr. Amado Jesús José GIGANTI

Montevideo 119 piso 1° (1019) Capital Federal
Te/fax: 54-11-4375-2355 / 4374-4920 / 4372-1841
E-mail: agiganti @ cponline.org.ar

25 al 28 de Octubre 2000
Bariloche - RIO NEGRO - ARGENTINA

INDICE

Identificación del trabajo	página 1º
Sumario	página 2º
Introducción	página 3º
Arbitraje o Mediación	página 5º
Relaciones de consumo	página 6º
Mecanismos prácticos	página 7º
Negociar para llegar a la realidad posible	página 9º
Resumen	página 13º
Conclusiones	página 14º
Bibliografía	página 15º

INTRODUCCION

En los distintos ámbitos de resolución de conflictos como ser: Centros de Mediación, Tribunales Arbitrales y también, en las oficinas de los Conciliadores Laborales, se escuchan diferentes comentarios acerca del método propio, como una suerte de “asepsia” con relación a los otros.

En la mayoría de la bibliografía y programas de estudio de estas especialidades, encontramos normalmente, que en el desarrollo inicial de los mismos, se “clasifican y categorizan” todos los medios alternativos de resolución de conflictos, hablando algunos de métodos: oficiales y no oficiales, compositivos y no compositivos, adversariales y no adversariales.

Eso sí, en todos los casos se incluye o menciona a la Justicia Estatal o “al juicio” como una posibilidad más, o mejor dicho, como “la alternativa”.

A su vez, distintas instituciones se dedican al desarrollo y capacitación de alguno de estos medios en particular, referenciando a los otros, como no apropiados y poco convenientes, resaltando o comparando virtudes y defectos, o bien simplemente, los ignoran respecto a sus concepciones y aplicabilidad.

Por otra parte encontramos importantes instituciones en el ámbito local, como también en el internacional, que contienen en sus reglamentos procedimentales, tanto la aplicación del instituto arbitral, como el de mediación, a saber: Bolsa de Comercio de Buenos Aires, Unión Industrial Argentina, Ley de Conciliación y Arbitraje de Bolivia, American Arbitration Association, entre muchas otras.

Así también podemos encontrar trabajos académicos, que buscan impulsar lo que se llama: ARBMED o MEDARB, en una suerte de orden alternativo de mecanismos, que en última instancia, dan o transmiten una sensación de “o lo arreglás así o asá ...” Sin embargo, no los interrelacionan en la forma debida, simplemente puntualizan el reconocimiento de particulares virtudes de cada método, algunas aplicaciones de uso similar, y otras veces vinculan la base común que tienen desde la negociación.

A esta altura se hace realmente interesante analizar, el criterio fundamentalmente “negociador” que promueve la colaboración entre las partes y, que trata de trabajar sobre el todo del conflicto, a través de los intereses comunes, y no en la fragmentación del mismo.

Así pues la **negociación**, toma un carácter predominante en la aplicación de todos estos métodos, a punto tal que la **mediación** se denomina “negociación asistida”, la **conciliación** habla de propiciar la “negociación entre las partes”, y el **arbitraje** promueve la conciliación en distintas etapas de su proceso, surgiendo la prórroga de jurisdicción de un proceso negocial, que le da vida y sustento a dicho procedimiento.

La posibilidad de trabajar concretamente estos métodos, en situaciones reales y dentro del marco de la negociación, me ha permitido contar con una vasta experiencia que, sin dejar de considerar los conocimientos teóricos, los cuales estoy contrastando día a día en la práctica, me han llevado a desarrollar el presente, en una suerte de convalidación y/o cuestionamiento de dichos argumentos.

Con este trabajo intentaré poner en la “picota”, la necesidad de robustecer al movimiento que, impulsa la resolución alternativa de disputas (RAD) desde sus raíces, ayudando a integrar lo integrable, en beneficio de la matrícula en particular y de la sociedad en general.

ARBITRAJE o MEDIACION

Cuando participé en noviembre del pasado año, en el Congreso del Foro Mundial de Mediación realizado en Rosario, tuve que exponer sobre el trabajo que había presentado bajo el título: “La celeridad arbitral ante el ritualismo judicial”.

Frente a una audiencia de alrededor de veinte profesionales, supuestamente todos mediadores, se me ocurrió consultar quienes tenían conocimientos de arbitraje. Grande fue mi sorpresa al descubrir entre los presentes (que habían optado en participar en mi disertación eligiendo entre varias, que simultáneamente se desarrollaban en otras salas), que ninguno de ellos tenía idea de la materia, salvo el conocimiento que, el arbitraje es un método de resolución de conflictos como el juicio, pero “privado”.

Inmediatamente corroboré si todos eran mediadores, y a la respuesta afirmativa de ellos, pregunté cuál era **“la alternativa”** que trabajaban en una mediación, en el caso de no arribar a un acuerdo; al unísono escuché: **“el juicio”**.

Como si fuéramos a comer afuera

Ahora bien, cuando vamos a un restaurante y consultamos sobre un plato en particular, en caso de no estar disponible, nos sugiere el mozo ir a otro lugar, o bien nos ofrece otros platos del menú. Cuando en la heladería de la esquina se acabó la mousse de limón, nos recomiendan otra heladería o insisten en otros gustos de mousse y de limón.

En estos dos casos vemos cómo el mozo y el heladero, nos ofrecen sus servicios más allá de nuestra idea de satisfacer determinada necesidad, poniendo de manifiesto “otras posibilidades” que cubran nuestras expectativas. De igual forma un mediador debería propiciar, el arbitraje como “alternativa”, y a su vez el árbitro, la medición.

A fin de profundizar el ejemplo, pensemos que el restaurante es la actividad privada y el menú contiene las opciones de los distintos medios de resolución de conflictos.

En un restaurante de los denominados “tenedor libre”, el mozo nos provee el menú, explica cómo funciona el establecimiento, sirve la bebida y nosotros podemos proceder a servirnos a voluntad. Accedemos así, a la mesa de entradas, de platos calientes, otra de parrilla, una de pastas y la última de postres, en todas ellas nos servimos personalmente o por medio de distintos empleados a cargo de cada mesa, que no sólo nos atienden, sino que también nos dan información.

Lógicamente puedo ir de una mesa de comidas a otra, consultar al empleado sobre algo de la anterior, o bien solicitarle me explique lo que se ofrece en una y otra. Si lo sabe lo contestará o me sugerirá quien nos dará la respuesta adecuada.

En un Centro de Resolución de Conflictos ocurre exactamente lo mismo respecto a los distintos métodos, sean negociación directa, mediación, conciliación o arbitraje. En caso que justamente el método requerido no se aplicara concretamente allí, no invalida que igualmente se debería conocer y propiciar. De hecho (y aunque no se crea), hay centros de mediación que en su denominación y objeto social, mencionan al arbitraje, pero nunca lo han desarrollado.

Relaciones de consumo

En distintas audiencias en las que participé, como árbitro sectorial por las cámaras empresariales, en el marco del Sistema Nacional de Arbitraje de Consumo, que funciona en la Secretaría de Defensa de la Competencia y del Consumidor dependiente del Ministerio de Economía de la Nación, surgieron temas que tanto el consumidor denunciante o la empresa reclamada exponían, fuera de los “puntos arbitrales” a tratar y

dirimir, y sistemáticamente escuchaba, que otro de los árbitros “sugería” llevar esos temas a “Plaza Lavalle” (Palacio de Tribunales Judiciales Nacionales).

En realidad, es verdad que los árbitros bajo pena de nulidad, sólo pueden laudar sobre los puntos arbitrales y no más allá, pero no se debe descartar y hasta se debería propiciar, la mediación como mecanismo para abordar todo tema que en este ámbito no pueda ser considerado. Por ejemplo, un consumidor que denuncia a una empresa en el marco del Tribunal Arbitral de Consumo, a fin de obtener la rescisión de un contrato, con independencia que logre su objetivo, sea a través de una conciliación que conlleve un laudo que la homologue, o bien un laudo resolutorio que así lo determine ante la falta de acuerdo de parte; nada de todo ello les impediría a las partes, intentar dirimir el posible daño económico o moral, que pretenda el consumidor, en un ámbito de mediación.

Pero desde el propio Tribunal Arbitral van a escuchar que, “lo que no se debe en su ambiente, debe ir a la justicia ...”

Mecanismos prácticos

Recuerdo en una oportunidad, cuando con una mediadora matriculada en el Ministerio de Justicia de la Nación, impulsamos una mediación prejudicial en la que las partes lograron a través de nuestra intervención, un acuerdo bastante satisfactorio vinculado a una división de condominio. No obstante, había quedado pendiente de resolución, la adjudicación de otro bien y una suma de dinero invertida en un fondo común, lo cual no tenía una carga emotiva particular, sino la necesidad de una valuación realmente objetiva o “de mercado”.

Las partes estaban totalmente de acuerdo en que el tema debía ser resuelto rápidamente, consensuando que fuera “un especialista” el que evaluara la situación y dictaminara al respecto, ya que ellos lo acatarían.

En base a dicho esquema y explicado el funcionamiento del arbitraje, ninguno tuvo duda alguna en someterse a dicha jurisdicción por medio de un árbitro único, quien desarrollaría una actividad similar a la de un perito técnico, pero con un dictamen vinculante (laudo).

Así explicado resulta demasiado sencillo, pero en la práctica las cosas parecen ser un poco diferentes. En este mismo instante, un mediador que lea esto puede pensar, ¿Cómo llegaron a esta situación sin haber aconsejado a las partes?, ya que todos los que conocemos la temática, sabemos que el mediador “no aconseja”.

En realidad, hay varios espacios muy importantes dónde el mediador puede dar información que les sirva a las partes sin aconsejar, la primera es en el discurso de apertura de la mediación, donde no sólo busca crear el rapport, sino que informa sobre los métodos de resolución de conflictos, evitando la sede judicial. La otra es en las reuniones privadas o “caucus”, cuando como mediadores hacemos de “abogados del diablo”, subrayando la alternativa de la parte y de la contraparte.

Las cosas por su nombre

Es muy comprensible entender cuando “la gente de arbitraje” habla que su actividad no tiene nada que ver con la mediación, que el procedimiento es distinto y también la responsabilidad jurídica de quien dirige un proceso arbitral respecto a quien maneja una mediación. De hecho el código de procedimiento de nuestro país, como las diferentes leyes de arbitraje de otros estados nacionales, hacen responsables con sus propios bienes a los árbitros, por los posibles daños que pudieran producir sus resoluciones.

En ese sentido la mediación es más “light”, los mediadores deben impulsar a las partes abordar temáticas emocionales y afectivas, más allá de la situación patrimonial, lo cual requiere “una muñeca” muy particular por parte del mediador.

De hecho los roles son diferentes, no sólo respecto a los mecanismos que cada uno utiliza, sino a los objetivos que tienen implícitos de acuerdo a cada instituto.

No obstante, todos “echan mano” a las técnicas y herramientas de negociación, desde los factores básicos hasta los elementos fundamentales, como diría un maestro que tuve: “desde Barcelona hasta Harvard”.

En realidad, todo método que se genere por la voluntariedad tiene una base negocial, surge del consenso de las partes, caso contrario alguna de ellas recurrirá unilateralmente a la justicia (que siempre está), la cual sólo requiere una parte, para proveer sus servicios y actuar en consecuencia.

La cláusula compromisoria en un contrato, no es suficiente para impulsar alguno de los métodos apropiados de resolución de conflictos; a ellos se llega a través de especialistas que “saben cómo” (know how) convocar y “negociar” la participación de las partes, sea para una mediación o un arbitraje, en el momento oportuno.

Recién a partir de allí se elaborará una razonable agenda de mediación, o bien se determinarán y ajustarán los puntos arbitrales a tratar. Sin una actitud negocial que permita a las partes integrarse al proceso, sea institucional o ad hoc, difícilmente podamos iniciar procedimiento alguno, salvo el hecho de empujar a alguna de las partes a recurrir en búsqueda de remedios judiciales, el sistema de “lo menos malo”.

Negociar para llegar a la realidad posible

Todos sabemos que nadie es dueño de la realidad y que cada uno tiene una visión del entorno totalmente condicionada por los propios intereses, creencias y valores. Así

surgen la mayoría de los conflictos y, aunque cueste creerlo, propiciar una mediación o un arbitraje es un conflicto en sí mismo.

Por lo tanto, la sola convocatoria a las partes requiere un tratamiento muy especial, que sólo las técnicas y herramientas de negociación lo permiten; y más aún, dichos procesos de convocatoria normalmente son, los mayores proveedores de información respecto al conflicto que va a ser oportunamente dirimido.

Dicho de esta forma, no puede dejarse en manos de cualquiera esta actividad clave y tan importante, en función del procedimiento que se intente implementar. Visto de esta forma parece muy sencillo, pero en la práctica nos encontramos con realidades que desconocen por completo estos criterios, vemos cómo se priorizan supuestas economías de procedimiento o cómo se desvaloriza la etapa inicial del mismo.

Es interesante observar y analizar, cuando un empresario o un profesional ha ido evolucionando en su actividad, y comienza a delegar sus funciones en gerentes u otros profesionales, a fin de ampliar “el negocio” y poder atender los requerimientos del mismo de la mejor manera, “sin que se le vaya de las manos”. No obstante, esos empresarios o profesionales progresistas, nunca dejan de atender a “las nuevas situaciones” y menos aún a los “nuevos clientes”.

Ellos saben que toda la experiencia que tienen y toda la información que manejan les permitirá, mejor que cualquier colaborador, disponer de los mecanismos más apropiados para el logro de los objetivos propios y de sus clientes. De hecho, si delegan dicha actividad es en el último momento.

Tener las herramientas y utilizarlas

Tanto en Estados Unidos de Norteamérica como en algunos países de Europa, se considera que la aptitud arbitral se logra partiendo de conocimientos y prácticas de la

negociación, a tal punto que sus árbitros se regodean de “no tener que laudar”, o sea que los laudos que emiten son sólo homologaciones de acuerdos conciliatorios alcanzados por las partes, que de hecho han sido propiciados por los propios árbitros.

Nunca falta alguien en opinar que “esas negociaciones” las logra el arbitraje, porque les impone a las partes la “espada de Damocles” con el laudo, o sea, acuerdan (lo menos malo) o, a través del laudo, “decidirá” (el árbitro), qué le compete a cada uno. Dicha visión desvirtúa el instituto, aunque en algún caso, una parte lo haya pensado en realidad.

Otros de corte “laudista”, le restan valor a la conciliación, la consideran de mero trámite y olvidan que, los verdaderos dueños del proceso son las partes. Focalizan el procedimiento y su estricto cumplimiento hasta llegar a un “laudo ejemplificador” (por ellos emitido).

Los mediadores por su parte, tienden a no tener presente al arbitraje, a punto tal, que muchas veces dirigen una mediación donde las partes piensan que “la solución se las dará el mediador”, lo que de hecho denota una “necesidad” de los mediandos y, los mediadores en vez de canalizarlo a través del mecanismo arbitral, que sí les podría proveer esa solución, prefieren insistir en “mejorar el vínculo” entre los mediandos.

No detectar la necesidad antes manifiesta por las partes, y de hacerlo, no canalizarla a través de algún mecanismo, como puede ser un acuerdo que prorrogue la jurisdicción y les permita ingresar en el ámbito arbitral, donde ellos “tercerizan” sus decisiones, no sería de un buen mediador.

A esta altura algún lector estará pensando, “todo muy lindo. ¿Y, sobre los honorarios qué?” En realidad, todos estos métodos de resolución de conflictos y su aplicabilidad en nuestro medio tienen una corta historia, la sociedad no los conoce o los

conoce mal. Además la mayoría de los profesionales entrenados en estas temáticas, no cuentan con una adecuada experiencia.

Podemos seguir hablando de honorarios profesionales, de aranceles administrativos para “bancar” los Centros de Mediación y los Tribunales Arbitrales, etc. Y si nos preguntamos, ¿Cuándo hicimos la inversión inicial?, ¿Cómo generamos la cartera de clientes?, ¿Qué grado de confiabilidad tienen los interesados en estos servicios de nuestra parte?, ¿Porqué nos elegirían a nosotros y no a otros?, etc., etc., etc.

Nadie podrá considerar a estas cuestiones como irrelevantes, pero más relevantes creo, son las respuestas.

RESUMEN

En la mayoría de los casos, quienes implementan alguno de los métodos de resolución de conflictos, mediación y arbitraje, no consideran al otro procedimiento, como alternativa válida para satisfacer los puntos pendientes no abordables en el propio marco.

Mistifican la aplicabilidad del propio método, en vez de considerarlos un servicio profesional más, los pontifican innecesariamente, olvidando potenciar su difusión a fin de que lleguen en forma masiva a la sociedad.

Hoy en día, cuando los usuarios conocen e intentan utilizar estos métodos, ya hemos convertido la resolución de conflictos en una generadora de “conflictos adicionales”.

Por otra parte, no se le da la debida atención a quien requiere de estos métodos “en el momento que lo solicita”, restándole importancia a la convocatoria y al proceso negocial permanente, que le dan vida y sustento.

Muchas veces nos preocupamos por la “rentabilidad del negocio y los honorarios del servicio”, cuando de hecho, no nos hemos dedicado a su correcta divulgación, a la creación del clima adecuado, y mucho menos a nuestra propia capacitación y experiencia necesaria.

“Era un mercader de píldoras perfeccionadas que aplacan la sed. Se toma una por semana y no se siente más la necesidad de beber.

– ¿Porqué vendes eso? Dijo el principito.

– Es una gran economía de tiempo. Dijo el mercader.

– Los expertos han hecho cálculos. Se ahorran cincuenta y tres minutos por semana.

– Y, ¿qué se hace con esos cincuenta y tres minutos?

– Se hace lo que se quiere...

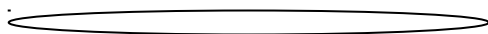
<Yo, se dijo el principito, si tuviera cincuenta y tres minutos para gastar, caminaría muy suavemente hacia una fuente...>”

EL PRINCIPITO. Antoine de Saint-Exupéry

CONCLUSIONES

Deberíamos:

- ✓ Valorar la negociación, como fuente de todo mecanismo de resolución de conflictos, presente en todas sus etapas y aún más allá.
- ✓ Saber utilizar los métodos negociales en todo momento y lugar que sea oportuno a los intereses de las partes en conflicto.
- ✓ No generar un nuevo problema a las partes en disputa y, fundamentalmente aminorar el conflicto que implica incorporarlos en un procedimiento de resolución en particular.
- ✓ Conocer todos los institutos aplicables de resolución de conflictos, debiendo propiciarlos como alternativa válida, en particular para aquello que exceda nuestro ámbito de trabajo.
- ✓ Divulgar y fomentar estas prácticas en forma masiva.
- ✓ Reconocer al arbitraje y a la mediación (también la conciliación laboral), como medios idóneos para dirimir cualquier conflicto, y previos a los tribunales judiciales.
- ✓ Pensar, por sobre todas las cosas, en la Colaboración antes de la Confrontación (competencia) como forma de vincular a los distintos medios de resolución de conflictos.
- ✓ En síntesis: “No hacer un conflicto, de la resolución apropiada de conflictos.....”



BIBLIOGRAFÍA:

- COVEY S. R. "The 7 habits of highly effective people-Restoring the character ethics" Ed. Paidós 1989
- DAST F. E. & ROSENZWEIG J. E. "Administración en las Organizaciones, Enfoque de sistemas y de contingencias" Mc Graw Hill / Interamericana de Mexico, SA de C.V. 1994
- DRUCKER P. "Management Tasks" Ed. El Ateneo 1998
- GIGANTI A. J. J. "Tribunales Arbitrales de Consumo en el contexto de los Medios Alternativos de Resolución de Conflictos" Ed. La Ley (R.C.) 1998
- GIGANTI A. J. J. & PADILLA R. E. "Herramientas de Gestión de Conflictos - Aplicabilidad en Ámbito Público" Apunte sobre Charla Debate CPCECF 04/1999
- GIGANTI A. J. J. & ROZENBLUM de HOROWITZ S. "Coaliciones y Alianzas en Situación de Conflicto" Apunte sobre Charla Debate CPCECF 04/2000
- GIGANTI A. J. J. & DABADIE M. R. "La celeridad arbitral ante el ritualismo judicial" Ed. La Ley (R.C.) 05/2000
- GIGANTI A. J. J. "Integrar o Desintegrar" Trabajo presentado en el V Congreso de Administración 06/2000
- SENGE P. M. "The Fifth Discipline" Ed. Granica 1998
- WATZLAWICK P. "Anleitung zum Unglücklichsein" Ed. R. Piper & Co. Verlag - Munich 1983

PROPUESTAS PARA UNA REFORMA DE LA LEY DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL

IV. TRIBUTARIA, LABORAL Y PREVISIONAL

4.5. Coparticipación Federal. Fortalecimiento de la tributación local (provincias y municipios

13° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas

Bariloche, 25 al 28 de octubre de 2000

Dr. C.E. y C.P. José Levy Hara

Juncal 1635 – Piso 4° Dto. “A”

(1062) Capital Federal

Tel.: 4813-2177

PROPUESTAS PARA UNA REFORMA DE LA LEY DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL

IV. TRIBUTARIA, LABORAL Y PREVISIONAL

4.5. Coparticipación Federal. Fortalecimiento de la tributación local (provincias y municipios

13° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas

Bariloche, 25 al 28 de octubre de 2000

INDICE

Capítulo I	Naturaleza Jurídica	Pág. 2
Capítulo II	Sistema de Coordinación Financiera	Pág. 7
Capítulo III	Ajuste de las Finanzas Provinciales	Pág.12
Capítulo IV	Propuestas de reforma en materia tributaria federal	Pág. 17
Capítulo V	La Oficina Fiscal Federal	Pág. 20
	Conclusiones	Pág. 25
	Cuadros	Pág. 27
	Bibliografía	Pág. 29

Capítulo I: Naturaleza Jurídica

La adopción de la forma de un **Estado Federal**, da lugar a la existencia constante de dos fuerzas opuestas que procuran superarse y vencerse recíprocamente y sobre cuyo **equilibrio** se funda el esquema ideal del **federalismo** (1). En Argentina, esta concertación entre el Gobierno Nacional y las Provincias, es el resultado de tres sistemas de integración de índole diferente: a) una acción del medio físico-natural, donde la situación de Buenos Aires como ciudad **capital**, actuó como polo de atracción de las provincias; b) una **ideología** cual es la doctrina federal y c) una actitud instrumentadora que conlleva al proceso de los pactos interjurisdiccionales (2) que procuran la concertación entre las diferentes regiones con el propósito de desarrollar intereses comunes. Ello contribuye a delimitar las atribuciones tributarias entre los diversos niveles de gobierno -Nación, Provincias, Municipios-; regulando el **poder tributario** frente a los contribuyentes mediante principios de **igualdad, equidad, legalidad, razonabilidad, generalidad, no confiscatoriedad** y cualquier otra circunstancia que afecte la conducta tributaria fiscal.

Esta **armonización** debe tratar de suprimir **asimetrías** aplicando bases impositivas similares, garantizar la **neutralidad impositiva** teniendo en cuenta las distintas economías de escala, la diversidad física y otros intereses **geopolíticos**. La **equidad** estará basada en los principios de **correspondencia fiscal y de solidaridad social** al unísono, en función a la calidad de vida de los habitantes de la Nación.

A partir de la delimitación de responsabilidades de **gasto público** en cada nivel de gobierno, deberán considerarse la asignación para cada uno de ellos de las potestades tributarias, teniendo en cuenta los mecanismos adecuados para cubrir las brechas entre **capacidades y necesidades fiscales** que se generen.

La doctrina sugiere al respecto, la descentralización desde el gobierno central hacia las jurisdicciones locales, de la mayoría de las funciones -seguridad, educación, salud- y consecutivamente de las necesarias bases de ingresos tributarios, induciendo de tal modo a una mayor responsabilidad y control político y fiscal dentro de la federación (3).

La menor autonomía local se verifica en un contexto general de reducción en los niveles de libertad de los ciudadanos (4). En un sistema descentralizado de gobierno, las jurisdicciones locales tienen un mejor conocimiento de las necesidades colectivas cuya satisfacción demandan, y en la medida en que se distribuyen las responsabilidades del gasto social se requiere introducir sistemas de transferencia que impliquen adecuadas

políticas de compensación para las regiones más pobres **-solidaridad-**. Si no se realizan evaluaciones en la calidad de la **prestación**, puede ocurrir que entre los diferentes niveles se generen mayores ineficiencias y desigualdades. Al satisfacer eficientemente los deseos de los usuarios de los “bienes públicos”, las tasas y contribuciones **locales** se asimilan a compensar su financiamiento. La exigencia de un mayor grado de autonomía fiscal entre los diversos niveles de gobierno, refuerzan la transparencia presupuestaria y el sentido de responsabilidad ante los ciudadanos (5).

Como consecuencia (6) un nivel mínimo o uniforme de servicios, será atendido con un coeficiente de tributación media superior a las jurisdicciones más ricas, asegurando a sus connacionales un mínimo de satisfacción de necesidades, recomponiendo la pérdida de **capacidad contributiva**, mediante transferencias de las zonas más ricas a las más pobres. Hasta el presente, nuestro país ha conformado una heterogénea calidad de vida entre su población, implicando diferencias notables en los aspectos culturales de desarrollo económico y social, y deficiencias en la organización administrativa y gerencial.

Esta diversidad conduce a conformar hábitos y conductas desacertadas como por ejemplo:

a) falta de participación; b) desatención de la demanda; c) deficiencia en los instrumentos de gestión e información; d) asignación poco racional de los recursos y e) incremento en el costo unitario de los **bienes públicos** utilizados.

Coincidentemente, las regiones menos desarrolladas del país, soportan un mayor **costo unitario** de los bienes y servicios utilizados por sus pobladores. Pueden mencionarse las siguientes asimetrías:

- a) El alumno de las escuelas rurales, por razones de distancia, realiza sus tareas en aulas con menor densidad que en las escuelas urbanas; por lo tanto, la relación **gastos/alumno** es superior en las primeras. Asimismo, por regla general, reciben alimentación y vivienda durante la semana, adicionando mayores costos.
- b) Disparidad en las riquezas naturales de las distintas regiones por deficiente fertilidad, inadecuados regímenes de lluvia, posibilidades de riego, temperaturas rigurosas, etc.
- c) Por razones de geopolítica, el Gobierno Central subsidia la instalación de medios de comunicación -radios, diarios, T.V.- en las zonas de frontera, cuyo costo no puede recaer sobre las jurisdicciones locales.

d) El alejamiento de los centros de población encarece el precio de los servicios -transporte, energía, instalaciones sanitarias, provisión de agua potable, sistemas de salud-. Como consecuencia, la radicación de industrias demandantes de mano de obra, la asistencia de profesionales, etc.; procuran concentrarse en los centros de población.

El Dr. Ernesto Rezk sostiene que la Constitución Nacional -reforma 1994-, ha creado un mecanismo distorsivo, al incluir elementos **devolutivos y no devolutivos** que se contradicen. Se confunden así las nociones de **federalismo fiscal** con las de **finanzas federales**, y propone ampliar las atribuciones -autonomía financiera de las jurisdicciones locales- para los impuestos directos e indirectos. En relación con las contribuciones indirectas, las provincias deberían realizar mayores esfuerzos para superar la recaudación de los impuestos y tasas locales, utilizando adecuados sistemas catastrales (7).

Para el Dr. Ricardo Bara (8), coexisten en nuestra legislación entes estatales de nivel desigual, con independencia fiscal y autonomía de decisión. Esto impide la armonía en el planeamiento financiero-económico entre las jurisdicciones y el gobierno central. El autor aconseja la descentralización administrativa, acercando la demanda con su adecuado financiamiento, como asimismo **no separar** la decisión de gastar, de la obligación de recaudar. Los instrumentos ofrecidos, deberán atender razones de **costo y eficiencia**, y se admitirán transferencias para atender los desequilibrios fiscales producidos razonablemente. La distribución **primaria y secundaria**, tendrá la flexibilidad necesaria que permita actualizarla periódicamente, en caso de aparición de problemas imprevistos. Pero debería existir un riguroso control de los criterios empleados para la disposición del prorrato, y proceder a su corrección, según la eficiencia y la correcta asignación de los recursos. Para concretar la descentralización fiscal y disminuir paulatinamente los recursos coparticipables, las provincias aplicarían tasas adicionales a los impuestos directos e indirectos, incrementando su autonomía financiera.

Según el Dr. Jorge Macón (9) corresponde seguir criterios objetivos en la distribución, basados en informaciones estadísticas, y controlar “a posteriori” tanto su ejecución, como las dispersiones con los parámetros proyectados. La distribución no asignaría porcentuales fijos, y otorgaría prioridad al carácter **devolutivo** de los ingresos coparticipables.

Con respecto a los recursos afectados a la **solidaridad social**, tendrían que cumplir condiciones que aseguren:

- 1) El desarrollo regional, un adecuado régimen de obras públicas, generando la adecuada asistencia técnica y controlando su implementación.
- 2) La calidad de vida, mediante el refuerzo de los programas de salud y de educación.
- 3) La igualdad de oportunidades, difundiendo en todos los niveles de gobierno los programas educativos, según la cantidad de alumnos y su diferente costo marginal -escuelas de frontera, rurales, etc.-.

El Dr. Carlos A. Sáenz (10) afirma la necesidad de instaurar el criterio devolutivo en sus dos acepciones: a) de los impuestos recaudados por la Nación a las provincias, teniendo en cuenta quién hizo el aporte de los fondos que se recaudaron; b) de los impuestos que las Provincias se privaron de recaudar dentro de sus jurisdicciones como consecuencia de haber tenido que adecuarse a las políticas económicas y fiscales de la Nación.

El Dr. Orlando Braceli (11) considera: 1) que debe profundizarse la descentralización a Provincias y Municipios; 2) pivotear el proceso de cambio sobre las jurisdicciones provinciales; 3) las decisiones nacionales que se ubican en el gobierno central deben proveer mecanismos de consenso; 4) corresponde modernizar la organización federal incorporando tecnología y 5) será necesario contemplar situaciones de coyuntura o estructurales. A los efectos de posibilitar los programas de modernización, corresponderá crear un sistema de información que, abarcando los tres niveles de gobierno, permita obtener un estado de situación actualizado de las diferentes unidades territoriales.

Será fundamental organizar la participación de los gobernadores de las Provincias, en el proceso de formulación del proyecto de ley anual del Presupuesto Nacional. De este modo, este importante instrumento de acción pública, se convertirá en la expresión de un **plan general** como base de un instrumento asignador y armonizador de los diferentes niveles de gobierno.

Este ordenamiento posibilitaría el cumplimiento de los objetivos deseados y de sus proyecciones, considerando factores de crecimiento armónico, igualdad de oportunidades, integración territorial y competitividad internacional.

No siempre se dispone de sistemas de información compatibles (territorial y funcionalmente). Por eso el autor (11) sugiere trabajar en distintas dimensiones temporales en forma simultánea: a) en el corto plazo, se procurará la elaboración de la información existente, teniendo claro cuáles son las carencias o las limitaciones; b) en el mediano plazo, corresponde implementar la configuración de los sistemas de información. Los

diseños se realizarán en función a los datos que se consideran ideales. Deberán identificarse todas las posibles variables y períodos, y armonizarlos en los aspectos territoriales. Esta compatibilización, de ningún modo significará el monopolio de la información, sino que tenderá a sistemas abiertos que respeten criterios comunes relacionados con los aspectos sectorial, espacial y temporal.

Deberá incorporarse información dinámica para la determinación de los coeficientes de participación, de manera que sea factible la realización de un seguimiento permanente y actualizado de la gestión municipal.

Los indicadores deberían incluir las siguientes relaciones:

Población de la localidad

Total de agentes

Recaudación propia municipal

Erogaciones corrientes

Erogaciones de capital

Total de erogaciones

Además corresponde que se incluya la proporción de población de la localidad con necesidades básicas insatisfechas (NBI). Será establecida la ponderación que recibirá cada uno de los tipos de indicadores definidos, a los efectos de determinar el prorrateo.

Deberá disponerse de la información básica necesaria, para la confección de los distribuidores adoptados, estableciendo un cronograma para relevar los aspectos señalados.

Los procesos de descentralización se han visto impulsados por varios factores:

- a) Por el sistema basado en criterios de decisión y organización piramidales, aferrados a las jerarquías, que procura desplazar las cadenas de mando al interior de las unidades (9).
- b) Por la reversión cultural de las políticas de intervención pública en la economía, a favor de la prestación de los servicios de parte de niveles inferiores de gobierno -municipios, comunas, asociaciones de trabajadores o de consumidores-.
- c) Por la necesidad de estimular la participación ciudadana en los procesos de decisión e implementación de los bienes públicos que reciben, con la ventaja de conocer con mayor precisión los motivos que dan lugar

a la elección de los factores de producción de dichos servicios, basados en diferencias regionales de tradición o idiosincrasia.

Cuando, por necesidades de costos, se requiere el mantenimiento de economías de escala, se procura la coordinación de comunidades pequeñas, asociándose en regiones (art. 124 de la Constitución Nacional, reforma 1994). Se trata así de crear conjuntos especializados de instituciones fiscales, a las cuales se les asignan responsabilidades e instrumentos más flexibles a la variedad de demandas.

En la medida que existan diferencias en las características espaciales de los bienes públicos, la descentralización puede mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos. Así lo destaca Oates (12), al establecer que “para un bien público cuyo consumo está definido sobre un subconjunto del total de la población, y cuyo costo de provisión de cada nivel de producto en cada jurisdicción es igual para el gobierno central o para los gobiernos subnacionales, será siempre más eficiente que estos últimos provean a sus respectivas comunidades, y no que sea la autoridad central quien lo haga a un nivel especificado y uniforme común a todas las jurisdicciones”.

Esta afirmación resalta la existencia de ciertos bienes públicos, cuyas características no son homogéneas a lo largo del territorio nacional.

Un caso especial que este autor analiza, es la perfecta correspondencia en la provisión de bienes públicos. En este modelo, cada nivel de gobierno, con conocimiento absoluto de los gastos de sus habitantes, podría proveer el nivel *Pareto*, eficiente del bien. A medida que las preferencias por el bien sean más diferentes entre regiones o grupos, y que ese conjunto sea más pequeño, las ventajas que derivan de la descentralización serán mayores.

A su vez, Tanzi (13) señala que este resultado parte de considerar la existencia de un cierto número de niveles de gobierno subnacionales, y de preferencias estáticas en el tiempo y en el espacio. Distinta y más complicada, es la determinación del grado de descentralización deseable, en un contexto de bienes públicos con características espaciales diferentes entre sí, que varían en el tiempo, y en las cuales las preferencias regionales también puedan variar temporalmente.

El mismo autor agrega que, cuando los individuos son responsables sobre sus acciones y, en consecuencia tienen derecho de propiedad sobre los resultados, probablemente tengan más incentivos para mejorar su desempeño. De este modo, si los gobernantes locales tienen responsabilidad directa en la provisión del servicio público, y pueden ser premiados por los éxitos o castigados por los fracasos, pondrán un mayor interés en ser exitosos.

Capítulo II: Sistemas de Coordinación Financiera

Para que los mecanismos de transferencias con fines específicos a niveles de gobiernos locales cumplan sus objetivos y su posterior evaluación, corresponde cumplimentar ciertos requisitos con relación a dicha clase de envíos financieros a gobiernos locales: a) reglamentarlos debidamente; b) registrarlos mediante sistemas adecuados de control y manejo de fondos y c) explicitar los usos y destinos.

Los mecanismos de ordenamiento deben estar formulados claramente, y cumplirán con posterioridad una rendición de cuentas de cada aplicación, responsabilidades con preferencia a la unidad social menor, es decir, las personas antes que el Estado, el Municipio antes que la Provincia, la Provincia antes que la Nación.

Si la determinación de las transferencias (15) se basa exclusivamente en el criterio devolutivo, se observa claramente que las sumas asignables a cada jurisdicción deben corresponder a los registros de ingresos, efectivizados regionalmente. Si, en cambio, el criterio de coparticipación fuera el de redistribución territorial, pueden establecerse distintos métodos:

- a) **Sumas Fijas:** Las transferencias intergubernamentales están bien diseñadas desde el punto de vista macroeconómico, cuando consisten en el pago de sumas globales que ingresan en el Presupuesto federal de cada año (2), y crean un clima favorable para la procuración de la renta. Otros autores sostienen que la naturaleza procíclica de la coparticipación tributaria, podría reducirse mediante el cálculo de las transferencias de cada año, utilizando un promedio movable de los ingresos impositivos federales. De conformidad con esta propuesta, será más probable que la economía acabe soportando gastos públicos superiores a los necesarios. En definitiva, las transferencias presupuestarias fijas, no impiden a los gobiernos subnacionales aumentar los gastos públicos, simplemente los obligan a financiar el 100 % de los mismos con impuestos municipales.

Sin embargo (14), los montos se determinarían mediante un mecanismo de negociación política, donde probablemente se convaliden situaciones de hecho, se otorgue preponderancia al poder relativo de los gobiernos locales en cuanto a su identidad política con el Gobierno Central, y no se explicita razón objetiva alguna en su dimensionamiento. Los recursos totales asignables a los gobiernos subnacionales, no coincidirían necesariamente con la sumatoria de los montos que los contribuyentes de las distintas jurisdicciones efectivamente hubieran tributado.

- b) **Porcentajes Fijos:** El prorrateo con esa base implica un esquema de asignación de fondos ligados a los rendimientos tributarios efectivos, circunstancia que no genera el problema de excedentes o faltantes con relación al total recaudado. El inconveniente es que, al igual que en el sistema señalado precedentemente, se tenderá a convalidar situaciones de hecho, donde los gobiernos austeros resultarán perdedores.
- c) **En base a fórmulas:** Constituye un método de múltiples resultados posibles, dependiendo del conjunto de indicadores o variables utilizadas en la misma. Dentro de este sistema pueden diferenciarse dos enfoques diferentes: 1) el que se basa en la selección de un conjunto de indicadores, que se combinan mediante una ponderación, ligada a la asignación de un determinado porcentaje de incidencia fiscal real de las variables escogidas y 2) el que refleja la determinación de las “necesidades fiscales” de cada gobierno, al que se identifica como una variante positiva y sus ponderaciones se determinan a través de un análisis de sus impactos fiscales relativos.
- d) **La variante normativa o combinación de indicadores:** 1) Partes iguales: beneficia a pequeñas jurisdicciones, al permitir la cobertura de ciertos gastos fijos inherentes a toda estructura gubernamental. Desde el ángulo de la **equidad**, no garantiza una redistribución regional progresiva, salvo que exista correlación entre jurisdicciones pequeñas y otras con bases tributarias débiles. 2) En proporción a la población: no tiene en cuenta costos diferenciales y supone un gasto constante por habitante. No obstante, genera una redistribución territorial de ingresos, desde las jurisdicciones con bases tributarias fuertes a las regiones más pobres y débiles. 3) Según superficie geográfica, o en relación inversa a la densidad de población, capacidad fiscal o brecha de desarrollo: ya hemos comentado los mayores costos en la provisión de bienes públicos que soportan estas jurisdicciones. Nos referimos expresamente a una provincia como Santa Cruz, con la menor densidad poblacional del país, y con ingresos importantes por

los tributos provenientes de la explotación del petróleo. 4) Según la magnitud del gasto público: presenta el inconveniente de la distribución de recursos en base a los egresos de la jurisdicción, convalidando situaciones de ineficiencia. Más adelante y, en particular, señalaremos la disparidad e ineficiencia observadas en varias provincias argentinas debidas a esa circunstancia, a nuestro criterio equitativamente regresiva. 5) Según esfuerzo tributario: este indicador introduce un mecanismo de incentivos, para que las jurisdicciones locales no reduzcan esfuerzos propios en la búsqueda de financiamiento de su gasto local, al dimensionar la asignación de los recursos con relación al esfuerzo propio. Es indudable que, a una presión tributaria “fuerte” los votantes-contribuyentes, castigarían electoralmente al gobierno local. Además, en el caso de nuestro país, existe la presión de “lobbies” locales -que coinciden con la investidura de los legisladores vernáculos- que procuran disposiciones tributarias que no “afecten” sus propios patrimonios. En ocasión de la visita a nuestro país (octubre 1997), de la Dra. Myrna Alexander -Directora del Banco Mundial para Argentina, Chile y Uruguay- destacó que, si bien los fundamentos de equidad son indispensables en todo sistema de reparto de recursos, los resultados se aprecian en función a la responsabilidad con la que los Estados locales administran sus fondos. También expresó que las provincias no finalizan su trabajo de reestructuración al presentar mejoras en sus finanzas, sino que deben concentrarse en la optimización de los servicios.

Señaló como base fundamental de una correcta coparticipación federal, el incentivo a las provincias para que generen recursos propios, y el uso de los mismos con eficiencia y productividad. Mencionó experiencias de Australia y Canadá que muestran que una jurisdicción local -que conoce a la gente, su actividad y la situación económica y financiera de sus habitantes- tiene más capacidad en términos de recaudación. Con respecto a la responsabilidad de la provincia, posibilitará un mejoramiento del sistema fiscal, el incentivo de una adecuada tributación local y su correcta utilización y eficiencia en la aplicación de los bienes públicos.

Estos incentivos serían compatibles con la capacidad local de generar recursos naturales y con la oportunidad de explotar riquezas. Adicionalmente, al premiar a quien más recauda, se está induciendo a incrementar la calidad y cantidad de los bienes públicos que recibe el sector local, aun cuando se mejoren la eficiencia y equidad tributarias, al reducir la evasión o aumentar la eficiencia administrativa recaudatoria.

De ese modo se generan incentivos para una conducta fiscal eficiente, y no convalida políticas discrecionales, induciendo a mecanismos de auto-control. Permitiría a la jurisdicción crear un Fondo de Estabilización (16), al cual se derivarían los recursos excedentes en el auge del ciclo económico, al tiempo de mantener la actividad fiscal en las recesiones, utilizando dicho Fondo.

En tal sentido, los habitantes disponen de una variedad de alternativas de servicios a la hora de elegir su lugar de residencia. En esta forma se alienta la educación política y el debate, requisitos esenciales de una democracia, ya que otorga a los ciudadanos la oportunidad de definir, discutir, debatir, y decidir a través del sistema político, sobre los problemas que enfrenta su región (15).

Se ha reconocido la existencia de fallas en el mercado en los sistemas con múltiples niveles de gobierno. De ahí los conceptos de Oates (12) cuando plantea la posibilidad de externalidades que producen distorsiones en los sistemas descentralizados. Si la provisión de un bien público local produce beneficios o costos en una jurisdicción diferente a la que lo provee, y ésta no “internaliza” esos efectos a escala nacional o global, se produce una cuña entre los beneficios y los costos sociales de esta provisión. Puesto que los niveles inferiores no pueden detectarla, se debe dejar la responsabilidad de corregir esta distorsión en los niveles superiores.

En el contexto de un modelo cuyos bienes públicos son de perfecta movilidad para la población, si se supone que su provisión de está sujeta a un cambio tecnológico, el resultado puede ser una modificación en sus características espaciales. En la medida en que ese cambio sea más rápido, más importantes serán las externalidades interjurisdiccionales. Tal como sugiere Tanzi (13) esta situación puede remediarse estandarizando las características del bien, aunque esto elimina una de las razones básicas a favor de la descentralización.

El tema de la corrupción es tratado por Prud'home (16): “En la medida en que las burocracias locales sean más proclives que las centrales a prácticas que alientan la corrupción, la descentralización producirá un aumento global. Las razones por las que esta situación debería producirse, son la existencia de una mayor proximidad en el ámbito local, entre los grupos de presión y los gobernantes; una menor independencia de los funcionarios locales ante los políticos y sistemas de auditoría y monitoreo más rudimentarios que los existentes a escala central”.

Las consideraciones de tipo político -no económicas- pueden modificar las conclusiones del modelo de Oates (12), en el cual se supone que los niveles inferiores de gobierno son capaces de identificar las demandas de los individuos y actuar para complacerlas. Para ello, es clave el supuesto de que el mecanismo electoral en el ámbito local, funcione adecuadamente. Cuando esto no se produce, los argumentos a favor de la descentralización se atenúan.

La baja participación en las elecciones locales que se observa en algunos países o su carácter de referéndum sobre el desempeño de los gobiernos centrales, así como la existencia de conductas que privilegian la lealtad a un partido por sobre la evaluación de una gestión pública, debilitan el mecanismo por el cual, teóricamente, los ciudadanos expresan sus preferencias sobre provisión de bienes públicos locales, a través de su voto.

Otro factor político de importancia, es la imposibilidad de modificar la calidad de las jurisdicciones existentes. Tal como señala Tanzi (13) “el tamaño de los estados subnacionales está fijo y es el resultado, por regla general, de acontecimientos históricos”. Ante este hecho, las posibilidades de que la descentralización produzca una situación cercana al principio de perfecta correspondencia de Oates, es menor.

En los países en desarrollo, la relación entre la descentralización y la estabilización, debe ser evaluada no sólo considerando los déficits cíclicos, sino también los estructurales. En este caso la pregunta relevante sería: ¿la descentralización genera problemas macroeconómicos estructurales vinculados a los déficits de los gobiernos subnacionales? En otras palabras, ¿los sistemas federales de gobierno son más propensos a generar déficits estructurales en sus niveles inferiores de gobierno?

Este tipo de comportamiento, denominado “perversidad fiscal”, puede poner en riesgo no solamente la estabilidad económica de la región, sino la de todo el país, por cuanto el nivel central se encuentra restringido en su política económica por el comportamiento fiscal de los niveles inferiores. Sin embargo, observamos que, países muy desarrollados como por ejemplo Suiza y Canadá, no sólo no presentan “perversidad fiscal” sino que son muy estables en términos macroeconómicos. En ellos, incluso los gastos -por ejemplo, salud y educación- son relativamente rígidos en el tiempo, y sirven como estabilizadores automáticos.

La “perversidad fiscal” observada en algunos países subdesarrollados, surge a menudo de arreglos institucionales que han trasladado responsabilidades fiscales -mayores gastos- a los niveles inferiores, sin el

correspondiente traspaso de recursos. Como un ejemplo, observamos en nuestro país, que al transferir los servicios de salud y de educación primaria y secundaria a la ciudad de Buenos Aires, el Gobierno Nacional, mantuvo fijos durante 5 años el monto de los recursos transferidos, lo cual produjo al Gobierno Municipal, un grave perjuicio financiero. La respuesta a este problema debe buscarse en el tipo de relación entre los niveles de gobierno y no en el grado de descentralización.

Siendo la **redistribución** de ingresos un **bien público nacional**, si se lo mantiene en los niveles superiores podría producir una provisión menor a la deseada. Por otra parte, se han observado –Tiebout- las migraciones que produciría este tipo de políticas. Si las firmas y los hogares tienen una movilidad elevada, las políticas locales de redistribución progresiva provocarían una emigración hacia otras provincias, de hogares y familias “ricas”, que buscarían un mejor trato fiscal; mientras que habría una inmigración de familias “pobres” atraídas por esos beneficios fiscales. Como resultado se producirá la pérdida de la base imponible de la provincia que encara el programa, y el posible abandono del mismo.

Es un punto de especial interés si la política redistributiva debe perseguir la eliminación de diferencias personales en los ingresos, y si existen conflictos entre estos dos tipos de política. Se sostiene que la política redistributiva debe igualar al “residuo fiscal” neto entre personas de igual situación económica, nivel de ingresos, etc., a lo largo de las jurisdicciones menores. Esto tiene como motivo, el hecho de que igualar la “capacidad fiscal” puede contribuir a un deterioro personal del ingreso. Si se transfieren recursos de jurisdicciones ricas a otras más pobres, lo más probable es que se esté redistribuyendo ingresos desde los pobres de la jurisdicción rica a los ricos de la jurisdicción pobre.

Para evitar estos problemas, conviene asegurar el funcionamiento de la política distributiva bajo un sistema fiscalmente integrado, que agrupe a toda la jerarquía de estados (municipios, provincias y Nación), y no al funcionamiento de unidades en forma aislada. Este hecho lo observamos actualmente en Brasil, donde algunos gobiernos **estadales** ofrecen a los inversores de capital del exterior, significativas franquicias y subsidios, para que establecimientos fabriles de alta demanda de mano de obra, se instalen en su territorio. Como consecuencia, el resto del Brasil e inclusive la Argentina, ven frustradas sus posibilidades de recibir esas empresas.

Puede pensarse en la colaboración de los niveles locales con el **central** para definir políticas regionales específicas, identificar aquellos grupos más necesitados, focalizar la ayuda que a ellos se les destina, etc. Si bien la responsabilidad reside, en este caso, en el Gobierno Central, la participación de los restantes niveles puede producir ganancias de eficiencia en la implementación y seguimiento de estas políticas.

Capítulo III: Ajuste de las Finanzas Provinciales

La estructura actual de la coparticipación tiene varios problemas que la nueva legislación debería subsanar, siendo fundamental la **correspondencia** entre **ingresos y gastos** (17) (Cuadro 1).

Debe computarse una medida amplia de transferencias entre provincias que incluyeran no sólo lo que ellas reciben como parte de la coparticipación tributaria, sino las que reciben -e invierten- mediante otras leyes nacionales -descentralización de salud y educación, vialidad nacional, combustibles, absorción de sus Cajas de Jubilaciones y Pensiones, Aportes directos del Tesoro Central (ATN), etc.- (18).

Al asumir las nuevas autoridades -diciembre de 1999- y plantearle al FMI la necesidad de un mayor apoyo de dicho organismo, los delegados de la entidad internacional insistieron en los requerimientos realizados ante el PEN saliente, respecto a unificar el **déficit fiscal** de la Nación, Provincias y Municipios, en el cálculo de la **solvencia** de nuestro país.

Las negociaciones con el FMI (enero /2000), culminaron exitosamente al obtener, nuestro país, un **préstamo puente**, en base a un acuerdo por tres años, por 7.400 millones de dólares. Entre las obligaciones contraídas por el Gobierno Argentino -reformas en los campos laboral, previsional y en el PAMI)- el **Estado Nacional** deberá calcular el **déficit de la tesorería**, al que sumará el que surja de los desequilibrios provinciales.

Al iniciarse las investigaciones de la situación financiera de las jurisdicciones locales, se confirmaron los prejuicios que causaban preocupación a los delegados internacionales. (Cuadro 2).

- a) El déficit global de los 24 distritos se elevaba de u\$s 3.700 millones (Cuadro 3).
- b) El pago de las amortizaciones e intereses de la deuda provincial en el año 2000 se elevaría a u\$s 3.73 millones. (Cuadro 4).
- c) El pasivo total de las 24 jurisdicciones se elevó de u\$s 17.200 millones (diciembre/98) u\$s 20.000 millones (diciembre/99).

Si observamos el cuadro 5, que unifica el **Sector Público Consolidado**, llegamos a comprender la causa del incremento de la **Deuda Pública Nacional y Provincial**.

Existen serios temores en el Gobierno Nacional por las consecuencias sociales que generan el ahogo financiero del déficit provincial -en algunos de ellos sobrepasan los recursos provenientes de la coparticipación- y el PEN refrendó, al respecto un acuerdo con todos los gobernadores (Enero/2000), destinado a solucionar definitivamente la situación. La condición esencial radica en aplicar en las Provincias, medidas análogas a las implantadas (2) por la ley de Solvencia Fiscal, que dispuso eliminar en tres ejercicios (2000/2002) el saldo negativo de la Tesorería Nacional.

Los distritos más comprometidos según se observa en el cuadro 6 -corresponden al NE y NO del país, y en el Sur, a Río Negro, Chubut, Neuquén y Tierra del Fuego-.

El resultado fiscal sin privatizaciones se expresa según Ingreso Fiscal s/privat. (Cuadro 3).
PBI

Inclusive las tasas de intereses pactadas por los gobernadores no eran compatibles con los valores del mercado, pues algunas jurisdicciones abonaron intereses muy superiores por dichos préstamos que los pactados en esa misma fecha, por la Provincia de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, etc.

A principios de febrero del corriente año, se formalizaron los primeros acuerdos con el ingreso de Chubut, Formosa, Jujuy, Río Negro, Tucumán, Catamarca y Tierra del Fuego, respaldadas por un compromiso de las jurisdicciones locales para controlar sus gastos combatir la evasión fiscal a cambio de la refinanciación, a más largo plazo y con tasas más convenientes de sus deudas públicas. Los ingresos respectivos provendrán de préstamos del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial.

Este Fondo fue gestionado por el Ministerio de Economía de la Nación (20/3/2000) ante los Bancos Galicia, Francés-BBV y Río-HSBC que acordaron realizar en conjunto un pool de financiamiento de deudas con las provincias que firmen el compromiso para sanear sus deudas.

El crédito pactado será a 10 años, con uno de gracia, a la tasa del 11,6 %, y cada entidad asociada aportará u\$s 400 millones. Esa tasa reconoce la baja del **riesgo país**, pues en las primeras negociaciones con el PEN estaban previstas al 13,5 %.

Los desembolsos a las Provincias que se adherían al Fondo iniciaban su distribución de inmediato, e irían cubriendo trimestralmente el importe de los vencimientos de deuda que tuvieran dichas jurisdicciones locales -amortización y parte de los intereses- equivalentes al déficit fiscal comprometido.

Las medidas a instrumentar serán:

- a) Adecuación del gasto provincial a la disponibilidad de los recursos de recaudación propia y los provenientes de la ***coparticipación federal***.
- b) Disciplina fiscal y financiera por medio de pautas de ordenamiento y de la limitación de endeudamiento.
- c) Reestructuración y perfeccionamiento del sistema impositivo local, con el objetivo de incrementar la recaudación de recursos propios y de armonizar el mecanismo de tributación interjurisdiccional.
- d) Transparencia de la información fiscal: austeridad y eficiencia en la gestión pública.
- e) Incorporación de los municipios a las políticas acordadas.

El monto a recibir por las administraciones locales, se distribuye: para Chubut: \$ 80 millones; Jujuy: \$ 145,6 millones; Formosa: \$ 187 millones; Tucumán: \$ 90 millones; Río Negro: \$ 46 millones; Tierra del Fuego: \$ 32 millones.

Entendemos que se requiere obtener con la mayor premura la promesa de austeridad por parte de las provincias más importantes (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba) cuya incidencia es decisiva para lograr una disminución del déficit fiscal argentino, puesto que entre ellas se concentra casi una dos terceras partes del desequilibrio. Con ese propósito el PEN acordó -el 20/3/2000- impulsar con los gobernadores de casi todo el país, y en especial de los tres distritos mencionados precedentemente un “***Compromiso Federal para la Eficiencia del Gasto Social***” que consiste, fundamentalmente en:

- a) La coordinación de los programas sociales del PEN con aquellos que administran las provincias.
- b) La elaboración de un padrón único de beneficiarios para evitar el fraude, las maniobras y la superposición de los receptores del dinero social.
- c) Creación de una base de datos nacional, accesible al público, con información sobre las licitaciones, contratos, compras directas y todo el manejo del área social.

Si se observan los datos del cuadro 7, el Gasto por Provincia por reubicación geográfica del año 1998, el total de las erogaciones locales se elevaron a 72.537,4 (millones de \$), de los cuales el Estado Nacional (cuadro 8) aportó \$ 39.492,50 millones -es decir el 54,5 %-.

Si analizamos los ingresos tributarios propios (cuadro 9) se advierte que la mayoría de las jurisdicciones locales recaudaron un escaso porcentaje de sus erogaciones.

En el informe ejecutivo que acompaña a uno de los anteproyectos de reforma de la ley de **Coparticipación Federal** (19) destaca que la ausencia de correspondencia entre las decisiones de gasto y financiamiento de los distintos niveles de gobierno, que distorsiona la autonomía de los gobiernos provinciales y limita, en definitiva, la posibilidad del ejercicio democrático de la ciudadanía. Esta característica del federalismo argentino deriva de la importante descentralización del **gasto**, y de una acentuada centralización tributaria, que generan desbalances fiscales verticales que deben resolverse mediante el sistema de transferencias federales -de coparticipación y otros mecanismos-. Los autores del anteproyecto agregan que, adicionalmente, la asignación de decisiones sobre provisión y financiamiento de bienes públicos subnacionales en la órbita provincial y local, contribuye a morigerar la posibilidad de que algunos actores -o coaliciones de actores- puedan desarrollar acciones oportunistas en la arena nacional. Esta posibilidad tiende a crecer en el conjunto de roles subnacionales delegados a la autoridad central, al dificultarse la posibilidad de establecer un contrato de **gobernabilidad** completo y que obligue a su cumplimiento efectivo (“*enforceable*”), que provea a los actores la capacidad de desarrollar y respetar los compromisos (“*commitment*”). En la medida en que instituciones complementarias no suplan este rol, el excesivo peso de una autoridad central no restringida adecuadamente por un sistema de frenos y contrapesos federales, generará elecciones inestables en asuntos locales decididos en forma colectiva, dificultando de ese modo la realización de acuerdos intemporales, y en consecuencia la realización de acciones cuyo costo se concentren en el presente pero cuyos beneficios se distribuyan en el mediano o largo plazos -inversiones, desarrollo institucional, etc.-.

Cuando a mediados de 1997 el PEN suspendió la absorción de las Cajas de Previsión locales, habían regularizado los recaudos exigidos en el **Pacto Fiscal II** -en especial el de privatizar los Bancos y Empresas que pertenecían a las Provincias- menos de la mitad de dichas Cajas, y particularmente las que corresponden a las jurisdicciones más importantes -Provincia de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos, etc.-. Si las

estadísticas oficiales -Subsecretaría de Ayuda a la Reforma Económica Provincial del Ministerio del Interior (cuadro 10)- del año 1996 -antes de la absorción- informaba que el **déficit** del sistema se elevaba a 930 millones y según se observa en el cuadro 5 en 1998, la Tesorería Nacional transfirió a las once Provincias incorporadas, 1.161 millones (cuadro 10), se puede inferir que las restantes debían haber insumido a los erarios locales que mantuvieron su propia administración alrededor de las 2/3 partes del Resultado fiscal -sin privatizaciones (Cuadro 6)-.

Si adicionamos las amortizaciones -capital e intereses- y la totalidad de prestaciones por **seguridad social** es indudable que las necesidades específicas de cada Provincia, además de los fondos transferidos para atender la educación primaria y secundaria, y la salud dispuestas por el **Pacto Fiscal I**, no pueden ser compensadas con la distribución actual que disponen las leyes de coparticipación y otras transferencias de la Tesorería.

Si la distribución según Ley 23.548 se hubiera respetado, la Nación debería recibir = 41,95 (51.001) = 21.394, y las Provincias = 29.607. Si observamos el cuadro 11, apreciamos que las jurisdicciones locales recibieron el 33,43 %, es decir, \$ 12.303 de **menos**.

Si bien el Tesoro Nacional sufragó el déficit de las Cajas de Jubilaciones, absorbiendo dicho importe representa la mitad de los recursos detraídos a las jurisdicciones locales.

Otro serio problema surge de la falta de cumplimiento de las limitaciones dispuestas por el Pacto Fiscal II, relacionadas con la eliminación de los gravámenes locales -**ingresos brutos y sellos**- que según cuadro 12 representan la principal fuente de recursos tributarios locales. A pesar de todos los intentos de los organismos respectivos, no se ha podido conciliar, desde 1993 a la fecha, ninguna solución positiva que permita sustituir dichos impuestos sin afectar las finanzas locales.

En el cuadro 13, se observa el importante desvío con respecto a la **capacidad contributiva** de los habitantes de las distintas jurisdicciones, donde se puede apreciar que siete Estados locales están sobre el promedio de \$ 8.322,8 per cápita; en tanto las 17 restantes se distancian sobremanera.

Es decir que, por un lado, no existe correspondencia entre las decisiones de gasto y financiamiento, y por el otro, la mayoría de los gobiernos locales incurren en una doble distorsión: egresos desmedidos e inequitativos, (legisladores formoseños perciben el doble que la mayoría de sus pares, la “empleomanía” se incrementa para disimular la ineficiencia financiera, etc.), y los **ingresos tributarios**, no responden a ninguna regla de eficacia,

eficiencia, razonabilidad e igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, considerados como principios fundamentales de la Constitución Nacional.

Capítulo IV: Propuestas de Reformas en Materia Tributaria Federal

La doctrina nacional coincide en la absoluta necesidad de realizar una efectiva descentralización fiscal. Podemos citar al respecto el Segundo Seminario Internacional sobre Federalismo y Gobiernos Locales (Universidad Nacional de La Plata, 1997); los criterios sustentados en la Academia Nacional de Ciencias Económicas (mayo 1996) expresados en el Capítulo I° del presente trabajo; el trabajo-base de la Convención ADEBA (mayo 1998), presentado por FIEL; las diferentes exposiciones formuladas en la XXVIII Jornada de Finanzas Públicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Córdoba. (setiembre 1998), y los diferentes anteproyectos de reforma a la Ley 23.548, presentados al Congreso Nacional (1999).

La regla general indica que la descentralización de potestades tributarias no sólo induce a una mayor responsabilidad y control fiscal, sino también a un mejor control político dentro de la **federación** (3). El argumento de responsabilidad resulta así válido, tanto para la descentralización de gastos como para la responsabilidad de establecer recursos tributarios que lo financien, y de esa manera, **minimizar** la necesidad de transferencias verticales (Nación–Provincias; Provincias–Municipios), sujeto al **cumplimiento de objetivos nacionales**.

Al efecto, las jurisdicciones locales deberían establecer impuestos que en lo posible graven bases tributarias **no móviles** y, que para el caso de impuestos que graven bases tributarias móviles -factores, bienes y ciertos servicios- deban evitar ser distorsivos, a la vez que no posibiliten la **traslación** de cargas hacia otros estados locales (20). Sin embargo, ante la imposibilidad de gravar con tasas uniformes, todos los bienes, la doctrina propone gravar a los bienes y servicios con tasas diferenciales de manera de lograr reducciones proporcionales en las cantidades demandadas (21).

Las distintas alternativas propuestas para descentralizar a los gobiernos subnacionales, se inclinan (19) a:

- a) La sustitución de los **Impuestos a los Ingresos Brutos y Sellos** por: 1) El IVA destino-pago diferido y/o IVA compartido; 2) IVA origen; 3) Alícuotas adicionales al IVA Nacional; 4) Impuesto a las Ventas Minoristas; 5) Impuesto Bietápico Mayorista-Minorista; 6) Impuesto de Patentes complementado el señalado en 4.

b) Ampliar la base tributaria local, a través de:

- 1) Impuesto sobre consumos específicos y combustibles.
- 2) Impuesto sobre ingreso consumado por las personas físicas.
- 3) Alícuotas adicionales sobre el Impuesto sobre Bienes Personales y sobre Ganancias.
- 4) Tributación a la Transmisión Gratuita de Bienes.
- 5) Reincorporar el Impuesto sobre Ganancias Eventuales.

Serían de dominio exclusivo de los **Municipios** (art. 5° de la Constitución Nacional según reforma de 1994):

- a) Las tasas de servicios -Alumbrado, Barrido y limpieza-.
- b) Las tasas de mantenimiento de caminos.
- c) Alícuotas adicionales al **Impuesto Inmobiliario y sobre Automotores**.
- d) La aplicación de un porcentaje de la **Distribución vertical de la coparticipación federal**.

Proponemos modificar el criterio seguido hasta el presente de asignar los recursos tributarios esencialmente **nacionales**, según coeficientes previos de **división vertical y horizontal**, para disponer de la distribución según las **necesidades jurisdiccionales**. Es decir que, siguiendo adecuadas pautas de **información estadística**, debiera proveer a los **Estados Nacional, Provincial y Municipal** de acuerdo a un **orden prioritario**:

Nación: a) Organismos señalados expresamente por la Constitución, es decir, el Poder Ejecutivo Nacional, el Poder Legislativo y la Justicia Federal. b) Relaciones Exteriores. c) Fuerzas Armadas. d) Estabilidad **macroeconómica**, valor de la moneda, **crédito público**, Banco Central. e) Asegurar la libre circulación de **bienes**. f) **recursos aduaneros**. g) **Seguridad y desarrollo social**.

Provincias y Municipios: Deberán asegurar la provisión adecuada de los **bienes públicos** de todos los habitantes de sus respectivas jurisdicciones, como asimismo **las competencias, servicios y funciones** (art. 75, inc. 2, C.N.). Se requerirán al respecto, indicadores-población, brecha de desarrollo y las diferencias geográficas, que implican distintas condiciones de vida para la población, creando un sistema de **información del sector público argentino** (11), que contendrá datos de los tres niveles de gobierno y será un sistema abierto, en el cual, todos los que aportan sus datos y cada uno de ellos, puede acceder al conjunto.

La doctrina ha analizado las ventajas e inconvenientes de la provisión descentralizada de bienes públicos (19), y discutió la **eficiencia** de su aplicación, coincidiendo en que asegura una provisión **más precisa** a los

requerimientos de los ciudadanos ajustados a las **preferencias** individuales, la posibilidad de incluir a una mayor **imputabilidad** fiscal, mejorando el **costo–efectividad** e induciendo a las **innovaciones** logradas a través de la intercompetencia y reduciendo los costos y reduciendo los costos y dimensión de la **burocracia**.

En el capítulo I hemos apreciado que la doctrina destaca la conveniencia de descentralizar la política fiscal hasta donde eso fuera posible, a fin de disminuir la **brecha**, y de suprimir -dentro de las posibilidades- las transferencias verticales (Nación-Provincias y Provincias-Municipios).

Tomando como base la transparencia de la **información**, se podrían determinar las pautas para que ninguna jurisdicción reciba menos que otra en términos absolutos, ya que hemos señalado que la heterogénea calidad de vida entre la población del país, implica diferencias notables en los aspectos culturales de desarrollo económico-social y que el **costo** de iguales **bienes públicos** -salud, educación, vivienda, alimentación, etc.- registra **asimetrías**.

Por otra parte, el aumento del **gasto público** en períodos de bonanza (onda alta del ciclo económico) y la inflexibilidad de las erogaciones cuando llega el momento de la astringencia financiera (onda baja del crecimiento económico) nos ilustra que en el período **expansivo** se produce un **amesetamiento** del cual resulta difícil descender por la presión de los beneficiarios-consumidores de los **bienes públicos**. Por consiguiente las etapas de **caída** de los niveles de actividad -coincidentes con la merma de ingresos tributarios aplicados a una **base imponible** inferior- inducen a **la creación de un fondo anticíclico**, a los efectos de asegurar el financiamiento de las necesidades, utilizando los excedentes acumulados en épocas de **bonanza**.

Este criterio es el que ha sido aplicado al aprobarse la **Ley de Convertibilidad Fiscal** (octubre/1999), que procura eliminar el recurrente **déficit** de las finanzas públicas nacionales y recomienda su adopción por las jurisdicciones locales.

Señalan Piffano y Tomassi (19) que el actual comportamiento **procíclico** del gasto público argentino, es contrario a las recomendaciones de la doctrina fiscal, y actividades permanentes de **endeudamiento** que atentan contra el **bien público** general que es el **crédito**. Si bien el manejo intertemporal de las variables fiscales podría ser un asunto de competencia individual de las jurisdicciones, en caso de no mediar externalidades a través del potencial y varias veces concretado **salvataje financiero**, contrasta con los más adecuados **mecanismos de decisión**.

Al conocer el estado actual de la organización instalada, -capacidad gerencial, perfil profesional, tecnología de gestión- se estará en condiciones de analizar la evolución de las erogaciones, recursos, necesidad de financiamiento, uso de los insumos y planta de personal, y se podrá proceder a una acción inmediata de los procesos de **modernización**, consistente entre otras en:

- 1) la transformación del **presupuesto nacional** en un **plan de gobierno** destinado a **armonizar** los diferentes niveles jurisdiccionales.
- 2) la mejora en la Administración Tributaria, para que, conociendo con claridad y precisión la **base imponible** de los distintos **recursos fiscales**, se logre impedir, en lo posible, la doble imposición en aquellos **impuestos** que serán **concurrentes** -p ej.: cuotas adicionales-. Disponer con exactitud y periódicamente, de un adecuado **sistema de información**, permitiría conocer la **capacidad contributiva del contribuyente**.
- 3) En la medida en que se avance en la aplicación de los conceptos precedentes, se podrán asignar responsabilidades -quién, cómo, a qué costo y calidad- en materia de prestación de servicios. También se podrá asignar la provisión adecuada de los recursos federales, esclareciendo cuáles estarán comprendidos y quiénes los recaudan.

Braceli (11) en su propuesta señala que los postulados básicos serían: a) Profundizar la descentralización a Provincias y Municipios a partir de un exhaustivo conocimiento del territorio; b) Pivotear el proceso de cambio sobre las jurisdicciones provinciales y c) las decisiones nacionales que se ubican en el gobierno central deben prever mecanismos de consensos.

A tal fin se adoptan dos tipos de criterios:

- A) El primero **-convencional-** generaliza un sistema de coordinación financiera transitoria que incorpore elementos dinámicos que induzcan a conductas racionales -mecanismos de premios y castigos- y un conjunto de disposiciones destinadas a fortalecer la estructura federal. Están dirigidas a proveer mecanismos mínimos de acuerdo: a) Compatibilizar objetivos de política económica entre las jurisdicciones, disponer cambios que no deban poner en peligro el financiamiento de los gobiernos locales y le impidan satisfacer las necesidades básicas; b) Revisión de los sistemas vigentes en la Tributación Nacional y Provincial; c) Creación de un Fondo de Libre disponibilidad destinado a la

modernización y redimensionamiento de las jurisdicciones locales y de amortización de la deuda; d) Generar mecanismos financieros para enfrentar problemas estructurales atípicos y atender emergencias originadas por situaciones de Fuerza Mayor; e) Armonizar los objetivos de política fiscal para la provisión de bienes públicos; f) Crear un sistema de información del **sector público** integrado, de los tres niveles de gobierno; g) Gerenciamiento conjunto de los préstamos internacionales; h) Participación en el Proceso de formulación del Presupuesto Nacional.

- B) **No convencionales:** a) Conocer el estado de situación actual y su proyección de las necesidades públicas, identificando las demandas potenciales y reales y la cantidad y calidad de los bienes públicos que la satisfacen; b) Conocer el estado de organización, analizando las variables relevantes que muestren la evolución de la planta de personal, de autonomía financiera, etc.

Capítulo V: La Oficina Fiscal Federal

A los efectos de ejecutar las distintas acciones sugeridas para promover la efectiva **descentralización de los bienes públicos** del país, consideramos necesario que el **sistema** sea diseñado y administrado en forma conjunta por un **comité** integrado por el Gobierno Nacional y las Provincias. El mismo deberá conocer las necesidades de los **municipios**, desarrollando un sistema de indicadores que permitan tener un estado de situación -permanentemente actualizado- de las diferentes unidades territoriales y posibilite la fijación de metas en los programas de redimensionamiento y modernización.

El **comité** dará pautas que logren armonizar los objetivos de política fiscal -macro y micro- de provisión de **bienes públicos** y se hallará integrado por representantes del PEN y de las jurisdicciones locales.

Entre sus funciones se halla el Gerenciamiento conjunto de los **préstamos internacionales**, pues proponemos al respecto la participación **activa** de Nación y Provincias en:

- a) La gestación de préstamos.
- b) El otorgamiento de los mismos a cada jurisdicción.
- c) Dispondrá las acciones tendientes a identificar las demandas potenciales y reales de cada región, las brechas de desarrollo que existen entre ellas, el costo y la productividad de los factores.

d) utilizará promedios móviles para evitar el comportamiento **procíclico**, adoptando un **fondo de estabilización** para superar las variaciones en el comportamiento de los ingresos fiscales de las jurisdicciones locales.

Piffano (22) cita a Kenneth Wheare al señalar que puede **no haber** una solución definitiva y disponer solamente un mecanismo de ajuste y reasignaciones ante condiciones cambiantes y, además, recoge la advertencia de Kenenth Shepsle, respecto a que los sistemas de votación que implican juegos distributivos (de suma cero) generan resultados recursivos o inestables.

Al referirse al art. 75.2 de la Constitución Nacional (referencia 1994) afirma que un **organismo fiscal federal**, resulta necesario para lograr una nueva organización institucional, siendo sus principales implicancias las siguientes:

- a) Asegurar una dinámica virtuosa que permita flexibilizar ante la realidad cambiante de nuestra estructura federal, la posibilidad de aprendizajes que posibiliten el paulatino ajuste de la ley, a medida que se vayan mejorando las capacidades de medición y análisis. Podría incluso aumentar la viabilidad política de ciertos cambios, que en la actualidad no parecen factibles.
- b) Incrementar la capacidad de realización de acuerdos intertemporales creíbles entre las jurisdicciones para evitar que sean violadas por coyunturas políticas.
- c) Facilitar la coordinación y aumentar los incentivos a la transparencia en los procedimientos y a la generación de estadísticas relevantes.

En su trabajo menciona las diferentes propuestas presentadas a las autoridades:

- 1) R. Hausman (BID 1997), propone la creación de una institución fiscal independiente (tipo Banco Central), encargada de determinar la política fiscal y administrar un **fondo anticrisis**. Realizaría las proyecciones macroeconómicas del presupuesto.
- 2) Proyecto en el Congreso Nacional (abril 1999) por el Diputado De la Sota cuyas características principales consisten en:
 - a) Contención de **gasto público** (déficit fiscal = 1 % del PBI), y su tasa de crecimiento no podría exceder a la del PBI.
 - b) Fondo de estabilización fiscal.

- c) Presupuestos plurianuales.
 - d) Límites de la deuda pública.
- 3) Proyecto del Diputado Nacional Lemes Lenicov:
- a) Fijar la presión tributaria en alrededor del 18 % del PBI.
 - b) Destacar los recursos originados por privatizaciones a un **fondo** anticrisis.
 - c) Establecer una baja sostenida en el **déficit público** -que luego fue plasmada en la **ley de convertibilidad fiscal**-.

La propuesta de la Subsecretaría de Programación Regional del Ministerio de Economía Nacional, al diseñar la distribución de recursos participables delega en el Organismo Fiscal Federal, el ajuste periódico de las transferencias **devolutivas** y de la equiparación territorial en función a la disponibilidad de datos (PBI, NBI, etc.). El O.F.F. estaría integrado por:

- a) Una Asamblea Fiscal Federal -con representantes de las Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Nación, presidida por el Ministro de Economía Nacional- y b) una Comisión Técnica Independiente, con un representante de las provincias, uno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y un tercero de la Nación con acuerdo del Senado.

El objetivo de la O.F.F. sería canalizar la toma política de decisiones, a través de un marco que produzca resultados eficientes. La Comisión Técnica actuaría como **agenda** de la A.F.P. quien, en definitiva, tiene el poder de decisión. Según Piffano (22), quedan pendientes el análisis de las compensaciones necesarias para su aprobación, un mejor implementable, y se debiera procurar una mejor relación de costo-beneficio.

La clave para generar esta dinámica virtuosa -a partir de la creación de O.F.F.- sería partir de un conjunto de fórmulas relativamente agregadas para ir avanzando a un conjunto más refinado de indicadores, en un intento de separar las decisiones políticas de las técnicas (23). Al parecer de los citados autores, el O.F.F. será la institución a través de la cual el sistema de coparticipación contará dentro de la **ley-convenio** a dictar, con la flexibilidad necesaria para adaptarse a circunstancias cambiantes, y para que mejore en la medida en que los avances del análisis y de la información así lo permitan.

Para que el mecanismo sea confiable, es muy importante dotar a la O.F.F. de una fuerte independencia y de capacidades para obtener y procesar información, lo cual le permitiría a través del tiempo, que la

redistribución de recursos se realice de acuerdo con indicadores más precisos, de los objetivos emanados de la Constitución Nacional (ref. 1994, art. 75, inc. 50 2º).

En lo referente a la acción armónica de las provincias, sugiere la creación de una **Comisión Federal**, destinada especialmente a interpretar las normas que regulan las relaciones fiscales interjurisdiccionales. Esta Comisión dispondrá las pautas que permitan la adecuación de los objetivos de política fiscal para la provisión de **bienes públicos**.

A los efectos de la implementación de este régimen, sería conveniente la creación de una instancia con representación de los gobiernos provincial y municipal, destinada a la discusión y definición del régimen de reparto. Asimismo será necesario precisar los recursos que integrarán la masa coparticipable, teniendo en cuenta las situaciones específicas de cada municipio, en términos de su capacidad de recaudación, de modo tal, que la suma de recursos propios y de coparticipación permita su equilibrio operativo.

En el proyecto de modificaciones de la Coparticipación Federal presentado por el Senador Ramón Ortega (1999), se menciona la necesidad de crear una **Comisión Fiscal Federal**, que debería registrar la base de datos provenientes de las jurisdicciones locales, destinadas al cálculo de la **distribución secundaria** y de la determinación de la capacidad de **endeudamiento provincial**.

Esta información permitirá estimar adecuadamente las funciones de producción de los **bienes públicos** encomendados por la Constitución Nacional. En consecuencia, se lograría una reducción gradual y permanente de los datos brindados entre el Proveedor del Servicio y la **comunidad** que decide las **transferencias**. Se lograría así **desvincular** los aspectos de eficiencia económica y de las asignaciones requeridas por las jurisdicciones.

Con respecto a las relaciones entre la A.F.F. y la C.T. cabe destacar:

- 1) La C.T. deberá poseer cierta flexibilidad para tomar sus decisiones internas de organización y funcionamiento (contrataciones, compras, etc.).
- 2) Su funcionamiento será automático y no sujeto a intromisiones que cercenen su labor.
- 3) Los componentes serán inamovibles en el cargo salvo que auditorías técnicas externas informen del incumplimiento de sus funciones.

Consideramos que gran parte de las incorrecciones del sistema de Coparticipación ocurridas hasta la fecha, provienen (19) de la ineficiencia del sistema que tiene como resultado, una asignación poco óptima de las potestades fiscales, incentivos a conductas “oportunistas”, distribución alejada de una racionalidad económica, deficiente “administración” y falta de transparencia.

Existieron además injerencias de las decisiones políticas que bloqueaban ***cambios eficientes***, ausencia de información y de mecanismos adecuados de coordinación institucional y elusión del contenido de las leyes-convenio.

La Oficina Fiscal Federal, podrá canalizar su funcionamiento, manteniendo una ***independencia*** de los actores y los procedimientos que, dentro de la Ley, condujeran a ***respaldar*** su autonomía. Cuando las partes interesadas -Nación, Provincias, Municipios y/o sus entes de Gestión y Auditoría- tuvieran alguna duda en la aplicación de los procedimientos y normas legales de la O.F.F., se dará curso al Poder Judicial.

CONCLUSIONES

La Constitución Nacional, reformada en 1994, incorporó a su texto el sistema de distribución de recursos entre distintos niveles de gobierno, que se caracteriza por unificar la recaudación de un grupo de **impuestos** en cabeza del PEN con participación de los ingresos tributarios obtenidos, a las jurisdicciones locales.

La norma fundamental se establece en el art. 75, inc. 2º, al expresar que una **ley convenio**, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las Provincias, instituirá un régimen de **coparticipación**, garantizando la automaticidad de los fondos. La distribución se efectuará en relación directa a las **competencias, servicios y funciones** de cada una de ellas, -contemplando criterios objetivos de reparto-; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. No habrá transferencia, sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por la Ley del Congreso, cuando correspondiere, y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires, en su caso.

Un **organismo fiscal federal**, tendrá a su cargo el **control y fiscalización** de lo establecido en este inciso, según lo determine la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires, en su composición.

Las propuestas analizadas señalan como primordial (19):

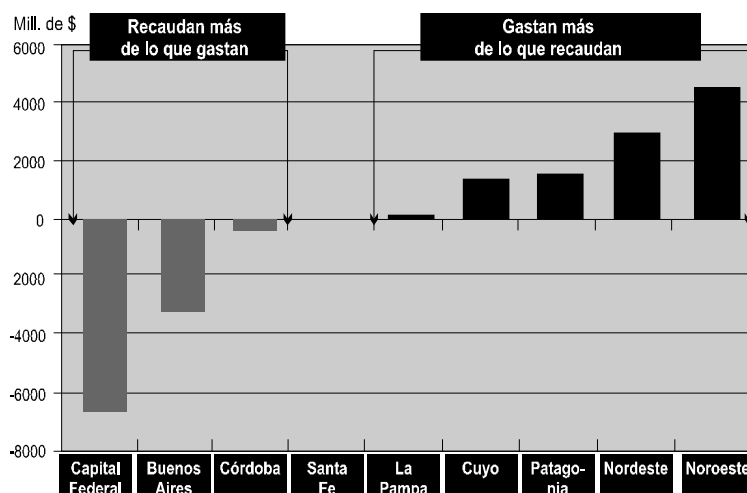
- a) Correspondencia directa con las competencias, servicios y funciones, ligando la asignación de fondos a las necesidades fiscales genuinas de cada jurisdicción.
- b) Criterios objetivos de reparto, al establecer un modelo de “necesidades fiscales” consensuado, con la posibilidad de ajustes periódicos ante situaciones cambiantes.
- c) **Equidad**, al devolver a las provincias el potencial necesario para financiar una porción más significativa de su nivel de **gasto público**.
- d) **Solidaridad** al contemplar un sistema de transferencias de nivelación, en auxilio de jurisdicciones con bases tributarias débiles o con diferenciales de costo.
- e) Grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades, al diferenciar como segmentos del **gasto** a financiar, el plan de inversiones para obras de infraestructura regional, el sistema único previsional, la deuda pública consolidada y las transferencias de nivelación para garantizar un gasto

de servicios gubernamentales equivalentes, para todo ciudadano, independientemente de su residencia real.

- f) Contempla los resguardos que establece la Constitución Nacional, con relación al endeudamiento, de manera de no afectar el crédito de la Nación.
- g) Corresponde al Poder Legislativo Nacional imponer, contribuciones indirectas, como facultad concurrente con las provincias y aprobar gravámenes directos, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio nacional, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado, así lo exijan. Dichas imposiciones, con excepción de la parte o total de las que tengan asignación específica, con ***coparticipables***.
- h) Es necesario acentuar el principio de ***correspondencia fiscal***, para lograr mayor responsabilidad fiscal y política, mediante la descentralización de gastos y de financiamiento tributario equivalentes. Se procurarán minimizar las brechas fiscales y las transferencias verticales.
- i) En materia de ***gasto*** se tratará de descentralizar la provisión de bienes mixtos y aquellos con derrames de beneficios delimitados territorialmente y ***centralizar los bienes públicos nacionales***.
- j) El ***Organismo Fiscal Federal***, integrado por la A.F.F. y por la C.T., procurará establecer un ***sistema adecuado de información*** en un intento de separar las decisiones ***técnicas*** de los aspectos ***políticos***, aplicando criterios y mecanismos ***racionales y transparentes***, para lograr la ***redistribución*** adecuada, destinada a lograr la correcta instrumentación de los objetivos constitucionales.

CUADRO 1

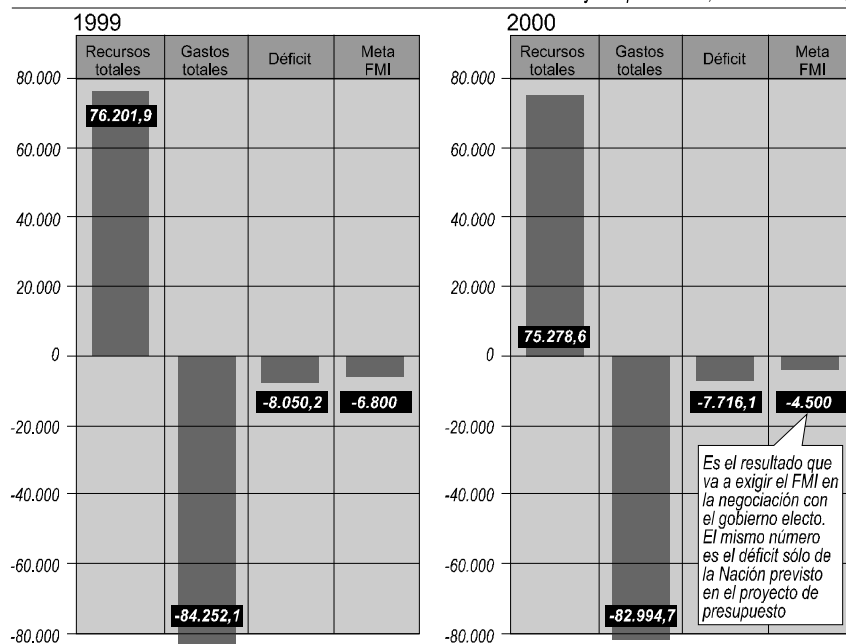
Transferencias de recursos entre las regiones



CUADRO 2

Metas divergentes

Cifras de la Nación y las provincias, en millones de \$



Fuente: Ministerio de Economía

LA NACION

CUADRO 3

Valores expresados en millones de pesos

Buenos Aires	2.929,7	Chubut	101,3	Mendoza	293,6	San Luis	38,1
Catamarca	305,7	Entre Ríos	414,3	Misiones	254,7	Santa Cruz	77,1
Ciudad de Bs. As.	2.848,9	Formosa	365,4	Neuquén	58,2	Santa Fe	397,0
Córdoba	1.010,0	Jujuy	224,2	Río Negro	364,7	Sgo. del Estero	169,7
Corrientes	532,9	La Pampa		Salta	281,6	Tucumán	499,7
Chaco	539,9	La Rioja	587,5	San Juan	281,1	T. del Fuego	245,0

CUADRO 4

Provincia	Amort. e int. (1)	Deuda/Recursos (2)
Río Negro	171.711	134,0 %
Corrientes	217.410	128,5 %
Formosa	181.533	120,5 %
Jujuy	140.037	109,0 %
Chaco	181.506	108,4 %
Tucumán	192.570	96,6 %
Chubut	86.635	93,5 %
Misiones	189.626	85,6 %
Catamarca	114.032	76,9 %
G.C.B.A.	157.513	75,7 %
La Rioja	42.724	73,6 %
Mendoza	129.343	59,6 %
Salta	141.522	58,4 %
San Juan	70.023	56,9 %
PROMEDIO	3.173.454	52,0 %
Entre Ríos	216.460	50,1 %
Córdoba	347.548	48,0 %
Tierra del Fuego	48.180	44,9 %
Santiago del Estero	61.813	42,6 %
Neuquén	63.739	41,6 %
Santa Fe	65.056	36,5 %
Santa Cruz	10.671	21,2 %
Buenos Aires	322.513	17,0 %
San Luis	9.704	16,0 %
La Pampa	11.585	15,4 %

(1) Amortizaciones e intereses de la deuda provincial proyectados para el 2000, en miles de \$.

(2) Para 1998, relación entre el stock de deuda y los recursos provinciales.

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Empleados públicos	1.097.764	1.104.452	1.154.629	1.163.995	1.212.391	1.202.625	1.243.741	1.273.155

Fuente: Secretaría de Programación Económica y Regional

Cómo se reparte el déficit

Resultado fiscal sin privatizaciones, en millones de pesos

Provincias	1999	2000 (1)	Déficit fiscal/ PBI (2)
Buenos Aires	-1.703,2	-1.673,8	-1,9
Catamarca	-44,4	-43,6	-3,1
Ciudad de Buenos Aires	18,6	55,6	0,0
Chaco	-126,8	-100,6	-3,6
Chubut	-82,6	-81,7	-2,2
Córdoba	-122,7	-42,9	-0,5
Corrientes	-92,4	-19,1	-2,5
Entre Ríos	-72,9	3,3	-1,2
Formosa	-121,2	-84,8	-7,2
Jujuy	-85,4	-59,4	-3,5
La Pampa	6,1	27,4	0,2
La Rioja	32,3	14,1	2,1
Mendoza	-194,9	-186,9	-1,7
Misiones	-126,5	-110,4	-3,3
Nuequén	-200,9	-129,5	-3,8
Río Negro	-80,9	-91,0	-1,9
Salta	-70,1	-15,9	-1,6
San Juan	-43,1	-5,7	-1,5
San Luis	111,4	152,0	3,9
Santa Cruz	-85,5	-71,8	-3,3
Santa Fe	-193,9	-104,2	-0,9
Santiago del Estero	38,6	39,0	1,7
Tierra del Fuego	-34 (3)	-46,3	-2,0
Tucumán	-110(3)	45,3	-1,0
24 jurisdicciones	-3.384,4	-2.530,9	-1,2

(1) Estimado – (2) Monto del déficit fiscal como % del PBI – (3) Fuente: Sec. Progr. Económica Regional
 Cifras sujetas a revisión. El Gobierno nacional estima el déficit provincial total de 1999 en u\$s 3.700 millones
 Fuente: Exante, sobre la base de datos de la Dir. Nac. de Coord. Fiscal con las provincias

Porcentaje de Gasto de Empleo Público					
Formosa	72,20	Catamarca	67,10	Santa Cruz	61,90
Chaco	71,50	Tucumán	66,80	Jujuy	61,80
Chubut	71,00	San Luis	66,00	La Pampa	58,90
Corrientes	70,40	San Juan	64,70	Mendoza	58,80
Río Negro	70,10	La Rioja	64,50	Santa Fe	58,00
Neuquén	69,60	Misiones	64,30	Buenos Aires	53,10
Salta	69,10	Entre Ríos	64,10	Tierra del Fuego	52,70
Santiago del Estero	68,40	M.C.B.A.	63,60		

Secretaría de Rel. Fisc. y Econ. del Minist. de Econ. Ob. y Serv. Públ. de la Nación

CUADRO 5

PRINCIPALES VARIABLES FISCALES DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO:
 NACIÓN, PROVINCIAS, BCRA Y OTROS
 (en millones de dólares y % del PBI)

Variables	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Gasto primario	34.720	50.410	59.760	65.990	65.840	62.470	67.440	70.490	68.070
Gasto primario/PBI	20,85	24,21	25,27	25,64	25,52	22,95	23,02	23,67	24,04
Recursos	33.890	48.090	56.420	61.290	59.590	58.420	67.480	69.790	67.690
Recursos/PBI	20,35	23,09	23,85	23,81	23,10	21,46	23,04	23,44	23,91
Déficit primario	830	2.310	3.340	4.700	6.250	4.050	40	710	370
Déficit primario/PBI	0,49	1,11	1,41	1,83	2,42	1,48	0,01	0,24	0,13
Intereses pagados	4.800	4.720	3.970	4.790	5.810	6.450	7.310	8.070	9.550
Intereses pagados/PBI	2,88	2,37	1,68	1,86	2,25	2,37	2,49	2,71	3,37
Déficit fiscal	5.630	7.030	7.310	9.490	12.060	8.600	7.590	8.450	9.930
Déficit fiscal/PBI	3,38	3,37	3,09	3,68	4,67	3,16	2,59	2,84	3,51
Déficit fiscal/Recursos	16,61	14,62	12,96	15,48	20,24	14,72	11,25	12,11	14,67
PBI	166.500	208.200	236.500	257.400	258.000	272.200	292.900	297.800	283.100

FUENTE: Jimena Teijero, The sustainability of the Argentine Fiscal Deficit, Universidad de San Andrés, junio de 1999.

CUADRO 6

Resultado fiscal sin privatizaciones
 (en millones de pesos)

Provincia	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Res. fiscal sin priv./PBI prov. 1999
Buenos Aires	-307,3	-280,5	-461,4	-808,7	-1.354,8	-1.640,9	-1,8
Catamarca	-98,2	-64,4	-72,1	-14,5	-34,4	-45,9	-3,2
CBA	13,6	-8,9	-236,8	-90,8	397,1	45,8	0,1
Chaco	-56,3	-118,7	-67,6	-84,4	-204,4	-180,7	-3,7
Chubut	-186,9	-82,3	-115,3	-110,4	-119,6	-96,4	-2,6
Córdoba	-414,8	-396,9	183,7	55,3	-84,3	-28,2	-0,1
Corrientes	-84,6	-68,0	-33,3	-67,2	-60,3	-76,7	-2,1
Entre Ríos	-72,1	-208,3	-11,5	-25,5	6,8	-45,4	-0,7
Formosa	-146,8	-136,2	-38,9	-99,3	-94,3	-91,2	-5,4
Jujuy	-129,1	-193,1	-119,9	-32,1	-63,3	-70,8	-2,9
La Pampa	-36,0	-70,5	-19,7	18,9	5,5	1,5	0,1
Mendoza	9,6	-307,5	-490,3	-69,3	-98,1	-262,9	-2,3
Misiones	-76,8	-155,2	-65,3	-80,2	-117,8	-82,8	-2,2
Neuquén	-126,8	-256,1	-2,3	23,2	-83,4	-107,8	-2,0
Río Negro	-168,7	-235,6	-83,2	-78,6	-81,0	-44,7	-1,1
Salta	-53,1	-117,9	28,0	-87,4	-21,2	-38,0	-0,9

San Juan	-168,7	-235,6	35,6	-22,2	-19,0	-32,6	-1,1
San Luis	-11,7	2,3	112,6	118,1	104,5	-8,4	-0,3
Santa Cruz	-45,9	-42,1	22,7	-6,0	-82,8	-66,7	-2,6
Santa Fe	-2,5	-235,9	-42,9	68,2	-387,4	-216,0	-1,0
Santiago del Estero	-77,5	-23,1	50,0	68,9	28,9	5,9	0,3
Tierra del Fuego	-25,4	-74,6	-12,2	-39,0	-44,7	-65,5	-3,1
Tucumán	-86,2	-227,5	-137,0	-62,4	22,1	-62,2	-1,1
La Rioja	-21,4	-12,2	49,5	78,1	27,1	10,2	0,7
24 jurisdicciones	-2.373,6	-3.548,8	-1.527,6	-1.347,3	-2.358,8	-3.200,4	-1,1

Fuente: Ex ante sobre la base de la Dir. Nac. de Coord. Fiscal con las Prov. y estimaciones propias.

CUADRO 7

(en millones de pesos)

		Municipal	Provincia	Nación	Total
1	Buenos Aires	3.086,9	9.236,9	7.215,6	19.539,4
2	Ciudad de Buenos Aires		3.050,7	13.203,6	16.254,3
3	Córdoba	949,6	2.293,7	2.287,9	5.531,2
4	Santa Fe	820,8	2.322,0	2.029,8	5.172,6
5	Mendoza	228,2	1.270,7	1.307,6	2.806,5
6	Tucumán	262,6	888,7	1.034,6	2.185,9
7	Entre Ríos	256,1	1.029,9	704,8	1.990,8
8	Salta	141,4	774,8	768,6	1.684,8
9	Neuquén	175,6	895,2	307,7	1.378,5
10	Corrientes	95,7	748,7	533,3	1.377,7
11	Río Negro	132,2	689,3	551,6	1.373,1
12	Chaco	147,6	852,0	311,2	1.310,8
13	San Juan	97,8	635,0	576,4	1.309,2
14	Santiago del Estero	123,1	657,4	465,6	1.246,1
15	Misiones	94,3	781,6	363,2	1.239,1
16	Chubut	131,0	626,5	386,8	1.144,3
17	Jujuy	119,0	528,2	419,4	1.066,6
18	La Rioja	135,7	480,2	396,5	1.012,4
19	Catamarca	90,5	480,7	384,9	956,1
20	San Luis	46,2	425,3	406,7	878,2
21	Formosa	62,5	661,1	154,0	877,6
22	Santa Cruz	90,1	600,3	185,8	876,2
23	La Pampa	99,9	461,4	232,7	794,0
24	Tierra del Fuego	84,4	359,2	88,5	532,1
	TOTAL	7.471,2	30.749,5	34.316,8	72.537,5

CUADRO 8

		Presupuesto 98	Transferencia de Fondos	Gasto Nacional
1	Ciudad de Buenos Aires	13.432,7	229,1	13.203,6
2	Buenos Aires	8.469,1	1.253,5	7.215,6
3	Córdoba	2.558,0	270,1	2.287,9
4	Santa Fe	2.354,7	324,9	2.029,8
5	Mendoza	1.449,7	142,1	1.307,6
6	Tucumán	1.214,8	180,3	1.034,6
7	Salta	904,0	135,4	768,6
8	Entre Ríos	888,0	183,2	704,8
9	San Juan	706,8	130,4	576,4
10	Río Negro	677,5	126,0	551,5
11	Corrientes	699,9	166,5	533,4
12	Santiago del Estero	608,2	142,7	465,5
13	Jujuy	593,7	174,3	419,4
14	San Luis	485,7	78,9	406,8
15	La Rioja	689,0	292,5	396,5
16	Chubut	507,8	121,0	386,8

17	Catamarca	465,7	80,8	384,9
18	Misiones	558,7	195,4	363,3
19	Chaco	509,2	198,0	311,2
20	Neuquen	427,4	119,7	307,7
21	La Pampa	339,4	106,7	232,7
22	Santa Cruz	324,9	139,1	185,8
23	Formosa	287,5	133,5	154,0
24	Tierra del Fuego	340,0	251,5	88,5
	TOTAL	39.492,4	5.175,6	34.316,8

CUADRO 9

Recaudación Tributaria Provincial. Valores Totales 1991/8
En millones de pesos. Valores corrientes

Jurisdicción	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Gastos1998/ Recursos %
Buenos Aires	1.650,00	2.473,68	2.984,73	3.432,92	3.203,02	3.746,70	4.323,84	4830	52,29
Catamarca	11,10	17,11	22,89	26,31	22,57	36,15	40,48	41	8,52
Chaco	45,26	60,19	73,03	81,40	94,67	97,88	106,49	109	12,79
Chubut	38,17	45,84	49,29	52,14	52,67	56,46	68,11	64	10,22
Córdoba	337,69	676,38	754,59	881,56	856,81	858,01	856,01	934	40,73
Corrientes	40,00	56,53	71,16	71,97	71,27	68,21	73,62	77	10,28
Entre Ríos	106,78	174,87	221,99	267,56	261,83	282,19	292,84	298	28,05
Formosa	17,21	22,55	26,94	27,27	20,06	23,92	26,89	30	4,53
Jujuy	29,09	47,15	51,65	52,54	46,96	62,89	61,76	56	10,60
La Pampa	52,51	67,59	87,91	82,83	77,98	90,35	93,00	101	21,41
La Rioja	10,19	18,89	23,18	22,66	17,45	29,64	24,49	24	5,00
Mendoza	177,80	317,12	378,67	415,65	360,54	354,01	402,66	393	30,92
Misiones	40,49	73,29	78,10	82,18	73,38	82,88	88,91	94	12,03
M.C.B.A.	1.227,96	1.999,86	2.354,00	2.315,63	2.168,40	2.272,05	2.429,42	2.764	79,61
Neuquén	51,52	82,05	100,02	113,59	129,67	136,15	138,97	133	14,86
Río Negro	68,39	109,95	121,71	126,60	104,49	130,30	127,59	149	21,62
Salta	47,37	70,45	89,43	103,31	99,55	115,02	130,54	160	20,64
San Juan	34,85	60,69	71,57	69,01	58,06	79,02	92,63	91	14,33
San Luis	39,90	53,55	65,71	79,74	66,48	66,87	73,63	86	20,23
Santa Cruz	23,63	35,83	43,75	55,11	68,35	62,60	64,78	64	9,68
Santa Fe	444,07	767,24	878,96	977,05	858,31	856,24	954,22	903	38,89
Sgo. del Estero	22,25	35,10	47,91	62,78	57,56	65,29	84,54	83	12,62
T. del Fuego	23,45	54,40	53,00	54,49	50,48	45,27	48,79	44	12,25
Tucumán	92,38	124,86	141,22	156,67	133,95	151,53	169,66	176	19,82
TOTAL	4.632,06	7.445,17	8.791,41	9.610,97	8.954,51	9.769,63	10.773,87	11.704	

Fuente: División de Asuntos Fiscales. Ministerio del Interior

CUADRO 10

Prestaciones de Seguridad Social (Presupuesto 1998) (millones de pesos)				Prestaciones de Seguridad Social (Presupuesto 1998) (millones de pesos)				
			%			Prestac.	Contrib.	Déficit
1	Buenos Aires	4.187,27	28,15	1	Catamarca	212,25	53,25	159,00
2	Ciudad de Buenos Aires	3.909,24	26,28	2	Ciudad Bs. As.	480,00	223,40	256,60
3	Córdoba	1.418,49	9,54	3	Jujuy	150,94	42,94	108,00
4	Santa Fe	1.330,09	8,94	4	La Rioja	252,82	168,82	84,00
5	Mendoza	583,62	3,92	5	Mendoza	266,97	112,97	154,00
6	Entre Ríos	467,40	3,14	6	Río Negro	209,42	158,42	51,00
7	Tucumán	466,80	3,14	7	Salta	178,29	71,29	107,00
8	Salta	293,11	1,97	8	San Juan	235,84	100,24	135,60
9	Corrientes	269,94	1,81	9	San Luis	80,18	55,18	25,00
10	San Luis	204,41	1,37	10	Sgo. del Estero	228,29	26,29	202,00
11	San Juan	194,15	1,31	11	Tucumán	274,51	148,51	126,00
12	Chaco	168,23	1,13		TOTAL	2.569,51	1.161,31	1.408,20

13	Río Negro	157,52	1,06
14	Misiones	155,65	1,05
15	Jujuy	153,56	1,03
16	Chubut	143,96	0,97
17	Santiago del Estero	128,71	0,87
18	La Rioja	125,43	0,84
19	Neuquén	120,85	0,81
20	La Pampa	117,40	0,79
21	Catamarca	104,90	0,71
22	Formosa	76,70	0,52
23	Tierra del Fuego	50,05	0,34
24	Santa Cruz	45,29	0,30
	TOTAL	14.872,77	100,00

CUADRO 11

Distribución por aplicación de la Ley 23.548 y sus modificaciones
En millones de pesos

Concepto	Total	Tesoro Nacional	Seguridad Social	Provincias
Distribución Ley 23.548	25.462	8.692	3.819	12.951
15 % a la Seguridad Social	3.819		3.819	
Fondo Compensador de Desequilibrios	550			550
Masa Neta de detracciones	21.093	8.692	0	12.401
57,048 % Provincias	12.033			12.033
41,952 % Nación	8.849	8.692		
1 % ATN Provincias	211			211
Transferencias Ciudad Buenos Aires	-157		157	

Fuente: Secretaría de Programación Económica y Regional - MEyOSP

	Millones de \$	Participación Relativa
Tesoro Nacional	12.903	25,30
Seguridad Social	22.132	43,39
Total Gobierno Nacional	35.035	68,69
Conjunto de Provincias	17.304	33,93
TOTAL	51.001	100,00

CUADRO 12

Composición de recursos tributarios provinciales 1997 (porcentajes)

Provincias	Inmobiliario	Ingresos Brutos	Automotor	Sellos	Varios
Buenos Aires	15,86	48,88	11,26	10,52	18,30
Catamarca	7,83	73,47	8,14	10,81	
Chaco	4,08	72,10		6,33	17,90
Chubut	0,10	71,76		17,80	10,50
Córdoba	29,32	54,08		11,21	5,25
Corrientes	14,26	69,78		14,37	1,53
Entre Ríos	21,57	48,80	10,27	10,09	9,15
Formosa	0,23	71,70		11,17	15,90
Jujuy	12,76	57,89		10,01	19,43
La Pampa	16,77	44,30	15,61	19,90	3,87
La Rioja	11,73	66,52	13,64	6,55	1,15
Mendoza	11,97	52,83	13,80	12,24	9,16
Misiones	14,04	71,42	2,30	10,81	1,10
M.C.B.A.	19,18	66,11	11,56		3,13
Neuquén	8,52	74,62		14,72	1,40
Río Negro	16,90	57,03	11,03	16,03	0,16
Salta	5,26	73,84		15,08	6,15
San Juan	6,30	56,38	9,20	8,15	20,00
San Luis	16,11	48,08	0,90	11,44	23,50

Santa Cruz	0,10	81,13		17,23	1,93
Santa Fe	19,58	51,43	8,22	13,95	6,53
Santiago del Estero	10,37	53,07	5,85	9,01	21,60
Tierra del Fuego	0,01	81,60		0,03	18,30
Tucumán	11,41	55,25	9,46	15,69	8,39

CUADRO 13

	Provincia	PBI 98 Millones \$	Población 98 Habitantes	PBI per capita \$ por habitante
1	Ciudad de Buenos Aires	75.098,1	2.983.929	25.167,5
2	Tierra del Fuego	2.253,3	123.729	18.211,6
3	Santa Cruz	2.747,3	194.565	14.120,2
4	Neuquén	5.666,9	515.337	10.996,5
5	Chubut	3.964,4	424.429	9.340,5
6	La Pampa	2.600,2	294.239	8.837,0
7	San Luis	3.013,6	343.513	8.772,9
8	Córdoba	23.776,2	3.002.537	7.918,7
9	Mendoza	11.995,7	1.554.924	7.714,7
10	Santa Fe	23.178,1	3.014.138	7.689,8
11	Río Negro	4.495,3	589.379	7.627,2
12	Buenos Aires	97.168,8	13.785.052	7.048,9
13	La Rioja	1.597,7	264.416	6.042,4
14	Entre Ríos	6.509,3	1.086.787	5.989,5
15	San Juan	3.119,4	562.487	5.545,7
16	Catamarca	1.534,5	303.664	5.053,3
17	Tucumán	6.218,9	1.251.516	4.969,1
18	Salta	4.579,2	1.012.869	4.521,0
19	Jujuy	2.612,4	578.767	4.513,7
20	Corrientes	3.925,4	888.186	4.419,6
21	Misiones	4.073,3	939.505	4.335,6
22	Chaco	3.769,2	921.141	4.091,9
23	Formosa	1.782,2	476.363	3.741,3
24	Santiago del Estero	2.451,8	709.358	3.456,4
	TOTAL	298.131,2	35.820.830	8.322,8

Recursos Tributarios Coparticipables Totales (Provincias y Gobierno Nacional)
Millones de pesos

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Enero	807,3	1882,0	2179,3	2402,3	2494,9	2507,1	2996,0	2820,0	2878,0	2964,4	3053,3	3144,9
Feb.	764,3	1697,3	1809,8	2256,3	2201,5	2439,4	2627,6	2950,9	2839,4	2924,5	3012,3	3102,6
Marzo	902,4	1651,7	2039,4	2244,9	2224,2	2386,9	2584,5	2905,8	2990,2	3079,9	3172,3	3267,5
Abril	1335,2	1855,5	2102,1	2348,1	2218,8	2366,9	2901,3	2915,5	2945,3	3033,6	3124,6	3218,4
Mayo	1377,6	2036,5	2246,4	2669,6	2665,3	2640,2	3554,4	3707,7	3335,0	3435,1	3538,1	3644,3
Junio	1330,6	2006,1	1988,3	2723,3	2764,9	2749,2	2904,1	3563,1	3354,3	3455,0	3558,6	3665,4
Julio	1483,2	2085,2	2339,9	2260,5	2260,5	2534,5	2736,3	3031,7	2881,0	2967,4	3056,4	3148,1
Agosto	1477,3	2252,4	2596,1	2341,9	2290,7	2696,6	2984,5	3174,6	3133,9	3227,9	3324,8	3424,5
Set.	1705,7	2070,7	2355,2	2294,6	2256,4	2286,5	3045,7	2972,3	3006,5	3096,7	3189,6	3285,3
Oct.	1813,2	2185,9	2244,4	2308,0	2302,9	2636,8	2890,6	2948,4	3036,9	3128,0	3221,8	3318,4
Nov.	1745,5	2195,3	2293,7	2350,0	2526,8	2715,4	3071,4	3050,9	3142,5	3236,7	3333,8	3433,9
Dic.	1746,2	1965,2	2374,3	2441,6	2516,9	2811,9	3192,0	3296,1	3395,0	3496,8	3601,7	3709,8

Desde Octubre 1999 en adelante tasa de crecimiento 3 % sobre igual mes del año anterior.

CUADRO 14

Total de Recursos Tributarios Año 1998
Millones de pesos

	Totales	Recursos coparticipables con Provincias	Tesoro Nacional	Seguridad Social
		Ley 23.548	Otros regímenes	

1. DGI (Excl. Sist. Seg. Social)	36.964				
Ganancias	9.489	5.701	2.006		1.782
IVA	20.337	18.100	140		2.097
Internos coparticipados	1.482	1.482			
Presentación espontánea	-16	-16			
Premios de juegos	91	91			
Transferencias de inmuebles	74	74			
Otros coparticipados	44	34	10		
Sellos	57		57		
Bienes personales	772		772		
Combustibles Naftas	2.325		2.325		
Combustibles Otros	1.367				1.367
Internos seguros	272			272	
Internos automotores gasoleros	187				187
Monotributo	100		100		
Adicional s/cigarrillos	198			198	
Radiodifusión p/TV, AM y FM	131			131	
Otros impuestos	54			54	
2. SISTEMA DE SEG. SOCIAL	10.268				
Aportes personales	6.254				6.254
Contribuciones patronales	7.917				7.917
Facilidades de pago	176				176
Cajas provinciales	0				0
Monotributo	62				62
Otros ingresos	90				90
Capitalización	-4.149				-4.149
Rezagos, transitorios y otros	-82				-82
3. COMERCIO EXTERIOR	2.804			2.804	
Derechos de importación	2.694				
Derechos de exportación	28				
Tasa de estadística	82				
4. OTRAS FUENTES	965				
Fondo del Tabaco	174		174		
Fondo Energía Eléctrica	157		157		
En. Elec. Sta. Cruz	26		26		
Pasajes Aéreos	64			64	
Parques Nacionales	1			1	
IAF y Caja de la Pol. Fed.	452				452
Otras Fuerzas de Seguridad	91				91
TOTAL SIN CAP. Y TRANSIT.	51.001	25.466	5.767	3.524	16.244

Fuente: Secretaría de Programación Económica y Regional y la Secretaría de Hacienda del MEyOSP

CUADRO 15

Resultado del Sector Público Nacional no Financiero y del Sector Público Provincial
(en % del PBI)

Conceptos	Prom. 85-90	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
I. Superávit primario sin recursos de capital	0,41	0,56	1,50	2,08	0,79	0,55	-0,51	0,25	1,14
II. Recursos de capital	0,22	1,32	0,86	0,28	0,31	0,48	0,27	0,25	0,17
III. Superávit primario SPNF (I + II)	0,63	1,88	2,36	2,36	1,10	1,03	-0,24	0,50	1,31
IV. Intereses	5,56	2,89	1,62	1,21	1,20	1,55	1,66	1,96	2,25
V. Resultado global (III – IV)	-4,93	-1,01	0,74	1,15	-0,10	-0,52	-1,90	-1,46	-0,94
VI. Resultado cuasifiscal BCRA	-1,79	-0,39	-0,15	0,11	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
VII. Superávit global del sector público (V + VI)	-6,72	-1,40	0,59	1,26	-0,10	-0,52	-1,90	-1,46	-0,94
VIII. Superávit global sector público nacional sin rec. de capital (VII – II)	-6,94	-2,72	-0,27	0,98	-0,41	-1,00	-2,17	-1,71	-1,11

IX. Resultado del sector público provincial sin recursos de capital	-1,00	-0,83	-0,29	-0,88	-0,92	-1,35	-0,63	-0,47	-0,75
X. Total (VIII + IX)	-7,94	-3,55	-0,56	0,10	-1,33	-2,35	-2,80	-2,18	-1,86

BIBLIOGRAFÍA

- 1) BIDART CAMPOS, G. J.: Tratado argentino elemental de Derecho Constitucional. Ed. EDIAR, Bs. As., 1988
- 2) ARTANA D. y LÓPEZ MURPHY, R.: Lecciones para América Latina. Ed. FIEL, 1994.
- 3) PIFFANO H.: El nuevo sistema tributario provincial en un escenario de descentralización tributaria. II° Seminario de Federalismo. U. N. de La Plata, 1997.
- 4) ARTANA D.: La reforma tributaria en la Argentina. Convención ADEBA, 1998.
- 5) CAPELLO, M. y PONCE, C.A.: Federalismo fiscal y Coparticipación de impuestos. FACPCE, 1997.
- 6) GONZALEZ CANO, H.: El federalismo fiscal y la descentralización tributaria. Doc. CIET N° 1076, dic.1990.
- 7) Seminario sobre Federalismo y Coparticipación Federal. Academia Nacional de Ciencias Económicas, mayo/1996.
- 8) Seminario sobre Federalismo y Coparticipación Federal. Academia Nacional de Ciencias Económicas, mayo/1996.
- 9) Seminario sobre Federalismo y Coparticipación Federal. Academia Nacional de Ciencias Económicas, mayo/1996.
- 10) SÁEZ, C. A.: El federalismo y la coparticipación impositiva. XXVIII° Jornadas Finanzas Públicas, F. C. E. de la U. N. de Córdoba, 1995.
- 11) BRACELI, O. A.: Metodología no convencional para diseñar un nuevo sistema de coordinación financiera entre distintos niveles de gobierno. XXVII° Jornadas de Finanzas Públicas, F. C. E. de la U. N. de Córdoba, 1994.
- 12) OATES, W.: *Fiscal Federalism*. Harcourt. Brace Juvanovich. N. York, 1972.
- 13) TANZI, V.: *Fiscal Federalism and decentralization*. Annual Bank Conferention Development Economic. Washington, 1995.
- 14) FILIMON y ROZENTHAL: *Asimetric information and agend control*. Grad. School of Indust. Univ. Pittsburg, 1980.
- 15) WOLMAN, H.: *Descentralization: What is it and why we should care*. Claredon Press, Oxford 1990.
- 16) PROD'HOME, R.: *The danger of decentralization*. The World Bank Research Observer. Washington 1995.
- 17) STURZENEGGER, F.: Las Provincias y una mayor responsabilidad fiscal. La Nación, 15/08/99.
- 18) ARTANA, D. y MOSKOVITS, C.: Solución armónica de la crisis financiera provincial. FIEL. (Agosto 1999).
- 19) Fundación Gobierno y Sociedad. Noviembre, 1999, informe elaborado con la dirección de los Dres. PIFFANO, H. y TOMASSI, M.
- 20) MUSGRAVE, R.: Teoría de la Hacienda Pública. Ec. Aguilar, Madrid, 1959.
- 21) SCHENONE, O.; RODRÍGUEZ, C. y MANTEL, R.: Complementariedad, exenciones y tributación óptimas. CEMA 1985.
- 22) PIFFANO, H.: Problemas y soluciones de una nueva ley de Coparticipación Federal. Comisión de Estudios sobre Finanzas Públicas CPCECF, abril/99.
- 23) IARYCZOWER, M.; SAIEGH, S. y TOMASSI, M.: Algunas consideraciones sobre diseño óptimo de Instituciones Fiscales Federales. CEDI, abril 1998.

RESUMEN

El presente trabajo es una actualización de anteriores exposiciones presentadas por el autor en otros Congresos de la FACPCE.

Se inicia exponiendo la naturaleza jurídica de la ***Coparticipación Federal de Impuestos***, y menciona las distintas opiniones y ponencias de especialistas nacionales y los distintos sistemas de coordinación financiera. Luego se desarrolla una visión actual del estado de las Tesorerías locales, cuyos últimos resultados negativos contribuyen a un acelerado endeudamiento que causó serias preocupación a los Organismos Internacionales de Crédito (FMI, BM, BID). Se analizan las causas de esos desequilibrios, y su posible corrección, demandando un esfuerzo recaudatorio de los tributos propios, y el ajuste de la correspondencia en las decisiones de gasto y financiamiento.

Se proponen a continuación, reformas en materia tributaria federal, mencionando cuáles debieran ser considerados ***recursos propios*** y concurrentes de la ***Nación, Provincias y Municipios***, tratando de fomentar la descentralización de los tributos, tasas y contribuciones en el territorio nacional.

Por último, se hace referencia a la creación de un ***Organismo Autónomo***, integrado por representantes nacionales y provinciales para proceder a la coordinación efectiva de las relaciones interjurisdiccionales. Su tarea deberá ***basarse*** en la actualización de datos macro y microeconómicos, sociales, políticas de bienestar, asignación adecuada de los “bienes públicos” a todos los habitantes de la Nación. También tendrá a su cargo la fiscalización y correcta distribución de la ***deuda*** de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para impedir que en el futuro se repitan las crisis de financiamiento observadas en la actualidad.

**13° CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS
ECONOMICAS**

S.C. de Bariloche, 25,26,27 y 28 de Octubre de 2000

Area III: Contabilidad y Auditoría

Subarea: 3.0 Varios

TITULO DEL TRABAJO: Fraude o error en los estados contables.

Autor: LEOPOLDO ISAAC GUROVICH

Domicilio: Serrano 565 - 5° Piso "B"

Ciudad de Buenos Aires

C1414DEK

Tel.: 4855 - 8943

Correo E: leogu@icatel.net

**13° CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS
ECONOMICAS**

S.C. de Bariloche, 25,26,27 y 28 de Octubre de 2000

Area III: Contabilidad y Auditoría

Subarea: 3.0 Varios

TITULO DEL TRABAJO: Fraude o error en los estados contables.

INDICE TEMATICO

1. - Introducción.
2. - Definiciones.
 - 2.1 - Diccionario de la Real Academia.
 - 2.2 - Diccionario Económico.
 - 2.3 - Auditoría un Nuevo Enfoque Empresarial
 - 2.4 - The Guide for Costumer Law, The American Bar Association
3. - El fraude o error en los Balances.
 - 3.1 - Balances Falsos.
 - 3.2 - Balances Irreales.
4. - Marco legal vigente
 - 4.a - Nacional
 - 4.a.1 - Código Penal.
 - 4.a.2 - Ley 23.737 sobre Lavado de Dinero.
Ley 25.246 de Legitimación de Activos provenientes de Ilícitos.
 - 4.a.3 - Ley 20.480 de Seguridad Nacional.
 - 4.a.4 - Ley 24.769 Penal Tributaria.
 - 4.b - Internacional
5. - Su impacto en la economía.
6. - Normas internacionales de Auditoría.
 - 6.1 - Condiciones o eventos que aumentan el riesgo de fraude o error.
 - 6.2 - Alcance de los procedimientos modificados o adicionales.
 - 6.3 - Informe del fraude y error.
7. - Normas norteamericanas de Auditoría.
 - 7.1 - Contenido básico del SAS N° 82.
 - 7.2 - Requerimientos del SAS N° 82.
 - 7.3 - Razones por las que un auditor falla en detectar errores materiales debido a fraude.
8. - Resumen y Conclusión.
9. - Bibliografía.

1. Introducción

Investigar el tema de Fraude o error, que no se encuentra contemplado específicamente en las normas nacionales de auditoría, hace que, desde el punto de vista técnico y en el mundo internacionalizado en el que se desarrolla la profesión sea necesario tener presente la evolución que ha tenido la doctrina y la jurisprudencia tanto profesional como en sede judicial a efectos de poder encuadrar esta problemática de la profesión de auditoría.

Además es necesario brindar definiciones del Fraude, sin que por ello el tema quede agotado y también dar un breve recorrido por las normas legales que tiene que ver con este hecho, así como su impacto sobre la economía para dimensionar la magnitud del problema e ilustrándolo con algunos ejemplos.

Este problema está directamente relacionado con la evaluación del riesgo que se debe hacer en toda tarea de auditoría externa de estados contables desde la etapa de planificación, en donde debemos definir la probabilidad de que los estados contables en su conjunto o que un componente puede contener errores o irregularidades (desvíos) significativos. En función de esta probabilidad de existencia de desvíos, el auditor, determinará el alcance, naturaleza y oportunidad de los procedimientos a aplicar utilizando su criterio profesional. La evaluación del riesgo de que ocurran errores e irregularidades significativos debido a fraude es un proceso continuo y acumulativo que incluye la consideración de factores de riesgo, individualmente y en conjunto, mediante el proceso de auditoría. La diferencia entre error e irregularidad esta dada por la intención o dolo que está presente en este último caso, teniendo ambas situaciones incidencia en la responsabilidad del auditor, con distinta gradación, tanto profesional, civil como penal.

El objetivo de este trabajo es destacar la necesidad de contar con una norma que contemple el tema a efectos que sea útil como guía a seguir por los profesionales, ya que si bien, el objetivo de una tarea de auditoría externa de estados contables no es detectar fraudes, existen factores de riesgo que deberían ser evaluados porque este grave problema se presenta o puede presentarse y es en esta situación donde la profesión de auditoría debe contar con una norma. Este trabajo abarca tanto las grandes empresas como las PYMES, con la adaptación a las características de estas.

También se destaca el rol fundamental que debe cumplir la Dirección de todo ente en la tarea de prevención y detección del fraude, excepto en aquellas situaciones en que ella sea partícipe del mismo.

Fraude y corrupción están íntimamente relacionados, ya que existen muchos estudios donde claramente se reconoce que la corrupción tiene que ver con el sector público, pero este fenómeno no es solo privativo de los funcionarios públicos.

Hay mas bien una coparticipación entre la corrupción pública y privada, y consecuentemente en este caso se esta frente a la consumación de un Fraude.

Ejemplo conocido de esta situación son las licitaciones públicas para la adquisición de bienes y servicios.

Hay una diferencia esencial entre el Fraude y la Corrupción: para que exista corrupción es necesaria la participación de dos personas, en el caso del fraude con una sola es suficiente.

2. - Definiciones

2.1 Fraude: Según el diccionario de la "Real Academia Española", la palabra fraude tiene las siguientes acepciones:

"(Lat. *fraus, fraudis*) acción contraria a la verdad y a la rectitud que perjudica a la persona contra quién se comete. Acto tendiente a eludir una disposición legal en perjuicio del estado o de terceros. Delito que comete el encargado de vigilar la ejecución de contratos públicos, e incluso algunos privados, confabulándose con la representación de los intereses opuestos".

2.2 Según el diccionario consultor de economía de Julio C. De la Vega, en economía:

"es un ardid para engañar a alguien con el fin de que su autor se beneficie por el perjuicio de la contraparte. El fraude es muy frecuente en el ámbito fiscal y consiste en la evasión impositiva por parte de quien oculta bienes que son imponibles con cargas tributarias que debe ser pagadas al fisco. También es corriente en las acciones comerciales tendiente a introducir artificios para que el acreedor no perciba sus créditos".

2.3 Según Carlos Slosse en su libro "Auditoría un nuevo enfoque empresarial", el fraude se refiere a revelaciones incorrectas e intencionales en la preparación de información financiera. El fraude involucra la manipulación, falsificación o alteración de los documentos o registros, apropiación indebida de activos; supresión u omisión de transacciones; registro de transacciones incorrectas o inexistentes o inadecuada aplicación de políticas contables.

La responsabilidad por la prevención y detección de fraudes es de la gerencia, mediante la implementación y seguimiento de adecuados sistemas de control. El auditor debe asegurarse mediante sus procedimientos que un fraude o error con efecto significativo sobre los estados financieros no ha ocurrido o, si ocurrió, su efecto está adecuadamente

reflejado en los estados contables. Debido a la limitación de un trabajo de auditoría, existe la posibilidad de que no se detecten fraudes o errores.

La detección posterior no equivale a decir que el auditor realizó incorrectamente su labor se puede probar que trabajó con el adecuado cuidado profesional. En el caso de existencia y detección de fraudes y error, el auditor es responsable de comunicar su ocurrencia a la gerencia en forma oportuna aunque crea que su efecto es no significativo para los estados auditados, o es posterior al período revisado, o fue solucionado.

El error se refiere a aspectos no intencionales que terminan en una incorrecta presentación de la realidad. Son aquellas imprecisiones no intencionales u omisiones de importes o exposiciones en los estados contables. Los errores pueden involucrar por ejemplo: errores en el procesamiento o compilación de información financiera básica a partir de la cual se preparan los informes financieros o incorrectas estimaciones contables derivadas de una mala interpretación de los hechos y errores en la aplicación de normas contables.

2.4 Finalmente se adiciona una definición de fraude de la "Guide to Costumer Law, The American Bar Association":

"es cuando una persona realiza una mala interpretación intencional, que genera una desventaja en la otra parte. Se entiende por mala interpretación intencional, al acto de ocultamiento o engaño que modifica los términos de aceptación de un contrato motivando a la otra parte a actuar de forma diferente a la que hubiere actuado si conociese la verdad. En muchos estados de EE.UU. la mala interpretación puede no ser intencional y aún así el contrato es declarado nulo".

Como se observa de la lectura de estas definiciones, en caso de consumarse el fraude se estará frente a la comisión de un delito que está perfectamente tipificado en la legislación penal local y aún más desarrollada en la legislación extranjera. La comprensión de este hecho hará repensar sobre las responsabilidades que como auditores se asumen al desarrollar la tarea de auditoría de estados contables.

3. El fraude o error en los balances

Los fraudes y errores que se cometen en las empresas se pueden agrupar en dos grandes categorías:

3.1 Los balances falsos: que resultan de la adulteración deliberada de la información que está contenida en él.

3.2 Los balances irreales: es decir, que no presentan razonablemente la situación debido a errores contables cometidos involuntariamente.

Los balances irreales se deben principalmente a ineficiencias del sistema contable que esta utilizando el ente, atrasos en la registración contable o a errores, todo lo cual produce en los estados financieros información errónea que de uno u otro modo no ha sido detectada por el sistema de control interno ni por la Dirección del ente. Aquí desempeña un papel fundamental el auditor, quién asesora al empresario para prevenir y corregir esas deficiencias.

Errores son, por ejemplo: Compensar el saldo deudor y acreedor de distintas cuentas bancarias de un ente, cálculo de la previsión para deudores incobrables sobre o subvaluada, valuación al costo histórico de las inversiones permanentes, aplicación incorrecta del devengamiento de intereses sobre deudas, no registrar una compra.

En todos estos casos no existe la intención, son falencias involuntarias. Precisamente la diferencia entre el error y el fraude radica en que en la situación de fraude existe el dolo, la voluntad de cometer el hecho.

Los balances falsos suponen la adulteración deliberada de la información que contienen y allí radica la principal diferencia con los balances irreales.

Con relación a los estados contables falsos se puede hacer el siguiente análisis de distintas ópticas:

3.1.1 Por la forma adoptada para perpetrar el fraude.

3.1.2 Por los efectos que producen las maniobras dolosas.

3.1.3 Según la persona que ha efectuado la defraudación

3.1.1 Según la forma adoptada para perpetrar el fraude:

Las maniobras dolosas se pueden cometer por omisión o por la realización de ciertas registraciones, con el propósito de falsear los estados contables de la empresa, tal como ocurren en los siguiente ejemplos:

3.1.1.1 No depurar ni castigar las mercaderías obsoletas e invendibles, deterioradas o

fuera de moda.

3.1.1.2 No contabilizar gastos incurridos en un ejercicio, pero cancelarlos en el siguiente sin registrar el pago.

3.1.1.3 No registrar notas de crédito de los proveedores, con el objeto de realizar una defraudación al abonarse la factura original.

3.1.1.4 Elevar dolosamente la cuenta ventas con cargo a cuentas de deudores ficticios.

3.1.1.5 Cancelar cuentas por incobrables, pero que han sido abonadas por los respectivos deudores.

3.1.1.6 Contabilizar compras ficticias para cometer fraudes con su cancelación.

Adicionalmente, este caso de incrementar compras ficticiamente es una forma común de defraudación al Fisco.

De los ejemplos indicados, los tres primeros configuran fraudes por omisión; mientras los tres últimos son fraudes por comisión o registración de falsos asientos.

Los estados contables también pueden falsearse aplicando mal y deliberadamente las normas contables profesionales que rigen su elaboración o por medio de equivocaciones materiales. Como ejemplos de los primeros podemos mencionar:

3.1.1.7 Contabilizar anticipos de clientes como si se tratara de ventas perfeccionadas.

3.1.1.8 Falsear pases del Diario al Mayor

3.1.1.9 Registrar importaciones de productos que están en viaje como integrando el stock del ente.

Como ejemplos de los segundos:

3.1.1.10 Reducir el monto de las ventas para evadir el pago de impuestos.

3.1.1.11 Falsear las sumas del balance de los deudores a fin de ocultar irregularidades.

3.1.1.12 Modificar sumas en el libro de Caja para sustraer fondos dolosamente.

3.2 Según los efectos que producen las maniobras dolosas:

Las maniobras fraudulentas pueden clasificarse en:

3.2.1 Fraudes que elevan la responsabilidad neta de la empresa y sus resultados de explotación. Con estas maniobras aumenta el activo, disminuye el pasivo, se elevan los beneficios o se reducen las pérdidas.

3.2.2 Fraudes que reducen la responsabilidad neta de la empresa y sus resultados.

Mediante estas maniobras disminuye el activo, aumenta el pasivo, decrecen las ganancias o se elevan las pérdidas.

3.2.3 Fraudes que no alteran la responsabilidad neta de la empresa ni sus resultados, pero que modifican la composición de su activo y pasivo.

3.2.4 Fraudes que no son de índole contable: por ejemplo, créditos otorgados con dolo a personas insolventes en connivencia con éstas y que tienen efecto contable ya que inciden en el patrimonio y los resultados del ente.

Según la persona que haya cometido la defraudación:

Los actos dolosos pueden clasificarse según la persona que haya cometido la defraudación, ya que puede ser realizado por el empresario como por los empleados.

3.3 Fraudes cometidos por el empresario

Los fraudes perpetrados por el empresario o la alta gerencia o Dirección del ente pueden basarse, entre otros, en los siguientes motivos:

3.3.1 Obtener créditos bancarios.

3.3.2 Aumentar el capital de la empresa.

3.3.3 Efectuar la transferencia total o parcial del patrimonio de la empresa.

3.3.4 Obtener beneficios ilícitos con la incorporación de nuevos socios o la transformación de la firma en otra de distinta naturaleza jurídica.

3.3.5 Reducir la participación que pueda corresponder a los socios que se retiren de la empresa.

3.3.6 Burlar a los acreedores en el caso de arreglos judiciales o extrajudiciales.

3.3.7 Realizar maniobras propias de la quiebra fraudulenta.

3.3.8 Defraudar al fisco.

3.3.9 Interesar a terceros en la realización de determinadas operaciones.

3.3.10 Elevar o disminuir el reparto de utilidades.

3.3.11 Reducir o eliminar las pérdidas de la empresa.

3.3.12 Defraudar a los socios que no intervienen en administración de los negocios.

3.3.13 Tranquilizar a los socios o acreedores disconformes.

El punto 3.3.12 "Defraudar a los socios que no intervienen en la administración de los negocios" ha sido muy típico en Pequeñas y Medianas empresas, en particular las integradas por familiares directos, padres, esposas, tíos, hijos y sobrinos. La falta de control interno ha sido uno de los fundamentos primordiales del hecho doloso.

Los entes más pequeños son generalmente más susceptibles a la malversación de activos que a información financiera fraudulenta, por esto en las PYMES es conveniente que el auditor enfoque su evaluación del riesgo hacia la posibilidad de un defalco.

Ahora se describirá las formas más comunes mediante las cuáles el personal de una empresa comete fraudes.

3.4 Fraudes que puede cometer el personal.

Las principales formas son:

- 3.4.1 Omitiendo asentar partidas en la contabilidad.
- 3.4.2 Falseando registraciones contables.
- 3.4.3 Empleando comprobantes ya contabilizados a los que se les cambia la fecha.
- 3.4.4 Falsificando firmas.
- 3.4.5 Cometiendo errores de suma.
- 3.4.6 Reteniendo cobranzas, haciendo notas de crédito falsa a favor de deudores o contabilizándoles descuentos inexistentes.
- 3.4.7 Omitiendo contabilizar notas de crédito o descuentos a favor de la empresa.
- 3.4.8 Registrando depósitos bancarios falsos.
- 3.4.9 Liquidando sueldos y jornales a personas que no integran la nómina.
- 3.4.10 Cargando a la empresa compras o gastos realizados para sí.
- 3.4.11 No registrando devoluciones de mercaderías de clientes.

Los objetivos que persiguen las personas que cometen este tipo de irregularidades son apropiarse de dinero en efectivo, mercadería, etc.

Estos ejemplos no agotan las posibilidades de perpetrar un fraude y tiene un carácter ilustrativo. Sin lugar a dudas el auditor cumple una función integral con relación a los servicios que debe prestarle al ente y puede asesorar a la Dirección a prevenir este grave problema.

4. - Marco legal vigente

4.a. - Nacional

Existe legislación vigente con relación al fraude en distintos cuerpos normativos. Los más significativos son: el Código Penal, la Ley 23.737 de Prevención y Represión del lavado de activos provenientes de delitos de especial gravedad, Ley 25.246 que modifica el Código Penal de Legitimación de Activos provenientes de Ilícitos, la Ley 20.840 en su artículo 6° y la Ley 24.769 Penal Tributaria.

4.a.1 - Código Penal: los principales artículos que involucran a los Contadores Públicos son los siguientes:

El artículo **45** dispone:

"Los que tomasen parte en la ejecución del hecho o prestasen al autor o autores un auxilio o cooperación sin los cuales no habría podido cometerse, tendrán una pena establecida para el delito. En la misma pena incurrirán los que hubiesen determinado directamente otro a cometerlo".

A su vez el artículo **46** dispone:

"los que cooperen de cualquier modo a la ejecución del hecho y los que presten una ayuda posterior cumpliendo promesas anteriores al mismo, serán reprimidos con la pena

correspondiente al delito, disminuida de un tercio a la mitad. Si la pena fuere de reclusión perpetua, se aplicará reclusión de 15 a 20 años y si fuere de prisión perpetua, aplicará de 10 a 15 años".

En ambos artículos está definida la figura del cómplice, pero se diferencian ya que el primer caso, artículo 45, se refiere a la participación directa en el delito de un tercero y en el segundo, artículo 46, cuando el tercero presta colaboración en la concreción del hecho.

El artículo **300 inciso 3** del Código Penal establece en su texto:

"Serán reprimido con prisión de seis meses a dos años, el fundador, director, administrador, liquidador o síndico de una sociedad anónima, cooperativa o de otra persona colectiva que a sabiendas, publicare, certificare, o autorizare un inventario, un balance, cuenta de ganancias y pérdidas, o los correspondientes informes, actas o memorias, falsos o incompletos, o informare en asamblea o reunión de socios con falsedad, reticencia sobre hechos importantes para apreciar la situación económica de la empresa, cualquiera que hubiese sido el propósito perseguido al verificarlo."

Las disposiciones de este artículo alcanzan al contador público en su actuación como síndico societario, siendo este uno de los pocos casos en que el contador es agente directo del delito.

Este es un delito formal, lo que implica que en la querrela no será necesario probar la existencia de:

- ☐ Ardid.
- ☐ Error del agente pasivo a causa del ardid.
- ☐ Daños sufridos por la víctima.
- ☐ Intención de beneficiarse por parte del agente.

Con relación a este artículo, es de destacar que el mismo no alcanza al contador público que se desempeña como auditor externo, ya que el Código Penal en este artículo enumera taxativamente quiénes son los agentes imputables del delito, quedando el mismo excluido de dicha enumeración. Pero debemos tener en cuenta, sin embargo, que existe jurisprudencia en que la responsabilidad le ha sido extendida al auditor externo. Por lo que se debería contemplar, la forma en que se desarrolla la tarea y además la información con que cuentan hoy los jueces, que con el tiempo ha ido variando significativamente a partir de la publicación del Informe N° 21 "El Contador Público Independiente y la Comunidad de Negocios", de la Comisión de Estudios de Auditoría del Consejo Profesional de Capital Federal.

Otras dos figuras delictivas pueden alcanzar al profesional dictaminante teniendo en cuenta el artículo 172 del Código Penal. Dicho artículo prescribe:

"Será reprimido con prisión de un mes a seis años, el que defraudare a otro con nombre supuesto, calidad simulada, falsos títulos, influencia mentida, abuso de confianza o aparentando bienes, créditos, comisión, empresa o negociación o valiéndose de cualquier otro ardid o engaño".

Se puede establecer entonces: 1- Estafa

2- Abuso de confianza

Estos dos concepto son delitos que pueden cometer los contadores públicos tanto en el carácter de síndico como de auditor externo.

La estafa es una disposición patrimonial perjudicial tomando por un error determinado por los ardides de una persona que tendía a obtener con ellos un beneficio indebido.

Podemos distinguir los siguientes elementos:

1- Ardid

2- Error resultante en que incurre la víctima.

- 3- Perjuicio del agente pasivo o un tercero.
- 4- Beneficio real o potencial perseguido por el agente activo.

Se analiza si alcanza al contador público.

I.- Como agente directo del delito

El ardid es el despliegue de medios engañosos por el defraudador para inducir a engaño a la víctima.

En el caso del contador público su responsabilidad se materializa si el dictamen reúne suficientes elementos como para ser un medio idóneo utilizado directamente para la perpetración de las estafas.

Si se habla de auditoría, el profesional estafa a su cliente haciéndole pagar por un informe sin haber realizado su tarea, el contador simula efectuar una auditoría con hechos engañosos.

También hay que verificar si se produjo un daño en la víctima, para que se configure un perjuicio debe ser una lesión real y positiva, se puede decir que se daño por el honorario pagado por un servicio no recibido.

Otro requisito para que se perfeccione la existencia del delito es que quien ha perpetrado el engaño tenga un beneficio.

Se puede decir que el cliente sabrá que ha sido engañado si los estados contables fueron imputados de falsos o impugnados por defectos contables.

La motivación estará dada como primera consideración, por percibir honorarios sin realizar trabajo alguno y fingir la materialización de una labor profesional que no se realiza por incompetencia.

II.- Como cómplice de estafa

Cuando la situación es aquella en que, mediante un ardid, el contador público colabora para que se produzca, engañando a la víctima y consecuentemente con ello el perjuicio patrimonial de esta, en beneficio real o potencial del agente activo directo, se halla frente a la figura de complicidad.

III.- Sujetos pasivos en la estafa con la complicidad del Contador Público.

a- El cliente.

Si el profesional es cómplice del delito de estafa en concurrencia con los artículos 45 y 46 del Código Penal, el agente activo del delito es otra persona y es probable que haya otras víctimas que no solo sean el cliente.

Cuando la víctima sea el cliente, el agente directo del delito (cuando no fuese el profesional) será quién prepare los estados contables para su aprobación: es personal de la empresa. De esta forma el personal de la empresa obtendrá el beneficio de sustraer bienes de la empresa pudiendo tener además acceso a remuneraciones indebidas.

Debemos tener en cuenta que el agente directo es el ejecutor, es decir, el personal.

El contador público, como profesional independiente, no tiene injerencia en la gestión de la empresa y en el desarrollo solo puede actuar como cómplice. Si su colaboración consiste en mantener silencio ante lo observado, será de aplicación lo que dispone el artículo 46.

La complicidad del Contador Público se materializa activamente al emitir su dictamen sin salvedades, sabiendo que las cifras son falsas y, si lo son significativamente, con relación al activo total y al patrimonio neto, puede representar un Informe de Auditoría falso sobre estados contables falsos, con la que no existirán papeles de trabajo o sea documentación de la tarea realizada, que como se expuso anteriormente no se hizo.

b- Accionistas y Terceros

También puede ocurrir que la estafa sea perpetrada por el directorio buscando mostrar una gestión exitosa intentando obtener mayores honorarios o beneficios personales.

Para ello hay variadas formas respecto de cómo se puede modificar las cantidades físicas de existencias, ocultar pasivos, etc.

Con las evidencias obtenidas y con la conclusión del relevamiento efectuado a lo largo de la auditoría, las adulteraciones realizadas a niveles gerenciales no deberían escapar al conocimiento del auditor.

Si el profesional, una vez que conoce los ajustes y alteraciones a los estados contables los acepta sin cuestionarlos aquí hay fundamento para considerarlo cómplice de los autores del delito de estafa.

Además para que haya imputación de cómplice de estafa es necesario que no se hubiera podido materializar sin el auxilio de su dictamen sin salvedades.

Si el dictamen profesional fuera imprescindible para materializar la defraudación el Contador Público puede ser imputado del delito de cómplice de estafa de acuerdo con el artículo 45.

IV. - Delito de abuso de confianza

Se le puede imputar al Contador Público la defraudación por abuso de confianza cuando actúe como auditor externo.

Esta forma se da cuando previamente haya prevalecido una situación de confianza verdadera. El defraudador se aprovecha de la falta de diligencia de la víctima como causa de dicha confianza. La confianza previa es indispensable para tipificar este tipo de delito sin el cual no puede existir ya que la actitud del sujeto pasivo podría ser negligente y no hay delito.

V.- Delito de Administración Fraudulenta

En el artículo **173 inciso 7** del Código Penal está establecido en forma amplia lo que concierne a actos generales de administración, y su incorporación tiene en cuenta particularmente la atribución que se le otorga a directores y gerentes para conducir la actividad de los entes.

El sujeto activo es una persona que posee autoridad suficiente para disponer por autorización de la ley, de la autoridad, o por un acto jurídico.

Los actos susceptibles de ser objeto de defraudación se enumeran así:

- 1- El manejo.
- 2- La Administración.
- 3- El cuidado de los bienes o intereses ajenos.

El propósito doloso está en procurarse el sujeto activo del delito, para sí o para un tercero, un lucro indebido. En este caso el profesional podrá ser imputado de complicidad.

VI.- Delito de fraude a la Administración Pública

En el artículo **174** del Código Penal se impone una pena a quienes realizaren una serie de actos fraudulentos que abarcan diferentes actividades que destruyeran cosas aseguradas, quiénes defraudaran usando pesas y medidas falsas; y en fin, el que cometiere fraude a la Administración Pública. Esto puede ser aplicado al profesional como cómplice con relación a los actos que realizare fraudulentamente el agente directo ante la Administración Pública.

VII.- Delito de encubrimiento

El artículo **277** del Código Penal establece:

- 1- Que se reprimirá con prisión a quién sin promesa anterior al delito, después de ejecutado ayudare a alguien a eludir las investigaciones de la autoridad o sustraerse de la acción de la misma, u omitiere denunciar el hecho estando obligado a hacerlo.

2- Se reprimirá con prisión el que sin promesa anterior al delito, después de la ejecución, procurare la desaparición, ocultación o alteración de los rastros, pruebas o instrumentos del delito o a asegurar el producto o el provecho del mismo.

Se da cuando el profesional no siendo autor, coautor ni tampoco colabora activa o pasivamente en su comisión adquiera conocimiento del delito una vez cometido y sin promesa anterior al hecho ilícito mantiene silencio acerca de su comisión.

Tratándose de un profesional en ciencias económicas, estaría comprendido en las disposiciones de este artículo cuando sin promesa anterior a la comisión, un delito perpetrado en la esfera del comercio y de la industria de la que tomare conocimiento en razón de sus funciones, después de cometidos, colaborar en la eliminación de las pruebas.

El artículo 278 del Código Penal prescribe:

"El que, con el fin de lucro, adquiriere, recibiere u ocultare dinero, cosas o efectos que, de acuerdo con las circunstancias, debía sospechar provenientes de un delito, será reprimido con prisión de tres meses a dos años. Si el autor hiciere de ello una actividad habitual, la pena se elevará al doble".

Como se puede ver esta figura es abarcativa de las distintas actividades que puede desempeñar el Contador Público en especial ejerciendo la Sindicatura Societaria o siendo Auditor externo.

4.a.2 - Ley 23.737 sobre Lavado de Dinero.

En setiembre de 1989 fue sancionada la Ley 23.737 destinada a la represión del tráfico de estupefacientes. Como parte de esa represión, los artículos 25,26 y27 se refieren al lavado de dinero, y los artículos 39 y siguientes establecen normas sobre el decomiso de los bienes o ganancias derivados de los delitos previstos en la ley.

En el año 1991 la Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA), en el documento publicado en la Revista de Derecho Bancario y de la Actividad Financiera, expresaba conceptualmente que "lavado de dinero es la conversión de beneficios provenientes de actividades ilegales en activos, preferentemente financieros, que parecen tener un origen legítimo".

Esta actividad ilícita tiene la particularidad que moviliza enormes sumas de dinero en efectivo. El negocio de la venta ilegal de drogas es un negocio de contado, en todo el mundo. El traficante opera exclusivamente con billetes.

Esas enormes sumas de efectivo, generalmente de bajo valor, generan al grupo criminal el problema de la colocación, traslado y depósito de ese dinero.

De allí que el narcotráfico posea toda una estrategia y una práctica muy sofisticada tendiente a "blanquear", esas sumas de efectivo, mediante el circuito financiero.

En el proceso del lavado de dinero se distinguen tres etapas: la colocación del efectivo en bancos y otras entidades financieras, casas de cambio, agente de bolsa, etc., que reciben habitualmente dinero en depósitos y otras colocaciones, o realizan transacciones con monedas extranjeras recibiendo efectivo nacional.

De esa forma los traficantes consiguen introducirse en el circuito financiero formal.

La segunda etapa consiste en la realización de una serie de complejas operaciones, como el paso del dinero por algunas cuentas y la ejecución de distintas operaciones tendientes a disimular el origen de los fondos.

La tercera y última etapa es la del traslado de esos fondos a los "centros" que dirigen esas operaciones, lo que requiere generalmente efectuar transferencias de dinero al exterior, a empresas aparentemente normales "donde serán administrados por sofisticados gerentes de inversiones", como menciona el documento de ADEBA.

Mediante ese proceso, el dinero "sucio" proveniente de la droga, queda "limpio" y puede ser colocado libremente en actividades económicas.

Esa primera etapa comienza con la transformación de las enormes sumas de dinero de baja denominación en dinero de mayor valor, antes de intentar el ingreso al circuito financiero y comercial.

Los estudios sobre el tema explican que el momento más difícil y por ende vulnerable de ese proceso, lo constituye la primera etapa, es decir aquella que intenta el ingreso de los fondos en bancos financieras, casas de cambio, o empresas comerciales, es decir el momento en que esas sumas ingresan al circuito financiero.

El ingreso de esas sumas al circuito financiero es un objetivo básico en el operativo o proceso de lavado de dinero, por ser ese mercado el único que puede ofrecerle las condiciones de capacidad, estabilidad, rapidez para movilizar tan importantes sumas de dinero como las que requiere ese proceso.

Desde el punto de vista del auditor existen guías de transacciones en las cuales puede estar involucrado el lavado de dinero:

- ✓ Inusual depósito de grandes sumas de efectivo y su inmediata transferencia.
- ✓ Frecuentes operaciones de cambio de monedas.
- ✓ Inusual manejo de efectivo por sucursales.
- ✓ Depósitos en efectivo que contienen dinero falso.
- ✓ Uso de facilidades de depósito nocturno en forma inusual.
- ✓ Clientes con cuentas en varias entidades cercanas y que consolidan los saldos en una de ellas para su posterior transferencia hacia otras plazas.
- ✓ Clientes que usan distintos cajeros para operaciones importantes en efectivo o de cambio de monedas.

- ✓ Aumento en el uso de cajas de seguridad y retiro frecuente de bultos o paquetes sellados.
- ✓ Un uso poco prudente de los servicios del banco, por ejemplo el mantener grandes depósitos en cuentas con baja rentabilidad.
- ✓ Depósitos y créditos y autoprestamos con garantías en entidades en áreas internacionalmente consideradas sospechosas de lavar dinero.
- ✓ Compra y venta de títulos sin aparente justificación.
- ✓ Clientes presentados por filiales o entidades de zonas sospechosas.
- ✓ Utilización de cartas de crédito para mover fondos en forma inconsistente con el negocio del cliente.
- ✓ Transferencias electrónicas de fondos que no pasan por una cuenta en el banco.
- ✓ Transacciones sospechosas realizadas por representantes de personas jurídicas.
- ✓ Inesperado pago de deudas con el banco.
- ✓ Solicitud de crédito con garantía de fondos depositados en otras entidades.
- ✓ Clientes con numerosas cuentas en fideicomiso.
- ✓ Movimientos significativos e inusuales en cuentas de valores en custodia.
- ✓ Transacciones cursadas a y recepcionadas de áreas internacionalmente consideradas sospechosas de lavar dinero.

En el mes de Mayo de 2000 fue sancionada la nueva ley N° 25.246 sobre Legitimación de Activos Provenientes de Ilícitos pero a la fecha, Junio de 2000, no ha sido reglamentada. Esta ley crea en su Capítulo II, por el artículo 5° la Unidad de Información Financiera (UIF), la que funcionara con autarquía funcional en jurisdicción del Ministerio de Justicia. El tema central en lo que atañe a los profesionales en

Ciencias Económicas esta en lo normado en el Capítulo III, Deber de Informar, Sujetos Obligados, mediante su artículo 20°, inciso 17, están incluidos los Profesionales en Ciencias Económicas ya que el aludido inciso comprende a: "Los profesionales matriculados cuyas actividades estén reguladas por los Consejos Profesionales de Ciencias Económicas, excepto cuando actúen en defensa en juicio". Queda por definir sobre que hechos están obligados a informar y aquí entra el artículo 21, en particular el inciso b) que obliga a informar cualquier hecho y operación sospechosa independientemente del monto de la misma. O sea aquellas transacciones que, de acuerdo con los usos y costumbres de la actividad de que se trata, así como también de la experiencia e idoneidad de las personas obligadas a informar, resulten inusuales, sin justificación económica o jurídica, de complejidad inusitada o injustificada, sean realizadas en forma aislada o reiterada. Con lo cual estos hechos o transacciones quedan sujetas a una calificación subjetiva, no existen parámetros, lo que es de alto riesgo para nuestra profesión. Según se reglamente la ley quedará definida esta situación.

4.a.3 - Ley 20.480 de Seguridad Nacional

Esta ley en su artículo 6° legisla:

"Será reprimido con prisión de 2 a 6 años y multa de A 10 a Australes 1000 si no resultare un delito más severamente penado el que, con ánimo de lucro, o maliciosamente, con riesgo para el normal desenvolvimiento de un establecimiento o explotación comercial, industrial, agropecuario, minero y destinado a la prestación de servicios, enajenare indebidamente, destruyera, dañare, hiciere desaparecer, ocultare o fraudulentamente disminuyere el valor de materias primas, productos de cualquier naturaleza, máquinas, equipos y otros bienes de capital, o comprometiera injustificadamente su patrimonio.

Las penas señaladas se agravarán un tercio:

- a) Si el hecho afectare al normal suministro o abastecimiento de bienes o servicios o de uso común.
- b) Si condujera al cierre, liquidación o quiebra del establecimiento o explotación.

Las penas se elevarán en la mitad:

- a) Si el hecho causare perjuicio a la economía nacional.
- b) Si pusiere en peligro la seguridad del estado".

Lo expuesto, es común que en la práctica, la AFIP/DGI cuando denuncia penalmente al contribuyente incurso en las situaciones indicadas, sea utilizado este artículo 6 de la Ley 20.480 como fundamento de la misma, además de la específica Ley Penal Tributaria que se verá más adelante. El auditor puede estar alcanzado por la norma precedente tanto como agente directo como cómplice.

4.a.4 - Ley 24.769 Penal Tributaria

Los artículos 14 y 15 del nuevo texto de la ley se refieren a los sujetos que alcanza la ley.

El artículo 14 dispone: " Cuando alguno de los hechos previstos en esta ley hubiere sido ejecutado en nombre, con la ayuda o en beneficio de una persona de existencia ideal, una mera asociación de hecho o un ente que a pesar de no tener calidad de sujeto de derecho las normas le atribuyan la condición de obligado, la pena de prisión se aplicará a los directores, gerentes, síndicos, miembros del colegio de vigilancia, administradores, mandatarios, representantes o autorizados que hubiesen intervenido en el hecho punible inclusive cuando el actor que hubiera servido de fundamento a la representación sea ineficaz".

Aquí esta incluido específicamente el Contador Público en su actuación como Sindico Societario.

El artículo 15 dice: "El que a sabiendas, dictaminare, informare, diere fe, autorizare o certificare actos jurídicos, balances, estados contables o documentación para facilitar la comisión de los delitos previstos en esta, le será pasible, además de las penas correspondientes por su participación criminal en el hecho, de la pena de inhabilitación especial por el doble de tiempo de la condena".

Aquí esta perfectamente definida la responsabilidad del Contador Público en su actuación como Auditor.

Según el Consejo Profesional de Ciencias económicas de la Capital Federal, para hacer exigible tal responsabilidad, la ley requiere la actuación a sabiendas y que esta sea dolosa por parte del profesional. Asimismo, la ley penal tributaria obliga a la autoridad administrativa a denunciar los delitos, y presenta como elementos fundamentales para probar la ausencia de participación en los delitos que el contador público cumpla con los siguientes ítems:

- ✓ Normas técnicas: Cumplimiento.
- ✓ Papeles de trabajo: Documentación adecuada.
- ✓ Valoraciones técnicas: sobre la base de criterios aceptados por la profesión.
- ✓ Procedimientos de Auditoría: Adecuada aplicación.

4.b - Internacional

Internacionalmente existe una profusa legislación vigente y más actualizada que la que rige en nuestro país.

A título enunciativo se cita al Código Penal de Suiza que sanciona tanto al fraude como a la corrupción. Hay una ley federal suiza contra la competencia desleal que penaliza el

soborno de persona particulares en la competencia económica destacando que lo determinante no es el monto involucrado sino la contraprestación procurada. (Mark Pieth, Prof. Für Strafrecht an der Universität, Nr. 6, 1995, Seite 121).

Menciona que en suiza algunas empresas que denomina progresista, adoptaron normas de comportamiento que incluyen declaraciones por parte de los colaboradores que hacen punibles, disciplinariamente el comportamiento corrupto.

En Marzo de 1998, en Alemania se aprobaron tres proyectos de ley para combatir la corrupción internacional: Ley para combatir el soborno internacional, la ley de sobornos para la Unión Europea y la ley de protección financiera de la comunidad europea.

En cuanto al lavado del dinero, El Consejo de la Comunidad Económica Europea adoptó una directiva en 1991 por la cual definió al lavado de dinero como la acción de ocultar o disimular la verdadera naturaleza, fuente, ubicación, disposición, movimiento, propiedad o constitución de derechos sobre bienes o cosas, sabiendo que dichos bienes o cosas derivan de una actividad ilícita.

Los bancos internacionales aplican las recomendaciones adoptadas por el Comité de Basilea sobre la Supervisión y Reglamentación de Bancos (integrados por representantes de los Bancos Centrales de Bélgica, Canadá, Francia, Italia, Japón, Holanda, Suecia, Suiza, Reino Unido, Luxemburgo y los EE.UU.) y el Código de Conducta de Banqueros, elaborado por la Asociación Bancaria Suiza, sintetizadas en los puntos siguientes:

- ✓ CONOZCA A SU CLIENTE.
- ✓ CUMPLA CON TODA LA LEY.
- ✓ COOPERE CON LAS AUTORIDADES.

Las Naciones Unidas mediante la Convención de Viena de 1988, consagraron la obligación de los países miembros de incriminar y penalizar el lavado de dinero derivado del tráfico de drogas, facilitando la cooperación judicial y extradición. El Grupo de Expertos Intergubernamentales, reunidos en Viena en 1990, aconsejaron suscribir dicha Convención a los países que a esa fecha no la habían suscrito, de modo de permitir la aplicación universal de sus disposiciones.

5 - Su impacto en la economía

El fraude es un problema muy significativo y tiene trascendencia mundial. Se calcula que hay trillones de dólares en fondos ilícitos en circulación en el mundo. Hay aproximadamente 300/500 mil millones de dólares asociados con tráfico de drogas. 200 a 300 mil millones de dólares asociados en venta de drogas en EE.UU. Es decir que las consecuencias sociales, económicas y políticas de esta actividad delictiva son otras de las características que se están resaltando ya que la "utilidad" anual de este accionar delictivo se afirma que sería del orden de los 250 mil millones de dólares los que se derivarían para distintas plazas. Por aplicación de tasas de interés de mercado, se acumulan cifras que llegan dimensiones macroeconómicas de gran relevancia. Los países, cuyo nivel económico es de menor desarrollo relativo y, especialmente, aquellos del tercer mundo, pueden llegar a depender de estos capitales para su desenvolvimiento económico. El lavado de dinero proveniente de ilícitos se presenta así como un punto de intersección entre la economía legal y la delictual y a largo plazo predominan los efectos negativos de ese desarrollo, que exponen al Estado y a la sociedad a grandes peligros. Entre los que se puede enumerar:

- ✓ La sustracción de fondos de la economía real y productiva para la inversión en el aparato especulativo sin un fin económico trae apareada una "Reducción de la tasa de crecimiento internacional".
- ✓ Los movimientos de capital inducidos por el intento de lavar dinero no son promovidos por fundamentos económicos, sino que están inducidos por las diferencias de controles y regulaciones existentes entre los países. Estos movimientos se producen en direcciones opuestas a aquellas que serían esperables sobre las bases de fundamentos económicos.
- ✓ Los bienes totales controlados por organizaciones criminales son de magnitud tal que la transferencia, aunque sea de una mínima fracción de ellos de un país a otro, puede tener importantes consecuencias económicas. En el ámbito nacional, grandes entradas y salidas de capital podrían influenciar significativamente diferentes variables de la economía (tasas de cambio y de interés y aún en los precios de determinados bienes). Asimismo podrían afectar la confianza y transparencia que deben tener los mercados de capitales.

Las agrupaciones delictuales invierten, sobre la base de su alto "cash-flow", especialmente en sectores de prestación de servicios, expulsando así a las estructuras de producción tradicionales. Se pierden así las capacidades de producción de bienes y aumenta la dependencia de las importaciones de los países, con efectos negativos para la balanza comercial y de pagos.

6 - Normas Internacionales de Auditoría

La Norma Internacional de Auditoría - NIA 240 que es específica sobre Fraude o error tiene la siguiente definición: "El término "fraude" se refiere a un acto intencional por parte de uno o más individuos dentro de la administración, empleados o terceras partes,

que da como resultado una representación errónea de los estados financieros. El fraude puede implicar: Manipulación, falsificación o alteración de registros o documentos, malversación de activos, supresión u omisión de los efectos de transacciones en los registros o documentos, registro de transacciones sin sustancia, mala aplicación de políticas contables.

El término "error" se refiere a equivocaciones no intencionales en los estado financieros como: Equivocaciones matemáticas o administrativos en los registros subyacentes y datos contables. Omisión o mala interpretación de hechos. Mala aplicación de políticas contables".

La responsabilidad por la prevención y la detección del fraude y error le corresponde a la administración quién debe implantar sistemas de información contable y de control interno adecuados. Sin embargo se debe tener en cuenta que tales sistemas no eliminan la posibilidad de fraude y error sino que la reduce.

La NIA 240 establece que el auditor, al planificar su tarea, debe evaluar el riesgo de que el fraude y error puedan causar que los estados financieros contengan representaciones erróneas de importancia relativa y debería preguntar a la administración sobre cualquier fraude y error importante que haya sido descubierto.

Para ello, debe tener en cuenta que además de las debilidades en el diseño de los sistemas de contabilidad y de control interno y del incumplimiento con controles internos identificados, existen otras condiciones o eventos que aumentan el riesgo de fraude y error las cuales incluyen:

6.1 Condiciones o eventos que aumentan el riesgo de fraude o error.

- ✓ Cuestiones con respecto a la integridad o competencia de la administración.

Por ejemplo, la administración está dominada por una persona (o un grupo pequeño) y no hay un consejo de vigilancia efectivo o hay cambios recuentes de asesoría legal o de auditores.

✓ Presiones inusuales dentro o sobre una entidad:

Por ejemplo, la industria está declinando y las fallas están aumentando o hay un capital de trabajo inadecuado debido a ganancias decrecientes o una expansión demasiado rápida.

✓ Transacciones inusuales:

Por ejemplo, transacciones inusuales - especialmente cerca de fin de año - que tienen un efecto importante sobre las utilidades o pagos por servicios que parecen excesivos en relación con el servicio proporcionado.

✓ Problemas para obtener suficiente evidencia apropiada de auditoría:

Por ejemplo, registros inadecuados o respuestas evasivas o irrazonables por parte de la administración a las preguntas.

Basado en la evaluación del riesgo al que se hace referencia, el auditor debe diseñar procedimientos de auditoría para obtener certeza razonable de que son detectas las representaciones erróneas que surgen de fraude y error que son de importancia relativa a los estados contables tomados en su conjunto.

En consecuencia, el auditor debe buscar suficiente evidencia de auditoría de que no han ocurrido fraude y error que puedan tener importancia para los estados contables o que si han ocurrido, sus efectos están adecuadamente reflejados en los estados contables o bien que están corregidos.

El auditor debe tener en cuenta, además, que la posibilidad de detectar errores es más alta que la de detectar fraudes, ya que éstos últimos están acompañados por actos específicamente planeados por ocultar su existencia.

Debido a las características de la labor de auditoría hay un riesgo inevitable de que las representaciones erróneas de importancia relativa para los estados financieros, provenientes de fraude y error, puedan no ser detectadas. El descubrimiento subsecuente de los mismos no indica que el auditor haya dejado de aplicar los principios básicos y procedimientos esenciales de una auditoría.

Esto se puede determinar por medio de la adecuación de los procedimientos de auditoría realizados en las circunstancias y lo apropiado del dictamen del auditor basado en los resultados de dichos procedimientos de auditoría, que están respaldados por los papeles de trabajo del auditor.

6.2 Alcance de los procedimientos modificados o adicionales.

La NIA 240 también se ocupa de establecer un procedimiento aplicable cuando haya indicios de que puede existir fraude o error:

En efecto, la misma establece que si de la aplicación de los procedimientos de auditoría diseñados a partir de las evaluaciones del riesgo surgen indicios acerca de la posible existencia de fraude o error, el auditor debería, en primer lugar considerar el efecto potencial que los mismos pueden tener sobre los estados contables.

Si el auditor considera que el fraude o error pueden tener un efecto importante sobre los estados contables, entonces debe aplicar los procedimientos modificados o adicionales apropiados.

El alcance de dichos procedimientos modificados o adicionales depende del juicio del auditor respecto de:

Los tipos de fraude y error indicados.

- ✓ La probabilidad de ocurrencia.
- ✓ La probabilidad de que un tipo particular de fraude o error pudiera tener un efecto importante sobre los estados contables.

La aplicación de estos procedimientos modificado o adicionales hace posible que el auditor deseche o confirme una sospecha de fraude o error.

Cuando la sospecha de fraude o error no es desechada por los resultados de los procedimientos modificados o adicionales, el auditor debería discutir el asunto con la Dirección y considerar si el asunto ha sido reflejado o corregido apropiadamente en los estados contables.

El auditor debe considerar el posible impacto sobre su dictamen además de las consecuencias significativas de fraude y error en relación con otros aspectos de la auditoría, particularmente la confiabilidad de las representaciones de la Dirección. Al respecto, el auditor reconsidera la evaluación del riesgo y la validez de las representaciones de la Dirección, en caso de fraude o error no detectados por los controles internos o no incluidos en las representaciones de la Dirección. Las consecuencias de casos particulares de fraude y error con los procedimientos específicos de control y el nivel de la administración o de los empleados involucrados.

Con relación al informe del fraude y error la citada norma establece que el auditor debería comunicar los resultados actuales a la Dirección tan pronto sea factible si:

- ✓ El auditor sospecha que puede existir fraude, aún si el efecto potencial sobre los estados financieros no fuese significativo.
- ✓ Efectivamente se encuentra que existe fraude o error significativo.

Para determinar que un representante de la entidad es apropiado para reportar las ocurrencias de posible o real fraude o de error significativo, el auditor considerara todas las circunstancias. Respecto del fraude, el auditor evalúa la probabilidad de que la Dirección se encuentre involucrada. En la mayoría de los casos que existe fraude, será apropiado informar el asunto a un nivel en la estructura de la organización de la entidad por sobre el nivel del responsable de las personas que se presume están implicadas.

Cuando se duda de las personas con la responsabilidad más alta y última de la dirección global de la entidad, el auditor comúnmente buscará asesoría legal para auxiliarse en la determinación de los pasos a seguir.

Si el auditor concluye que el fraude o error tiene un efecto de importancia relativa obre los estados contables y no ha sido reflejado o corregido en forma apropiado en los mismos, deberá expresar una opinión con salvedades o excepciones o una opinión adversa.

Si la entidad impide al auditor que obtenga suficiente evidencia pertinente de auditoría para evaluar si ha ocurrido, o es probable que ocurra fraude o error que pueda ser de importancia relativa para los estados contables, el auditor debería expresar una opinión con salvedades o excepciones o una abstención de opinión sobre la base de una limitación en el alcance de la labor de auditoría.

Si el auditor no puede determinar si ha ocurrido fraude o error a causa de las limitaciones impuestas por las circunstancias y no por la entidad, auditor debería considerar el efecto sobre su dictamen.

Para finalizar es importante señalar que el deber de confidencialidad del auditor, por lo general, le impedirá el informar el fraude o error a una tercera parte. Sin embargo, en ciertas circunstancias, el deber de confidencialidad es sobrepasado por el estatuto, la Ley o las Cortes de Justicia (por ejemplo, en algunos países se requiere al auditor que informe el fraude o error de las instituciones financieras a los organismos de control). El auditor puede necesitar buscar asesoría legal en tales circunstancias, dando debida consideración a la responsabilidad del auditor hacia el interés público.

Existe un proyecto de Norma para reemplazar la actual NIA 240, puesto a discusión publica por la IFAC hasta el 30.06.2000, que va a enriquecer a la actual e implica una aproximación mayor al SAS N° 82.

7. - Normas Norteamericanas de Auditoría

El SAS N° 82 " ASPECTOS DEL FRAUDE EN UNA AUDITORIA DE ESTADOS

FINANCIEROS", emitido por El Consejo de Normas de Auditoría del Instituto

Americano de Contadores Públicos (AICPA) en Febrero de 1997, se refiere al tema de

Fraude o error sobre la base de la experiencia recogida en EE.UU. respecto de este

problema a esa fecha y reemplaza al SAS N° 53 - Riesgo en los Estados Contables; y

modifica algunos aspectos de los SAS N° 1y 47.

7.1 Contenido básico del SAS N° 82.

El SAS N° 82 hace dos cosas:

- ✓ Describir la responsabilidad del auditor relacionada con los fraudes, al realizar una auditoría de estados financieros.
- ✓ Proveer una guía sobre que debería hacer él auditor para cumplir con sus responsabilidades.

El SAS N° 82 establece claramente que el auditor es responsable de planificar y

desarrollar sus auditorías a fin de obtener seguridad razonable de si los estados

financieros están libres de errores materiales, es decir si no existen desvíos

significativos. No se hace ninguna referencia entere si esos errores fueron intencionales

o no. El auditor es responsable de planear y desempeñar su auditoría para proveer

seguridad razonable acerca de sí los estados financieros están libres de ambos tipos de

errores materiales.

Las responsabilidades relacionadas con el fraude son establecidas dentro del contexto de

materialidad de los estados financieros. El auditor no es responsable de detectar el

fraude en si, pero sí de detectar los errores causados por el fraude.

El auditor siempre ha tenido la responsabilidad de detectar errores materiales causados por fraude. Estas responsabilidades no han variado a partir de la emisión del SAS N° 82. Lo que ha cambiado es el desempeño y los requisitos para cumplir con esas responsabilidades.

7.2 Requerimiento del SAS N° 82.

El SAS N° 82 requiere que el auditor evalúe lo siguiente:

Considerar la existencia de factores de riesgo de fraude. Ciertas condiciones, como por ejemplo, la falta de un sistema apropiado de autorización y aprobación de transacciones son frecuentes en circunstancias donde han ocurrido los fraudes. El auditor debe familiarizarse con estos factores de riesgo y estar alerta ante su existencia.

El SAS 82 provee una guía sobre la comunicación relacionada con el fraude, que el auditor debe hacer a la gerencia, comité de auditoría (si corresponde) y a otros, incluyendo aquellas partes fuera de la entidad.

La evaluación del riesgo de errores materiales debido al fraude es un proceso acumulativo. Los tres pasos en el proceso (identificar los factores de riesgo, evaluar el riesgo, desarrollar una respuesta) se repiten una y otra vez durante el transcurso de la auditoría a medida que la información relevante llegue al auditor, es decir que es dinámico, no se realiza en el momento de la planificación, sino que a lo largo de todo el desarrollo de la tarea de auditoría se efectúa esta evaluación.

En algunos aspectos provee una estructura o un proceso más formal de lo que un "buen" auditor hace intuitivamente.

7.3 Razones por las que un auditor falla en detectar errores materiales debido a fraude.

Existen varias razones por las que un auditor puede fallar en detectar errores materiales debido a fraude. Entre otras se incluyen:

- ✓ Una confianza excesiva en las explicaciones dadas por la gerencia la cual usan como única evidencia de auditoría. No realiza procedimientos para corroborar las explicaciones de la gerencia.
- ✓ Una falta de cuidado sobre algunas condiciones observadas que puedan indicar un fraude material. El auditor, por ejemplo se preocupa solo por ajustar el mayor general para hacer que este concordara con las cuentas por cobrar. Nunca considera que la discrepancia podría indicar un fraude.
- ✓ Una tendencia a observar los montos actuales sin considerar su relación con las cifras anteriores o alguna otra información relevante. Se puede equivocar al comprar los porcentajes del margen bruto.
- ✓ Permitir que la presión del tiempo y el presupuesto influenciara los procedimientos de auditoría.
- ✓ Falta de escepticismo. Es posible que la sensibilidad necesaria para darse cuenta de la existencia de los factores de riesgo de fraude no esté aun desarrollada por muchos auditores.

El SAS 82 provee orientación al auditor para ayudarlo a sobrepasar esos obstáculos y cumplir con sus responsabilidades relacionadas con los errores materiales debido al fraude.

La responsabilidad de que la información financiera sea confiable reside, primero y fundamentalmente en la administración del negocio.

El SAS 82 reitera el concepto al establecer que "La gerencia es responsable de prever y detectar el fraude".

Como parte de la evaluación del riesgo de errores materiales debido al fraude el SAS N° 82 requiera que el auditor indague a la gerencia a fin de obtener el conocimiento que

esta tiene acerca del riesgo de fraude en la entidad. Sería importante que el auditor incluya junto con sus indagaciones, una información general de las responsabilidades de la gerencia para la detección y prevención del fraude.

Cuanto se trata de la responsabilidad del auditor frente al fraude, este puede administrar el nivel de precisión esperado al educar a sus clientes sobre los límites de sus responsabilidades en la detección de fraude.

Si bien lo descrito es una introducción a la normativa del SAS 82, considero que es suficientemente ilustrativa a los efectos del presente trabajo.

8. - Resumen y Conclusión

Como se desprende de lo descrito en el presente trabajo, la significatividad del problema, su impacto económico y social, la normativa legal y las características del trabajo de auditoría, el auditor debe tener conciencia de la responsabilidad que le cabe. Aún teniendo presente que la responsabilidad de detectar un fraude o error es la Dirección, el auditor debe evaluar en toda circunstancia la posibilidad de que los estados contables contengan errores materiales como consecuencia de fraude o error. Esta no es una responsabilidad nueva, en nuestro país que como se dijo en el comienzo del trabajo, estos temas no están considerados específicamente en nuestras normas profesionales, y la problemática es similar a la de los auditores que deben utilizar en su tarea las normas internacionales de auditoría, en este caso la NIA 240 o los norteamericanos que deben seguir el SAS N° 82.

Como consecuencia de esto es muy oportuno dejar asentado en la Carta Convenio las responsabilidades que le corresponden a la Dirección y las que le corresponde al Auditor.

Lo expuesto esta en línea que la auditoría no tiene por objetivo detectar fraude pero le exige al auditor que agudice su escepticismo y que responda en consecuencia frente a la

presencia de los factores de riesgo expuestos, los evalúe y que de la respuesta mas adecuada y finalmente, de detectar una fraude o error, en especial si existe un fraude o error significativo comunicar al nivel mas alto de la organización que corresponda. En el trabajo queda claramente definido la importancia del problema y el impacto significativo de la información errónea contenida en los estados contables debido al fraude o error y teniendo en cuenta el marco en que se desenvuelve la profesión de Auditoría, esto es, en un contexto de internacionalización de la economía que en los últimos años alcanza a todos los órdenes de la vida. La profesión debe dar una respuesta lo más rápido posible.

Considero que es indispensable contar con una norma específica respecto del Fraude o error que sirva de guía para el auditor al desarrollar su tarea, tanto sean entidades pequeñas, medianas o grandes. En todo caso se adaptara la metodología según el tamaño de la empresa pero la norma debe ser una sola.

Se podría trabajar sobre la base de la NIA N° 240 y enriquecida con el SAS N° 82 que tiene un mayor grado de detalle. Tengo el convencimiento de la importancia que tiene contar en nuestro país con una Norma sobre Fraude o Error, que deberíamos discutir en la Profesión en forma inmediata y que obviamente esta tarea debería ser motivo de trabajo del organismo emisor de las normas profesionales

Esta norma no solo mejoraría la calidad del trabajo profesional sino que evitaría que muchos profesionales tengan que pasar por situaciones muy desagradables en los estrados judiciales. Adicionalmente considero que se deberían dar charlas, conferencias, hacer trabajos interdisciplinarios y cursos a efectos de difundir la problemática y la forma que los auditores deben encararlas.

9. - Bibliografía

- ❑ Resolución Técnica N° 7 de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas, Diciembre de 1985.
- ❑ Resolución Técnica N° 15 de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas, Diciembre de 1998.
- ❑ Casal, Armando Miguel y Rodríguez, Enrique Ramón, "El contador público independiente y el fraude", 7° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas, Rosario, 1988.
- ❑ Casal, Armando Miguel, Jacoby, Pedro: Documentos de discusión de la Comisión de Actuación del Contador Público, Consejo de Capital Federal, 1999.
- ❑ Chaparro, Enrique, Quinta Convención Nacional de Auditores Internos, Buenos Aires, 1996.
- ❑ Revista N° 22 "Responsabilidad"/ Anticorrupción, Agosto de 1999.
- ❑ Informe del "Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission" (COSO). Coopers y Lybrand, Editorial Díaz de Santos, Madrid, 1997.
- ❑ ISA 240 "Fraude o Error", Normas Internacionales de Auditoría, IFAC, Instituto Mexicano de Contadores, Mayo 1997.
- ❑ Proyecto de Norma "Fraude o Error" La responsabilidad del Auditor frente al Fraude o error, IFAC, Federación Internacional de Contadores, Marzo 2000.
- ❑ SAS N° 82 - Fraude o error, Declaraciones sobre Normas de Auditoría, AICPA, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, Agosto 1997.
- ❑ Guía práctica para la Aplicación del SAS 82, Consideración del Fraude en la Auditoría a los Estados Financieros, Asociación Interamericana de Contabilidad, Setiembre 1997.

- ❑ Slosse, Carlos, "Auditoría un nuevo enfoque empresarial", Ediciones Macchi, Buenos Aires, 2ª. Edición marzo de 1994.
- ❑ Proyecto de Investigación "Fraude o Error", Area Auditoría, C.E.C.Y.T., Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas, Gurovich Leopoldo, Mora Cayetano, 1999/2000.

HACIA UN PROFESIONAL DE CLASE MUNDIAL

***- Los profesionales en Ciencias Económicas y su perfil,
ante el nuevo escenario del mundo actual -***

- Marcos L. Godoy Pereyra -
Avda. Vélez Sársfield 56 - 2º piso - Oficina "E"
5000 - **CORDOBA** - T.E. 0351 - 4235444
E-mail: marcg@arnet.com.ar
marcg@icox.com

Area: POLÍTICA PROFESIONAL

**Tema: 1.3. Las Entidades profesionales en la economía globalizada: Marco legal.
Habilitación profesional y su revalidación periódica**

*13º Congreso Nacional de Profesionales en
Ciencias Económicas*

BARILOCHE - RIO NEGRO - ARGENTINA 2000

25, 26, 27 y 28 de Octubre del 2000

Aunque este Universo poseo,

nada poseo,

pues no puedo conocer lo desconocido

si me aferro a lo conocido

Robert Fischer
(El Caballero de la Armadura Oxidada)

INDICE

1. Introducción	4
2. El entorno global	6
2.1. Fenómenos macroeconómicos	6
2.1.1. Inflación	6
2.1.2. Crecimiento económico	7
2.1.3. Riesgos	8
2.1.4. Fragilidad del sistema bancario	10
3. Los efectos de la globalización	11
3.1. Efecto generalizado	11
3.2. Efectos tecnológicos	13
3.3. Nuevos entornos, desafíos, oportunidades y proposiciones	15
3.4. Nuevas fronteras del mercado profesional	16
3.5. Espacios económicos integrados	18
3.6. UNESCO	18
3.7. Otras Organizaciones y otros profesionales	18
4. Las Instituciones Profesionales	20
4.1. Las influencias y el papel del IASC e IFAC	20
4.2. El trabajo desarrollado por el Grupo de Integración del Mercosur en Contabilidad, Economía y Administración – GIMCEA -	22
4.3. Los esfuerzos de la Asociación Interamericana de Contabilidad – A.I.C.	23
5. Los Impactos de la O.M.C. en los Servicios Profesionales	24
5.1. Liberalización en E.E. U.U.	24
5.2. Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS)	24
5.3. Acuerdo de Reconocimiento Mutuo (AMRs)	25
5.4. Disciplinas para el Sector de la Contabilidad	26
6. Los desafíos de la Profesión ante el Proceso de Internacionalización	28
6.1. La formación del profesional	28
6.2. El control de la profesión por los organismos profesionales	29
6.3. La exigencia de un programa de instrucción o educación continuada obligatorio	29
6.4. La exigencia del examen periódico de aptitud o de competencia profesional	30
6.5. La integración con la sociedad	30
7. Conclusión	31
8. ANEXO	33
❖ Documento S/L/63 – Organización Mundial del Comercio	34
❖ Documento S/L/64 – Organización Mundial del Comercio	35
9. Bibliografía	41

1. Introducción

La XXIII Conferencia Interamericana de Contabilidad celebrada en la ciudad de San Juan de Puerto Rico, del 2 al 5 de agosto del año ppdo., se identificó bajo el lema: “*El Contador: Pensador Estratégico, Forjador del Futuro*”. Quiero rescatar ese lema y aplicarlo a la profesión toda, planteando que el pensador estratégico y forjador del futuro, será el Profesional en Ciencias Económicas.

A las puertas del próximo milenio, se agudiza la necesidad de proponer una visión para la profesión que asegure la formación de profesionales de clase mundial, listos para enfrentar los desafíos asociados con el nuevo siglo, que en realidad, ya se experimentan en la actualidad. Se espera ese futuro con la certeza que sólo el nuevo profesional visionario, pensador estratégico y forjador del futuro, será capaz de interpretar una profesión ética, prestigiosa, respetable y llena de oportunidades de crecimiento, profesión que en esencia, se jerarquice y jerarquice constantemente las capacidades intelectuales de sus integrantes.

El tema, en sí mismo, consiste un verdadero desafío para los profesionales en Ciencias Económicas, ya que nos coloca en el centro de la escena y rodeados de innumerables situaciones presentes y futuras relacionadas con el progreso de la sociedad. A su vez conlleva una visión positiva de la profesión; el reconocimiento, de pronto, que podemos y debemos ser uno de los factores fundamentales de la integración hacia la que se encamina el mundo.

Una integración que no debe ser analizada solamente desde el punto de vista económico, limitada a la acción de los factores de la producción y de los mercados donde éstos actúan, sino a los impactos políticos y económico-sociales que ella trae consigo.

Si partimos de la presunción de que nuestra profesión está moldeada por su entorno como lo afirma Simyar (“*Education does not develop autonomously, it is a mirror reflection of the society in which we live.*”), nos encontraremos en un mundo en proceso de evolución y revolución. Una mirada a la economía emergente revela una creciente tendencia a tratados de libre comercio, a uniones aduaneras, a la formación de nuevas regiones y mercados comunes, a la unificación de las monedas, al avance de las comunicaciones y la globalización de las

transacciones comerciales; pero también, a una brecha creciente entre los países industrializados y los países menos adelantados.

Estos cambios tienen consecuencias trascendentales para la profesión. Las complejidades de este nuevo escenario llegan acompañadas de una notable proliferación de desregulaciones y cambios continuos, necesarios para atender los efectos de un ambiente altamente dinámico y en permanente transformación.

La internacionalización de la profesión es un camino sin retorno frente al proceso globalizador. Pretender postergar sus impactos en nuestros países, en nuestro ejercicio profesional y en nuestras vidas, es una actitud de alto riesgo, que puede tornarse en una posición rayana en lo irresponsable. Cerrar los ojos ante esta realidad, es exponernos a perder el tren de la historia y con él, al mercado de los servicios que nos compete, a excluirnos de un ejercicio profesional que avanza a pasos agigantados, a renunciar a la actitud relevante y proactiva que debemos asumir y cumplir.

Cabe a nosotros decidir si seremos **FACTORES DE INTEGRACIÓN** o nos apartaremos o, lo que es peor, seremos excluidos del proceso de desarrollo de nuestros países y de nuestra profesión.

Este trabajo tiene la intención de analizar aspectos relevantes que alcanzan a nuestra profesión en este escenario globalizado en el que nos encontramos inmersos a los comienzos del año 2000, tanto desde la óptica mundial como en el ámbito regional y nacional. Reflexiona sobre las necesidades de transformación del nuevo profesional de clase mundial, para estar en condiciones de atender las exigencias del nuevo entorno. Realiza un somero análisis de las causas que desembocan en las circunstancias actuales, esbozando los principales referentes sin pretender entrar en un profundo análisis hasta nuestros días, por ser por todos conocido y porque excedería largamente su alcance.

Se pretende realizar un humilde aporte basado en el estudio, investigación, actuación y experiencia en el campo internacional, orientado a potenciar el papel de la Instituciones Profesionales, asumiendo un protagonismo fundamental, para asegurar transparencia, objetividad, nivel de eficiencia y proveer, en última instancia, servicios de alta calidad con un fuerte componente de valor agregado por parte de los matriculados. Es indiscutible que esta actitud nos colocaría en una mejor posición ante los demandantes de nuestros servicios y ante la comunidad toda.

2. El entorno global

2.1. Fenómenos macroeconómicos

Estos fenómenos atañen a los países, a los gobiernos, a los mercados, a las empresas y, fundamentalmente, a las personas. En consecuencia, nuestra profesión está involucrada con las cuentas públicas, la situación económico financiera de las empresas y de las personas, sean inversores o contribuyentes.

Podemos deducir que nuestra responsabilidad social es muy amplia y que todos los impactos de estos fenómenos requerirán de nuestro análisis y de nuestro aporte, evaluando sus efectos en las diversas circunstancias y entidades -personas jurídicas o físicas- ya sea en el ámbito público o privado, pues ellos serán, en definitiva, los receptores de nuestros servicios.

Sin embargo debemos reconocer que es obligación de nuestra profesión apreciar estos impactos de manera preventiva y alertar sobre sus posibles efectos.

Analizaremos algunos de éstos fenómenos:

2.1.1. Inflación

La inflación fue el gran problema macroeconómico del periodo 1975/80. Tan es así, que en los países desarrollados llegó a niveles del 13% anual, poco por debajo de los niveles medios de los países en desarrollo que rondó al 17%. Evidentemente que algunas naciones como Argentina y Brasil, tuvieron periodos de inflación muy alta y por periodos más largo de tiempo en relación a los demás países en desarrollo cuando superaron, y en mucho, esa media del 17%.

Los diversos planes económicos adoptados en la década del 80, no arrojaron resultados positivos. Cuando la inflación resurgió, fue de manera geométrica afectando de forma brutal nuestras economías.

¿Quién perdió más? Ciertamente que la sociedad en general, pero mucho más el trabajador asalariado, ya que recibía su sueldo mensual fuertemente reducido por los efectos de este verdadero flagelo.

Los países centrales o de economía avanzada, tomaron iniciativas positivas con planes económicos consistentes y sus efectos comenzaron a advertirse ya en 1985. La media de crecimiento anual del nivel general de precios para estos países rondó el 3%, estabilizándose

en torno del 2.5% en el período de 1995/98, con tendencia a mantenerse en el mismo nivel hasta el año 2000, según las proyecciones del FMI y los resultados que advertimos.

Los efectos en los países en desarrollo demoraron un poco más en hacerse visibles, pero a partir de 1997 la media tiende a permanecer en la faja del 8.5% anual hasta el año 2000, según la misma proyección, y puede apreciarse países con índices por debajo de esa tasa.

El crecimiento del comercio mundial es factor que puede influenciar directamente sobre la inflación generalizada, visto que la globalización fuerza a que las empresas ofrezcan productos a precios cada vez más bajos.

Por otro lado, salvo algunas excepciones, como ocurre en el sudeste asiático y también en muchos países latinoamericanos, los desequilibrios fiscales se convierten en el principal problema y tienden a seguir el mismo cuadro de ajuste que ocurrió con la inflación.

Estos ajustes determinan recortes de gastos, despidos masivos, disminución de salarios, aumento de impuestos y tasas de crecimiento muy pequeñas o negativas.

2.1.2. Crecimiento Económico

En una sencilla mirada retrospectiva, el panorama del mundo nos muestra un crecimiento estancado hacia 1991, con razonable recuperación en el período 1992 y hasta mitad de 1994, desde donde se registró un substancial avance llegando a una media de casi el 10%. Luego se registra una desaceleración notable en el período 1995/96 y un nuevo proceso de recuperación comienza en 1997, con niveles superiores al 5% anual y con una tendencia a permanecer entorno del 2 al 3% hasta el año 2000.

Los países desarrollados, que habían mantenido tasas negativas en casi todo el periodo 1991/93, mostraban una significativa recuperación al final de este período o principios de 1994, volviendo a caer al año siguiente y arribando casi a cero en el inicio de 1996. La recuperación vuelve a notarse de aquí en más, alcanzando en 1997 valores medios del orden del 3% anual, con la producción en tendencia creciente hacia el 2000.

Si analizamos la situación de los países con mercados emergentes, se verifican altibajos significativos a partir de 1991, donde el crecimiento medio era poco inferior al 5%, cifra que fue finalmente alcanzada hacia 1994. En el periodo 1994/95 se registró una importante baja en la actividad económica, la que recién volvió a recuperarse en 1996, alcanzando niveles superiores al 12% en el inicio del año siguiente. Aunque las proyecciones,

hasta la crisis asiática, marcaban una media del 6.5% anual, las mismas, de allí en adelante, se muestran erráticas.

Ahora todo está en revisión. Sin embargo, estos ajustes concluirán seguramente, en un crecimiento menor.

Cabe destacar algunos factores que influyen e influirán en el crecimiento económico mundial en la próxima década. Medidas de estas características han visto comienzo de aplicación en la mayoría de los países importantes en los cinco continentes:

- a) Estímulos a inversiones extranjeras, especialmente en China.
- b) Reformas estructurales, como es el caso de Argentina, Brasil, China, Rusia y algunos otros países del este europeo.
- c) Crecimiento económico de los Estados Unidos, fortalecido por el bajo índice de desempleo.
- d) Efectos de las privatizaciones en América Latina, Asia y Europa.
- e) Crecimiento sólido y autosostenido en varios países con importancia relativa en la economía mundial.
- f) Desregulación del comercio internacional, en bienes y servicios.
- g) Apertura del mercado financiero mundial.

2.1.3. Riesgos

Sin embargo, existen riesgos que deben ser prudentemente administrados, algunos ya perfectamente identificados y cuyo impacto no es posible dimensionar adecuadamente.

El primer gran riesgo es el desempleo, principalmente en los niveles que alcanzó en los países de la Unión Europea, con reflejos políticos ya consumados y sin que, todavía, se vislumbren en el corto plazo soluciones para reducirlo.

Parecería que la crisis de desempleo continuará, ya que las perspectivas de crecimiento económico mundial no representan consecuente generación y aumento de empleo, por lo menos en la debida proporción. El modelo de crecimiento para el próximo siglo nada tiene que ver con los períodos de prosperidad que conocimos en el pasado, donde la creación de empleos era directamente proporcional al incremento de las inversiones.

Ahora y en el futuro cercano, la mano de obra tiene efectos muy pequeños en los emprendimientos y su perfil es de personal calificado y altamente especializado. Los niveles gerenciales ocupan cada vez menos personas y con un grado de formación que requiere de profunda capacitación.

Otro factor de riesgo, es el volumen de transacciones diarias derivadas, lo que generó una declaración del presidente de la FED, quién puso de manifiesto que los bancos centrales ya no tienen un control adecuado de la situación. Los ataques especulativos a los mercados emergentes, como ocurrió en Asia, donde afectó en forma substancial los mercados de valores de Japón, de los países de los “tigres asiáticos” y luego a América Latina sobre Brasil principalmente, da muestras de la fragilidad del sistema financiero mundial y de la inestabilidad de las monedas.

Las alzas significativas de los precios de las acciones en los principales mercados bursátiles del mundo en 1996 y en 1997, que fueran muy festejadas por los inversores, son señales de riesgo, como menciona el FMI en sus informes de inicios de 1997. Cuando los precios de las acciones subían un 80% con un crecimiento de la economía mundial en torno del 3%, cabe una pregunta: *¿Es este un escenario económico serio?*.

La respuesta a este interrogante ocurrió en octubre de 1997 y el impacto en la economía mundial es por todos conocido y aún persiste hasta nuestros días. En aquella oportunidad, fue técnicamente cuestionado el concepto de “*tiempo real*”, entendiendo por tal, el lapso en el cual la información puede ser racionalizada por el cerebro.

Quien sabe del escenario empresarial, conoce perfectamente que las compañías no pueden generar dividendos que justifiquen compras de acciones a estos precios, como forma de obtener una buena inversión a largo plazo.

El FMI ya alertaba en su informe de mayo de 1997 sobre la posibilidad de la caída de las bolsas en los mercados asiáticos y que sus efectos serían la falta de confianza en las economías de algunos países. Sin embargo, nadie aceptó la previsión, ni el propio FMI estaba muy convencido del momento en el cual habría que hacer los ajustes.

Hay riesgo además, en los flujos de capitales hacia los mercados emergentes. Damos como ejemplo el caso de Brasil, por tratarse del país más importante del Mercosur y propiciar este enfoque en el plano regional, donde había valores substanciales aplicados en los mercados de capitales recurrentes por inversores extranjeros, cuya permanencia obedecía exclusivamente a las altas tasas de interés. Estas, en sus consecuencias, eran y siguen siendo ignoradas por los gobiernos y los inversores tentados por los resultados de las bolsas de valores que, hasta octubre de 1997, mostraban años con guarismos de alrededor del 80% de rentabilidad.

En pocos días las acciones de las bolsas asiáticas cayeron estrepitosamente y el impacto en Brasil no se hizo esperar, donde el Banco Central debió salir a vender U\$S.12 mil millones para respaldar su moneda.

2.1.4. Fragilidad del sistema bancario

La globalización ha creado efectos relevantes en el sistema bancario internacional. La apertura de los mercados financieros motiva una fuerte competencia, ya que los bancos con más poder económico ven facilitada la aplicación de recursos, con consecuente obtención de capitales a costos internacionales, que son colocados en los mercados de los países emergentes a tasas muy competitivas.

En el caso de Brasil, tomado como referencia por los motivos apuntados, las pequeñas y medianas entidades financieras no tienen como competir, puesto que los recursos que captan lo son en el propio mercado nacional. Como las tasas de interés para la toma son altas, las de aplicación quedan fuera de niveles competitivos. Los impactos fueron aún mayores por la quiebra de varios bancos, obligando al Banco Central a colocar U\$S.30 mil millones para ajustar el sistema financiero.

Otros países ya pasaron o pasan por experiencias similares, como es el caso de México, Perú, Venezuela, Argentina y Colombia.

3. Los efectos de la globalización

3.1. ***Efecto generalizado***

La globalización crea una interdependencia económica entre los países, motivada por el creciente volumen de negocios, con los más variados tipos de transacciones, tanto de bienes como de servicios, creando un flujo internacional de capitales cada vez mayor, a costos siempre más competitivos.

Entre sus efectos, se destaca la difusión de nuevas tecnologías o de perfeccionamiento en las ya existentes, planteando nuevos desafíos a las empresas que necesitan producir bienes a precios más bajos para conquistar nuevos mercados y más consumidores. Siempre que una empresa consigue reducir los precios de sus productos con relación a los precios de sus competidores, tiene perspectivas de ganar mercado y este es un efecto multiplicador muy importante para su desarrollo.

Otro factor de mucha relevancia en el proceso de globalización, es lo que se gana con la productividad, debido al aumento en la escala de producción, creando también la posibilidad de colocar en el mercado productos a precios cada vez más competitivos.

En estas condiciones, en el entorno proyectado y *en el plano teórico*, el consumidor consume más y a su vez, forma más ahorro. En el primer caso, aumenta las ventas de las empresas; en segundo lugar crea más fondos para el mercado financiero, que a su vez coloca estos fondos en el proceso productivo, creando un ciclo multiplicador de negocios fantástico.

El capital tiende a la búsqueda de los mercados donde concurren las mejores perspectivas, tanto productivas como comparativas y fiscales. Las ventajas que ofrecen los gobiernos en cuanto a desregulación y confiabilidad también favorecen las radicaciones. Con la globalización, la apertura de los mercados financieros crea la posibilidad al inversor de operar en mercados alternativos, desconcentrando sus inversiones e incentivando el ahorro.

El progreso económico es generado por la capacidad de los países para reestructurarse y afrontar los nuevos tiempos, adaptándose y ayudándose en estas transformaciones de forma rápida y eficaz.

La reconversión del proceso productivo, el cambio en el perfil del empleo y una alteración en la forma de la distribución de la renta, son factores que determinan el impacto de la globalización.

En la medida que tales impactos van distinguiendo a determinados países, se verifica una reducción de la necesidad de mano de obra menos calificada, alcanzando a las clases

sociales más desposeídas y más desprotegidas. Sin embargo, la mano de obra más reputada también se ve afectada, pues los efectos de la globalización financiera disminuyen la capacidad de gestión de la actividad económica, o sea, alcanza a los niveles gerenciales de las propias empresas e influye también en las políticas monetarias y económicas de los gobiernos, en este caso por el flujo internacional de capitales. Es que la globalización financiera se hizo realidad mucho antes que la globalización económica.

Un efecto macroeconómico en Europa alcanza a todo el mundo; un efecto en los sistemas financieros asiáticos, agita la Bolsa de Nueva York; un escándalo financiero en Londres se torna un “iceberg” en el mercado financiero internacional.

Las distancias, y en especial las económicas, se han reducido a tal punto, que pocos minutos y hasta segundos, son suficientes para crear efectos relevantes en los mercados que están en dos extremos opuestos del planeta. Los avances tecnológicos de las comunicaciones y de la informática (*telemática*) reducen las distancias a segundos.

Si comparamos el flujo económico de la segunda mitad del siglo XIX hasta el inicio de la primera guerra mundial, veremos que el comercio internacional era libre, pero también la postura política de los países era diferente. El dominio económico presentaba un mapa totalmente distinto del que apreciamos hoy; importantes países de la actualidad eran colonias, las comunidades se encontraban distantes y acceder a ellas resultaba muy costoso. Un minuto de una comunicación telefónica de Londres a Nueva York en 1930 tenía un costo de u\$s. 300,00; hoy tres minutos cuestan alrededor de u\$s. 1,00 ó menos.

La influencia de Bretton Woods, de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE) y el GATT (hoy OMC - Organización Mundial del Comercio) fueron decisivas y vitales para restablecer un sistema productivo y multilateral del comercio, con base en el mercado.

Si por una parte el flujo de bienes y servicios aumentó significativamente, la circulación de las personas aún es irrelevante a nivel mundial. El porcentual de mano de obra extranjera arroja una media inferior al 5% y solamente en cuatro países supera al 10% de la población. Esto es causado por políticas de inmigración, por las limitaciones del idioma y por las diferencias culturales de cada país o región. Se creó un mito: que el flujo de personas sería uno de los riesgos de la globalización; sin embargo, los porcentuales arriba mencionados no confirman esta conjetura.

La situación de las economías de los países latinoamericanos, requiere de medidas para atacar el problema de los excluidos, cuyos efectos sociales son sobrecogedores,

exigiendo de todos nosotros un importante esfuerzo para superar tales dificultades. De lo contrario, el escenario del cual aún somos espectadores, se modificará de manera negativa, pues el desarrollo de nuestros países será más lento, más lejano en el tiempo y más arduo.

3.2. Efectos tecnológicos

A esta altura de la evolución tecnológica pocos se atreven a poner en duda el enorme impacto de la revolución informática que ha modificado sustancialmente los procesos productivos, elevado la productividad, favorecido la innovación permanente y la difusión de nuevas formas de organización del trabajo.

Este concepto comprime en breves palabras algunas de las áreas de relevancia y de mayor fortaleza de la tecnología en el entorno global: procesos automatizados con inversión intensiva de capital e intervención mínima del hombre; ciclos de vida de productos significativamente más cortos o que mueren prácticamente antes de nacer; insumos de información económico-financiera capturados instantáneamente en el sistema y educación a distancia o no presencial.

Las modalidades de trabajo y aprendizaje se convierten en una fuente rica e inagotable de posibilidades innovadoras y creativas al aplicar la tecnología. El desafío es pues, que esta herramienta obliga a mirar hacia nuevos horizontes, a descubrir nuevas formas de producir, utilizar, diseminar, acceder y controlar el conocimiento para transformarlo en sabiduría y acciones que sustenten oportunamente el proceso de las decisiones de los individuos y las organizaciones.

Estos avances tecnológicos impulsan nuevas formas creativas e innovadoras de hacer negocios. El comercio electrónico (*e-commerce*), la contabilidad en ambiente sin papeles (*"paperless environment"*), la oficina virtual lograda a través de los sistemas computarizados de información de contabilidad, redes de comunicación (*area networks, wide area networks*) y la gestión de trabajo vía modem (*"telecommuting"*), son algunos ejemplos de estas nuevas formas de hacer negocios. Es la comunicación a distancia en sus diversas modalidades una de las ventajas más notables de la tecnología.

Su virtud más visible es que hace posible lo que recientemente era considerado imposible: la colaboración en las organizaciones multinacionales y transnacionales, de equipos de trabajo interdisciplinarios, multidisciplinarios y transdisciplinarios y, hasta multiculturales como ha dado en llamarle algún autor, dispersos en el planeta, en conferencia,

en tiempo real, con intercambio de imágenes y audio que prácticamente igualan la presencia física de los miembros del equipo, sin necesidad de viajar físicamente.

También hace posible las organizaciones virtuales, como “Amazonia” que vende libros por Internet a través de <http://www.amazon.com>, sin almacén, sin stock, sin inventarios, sin locales minoristas, con ingresos “no tradicionales” por valor de u\$s.15 millones, superando una competencia tradicional, como Barnes and Noble, la librería más grande de Estados Unidos, con ingresos que apenas alcanzaban los u\$s.4 millones para el mismo período.

Son estas nuevas formas de hacer negocios las que le dan la potencialidad de movilidad al profesional de clase mundial, sea contador, administrador o economista y le permiten tener una “*presencia virtual*” equivalente a una “*omnipresencia*” en la economía global. El profesional que posea el conocimiento que le permita aplicar sabiamente esta tecnología de la informática estará altamente capacitado para enfrentar los retos del nuevo milenio y lograr el éxito sostenido.

En el caso particular del profesional de hoy, los avances en la tecnología de la informática facilitan y agilizan los trabajos tradicionales, en especial de los contadores en el área de auditoría, resumen de información y preparación de informes financieros. Se reduce significativamente el número de horas prestadas por estos servicios y en consecuencia se liberan horas de trabajo que antes se dedicaban a capturar información y a realizar extensos cómputos en hojas de trabajo, *labor de un historiador y no de un estratega, forjador del futuro*.

Tan importante es la tecnología de la informática en la formación del contador, que la Federación Internacional de Contadores (IFAC) ha emitido en su documento, ***Guías Internacionales de Educación***, la guía ***Nº 11: Tecnología de la Informática en la Currícula de Contabilidad***. Esta guía identifica los requisitos de educación en la tecnología de la informática que son necesarios para el contador en formación y para el profesional en ejercicio.

Con el propósito de adelantar y agilizar la formación de un contador, profesional de clase mundial, el Instituto Americano de Contadores Públicos Autorizados (AICPA) adoptó la guía de IFAC como una de aplicación universal. Los educadores deberían conocer esta guía para asegurar la formación de egresados que estén preparados en el área de informática, y de esta manera enfrentar el desafío del profesional de clase mundial.

3.3. Nuevos entornos, desafíos, oportunidades y proposiciones

Otros aspectos del nuevo entorno que afectan al profesional y en especial al contador, plantean escenarios con situaciones para las cuales la contabilidad tradicional no tiene respuestas. El nuevo profesional deberá ser creativo al buscar respuestas y soluciones a estos nuevos escenarios. Deberá ser gestor de nuevo conocimiento.

Si pensamos, la contabilidad nació para atender las necesidades de una sociedad comercial que con el correr del tiempo devino en sociedad industrial; pero hoy nos encontramos ante una *sociedad digital* y para ella es que debemos encontrar respuesta.

En relación con los servicios que se identifican tradicionalmente con los contadores, los de auditoría se han convertido en un producto maduro para la profesión de contabilidad. En estudios realizados recientemente en forma independiente por IFAC y AICPA, que individualmente agrupan a cientos de miles de contadores, revelan que los servicios de auditoría tradicional sólo representan, en promedio, el 40% del total de ingresos generados por las firmas de contabilidad. ***La fuente principal de ingresos lo constituyen servicios de consultoría.***

Es notable que los postulados de las competencias necesarias para este nuevo profesional con alcance mundial y los valores que debe poseer, son básicamente los mismos en diferentes partes del mundo. Distintos autores, coinciden en este perfil de profesional visionario. También existe consenso respecto a la larga distancia que se debe caminar para alcanzar el estadio de profesional de clase mundial.

Se debe pensar seriamente si no ha llegado el momento de reconocer que existe una creciente laguna entre lo que los profesionales efectivamente hacen y lo que los educadores les enseñan. Se expresa una inquietud generalizada por redescubrir currículas que desarrollen la lógica y las capacidades de pensamiento crítico, entre otros talentos. En suma: ***tal vez haya que reinventar la profesión.***

Las situaciones descriptas anteriormente tienen serias repercusiones de impacto inmediato sobre la educación. Plantean la necesidad de una apertura hacia una formación visionaria y creativa, dirigida a incorporar nuevas áreas de conocimiento que apoyen la gestión empresarial, que impulsen acciones innovadoras con soluciones “*diferentes*” al nuevo entorno global y que nos ubiquen al lado del empresario y “*por delante de los negocios*”. Los

educadores deberán orientarse hacia estos enunciados de valores, servicios y competencias analizados anteriormente, como parte de los bloques formativos, sin perder de vista los principios de la ética, sostenida sobre firmes valores morales.

Los profesionales nos encontramos en el umbral que abre las puertas hacia oportunidades para incursionar en campos de servicios no tradicionales. Se debe responder con agilidad a estas nuevas posibilidades, incorporando las destrezas, las habilidades, las competencias y el conocimiento que optimizarán la oportunidad para competir favorablemente en los escenarios emergentes, convirtiéndonos en líderes de las nuevas áreas de servicios no tradicionales: *la consultoría gerencial, la planificación estratégica, el diseño de sistemas de información, la auditoría de la confiabilidad y relevancia de información relacionada a medidas de desempeño publicadas por una organización, auditoría de la integridad y confidencialidad de páginas electrónicas en Internet y auditoría de proveedores de servicios, la función dirigente, la orientación hacia las ONG, entre otros.*

3.4. Nuevas fronteras del mercado profesional

Está desvirtuado ya, la generalizada noción de que las Pymes no contratan servicios de consultoría externa por falta de recursos. De una encuesta realizada por una prestigiosa publicación nacional especializada en negocios, surge que casi seis de cada diez encuestados respondieron que su firma no busca el asesoramiento de consultores profesionales. De ellos sólo el 6% mencionó la cuestión de costos; por el contrario, una significativa mayoría, 70%, afirmó que no necesita ese tipo de servicios.

He aquí un sector totalmente inexplorado e inexplorado que abre nuevas fronteras para la profesión. Será tiempo de considerar nuevas vertientes, nuevas habilidades y un amplio espectro de capacitación para atender un segmento muy importante y vital de la producción, el comercio y los servicios a nivel mundial, que ha logrado convertirse en motor de las economías y que aparece como relegado en nuestra atención profesional.

Agregando valor, creando nuevas formas en la prestación de nuestros servicios, con la aplicación de las herramientas que nos brinda la tecnología moderna, podemos acompañar al empresario en su gestión en la pequeña y mediana empresa.

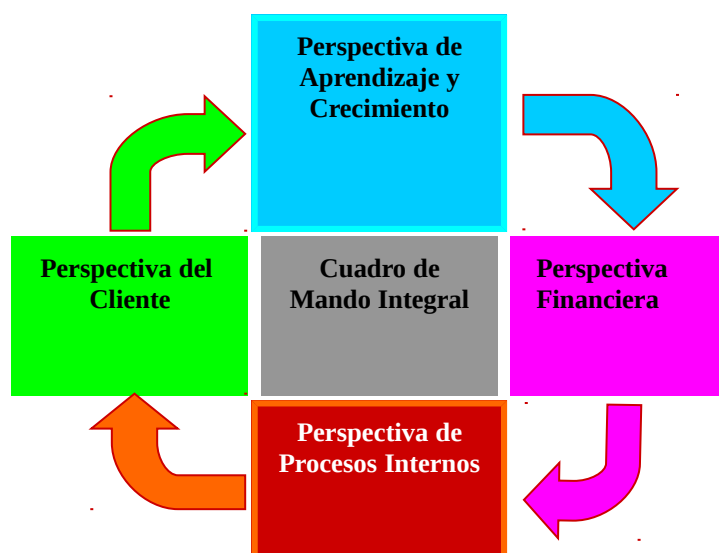
A modo de ejemplo y con la intención de despertar las inquietudes de los colegas para que investiguen y profundicen sobre **Métricas de Desempeño**, que son nuevas técnicas y representan indicadores del potencial de éxito de las organizaciones, muy utilizados en el mundo moderno, incluimos unos breves conceptos.

Examinaremos brevemente el cuadro de mando integral, (*Balanced Scorecard*), o sistema balanceado de indicadores, como uno de muchos modelos de indicadores “no tradicionales” de desempeño. El sistema fue diseñado por Robert Kaplan y David Norton como resultado de un estudio “*Medidas de desempeño en la organización del futuro*”, desarrollado sobre la hipótesis de que algunas de las variables tradicionales estaban obsoletas.

Otros países han propuesto sistemas similares, entre ellos Francia, que ya por cerca de dos décadas ha utilizado el *Tableau de Bord*, el equivalente a un panel de control que integra indicadores críticos para el éxito de la empresa. No se pretende presentar este cuadro de mando integral como solución universal al problema de métricas de desempeño.

El cuadro de mando integral incluye la perspectiva financiera sin centrar el análisis en el aspecto financiero. Considera que la transformación de la visión de la empresa requiere acciones integradas diseñadas sobre una estrategia empresarial que incluye cuatro indicadores:

INDICADORES INCLUIDOS EN EL CUADRO DE MANDO INTEGRAL	
Perspectiva	financiera
Perspectiva del	cliente
Perspectiva de	procesos internos
Perspectiva de	aprendizaje y crecimiento



El desafío para el profesional y la organización, es aprender a alinear las operaciones y las finanzas hacia el agrado del cliente, el diseño de procesos internos libres de actividades que no agregan valor al producto o servicio y una cultura de super aprendizaje, centrada en

un proceso de mejoramiento continuo que debe culminar en la capitalización a largo plazo de proyectos de nuevos servicios y productos.

3.5. Espacios económicos integrados

Proliferaron en este nuevo escenario global, tratados que agrupan países en forma de espacios económicos tendientes a la integración, no sólo económica, sino también política y monetaria. Algunos como el “*North American Free Trade Agreement*” (NAFTA), MERCOSUR, la UNION EUROPEA, ASEAN y APEC y la consolidación de la Organización Mundial del Comercio como continuadora del GATT, tienden a convertir la integración económica en la forma más eficaz para concretar negocios en el plano mundial. Estos tratados impulsan la economía global y la necesidad de una coordinación internacional en el ejercicio de la profesión.

3.6. UNESCO

Son ya numerosas en el mundo las declaraciones, encuestas y trabajos de investigación que señalan expectativas claramente definidas de la educación hacia el nuevo milenio. La declaración de la UNESCO manifiesta una legítima preocupación por cómo construir un futuro exitoso para las generaciones venideras. Plantea inquietudes de cómo podrán los sistemas educativos financiar el acceso a una educación para todos, realzar y preservar la calidad en la educación, la investigación y los servicios e impulsar alianzas estratégicas en el ámbito nacional e internacional.

Algunas de estas proposiciones que consideramos válido rescatar, son:

- Impulsar el aprendizaje de por vida
- Educar para participación activa en la sociedad
- Proteger y realzar los valores sociales multiculturales
- Eliminar barreras políticas, raciales y de sexo
- Fortalecer alianzas entre comunidad, gobierno y empresas privadas
- Proponer metodología educativa innovadora

3.7. Otras Organizaciones y otras profesiones

En América del Norte, organizaciones ajenas a la práctica de contabilidad como American Express, Merrill Lynch, Oppenheimer, Century Business Services y H&R Block,

incursionaron en el fértil campo de los servicios profesionales, en especial de contabilidad. Lo que antes había sido la esfera exclusiva de trabajo para contadores, se abrió a **organizaciones importantes** con el potencial de proveer a sus clientes, en una sola visita, una amplia gama de servicios financieros y no financieros esenciales a las organizaciones (“*one-stop shopping*”).

Tienen el capital y la infraestructura necesaria para ofrecer a sus clientes servicios globales YA. Poseen el prestigio y los recursos para atraer individuos altamente capacitados y adiestrados, reteniéndolos con compensaciones salariales y paquetes de beneficios marginales tentadores. Tienen los componentes esenciales para ser los protagonistas principales de los servicios de contabilidad y administración en el nuevo escenario global, potenciado por un extraordinario banco de datos.

Los programas universitarios de las carreras de ciencias económicas vanguardistas, deben asegurarse de que agregan valor a las oportunidades de los graduados, *para enfrentar con éxito esta deformación que le presenta un mercado ultra competitivo.*

4. Las Instituciones Profesionales

4.1. Las influencias y el papel del IASC e IFAC

El desarrollo de nuestra profesión en el ámbito mundial comenzó a tomar cuerpo con la creación del **IASC** (*Comité de Normas Internacionales de Contabilidad*) y sus esfuerzos de armonización de las prácticas contables en el ámbito internacional. Con la constitución de la **IFAC**, sigla en inglés de la *Federación Internacional de Contadores*, se cerró la década de los 70 con dos pilares representativos de la profesión contable en plena actividad.

En esa época, solamente Europa tenía experiencia en la conformación de un bloque económico con la constitución del Mercado Común Europeo, factor que mucho influyó para la creación del IACS y luego de la IFAC.

La necesidad que los usuarios tienen de contar con una norma, o cuerpo de normas, unificada para preparar informes financieros, analizar estos informes y tomar decisiones, obligó a los organismos profesionales a trabajar de forma permanente en la búsqueda de una armonización capaz de suplir tales necesidades. Se trató de un arduo trabajo, pues partió de un inventario de todo lo existente en la profesión contable mundial.

El escenario ecuménico de la contabilidad era hasta entonces, la realidad de cada país y el proceso de armonización de las prácticas contables quedaba restringido a las empresas multinacionales, por la necesidad de exponer estados contables consolidados.

Las tendencias del mercado financiero mundial, el lanzamiento de acciones de las empresas en las distintas bolsas de valores y la ampliación de los negocios en concurrence con el proceso de globalización, fueron factores determinantes que generaron una fuerte presión de los usuarios de la información contable, para que organismos como el IASC y la IFAC agilicen sus estudios y comiencen a emitir normas de contabilidad y de auditoría en volumen significativo.

Sin embargo, aún con la realización de estos estudios y su consecuente emisión de normas por parte de IASC e IFAC, hay un largo camino por recorrer. El principal mercado del mundo, la Bolsa de Valores de Nueva York –Wall Street–, es poco proclive a la adhesión a las normas internacionales de contabilidad, manteniendo su adopción de las normas contables norteamericanas. El volumen de recursos involucrados por las empresas norteamericanas en las bolsas de valores, es sumamente importante.

Cualquier cambio en las prácticas contables o de forma más amplia, una adhesión plena a las NIC's (Normas Internacionales de Contabilidad) por las empresas

norteamericanas, determinará modificaciones substanciales en el proceso de la información de éstas empresas. ¿Sus administradores están dispuestos a cambiar?.

Los contadores norteamericanos insisten en decir que sus normas son las más avanzadas, que sus procesos de información son más completos, complejos y requieren mayor número de opiniones, creando escenarios de alta resistencia a la adhesión a las NIC's y a las NIA's (Normas Internacionales de Auditoría).

Sólo un trabajo sólido y mancomunado con los organismos que regulan el mercado de valores como la IOSCO, con apoyo del AISPA y las propias presiones políticas del IASC y la IFAC, lograrán una revisión por parte del FASB (Institución que emite las Normas Norteamericanas) y convergerán a una armonización a corto plazo, imprescindible por otra parte. Los usuarios requieren una definición y la profesión contable tiene la obligación de ofrecer esta solución.

Las tratativas que vienen realizando los organismos profesionales en el ámbito del NAFTA, encuentran resistencia en la firme posición norteamericana para que sus normas tengan prevalencia. Sin embargo, quien conoce el conjunto de normas contables de los tres países que lo integran, puede afirmar que, en general, las normas de México son tan buenas como las de los Estados Unidos.

El trabajo desarrollado por IASC e IFAC propone que los países miembros procuren adaptar y armonizar sus normas a las NIC's y a las NIA's. Cuando un país, como ocurre con México, Argentina, Brasil y Chile, tiene una política de emitir normas propias, estas deben necesariamente, ser armonizadas.

La conciliación de las normas contables y de auditoría trae un sin número de ventajas para los países, para los mercados, para las empresas, para los usuarios, para los profesionales, en una palabra, para la profesión y la sociedad como un todo.

Podemos resumir estas ventajas en:

Empresariales

- ☐ Menor costo en la preparación de sus informes financieros.
- ☐ Menor costo para la consolidación de los estados contables.
- ☐ Facilitar el proceso de comunicación con sus accionistas.
- ☐ Acceder a los diversos mercados de capitales con un único estado contable.

Usuarios Externos

- ❑ Confiabilidad de la información contable.
- ❑ Credibilidad de la información preparada, examinada, analizada o auditada.
- ❑ Mejorar la calidad de dicha información, ya que podrá servir de análisis comparativo en diversos escenarios de los mercados para una misma actividad.
- ❑ Facilitar el entrenamiento y capacitación del personal.
- ❑ Si la armonización es mundialmente aceptada, el trabajo de cualquier profesional será reconocido por los organismos financieros internacionales y por las empresas que coticen en bolsa, equilibrando la participación de auditores y consultores, mercado que hoy es dominado por las grandes firmas (*big-five*).

Las ventajas para la profesión como un todo, será la valorización, jerarquización y credibilidad de su labor, frente a los usuarios y la sociedad en general.

4.2. *El trabajo desarrollado por el Grupo de Integración del Mercosur en Contabilidad, Economía y Administración - GIMCEA -*

Surgió por imperio del avance de las tratativas de los países signatarios, la necesidad de la armonización del ejercicio profesional. Esta necesidad de armonización dio lugar a la creación del **GIMCEA**, Grupo de Integración del MERCOSUR en Contabilidad, Economía y Administración, entidad que ya cumplió cinco años de vida y que viene trabajando en este proceso con la participación de los cuatro países signatarios del Tratado de Asunción y la adhesión de Chile.

Además de la función política que comprende la labor de la **Comisión de Ejercicio Profesional**, se han creado subcomisiones para tratar la armonización de las **Normas Contables y de Auditoría**, los **Asuntos Fronterizos**, los **Códigos de Ética** y la coordinación de los diversos eventos que se realicen en la región. Dentro de los objetivos del GIMCEA y como principal aspiración actuando como bloque regional, destacamos el ensamble de lineamientos políticos a seguir en el nivel internacional, referido a todo lo que afecte a las profesiones como consecuencia de la globalización.

Este trabajo sorprende a otros organismos profesionales, como el propio IASC y la IFAC, por la celeridad con que se llevó a cabo la comparación de normas contables y de auditoría vigentes en los países que integran el MERCOSUR y de identificación de las asimetrías, incluso con las NIC`s y las NIA`s.

Actualmente, están concluyendo estudios que tienden a emitir normas comunes a los cuatro países, en cuanto a los criterios contables ya armonizados y aquellos posibles de ser armonizados en el corto plazo. Todos estos trabajos consideran a las NIC`s y las NIA`s, de manera tal que se pueda alcanzar sin grandes impactos, la mejor forma de armonizar las prácticas profesionales con las normas internacionales.

Además se trabaja arduamente para conciliar posiciones en lo referente al ejercicio profesional en las áreas de Contabilidad, Administración y Economía, donde se han registrado significativos progresos, materializados en una serie de encuentros entre colegas de los cuatro países signatarios del tratado, arribando a importantes conclusiones e intercambiando valiosas experiencias.

4.3. Los esfuerzos de la Asociación Interamericana de Contabilidad - A.I.C. -

La AIC está llevando a cabo un plan de trabajo basado en la investigación y la difusión, el cuál fue refrendado por unanimidad por la Junta de Directores.

La investigación está siendo realizada por las comisiones técnicas de la entidad, en forma conjunta (investigación contable, auditoría, ética y ejercicio profesional), que tienen a su cargo evaluar la situación de la armonización de las normas de contabilidad, de auditoría, de ética y de ejercicio profesional en los 23 países que la integran.

Alienta promover un amplio debate y establecer metas concretas para arribar al mayor número posible de puntos convergentes, brindando a los usuarios de nuestros servicios, informaciones armonizadas, consistentes, comprensibles, útiles y en tiempo propio.

Impulsa promover reglas para el control de la profesión a través de la matriculación legal e implementar un programa de educación continuada obligatoria y el examen de competencia profesional.

5. Los Impactos de la Organización Mundial del Comercio (O.M.C.) en los Servicios Profesionales

5.1. Liberalización en E.E. U.U.

En muchos estados de los Estados Unidos de América se tiende a liberalizar las leyes que restringen la práctica de la profesión, sólo a los contadores públicos autorizados. Por ejemplo, el estado de Florida dictó una ley que obliga a la Junta de Contabilidad del Estado a adoptar un nuevo nivel de servicios para contadores **no** certificados, de manera que éstos puedan ofrecer servicios relacionados con la preparación de estados financieros.

Lo que en un momento dado era una profesión amparada en las virtudes y disposiciones de la Ley, ahora se desregula y se abre a ejercitantes que, no necesariamente tienen una formación de contadores en el sentido en que se exige en aquél país y que concebimos nosotros. Esta situación plantea una competencia intensificada desde adentro, de los que ya están en el campo de la profesión, y desde afuera, de parte de quienes pretenden entrar a ejercer algunos aspectos de la profesión con una formación en otros campos del conocimiento, como ingeniería y otras profesiones liberales.

Como parte de este movimiento hacia la liberalización de la profesión contable, el AICPA y la “National Association Of State Boards Of Accountancy” (NASBA), impulsaron el proyecto de revisión del “*Uniform Accountancy Act*” (UAA) que propone el análisis de los requisitos para poder ejercer la profesión de CPA (Contador Público Certificado) en Estados Unidos y **obliga a estándares mínimos de experiencia, formación y cumplimiento de reglamentaciones**. El proyecto propone la formación del contador con capacidad de movilidad global, necesaria para desempeñarse como profesional de clase mundial. Los cambios que se formulen para la currícula del nuevo milenio, deben tomar en cuenta el proyecto en su forma final para estar preparados a cumplir con el mismo.

5.2. Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS)

En el ámbito mundial, en la Organización Mundial del Comercio (OMC), tomó principio de ejecución el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) negociado durante la Ronda Uruguay, que es el primer conjunto de normas y disciplinas convenidas multilateralmente y aplicables jurídicamente que se haya negociado para abarcar el comercio internacional de servicios.

El acuerdo contiene tres elementos: un marco de normas y disciplinas generales; anexos que tratan de condiciones especiales en relación con determinados sectores y listas

nacionales de compromisos en materia de acceso a los mercados. Estas listas –al igual que las listas arancelarias anexas al GATT- forman parte integrante del acuerdo.

Supervisa su aplicación, uno de los tres componentes esenciales, el ***Consejo del Comercio de Servicios*** y dentro de él, opera el ***Grupo de Trabajo sobre Servicios Profesionales***.

La OMC, constituida para darle continuidad a los acuerdos del GATT, es la base jurídica e institucional del sistema multilateral del comercio mundial. El AGCS, uno de los tres Acuerdos fundamentales de la OMC, reconoció formalmente una distinción entre el sector de los servicios en general y los servicios profesionales.

5.3. Acuerdo de Reconocimiento Mutuo (ARMs.)

Inmediatamente de constituido, el Consejo del Comercio de Servicios estableció el Grupo de Trabajo sobre Servicios Profesionales (WPPS), el que debía elaborar las directrices que faciliten el comercio de servicios a nivel global. El WPPS tuvo como prioridad elaborar las disciplinas para el ejercicio de la profesión en los servicios de contabilidad, auditoría y teneduría de libros y, a su vez, los requisitos de equivalencia de educación, experiencia, materia de exámenes y formación práctica. Como tal, ya fueron aprobadas por el Consejo del Comercio de Servicios, las “Directrices para los Acuerdos de Reconocimiento Mutuo en el Sector de la Contabilidad”.

Aunque estas directrices son de aplicación voluntaria, no vinculantes, tienen la virtud de facilitar y adelantar la armonización de requisitos para ejercer la profesión en un mundo sin fronteras.

El documento denominado Directrices para los Acuerdos de Reconocimiento Mutuo (ARMs.), marco para concretar el acuerdo para un proceso de libre circulación de los profesionales, deben ser ampliamente difundidos por los organismos de cada país para con sus miembros, analizar los impactos que ello representa y si es posible, hacer como ***Argentina y Brasil***, que con participación efectiva, permanente y competente, pasaron a asesorar a sus gobiernos en las reuniones del Grupo de Trabajo en la OMC. Esto permitió cambiar propuestas de los países más desarrollados y presentar posiciones innovadoras para una liberalización justa, con respecto a los profesionales del país.

5.4. Disciplinas para el Sector de la Contabilidad

El 14 de Diciembre de 1998, el Consejo para el Comercio de Servicios de la OMC **adoptó las *Disciplinas sobre Regulaciones Domésticas en el Sector de Contabilidad***, las que fueron desarrolladas por el Grupo de Trabajo sobre los Servicios Profesionales. ***Las disciplinas serán aplicadas a todos los miembros de la OMC que han establecido compromisos específicos para la contabilidad bajo el GATS.*** Este es el primer paso en el desarrollo de las disciplinas sobre la regulación doméstica de servicios. El GATS llama al desarrollo de las disciplinas para asegurar que las medidas relacionadas a las prescripciones y procedimientos, normas técnicas y requerimientos para licencias no constituyan barreras innecesarias al comercio de servicios.

Las disciplinas ahora adoptadas, en adición a las precisiones de transparencia y otras provisiones generales, contienen elementos sobre la administración de requerimientos para licencias (matrícula), requisitos y procedimientos, y aplicación de normas técnicas para la profesión de contabilidad. La disposición clave es el reconocimiento general de que las medidas tomadas para estos propósitos, no deben ser más comercialmente restrictivas de lo necesario para cumplir un objetivo legítimo y admisible.

Ejemplos de objetivos legítimos especificados en las disciplinas, son la protección de los consumidores -incluyendo a todos los usuarios de los servicios de contabilidad y al público en general-, asegurando la calidad del servicio, la competencia profesional y la integridad de la profesión.

Las disciplinas comprenden a las medidas adoptadas por los gobiernos y aquellas tomadas por autoridades no gubernamentales en ejercicio de poderes delegados: en muchos países (como el nuestro) la profesión de contabilidad está regulada por asociaciones profesionales operando bajo poderes delegados.

Estas disciplinas no tendrán un efecto legal inmediato. Los miembros de la OMC, como lo han establecido en la ***Decisión sobre las Disciplinas Relacionadas al Sector de la Contabilidad***, continuarán su trabajo sobre regulaciones domésticas en el contexto del Grupo de Trabajo sobre los Servicios Profesionales (WPPS), orientado a desarrollar disciplinas generales para servicios profesionales, manteniendo la posibilidad de abordar sectores adicionales. ***Antes del fin de la próxima ronda de negociaciones sobre los servicios, que comienzan en el año 2000, todas las disciplinas elaboradas por el WPPS serán integradas al GATS y por lo tanto legalmente obligatorias.***

La decisión incluye una “*provisión de inactividad*” efectiva inmediata, bajo la cual todos los miembros de la OMC, incluyendo a aquellos que no tienen compromisos dentro del GATS con respecto al Sector de la Contabilidad, acuerdan, el no tomar medidas que signifiquen modificar las actuales condiciones con respecto a las disciplinas de Contabilidad¹ sancionadas. (Como Anexo se incorporan los documento S/L/63 y S/L/64 de la Organización Mundial del Comercio)

¹ Las disciplinas fueron creadas en concordancia con el mandato **del Artículo VI:4 del GATS**, que establece que el Consejo para el Comercio de Servicios deberá desarrollar “cualquier disciplina necesaria” para asegurar que las medidas relacionadas con los requerimientos de requisitos y procedimientos, normas técnicas y requerimientos de licencias (matrículas) “**no** constituyan barreras innecesarias para el comercio de servicios.” La Contabilidad es generalmente definida en el contexto de la OMC, para incluir los servicios profesionales de contabilidad, auditoría y teneduría de libros. Los Miembros, sujetos a las negociaciones tienen el derecho a especificar compromisos en todos o en cualquier parte de estos servicios dentro de las listas del GATS. **Las disciplinas se aplican sólo a las medidas no sujetas a lo dispuesto bajo los Artículos XVI y XVII.** Las medidas excluidas, que restringen el acceso al mercado doméstico o limitan la aplicación del tratamiento nacional a proveedores extranjeros, están referidos en el GATS dentro de la negociación y la disposición de compromisos específicos.

6. Los Desafíos de la Profesión ante el Proceso de Internacionalización.

En los puntos precedentes procuramos hacer una síntesis de los escenarios internacionales que impactan la actividad profesional de las Ciencias Económicas. Parecería que algunos de ellos deberían ser preocupación sólo de economistas, como el análisis de las realidades y tendencias macroeconómicas y otros de contadores particularmente o solamente de administradores. Sin embargo, en un mundo globalizado, cualquier cambio en un determinado mercado, tiene reflejos inmediatos en otro u otros y el impacto sobre quienes estén interactuando en ellos será inevitable e inmediato.

Estos desafíos deben ser analizados bajo varios aspectos que podemos dividirlos en diversos escenarios o estadios:

6.1. La formación del profesional

6.1.1. La universidad. Debe conocer lo que es la profesión y formar profesionales y ciudadanos. Esto comprende educar al alumno como persona, como ciudadano y como profesional y no sólo preocuparse y ocuparse en enseñar materias específicas y otorgar un diploma.

6.1.2. Prácticas y Experiencia. Debe exigirse al alumno una práctica profesional obligatoria durante su formación universitaria.

6.1.3. Currícula. La currícula debe ser permanentemente actualizada y coherente con las necesidades del mercado de trabajo.

Sin embargo, existe un papel de exigencias individuales que van desde la formación ética en su aspecto más amplio, pasan por las normas de ejercicio profesional y convergen en el conjunto de habilidades que el profesional debe poseer para satisfacer a los usuarios de sus servicios ante un mercado con estas nuevas características.

En base a ello, debería pensarse y debatirse en profundidad sobre las particularidades que el perfil del nuevo egresado debería reunir. Sería interesante que un profesional de clase mundial, estuviere orientado a la posibilidad de desarrollar las siguientes capacidades:

Perfil del Egresado en Ciencias Económicas

1. Espíritu investigativo
 2. Responsabilidad de un proceso educativo continuo
 3. Consciencia crítica
 4. Sensibilidad ética y moral
 5. Responsabilidad con el contexto social y ambiental
 6. Convencimiento sobre la equidad social
 7. Forjador del siglo XXI
 8. Sensible a su cultura y a las de los otros países
 9. Poseedor de conocimiento profundo, resultado de debates e investigación
 10. Clara visión de futuro, imaginación, creatividad, iniciativa y capacidad de liderazgo
 11. Comunicador en su lengua, en inglés y en un tercer lenguaje, de ser posible de su región
 12. Competencias cuantitativas estadísticas y matemáticas
 13. Diestro en la tecnología de la informática e Internet
 14. Destrezas interpersonales para colaboración y trabajo en equipo
 15. Capacitación y espíritu para movilizarse por todo el mundo
-

6.2. El control de la profesión por los organismos profesionales

6.2.1. Matriculación o colegiación legal. Necesidad de una normativa que imponga, como requisito para el ejercicio profesional, la matriculación en entidades de creación legal, de naturaleza de persona jurídica de derecho público no estatal, dirigida y administrada por los propios profesionales.

6.2.2. Control. El organismo profesional debe contar con la organización y mantenimiento actualizado de un registro para el ejercicio de la profesión e información sobre los trabajos realizados por los profesionales, tendiente a proteger a los usuarios de los servicios y a la sociedad toda.

6.3. La exigencia de un programa de instrucción o educación continuada obligatorio

6.3.1. Programa. Exigencia a continuar sus estudios, principalmente de actualización y perfeccionamiento que jerarquice y revalorice a la profesión y al profesional.

6.3.2. Control de Calidad. Verificar la capacidad del profesional para satisfacer a sus clientes, de manera de asegurar que el nivel de eficiencia en el desempeño de sus funciones, provea servicios de alta calidad.

6.3.3. Revalorización. Su desarrollo implicará una revalorización de la profesión, del profesional y de su imagen ante la sociedad.

6.3.4. Concientización. Sólido trabajo de concientización profesional efectuado por los organismos profesionales, de que su objetivo es jerarquizar la profesión y las propias entidades, al imponer la obligación de una actualización técnica ante los adelantos vertiginosos de la tecnología moderna y la velocidad de los cambios en todas las áreas.

6.4. La exigencia del examen periódico de aptitud o de competencia profesional

6.4.1. Examen. Con base en educación, exámenes y experiencia para el ingreso al ejercicio de la profesión, evaluado por sus pares

6.4.2. Periodicidad. Debe ser periódico para evaluar la aptitud y para demostrar la actualización profesional, ya que para ejercer una competencia profesional hay que saber hacerlo.

6.5. La integración con la sociedad

6.5.1. Actitud. Desarrollo de una acción proactiva permanente por parte de los Organismos, para promover la profesión ante la sociedad.

6.5.2. Difusión. Esta acción debe tender a una aclaración permanente ante los usuarios y la sociedad sobre el decisivo papel de la profesión y del profesional.

El traspaso de las fronteras por parte de la profesión, siguiendo principalmente a las inversiones que realizan las empresas en los distintos países, la ha transformado en una profesión verdaderamente internacional. Esto plantea la adecuación a los parámetros que impone el nuevo modelo vigente para la actuación y ejercicio por parte de los profesionales, en condiciones de excelencia, en países distintos del propio. No profundizar en la temática y elaborar de inmediato acciones proactivas, implicará el alto riesgo de quedar marginados de los lineamientos impulsados por los aires de cambio, planteados por la competencia y enmarcados en el nuevo orden del mercado ampliado de profesionales.

7. Conclusión

En un entorno que está en evolución y revolución constante, será necesario invertir tiempo y esfuerzo en desarrollar, capacitar y actualizar individuos para razonar con criterio independiente, enfrentarse al conflicto, al cambio y continuar su desarrollo intelectual a lo largo de sus vidas, aun después de haber terminado su grado profesional, pues de ahora en más, *lo único permanente será el cambio*.

Éste, vertiginosamente, nos ha introducido a un mundo en el que el concepto de carrera ha muerto. Ya no existe un tiempo para trabajar y un tiempo para estudiar, porque no se puede trabajar sin estudiar y esto es así, porque la inteligencia es el componente esencial del trabajo. De ahora en mas deberemos estudiar para trabajar y trabajar para estudiar.

El nuevo perfil del profesional, pensador estratégico y forjador del futuro, atraerá a los aspirantes que estén dispuestos a convertirse en verdaderos profesionales de clase mundial. Este nuevo enfoque desanimará a los que se conformen con la mediocridad, los que simplemente quieren coexistir en un mundo sin responsabilidades o desafíos. Con esta nueva formación del profesional de clase mundial se derrumban las limitaciones nacionales y se da paso a una profesión sin barreras, sin fronteras, ágil y flexible, dinámica, móvil, visionaria y constructora del nuevo milenio.

Esta es precisamente la apertura que requiere la profesión para rescatar la imagen de integridad, de ética, de valores morales, de profesionalismo y de confiabilidad que se atribuía desde sus inicios, es decir una apertura mental y cultural. Será una profesión repensada, reinventada y revitalizada la que deberá mirar hacia el nuevo milenio.

Las siguientes frases deben ser motivo de reflexión respecto a lo que es insólito o imposible, con relación a la ruptura necesaria con los paradigmas que encadenan a la humanidad a la inercia y al miedo al cambio:

“La computadora no tiene futuro comercial.”

(IBM, 1948)

“No hay razón para que un individuo posea una computadora en su hogar.”

(Presidente de Digital Equipment Corporation, 1977)

Ante tal panorama, presentamos a continuación una relación de desafíos y situaciones que los profesionales enfrentaremos en los próximos años y, porqué no decirlo, hemos empezado a enfrentar en la actualidad, proponiendo el perfil del profesional, que sin ser un superhombre, aprenda a desenvolverse en equipo y que podemos conceptualizar en un graduado poseedor de **idoneidad técnica; ética profesional y personal; sentido de justicia; conciencia social y política; clara visión dirigente y vocación de servicio.**

- 1. Atender clientes de otros países**
- 2. Dominar mas de un idioma, en especial el inglés y otro de la región.**
- 3. Formar alianzas estratégicas profesionales para dar a nuestros clientes una cobertura internacional**
- 4. Tener conocimiento de las NIC's, NIA's, normas del FASB, SAS, directivas europeas, etc.**
- 5. Poseer una visión global de la economía**
- 6. Disponer de amplios y profundos conocimientos de informática, estadística, matemática**
- 7. Saber de los productos del mercado financiero**
- 8. Ampliar sus conocimientos humanísticos**
- 9. Introducirse en los procesos de calidad total**
- 10. Preocupación por aspectos del impacto ambiental**
- 11. Manejo de técnicas de gestión empresarial, incluso tecnologías de software integrados de gestión**
- 12. Dominio de Internet**
- 13. Interiorizarse sobre economía internacional y de las cosas que ocurren en el mundo**
- 14. Comparar legislación tributaria y societaria de otros países**

Sin embargo, todos estos conocimientos no serán suficientes si no se toma una verdadera conciencia profesional, cimentada en los valores éticos y morales, humanizándola con conciencia social, por lo que podemos sintetizar que: No queda otro camino que enfilar rumbo a la excelencia.

Córdoba, Junio de 2000

8. A N E X O

- ❖ ***Documento S/L/ 63 - Organización Mundial del Comercio***
Decisión sobre las Disciplinas Relativas al Sector de la Contabilidad

- ❖ ***Documento S/L/64 - Organización Mundial del Comercio***
Disciplinas sobre la Reglamentación Nacional en el Sector de la Contabilidad

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

S/L/63

15 de diciembre de 1998

(98-5102)

Comercio de Servicios

DECISIÓN SOBRE LAS DISCIPLINAS RELATIVAS AL SECTOR DE LA CONTABILIDAD

Adoptado por el Consejo del Comercio de Servicios
el 14 de diciembre de 1998

El Consejo del Comercio de Servicios,

Teniendo en cuenta la Decisión relativa a los servicios profesionales, adoptada por el Consejo el 1º de marzo de 1995 (S/L/3), y las recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre los Servicios Profesionales contenidas en el documento S/WPPS/4.

Decide lo siguiente,

Adoptar el texto de las Disciplinas sobre la reglamentación nacional en el sector de la contabilidad contenidas en el documento S/WPPS/W/21. Estas disciplinas han de ser aplicables a los Miembros que hayan consignado en sus listas compromisos específicos sobre contabilidad.

El Grupo de Trabajo sobre los Servicios Profesionales continuará su labor de conformidad con el mandato contenido en la Decisión relativa a los servicios profesionales (S/L/3) teniendo en cuenta las decisiones que pueda adoptar el Consejo en relación con la labor relativa al párrafo 4 del artículo VI. Al hacerlo, el Grupo de Trabajo tendrá como objetivo elaborar disciplinas generales para los servicios profesionales, sin perjuicio de la posibilidad de elaborar o revisar disciplinas sectoriales, incluso con respecto a la contabilidad. Se tiene la intención de integrar en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), no más tarde de la conclusión de la próxima ronda de negociaciones sobre servicios, las disciplinas elaboradas por el Grupo de Trabajo sobre los Servicios Profesionales.

Desde este mismo momento y hasta la integración formal de estas disciplinas en el AGCS, los Miembros se abstendrán, en el máximo grado posible conforme a su legislación vigente, de adoptar medidas que puedan ser incompatibles con estas disciplinas.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

S/L/64
17 de diciembre de 1998

(98-5140)

Comercio de Servicios

DISCIPLINAS SOBRE LA REGLAMENTACIÓN NACIONAL EN EL SECTOR DE LA CONTABILIDAD

Adoptadas por el Consejo del Comercio de Servicios el 14 de diciembre de 1998

I. OBJETIVOS

1. Teniendo en cuenta la Decisión Ministerial relativa a los servicios profesionales, los Miembros han convenido en las siguientes disciplinas, que desarrollan las disposiciones del AGCS con respecto a la reglamentación nacional del sector. Las presentes disciplinas tienen por objeto facilitar el comercio de servicios de contabilidad garantizando que las reglamentaciones nacionales que afecten al comercio de dichos servicios cumplan las exigencias del párrafo 4 del artículo VI del AGCS. Las disciplinas, por consiguiente, no se ocupan de las medidas sujetas a consignación en listas en virtud de los artículos XVI y XVII del AGCS, que restringen el acceso al mercado interno o limitan la aplicación del trato nacional a los proveedores extranjeros. Esas medidas se tratan en el AGCS por medio de la negociación y consignación en listas de compromisos específicos.

II. DISPOSICIONES GENERALES

2. Los Miembros se asegurarán de que no se elaboren, adopten o apliquen medidas no sujetas a consignación en listas en virtud de los artículos XVI y XVII del AGCS² relativas a las prescripciones y procedimientos en materia de licencias, las normas técnicas y las prescripciones y procedimientos en materia de títulos de aptitud que tengan por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio de servicios de contabilidad. A tal fin, los Miembros se asegurarán de que dichas medidas no restrinjan el comercio más de lo necesario para cumplir un objetivo legítimo. Son objetivos legítimos, entre otros, la protección de los consumidores (incluidos todos los usuarios de los servicios de contabilidad y el público en general), la calidad del servicio, la competencia profesional y la integridad de la profesión.

III. TRANSPARENCIA

3. Los Miembros pondrán a disposición del público, incluso a través de los servicios de información y de los puntos de contacto establecidos en virtud de los artículos III y IV del AGCS, los nombres y direcciones de las autoridades competentes (es decir, las entidades gubernamentales o no gubernamentales encargadas de la expedición de licencias a profesionales o empresas o de la reglamentación de la contabilidad).

4. Los Miembros pondrán a disposición del público, o se asegurarán de que sus autoridades competentes pongan a disposición del público, incluso mediante los servicios de información y puntos de contacto:

- a) cuando sea pertinente, la información en que se describan las actividades y títulos profesionales que están reglamentados o que deben cumplir determinadas normas técnicas;

² El texto de los artículos XVI y XVII del AGCS se reproduce en un apéndice al presente documento.

- b) los requisitos y procedimientos necesarios para obtener, renovar o conservar las licencias o los títulos de aptitud profesional y los dispositivos de control de las autoridades competentes para hacerlos cumplir;
 - c) la información sobre normas técnicas; y
 - d) previa petición, la confirmación de que un determinado profesional o empresa cuenta con licencia para ejercer dentro de su jurisdicción.
5. Los Miembros, previa petición, informarán a otro Miembro de la razón de ser de las medidas de reglamentación interna en el sector de contabilidad, en relación con los objetivos legítimos mencionados en el párrafo 2.
6. Cuando adopten medidas que afecten significativamente al comercio de servicios de contabilidad, los Miembros procurarán dar oportunidades de formular observaciones y prestarán consideración a éstas antes de la adopción de las medidas.
7. Se harán públicos los detalles de los procedimientos de revisión de las decisiones administrativas prescritos en el párrafo 2 del artículo VI del AGCS, con inclusión, en su caso, de los plazos estipulados para solicitar esa revisión.

IV. PRESCRIPCIONES EN MATERIA DE LICENCIAS

8. Las prescripciones en materia de licencias (es decir, los requisitos sustantivos, aparte de las prescripciones en materia de títulos de aptitud, que deban satisfacerse a fin de obtener o renovar una autorización para ejercer) serán preestablecidas, de conocimiento público y objetivas.
9. Cuando existan prescripciones en materia de residencia no sujetas a consignación en listas en virtud del artículo XVII del AGCS, los Miembros estudiarán la posibilidad de utilizar medios que restrinjan menos el comercio para alcanzar los objetivos para los que se hayan establecido esas prescripciones, teniendo en cuenta los costos y las condiciones locales.
10. Cuando se exija la pertenencia a una organización profesional para cumplir un objetivo legítimo de conformidad con el párrafo 2, los Miembros se asegurarán de que los términos de afiliación sean razonables y no incluyan condiciones o requisitos previos no relacionados con el cumplimiento de ese objetivo. Cuando se exija, como condición previa para solicitar una licencia (es decir, una autorización para ejercer), la pertenencia a una determinada organización profesional, el período previo de pertenencia que se imponga para que pueda presentarse una solicitud se mantendrá en un mínimo.
11. Los Miembros se asegurarán de que no se impongan restricciones a la utilización de los nombres de las empresas, salvo para el cumplimiento de un objetivo legítimo.
12. Los Miembros se asegurarán de que en las prescripciones en materia de seguro de responsabilidad profesional para solicitantes extranjeros se tenga en cuenta la cobertura de todo seguro existente, en la medida en que incluya actividades en su territorio o en la jurisdicción pertinente de su territorio y sea compatible con la legislación del Miembro receptor.
13. Los derechos percibidos por las autoridades competentes reflejarán los gastos administrativos en que se incurra, y no constituirán en sí mismos un impedimento para ejercer la actividad de que se trate. Ello no excluirá la recuperación de cualquier gasto adicional ocasionado por la verificación de información, los trámites o los exámenes. Se podrá considerar la posibilidad de fijar un derecho más favorable para los solicitantes de los países en desarrollo.

V. PROCEDIMIENTOS EN MATERIA DE LICENCIAS

14. Los procedimientos en materia de licencias (es decir, los procedimientos que deban seguirse para presentar y tramitar la solicitud de una autorización para ejercer) serán preestablecidos, de conocimiento público y objetivos, y no constituirán en sí mismos una restricción al suministro del servicio.

15. Los procedimientos de solicitud y la documentación conexas no serán más gravosos de lo necesario para garantizar que los solicitantes cumplan las prescripciones en materia de títulos de aptitud y de licencias. Por ejemplo, las autoridades competentes no exigirán más documentos que los estrictamente necesarios para la concesión de la licencia ni impondrán requisitos no razonables en relación con la forma de presentación de la documentación. Cuando se cometan errores leves al completar las solicitudes, se dará a los solicitantes la oportunidad de corregirlos. Se tratará de establecer la autenticidad de los documentos mediante el procedimiento menos gravoso y, siempre que sea posible, deberán aceptarse copias autenticadas en lugar de documentos originales.

16. Los Miembros se asegurarán de que la autoridad competente acuse recibo inmediatamente de la solicitud y, en caso de que ésta sea incompleta, informe de ello a los solicitantes sin demoras indebidas. La autoridad competente informará al solicitante de la decisión relativa a la solicitud completada dentro de un plazo prudencial a partir de su recepción, que será en principio de seis meses, aparte de los plazos que existan para los procedimientos en materia de títulos de aptitud a que se hace referencia *infra*.

17. A petición del solicitante cuya solicitud haya sido denegada, se le informará de los motivos de la denegación. Se permitirá al solicitante, dentro de límites razonables, volver a presentar solicitudes de licencia.

18. Las licencias, una vez concedidas, surtirán efecto inmediatamente, de conformidad con los términos y condiciones especificados en las mismas.

VI. PRESCRIPCIONES EN MATERIA DE TÍTULOS DE APTITUD

19. Todo Miembro se asegurará de que sus autoridades competentes tengan en cuenta los títulos de aptitud adquiridos en el territorio de otro Miembro, sobre la base de la equivalencia de la educación, la experiencia y los requisitos en materia de exámenes.

20. El ámbito de los exámenes y de cualquier otra prescripción en materia de títulos de aptitud se limitará a las cuestiones pertinentes a las actividades para las que se pide autorización. Las prescripciones en materia de títulos de aptitud podrán abarcar los estudios, los exámenes, la formación práctica, la experiencia y la competencia en idiomas.

21. Los Miembros toman nota de la función que los acuerdos de reconocimiento mutuo pueden desempeñar para facilitar el proceso de verificación de los títulos de aptitud y/o para establecer la equivalencia de los estudios.

VII. PROCEDIMIENTOS EN MATERIA DE TÍTULOS DE APTITUD

22. La verificación de los títulos de aptitud de un solicitante adquiridos en el territorio de otro Miembro se realizará dentro de un plazo prudencial, en principio de seis meses y, cuando los títulos de los solicitantes no basten para cumplir las prescripciones, dará lugar a una decisión en la que se indiquen, en su caso, los títulos de aptitud adicionales que el solicitante ha de adquirir.

23. Los exámenes se programarán con una frecuencia razonable, en principio de al menos una vez por año, y se admitirá en ellos a todos los solicitantes que reúnan las condiciones requeridas, incluidos los solicitantes extranjeros y los titulados en el extranjero. Se dará a los candidatos un plazo razonable para la presentación de solicitudes. Los derechos percibidos por las autoridades competentes reflejarán los gastos administrativos en que se incurra y no constituirán en sí mismos un impedimento para ejercer la actividad de que se trate. Ello no excluirá la recuperación de cualquier gasto adicional ocasionado por la verificación de la información, los trámites o los exámenes. Se podrá considerar la posibilidad de fijar un derecho más favorable a los solicitantes de los países en desarrollo.

24. No se exigirán requisitos de residencia no sujetos a consignación en listas en virtud del artículo XVII del AGCS como condición para rendir examen.

VIII. NORMAS TÉCNICAS

25. Los Miembros se asegurarán de que las medidas relativas a las normas técnicas se elaboren, adopten y apliquen únicamente para cumplir objetivos legítimos.

26. Al determinar si una medida está en conformidad con las obligaciones dimanantes del párrafo 2, se tendrán en cuenta las normas internacionalmente reconocidas de las organizaciones internacionales competentes³ que aplique ese Miembro.

³ Por "organizaciones internacionales competentes" se entiende los organismos internacionales de los que puedan ser miembros los organismos competentes de, por lo menos, todos los Miembros de la OMC.

APÉNDICE

A efectos de claridad, se reproduce a continuación el texto de los artículos XVI y XVII del AGCS.

Artículo XVI **Acceso a los mercados**

1. En lo que respecta al acceso a los mercados a través de los modos de suministro identificados en el artículo I, cada Miembro otorgará a los servicios y a los proveedores de servicios de los demás Miembros un trato no menos favorable que el previsto de conformidad con los términos, limitaciones y condiciones convenidos y especificados en su Lista.⁴
2. En los sectores en que se contraigan compromisos de acceso a los mercados, las medidas que ningún Miembro mantendrá ni adoptará, ya sea sobre la base de una subdivisión regional o de la totalidad de su territorio, a menos que en su Lista se especifique lo contrario, se definen del modo siguiente:
 - a) limitaciones al número de proveedores de servicios, ya sea en forma de contingentes numéricos, monopolios o proveedores exclusivos de servicios o mediante la exigencia de una prueba de necesidades económicas;
 - b) limitaciones al valor total de los activos o transacciones de servicios en forma de contingentes numéricos o mediante la exigencia de una prueba de necesidades económicas;
 - c) limitaciones al número total de operaciones de servicios o a la cuantía total de la producción de servicios, expresadas en unidades numéricas designadas, en forma de contingentes o mediante la exigencia de una prueba de necesidades económicas⁵;
 - d) limitaciones al número total de personas físicas que puedan emplearse en un determinado sector de servicios o que un proveedor de servicios pueda emplear y que sean necesarias para el suministro de un servicio específico y estén directamente relacionadas con él, en forma de contingentes numéricos o mediante la exigencia de una prueba de necesidades económicas;
 - e) medidas que restrinjan o prescriban los tipos específicos de persona jurídica o de empresa conjunta por medio de los cuales un proveedor de servicios puede suministrar un servicio; y
 - f) limitaciones a la participación de capital extranjero expresadas como límite porcentual máximo a la tenencia de acciones por extranjeros o como valor total de las inversiones extranjeras individuales o agregadas.

⁴ Si un Miembro contrae un compromiso en materia de acceso a los mercados en relación con el suministro de un servicio por el modo de suministro mencionado en el apartado a) del párrafo 2 del artículo I y si el movimiento transfronterizo de capital forma parte esencial del propio servicio, ese Miembro se compromete al mismo tiempo a permitir dicho movimiento de capital. Si un Miembro contrae un compromiso en materia de acceso a los mercados en relación con el suministro de un servicio por el modo de suministro mencionado en el apartado c) del párrafo 2 del artículo I, se compromete al mismo tiempo a permitir las correspondientes transferencias de capital a su territorio.

⁵ El apartado c) del párrafo 2 no abarca las medidas de un Miembro que limitan los insumos destinados al suministro de servicios.

Artículo XVII

Trato nacional

1. En los sectores inscritos en su Lista y con las condiciones y salvedades que en ella puedan consignarse, cada Miembro otorgará a los servicios y a los proveedores de servicios de cualquier otro Miembro, con respecto a todas las medidas que afecten al suministro de servicios, un trato no menos favorable que el que dispense a sus propios servicios similares o proveedores de servicios similares.⁶
 2. Todo Miembro podrá cumplir lo prescrito en el párrafo 1 otorgando a los servicios y proveedores de servicios de los demás Miembros un trato formalmente idéntico o formalmente diferente al que dispense a sus propios servicios similares y proveedores de servicios similares.
 3. Se considerará que un trato formalmente idéntico o formalmente diferente es menos favorable si modifica las condiciones de competencia en favor de los servicios o proveedores de servicios del Miembro en comparación con los servicios similares o los proveedores de servicios similares de otro Miembro.
-

⁶ No se interpretará que los compromisos específicos asumidos en virtud del presente artículo obligan a los Miembros a compensar desventajas competitivas intrínsecas que resulten del carácter extranjero de los servicios o proveedores de servicios pertinentes.

9. Bibliografía

- Cardona Arteaga , John*, Reflexiones en torno a la relación docencia – Investigación en materia Contable, InterAmérica, Julio – Septiembre 1998
- Caro Figueroa, Luis Alberto*, La Formación Profesional: El desafío del Nuevo Siglo en Salta, <http://www.kumiko.com.ar/luiscaro.fp.htm>
- Delfino, José Alberto*, Perspectiva Histórica de la Organización del Comercio Mundial – Serie de Estudios N° 42 – Facultad de Ciencias Económicas – U.N.C.- Octubre 1996
- Fondo Monetario Internacional (FMI)* – Publicaciones e Informes – 1975/1998
- Godoy Pereyra, Marcos L.*, Profesión Global: Un Nuevo Orden?... Trabajo en el área de Política Profesional – 12 Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas – Premio Bodas de Oro C.P.C.E. Cba. - Córdoba 1998 (Publicado por InterAmérica – AIC)
- Godoy Pereyra, Marcos L.*, Los Países Latinos y la Globalización – I Seminario de Profesionales de Ciencias Económicas de Países Latinos Europa – América, Buenos Aires, Agosto 1997
- Godoy Pereyra, Marcos L.*, La Profesión Contable como factor integrador del Nuevo Escenario Americano – Seminario Interamericano de Contabilidad – Universidad de Morón (Bs. As.) Noviembre 1997
- Godoy Pereyra, Marcos L.*, Mercosur: Integración Profesional, un verdadero desafío – 10° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas – Mar del Plata 1994
- Godoy Pereyra, Marcos L.*, Influencia de la Organización Mundial del Comercio en los negocios internacionales – Seminario Interamericano de Contabilidad – Universidad Panamericana – México, Noviembre 1998
- Godoy Pereyra, Marcos L.*, La Organización Mundial del Comercio (O.M.C.) y su impacto en la Profesión Contable – Seminario Regional Interamericano de Contabilidad en conmemoración del 40° aniversario de la fundación del Colegio de Contadores Públicos – Managua – Nicaragua, Abril 1999.
- Godoy Pereyra, Marcos L.*, Los Servicios de Contabilidad y la influencia de la Organización Mundial del Comercio – V Seminario Regional Interamericano de Contabilidad – “La Profesión Contable frente a los cambios del nuevo milenio” – Panamá, Julio 1999
- Godoy Pereyra, Marcos L.*, La función dirigente en el perfil del Profesional en Ciencias Económicas – 10° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas – Mar del Plata 1994
- Godoy Pereyra, Marcos L.*, El Contador en el marco internacional - Trabajo presentado XIV Encontro Nacional dos Estudantes de Ciências Contábeis – 2000 ENECIC – Maringá (Paraná) – Brasil – Julio 2000
- Gómez Ilari, Jimena*, Empresas y Ética en un Mundo Globalizado, Revista IDEA, Mayo 1998
- Hasall, Trevol y Lewis, Sarah*, Razones para el Cambio en la Formación Contable: Una Perspectiva Internacional, Revista Interamericana de Contabilidad - Abril – Junio 1997 Núm.66
- Huertas, Yvonne L.*, Currículos de Contabilidad para el Contador, Pensador Estratégico, Forjador del Futuro. Conferencia Interamericana de Contabilidad, 1999, Puerto Rico.
- Kaplan R. y Norton D.*, The Balanced Scorecard, Boston, HBS Press, 1996

Levitt, Arthur, La Importancia de las Normas Contables de Alta Calidad, InterAmérica, Julio – Septiembre 1998
Mercado – Revista especializada en Negocios, La incógnita Pyme – N° 970 – Septiembre 1998
Muñoz, Francisco, El Contador Público hacia el Nuevo Milenio, InterAmérica, octubre – diciembre 1998
Nasi, Antonio Carlos, Internacionalización de la Profesión Contable – Seminario Interamericano de Contabilidad – Universidad Panamericana – México, Noviembre 1998
Organización Mundial del Comercio, Publicaciones y Documentos Oficiales – Con el comercio hacia el futuro – Ginebra, Suiza – 1995/98
Rodríguez, Leonardo, Perfil del Contador Público en las Américas en el Siglo XXI – InterAmérica – N° 4, Enero - Marzo 1999
Serao, Francesco, El Proceso de Liberalización de los Servicios Profesionales sobre las Profesiones Económica – Jurídica – Contable, Revista El Contador – Colegio de Contadores del Paraguay, Junio 1998
Simyar, Farhad, CAPA '96 Conference Paper: Refocusing Accountancy Education for the Year 2000 & Beyond, Part I, <http://www.jaring.my/capa/article/114.htm>
 UNESCO, Octubre 1998 – http://www.education_UNESCO.org/
Zamorano García, Enrique, La ética de los Contadores Públicos – Instituto Mexicano de Contadores Públicos – Junio 1999
Zamorano García, Enrique, Ética y Globalización, Boletín Interamericano, Enero – Febrero 1999

TRABAJO: TRANSPARENCIA Y CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

ARÉA 6 – SECTOR PÚBLICO

**TEMA 6.2- LA TRANSPARENCIA DE LAS RENDICIONES DE CUENTAS –
REQUISITOS.**

13º CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS

ECONÓMICAS

BARILOCHE – 25 AL 28 DE OCTUBRE DE 2000

AUTORA:

PALLADINO, CARMEN

DOMICILIO PROFESIONAL:

CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

HIPÓLITO IRIGOYEN 250 OFICINA 301

CAPITAL FEDERAL

TEL: 4349-6555/6557 – FAX: 4349-6559

E-MAIL : cpalla@mecon.gov.ar

TRABAJO: TRANSPARENCIA Y CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

ÁREA 6 – SECTOR PÚBLICO

**TEMA 6.2. – LA TRANSPARENCIA DE LAS RENDICIONES DE CUENTAS –
REQUISITOS**

13º CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS

ECONÓMICAS

BARILOCHE – 25 AL 28 DE OCTUBRE DE 2000

SUMARIO

I.- INTRODUCCIÓN.

I 1.- Transparencia y Ética Pública.

I 2.- El Aporte del Sistema de Contabilidad Gubernamental.

II.- HACIA UN NUEVO ENFOQUE DE LA INFORMACIÓN CONTABLE GUBERNAMENTAL Y SU RELACIÓN CON LA TRANSPARENCIA Y RESOPONSABILIDAD EN LAS RENDICIONES DE CUENTAS.

II 1.- La Reforma del Estado y la Ley N° 24.156.-

II 2.- El enfoque de la Contabilidad de Gestión.-

II 3.- Gerenciamiento Rendición de Cuentas y Control Público

II 4.- La Transparencia a nivel internacional

III.- CONCLUSIONES

- Anexo “Estados Contables comparados de la Administración Central al Cierre del los Ejercicios 1998/99”.

- Bibliografía.

I- INTRODUCCIÓN.-

I 1.- Transparencia y Ética Pública

Si realmente se aspira a una profunda reforma de la Gestión Económico – Financiera Gubernamental, que garantice un accionar transparente, en función de servicio a la comunidad corresponderá, sin perjuicio de la capacitación técnica profesional, asignar prioridad a los aspectos inherentes a la ética pública y posibilitar así una sustancial transformación de la sociedad mediante la acción mancomunada de los actos de gobierno y la iniciativa privada, conforme a los principios de subsidiariedad y supletoriedad.-

En el ámbito del Estado, la transparencia consiste en el deber de los entes públicos de exponer y someter a consulta de la ciudadanía la información relativa a su gestión, al manejo de los recursos administrados, a los criterios que sustentan sus decisiones y a la conducta de los funcionarios, todo ello mediante formulaciones conceptuales entendibles para los usuarios en general.-

La transparencia se interrelaciona con el concepto de responsabilidad, que consiste en el deber del funcionario público de responder y rendir cuentas, ante sus superiores y ante los ciudadanos, por la honestidad, la legalidad y la calidad formal y sustancial de la gestión.

I 2.- El aporte del Sistema de Contabilidad Gubernamental

En el marco de nuestra profesión, resulta necesario recordar la declaración formulada por la XXI Conferencia Interamericana de Contabilidad (México – 1995), a saber: “El Sector Público debe contar con un sistema integrado de administración financiera y control, fundamentado en información útil y oportuna para tomar decisiones, y que incluya, además de la información económico– financiera, la evaluación de metas y objetivos en término de beneficios y costos incurridos”

Complementariamente, dicha Conferencia definió que “las asociaciones profesionales de la contabilidad y los centros superiores de estudio deben promover el desarrollo de sistemas integrados de administración financiera y control gubernamental sobre las bases antes expuestas (se refiere a la información útil y oportuna para tomar decisiones), de modo de contribuir a la armonización de criterios en esta materia dentro de los procesos de integración regional en desarrollo...” y más aún, al agregar que dichos sistemas “requieren de la efectiva cooperación internacional y del fortalecimiento técnico de los recursos humanos”.

II.- HACIA UN NUEVO ENFOQUE DE LA INFORMACIÓN CONTABLE GUBERNAMENTAL Y SU RELACIÓN CON LA TRANSPARENCIA Y RESPONSABILIDAD EN LAS RENDICIONES DE CUENTAS.-

II 1.- La Reforma del Estado y la Ley N° 24.156.-

En función a lo establecido en los artículos 88 y siguientes de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional, le asignó a la Contaduría General de la Nación el carácter de Órgano Rector del Sistema de Contabilidad Gubernamental.

Dicha legislación, instrumento básico en el proceso de reforma de la gestión del Estado, reemplazó al régimen de la ex –Ley de Contabilidad (Decreto –Ley N° 23354/56). De tal forma, se pasó de registraciones en ramas dispersas no interrelacionadas entre sí a un sistema integrado basado en principios y normas generales de contabilidad generalmente aceptadas. sobre la base de la partida doble, del “devengado”, del registro de cada transacción una sola vez, de la automática interrelación entre códigos presupuestarios y cuentas contables y de una redefinición conceptual a nivel de teoría contable general, sin perjuicio de las características propias del Sector Público.-

Como consecuencia de lo expuesto, se instrumentó un Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF), a través del cual las unidades de registro contable primario (centros periféricos) se interrelacionan e integran con dicho Órgano Rector, suministrando toda la información que éste le requiera a los fines de elaborar Estados Contables periódicos.

Concretamente: la reciente inclusión de los Estados Contables del Sector Público Nacional en la Cuenta de Inversión de los Ejercicios 1998 y 1999, con el consiguiente beneficio para el control público en general y de las rendiciones de cuentas en particular, significó un logro trascendente y ubicó a la Argentina entre los países más avanzados en la materia.(como Anexo I se adjuntan los mencionados Estados Contables comparados)

Mucho ha influido la transformación acaecida en el diseño institucional, que incluyó el uso intensivo de alta tecnología informática para garantizar la calidad de los mencionados Estados Contables, con el aditamento de un proceso continuo de reingeniería de sistemas, que contempla la permanente actualización del modelo contable y su ambiente de control interno.-

II 2.- El enfoque de la Contabilidad de Gestión.-

El Sistema de Contabilidad Gubernamental ha previsto la gradual incorporación de la contabilidad de gestión o gerencial al proceso decisorio, conforme a parámetros que contemplen la asistencia de modernas herramientas de gestión para visualizar el desenvolvimiento de los entes públicos y al Estado en su conjunto, a la luz del desarrollo de objetivos explícitos, responsabilidades y resultados que garanticen el control de la rendición de las cuentas públicas, optimizando el proceso de transformación de los recursos humanos, bienes y servicios que caracterizan y fundamentan la existencia del Estado.-

II 3.- El Gerenciamiento Público

No cabe duda que la contabilidad de gestión y de costos por actividades y la consiguiente optimización del proceso decisorio están íntimamente ligados a la conducta del “gerente público”.

Se considera que una dirección participativa es actualmente la forma más adecuada para gestionar el cambio a operarse en el Sector Público, conforme a la creciente información disponible, la motivación de los integrantes del ente y la evaluación de la gestión como medida de las acciones actuales y futuras, combinando los recursos disponibles de tal forma que se alcancen los resultados óptimos.

La ansiada renovación del Sector Público requiere que los profesionales actuantes a nivel gerencial alcancen un alto grado de responsabilidad, capacitación y participación en los procesos decisorios, porque la información que dichos directivos administran adquiere hoy una gran relevancia en razón de su alto valor estratégico.

Se requiere, pues, que tanto las universidades como las entidades que agrupan a los profesionales involucrados, brinden su más amplio aporte para lograr la transformación gubernamental, reformulando y jerarquizando las condiciones en que se desarrolla el ejercicio profesional en relación de dependencia en dicho Sector.

En tal aspecto, resulta necesario reestructurar las funciones, los planes de formación, las responsabilidades, los incentivos y las normas legales emanadas de dichas Casas de Estudios y Organizaciones Profesionales, en su interrelación con los órganos rectores gubernamentales. Es el caso, por ejemplo, de la poca trascendencia que se asigna a la contabilidad gubernamental en las propias

universidades nacionales (vgr. facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires).-

En su oportunidad (1996), la Federación Internacional de Contadores, a través de su Comité para la Educación, se refirió a los requerimientos de los contadores públicos en materia de capacitación, recomendándose la consideración de tres aspectos básicos, de incidencia proporcionalmente similar: conocimiento, capacidad y valores profesionales, aspectos que generalmente no se verifican en la práctica.

En tal sentido, la creación de la Asociación Argentina de Contadores Generales y la participación de la Contaduría General de la Nación en los Foros Iberoamericanos de Contabilidad Pública han unificado esfuerzos e intercambios de experiencias para contribuir al logro de objetivos comunes en Iberoamerica, en nuestro país, Provincias y Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires.

En este contexto, los Órganos de Control Público deberán adaptar sus normas de auditoría a la nueva visión global de la sociedad. En la hora actual, el control gubernamental habrá de contribuir a la transparencia de la gestión, integrando su accionar al de los Órganos Rectores en materia de Administración Financiera y de Bienes y Contrataciones del Estado.-

De tal forma, la integración del control público posibilitará no sólo una vital relación con los restantes sistemas sino también con los demás entes de control incluidos en la Constitución Nacional y leyes especiales, superando así la atomización existente y evitando dispersiones y/o competencias superpuestas que se puedan representar en desmedro de una gestión ética, eficaz, eficiente y económica, respaldada en la confiabilidad de las rendiciones de cuentas.-

II 4.- La transparencia a nivel internacional

Según la Declaración de la II Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (La Habana – 1999), se consideró que los sistemas de información, a los fines de servir a la sociedad, deben contribuir al logro de la transparencia en las rendiciones de cuentas de la gestión pública.

En líneas generales, los Organismos Financieros Internacionales insisten en la necesidad de avanzar en el desarrollo de normas contables para la generación de informes del gobierno, proponiendo la uniformidad de criterios con la normativa del Sector Público que viene desarrollando la Federación Internacional de Contadores (FIC).

En dichos ámbitos, se menciona que la asignación de responsabilidades entre los diferentes niveles y funciones del gobierno debería definirse con claridad. A modo de ejemplo, se observa que el uso excesivo de fondos no presupuestarios puede disminuir la transparencia e impedir un adecuado control de las rendiciones de cuentas, en razón de la existencia de registros contables no suficientemente confiables, razón por la cual se requiere que cada transacción de esa índole se encuentre identificada con precisión. En tal caso, será menester que en la formulación del Presupuesto Nacional se retorne a la plena vigencia del principio de universalidad porque, en definitiva, la contabilidad gubernamental refleja una ejecución en concordancia con las normas y prácticas vigentes en dicha primera instancia.-

Al referirse específicamente a la contabilidad, los mencionados Organismos recomiendan la fluida interrelación e instrumentación de normas de información contable y financiera, partiendo de la “Guía para Informes

Financieros del Gobierno” (FIC) y del “Manual de Estadísticas de Finanzas Gubernamentales” (FMI), con el propósito de armonizar dichas normas y mejorar la transparencia fiscal, criterios que gradualmente se están aplicando en el orden nacional.-

III- CONCLUSIONES

- Resulta necesario que el Sector Público encare el diseño, desarrollo e instrumentación de las denominadas tecnologías con transparencia inmanente, a través de sistemas informáticos no tolerantes a la opacidad (ejemplo: Archivo Modelo por Imágenes Digitales de la Documentación Financiera del Sector Público Nacional, dependiente de la Contaduría General de la Nación).-
- Con la premura que amerita la situación actual, se requiere que el Estado optimice sus sistemas de información con un criterio estructural, es decir con el sustento del planeamiento estratégico, la gestión de calidad, la capacitación permanente de los recursos humanos y una renovación de la cultura organizacional en su conjunto.
- Especial énfasis corresponde atribuir a la urgente necesidad de reformular los planes de capacitación e incumbencia profesional en la materia, a los fines de garantizar la concreción de reformas sustanciales en la gestión gubernamental.-
- El significativo avance logrado en nuestro país con la publicaciones de los Estados Contables de la Administración Nacional al cierre de los ejercicios 1998 y 1999, con la consiguiente mejora en la transparencia de la gestión, deberá acompañarse de similares esfuerzos en todos lo ámbitos profesionales relacionados con el gerenciamiento público, coadyuvando así a la erradicación de las distintas formas de corrupción pública.

- En el marco específico del control público, será menester coordinar esfuerzos y metodologías para que la Cuenta de Inversión, a que hace referencia el artículo 75 de la Constitución Nacional, sea presentada al Honorable Congreso de la Nación conjuntamente con el correspondiente dictamen de la Auditoria General de la Nación.

- Como consecuencia de ello, corresponderá que los representantes del pueblo ante el Parlamento incrementen su grado de concientización en lo relacionado con la importancia de la Cuenta de Inversión como herramienta de transparencia y evaluación de las rendiciones de cuentas de la gestión. Se deberá asumir que la Contabilidad Gubernamental es tan relevante como la formulación del Presupuesto. Se trata de Sistemas integrados e interrelacionados entre sí, cuyo análisis por separado no condicionaría con los principios básicos de la reforma institucional. Sólo así será factible, por ejemplo, subsanar la ilógica situación de que la última Cuenta de Inversión aprobada por el Congreso de la Nación data del ejercicio 1993

- La realidad actual exige reemplazar la denominada cultura de la corrupción, que no es otra cosa que la aceptación colectiva de las actividades indebidas y su práctica generalizada, por la cultura de la transparencia en la información y rendiciones de cuentas, en el marco de la ética social.

- De allí la importancia de integrar esfuerzos a nivel institucional público y privado, nacional e internacional, para salvaguardar el orden social y el bienestar común. Se trata de un verdadero desafío para los profesionales en Ciencias Económicas, especialmente de aquellos más comprometidos con la función pública.

ANEXO

**ESTADOS CONTABLES COMPARADOS
DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL AL
CIERRE DE LOS EJERCICIOS 1998/1999.**

**(Incluye la integración de los Patrimonios
Netos de Organismos Descentralizados,
Universidades Nacionales, Instituciones
de la Seguridad Social y Empresas y
Sociedades con participación estatal)**

AC TIV O	Año fiscal 1999	Año fiscal 1998
Activo		
Bancos	2.863.444.077,76	3.321.720.028,20
Fondos	49.924.598,85	68.377.433,72
Inv.	18.650.000,00	0,00
Financiamiento	800.711.004,08	2.826.157.705,31
Créditos		
s (No ta 3)		
Cuentas	449.200.316,96	1.678.970.659,15
Deudas	66.340.958,42	2.751.162,22
Anticipos	185.501.737,92	851.385.144,07
Provisiones	7.203.984,81	24.289.188,20
Otros	194.832.843,75	38.602.853,47
Bienes de uso		
Otros		
Total	4.974.708.438,79	10.296.652.972,57
Activo		
Acciones	456.299.248,97	519.833.065,29
Títulos	1.315.336.937,01	1.061.263.362,27
Valores		
Cuentas	15.540.528,14	13.976.016,65
Deudas	69.920.174,71	8.313.014,91
Anticipos	60.767.658,54	121.775.512,29
Provisiones	6.757.410.749,09	5.788.650.258,68
Otros	6.473.176.845,12	3.834.012.330,56
Cuentas	1.451.480.901,38	1.461.596.852,76
Otros	(212.095.988,59)	(197.311.831,53)
Bienes de uso		
Otros	16.132.487,73	15.752.230,53
Otros	(1.890.851,49)	(1.780.105,62)
Otros	(1.890.851,49)	(1.780.105,62)
Otros	9.621.344,88	10.683.111,60
Otros	(4.240.252,03)	(1.170.431,50)
Total	5.021.084.608,78	6.088.997.841,65

[illegible]

ESTADOS CU RS OS	1999	1998
ESTADOS CONSOLIDADOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRALES Y DE LOS CORRIENTES (RECURSOS Y GASTOS)		

T
O
S)
C
O
R
R
E
S
P
O
N
D
I
E
N
T
E
A
L
P
E
R
I
O
D
O
F
I
N
A
L
I
Z
A
D
O
E
L
3
1
D
E
D
I
C
I
E
M
B
R
E
D
E
1
9
9
9
-
E
N
P
E
S
O
S
-

e
se
ac
o
m
p
a
ñ
a
n
fo
r
m
a
n
p
ar
te
in
te
gr
a
nt
e
d
e
es
to
s
Es
ta
d
os
.

Ingr				
eso	Imp	4.162.710.457	3.742.625.654,	
s	ues	,51	14	
trib	tos	14.791.574.25	15.974.307.74	19.716.933.404,0
uta	das	0,33	4 9,88	2
Con	tos		84.177.204,62	80.674.760,95
trib	indi			
ESO	Tas	308.206.562,8	333.959.478,6	
one	as	6	5	
De	Der	1.258.356.885	77.348.178,15	
trib	ech	,34		
Seq	os			
	Otr	1.037.183.863	2.603.747.311,34	735.288.375,9
	os	,14	1	1.146.596.032,71
Vta	no		89.167.616,75	88.346.586,79
den	trib			
den	inte	220.101.038,9	206.914.167,0	
Me	res	7	9	
ser	es			
pro	Divi	826.532.614,8	809.117.730,7	
de	den	7	6	
	As	1.197.285,46	1.047.830.939,30	602.605,84
	end			1.016.634.503,69
Tra	am	7.041.028,76	2.745,86	
nsf	tra	251.289.523,0	189.375.533,2	
ere	ns	6	7	
nci	as	11.975.249,61	270.305.801,43	9.625.863,89
	tra			199.004.143,02
Otr	nsfa			
os	ere			
ingr	ocia			
eso	ient			
s	del			
	sett			
	sect			
	ext			
	púb			
	lico			
	Dife	3.380.565.623	133.796.102,6	
	ren	,89	2	
	Dife	310.999.731,1	608.339.495,2	
	den	8	8	

	Otr	1.790.003.859	5.481.569.214,32	689.673.213,4	1.431.808.811,31
	os	,25		1	
To			28.531.082.795,6		23.679.998.242,4
ta			0		9
d	GA				
e	ST				
R	OS				
ec					
Gas					
tos	Re	5.292.627.603		5.057.079.611,	
de	mu	,47		33	
	Ber	1.683.120.932		1.760.837.590,	
	aeto	,83		71	
	Am	279.672.897,2		319.030.551,5	
	seti	8		0	
	Car	14.784.157,06		197.311.831,5	
	ota			3	
	Imp	692.747,97	7.270.898.338,61	587.248,64	7.334.846.833,71
Ren	ines				
tas	tas	11.393.195.58		9.224.678.975,	
de	radi	6,44		27	
la	sect				
pro	Arr	14.661,70		2.690,00	
	Red	141.960,98	11.393.352.209,1	34.254,26	9.224.715.919,53
	atni		2		
Pre	ost		938.705.770,85		925.819.631,15
sta	sob				
act	Tra	1.165.503.755		1.231.732.936,	
des	nsf	,96		43	
dei	tra	1.729.794.212		1.719.747.711,	
la	nsfa	,12		28	
	tra	34.827.541,13		65.867.092,73	
	nsfa	4.603.870.307		4.849.167.011,	
	nsf	,69		50	
	tra	137.412.748,4	7.671.408.565,31	93.371.342,25	7.959.886.094,19
	nsfa	1			
Otr	eral				
as	beia				
per	soal				
did	Beot				
as	Bro				
	ext				
	pro				
	Mu				
	Dife	828.826.850,3		2.237.224.217,	
	ren	2		63	
	Dife	23.886.897,62		548.362.470,8	
	den			8	
	Car	1.465.707.327	2.318.421.075,36	315.772.656,2	3.101.359.344,79
	den	,42		8	
To	coti		29.592.785.959,2		28.546.627.823,3
ta	zaci		5		7
R			(1.061.703.163,65		(4.866.629.580,88
d			)		)
S					
UT	Tra				
A	Con				
D	acc	222.739.606,3		186.184.710,8	
O	trib	5		8	
	Goio	462.662.193,6		326.722.019,0	
	trib	2		1	
	Goio	978.611.206,5	1.664.013.006,51	990.429.985,0	1.503.336.714,91
	trib	4		2	
	deio				
	trib	(222.739.606,		(184.877.798,	
	trib	35)		72)	
	Goio	(1.236.676.11		(1.292.753.78	
	trib	5,29)		2,09)	
	Goio	(7.250.762.76	(8.710.178.487,27	(5.698.129.30	(7.175.760.886,05
	trib	5,63)	)	5,24)	)
	Res		(854.597.528,65)		(2.721.518.380,06
	ult				)
	Reg				

Res do .	(7.900.763.009,41	(8.393.942.551,20
Part de Des	)	)
Pa icip cen	8.962.466.173,06	13.260.572.132,0
g aci		8
Es		

**RI
G
E
N
D
E
F
O
N
D
O
S**

PA						10.033.308,4
TR						2
IM	R				10.033.308,42	
Q	e					
NI	d					4.642.168.96
RI	p					0,82
A	ro					
CI	En					
O	n			115.429.079,61		
	a	Créditos	115.429.079,61			
	n					
	I					4.526.739.8
	n					81,21
	E			3.418.269.516,79		
	n					
	a	Créditos	3.344.544.473,26			
	n					
		Aportes y Participaciones de Capital	73.725.043,53			
	R			1.108.470.364,42		
	e					
	al	Bienes de uso	1.107.750.993,11			
	es					
		Otros activos a largo plazo	719.371,31			
V						142.872.972,00
A						
RI	D					142.872.972,00
A	is					
CI	m	Pasivos diferidos a largo plazo	142.872.972,00			
Ó	in					
T						4.795.075.24
OT						1,24
AL						
A						
SL						2.913.368.67
AL						6,61
D						
O						
FI						
N						
	L					
	a					

CONCEPTO	CAPITAL FISCAL (1)	TRANSFERENCIAS Y CONTRIBUCIONES DE CAPITAL RECIBIDAS (2)	RESULTADO DE LA CUENTA CORRIENTE			HACIENDA PÚBLICA (4)=(1)+(2)+(3)	PATRIMONIO PÚBLICO (5)	TOTAL (6)=(4)+(5)
			EJERCICIOS ANTERIORES	DEL EJERCICIO	TOTAL (3)			
Saldos al inicio del ejercicio	27.252.626.181,84	332.430.798,16	(85.955.636.697,32)		(85.955.636.697,32)	(58.370.579.717,32)	151.930.869,80	(58.218.648.847,52)
- S/estados contables del ej anterior								
- Modificacion del saldo		(332.430.798,16)	(6.191.234.644,58)		(6.191.234.644,58)	(6.523.665.442,74)		(6.523.665.442,74)
Saldos modif. al inicio del ejercicio	27.252.626.181,84		(92.146.871.341,90)		(92.146.871.341,90)	(64.894.245.160,06)	151.930.869,80	(64.742.314.290,26)
Incremento del ejercicio	765.923.341,82					765.923.341,82	73.526.269,59	839.449.611,41
Disminuciones del ejercicio			(761.620.184,24)		(761.620.184,24)	(761.620.184,24)	(20.023.813,62)	(781.643.997,86)
Resultado del Ejercicio				(8.962.466.173,06)	(8.962.466.173,06)	(8.962.466.173,06)		(8.962.466.173,06)
Saldos al cierre del ejercicio	28.018.549.523,66		(92.908.491.526,14)	(8.962.466.173,06)	(101.870.957.699,20)	(73.852.408.175,54)	205.433.325,77	(73.646.974.849,77)

NOTAS A LOS ESTADOS CONTABLES
CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO FINALIZADO
EL 31 DE DICIEMBRE DE 1999

Los Estados Contables por el período finalizado el 31 de Diciembre de 1999, cuyos importes se encuentran expresados en Pesos (\$), han sido elaborados de conformidad con las disposiciones de la Ley N° 24.156, las Resoluciones de la Secretaría de Hacienda Nros. 25/95 (Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados y Normas Generales de Contabilidad para el Sector Público Nacional) y 609/99 (Normas para el Cierre del Ejercicio 1999) y disposiciones complementarias.

Criterios de valuación

a) Disponibilidades

En moneda nacional: a su valor nominal.

En moneda extranjera: al tipo de cambio comprador al cierre del ejercicio. Los saldos en dólares estadounidenses se han valuado al tipo de cambio de un peso (\$) 1) igual a un dólar (u\$s 1).

b) Inversiones, Créditos y Deudas

En moneda nacional: a su valor nominal.

En moneda extranjera: al tipo de cambio comprador/vendedor, al cierre del ejercicio. Los saldos en dólares estadounidenses se han valuado al tipo de cambio de un peso (\$) 1) igual a un dólar (u\$s 1).

Las inversiones en títulos fueron valuadas a valor de mercado o a su valor de libros (costo o mercado el menor), según tuvieran o no, respectivamente, cotización pública.

Los créditos y deudas cuyas condiciones contractuales establecieron el derecho de cobro o la obligación de pago de una tasa de interés, incluyen los respectivos intereses devengados al cierre del ejercicio.

Respecto de los intereses, en aquellos casos en que no hubo certeza acerca del recupero de la obligación principal, se optó por no contabilizarlos, conforme al Principio de Prudencia.

c) Bienes de Cambio

A su costo de adquisición.

d) Bienes de Uso

Los bienes muebles se valoraron a su costo original (adquisición, construcción y/o producción), menos la amortización acumulada, conforme a las pautas de la Resolución SH N° 47/97.

Los inmuebles, de acuerdo con la citada Resolución, se registraron según la última valuación conocida o tasación a cargo de autoridad competente. No obstante ello, el universo de dichos bienes y su valuación queda sujeta a lo que en definitiva resulte de las tareas encaradas en conjunto por la Contaduría General de la Nación y el Tribunal de Tasaciones de la Nación, en el marco de las disposiciones de la Decisión Administrativa N° 56/99.

Con relación a los bienes desafectados cuya administración y registro está a cargo de la ex - Dirección Nacional de Bienes del Estado, los mismos han sido incluidos en el Inventario por su valuación fiscal en aquellos casos en los que la citada Dirección lo proporcionara (aproximadamente el 20% del inventario) y con valor de \$ 1 para el resto. Su valuación definitiva ha sido solicitada al Tribunal de Tasaciones de la Nación en los términos de la normativa antes citada.

El valor de libros de los bienes tomados en su conjunto, no supera el de realización de los mismos.

e) Bienes Inmateriales

A valor histórico, detraídas sus amortizaciones acumuladas.

f) Deuda Pública

Los saldos representativos de la colocación de títulos de deuda pública, se registraron por el importe correspondiente al valor nominal de los títulos colocados; los contratos de préstamos celebrados con Organismos Internacionales bilaterales o multilaterales de crédito, por el valor de los tramos efectivamente desembolsados y los pasivos en moneda extranjera, de acuerdo con la cotización de la moneda de que se tratara, al tipo de cambio vendedor vigente al 30 de diciembre de 1999.

Para efectuar la valuación correspondiente, la Dirección de Administración de la Deuda Pública, responsable del registro de las mismas, utilizó el tipo de cambio suministrado por la Agencia Reuters.

Durante el presente ejercicio se dispuso la emisión de nuevos instrumentos de deuda pública denominados “Bonos Externos Globales Cupón Cero”, que por sus características intrínsecas se registraron a su precio de emisión (Resolución SH N° 614/99).

Los intereses devengados no exigibles al cierre han sido registrados y expuestos en los presentes Estados Contables según se indica en la Nota 15.

g) Registro del Devengado de Recursos

Las registraciones de los recursos de los Estados Contables han sido realizadas sobre la base del devengado, conforme los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados para el Sector Público Nacional.

Consecuentemente, se adhirió al precepto de registrar las transacciones en el momento en que realmente se considera afectado el patrimonio y los resultados del Ente, teniendo en cuenta que para la asignación de la transacción a un ejercicio no sólo es necesario que el hecho sustancial se hubiera producido en un período determinado, sino también que el mismo pudiera ser objetivamente medido.

En ese contexto, un recurso, como puede ser la recaudación de los ingresos tributarios, que mayoritariamente representa la transferencia de recursos del sector privado al público, resulta factible de medición objetiva sólo cuando se acreditan en las cuentas bancarias correspondientes, toda vez que, el único hecho que a esa fecha permite medir con el grado de certeza que requiere la contabilidad el ingreso de fondos públicos para su reflejo, es el momento en que la Administración Nacional toma conocimiento fehaciente de que tales transacciones han afectado su patrimonio, incrementando el activo o sus recursos.

En la actualidad y conforme a los sistemas vigentes en el sector público, los recursos se devengan y registran en el momento en que éstos pueden ser medidos en forma objetiva, es decir cuando se recaudan. Por ello, en algunos casos, el momento del devengado es concomitante con el del percibido.

ACTIVO

Nota 1: Disponibilidades

a) Bancos

La implantación del Sistema de Cuenta Única del Tesoro (C.U.T.) dispuesta por el Decreto N° 1545/94 y coordinado por la Tesorería General de la Nación, constituyó una herramienta esencial para facilitar el registro contable de las transacciones financieras. Al 31 de diciembre de 1999, aún existían Servicios Administrativo-Financieros no incorporados a dicho Sistema.

El saldo incluye cuentas bancarias operadas por:

Organismos	Monto
Tesorería General de la Nación	2.558.099.156,02
Servicios de la Administración Central fuera de C.U.T. y Unidades Ejecutoras de Préstamos Externos	305.344.921,74
Total	2.863.444.077.76

Los saldos de las cuentas bancarias operadas por la Tesorería General de la Nación surgen a partir de los registros efectuados por dicho Órgano Rector en el Libro Bancos, habilitado a tal efecto, de acuerdo a la información obtenida a través de las consultas disponibles en el subsistema de Conciliación Bancaria Automática del Sistema Integrado de Información Financiera (S.I.D.I.F.).

Dentro de las cuentas bancarias que operan fuera de la C.U.T. y que se exponen en el documento “Resultado de las Verificaciones Efectuadas”, destinado a los Órganos de Control, se encuentran las correspondientes a Servicios de la Administración Central y a las Unidades Ejecutoras de Préstamos Externos (UEPEX).

b) Fondos Rotatorios

El saldo está compuesto por el neto de los montos autorizados, en poder de cada Servicio Administrativo Financiero, en el marco del régimen de Fondos Rotatorios y Cajas Chicas (Decreto N° 2380/94 y modificatorios) y que, encontrándose al cierre depositados en cuentas bancarias no administradas a través del subsistema de conciliación bancaria referenciado en el acápite anterior, se desagregan a nivel de organismo según se expone a continuación:

SAF	Denominación	Monto
350	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	4.571.586,87
381	Fuerza Aérea Argentina	4.306.179,60
374	Estado Mayor General del Ejército	4.147.602,75
379	Contraloría General Naval	3.807.518,87
310	Ministerio de Salud y Acción Social	3.660.260,59
370	Ministerio de Defensa	3.616.302,70
301	Presidencia de la Nación	3.492.119,46
326	Policía Federal Argentina	3.189.035,86
330	Ministerio de Educación	2.869.140,11
357	Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos	2.695.263,40
307	Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internac. y Culto	2.412.513,87
309	Secretaría de Desarrollo Social	1.508.806,35
375	Gendarmería Nacional	1.206.509,23
322	Secretaría de Turismo	1.107.907,48
312	Senado de la Nación	1.010.000,00
325	Ministerio del Interior	806.401,18
SAF	Denominación	Monto
380	Prefectura Naval Argentina	754.062,07
337	Secretaría de Cultura	640.175,96
305	Jefatura de Gabinetes de Ministros	497.703,15
321	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos	467.875,97
317	Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Ambiental	358.336,69
332	Ministerio de Justicia	355.542,83
331	Servicio Penitenciario Federal	345.813,54
371	Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas	330.462,16
372	C.I.T.E.F.A.	329.641,63
319	Defensoría del Pueblo	245.912,97
308	Secretaría de Deportes	234.482,19
303	Secretaría de Prevención y Lucha contra el Narcotráfico	225.655,45
360	Procuración General de la Nación	223.185,43
361	Defensoría General de la Nación	134.952,00
304	Servicio Oficial de Radiodifusión	131.049,28

334	Ente de Cooperación Financiera del Servicio Penitenciario	106.479,21
315	Imprenta del Congreso de la Nación	75.850,00
314	Biblioteca del Congreso de la Nación	42.000,00
323	Comisión Nacional de Comercio Exterior	18.270,00
Total		49.924.598,85

Nota 2: Inversiones financieras

En el Balance General del ejercicio 1998 se habían clasificado en este rubro la tenencia de acciones de Y.P.F. clases A y B, que fueron vendidas durante el presente ejercicio.

Del total de acciones vendidas, quedaron en poder del Estado Nacional 1.000 acciones clases A (Acción de Oro) que fueron reclasificadas como Títulos y Valores del Activo No Corriente.

El saldo de las Inversiones Financieras está constituido, de acuerdo con lo informado por la Tesorería General de la Nación, por una serie de títulos que tienen por objeto garantizar operatorias de financiamiento, por cuya razón no son de libre disponibilidad.

a) Inversiones temporarias

Título	Monto
Treasure Bills	18.650.000,00
Total	18.650.000,00

Garantía otorgada al J. P. Morgan

b) Títulos y Valores

Título	Monto
Cartera de Títulos Varios	478.871.303,95
Treasure Bills	294.956.044,46
Preaviso B.I.F.	20.300.925,67
Strip	6.582.730,00
Total	800.711.004,08

Garantía otorgada al

Plan Brady

Nota 3: Créditos a Corto Plazo

El saldo de las cuentas se integran, según se expone a continuación:

a) Cuentas a Cobrar

Concepto	Monto
Contribuciones al Tesoro	293.376.116,30
Canon del Correo Argentino S.A.	91.994.613,21
Aplicaciones Financieras Servicio de la Deuda	31.418.795,20
Préstamos otorgados a Provincias (BID BIRF)	14.270.997,87
Otros	
	12.288.826,34
Banco Nación Argentina	5.850.968,04

Total 449.200.316,96

b) Documentos a Cobrar

Deudor	Monto
Miniphone S.A.	48.825.000,00
CTI Norte Telef. del Interior S.A.	8.175.000,00
CTI Telef. Del Interior S.A.	6.675.000,00
Sociedad Rural Argentina	2.151.600,00
Otros	514.358,42
Total	66.340.958,42

c) Anticipos

Concepto	Monto
Operaciones Repo	138.599.599,04
Anticipos a AFIP	43.469.939,78
Adelantos a Proveedores	2.840.240,31
Otros	591.958,79
Total	185.501.737,92

d) Préstamos Otorgados

El saldo inicial se ha reclasificado, correspondiendo a la porción corriente la suma de \$ 7.203.984,81 de los préstamos otorgados a las cooperativas eléctricas a través del Fondo Eléctrico del Interior (FEDEI).

e) Otros Créditos

Detalle	Monto
Deudores por Avales	
COVIARA	4.619,80
Subtotal	4.619,80
Gastos Pagados por Cuenta de Terceros	
Banco Nación Argentina	116.792.569,75
Bancos Provinciales	5.626.365,68
Banco Ciudad de Buenos Aires	3.967.804,49
COVIARA	364,62
Subtotal	126.387.104,54
Otros Créditos a Cobrar	
Provincias (BOCONES)	36.893.396,53
Embargos	29.078.182,97
Banco Nación Argentina	1.834.930,61
Otros	634.609,30
Subtotal	68.441.119,41
Total	194.832.843,75

Nota 4: Otros Activos a Asignar

Como consecuencia de la depuración de Activos y Pasivos llevada a cabo en el marco de lo dispuesto por el artículo 18 del Decreto N° 455/99, se reclasificaron durante el ejercicio 1998 a las cuentas “Otros Activos a Asignar” y “Otros Pasivos a Asignar” saldos deudores y acreedores sobre los que no se tuvo la plena certeza acerca de su depuración o su derecho de cobro o pago.

A efectos de determinar con posterioridad su correcta imputación, se analizó durante el ejercicio 1999, el saldo de \$ 1.110.116.892,14 (Nota 4 de los Estados Contables del año 1998) procediéndose a registrar los siguientes movimientos en concordancia con los antecedentes obtenidos.

Detalle	Monto
Cuentas a Cobrar	
Bco. Nación Argentina Ej. 93	5.850.968,04
Subtotal	5.850.968,04
Otros Créditos	
Bco. Nación Argentina Ej. 92	116.792.569,75
Embargos	28.573.529,80
Bcos. Provinciales y Banca acreedora	5.626.365,68
Bco. Ciudad de Bs.As	3.967.804,49
Bco. Nación Argentina Ej. 92	1.834.930,61
BCRA – Bocones	1.519.816,00
Subtotal	158.315.016,33
Cuentas a Cobrar LP	
Títulos de propiedad del Anses	42.648.279,73
Subtotal	42.648.279,73
Result. Ejerc. Anteriores	
Bocones entregados a Org. de Adm Central	414.193.803,30
Celulosa Puerto Piray S.A.	398.656.911,48
Bote - Bocones - Botesos	48.815.371,94
Bote Org. de Adm. Central	37.249.547,00
Préstamo 4002	1.647.394,53
Univ. de La Plata y de Mar del Plata	1.330.104,35
SeNaSa	1.200.000,00
Conea	209.369,00
IAF - Anulación de saldo	126,44
Subtotal	903.302.628, 04
Total	1.110.116.892.14

Nota 5: Inversiones Financieras a Largo Plazo

Este rubro está compuesto, conforme al siguiente detalle:

a) Acciones:

Detalle	Acciones	Val. Unit.	Monto
Hidroeléctrica Piedra del Aguila	119.913.371,00	1,220	146.294.312,62
Transener S.A.	90.049.705,00	1,220	109.860.640,10
Gamuzzi Gas Pampeana S.A.	66.656.210,00	1,300	86.653.073,00
Caja de Ahorro y Seguro S.A.	430.725,00	87,940	37.877.956,50

Detalle	Acciones	Val. Unit.	Monto
Papel Prensa S.A.	1.990.105.559,00	0,00925	18.408.476,42
Central Güemes	18.871.800,00	0,730	13.776.414,00
Hidroelectrica Alicurá	58.500.000,00	0,120	7.020.000,00
Central Dique	7.131.460,00	0,830	5.919.111,80
Bs. As. al Pacífico S.A.	23.814,00	205,460	4.892.824,44
Nuevo Central Argentino S.A.	2.560.000,00	1,510	3.865.600,00
Ferroexpreso Pampeano S.A.	2.768.000,00	1,310	3.626.080,00
Centrales Térmicas Patagónicas (1)			3.196.800,00
Transpa S.A.	2.447.779,00	1,190	2.912.857,01
Transnea S.A.	1.503.600,00	1,810	2.721.516,00
Banco Hipotecario S.A.	150.000,00	16,510	2.476.500,00
Aerolíneas Argentinas	105.782.463,00	0,023	2.432.996,65
Ferrosur Roca S.A.	2.105.039,00	0,870	1.831.383,93
Centrales Térmicas Patagónicas	1.327.050,00	1,070	1.419.943,50
Interbaires S.A.	20.000,00	38,210	764.200,00
Ferrocarril Mesopotámico S.A.	15.360,00	20,760	318.873,60
Y.P.F. - clase A	1.000,00	20,890	20.890,00
Central Térmica Mendoza S.A.	4.680,00	1,880	8.798,40
Seguro de Dep. S.A.	1,00	1,000	1,00
Total	2.470.367.616		456.299.248,97

(1) Fideicomiso ingresado el 08/01/95

b) Títulos y Valores

Título	Monto
Garantías de Capital Plan Brady	997.270.825,00
Subtotal Valores	997.270.825,00
Títulos en Cartera	
Bonex 92	230.989.710,00
PRE 4	44.040.462,61
BGLO 2003	10.298.774,06
PRO 1	9.184.525,39
Boteso 10	8.371.650,00
Bonte 02	3.466.683,00
Discount Arg.	3.461.780,00
F.R.B. Arg.	3.063.400,00
PRE 2	2.401.196,46
PRO 2	2.325.936,61
BGLO 2017	437.628,63
B. de Tucumán 1° S.	24.365,25
Subtotal títulos en cartera	318.066.112,01
Total Títulos y Valores	1.315.336.937,01

Nota 6: Créditos a Largo Plazo

Los saldos de las cuentas se integran según se expone a continuación:

a) Cuentas a cobrar

Deudor	Monto
ANSeS	11.516.034.340,89
Entidad Binacional Yacyretá	1.140.828.854,30

Deudor	Monto
Provincias (Por préstamos BID – BIRF)	1.129.471.038,75
Activos Escindidos del BCRA	1.050.462.808,46
Provincias (Por Bonos del Tesoro)	182.335.539,55
Dirección General de Fabricaciones Militares	167.938.814,50
Por privatizaciones	155.324.320,00
Provincia de Corrientes	90.000.000,00
Provincia de Misiones	46.560.000,00
Venta de Inmuebles a Plazo	42.492.399,30
Otros	19.080.033,24
Total	15.540.528.148,99

b) Préstamos otorgados

Deudor	Monto
YACYRETA	6,113,417,066.00
Programa de Propiedad Participada	434,954,629.97
Provincias	30,269,461.00
Cooperativas Eléctricas (FEDEI)	60,695,362.90
CONEA	37.849.204,03
Dirección Nacional de Vialidad	28.328.950,95
Banco Nación Argentina	27.684.126,96
Otros	24.211.947,28
Total	6.757.410.749,09

c) Fondos Fiduciarios

Los criterios de valuación adoptados en el presente ejercicio en relación con los Fondos Fiduciarios, han sido modificados respecto de los aplicados en el ejercicio 1998.

En aquella oportunidad, sólo se disponía de la información correspondiente a los aportes que la Nación efectivamente había realizado a los mismos.

Para el ejercicio 1999 y, como consecuencia del relevamiento efectuado, se adoptó el criterio de valorar los Fondos Fiduciarios conforme a la participación neta que la Nación posee en los mismos, reconociéndose consecuentemente los resultados originados en las variaciones operadas durante el presente ejercicio.

Cabe destacar que la variación significativa verificada durante el ejercicio en el saldo que arroja el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial está influenciado, principalmente, por las acciones recibidas por dicho Fondo correspondientes a YPF S.A. (ver Nota N° 2 de los presentes Estados Contables) y el resultado que aquél obtuviera como producto de la enajenación.

De haberse aplicado al cierre del ejercicio 1998 igual metodología que la utilizada en el presente ejercicio, el saldo de este rubro hubiese sido \$ 3.821.684.082,53.

A continuación se detallan los Fondos Fiduciarios cuyos estados de gestión se obtuvieron de los correspondientes agentes fiduciarios:

Fondo	Norma Legal	Monto
Desarrollo Provincial	Decreto N° 286/95	4.853.711.396,48
Capitalización Bancaria	Decreto N° 445/95	811.050.414,01
Federal de Infraestructura Regional (FFIR)	Ley N° 24.855	473.864.769,06
B.I.C.E.	Res. N° 1016/93 MEYOSP	334.550.265,57
Total		6.473.176.845,12

d) Otros créditos a cobrar

El saldo expuesto en el Balance General responde a la desagregación que se indica más abajo:

Deudor	Monto
Parques Interama S.A.	1.024.241.116,29
Papel del Tucumán S.A.	106.968.612,73
ExMunicipalidad de la Ciudad Bs.As.	98.821.615,79
Baiter S.A.	53.197.723,46
Mercado Central de Bs.As.	46.452.542,77
Autopistas Urbanas S.A.	40.605.065,37
Otros	26.712.176,03
Bocep – Créditos a cobrar a Provincias	21.269.588,34
Álcalis de la Patagonia S.A.	17.492.233,67
Transportes Aéreos Rioplatenses S.A.	15.720.226,93
Total	1.451.480.901,38

Respecto del saldo de la empresa Álcalis de la Patagonia Sociedad Anónima, durante el ejercicio 1999 ésta elevó al Ministerio de Economía una propuesta de readecuación de su proyecto industrial, la que incluía el saneamiento definitivo sobre los compromisos derivados del convenio aprobado por la Resolución SH N° 224/88 (Expte N° 001-002108/98 y agregados), y que, a la fecha de cierre, se encontraba a consideración de las autoridades competentes.

e) Previsiones

El incremento del saldo con relación al ejercicio anterior corresponde a:

Detalle	Monto
Ex Sindicatura Grupo Greco (Ley N° 22.334)	9.591.500,00
Otros anticipos	5.192.657,06
Total	14.784.157,06

Nota 7: Bienes de Uso

La Resolución S.H. N° 47/97 y normas complementarias reglamentaron la Decisión Administrativa N° 84/96 y la Resolución M.E.Y.O.S.P N° 853/96., disponiendo normas de inventario y valuación de los bienes inmuebles, muebles, semovientes, de cambio, de consumo y activos financieros del Estado Nacional, hasta tanto quedase totalmente desarrollado el Sistema de Administración de Bienes.

A tal fin, se establecieron pautas objetivas de valuación y amortización del patrimonio estatal conforme al tipo de bienes a inventariar, ya sean inmuebles o bienes muebles y semovientes.

Con respecto a los inmuebles que forman parte de este capítulo, cabe mencionar que por Decisión Administrativa N° 56/99 se dispuso la tasación de dichos bienes propiedad del Estado Nacional, para lo cual la Contaduría General de la Nación y el Tribunal de Tasaciones de la Nación encararon un amplio proceso de relevamiento, recopilación de antecedentes documentales, etc., a efectos de poder satisfacer el objetivo propuesto, adecuando su valor al de utilización económica.

Se comenzaron las tareas durante este ejercicio y que, de acuerdo al convenio mencionado más arriba, se estima finalizarlas en el año 2001, momento en que se espera tener valuado en forma correcta y homogénea este importante rubro de los

Bienes de Uso.

En virtud de lo mencionado en el parrafo anterior, el valor residual de los inmuebles se incrementó en \$ 687.807.157,96.

Además, se incrementaron \$ 70.789.172,59, resultantes del cumplimiento por parte de algunos organismos de la Resolución SH N° 47/97 y sus normas reglamentarias, para aquellos casos en que no se habían aplicado.

El detalle de las cuentas que integran el presente rubro se expone en el Anexo A de los presentes Estados Contables.

Bienes Inmateriales

El incremento del monto de amortizaciones se debe a que en el ejercicio 1999 se redujo a 3 años el período computable de vida útil de los programas de computación, habiéndose imputado las mismas a Resultados de Ejercicios Anteriores o Resultados del Ejercicio, según correspondiera.

Nota 8: Aportes y Participaciones de Capital

De acuerdo con las disposiciones de la Ley N° 24.156 y normas reglamentarias, en los Estados Contables de la Administración Central se integran los Patrimonios Netos de los Organismos Descentralizados, Instituciones de la Seguridad Social, Universidades Nacionales y

Sociedades y Empresas del Estado, los que se reflejan en esta cuenta,
según el siguiente cuadro:

Entidades	Patrimonio Neto
Bancos oficiales	5.929.378.523,60
Entes en marcha	5.839.573.534,13
Organismos Descentralizados	3.888.789.392,24
Aportes a Organismos Internacionales	2.205.334.994,35
Universidades Nacionales	1.085.454.164,51
Entes en liquidación	(2.350.461.277,78)
Instituciones de la Seguridad Social	(15.241.576.090,40)
Total	1.356.493.240,65

En el Anexo B se detallan los patrimonios de cada organismo y empresa, con información sobre la fecha de los últimos Estados Contables auditados, cuando correspondiera.

La Contaduría General de la Nación procedió a ajustar los patrimonios de los Organismos Descentralizados y Universidades Nacionales en virtud de la falta de registro en los entes de: a) las contribuciones adeudadas al Tesoro Nacional y b) por los juicios con sentencia firme no provisionados, conforme al siguiente detalle:

a) Contribuciones adeudadas

SAF N°	Denominación	Monto
102	Comité Federal de Radiodifusión	123.532.528,00
662	Ente Nac. de Administración de Bienes Ferroviarios	50.867.314,50
603	Superintendencia de Seguros de la Nación	26.031.987,00
201	Dirección Nacional de Migraciones	20.410.123,67
801	Inst. Nac. de Cine y Artes Audiovisuales	11.343.450,00
625	Administración Federal de Ingresos Públicos	10.500.000,00
613	Ente Nac. de Obras Hídricas de Saneamiento	7.246.047,00
661	Comisión Nacional de Regulación del Transporte	7.055.476,13
623	Servicio Nac. de Sanidad y Calidad Agroalimentaria	1.435.498,00
606	Instituto Nac. de Tecnología Agropecuaria	916.901,00
612	Tribunal De Tasaciones de la Nación	786.625,00
108	Inst. Nac. del Agua y del Ambiente	360.000,00
SAF N°	Denominación	Monto
107	Administración de Parques Nacionales	328.750,00
609	Instituto Nacional de Vitivinicultura	59.782,00
621	Instituto Superior de Economistas De Gobierno	18.000,00
116	Biblioteca Nacional	8.850,00
105	Comisión Nacional de Energía Atómica	8.056,00
914	Superintendencia de Seguros De Salud	2,00
	Total	260.909.390,30

b) Juicios con sentencia firme no provisionados

Organismos Descentralizados

SAF N°	Denominación	Monto
470	Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones	49.467.874,08
250	Caja de Retiros Pensiones y Jubilaciones. Policía Federal	6.680.817,54
914	Administración Nacional de Seguros de Salud	3.292.140,99
603	Superintendencia de Seguros de la Nación	2.224.275,26

116	Biblioteca Nacional	2.003.357,00
105	Comisión Nacional de Energía Atómica	490.976,00
108	Inst. Nac. de agua y del Ambiente	116.502,89
906	Adm. Nac. de Laboratorios e Inst. de Salud Dr. C. Malbrán	34.440,01
111	Consejo Nacional del Menor y la Familia	22.477,00
102	Comité Federal de Radiodifusión	11.334,00
904	Adm. Nac. de Medicamentos, Alimentos y Tecnol. Médica	2.643,67
Total		64.346.838,44

Universidades Nacionales

SAF N°	Denominación	Monto
829	Universidad Nacional de Rosario	1.569.500,00
810	Universidad Nacional de Córdoba	843.551,22
808	Universidad Nacional del Centro de la Prov. de Buenos Aires	562.868,00
826	Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco	281.492,11
830	Universidad Nacional de Salta	246.435,09
833	Universidad Nacional de Santiago del Estero	21.228,81
807	Universidad Nacional de Catamarca	5.700,00
Total		3.530.775,23

Además de las variaciones expuestas corresponde, por su significatividad, efectuar los siguientes comentarios de los entes que se detallan a continuación:

- INDER (e.l.):

No remitió sus Estados Contables al 31/12/98, razón por la cual, en dicho ejercicio, se consignó la última presentación efectuada por esa empresa. En el ejercicio 1999, el patrimonio institucional de la misma ascendió a \$ (1.494.762.597,90), que corresponde al Balance de Liquidación al 30/06/94, aprobado por Resolución MEYOSP N° 844/99.

- SAF 470 – Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones

Militares -

El Patrimonio Neto al cierre del ejercicio 1999 es de \$ 645.111.986,89 presentando una variación positiva con respecto al cierre del ejercicio 1998 de \$ 171.812.154,48, siendo la más significativa la producida en el Rubro Inversiones, en la cuenta Inversiones Financieras a Largo Plazo, con un incremento originado por la incorporación a las cuentas patrimoniales del ente de la actividad relacionada con su Sistema de Capitalización. Esta actividad, hasta el ejercicio 1999, se exponía únicamente en el Patrimonio Neto, dentro de la cuenta Capital Institucional.

En el presente ejercicio y en lo inherente al Sistema de Capitalización, otra modificación en los criterios de exposición, que se traduce en una variación significativa en el Patrimonio del ente, está dada por el reconocimiento del resultado generado durante el período por dicha actividad.

Los cambios acaecidos en los criterios de exposición contable posibilitaron al cierre del ejercicio 1999 que los estados del Instituto reflejen una mayor representatividad de su situación económico-financiera.

- SAF 662 – Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios -

El Patrimonio Neto al cierre del ejercicio 1999 es de \$ 1.750.546.084,42, según surge del Balance presentado por el ente. Respecto al cierre del ejercicio 1998 existe un incremento de \$ 1.703.751.825,57, debido a la incorporación de Bienes transferidos por las empresas de transporte ferroviario concesionados, en el marco del Decreto N° 1383/96.

El monto del patrimonio neto integrado está ajustado por la Contaduría General de la Nación, en razón de las contribuciones al Tesoro adeudadas y no registradas en los Estados Contables del ente, según lo expuesto en el Cuadro a) de la presente nota, lo que lleva al patrimonio neto que se integra a \$ 1.699.678.769,92.

- SAF 664 –Organismo Regulador Sistema Nacional de Aeropuertos -

Corresponde aclarar que este organismo, en el rubro Créditos -Cuentas a Cobrar- del Balance, incluyó la suma de \$ 124.547.872,13 correspondiente al saldo de la cuenta Deudores por Canon.

- SAF 850 – Administración Nacional de la Seguridad Social -

El Patrimonio Neto al cierre del ejercicio 1999 es de \$ (14.026.816.951,38), según Balance del ente.

El patrimonio indicado fue ajustado por la Contaduría General de la Nación en razón de:

- a) Diferencias de saldos recíprocos entre las cuentas a cobrar por el Tesoro y a pagar por ANSES -en conciliación- \$ (1.924.045.681,33).
- b) Ajustes por canon del Correo no ingresado \$ 30.960.000.

En virtud de lo expuesto el patrimonio neto al cierre es de \$ (15.919.902.632,71)

Nota 9: Otros Activos a Asignar no Corrientes

El saldo al cierre del ejercicio anterior correspondía a bienes transferidos por Ferrocarriles Argentinos (e.l.) y Ferrocarriles Metropolitanos S.A. al Ente Nacional de Bienes Ferroviarios (ENABIEF) y a la Comisión Nacional de Regulación de Transporte (C.N.R.T.), situación que había impactado en los Estados Contables a las dos primeras, pero que no fueron tomados en los correspondientes a los entes mencionados posteriormente. Durante el ejercicio al que corresponden los presentes estados, el ENABIEF fue incorporando gradualmente bienes a su activo

que, al cierre del mismo, totalizaban \$ 1.702.234.267,78, según consta en el Balance General de dicho ente en la cuenta “Otros Activos a Largo Plazo”.

El hecho que el ENABIEF y la C.N.R.T. aún continúen definiendo los bienes recibidos para su incorporación en sus respectivos patrimonios, ha motivado la permanencia del saldo de los no identificados en esta cuenta.

Asimismo, se ha procedido a imputar a esta cuenta bienes de uso correspondientes a transferencias entre organismos sin correspondencia entre los registros del cedente y del cesionario por \$ 581.077.835,94.

PASIVO

Nota 10: Deudas

a) Deudas Comerciales Exigibles

Se expone a continuación el saldo de la deuda exigible, al cierre del Ejercicio, desagregada por Organismo:

SAF	Denominación	Monto
374	Estado Mayor General del Ejercito	19.958.434,93
381	Fuerza Aérea Argentina	15.365.193,91
357	Ministerio de Economía	14.610.857,54
379	Contraloría General Naval	13.206.524,27
326	Policía Federal Argentina	10.890.668,44
310	Ministerio de Salud Y Acción Social	8.695.454,97
301	Presidencia de la Nación	7.487.128,50
332	Ministerio de Justicia	6.519.647,52
325	Ministerio del Interior	6.429.834,46
309	Secretaría de Desarrollo Social	5.266.854,49
371	Estado Mayor Conjunto de las FF AA	5.222.248,46
375	Gendarmería Nacional	4.845.546,49
307	Minist. de Rel. Exteriores, Com. Internac. y Culto	4.743.090,12
320	Consejo de la Magistratura	4.607.310,52
370	Ministerio de Defensa	3.726.147,88
317	Secretaría de Recursos Naturales y Des. Sustentable	2.931.723,33
331	Servicio Penitenciario Federal	2.227.357,38
337	Secretaría de Cultura y Comunicación	2.023.226,43
313	Honorable Cámara de Diputados de la Nación	1.947.970,26
330	Ministerio de Educación	1.809.897,33
305	Jefatura de Gabinete de Ministros	1.416.153,13
380	Prefectura Naval Argentina	1.408.472,39
321	Instituto Nacional de Estadísticas y Censo	1.090.228,30
360	Procuración General del Tesoro	774.569,49
350	Ministerio de Trabajo y Seguridad	662.619,51
312	Honorable Senado de la Nación	438.733,54
361	Defensoría General de la Nación	378.561,35
372	Instituto de Investigaciones Cient. y Tcas.de las F A	284.285,09
335	Corte Suprema de Justicia de la Nación	261.617,67
304	Servicio Oficial de Radiodifusión	252.020,19
308	Secretaría de Deportes de la Nación	193.704,41
356	Obligaciones a cargo del Tesoro	191.852,49

334	Ente Cooperador Penitenciario	174.627,47
303	Sec.de Prog. P/Prev.d/l Droga y Lucha c/Narcotraf.	171.947,45
322	Secretaría de Turismo	124.473,12
319	Defensoría del Pueblo	120.640,19
316	Dir. de Ayuda Soc. p/Pers. del H. Congreso d/l Nac.	78.452,77
315	Imprenta del Congreso de la Nación	51.850,92
323	Comisión Nacional de Comercio Exterior	26.359,88
Resto de SAFs	Multas	2.646.280,95
Total		153.262.567,54

b) Deudas Sociales y Fiscales

Se expone a continuación el saldo de la deuda exigible, al cierre del Ejercicio, desagregada por Organismo:

SAF	Denominación	Monto
374	Estado Mayor General del Ejercito	75.678.108,27
379	Contraloría General Naval	51.836.641,45
381	Fuerza Aérea Argentina	44.185.915,65
326	Policía Federal Argentina	37.469.343,26
375	Gendarmería Nacional	34.670.400,74
380	Prefectura Naval Argentina	25.507.006,37
320	Consejo de la Magistratura	17.447.430,61
313	Honorable Cámara de Diputados de la Nación	15.507.437,76
357	Ministerio de Economía	14.666.047,29
302	Secretaría de Inteligencia del Estado	14.282.032,70
331	Servicio Penitenciario Federal	11.722.566,70
360	Procuración General del Tesoro	11.274.934,13
312	Honorable Senado de la Nación	10.504.527,99
310	Ministerio de Salud Y Acción Social	7.626.526,77
370	Ministerio de Defensa	6.525.918,28
307	Ministerio de Rel. Ext., Com. Internac. y Culto	5.825.427,15
325	Ministerio del Interior	5.091.884,94
301	Presidencia de la Nación	4.748.716,13
305	Jefatura de Gabinete de Ministros	4.472.741,37
350	Ministerio de Trabajo y Seguridad	4.359.832,41
335	Corte Suprema de Justicia de la Nación	3.696.542,89
330	Ministerio de Educación	3.585.944,71
361	Defensoría General de la Nación	3.519.192,93
332	Ministerio de Justicia	3.130.107,78
321	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos	2.923.463,62
314	Biblioteca del Congreso de la Nación	2.877.193,41
315	Imprenta del Congreso de la Nación	2.573.672,12
337	Secretaría de Cultura y Comunicación	2.049.551,50
316	Dir. de Ayuda Soc. p/Pers. del H. Congreso d/l Nac.	1.606.388,45
309	Secretaria de Desarrollo Social	1.575.947,86
372	Instituto de Investigaciones Cient. y Tcas.de las F A	1.534.417,66
304	Servicio Oficial de Radiodifusión	1.339.270,87
317	Secretaría de Recursos Naturales y Des. Sustentable	988.628,61
322	Secretaría de Turismo	894.009,92
319	Defensoría del Pueblo	805.788,85
308	Secretaría de Deportes de la Nación	440.213,54
323	Comisión Nacional de Comercio Exterior	358.201,84
303	Sec.de Prog. P/Prev.d/l Droga y Lucha c/Narcotraf.	332.081,46
371	Estado Mayor Conjunto de las FF AA	142.376,46
334	Ente Cooperador Penitenciario	33.593,00
356	Obligaciones a cargo del Tesoro	3.180,00
Vs. SAFs	Ret.Impuestos	1.230.223,77
Vs. SAFs	Otras retenc.	827.529,53
Vs. SAFs	Ret.Seg.Social	32.909,06
Total		439.903.869,81

c) Deudas Financieras

Se expone a continuación el saldo de la deuda exigible, al cierre del Ejercicio:

SAF	Denominación	Monto
355	Dirección y Administración de la Deuda Pública	5.728.290,89
Total		5.728.290,89

d) Deudas por Transferencias

Se expone a continuación el saldo de la deuda exigible, al cierre del Ejercicio, desagregada por Organismo emisor:

SAF	Denominación	Monto
330	Ministerio de Educación	257.192.775,19
356	Obligaciones a cargo del Tesoro	86.221.688,71
357	Ministerio de Economía	49.598.920,55
309	Secretaría de Desarrollo Social	46.452.549,51
375	Gendarmería Nacional	17.917.903,68
310	Ministerio de Salud Y Acción Social	12.587.118,16
325	Ministerio del Interior	12.546.973,42
380	Prefectura Naval Argentina	11.135.894,72
317	Secretaría de Recursos Nat. y Des. Sustentable	4.520.213,64
301	Presidencia de la Nación	2.446.932,20
331	Servicio Penitenciario Federal	2.414.825,15
320	Consejo de la Magistratura	1.889.677,50
350	Ministerio de Trabajo y Seguridad	1.387.956,25
308	Secretaría de Deportes de la Nación	866.962,78
305	Jefatura de Gabinete de Ministros	523.455,00
370	Ministerio de Defensa	465.000,00
307	Ministerio de Rel. Exteriores, Com. Internac. y Culto	391.932,66
313	Honorable Cámara de Diputados de la Nación	356.062,26
303	Sec.de Prog. P/Prev.d/I Droga y Lucha c/Narcotraf.	352.609,66
337	Secretaría de Cultura y Comunicación	235.264,44
374	Estado Mayor General del Ejército	161.708,00
381	Fuerza Aérea Argentina	55.799,00
322	Secretaría de Turismo	13.867,32
360	Procuración General del Tesoro	9.500,00
Total		509.745.589,80

e) Préstamos a Pagar

El saldo de \$ 1.615.500.000,00 representa la deuda en concepto de Fondo Unificado de Cuentas Oficiales (F.U.C.O.) que mantiene la Administración Central con el Banco de la Nación Argentina.

f) Otras Deudas

Se expone a continuación el saldo de la deuda exigible, al cierre del Ejercicio, desagregada por Organismo emisor:

SAF	Denominación	Monto
350	Ministerio de Trabajo y Seguridad	298.040.560,30
355	Dirección y Administración de la Deuda Pública	155.278.140,11
357	Ministerio de Economía	72.850.688,72
356	Obligaciones a cargo del Tesoro	52.783.565,60
309	Secretaría de Desarrollo Social	40.458.886,27
330	Ministerio de Educación	23.815.743,11
301	Presidencia de la Nación	8.646.898,60
332	Ministerio de Justicia	5.967.068,81
310	Ministerio de Salud Y Acción Social	5.372.939,36
317	Secretaría de Recursos Naturales y Des. Sustentable	5.289.646,08

305	Jefatura de Gabinete de Ministros	4.643.032,09
352	Secretaría de Seguridad Social	3.885.086,35
307	Ministerio de Rel. Ext., Com. Internac. y Culto	3.559.398,66
320	Consejo de la Magistratura	2.656.453,33
370	Ministerio de Defensa	1.990.147,63
325	Ministerio del Interior	1.063.757,38
SAF	Denominación	Monto
381	Fuerza Aérea Argentina	720.470,07
378	Superintendencia Nacional de Fronteras	669.963,82
374	Estado Mayor General del Ejército	577.662,67
308	Secretaría de Deportes de la Nación	550.711,10
337	Secretaría de Cultura y Comunicación	550.222,02
331	Servicio Penitenciario Federal	386.293,69
379	Contraloría General Naval	383.931,10
333	Dirección Nacional de Migraciones	232.106,11
312	Honorable Senado de la Nación	200.389,20
334	Ente Cooperador Penitenciario	82.478,80
321	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos	39.121,00
371	Estado Mayor Conjunto de las FF AA	36.896,53
304	Servicio Oficial de Radiodifusión	36.842,53
360	Procuración General del Tesoro	18.269,00
326	Policía Federal Argentina	14.166,00
303	Sec.de Prog. P/Prev.d/I Droga y Lucha c/Narcotraf.	14.162,70
319	Defensoría del Pueblo	13.102,22
322	Secretaría de Turismo	12.000,00
302	Secretaría de Inteligencia del Estado	6.494,00
380	Prefectura Naval Argentina	6.346,68
375	Gendarmería Nacional	5.936,16
361	Defensoría General de la Nación	4.000,00
335	Corte Suprema de Justicia de la Nación	822,80
323	Comisión Nacional de Comercio Exterior	238,52
Total		690.864.639,12

Nota 11: Fondos de Terceros y en Garantía

El rubro incluye \$ 389.219.632,38 que representan los fondos depositados en la Cuenta Única del Tesoro, correspondientes a los Organismos Descentralizados que operan dentro de dicho Sistema.

El resto representa, en su mayor parte, todos aquellos fondos que, conforme lo definido a través de la Disposición Conjunta N° 65/96 CGN y 58/96 TGN, por ser de “... propiedad de terceros ajenos al Estado Nacional, son puestos bajo su custodia o bien a su disposición, con el objeto de garantizar o asegurar el cumplimiento de condiciones o plazos pactados previamente...”.

Nota 12: Previsiones Corrientes

a) Deuda Contingente con el B.C.R.A.

Corresponde \$ 881.463.685,27 a deuda con el Banco Central de la República Argentina, cuyo derecho creditorio se encuentra bajo análisis de las autoridades pertinentes.

b) Contingencias por Juicios

Atento lo oportunamente indicado en la Nota N° 17 a los Estados Contables del año 1998, la Contaduría General de la Nación dictó la Circular N° 4/2000, en virtud de

la cual los Servicios Administrativos de la Administración Central debían remitir la información que a continuación se detalla:

a) sentencias firmes en los términos del artículo 68 de la Ley N°

11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o. 1999)

- b) sentencias adversas de Cámara y en trámite de apelación
- c) sentencias adversas en primera instancia
- d) en trámite sin sentencia

Con la información recibida se procedió a dispensar el siguiente tratamiento contable:

Por las sentencias del apartado a) se constituyó la pertinente previsión en la cuenta contable 2.1.7.9. "Otras Previsiones", por un monto total de \$ 152.382.165,10, detallándose a continuación los montos más significativos:

SAF N°	Denominación	Monto
357	Ministerio de Economía	31.051.496,00
330	Ministerio de Educación	25.855.175,00
332	Ministerio Justicia y Derechos Humanos	19.411.185,97
380	Prefectura Naval Argentina	16.234.656,20
374	Ejército Argentino	11.890.151,00
370	Ministerio de Defensa	8.379.000,75
326	Policía Federal	7.247.757,88
375	Gendarmería Nacional	6.585.277,00
301	Presidencia de la Nación	4.786.309,88
331	Servicio Penitenciario Federal	3.438.842,18
	Resto de Servicios Administrativo-Financieros	17.502.313,24
Total		152.382.165,10

Cabe aclarar que se incorporaron, a la citada previsión, los montos presupuestariamente asignados en la partida 3.8.6 "Juicios y Mediaciones" previéndose su cancelación en el ejercicio 2000, para aquellos Servicios Administrativo Financieros que no remitieron información al respecto.

Por las referidas a los apartados b), c) y d) se detallan en la "Información Complementaria a los presentes Estados Contables".

c) Otros Juicios

SAF N°	Denominación	Monto
357	Ministerio de Economía	134.100.000,00
320	Consejo de la Magistratura	18.054.003,00
335	Corte Suprema de Justicia	1.800.000,00
Total		153.954.003,00

Nota 13: Otros Pasivos

Se expone a continuación la desagregación de los conceptos que componen el saldo consignado en los presentes Estados Contables:

Concepto	Monto
Licencias PCS (Telefonía Celular)	85.000.000,00
Instit. de Ayuda Financ. para Pago de Retiros y Pens. Militares (I.A.F.)	155,51
Otros	196,73
Total	85.000.352,24

Nota 14: Otros Pasivos a Asignar

Corresponde remitirse a lo establecido por el artículo 18 del Decreto N° 455/99 referente a las disposiciones de Activos y Pasivos, según lo expresado en la Nota N° 4 “Otros Activos a Asignar”.

Se informa a continuación el detalle completo de los ajustes de la cuenta

bajo análisis con indicación de la reimputación operada en cada caso:

Detalle	Monto
Títulos y Valores en Cartera	
Ajustes al saldo inicial	
Títulos en Cartera a LP Operaciones Repo	312.943.885,60
Diferencia de registros – BCRA	150.000.000,00
Subtotal	462.943.885,60
Otros Pasivos	
I.A.F. –Deuda del Tesoro Nacional	155,51
Subtotal	155,51
Rdo. Ejercicios Anteriores	
Corrección asiento 6183 -BHN	18.886.164,74
Cancelación de fondos por avales BNA – CTM Salto Grande	16.376.112,85
Convenio con Prov. de Córdoba - Ley 24133	2.963.951,95
Regularización de fondos	2.408.700,27
Ente Binacional Yacyreta	603.011,68
IAF –Ajuste saldo contable	211.129,07
Pesquera Mar Azul (en quiebra)	6.256,43
Otros	48,23
Subtotal	41.455.375,22
Total	504.399.416,33

Nota 15: Deuda Pública

a) Deuda directa

La deuda directa, tal como la define el artículo 58 de la Ley N° 24.156, es aquella
contraída por la Administración Central en calidad de deudor principal.

Los conceptos que la componen obedecen al siguiente detalle:

I) Corrientes

Tipo	Monto
Deuda Externa	10.565.430.000,00
Intereses Devengados No Exigibles	4.805.410.466,69
Préstamos Externos	2.893.980.184,17
Deudas Documentadas	1.134.950.000,00

Deuda Interna	807.480.000,00
Otras Deudas	282.814.766,07
Deudas Comerciales	110.316.352,33
Total	20.600.381.769,26

II) No Corrientes

Tipo	Monto
Deuda pública externa	72.922.374.620,54
Préstamos externos	22.265.951.555,16
Deuda pública interna	6.225.817.792,15
Documentos a pagar	2.068.616.220,81
Préstamos internos	92.672.492,95
Deudas Comerciales	29.149.198,02
Total	103.604.581.879,63

b) Deuda indirecta

La deuda indirecta de la Administración Central, definida en el artículo 58 de la Ley N° 24.156, es la contraída por cualquier persona física o jurídica, pública o privada, distinta de la misma, pero que cuenta con su aval, fianza o garantía.

En virtud de lo expuesto, si bien la misma no se encuentra registrada en el S.I.D.I.F. en cuentas patrimoniales, dada su naturaleza de pasivo contingente, su registro se efectúa en cuentas de orden (*véase “Información Complementaria a los Estados Contables”*), siendo su cuantía y composición proporcionadas por la Dirección de Administración de la Deuda Pública, en su carácter de Unidad Primaria de Registro de las operaciones de crédito público, conforme lo establecido por el artículo 69 de la citada ley.

A continuación se expone la composición agregada al 31 de Diciembre de 1999 en los principales rubros que integran la deuda pública indirecta (excluidos intereses devengados no exigibles, los que se informan en el acápite c)

Concepto	Monto
Multilaterales	2.394.690.833,74
Banca Privada	715.262.731,41
Bilaterales	597.050.985,33
Proveedores	18.886.244,39
Total	3.725.890.794,87

c) Intereses devengados no exigibles al cierre del ejercicio.

La Contaduría General de la Nación, a los fines de registrar y exponer el monto y detalle de los intereses en cuestión, solicitó a la Dirección de Administración de la

Deuda Pública que practique e informe el cálculo pertinente, efectuándose el

registro en base a la respuesta recibida y conforme al siguiente detalle:

Tipo de Deuda	Monto
<u>Deuda directa</u>	
Títulos en Moneda Extranjera	4.100.540.470,12
Títulos en Pesos	313.485.686,05
Multilaterales	230.184.367,62

Bilaterales	100.396.784,46
Banca Privada	59.323.662,37
Proveedores	1.479.496,07
Total	4.805.410.466,69
<u>Tipo de Deuda</u>	<u>Monto</u>
Deuda Indirecta	
Multilaterales	30.766.545,67
Bilaterales	11.266.312,85
Banca Privada	11.014.292,32
Proveedores	46.585,69
Total	53.093.736,53

Nota 16: Pasivos Diferidos

Incluye la percepción anticipada de recursos a favor del Tesoro Nacional cedidos a entidades financieras.

Nota 17: Previsiones

Empresas y Sociedades del Estado Liquidadas y Cerradas

El saldo de este rubro está constituido por los pasivos que a la fecha del cese de la personería jurídica debieron ser asumidos por el Estado Nacional a través del Ministerio de Economía y quedar expuestos en los rubros respectivos de los Estados Contables de la Administración Central.

La Dirección Nacional de Normalización Patrimonial, responsable primaria de dicha información, ha remitido la situación patrimonial agrupada por cuenta contable, según lo expuesto en el cuadro correspondiente a la presente nota.

Respecto de dicha información se ha provisionado el total de pasivo de\$ 179.201.633,17, que está constituido por aquellas deudas que deben ser consolidadas en virtud de la ley N° 23.982 y, en forma separada se han consignado las deudas de carácter fiscal que, al no especificarse si son por tributos nacionales o provinciales, no se puede determinar si deberían estar remitidas.

En cuanto a los cargos a Previsiones para Juicios, tanto en los que el Estado actúa como parte actora o demandada, los mismos han sido eliminados, toda vez que la

citada Dirección comunica que la información corresponde a la Subsecretaría de
Coordinación del Ministerio de Economía.

EMPRESA	ACREEDORES VS. FISCALES	DEUDA CONSOLIDADA LEY 23982	POR BCRA	TOTAL PASIVO
Ex SOMISA	10.722.078,19	35.246.204,10	121.824,73	46.090.107,02
Ex Fábrica Militar Tolueno Sintético	1.613.644,88	33.541.271,24		35.154.916,12
Ex Patrimonio Desafectado de YPF SA		18.560.313,37		18.560.313,37
Ex SEGBA		16.007.766,15		16.007.766,15
Ex Gas del Estado SE		10.680.045,34		10.680.045,34
Ex Hidroeléctrica Norpatagónica SA		10.680.045,34		10.680.045,34
Ex Fábrica Militar de Vainas y Conductores Eléctricos	954.709,89	8.036.365,81		8.991.075,70
Ex Aerolíneas Argentinas SE		4.773.930,79		4.773.930,79
Ex Empresa Nacional de Correos y Telégrafos		4.197.530,29		4.197.530,29
Ex Cia. Azucarera Las Palmas SACIA	447.856,82	3.059.078,41		3.506.935,23
Ex Astilleros y Fabricas Navales del Estado SA		2.958.330,37		2.958.330,37
Ex Fábrica Militar General San Martín	741.848,25	2.153.844,51		2.895.692,76
Ex Hierro Patagónico SA Minera		2.784.332,63		2.784.332,63
Ex Argentina Televisora Color	17.683,51	2.702.911,57		2.720.595,08
Ex Fábrica Militar de Ácido Sulfúrico	2.172.612,18	479.655,60		2.652.267,78
Ex Industrias Mecánicas del SA		2.172.512,89		2.172.512,89
Ex Flota Fluvial del Estado Argentino		1.476.229,08		1.476.229,08
Ex SIAM SA		737.908,23		737.908,23
Ex Yacimientos Carboníferos Fiscales		727.802,31		727.802,31
Ex Junta Nacional de Granos		565.893,50		565.893,50
Ex Tandanor SA		562.736,13		562.736,13
Ex Forja Argentina		304.667,06		304.667,06
Total	16.670.433,72	162.436.374,72	121.824,73	179.201.633,17

ACREEDORES VARIOS FISCALES: incluye las cuentas Impuestos a Pagar e Intereses sobre
Impuestos (esta última registra un monto de \$ 6.972.411,91 correspondiente a SOMISA).

INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA A LOS ESTADOS CONTABLES

a)

Cuentas de Orden

Cuentas	Subtotal	Total
DEUDORAS		5.100.731.302,50
Garantías otorgadas s/Ctas. Comerciales a pagar a largo plazo	3.778.984.531,50	
Títulos en cartera Deuda Pública Externa	573.113.732,00	
Títulos en cartera Deuda Pública Interna	396.242.018,00	
Documentos Descontados	352.391.021,00	
ACREEDORAS		5.100.731.302,50
Responsabilidad por garantías otorgadas s/Ctas. Comerciales a pagar a largo plazo	3.778.984.531,50	
Emitentes títulos en cartera Deuda Pública Externa	573.113.732,00	
Emitentes títulos en cartera Deuda Pública Interna	396.242.018,00	
Responsabilidad por Documentos Descontados	352.391.021,00	

b) Misiones de Paz de las Naciones Unidas

I) Deuda con Personal de Gendarmería Nacional

A la fecha de cierre de los presentes Estados Contables, el Tesoro Nacional mantendría una deuda de U\$S 3.001.722,85 con el personal de Gendarmería Nacional que participó en las misiones de paz organizadas por las Naciones Unidas en la Ex - Yugoslavia, Haití y República Dominicana, desde Marzo de 1992 a Septiembre de 1995. Dicha acreencia todavía no tiene reconocimiento administrativo pleno por parte del Ministerio del Interior, jurisdicción en la que hoy revista dicha Institución.

II) Deuda de Naciones Unidas por Misiones de Mantenimiento de la Paz

A la fecha de cierre del ejercicio 1999 la Organización de las Naciones Unidas (O.N.U.) le adeudaba a la República Argentina, la suma de u\$s 3.352.362,20, por la participación de los contingentes argentinos en Misiones de Paz. Dicha deuda, parte de la cual corresponde ser reintegrada al personal militar participante, ha sido totalmente cancelada durante el período Enero/Mayo del corriente año.

c) Transferencia de Créditos

Mediante Resolución Conjunta N° 436/2000 del Ministerio de Economía y N° 563/2000 del Ministerio de Defensa, de fecha 8 de Junio de 2000, se dispuso que las deudas devengadas a esa fecha y las que se devenguen en el futuro de la Empresa del Estado Construcciones de Vivienda para la Armada (COVIARA) con la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, reflejada en el rubro Cuentas a Cobrar a Largo Plazo y la futura a vencer –deuda indirecta de la Administración Nacional-, se transfiera a la Jurisdicción del Ministerio de Defensa, para que éste, en su carácter de titular de la empresa, disponga la capitalización de la misma.

d) Contingencias por Juicios

Conforme a lo mencionado en la Nota N° 12, a continuación se indican los montos más significativos por Servicios Administrativo Financieros correspondientes a los apartados b), c) y d) de la Circular CGN N° 4/2000 que, por no tener sentencias firmes no han sido registrados.

SAF N°	Denominación	Monto
370	Ministerio de Defensa	1.280.483.934,00
310	Ministerio de Salud	855.975.800,00
332	Ministerio Justicia y Derechos Humanos	525.926.859,97
375	Gendarmería Nacional	466.879.089,00
326	Policía Federal Argentina	297.604.276,40
379	Armada Argentina	103.125.424,00
316	Dir. Ayuda Social. Para el Personal del. Congreso	43.454.843,21
307	Ministerio de Relaciones Exteriores, Com. Intern. y Culto	30.077.132,00
350	Ministerio de Trabajo	26.282.000,00
	Resto de Servicios Administrativo-Financieros	104.511.381,87
	Total	3.734.320.740,45

BIBLIOGRAFÍA

- 1)Anthony, Robert N. “Contabilidad Gerencial” – El Ateneo - Buenos Aires 1975.
- 2)Arrieche, Víctor. “Medición de la Producción e Indicadores de la Gestión Presupuestaria” – ASIP - Revista N° 17.
- 3)Beyer, Robert. “Contabilidad de Eficiencia para Planeamiento y Control”.
- 4)García Casella, Carlos Luis. “La Teoría Contable y los Modelos Contables Gerenciales”.
- 5)Gimeno Balagüer, Eugenio. “Aprendizaje Innovador” – Sec. Hacienda – Buenos Aires – 1995.
- 6)Ginestar, Ángel. “Los Cambios en la Gestión Pública” CICAP/OEA, 1993.
- 7)Gorostiaga, Ángel R.. “Manual de Control Presupuestario. Programa de Sector Público (O.E.A.)”. VIII Seminario Interamericano de Presupuesto, Bogotá, 1979.
- 8)Gorostiaga, Ángel R.. “Contabilidad Gubernamental y Control” – 1987.
- 9)Herrscher, Enrique. “La Contabilidad Gerencial” – Edic. Macchi – Buenos Aires – 1979.
- 10)Hicks, Douglas T.. “El Sistema de Costes basado en las actividades (ABC)”. Marcombo Boixareu Editores Barcelona, 1997.
- 11)Jerome, W. T.. “El Control Directivo” Editorial Labor S.A. – 1976.
- 12)Las Heras, José María. “Administración Financiera. Un Enfoque Sistémico” – 2da Edición, 1995.
- 13)Le Pera, Alfredo. “Presupuesto Integrado del Gobierno, Descripción, Ejecución y Registración”. Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, 1968.

14)Makón, Marcos. “Indicadores para la Medición de la Gestión Presupuestaria”- OEA.

15)Matus, Carlos. Makón, Marcos. Arrieche, Víctor. “Bases Teóricas del Presupuesto por Programas” – 1994.

16)Newman, W. H. “Programación, Organización y Control”, Edic. Deusto, 1974.

17)Sáez Torrecilla, Ángel. Fernández Fernández, Antonio. Gutiérrez Díaz, Gerardo. “Contabilidad de Costes y Contabilidad Gestión” – Volumen I.

18)Schweinheim, Guillermo. “Innovación en Administración, Gestión y Políticas Públicas: ¿ Es Idéntico a Modernización?” – INAP – 1998.

19)Simon, H. A. – “El Comportamiento Administrativo”, Editorial Aguilar, 1964.

20)Timms, H. L. “Sistemas de Decisión Gerencial” – A.I.D. – 1970.

21)Acuerdos internacionales:

1.- Cumbre de las Américas – Reunión de Jefes de Estado del Continente – Miami, 1994.

2.- Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) – Caracas, 1997.

3.- Simposio sobre la mejora de la Probidad en el Hemisferio – Santiago de Chile, 1999.

4.- Conferencia sobre Transparencia para el Crecimiento –Consejo de Presidentes y 1ros Ministros de las Américas – Atlanta – EEUU-, 1999.

5.- Manual de Transparencia Fiscal – Fondo Monetario Internacional – 1999.

CONTRATACIONES
VI - SECTOR PÚBLICO
CONTRATACIONES DEL ESTADO. DISTINTOS SISTEMAS
13° CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN
CIENCIAS ECONÓMICAS
RIO NEGRO, SAN CARLOS DE BARILOCHE, 25,26,27 Y 28 DE OCTUBRE
AÑO 2000.

Rosana Elizabeth Pérez

Guardia Vieja 4329 Piso 11 “H”, Capital Federal

Teléfono particular: 4863-5338

Teléfono laboral: 4328-7300

CONTRATACIONES

VI - SECTOR PÚBLICO

CONTRATACIONES DEL ESTADO. DISTINTOS SISTEMAS

13° CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN

CIENCIAS ECONÓMICAS

RIO NEGRO, SAN CARLOS DE BARILOCHE, 25,26,27 Y 28 DE OCTUBRE

AÑO 2000.

ÍNDICE:

1- Resumen.

CONTRATACIONES.

2- Reglamento para la adquisición, enajenación y contratación de bienes y servicios del Estado Nacional.

- Contratos comprendidos.
- Contratos excluidos.
- Transparencia – Remisión de información.
- Organo de Control.
- Administración del Sistema.
- Transparencia Fiscal.
- Anticorrupción.
- Publicidad y difusión de la licitación y concurso público.
- Publicidad y difusión de la licitación y concurso privado.
- Publicidad del remate o subasta.
- Procedimiento
- Contrataciones Directas
- Licitaciones y Concursos – Clases de licitaciones y concursos.
- Modalidades de las contrataciones.
- Clases de garantías.
- Capacidad para contratar.

3- Derecho Comunitario Europeo de la Contratación Pública.

4- Principales diferencias sobre contrataciones en los países que forman el Mercosur.

5- Conclusión.

1- Resumen

En el orden nacional, las contrataciones públicas estuvieron sometidas durante varias décadas a disposiciones como el “compre nacional”, teniendo que comprar bienes producidos localmente si el precio era razonable y si no mediaban razones de urgencia, de claridad o si se trataba de adquisiciones financiadas por organismos internacionales. Las empresas extranjeras se asociaban a las locales; en la comparación de ofertas se privilegiaba las de mayor contenido local o de mayor porcentaje de productos domésticos; las especificaciones técnicas se ajustaban a los productos locales, etc. Las provincias implantaron el “compre provincial”. El régimen de “compre nacional” fue suspendido en el año 1989 por medio de la Ley de Emergencia Económica, remplazándolo por un margen preferencial para la industria nacional hasta quedar eliminado con el correr del tiempo.(1)

En lo que se refiere a procedimientos de contratación, abarca la compra directa (la entidad adquirente contacta al proveedor de su elección), licitación privada (en la cual solo participan los proveedores invitados), y la licitación abierta o pública (en la que todo interesado puede participar).(2)

Entre lo primeros pasos en orden a disponer de un “Régimen Regional” de contrataciones públicas se destaca la experiencia de la Unión Europea. Actualmente su régimen abarca entidades de nivel nacional como así también, las del orden regional y local. A esta cobertura se añaden los organismos de derecho público y asociaciones constituidas por dichos organismos. El marco normativo está contenido en una serie de Directivas que hacen referencia a las contrataciones de bienes, servicios, obras y sectores específicos de servicios públicos, tales como agua, energía, comunicaciones y transporte.

Las Directivas reconocen tres procedimientos de contratación: abierta (pública), restringida (selectiva) y negociación (contratación directa). Asimismo, imponen como principios el Trato Nacional y no discriminación para los países comunitarios; establecen cláusulas de reciprocidad frente a terceros y una preferencia europea ante igualdad de

precios en las ofertas, cuando se trata de contratos de provisión de servicios de las empresas públicas. Primero se regularon las contrataciones de bienes y obras. En su evolución hasta la actualidad, las Directivas europeas terminaron incluyendo los servicios y las empresas públicas. En materia de reglas y disciplinas, fueron incorporando nuevas formulaciones, en respuesta a la inicial ausencia de procedimientos destinados a impedir el incumplimiento de los compromisos. Así fue como se introdujeron nuevas prescripciones para atender las impugnaciones mediante la creación de órganos de revisión independientes, con capacidad de dictar medidas provisionales de urgencia e indemnizaciones en los casos de infracciones a las disposiciones comunitarias.(3)

Las primeras gestiones relacionadas con este tema en el MERCOSUR fueron impulsadas por la República Argentina. En consecuencia a fines de 1997 el Grupo Mercado Común finalmente adoptó la Resolución 79/97 por medio de la cual se creó el Grupo Ad Hoc sobre Compras Gubernamentales con el mandato de establecer los criterios y procedimientos de negociación. Estos fueron finalmente aprobados por el GMC en julio de 1998 (GMC Res.N°34/98). Quedaron así definidos los términos de la negociación: en una primera etapa se elaboraría el marco normativo del acuerdo y posteriormente se negociaría la cobertura del mismo, es decir los anexos de entidades, bienes y servicios que se someten a las reglas y disposiciones en materia de transparencia, Trato Nacional y no discriminación.(4)

CONTATACIONES

2- REGLAMENTO PARA LA ADQUISICIÓN, ENAJENACIÓN Y CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS DEL ESTADO NACIONAL (Decreto: 436/2000):

- Contratos comprendidos: Se registrarán por este reglamento los contratos de compraventa, suministros, servicios, locaciones, alquileres con opción a compra, permutas y concesiones de uso de los bienes del dominio público y privado del Estado Nacional, que celebren las entidades estatales comprendidas en su ámbito de aplicación y todos aquellos contratos no excluidos expresamente o sujetos a un régimen especial.
- Contratos excluidos: Quedan excluidos los siguientes contratos:
 - a) Los de empleo público.
 - b) Las compras por caja chica.
 - c) Los que se celebren con Estados extranjeros, con entidades de derecho público internacional, o con instituciones multilaterales de crédito.
 - d) Los que se financien con recursos provenientes de los Estados o entidades a que se hace mención en el inciso anterior, sin perjuicio de la aplicación supletoria de las disposiciones del presente Reglamento cuando ello así se establezca y de las facultades de fiscalización sobre este tipo de contratos que la Ley N° 24.156 Confiere a los Organismos de Control.
- Transparencia. Remisión de información: Las entidades de la Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, incluidos las instituciones de Seguridad Social, enviarán obligatoriamente mediante transmisión electrónica o medio magnético a la Oficina Nacional de Contrataciones dependiente de la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, la información derivada de los procedimientos de contrataciones que lleven a cabo conforme al presente régimen, que como mínimo deberá contener, respecto de cada convocatoria

misma, los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares, las notas aclaratorias o modificatorias de dichos pliegos, los cuadros comparativos de ofertas, la precalificación, el dictamen de evaluación, los actos por los que se aprueben los procedimientos de selección, las órdenes de compra y la información referente a los antecedentes utilizados para adoptar decisiones que hagan a las sanciones a aplicar a los proveedores por sus incumplimientos.

Las órdenes de compra deberán ser remitidas en los plazos, forma, medios y demás condiciones establecidas en la normativa vigente, consignando además el número de catálogo que genera el Sistema de Identificación de Bienes y Servicios de Utilización Común creado por Decisión administrativa N°344 de fecha 11 de Junio de 1997.

- Órgano de control: Lo enunciado no limitará en modo alguno el ejercicio de las atribuciones propias de los organismos de control, que podrán en cualquier momento requerir información adicional relativa a los actos y contratos de que se trate.

- Administración del sistema: La Oficina Nacional de Contrataciones dependiente de la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía tendrá a su cargo el control, supervisión y la administración general del sistema, cuya implementación se realizará en forma progresiva, para lo cual se establecen las siguientes funciones:

- a) Proveer a los organismos de los sistemas que se requieran para el cumplimiento de la normativa.
- b) Administrar la información que remitan los organismos en cumplimiento de la normativa.
- c) Crear un sitio de Internet de entrada principal para el sistema de compras y contrataciones, el cual será de ingreso irrestricto para cualquier ciudadano y además proveer en un orden lógico el acceso a la información que se reciba de los organismos, que permitirá la interconexión y derivación, también conocida como “navegación”

hacia los sitios de Internet de cada Jurisdicción y hacia el sitio del Programa Cristal de la Subsecretaría de la Gestión Pública.

- Transparencia fiscal : La Subsecretaría de la Gestión Pública dependiente de la Secretaría de Coordinación General de la Jefatura de Gabinete de Ministros y la Oficina Nacional de Contrataciones dependiente de la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, actuarán en forma conjunta a los efectos de asegurar el cumplimiento en lo relativo a la rendición de cuenta de las organizaciones privadas.
- Anticorrupción: Será causal determinante del rechazo sin más trámite de la propuesta u oferta en cualquier estado de la licitación o de la rescisión de pleno derecho del contrato dar u ofrecer dinero o cualquier dádiva a fin de que:

- A) Funcionarios o empleados públicos con competencia referida a una licitación o contrato hagan o dejen de hacer algo relativo a sus funciones.
- B) O para que hagan valer la influencia de su cargo ante otro funcionario o empleado público con la competencia descripta, a fin de que estos hagan o dejen de hacer algo relativo a sus funciones.
- C) Cualquier persona haga valer su relación o influencia sobre un funcionario o empleado público con la competencia descripta, a fin de que estos hagan o dejen de hacer algo relativo a sus funciones.

Serán considerados sujetos activos de esta conducta quienes hayan cometido tales actos en interés del contratista directa o indirectamente, ya sea como representantes, administradores, socios, mandatarios, gerentes, factores, empleados, contratados, gestores de negocios, síndicos, o cualquier otra persona física o jurídica.

Las consecuencias de estas conductas ilícitas se producirán aún cuando se hubiesen consumado en grado de tentativa.

- Publicidad y difusión de la licitación y concurso publico: Cuando el monto presunto de

la licitación exceda de \$ 5.000.000, los anuncios pertinentes se publicarán en el Boletín Oficial por 8 días y con 12 días de anticipación a la fecha de la apertura respectiva. Asimismo, se deberán publicar avisos por 1 día, coincidente con el término de publicación en el Boletín Oficial en dos de los diarios de mayor circulación en el país. Si el monto no excediera de \$ 5.000.000, los días de publicación y anticipación serán 2 y 4, respectivamente. Los días de anticipación se computarán a partir del día hábil inmediato siguiente al de la última publicación. Asimismo, en ambos casos, se difundirán en forma simultánea en el sitio de Internet de la Oficina Nacional de Contrataciones.

- Publicidad y difusión de la licitación y concurso privado: Los anuncios pertinentes se publicarán en el Boletín Oficial por 2 días y 4 de anticipación a la fecha de la apertura respectiva. Los días de anticipación se computarán a partir del día hábil inmediato siguiente al de la última publicación. Difundiéndola simultáneamente en el sitio de Internet de la Oficina Nacional de Contrataciones.

- Publicidad del remate o subasta: Se publicará como mínimo un aviso por 1 día en el Boletín Oficial y en forma simultánea se difundirán en el sitio de Internet de la Oficina Nacional de Contrataciones con una antelación de 10 días a la fecha fijada para la realización del remate o subasta. En su caso, se publicará aviso, por el mismo lapso y con igual antelación en el medio de difusión oficial, provincial o municipal, donde deba llevarse a cabo el procedimiento. En caso que tales medios no existieren o no fueren de publicación diaria, dichas publicaciones se efectuarán en uno de los medios de mayor difusión del lugar.

Las contrataciones cuyo monto exceda la suma de \$ 75.000 así como las transferencias de contratos que los organismos autorizaren, se publicarán por 1 día en el Boletín Oficial, una vez perfeccionado el respectivo contrato, agrupándose en una publicación mensual.

- Procedimiento. Selección del proveedor o cocontratante: Se realizará de acuerdo con los siguientes procedimientos:

- 1) Licitación o concurso.
- 2) Contratación directa.
- 3) Subasta o remate público.

Criterios para la elección del procedimiento: La elección del procedimiento de selección, así como las modalidades del llamado, estará determinada por una o más de las siguientes circunstancias, sin perjuicio de otras no previstas expresamente:

- a) Contribución al cumplimiento de garantizar la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos.
- b) Características de los bienes o servicios a contratar.
- c) Monto estimado del contrato.
- d) Condiciones de comercialización y configuración del mercado.
- e) Razones de urgencia o emergencia.

En todos los casos se deberá utilizar el procedimiento más apropiado y conveniente, en función de los intereses públicos, acarreando su incumplimiento la responsabilidad de los funcionarios intervinientes importando además la revocación de los actos que no se ajusten a sus previsiones y de los trámites posteriores que se hubiesen realizado.

Monto estimado: Para la elección del procedimiento de selección según el monto estimado del contrato, se considerará el importe total en que se estimen las adjudicaciones, incluidas las opciones de prórroga previstas y se aplicará la siguiente escala:

- a) Hasta \$ 75.000: contratación directa.
- b) Más de \$ 75.000 hasta \$ 300.000: licitación o concurso privados.
- c) Más de 300.000: licitación o concursos públicos.

La adjudicación se realizará a la oferta más conveniente para el organismo contratante teniendo en cuenta precio, calidad, idoneidad del oferente y demás condiciones de la oferta.

Cuando se trate de la compra de un bien o de la contratación de un servicio estandarizado o uno de uso común cuyas características técnicas puedan ser inequívocas especificadas e identificadas, se entenderá, en principio, por oferta más conveniente aquella de menor precio.

Los requisitos del procedimiento: Como mínimo serán las siguientes actuaciones, sin perjuicio de otras que por su importancia así lo hicieran necesario:

- a) La autorización de los procedimientos.
 - b) La aprobación de los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares.
 - c) La declaración de que el llamado hubiere resultado desierto o fracasado.
 - d) La preselección de los oferentes en la licitación de etapa múltiple.
 - e) La declaración de interés público en la modalidad de iniciativa privada.
 - f) La aplicación de penalidades a los oferentes o cocontratantes.
 - g) La adjudicación y la aprobación del procedimiento de selección.
 - h) La determinación que deje sin efecto el procedimiento.
 - i) La revocación de los actos pertinentes del procedimiento administrativo.
 - j) La suspensión, resolución o rescisión del contrato.
- Contrataciones directas: Se utilizará para los casos del inc. 3° del Artículo 56 de la Ley de contabilidad. Para el apartado a): Cuando la operación no exceda de \$ 75.0000. Sólo procederá la contratación directa encuadrada en este apartado cuando se trate de la contratación de servicios, o de la compra de bienes que no resulte posible adquirir mediante la compra informatizada prevista al ser bienes homogéneos, de bajo costo unitario, de los que se utilizan con habitualidad en cantidades considerables, que además tengan un mercado permanente, mediante la presentación de ofertas en medio magnético estándar.

Para el apartado b): Por concurrir las mismas razones establecidas por la Ley para el caso de los inmuebles, la compra en remate público, se podrá aplicar también cuando se trate de la compra de bienes muebles o semovientes, y dentro de los primeros, los objetos

de arte o de interés o de interés histórico. Para la adquisición de inmuebles se requerirá la tasación del Tribunal de Tasaciones. Este justiprecio determinará el valor máximo a ofrecer en el remate o a pagar en la compra. Existen circunstancias en las cuales puede ser superado dicho valor máximo, cuando la ubicación y las características del inmueble o impostergables necesidades del servicio aconsejen pagar un precio mayor, pero las mismas deben ser justificadas por autoridad competente. Su incumplimiento produce la nulidad de las resoluciones adoptadas. Estas actuaciones serán reservadas bajo responsabilidad de quienes intervengan.

Para la venta de bienes de propiedad del Estado Nacional, el justiprecio será la base de venta, salvo excepción fundada.

Para el apartado c): La declaración sobre el carácter secreto de una contratación será facultad excepcional del Poder Ejecutivo Nacional y sólo podrá fundarse en razones de seguridad o defensa nacional.

Para el apartado d): La urgencia deberá responder a circunstancias objetivas y su magnitud deberá ser tal que impida la realización de otro procedimiento de selección en tiempo oportuno.

Para el apartado e): Cuando una licitación haya resultado desierta o no se hubiesen presentado en la misma ofertas admisibles podrá formularse un nuevo llamado con modificación de los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares. Si esta licitación también resultare desierta o fracasare, podrá realizarse la contratación directa, utilizando el Pliego de Bases y Condiciones Particulares del segundo llamado.

Para el apartado f): Se encuadrarán en este apartado los casos en que aquellos a quienes se encomiende la prestación sean los únicos que puedan llevarla a cabo.

Se deberá fundar la necesidad de la especialización y los antecedentes que acrediten la notoria capacidad científica, técnica o artística de las empresas, artistas o especialistas a quienes eventualmente se les encomiende la ejecución de la obra o trabajo.

Las contrataciones respectivas deberán establecer la responsabilidad propia y exclusiva del contratante, quien actuará inexcusablemente sin relación de dependencia con el Estado Nacional.

Para el apartado g): Cuando la contratación se fundamente en esta disposición deberá quedar documentada en el expediente la demostración de tal exclusividad.

La marca no constituye de por sí causal de exclusividad, salvo que no haya sustitutos convenientes. En todos los casos, la determinación de que no existen sustitutos convenientes deberá basarse en los correspondientes informes técnicos, en los que expresamente se consignen las razones de la conveniencia.

La contratación directa con un fabricante exclusivo sólo corresponderá cuando éste documente que se ha reservado el privilegio de la venta del bien que elabora.

Se incluye en este apartado la adquisición de material bibliográfico en el país o en el exterior a editoriales o personas físicas o jurídicas especializadas en la materia.

Para el apartado h): Se consideran incluidos en este apartado todos los demás contratos mencionados (compraventa, suministros, servicios, locaciones, alquileres con opción a compra, permutas y concesiones de uso de los bienes del dominio público y privado del Estado Nacional, que celebren las entidades estatales comprendidas en su ámbito de aplicación y todos aquellos contratos no excluidos expresamente o sujetos a un régimen especial) cuando no sea posible realizar la licitación en países extranjeros.

Para el apartado i): Las contrataciones directas entre entidades estatales. En estos casos, estará expresamente prohibida la subcontratación del objeto principal del contrato.

El apartado j): cuando exista notoria escasez en el mercado local de los bienes a adquirir, circunstancia que deberá ser acreditada, en cada caso, por las oficinas técnicas competentes. No tiene reglamentación al efecto.

Para el apartado k): El carácter perecedero no justifica, por sí solo, la contratación directa. Sólo la existencia de circunstancias imprevistas hace procedente este procedimiento.

Para el apartado l): Se encuadran en este apartado las reparaciones de vehículos y motores, a las cuales se podrá asimilar, a los efectos de lo aquí dispuesto, las de maquinaria y equipo cuyo desarme, traslado o examen previo sea imprescindible para determinar la reparación necesaria y resultare más oneroso en caso de adoptarse otro procedimiento de selección. No podrá utilizarse la contratación directa encuadrada en este apartado para las reparaciones comunes de mantenimiento de tales elementos.

Para el apartado m): La compra de semovientes por selección. No existe reglamentación.(5)

Las razones que permitan encuadrar a las contrataciones directas en el Artículo 56, inciso 3°, apartados:

- b) compra de inmuebles en remate público, previa fijación del precio máximo a abonarse en la operación;
- c) cuando las circunstancias exijan que las operaciones del gobierno se mantengan secretas,
- d) por razones de urgencia, en que a mérito de circunstancias imprevistas no pueda esperarse la licitación;
- h) las compras y locaciones que sea menester efectuar en países extranjeros, siempre que no sea posible realizar en ellos la licitación;
- l) la reparación de vehículos y motores;
- m) la compra de semovientes por selección.

Serán fundamentalmente ponderadas por la autoridad competente que las invoque.(6)

En las contrataciones enunciadas precedentemente, si el monto estimado del contrato fuera inferior a \$ 10.000, las invitaciones a participar podrán efectuarse por cualquier medio y las ofertas podrán presentarse mediante correo electrónico, facsímil u

otros medios similares que disponga la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía conjuntamente con la Procuración del Tesoro de la Nación de la Presidencia de la Nación.

El titular de la unidad operativa de contrataciones será depositario de las propuestas que se reciban – abiertas o cerradas -. Dicho funcionario tendrá la responsabilidad de que las ofertas permanezcan reservadas hasta el día y hora de vencimiento del plazo fijado para la presentación. En esta oportunidad todas las ofertas presentadas se agregarán al expediente según el orden de su recepción, pudiendo prescindirse del acto formal de apertura de las ofertas. El titular de la unidad operativa de contrataciones suscribirá un acta donde constará lo actuado. En estos casos una vez vencido el plazo para la presentación de las propuestas, la elección de la oferta más conveniente podrá resolverse sin más trámite por la autoridad competente para adjudicar sobre la base de las constancias del expediente, debiendo requerir la opinión de la unidad operativa de contrataciones y de la unidad requirente del bien o servicio.

- Licitaciones y concursos: Éstos procedimientos serán aplicables de acuerdo con los criterios y montos ya especificados anteriormente. La “licitación” se realizará cuando el criterio de selección del cocontratante recaiga primordialmente en factores económicos. El procedimiento de “concurso” se hará cuando el criterio de selección del cocontratante recaiga en factores no económicos, como la capacidad técnico – científica, condiciones económico – financieras, culturales o artísticas, según corresponda.

- Clases de licitaciones y concursos: Podrán efectuarse licitaciones y concursos de las siguientes clases:

- a) Públicos o privados.
- b) De etapa única o múltiple.
- c) Nacionales o internacionales.
- d) Concurso de proyectos integrales.

La licitación o concurso es público cuando el llamado a participar esté dirigido a una cantidad indeterminada de posibles oferentes con capacidad para obligarse, sin perjuicio del cumplimiento de los demás requisitos que exija el Pliego de Bases y Condiciones Particulares y el Pliego Unico de Bases y Condiciones Generales.

La licitación o concurso es privado cuando se invita a participar a una determinada cantidad de posibles oferentes y será procedente cuando el monto estimado de la contratación no exceda el mínimo establecido para la licitación o concurso públicos.

La licitación o concurso es de etapa única cuando la comparación de las ofertas y de las calidades de los oferentes se realiza en un mismo acto.

Cuando el alto grado de complejidad del objeto del contrato o las características específicas de la prestación lo justifiquen, la licitación o el concurso podrán instrumentarse bajo la clase de etapa múltiple.

La licitación o concurso es de etapa múltiple cuando se realiza en dos o más fases la evaluación y comparación de las calidades de los oferentes, los antecedentes empresariales y técnicos, la capacidad económico – financiera, las garantías, las características de la prestación y el análisis de los componentes económicos de las ofertas, mediante preselecciones sucesivas. En este caso la recepción de los sobres respectivos será simultánea para todos los oferentes. Sólo se procederá a abrir los correspondientes a las ofertas económicas de aquellos oferentes que hubieran sido precalificados.

La licitación o concurso es nacional cuando la convocatoria está dirigida a interesados y oferentes cuyo domicilio o sede principal de sus negocios se encuentre en el país, o que tengan sucursal en el país debidamente inscripta.

La licitación o concurso es internacional cuando, por las características del objeto o la complejidad de la prestación, la convocatoria se extienda a interesados y oferentes del exterior, revistiendo tal carácter, aquellos cuya sede principal de sus negocios se encuentre en el extranjero y no tengan sucursal debidamente inscripta en el país.

Podrá realizarse el concurso de proyectos integrales cuando la jurisdicción o entidad no hubiera determinado detalladamente en el llamado las especificaciones del objeto del contrato, o se trate de una iniciativa privada y aquélla deseara obtener propuestas sobre los diversos medios posibles para satisfacer sus necesidades.

En tales casos, la jurisdicción o entidad deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Consignar previamente los factores que habrán de considerarse para la evaluación de las propuestas, y determinar el coeficiente de ponderación relativa que se asignará a cada factor y la manera de considerarlos.
 - b) Efectuar la selección del cocontratante, tanto en función de la conveniencia técnica de la propuesta como de su precio.
- Modalidades de las contrataciones: Los procedimientos de selección comprendidos en este Reglamento podrán realizarse de acuerdo con cualquiera de las siguientes modalidades, o combinaciones entre ellas, siempre y cuando no estuviere expresamente establecido el procedimiento obligatorio a seguir:
- a) Con orden de compra abierta: cuando la cantidad de bienes o servicios no se hubieren prefijado en el contrato, de manera tal que el organismo contratante pueda realizar los requerimientos de acuerdo con sus necesidades durante el lapso de duración previsto y al precio unitario adjudicado. La Oficina Nacional de Contrataciones determinará cuales de los bienes que integran el catálogo que forma parte del Sistema de Identificación de Bienes y Servicios de Utilización Común creado por Decisión Administrativa N°344 de fecha 11 de Junio de 1997, serán susceptibles de compra por esta modalidad.
 - b) Compra informatizada.
 - c) Con iniciativa privada: Las personas físicas o jurídicas podrán presentar iniciativas al Estado Nacional para la realización de los contratos, tales iniciativas deberán ser novedosas u originales o implicar una innovación tecnológica o científica, y deberán

contener los lineamientos que permitan su identificación y comprensión, así como la aptitud suficiente para demostrar la viabilidad jurídica, técnica y económica del proyecto. Si la oferta más conveniente fuera la del autor de la iniciativa, se adjudicará a este declarándola de interés público y se le adjudicará el derecho de autor. Sólo procederá la modalidad encuadrada cuando se realice mediante el procedimiento de selección de licitación pública.

- d) Con precio tope o de referencia: Las contrataciones serán de este tipo cuando el llamado a participar indique el precio más alto que habrá de pagarse por los bienes o servicios requeridos. Cuando se utilice precio de referencia no podrá abonarse un precio unitario que supere a aquél en más de un 5%. En ambos casos se deberá dejar constancia en el expediente de la fuente utilizada para su determinación.
- e) Consolidadas: podrán realizarse en aquellos casos en que dos o más entidades estatales requieran una misma prestación. En tal caso se unificará la gestión del proceso de contratación, con el fin de obtener mejores condiciones que las que obtendría cada uno individualmente. La unidad operativa de contrataciones que se encargue de la gestión, coordinará las acciones vinculadas con estas contrataciones.
- f) Llave en mano: se realizarán cuando se estime conveniente para los fines públicos concentrar en un único proveedor la responsabilidad de la realización integral de un proyecto. Se aplicará esta modalidad cuando la contratación tenga por objeto la provisión de elementos o sistemas complejos a entregar instalados; o cuando comprenda, además de la provisión, la prestación de servicios vinculados con la puesta en marcha, operación, coordinación o funcionamiento de dichos bienes o sistemas entre sí o con otros existentes, mediante el uso de tecnologías específicas.

Los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares deberán prever que los oferentes acompañen información acerca del financiamiento del proyecto, se hagan cargo de la provisión de repuestos, ofrezcan garantías de calidad y vigencia apropiadas,

detallen los trabajos de mantenimiento a realizar y todo otro requisito que resulte conducente al buen resultado de la contratación.

- Clases de garantías: Los oferentes constituirán garantías de mantenimiento de la oferta: del 5%; del cumplimiento del contrato: del 10% del valor total de la adjudicación; y una contra garantía: por el equivalente de los montos que reciba el adjudicatario como adelanto en aquellas contrataciones en que los pliegos lo previesen.

Formas de garantía: podrán constituirse por una o combinaciones de las siguientes formas: en efectivo, cheque certificado, títulos públicos emitidos por el Estado Nacional, aval bancario u otra fianza a satisfacción del organismo contratante, seguro de caución mediante pólizas aprobadas por la Superintendencia de Seguros de la Nación, mediante la afectación de créditos que el proponente o adjudicatario tenga liquidados y al cobro en entidades estatales de la Administración Pública Nacional, con pagarés a la vista suscriptos por quienes tengan el uso de la firma social o actúen con poderes suficientes cuando el monto de la garantía no supere los \$ 5000.

Todas las garantías, excepción de la de mantenimiento de la oferta que deberá cubrir los plazos previstos en el pliego, garantizarán el total cumplimiento de las obligaciones contraídas, debiendo constituirse en forma independiente para cada contratación. A la obligación de presentar garantías existen excepciones manifestadas en el artículo 55 del decreto Nro.436 del año 2000.(5)

- Capacidad para contratar. Personas habilitadas: todas las personas física o jurídicas con capacidad para obligarse y que no se encuentren alcanzadas por las causales previstas en el artículo 136 del Decreto 436/2000. Éste último establece que no podrán contratar con el Estado: Las sociedades e individualmente sus socios y / o miembros del directorio, según el caso, que estén sancionados con suspensión o inhabilitación por sanciones expuestas en el artículo 144 del presente reglamento; los agentes y funcionarios del Estado Nacional y las empresas en las cuales aquellos tuvieren una participación suficiente para formar la

voluntad social; los fallidos, interdictos y concursados, salvo que éstos últimos presenten una autorización judicial y se trate de contratos donde no sea necesaria la capacidad económica del oferente; los condenados por delitos dolosos ; las personas que se encontraren procesadas por delitos contra la propiedad, la Administración Pública Nacional la fe pública, o contra los delitos comprendidos en la Convención Interamericana contra la Corrupción (L.24.759); las personas físicas o jurídicas que no hubieren cumplido con sus obligaciones impositivas y/o previsionales y las que no hubieren cumplido en tiempo oportuno con las rendiciones de cuentas a que alude el artículo 8vo., último párrafo de la Ley Nro. 24.156.(5)

3- DERECHO COMUNITARIO EUROPEO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA:

- Los Principios Generales del Derecho de la Contratación Pública en el Ordenamiento Jurídico Europeo:

Existen tres grandes principios:

- ◆ Principio de libre y efectiva competencia:

La integración o cooperación económica puede tomar distintas formas, una de ellas –la más ambiciosa por su complejidad- es la del “Mercado Común”, idea que sobrepasa sobremanera los conceptos de zona de libre cambio y de unión aduanera. Y siempre que se habla de mercado, aflora el concepto de libre competencia, como dos realidades indisolublemente unidas.

Encontramos en la literatura jurídica sobre competencia una rivalidad entre los conceptos americano y europeo de competencia.

Competencia es la situación en que se encuentra un número de empresarios que se ven a sí mismos vendiendo bienes o servicios de la misma clase y al mismo tiempo, a un número indeterminado de clientes.

Es necesario establecer la distribución entre competencia: igualar una cosa a otra análoga en la perfección o en las propiedades, mientras que concurrencia representa la existencia de un número significativo de competidores con libertad de acceso, movilidad y de salida en el mercado; competencia que necesita para su desarrollo de esta libre concurrencia.

La CE está llevando a la práctica todo un programa tendiente a dismantelar toda clase de obstáculos para que los agentes del mercado puedan igualar sus perfecciones o propiedades, y puedan competir.

Cabe destacar que este principio de concurrencia o competencia es clave también como principio informador de los ordenamientos jurídico-público nacionales –como sucede en Argentina- construyendo la base de cualquier procedimiento de selección (incluso de la contratación directa), lo que pretende hacer la Comunidad es agrandar el espectro de esta competencia a un espacio europeo único.

◆ Principio de no discriminación por razón de procedencia o residencia.

La otra cara del principio de libre competencia consiste en no excluir a un agente del mercado, fundándose en razones de nacionalidad, procedencia o residencia. A los efectos del gran mercado europeo, todos los agentes y todos los productos gozan de igual trato y posibilidades.

La Directiva de la Comisión 7./32/CEE contiene el conjunto de disposiciones, prácticas y comportamientos contrarios a los artículos 30 y siguientes del Tratado CEE, por lo que las autoridades nacionales otorgan preferencias o reservas a la producción nacional o excluyen a los productos importados de la contratación de suministros de bienes destinados a la Administración del Estado.

Las reglas de dicha directiva obligan a las autoridades públicas adjudicadoras a no elegir en función de criterios basados en el origen de los productos o en la nacionalidad de los suministradores, y a atenerse a criterios objetivos y económicos,

indicando en forma general y positiva las medidas que deben considerarse contrarias al artículo 30 CEE en el sector en cuestión.

Aquí también nos encontramos con el mismo principio de los Derechos Administrativos Nacionales y, en especial, en el ordenamiento jurídico argentino: el correcto tratamiento es una aplicación más de la igualdad comparativa o proporcional, consecuencia de la Justicia distributiva que los guía.

Mientras el principio de la concurrencia asegura el acceso y la permanencia de cualquier interesado europeo en los procedimientos de contratación, este principio de correcto tratamiento garantiza que la selección se realizará sobre bases igualitarias, sin que el juicio de los poderes adjudicadores se vea turbado por las mejores condiciones de una oferta, obtenidas gracias a desiguales oportunidades y ventajas que se le otorgaron durante la tramitación.

♦ Principio de publicidad adecuada a las ofertas.

La publicidad se refiere a todo el procedimiento, y no solo al llamado o a la convocatoria a presentar ofertas, ya que si no se informa acerca del contenido de las distintas tramitaciones cumplidas, difícilmente se pueda actuar con eficacia en ese mismo procedimiento.

- Análisis del Derecho Europeo en materia de Contratación Pública:

El conjunto de directivas y propuestas dictadas por la Comisión de Bruselas desde 1971 afecta a los mercados públicos de obras, suministros y servicios, y a los procedimientos y garantías de los recursos (para cuando las empresas ofertantes consideren dañados sus intereses por el incumplimiento de las normas comunitarias); como así también existe una directiva sobre los llamados “sectores excluidos” (el agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones). Éstos, por sus especiales relaciones con el Estado (se trata en general de servicios públicos)

han tenido una singular evolución y regulación que hacen necesario un análisis por separado.

- Contratos Públicos de Obras y de Suministros:

* Sujetos implicados en la relación contractual:

Poderes Adjudicadores. Son considerado como tales:

- El Estado,
- Los Entes territoriales,
- Los Organismos de Derecho Público (son los que reúnen las siguientes condiciones: fueron creados para satisfacer específicamente necesidades de interés general, que no tengan carácter mercantil, dotados de personalidad jurídica, aquellos cuya actividad esté mayoritariamente financiada por el Estado, los entes territoriales u otros organismos de Derecho Público, o bien, que su gestión se encuentre sometida a un control por parte de estos últimos, o bien, que su órgano de administración, de dirección o de vigilancia esté compuesto por miembros de los cuales más de la mitad sean nombrados por el Estado, los entes territoriales u otros organismos de Derecho Público.
- Las Asociaciones constituidas por uno o más de dichos entes o dichos organismos de Derecho Público.

El consejo proporciona listas vinculantes de los organismos que reúnen los requisitos enumerados (listas completas y actualizables periódicamente).

Quienes pueden contratar con los poderes adjudicadores:

- Principio General: tiene capacidad para ser contratista toda persona física o jurídica. Rige aquí, el principio de no discriminación en razón de nacionalidad, residencia, sede o establecimiento.
- Agrupación de contratistas: La regulación comunitaria autoriza a licitar a las asociaciones de contratistas o proveedores. A tal efecto prohíbe la exigencia de

transformación de tales agrupaciones en una forma jurídica determinada, a efectos de la presentación de la oferta. Aunque, llegado el caso de que dicha agrupación resultara adjudicataria, sí se le podría obligar a realizar esa transformación.

- Cualidades del contratista y medios de prueba: Las directivas comunitarias sobre contratos públicos tanto de obras como de suministros, establecen similares criterios de idoneidad que deben reunir los candidatos o los licitadores para ser seleccionados, prohibiendo a los poderes adjudicadores recurrir a criterios distintos, con el fin de evitar cualquier arbitrariedad en la elección. Estas pautas versan sobre:
 - ❖ La capacidad jurídica del contratista: pueden ser excluidos de la participación en una licitación quienes se encuentren en estado de quiebra, de liquidación, etc...(con aportación de certificados)
 - ❖ Su capacidad contributiva: pueden probarla las personas que hayan satisfecho sus obligaciones en materia de pago de las cotizaciones a la Seguridad Social o, en el ámbito fiscal, de acuerdo con las disposiciones legales de su país de residencia o del Estado del órgano adjudicador.
 - ❖ Su capacidad financiera y económica: se puede acreditar a través de declaraciones bancarias, presentación de balances, etc. o, en su defecto, mediante cualquier otro documento que el órgano adjudicador considere adecuado.
 - ❖ Su capacidad profesional. Puede probarse mediante la inscripción del contratista en el registro profesional de su país.
 - ❖ Su capacidad técnica puede verificarse a través de una lista de los principales suministros u obras efectuados en los tres últimos años, su importe, sus fechas, etc., o por medio de la descripción de los medios técnicos, de estudio y de investigación de que dispone el contratista.

Los Poderes Adjudicadores tienen la obligación de indicar en el anuncio de la licitación (o en la invitación a presentar ofertas) las referencias sobre la capacidad técnica, financiera y económica que el candidato deberá proporcionar; permitiéndosele también a los poderes adjudicadores que, en el caso de los procedimientos restringido y negociado, envíen invitaciones solamente a quienes reúnan las cualificaciones exigidas, en base a datos sobre la posición personal del posible contratista.

El Objeto:

- a) El bien: Respecto del contrato de suministro: sin perjuicio de las reglas específicas para los llamados “sectores excluidos” los suministros sometidos a la aplicación de las disposiciones de las Directivas son aquellos que, deben beneficiarse de la libre circulación de mercancías entre los Estados miembros: es decir, los productos originarios de un país miembro de la Comunidad y los de productos originarios de un tercer país, en libre práctica en la Comunidad.

Respecto del contrato de obra pública: pueden ser objeto de este contrato bien la ejecución, bien conjuntamente la ejecución y la concepción de obras relativas a una de las actividades recogidas en el anexo II de la Directiva 89/440/CEE, bien una obra que sea el resultado de un conjunto de trabajos de construcción o ingeniería civil, o bien la realización por cualquier medio de una obra que responda a las necesidades especificadas por el órgano adjudicador.

- b) Los límites cuantitativos: El Régimen comunitario se aplica cuando la cuantía de los contratos supere los importes que fijan las Directivas del sector. Este importe mínimo es de 200.000 ECUs (el que se ve reducido a 130.000.000 ECUs en el caso de tratarse de países firmantes del GATT) y 5.000.000 ECUs, (IVA excluido), para los contratos de suministros y obras respectivamente.

Se establecen límites sobre los métodos de cálculos, con el objeto de evitar que para eludir las obligaciones impuestas por las Directivas, se fraccionen los contratos.

- c) Especificaciones técnicas: hacen referencia a todas las prescripciones técnicas, mencionadas en particular en los pliegos de condiciones, que permiten caracterizar objetivamente una obra, un material, un producto o un suministro con el fin de evitar que sirvan para el uso al que pretende destinarlo el poder adjudicador.

Estas especificaciones técnicas incluyen todas las propiedades mecánicas, físicas y químicas, las clasificaciones de prueba, control y homologación de las obras. Asimismo, comprenden las técnicas o métodos de construcción o elaboración y todas las demás condiciones de carácter técnico que el órgano adjudicador pueda prescribir, mediante normativas generales o particulares, en lo que se refiere a las obras acabadas y a los materiales o elementos que constituyen dichas obras o productos.

En general, está prohibida toda especificación técnica que favorezca o elimine a ciertas empresas o productos, mencionando, por ejemplo, productos de una fabricación o procedencia determinadas.

El Procedimiento: Las Directivas comunitarias sobre contratación pública no regulan lo que hace a la ejecución y extinción de los contratos, sino que se centran en las fases de preparación, selección y adjudicación.

El Derecho Comunitario se basa en el principio del mantenimiento de los procedimientos nacionales. Los órganos adjudicadores seguirán aplicando sus propios procedimientos nacionales, modificados de acuerdo con las disposiciones previstas al respecto por las Directivas Comunitarias.

Tipos de Procedimientos: Las Directivas Comunitarias, tanto de obras como de suministros, establecen tres tipos de procedimientos:

- 1- Los procedimientos abiertos: cualquier interesado puede presentar una oferta. El criterio que determina la sujeción de los procedimientos nacionales a esta categoría comunitaria es muy simple: siempre que se siga un procedimiento

nacional que permita una participación generalizada de todos los proveedores, el órgano adjudicador está obligado a observar las reglas de las Directivas Comunitarias pertinentes.

Respecto del contrato de suministro este tipo de procedimiento constituye la regla – pues se impone con carácter obligatorio en la generalidad de los casos -, pudiendo apartarse del mismo solamente en los casos expresamente previstos para la utilización de los procedimientos restringidos y negociados, que son relegados a la categoría de procedimientos de excepción, y que por lo tanto debe justificarse su utilización.

En cambio, respecto del contrato de obras, tanto el procedimiento abierto como el restringido tienen carácter de regla, con la sola excepción del procedimiento negociado.

- 2- Procedimientos restringidos: tanto las Directivas comunitarias de obra pública como las de suministros utilizan prácticamente los mismos términos para definirlos: son aquellos procedimientos nacionales en los que únicamente los empresarios (o proveedores) invitados por el poder adjudicador pueden presentar ofertas.
- 3- Procedimientos negociables: son los procedimientos nacionales en los que el poder adjudicador establezca contactos con proveedores (o empresarios) de su elección y negocie los términos del contrato con uno o con varios de ellos. La utilización de este procedimiento ha de ser excepcional. Sólo cabe en los supuestos enumerados taxativamente por las Directivas.

Reglas de Publicidad:

Los órganos adjudicadores centrales tienen el deber de informar, una vez iniciado el ejercicio presupuestario y a la mayor brevedad, sobre el conjunto de los contratos que

tengan intención de celebrar en los doce meses siguientes, mediante la publicación de un anuncio a título indicativo.

El objeto de esta medida es conceder, a los potenciales contratistas, la oportunidad de preparar sus ofertas con anticipación, para de ese modo disminuir las dificultades que puedan existir para penetrar mercados que han sido, durante largo tiempo, monopolio casi exclusivo de los empresarios nacionales.

- La publicación de las licitaciones: en este rubro las Directivas señalan una serie muy detallada de recaudos a reunir, estas publicaciones que comprenden:
 - o La obligación de publicar en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (Doce) un anuncio de convocatoria de la licitación, redactado según un modelo uniforme y que debe recoger ciertos datos ineludibles, sólo las que aparecen en el idioma nacional y en los demás idiomas, únicamente con resumen de los elementos esenciales de las convocatorias.
 - o La prohibición de publicar, en el ámbito nacional, convocatorias que contengan informaciones distintas de las que figuran en el anuncio que debe aparecer en el ámbito comunitario.
 - o La fijación de plazos mínimos para cada procedimiento para la recepción de las solicitudes de participación y presentación de las ofertas.
 - o La obligación de invitar simultáneamente a todos los candidatos elegidos y de proporcionarle las informaciones respectivas (la información “ex post”: los órganos adjudicadores están obligados a publicar un anuncio en el DOCE que recoja el resultado de cualquier contrato celebrado, cualquiera sea el procedimiento seguido).

Criterios de adjudicación del contrato:

Los criterios que deben presidir la adjudicación de los contratos son:

- a) exclusivamente el precio más bajo, o
- b) la oferta económicamente más ventajosa, que es el resultado de evaluar una serie de elementos variables según el contrato de que se trate, como pueden ser el precio, el plazo de entrega, la rentabilidad, la calidad, las características estéticas y funcionales, el coste de utilización. Esta lista de criterios no tiene carácter limitativo. Debe tratarse siempre de criterios objetivos, no discriminatorios y adecuados al objeto del contrato. Deben indicarse en el anuncio de la licitación y enumerarse, si fuera posible, en orden decreciente de importancia para el órgano adjudicador.

Medios de garantía:

Entre las infracciones más corrientes o más graves de las reglas europeas se encuentran: la no publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas; el recurso abusivo a los procedimientos de adjudicación excepcionales; la estipulación en el anuncio de licitación de cláusulas administrativas financieras, económicas o técnicas, tales como la obligación de utilizar normas incompatibles con el Derecho Comunitario; la exclusión ilegal de licitadores o candidatos de otros países miembros distintos al del poder adjudicador, fijando, por ejemplo, criterios de selección discriminatorios; la discriminación durante la asignación de los contratos; entre otras.

Vías de impugnación:

Se obliga a los Estados a tomar las medidas necesarias para garantizar plenamente a las empresas que las decisiones que adopten los poderes adjudicadores, en sus procedimientos de preparación y adjudicación de un contrato público, puedan ser recurribles de una manera eficaz y, en particular, lo más rápidamente posible, cuando dichas decisiones hayan infringido el Derecho Comunitario y como consecuencia hayan resultado perjudicadas.

La esencia del mandato comunitario se reduce a la posibilidad de una impugnación rápida y a que las sentencias sean ejecutadas. La Directiva ordena la existencia, en todos los ordenamientos jurídicos nacionales, de un procedimiento de urgencia, que permita en su tramitación medidas provisionales para corregir la infracción o para impedir que se causen otros perjuicios a los intereses afectados, incluso medidas de carácter suspensivo de los procedimientos de adjudicación. El resultado de estos procedimientos alcanza tanto la anulación de las decisiones ilegales como la indemnización de los daños y perjuicios sufridos por las personas perjudicadas por la infracción. Al Derecho Comunitario le es indiferente que estos procedimientos se establezcan en sede administrativa o judicial; siempre que se garantice la eficacia de los mismos. La Directiva en cuestión arbitra todo un mecanismo procesal que podrá invocar la Comisión cuando, antes de la celebración de un contrato, considere que se ha cometido una infracción clara y manifiesta de las disposiciones comunitarias en materia de contratos públicos durante un procedimiento de adjudicación.

Es decir que ante una violación de la normativa comunitaria en un procedimiento de selección se podrán arbitrar dos procesos: uno instaurado por el proveedor o contratista ante el órgano nacional competente, para cuya tramitación los Estados deberán transponer la directiva comunitaria sub examine; y otro instruido por la misma Comisión, según el procedimiento que formula la misma Directiva. Y esto es así debido a que toda infracción al Derecho Comunitario de la contratación pública produce no solamente un daño en cabeza del empresario excluido, sino que al mismo tiempo constituye una afrenta a las Comunidades Europeas en su objetivo de consolidación del Mercado Único y es por ello que está legitimada para evitarlo y sancionarlo.

Órganos de Control: En las Comunidades Europeas existen dos órganos dedicados a velar por el buen funcionamiento del mercado europeo de la contratación pública. Estos son:

- El Comité Consultivo: La decisión 71/306/CEE ha instituido un comité consultivo para los contratos públicos de obras, extendido a los contratos de suministros por la Decisión 77/63/CEE. Está compuesto por representantes de los estados miembros y presidido por la comisión, y su función es ayudar a esta última en su tarea de velar por la correcta aplicación de las Directivas del sector. Este comité examina, en concreto, los problemas que plantea la aplicación de la normativa y controla que sea correctamente aplicada por las administraciones adjudicadoras. Se trata simplemente de un grupo de trabajo compuesto por expertos especialmente cualificados, que tienen encomendada la tarea de colaborar con la Comisión en la instrucción de los expedientes y de facilitarle su misión. Está formado por representantes de los Estados miembros que pertenezcan a las Administraciones de dichos Estados.
- El comité consultivo para la liberalización de la contratación pública: mediante su Decisión ha creado un comité encargado de asesorar en la valoración de las complejas y heterogéneas realidades económicas, técnicas, jurídicas y sociales de la contratación pública.

Este Comité tiene encomendadas tareas de asistencia a los medios afectados en aras de una mejor comprensión por éstos de los problemas ligados a la aplicación normativa comunitaria en la materia. Se compone de 25 miembros con un mandato de dos años.

El contrato publico de servicios:

Régimen jurídico: Definición: “los contratos a título oneroso celebrados por escrito entre un prestador de servicios y una entidad adjudicadora”. Son, por lo tanto, todos los celebrados entre una entidad adjudicadora (Estado, entes territoriales, organismos de Derecho Público y las asociaciones formadas por uno o varios de ellos) y un “prestador de servicios”, entendiéndose por tal a toda persona física o jurídica que “ofrezca servicios”. El carácter

público no lo determina aquí la naturaleza del servicio ofrecido, ni la existencia de prerrogativas o privilegios exorbitantes, sino la condición pública de la entidad adjudicadora; basta examinar las diferentes categorías recogidas en los Anexos de la Directiva para comprender que aquí están incluidos tanto verdaderos servicios públicos como “Servicios a la Administración”

Por lo tanto, la Directiva no pretende establecer “tipos” de contratos, ni clasificar éstos según su naturaleza pública o privada; se limita a definir un genérico contrato de servicios, y a exigir que siempre que el adjudicador sea una entidad pública, se someta a un procedimiento de adjudicación, basado en los principios de publicidad, concurrencia y no discriminación a nivel comunitario. Al igual que para los contratos de obras y de suministros, la Directiva fija un importe mínimo a partir del cual resulta aplicable el régimen por ella establecido. (para los contratos de servicio es de 200.000 ECUs, sin contar el IVA). Las garantías de los licitadores en el procedimiento de adjudicación es la cuestión central que trata de asegurar la Directiva de 1992, como ya se hiciera respecto de los otros contratos públicos analizados. Para ello ideó un Régimen Jurídico muy similar al de los contratos de obras y suministros. Los tipos de procedimientos son los abiertos, restringido y negociado.

Los llamados sectores excluidos:

Régimen Jurídico: Los sectores del agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones se consideraron, desde las primeras directivas, como un caso aparte, hasta el punto de que en el “argot” comunitario se les llama “sectores excluidos”. Las Directivas 71/305/CEE y 77/62/CEE (sobre contratos de obras y suministros respectivamente) excluían de sus ámbitos de aplicación los contratos públicos de obras y suministros, concluidos por organismos que gestionan servicios de transporte o por servicio de producción, transporte y distribución de agua o energía, así como por los servicios que operan en el sector de las telecomunicaciones.

Las Directivas 89/440/CEE y 88/295/CEE (también de contratos de obras y de suministros respectivamente), precisaron la extensión de los sectores excluidos. Así por ejemplo, los contratos celebrados por los órganos adjudicadores en los sectores de la energía y de las telecomunicaciones sólo se substraen de las normas comunitarias si se trata de su actividad principal. Cuando no ocurriera así, como, por ejemplo, cuando la actividad de producción y distribución de la energía o actividad desarrollada en el sector de las telecomunicaciones se ejercieran con carácter accesorio y ocasional, serían aplicables las normas comunitarias.

El principal motivo de la exclusión es que las entidades que prestan los servicios mencionados son, en algunos casos de derecho público y, en otros, de derecho privado. Por ejemplo en lo que respecta a las telecomunicaciones, la razón fundamental por la que hasta ahora había quedado excluido de las directivas de suministros ha sido, que en algunos Estados miembros, se asigna únicamente a entidades públicas los servicios de comunicación, a lo que hay que añadir la circunstancia de que el mismo concepto jurídico de “entidad pública” varía sensiblemente de un país a otro.

También el régimen jurídico que plasma la Directiva es similar a los establecidos para los contratos de obras, suministros y servicios en general.

La presente directiva no se aplica a los contratos que se consideren secretos o cuando puedan perjudicar los intereses esenciales de la seguridad del Estado o cuando se celebren conforme a otras normas derivadas de acuerdos internacionales en vigor o establecidas por organizaciones internacionales. (7)

4- PRINCIPALES DIFERENCIAS SOBRE CONTRATACIONES EN LOS PAÍSES QUE FORMAN EL MERCOSUR.

Se destaca la búsqueda de menores precios, mayor competencia y transparencia en aras de un uso más restrictivo de los recursos fiscales disponibles.

Una somera visión de los regímenes vigentes en los cuatro países permite advertir, en todos ellos, la existencia de un mismo principio: centralización normativa y operatoria descentralizada, de modo tal que las adquisiciones o contrataciones son llevadas a cabo directamente por las entidades.

Cobertura: Las legislaciones nacionales se aplican a distintos niveles político - administrativos. Mientras que las normas nacionales en la Argentina rigen para las entidades de la Administración Central y Descentralizada, bancos oficiales y empresas del Estado; en Brasil, Paraguay y Uruguay las mismas se extienden también a las entidades provinciales o estatales y municipales.

Preferencias a los proveedores nacionales: En Argentina y Brasil, la preferencia a los bienes de producción nacional rige solo en el caso de igualdad de precio y calidad de las ofertas. No obstante, en Brasil, existe un margen de preferencia especial para el sector informático del 12%, más el uso de criterios de adjudicación que benefician la utilización de tecnología nacional y valor agregado local en el caso de ofertas con precios similares (Decreto 1.070/94). En el caso de Paraguay, en la construcción de obras públicas hay reserva de mercado para las empresas extranjeras. En tal caso, se exige que como mínimo un 40% de la obra sea ejecutada por empresas paraguayas. En Uruguay, en caso de empate hay preferencia por la oferta de bienes nacionales. Si se trata de obras públicas, se privilegia la oferta que emplee mayor mano de obra doméstica, insumos locales y faciliten las exportaciones.

Procedimientos: Existe gran semejanza entre los procedimientos utilizados. Los cuatro países, hacen uso de la licitación pública, privada y compra directa, aunque varían los valores umbrales que permiten exceptuar la licitación pública. También varían los plazos de presentación de ofertas y de publicidad, hecho que marca distintos niveles de transparencia entre los cuatro países. Solo Brasil posee, a nivel de entidades del gobierno federal, un sistema electrónico para publicar avisos de licitación y resúmenes de

adjudicaciones que funciona también, *on line* a través de Internet, para almacenar la información sobre el registro de los proveedores.

Registro de proveedores: Este es un tema que expresa diferencias entre los cuatro países. La Argentina solo tiene un registro de proveedores para la construcción de Obras Públicas. Para el caso de la adquisición de bienes y servicios, a partir de 1988 solo existe un padrón de proveedores cuya inscripción no es obligatoria para ofertar – este trámite se puede hacer *a posteriori* de la apertura de ofertas- ni tampoco actúa como mecanismo de precalificación.

En Paraguay la inscripción es obligatoria y se exige, en el caso de obras públicas, servicios de construcción e ingeniería, el trámite de *precalificación* de profesionales y empresas, pudiéndose cumplir con el mismo durante el proceso de licitación. En cuanto a Brasil, existe una diferencia entre el registro y la habilitación o calificación. Para ofertar en algunas licitaciones es imprescindible gozar de la *habilitación parcial* (calificación económica, habilitación legal de la empresa, certificación fiscal y previsional), trámite que se completa durante el proceso de licitación, con la calificación técnica. También en Brasil existe como procedimiento adicional *la tomada de precios* entre proveedores previamente registrados.

Procedimientos de impugnación: los cuatro países poseen en sus respectivas legislaciones procedimientos de impugnación. Sin embargo dentro del proceso de licitación, en cada una de ellas existen diferencias respecto a los aspectos impugnables, plazos y eventual efecto suspensivo.(8)

5- Conclusión:

La discriminación contra proveedores extranjeros fue una política adoptada por la mayoría de los países, aludiendo al propósito de reducir la desocupación y contribuir a la reactivación económica, como es el caso de Estados Unidos en la década del 30. Por éste último, se puede destacar que los proveedores estadounidenses de bienes y servicios protegían su industria con una preferencia del 25% en comparación con las ofertas de los demás países.

Por otro lado en nuestro país la diversidad de regímenes que existen a nivel nacional, provincial y municipal dificulta el conocimiento de la reglamentación aplicable atentando contra la participación internacional en las contrataciones. Es de vital importancia el conocimiento de los sistemas de cada país que forman parte del Mercosur, y obligatoria la realización de cambios elementales. En este caso vale la pena citar la enmienda del Artículo 171 de la Constitución de Brasil, practicada en 1995, que permitió remover el obstáculo que significaba la distinción entre empresa brasileña y empresa brasileña de capital nacional y por ende, la discriminación que existía entre las empresas nacionales y las de propiedad extranjera radicadas en ese país.

Una publicación en el Diario “El Cronista” nos indica que si bien el “compre nacional” fue suspendido, hoy en día es reclamado por varios sectores de la industria, como única alternativa de la reactivación del mercado interno.

“Las empresas de ingeniería local, vinculadas a la fabricación de bienes de capital, salieron a reclamar la aplicación del compre nacional en el régimen de adquisiciones que realiza el Estado. La iniciativa fue adoptada por la Cámara de Industriales de Proyectos e Ingeniería de Bienes de Capital (Cipibic), y el destinatario de la ofensiva es el subsecretario de Presupuesto, Nicolás Gadano”... (9)

Dentro de un mismo país debería llegarse al acuerdo entre los funcionarios y las industrias, analizando las ventajas y desventajas de hacer uso del compre nacional, teniendo

en cuenta que se corre el riesgo de adquirir productos caros y de mala calidad. Por otra parte es una posibilidad de crecimiento la apertura de los mercados internos de cada uno de los países que conforman el Mercosur. Por lo expuesto es dable señalar la realidad de los grupos de países de la Unión Europea, quienes lograron una altísima concentración del comercio en su propia área.

Para el crecimiento es necesario una armonización de procedimientos de contratación pública de los países del Mercosur, esto exigirá esfuerzos y tiempo para los cambios de procedimientos y legislación.

BIBLIOGRAFIA:

- (1) Iannelli N., “La República Argentina y las negociaciones internacionales en materia de contrataciones públicas”, Boletín Informativo, Techint N°299, 1998, pág.41.
- (2) Barrios Barón C., “Compras del sector público: opciones de negociación para la República Argentina”, 1997, pág 16.
- (3) Iannelli N., “La República Argentina y las negociaciones internacionales en materia de contrataciones públicas”, Boletín Informativo, Techint N°299, 1998, pág.37/38.
- (4) Iannelli N., “La República Argentina y las negociaciones internacionales en materia de contrataciones públicas”, Boletín Informativo, Techint N°299, 1998, pág.46.
- (5) “Reglamento para la adquisición, enajenación y contratación de bienes y servicios del Estado Nacional” Ministerio de Economía - Secretaría de Hacienda – Subsecretaría de Presupuesto - Decreto N° 436 (30/05/2000).
- (6) Collazo O.J., “La administración financiera y los Sistemas de control del sector público nacional – Ley 24.156”, 1994, Pág.139/140.
- (7) Linares de Urrutigoity M.D. “Contratación pública en el “Mercado Unico Europeo”, Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública, Año XVI N°181, 1993, pág.10 a 22.
- (8) Iannelli N., “La República Argentina y las negociaciones internacionales en materia de contrataciones públicas”, Boletín Informativo, Techint N°299, 1998, pág.44 a 46.
- (9) “Quieren comprar nacional en el Estado”, Diario El Cronista, 23 de Junio de 2000, pág. 8.

***XIII CONGRESO NACIONAL DE
PROFESIONALES EN CIENCIAS ECONOMICAS***

SAN CARLOS DE BARILOCHE 25,26,27, Y 28 DE OCTUBRE DE 2000

TITULO ***EL PRESUPUESTO NACIONAL***

COMO HERRAMIENTA EN LA TOMA DE

DECISIONES

AREA ***SECTOR PUBLICO__***

TEMA ***ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO NACIONAL Y DE SU***

EJECUCIÓN EN LA ÚLTIMA DECADA. DIVERSAS VISIONES

AUTOR **Dr. LUIS ALBERTO GALVALISI**

Domicilio Conesa 3348, Capital Federal (1429) 4-701-7315/4409-3766

4370-7100 internos 2408/2446/2410.

SAN CARLOS DE BARILOCHE 25,26,27, Y 28 DE OCTUBRE DE 2000.

XIII CONGRESO NACIONAL DE

PROFESIONALES EN CIENCIAS ECONOMICAS

SAN CARLOS DE BARILOCHE 25,26,27, Y 28 DE OCTUBRE DE 2000

TITULO

EL PRESUPUESTO NACIONAL ***COMO HERRAMIENTA EN LA TOMA DE*** ***DECISIONES***

AREA

SECTOR PUBLICO

TEMA

ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO NACIONAL Y DE SU
EJECUCIÓN EN LA ÚLTIMA DECADA. DIVERSAS VISIONES

SAN CARLOS DE BARILOCHE 25,26,27, Y 28 DE OCTUBRE DE 2000.

INDICE:

■ <i>Introducción</i>	<i>pág. 1</i>
■ <i>Normativa y estructura del Presupuesto Nacional</i>	<i>pág. 3</i>
■ <i>Evolución de los Presupuestos Nacionales 1991-2000</i>	<i>pág. 8</i>
■ <i>Presupuesto 1992 (Ley 24061)</i>	<i>pág. 11</i>
■ <i>Presupuesto 1993 (Ley 24191)</i>	<i>pág. 15</i>
■ <i>Presupuesto 1994 (Ley 24037)</i>	<i>pág. 17</i>
■ <i>El Presupuesto 1995 (Ley 24447), 1996 (ley 24624) y 1997 (ley 24764) Cuando el esfuerzo es solo del ciudadano</i>	<i>pág.19</i>
■ <i>El Presupuesto 1998 (Ley 24938), 1999 (ley25064) y 2000 (ley 25237) El gran desafío el endeudamiento y déficit público</i>	<i>pág. 27</i>
■ <i>Resumen</i>	<i>pág. 32</i>
■ <i>Conclusiones</i>	<i>pág. 33</i>
■ <i>Cuadro II</i>	<i>pág. 37</i>
■ <i>Cuadro III</i>	<i>pág. 38</i>

Introducción

La invitación al 13° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas, en el primer párrafo enuncia que uno de sus objetivos es que “Los Congresos Nacionales, han intentado ser un camino que permitiera a los profesionales en ciencias económicas acceder a la posibilidad de capacitarse, profundizar en sus conocimientos, debatir propuestas de soluciones para resolver problemáticas vinculadas a las ciencias económicas”.

Dentro de ésta óptica, los temas concernientes al Sector Público ocupan una relativa importancia, tanto para nuestros colegas, como para los ciudadanos. Sin tener en cuenta que el campo de las Finanzas Públicas y en especial el Sector Público marcan el camino para el resto de las políticas de nuestro país, y dentro de estas políticas el análisis, la confección y seguimiento del Presupuesto Nacional es uno de sus pilares principales.

Es difícil exponer sobre un tema tan amplio y profundo, como el desarrollo de una década de política presupuestaria, en tan solo 40 páginas.

Cuando uno comienza a estudiar el tema del Presupuesto Nacional y su ejecución, surgen diversos puntos a tener en cuenta.

La pregunta principal es, ¿cuál es el enfoque que se debería dar al presupuesto nacional?

Desde el punto de vista “político - humano” se puede tomar como la política de los distintos programas, sectores sociológicos, clases sociales, prioridades sociales, relación nación - provincias, en función de la teoría del bienestar social, teoría del voto etc.

Con una óptica “técnico – contable”, cabría la observación del análisis económico, financiero, toma de decisiones, equilibrio entre recursos y gastos, por funciones, por programas, endeudamiento, etc. Y desde su legalidad, por las normas constitucionales, las leyes que hacen a la administración financiera y sus sistemas de control, las normas complementarias que inciden directa o indirectamente en el presupuesto nacional y en las cuentas públicas.

Resulta absurdo analizar el presupuesto nacional como un conjunto de notas y cuadros que concluyen con la normativa legal, presentados en tiempo y forma el 15 de Septiembre de cada año (como enuncia la ley 24156 de Administración Financiera, en su artículo 26 y el art. 100 inc.6 de la Constitución Nacional) por parte del Poder Ejecutivo, para que sea analizado y sancionado por el Poder Legislativo, y luego promulgado, como si fuere un mero acto formal.

El presupuesto nacional, debe ser una exposición de la información sobre recursos, gastos y financiamiento de la nación. A su vez una herramienta en la toma de decisiones políticas – económicas, analizado en su conjunto total dentro de las Finanzas Públicas del país.

Muchos técnicos cuando hacen referencia a las Finanzas Públicas, solo analizan la faz de las cuentas públicas como si esta fueran solo un compartimiento estanco. Y en realidad hablar de Finanzas Públicas, es enfocar las mismas en su universalidad, incluyendo la política, economía, finanzas, salud, educación, seguridad, justicia, trabajo, ya que todo aquello que involucre directa o indirectamente, al ciudadano, es un tema de incumbencia de las Finanzas Públicas.

Por ende el enfoque de este trabajo sobre el Presupuesto Nacional será, desde esa óptica, principalmente en la política de recursos, gastos, y endeudamiento, tanto del sector Público Nacional, como el de la Administración Nacional.

Sustentándome en la idea de Juan. B. Alberdi, quien afirmaba que de “la lectura de un presupuesto podía deducirse la orientación política de sus gobernantes, ya que la selección de las necesidades públicas que se han de satisfacer por el Estado mediante el gasto, importa una verdadera definición. Y que toda acción social debía poner el acento en la producción de riquezas, pero también cuidar su justa distribución, ya que una sociedad que ha resuelto todos los problemas tecnológicos de la producción y puede fabricar bienes de consumo en cantidades prácticamente ilimitadas, debe también promover su consumo en la misma magnitud.” Resumiéndola en la frase, libertad para crear riquezas y justicia social para distribuirla.

Normativa y estructura del Presupuesto Nacional

En nuestro país, además de la Constitución Nacional, tenemos la **“ley madre”**, como suele llamarse, al Presupuesto Nacional.

Desde esta óptica, el capítulo IV, art. 75, inciso 8° - Atribuciones del Congreso - enuncia **“ Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso segundo de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión”**, el inciso 2° en su 3° párrafo aclara que **“ La distribución entre la Nación, las Provincias y la ciudad de Buenos Aires, y entre estas, se efectuara en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de**

reparto, será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

El Capítulo VI, art. 85 dice que **“El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos será una atribución propia del Poder Legislativo.” “El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoria General de la Nación”**. Y el Capítulo 4º, art. 100 (“Del Jefe de Gabinete y Demás Ministros del Poder Ejecutivo”) en su punto 6º, determina **“Enviar al Congreso los proyectos de ley de Ministerios y de Presupuesto Nacional, previo tratamiento de acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo.”**

Una segunda norma en importancia, la ley 24.156 sancionada el 30/09/1992 y promulgada parcialmente el 26/10/1992, **de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional**, en su art. 5º, nos marca la interrelación de los sistemas, donde encontramos un sistema presupuestario, de crédito público, de tesorería, y de contabilidad.

Como podemos observar, la misma ley expresa la **“interrelación”** de varios sistemas, aclarando en el art. 4º punto c, que uno de los objetivos de la ley es desarrollar sistemas que **proporcionen la información oportuna y confiable** sobre el comportamiento financiero del sector público nacional, y que este **debe ser útil** para la dirección de las jurisdicciones y entidades, buscando **EVALUAR LA GESTION DE LOS RESPONSABLES de cada área administrativa**.

Comenzamos con un objetivo común, que es la información como herramienta para la evaluación de la gestión de los funcionarios públicos.

La ley 24156, art. 8º define que es el Sector Público Nacional. El cuál está conformado por la Administración Nacional, (administración central y organismos descentralizados, incluido instituciones de Seguridad Social), las Empresas y Sociedades del Estado, y toda aquella organización empresarial donde el Estado tenga participación mayoritaria en el capital o incidencia en las decisiones societarias. Definido el Sector Público Nacional, el título II de la ley, regla el Sistema Presupuestario. El art. 12º

ordena que cada jurisdicción y entidad elaborarán para el ejercicio entrante, por separado, presupuestos de recursos y gastos, al igual que mostrarán el resultado económico y financiero de los mismos.

El órgano rector del sistema presupuestario será la **Oficina Nacional de Presupuesto**. Esta oficina está a cargo del Subsecretario de Programación Presupuestaria, y como atribuciones podemos enunciar entre otras las siguientes:

- a) Participar en la formulación de la política financiera presupuestaria del sector público nacional.
- b) Formular y propone los lineamientos para la ejecución, modificación y evaluación de cada presupuesto de la administración nacional.
- c) Analizar los anteproyectos de presupuesto de cada organismo y aconsejar los ajustes que considera necesario.
- d) Preparar el proyecto de ley de presupuesto general y fundamentar su contenido, el cual será enviado al Congreso de la Nación.
- e) Aprobar, conjuntamente con la Tesorería General, la programación de la ejecución del presupuesto.
- f) Asesorar en materia presupuestaria a todos los organismos, y difundir los criterios básicos para un sistema compatible con las provincias y municipios.
- g) Evaluar la ejecución de los presupuestos.

El Poder Ejecutivo Nacional fijará anualmente los lineamientos para la elaboración del presupuesto. Para ello tendrá la obligación de analizar el grado de cumplimiento de los planes y políticas nacionales, sobre un estudio de las proyecciones macroeconómicas de corto plazo.

No enuncia la ley, que sucede cuando hay variaciones en las proyecciones macroeconómicas, que afectan significativamente el presupuesto en ejecución.

La ley prevé que sucede en caso de no sancionarse el presupuesto para el ejercicio venidero, mediante una cláusula de garantía mínima que elabora una base de cálculo en función del presupuesto

vigente, donde los recursos y los gastos son garantizados en su mínima expresión para el normal funcionamiento del Estado, hasta tanto sea sancionada la nueva ley.

Como control del gasto, el art. 28°, pone como condición que todo incremento del mismo deberá contar con el financiamiento respectivo, es decir que deberá existir una partida de ingreso real para dicha asignación. Se complementa con el art. 38° de la norma, por el cuál de manera categórica expone, que toda ley que autorice gastos no previstos en el presupuesto general deberá especificar las fuentes de los recursos para financiar el gasto correspondiente. Se puede observar que la ley de Administración Financiera y Sistemas de Control, es lo suficientemente inflexible y minuciosa respecto del gasto público.

Continuando con el proceso normativo, una vez promulgado el presupuesto, el Poder Ejecutivo Nacional, por intermedio de la Oficina Nacional de Presupuesto elaborará y publicará en el Boletín Oficial el decreto de distribución del mismo, mediante una decisión administrativa, respecto del presupuesto de gastos. Esto consiste en la presentación desagregada hasta el último nivel, según el clasificador de cuentas nacionales (1994 modificado en 1999). El mismo alcanza aproximadamente 8000 fojas, que quedan como anexo a la decisión administrativa en el Boletín Oficial para su consulta.

Un adelanto positivo, es que por primera vez se publicó en forma completa la decisión administrativa nro.1/2000, del decreto distributivo correspondiente al año 2000, enviando 7 tomos a la H.C.D.N.

Se remarca que los artículos 44° y 45° son de gran importancia, en ellos se deja en claro que **la Oficina Nacional de Presupuesto deberá evaluar la ejecución de los presupuestos de la administración nacional.** Significando un seguimiento del control presupuestario, no solamente físico, sino de la gestión del mismo, de éste análisis surgirían las desviaciones y las causas de las mismas, teniendo que ajustar el presupuesto y las nuevas proyecciones para su ejecución, informando de ello al Congreso de la Nación. **En los últimos diez años, jamás se remitió al Poder Legislativo un análisis de las variaciones presupuestarias y las correcciones del mismo, explicando el porque y que medidas “preventivas” se tomarían para el futuro.**

Principalmente el art. 45° obliga a la Oficina Nacional de Presupuesto a realizar un **análisis crítico de los resultados físicos y financieros y de los efectos producidos por los mismos.**

La ley 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público es una de las normas más avanzadas en esta materia, que ha tenido nuestro país. Solo se debe vigilar su cumplimiento, ya que nuestros legisladores y funcionarios siempre consideran que por el solo hecho de haber sancionado una ley, el problema se soluciona mágicamente. Como muestra basta examinar el contenido de la ley de “Solvencia Fiscal”, por más que la pluma legislativa insista en fijar un monto máximo de déficit fiscal anual, no significa que este se cumpla. Recordemos que para el ejercicio 2000 el déficit no podía superar los \$4500 millones, fijando el presupuesto un déficit de aproximadamente \$5380 millones, y según las proyecciones hasta el momento podría rondar los \$ 6.500 millones. Ahora, muchos técnicos y políticos que creían en la panacea de la norma, enuncian que hay que modificarla porque ven que es casi imposible mantener la meta fijada para la reducción del déficit .

Continuando con el control, la ley 24156 en su Título VII, Capítulo I, arts. 116 a 127, crea la Auditoría General de la Nación, como órgano de control externo y que debe estar a cargo de la primera oposición política. El art. 117, enuncia taxativamente **“En materia de su competencia el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal y de gestión, así como el dictamen sobre los estados contables financieros de la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos.”**

“ El control DE LA GESTIÓN DE LOS FUNCIONARIOS referidos en el artículo 45 de la Constitución Nacional será SIEMPRE GLOBAL y ejercida, exclusivamente, por las Cámaras del Congreso de la Nación”.

Es conveniente aclarar cuales son los tipos de control que se pueden ejercer en el Estado.

1.- El Control formal que apunta a la formalidad de las operaciones, contrataciones , y todo tipo de actividad administrativa, económica, financiera que realiza el Estado Nacional en todas sus formas, es decir, si los procedimientos administrativos fueron realizados correctamente y que los comprobantes respaldatorios concuerden con toda la cadena del procedimiento.

2.- El Control operativo que es el más importante de todos, y lamentablemente el que menos se lleva a cabo, porque es el que va a analizar la operatividad y gestión de las actividades del Estado Nacional, analizando dos principios fundamentales, eficiencia y eficacia, puntos siempre oscuros en nuestra administración pública.

Hoy el Estado no **analiza la operatividad, eficiencia, eficacia y la cadena de prioridades del gasto a realizar antes de tomar la decisión de efectuarlo.**

Evolución de los Presupuestos Nacionales 1991 – 2000

Antes de entrar en la evolución de cada presupuesto es necesario efectuar algunas consideraciones mínimas.

En cada presupuesto se observa una óptica distinta respecto al suministro de la información, esto es importante a raíz que a medida se vaya avanzando en cada ejercicio observaremos sus variaciones. En algunos casos, de forma tajante, en otros sutilmente, pero de las dos maneras complica la lectura del presupuesto, hay dos maneras de obstaculizarla y de complicar su análisis. Una de ellas es brindando la mínima información posible, caso de los presupuestos 1991/1992, no mas de 2 tomos, con cuentas globales, sin desagregados, sin el detalle de los programas y funciones. La otra es dando demasiada información, como los presupuestos de 1993 a 1997 donde la segregación de las partidas, programas y funciones son sobredimensionadas de tal forma, que hacen totalmente compleja su lectura, llegando a imprimir por cada presupuesto desde 10 a 15 tomos (de 300 hojas cada uno). Por último los presupuestos 1998, 1999 y 2000, donde se expresaban en forma plurianual y solo imprimían el mensaje del Poder Ejecutivo dando el resto de la información en soporte magnético.

A esta situación le debemos sumar la falta de uniformidad entre los mismos. Un año se calculaba y exponía sobre la base del PBI, otro año con montos globales coparticipables, en otro montos netos, y

tantos otros cambios en su exposición haciendo su lectura mucho más compleja. Por eso en más de una oportunidad hice mención a los funcionarios de turno, la inquietud de mantener algunos de los trece principios de contabilidad generalmente aceptados (1972) para la confección del presupuesto, principalmente **EXPOSICIÓN, UNIFORMIDAD, CLARIDAD, TRANSPARENCIA E INFORMACIÓN.**

Comenzando con el tema principal, hasta el año 1991, los presupuestos ingresados para su aprobación por el Congreso de la Nación, eran meras rendiciones de cuentas ex-*pos*, siempre eran presentados una vez concluidos, llegando a veces a aprobar hasta más de uno de ellos en una misma votación.

A partir del presupuesto de **1991** publicado en el Trámite Parlamentario (TP) de la H.C.D.N. n° 204 del 13/02/1991, mensaje del Poder Ejecutivo n° 264, podemos comenzar a afirmar que los presupuestos fueron presentados en tiempo y forma conforme las normas legales, solo éste fue ingresado a principios del ejercicio del año 1991.

1991, fue un presupuesto de transición, primero por ser presentado antes de finalizar el ejercicio económico, segundo porque dos meses después entró en vigencia la ley de Convertibilidad, tercero fue el último presupuesto que contenía el factor inflacionario del sistema, y por último expresado en australes. Esto es importante porque para un posterior análisis, la comparación entre los distintos ejercicios es fundamental, ya que desde 1992 al ejercicio 2000, fueron expresados en pesos dando una mayor homogeneidad monetaria. Este presupuesto contó con dos tomos de información, y comenzó a exponer datos sobre las privatizaciones que se iniciaban, la primera etapa de la reforma del estado y las proyecciones de las mismas para los ejercicios futuros.

El mensaje exponía que **“se buscaba el control del déficit gubernamental, ...se trata de aliviar la situación fiscal de corto plazo, aumentando ingresos y disminuyendo gastos; por otro, se apunta a consolidar una redefinición de la frontera de acción estatal de manera de eliminar fuentes potenciales de desequilibrio de las cuentas públicas a mediano plazo.”** (pag.5865 del TP 204). Las redacciones textuales que se expondrán será para que el lector pueda comparar las distintas posturas políticas de los objetivos económicos en cada uno de ellos año tras año.

Por ese entonces el país comenzaba su reforma estructural, las privatizaciones, y la racionalización de las plantas de personal que al mes de septiembre de 1990 incluidas las empresas del estado era de aproximadamente 550.000 personas, entre ellas Gas del Estado 10.680 personas, SEGBA 22.218, O.S.N. 8.390, Administración General de Puertos 3.221, ELMA 4639, Y.C.F. 3.046, EnCOTEL 36.284, Y.P.F. 37.352, Ferrocarriles Argentinos 84.280, Casa de la Moneda 1.194 pasaron en 1996 a 236.000. Elaborando un programa de Reconversión Laboral desde 1989/1996, se observará la baja sustancial de los mismos, no siendo en igual medida el gasto respectivo. En 1989 la cantidad de empleados era **874.182**, bajando a **835.485** en 1990, **629.455** en 1991, **558.445** en 1992, **201.428** en 1993, **190.414** en 1994, **215.414** en 1995, hasta llegar a **230.926** personas en 1996. Se aclaraba que no todos los empleados serían afectados a los programas de transferencia, (despidos encubiertos), analizando si la transferencia de los servicios era total o parcial. Asimismo se determinó una reducción de plantas de un 34% de los cargos ocupados al 04/03/1990 en la Administración Central y Cuentas Especiales y del orden del 40% en los Organismos Descentralizados. Con estas decisiones no solo se buscaba ingresar fondos al estado, por la venta de las empresas públicas, sino disminuir el déficit fiscal que estas producían, y bajar el gasto en personal. Nadie duda que era necesario efectuar una reforma del estado, la cuestión de fondo es si realmente se realizó eficientemente para bajar el costo de la administración pública y con el mínimo impacto social. En materia tributaria se comenzaba a aumentar la presión en los impuesto indirectos, pasando la alícuota del I.V.A. del 13% al 15.60%, calculando para 1991 una recaudación equivalente al 10.77% de P.B.I. en conceptos Tributarios de la Administración Central (incluidos los correspondientes a la coparticipación). Aumentando la recaudación en un 2.30% respecto de 1990.

El 13 de de 1991, (H.C.D.N.), presupuesto	EVOLUCION DEL P.B.I. a precios de mercado en valores constantes En millones de pesos		1992 (Ley septiembre ingresa a la el nacional
	año 1990	\$ 143.463,00	
	año 1991	\$ 189.565,00	
	año 1992	\$ 228.838,00	
	año 1993	\$ 255.505,00	
	año 1994	\$ 279.596,00	
	año 1995	\$ 274.389,00	
	año 1996	\$ 289.929,00	
	año 1997	\$ 292.359,00	
	año 1998	\$ 295.132,00	
	año 1999	\$ 282.769,00	
	año 2000 (proyección)	\$ 291.257,00	

Cuadro I fuente Ministerio de Economía - 05/2000

correspondiente al ejercicio 1992, para comenzar su debate en la Comisión de Presupuesto y Hacienda, procedimiento que no se llevaba a cabo desde 1965 y que solo tuvo lugar en cinco oportunidades desde 1908 hasta 1991, publicado en el Trámite Parlamentario (T.P.) n° 95, mensaje 1867, compuesto de dos tomos, de ciento sesenta hojas aproximadamente cada uno. En el mensaje para el ejercicio 1992, se buscaba **“el equilibrio fiscal tanto por la vía del aumento de los ingresos – simplificación del sistema impositivo y fortalecimiento de la administración tributaria - como por la reducción del gasto”**. (pag. 2702 Trámite Parlamentario N°95 13/09/1991). Que el principal objetivo del Gobierno para la década del 90 era el logro de un crecimiento económico sostenido, generando el mayor empleo posible, con políticas para incrementar la productividad con una apertura de la economía.

Declamaba la protección de los sectores de menores ingresos durante la transición al crecimiento, haciendo hincapié en los sectores pobres, específicamente enunciando que como los **déficit fiscales** no pudieron ser financiados con recursos genuinos, se recurrió en la década de los 80 a la emisión monetaria.

Esta realidad llevó al país a una situación extremadamente delicada, con un proceso inflacionario totalmente fuera de control y una situación fiscal imposible de manejar, los impuestos que se recaudaban por mes vencido (caso el IVA), habían perdido su valor real, mientras los gastos del estado se incrementaban por los índices de ajustes aplicados, solo falta hacer memoria y recordar la época de la “patria contratista”, donde todos aquellos que vivían a costilla del estado, sobre facturaban para resguardarse del proceso inflacionario, acostumbrando a la población a la terminología del **déficit cuasifiscal y el impuesto inflacionario**.

Gracias a la ley de convertibilidad, la cual no solo consolidó el gobierno, sino principalmente el esfuerzo del ciudadano, soportando nuevamente un aumento de la presión impositiva, y medidas como el Plan Bonex (última etapa del Ministro de Economía Erman Gonzalez), que congeló los depósitos de plazos fijos para aumentar las reservas. Es decir, que el ciudadano fue quien más aportó al esfuerzo para sustentar su consolidación.

Asimismo conviene aclarar el espíritu de la convertibilidad, la cual consiste en la fijación de una relación fija entre las reservas de divisas y oro del B.C.R.A., con un margen de Títulos Públicos del

Estado Nacional en relación a la base monetaria circulante. Esto es necesario más aún en épocas donde surgen algunos detractores que la castigan como si fuere la causa de todos los males.

Desde el punto de vista del endeudamiento, se denunciaba una deuda externa estimada en u\$s 61.000 millones a fines de 1990, productos de la acumulación de atrasos con la banca comercial, incluido **el pago de u\$s 60 millones de aumento neto de nivel de endeudamiento por intereses.**

Paradójicamente 1991, se traspola al año 2000, como si estuviéramos en un holograma político – económico, solo nos cabe comparar la primera reforma del estado, dentro de un marco legal con el Programa de Reforma Administrativa del Sector Público (leyes 23.696, 23.697, y los decretos 435/90 -disponibilidad y reducción de personal-, 612/90, 1482/90, 1757/90, 1930/90 y 2476/90), con los cuales se proponía cinco puntos principales:

- 1.- Racionalizar las estructuras de la Administración Central y Organismos Descentralizados, produciendo la reducción de los costos y mejorando la capacidad de la gestión.
- 2.- Mejorar la calidad de los recursos humanos.
- 3.- Eficientizar las estructuras administrativas.
- 4.- Modernizar los mecanismos de gestión presupuestaria, simplificando los procedimientos administrativos para una mayor transparencia.
- 5.- Minimizar el impacto social producto de la racionalización del personal a través de un Programa de Reconversión Laboral.

A la fecha de la presentación de este trabajo, junio de 2000, las similitudes entre las medidas tomadas a principio en la década del 90, son más que similares con las de comienzo de siglo. Los resultados tomando en cuenta la historia, serán sin duda los mismos, agravando la situación, ya que en ese entonces el país poseía bienes (empresas públicas) para concesionar y privatizar, de esa manera obtenía un ingreso adicional a los corrientes, (ingresos de capital). Hoy casi no queda ninguna “joya de la abuela”, ni para paliar una situación de emergencia.

Es importante recalcar, que se comenzaban a implementar las transferencias a Jurisdicciones Provinciales y de la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, de los servicios sociales, la salud y la educación, con excepción de las Universidades, teóricamente con las partidas presupuestarias correspondientes, que en la práctica nunca se transfirieron.

También se crearon un conjunto de organismos que regularían los servicios públicos privatizados, a fin de asegurar el cumplimiento de las leyes y defensa de los derechos de los usuarios, que en la actualidad están muy lejos de cumplir dicha función.

La inversión pública para 1992 oscilaba en aproximadamente \$ 4.000 millones un 2,60% del P.B.I..La estimación de los recursos se efectuó en % de PBI, incluyendo la coparticipación federal, considerando un aumento en la recaudación por el incremento de la alícuota del IVA (al 16%) a partir del 09/1991, y la duplicación de la alícuota del impuesto a los activos, siendo lo proyectado para 1992 los siguientes tributos, Ganancias del 1.24% del PBI, Activos 0.58% del PBI, IVA Coparticipable 6.23% e Internos 1.48% como principales recursos, también previó una recaudación de \$625 millones por la venta de las áreas centrales, destilerías, oleoductos y activos de Y.P.F. Y por la privatización de la distribución y transporte de gas se calculó \$1.330 millones y de energía eléctrica \$ 210 millones.

Podemos observar que no se mantiene una homogeneidad en la exposición, ya que se estima en función de % de PBI para algunos casos (situación también compleja, considerando que no se sabe bien cual es el monto, la forma de cálculo y las proyecciones del PBI), en otros casos se expone en montos netos y los mismos con la parte coparticipable.

En materia del gasto el mensaje posee escasa información tanto en los programas, como en los montos asignados. Esta ley de presupuesto tiene puntos importantes a raíz que se determina el traspaso de los servicios educacionales, y de salud a las provincias. En su art. 27 enuncia que a partir del 1° de Enero de 1992, las Provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, tendrían a su cargo, en sus respectivas jurisdicciones, la administración de los servicios educativos que actualmente presta la Nación, el art. 29° hace lo mismo respecto a los hospitales y centros de salud, el art. 31° transfiere a dichas jurisdicciones **la dotación del personal con todos los derechos adquiridos** y el art. 33°, directamente las obligaba a financiar los gastos que demandaban la atención de dichos servicios y si hacían

incumplimiento de estas obligaciones el Ministerio de Economía podría retener hasta la concurrencia de los gastos, los fondos específicos de cualquier naturaleza destinado al cumplimiento especificado. (pags.2829 a 2834 del TP 95).

En pocas palabras se trasladó la obligación de prestar los servicios de salud y educación sin las partidas presupuestarias correspondientes, con una cláusula de garantía coactiva. En función de lo mencionado, ni en el Ministerio de Cultura y Educación y el de Salud y Acción Social, se observaron las reducciones cuantitativas en sus presupuestos, teniendo en cuenta que ya no prestaban dichas funciones y servicios. Como la ley de presupuesto, nace y muere en el mismo ejercicio, caducando así la normativa, estos artículos pasaron a incorporarse a la ley 11.672 (Ley Complementaria Permanente del Presupuesto), para no perder su vigencia. Norma que sirve para dejar con carácter permanente todo aquel artículo que el Poder Ejecutivo considere de importancia para su gestión. A su vez nos demuestra que la ley de presupuesto no solo está orientada a las cuentas públicas, sino que puede incluir cualquier tema que no tenga la menor afinidad con el presupuesto. Solo no pueden incluirse artículos que modifiquen o signifiquen la creación de normas tributarias, electorales y penales, tal como lo marca la ley 24156 y la Constitución Nacional.

En el orden normativo la Ley n° 24.061, tenía 37 artículos incluido el de forma, en donde en los primeros cuatro se expone la estructura básica presupuestaria, donde siempre en el artículo 1° se plasman los gastos, en el 2° los ingresos, en el 3° los gastos figurativos, el déficit presupuestario y el artículo 4° las necesidades de financiamientos, (pequeño estado de origen y aplicación de fondos, donde se remarca la necesidad de financiamiento (endeudamiento) para el ejercicio).

Presupuesto 1993 (ley 24191)

A partir de este ejercicio se comienza exponerse y suministrar de distinta forma la información, pasando a cinco tomos, mensaje 1697 publicado en el TP n° 97 del 14/ 09/1992, llegando a un máximo de quince. También se incorpora el Sistema de Seguridad Social, según, por la importancia que tiene el tema para la sociedad, porque la decisión política de cumplir las normas legales y cancelar las deudas acumuladas del Sistema, y por último en función de la recaudación al Sistema de Seguridad Social en forma directa.

Asimismo el país entra en una etapa de crecimiento y de pseudo bienestar económico para la población. El crecimiento que comenzó en 1992, producto de la evolución de las privatizaciones y de la inyección de capital en el mercado, fueron apuntando a una política de “consumismo”, en vez de consumo normal y necesario para nuestro mercado interno. Donde el mismo debía estar soportado por ingresos genuinos y no un endeudamiento desmedido por parte de las personas. Siempre en épocas de vacas gordas, hay que orientar al consumidor al ahorro, para así cuando comienza el ciclo de merma, pueda paliar parte de la situación recesiva. Hoy en nuestros días estamos pagando las consecuencias de ese tipo de políticas de corto plazo y sin un proyecto definido. Produciendo un aumento de la desocupación, con recesión y un alto grado de endeudamiento.

La política presupuestaria para 1993 tuvo los siguientes objetivos según los funcionarios,...**“continuar con la racionalización del sistema tributario y mejoras en su administración, sincerar la deuda pública interna y externa regularizando el pago de sus servicios; conclusión de los procesos privatizados; proponer una mejor administración del gasto publico social tanto a nivel nacional como local; garantizar una política coherente de salarios y empleo públicos, entre otros puntos.”**

Como se podrá observar los objetivos siempre son los mismos, pero su cumplimiento es siempre declamativo.

Tuvieron la intención de reformar el sistema tributario, quedando para ello definido un nuevo conjunto de normas que reglamentarían las relaciones entre el fisco y los contribuyentes en forma estable, abocándose a la simplificación y eficientización de la política tributaria. Pasando en 1992 del 23.90% al 28 % del PBI, conforme a las proyecciones que hacía el Ministerio de Economía. Según el presupuesto de 1993, el PBI de 1991 a precios de mercado fue de \$129.500 millones, en 1992 \$153.005 millones y para 1993 \$ 168.306 (pag. 4198 TP97).

Si observamos, las cifras del PBI conforme el presupuesto, no concuerdan con los valores suministrados por el Ministerio de Economía, según el Cuadro I (05/2000, pag 12). Si se tiene que efectuar un análisis hoy, no se saben cuales son las causales de tal variación, más teniendo en cuenta que los ingresos tributarios no se vieron reflejado en el mismo sentido. Técnicamente, la elaboración del proyecto, apuntó a la reestructuración integral de los clasificadores presupuestarios; elaboración de manuales de

anteproyectos de presupuestos; incorporaron un nuevo sistema computarizado para la confección presupuestaria; capacitación del personal para el nuevo sistema. Asimismo se incorporó en ese ejercicio la técnica de Presupuestos por Programas, según el ejecutivo, para que sea **“más flexible y realista”**.

Comienza aquí una nueva forma de exposición en el contenido presupuestario, el cuál está esquematizado de la siguiente manera:

- 1.- Disposiciones generales, articulado de la norma, determinación de los montos del Presupuesto de la Administración Nacional a nivel de finalidades, funciones y programas.
- 2.- Proyección de cuadros consolidados de la Administración Nacional. (Sector Público).
- 3.- Presupuesto de la Administración Central, incluido los recursos con afectación presupuestaria (antes expuestos y financiados por “cuentas especiales”) y el detalle de cada una de las jurisdicciones que la conforman.

En la presentación del Presupuesto de la Administración Central se desagrega en presupuestos de cada jurisdicción, y la presentación de los programas, en niveles y funciones. En los organismos descentralizados, denominación de cada programa, metas, índice de actividades y proyectos, recursos humanos y créditos presupuestarios.

Y por último a fin de cuantificar el Sector Público en la economía, se relacionan los datos sobre gastos y recursos públicos (Sector Público no Financiero, el cual está integrado por la Administración Nacional, empresas nacionales y entes binacionales), con el gasto a nivel nacional y el PBI. Comparándolo con el nivel de consumo e inversión de la Administración nacional, empresas públicas consolidadas y el gasto de las Provincias. Respecto a la normativa de la ley, se comienza a observar mayor amplitud en la delegación de facultades al Poder Ejecutivo por parte del Poder Legislativo, situación de suma importancia, porque la responsabilidad de legislar es indelegable, y en este caso la responsabilidad presupuestaria depende del Congreso de la Nación, y en un sistema republicano, esto es imprescindible. Bastantes cuestionamientos legales hay respecto de los decretos de necesidad y urgencia que acepta nuestra Constitución Nacional (reformada 1994), para seguir delegando atribuciones al ejecutivo.

Debatiéndose hoy en el Congreso Nacional el tipo de reglamentación de los decretos de necesidad y urgencia, para tratar de evitar conflictos futuros.

Presupuesto 1994 (ley 24307)

Ingresó el 14 de septiembre de 1993, se publicó en el T.P. n° 98, bajo el mensaje n° 1916 . Este presupuesto sufre dos modificaciones sustanciales para el sistema de las Finanzas Públicas, de nuestro país. Primero modifica el sistema previsional, pasando del sistema de reparto al de capitalización, provocando como se dijera en el debate de la ley 24.041, un déficit al sistema previsional de aproximadamente \$ 2.000 millones de pesos por año, llegando a los \$ 3.800 millones. En el mismo sentido, la rebaja del mapa previsional (reducción de las contribuciones patronales) impulsada por el entonces Ministro de Economía Dr. D. Cavallo, significó una reducción del orden de los \$ 4.560 millones para las arcas del estado. Segundo, aunque el presupuesto figuraba equilibrado, comenzaba en la realidad a plasmarse el **DÉFICIT FISCAL** en las cuentas públicas, expresándose en igual sentido hasta 1997, donde recién se reconoce y expone en el ejercicio.

A partir de aquí si uno compara cada uno de los proyectos que año tras año ingresan al Congreso, se podría decir que son calcos de los anteriores variando nada más las cifras, hasta los mensajes y las metas a conseguir son similares. Sin un fundamento técnico que lo avale.

Hay que tener en cuenta que el dilema principal de toda política económica y presupuestaria, es que **no se puede gastar más de lo que ingresa a las arcas del estado,** entonces llegamos a un punto en donde cabe preguntarse, si el estado ha dejado de producir bienes y servicios, liquidó la mayoría de sus activos, no invirtió en obras públicas significativas, ¿como es que el gasto público no bajó en términos reales?, teniendo en cuenta que no hubo aumentó en las áreas de educación, salud y acción social o, si se hizo en términos absolutos, no se reflejó en la solución y la calidad de estos servicios.

Con un **“federalismo kafkiano”** que la Nación implementó con las Provincias, transfiriéndoles todos estos servicios, y teniendo en cuenta que para recibir parte de los fondos, tenían que adherirse a los “Pactos Fiscales I y II “. A pesar de ello, al gobierno nacional, cada vez las cuentas le cerraron menos. La cruel realidad fue y es que nadie quiere tomar el toro por las astas, comenzando la racionalización del

gasto administrativo, que no implica solo bajar la planta de personal, o la reducción salarial como única variable.

Tan real era y continua siendo el problema, que el entonces ministro de Economía el Dr. Cavallo, recurrió al decreto 1545/94, por el cuál se obligó a la administración pública y organismos descentralizados a reducir en un mínimo del 10% los gastos administrativos para poder cumplir con los objetivos presupuestarios del año 1994. Es decir cada repartición y jurisdicción, debía reducir de su crédito vigente el 10% sin importar si afectaba o no una función importante del estado. No registrándose el resultado esperado por las medidas tomadas.

El Presupuesto 1995 (24447) , 1996 (ley 24624) y 1997 (ley24764) Cuando el esfuerzo es solo del ciudadano

En marzo de 1996, cuando se trataba en el recinto de la Cámara de Diputados de la Nación, la autorización de nuevos aumentos impositivos y la delegación de facultades, al Poder Ejecutivo, se sabía que el Presupuesto de 1996 era un mero dibujo técnico, que era imposible cumplir con las metas de crecimiento y recaudación proyectadas por el gobierno. Tal era la realidad que en la Cámara de Diputados, en el debate presupuestario, el Diputado Nacional demócrata progresista **Alberto Natale** decía “ **Hemos tenido mucha complacencia y no nos hemos ruborizado en votar en distintos proyectos ante situaciones reales de emergencia, como la ocurrida el año pasado (1995) y que se tradujo en un incremento transitorio de impuestos, pero no podemos seguir en la misma tesitura. Queremos recordar que hemos denunciado con insistencia el desequilibrio de las cuentas públicas previstas para el año en curso, cuando se analizó en este recinto el presupuesto, y lo hicimos porque no advertimos paralelamente un real esfuerzo del Poder Ejecutivo por reducir el gasto**”.

Pareciera que el tiempo no ha transcurrido y hoy estamos ante el mismo debate que hace cuatro años, efectuando el análisis y afrontando los mismos problemas. Lamentablemente nunca se tuvo en cuenta las advertencias enunciadas desde varios sectores. Si hubiere actuado con humildad - y no con la soberbia a que nos tienen acostumbrado los funcionarios de turno - en su momento, **hoy no tendríamos que pedirle un nuevo esfuerzo a la ciudadanía.**

Efectuando una pequeña revisión del decreto distributivo para 1996 (decreto n°1/96) podemos observar en la composición algunos gastos que realmente deberían ser analizados detalladamente y seguro luego en base a su operatividad ser reducidos significativamente.

Por ejemplo, **la Secretaría General de la Presidencia** tenía una partida para viáticos y pasajes de \$. 2.984.848., otra partida para publicidad y propaganda por \$ 2.496.096 , y se encontraban dos partidas de alimentos para personas cercanas al millón de pesos.

El **Consejo Nacional de la Mujer**, le costó al Estado en un año \$ 1.875.392, la operatividad del mismo fue la capacitación de 20 personas, significando un costo unitario de \$ 92.000.

En la **Secretaría de Desarrollo Social**, advertimos que las grandes erogaciones surgen de pensiones y otras contribuciones de similar naturaleza, concentrándose exclusivamente en los siguientes rubros: - Viáticos y pasajes \$ 1.802.960, alimentos para personas \$ 22.000.000, transferencias al sector privado \$ 147.678.202, (sería importante saber cuál es el destino de estos fondos), transferencias al sector público \$ 83.830.200, y transferencias al sector externo, \$ 102.925.419.

Dentro de la Secretaría General, **el Área de Seguridad Legislativa**, por mantenimiento, reparación y limpieza tenía asignado un monto de \$ 2.642.606, por pasajes y viáticos \$ 1.479.340 y gastos de ceremonial por \$ 111.276. El Área de **Promoción de Actividades sociales y Recreativas** tenía asignado un presupuesto de \$ 2.896.934. **La Secretaría de la Función Pública** \$ 24.857.165. El área de **Legalización y otorgamientos de tierras** \$ 370.525, de los cuales se destinaron \$ 128.539,- a viáticos.

El **Área de Prensa y difusión de Actos del Gobierno**, de \$ 9.812.769,- como si no bastara como difusión las obras realizadas al servicio del ciudadano, y la **Asistencia Financiera para la Infraestructura Urbana** con \$ 44.372.000.

Es de recalcar que todos estos valores corresponden solo a una pequeña parte del PODER EJECUTIVO, en el área de Presidencia de la Nación , sin entrar a analizar en profundidad el resto de los poderes.

El total de estas erogaciones ascendían aproximadamente a \$ 459.000.000, no se pretende eliminar todas las partidas haciendo simple demagogia, pero si hubieren reducido en un 50% significaría un ahorro

de \$ **230.000.000** millones, solo en este sector del Estado, igualando una suma similar a la que se pretendía recaudar con el aumento de la edad jubilatoria de las mujeres, a 65 años. Hoy un tema nuevamente en debate, para tratar de afrontar la crisis.

Por estas razones el poder ejecutivo debe demostrar a la ciudadanía su voluntad de reducir el gasto público, no solo con reducciones de salarios como ya mencionamos. Porque antes de pedir un nuevo esfuerzo a los contribuyentes con aumentos impositivos, los responsables no tienen que olvidar que el ejemplo debe provenir desde arriba.

En el Presupuesto de 1996 los recursos totales ascendían aproximadamente a **\$40.969.-millones**, pero en realidad el crédito probable o vigente (proyección de lo presupuestado para un ejercicio, comparado con lo real a mitad del año) para el mismo año ascendió a **\$36.918. millones**. Habría que preguntarse cuales fueron las variables que influyeron en la baja de un 10% aproximadamente, al igual de porqué se afirmó con tanto énfasis que las expectativas de recaudación eran favorables y optimistas tomando un crecimiento de aproximadamente un 20% de la base recaudatoria, situación que no solo no fue así , proyección que fue empeorada substancialmente.

Se informó que la **recaudación para el año 1997**, se vería incrementada en aproximadamente **un 11.17%** , llegando a **\$41.040 millones**. Hoy no se sabe cuales eran los factores de tal aumento, si bien alguna mejoría pudo ser reflejada en el aumento de impuestos indirectos, como combustibles, el resto carece de sustento técnico. Siempre se escucha a los funcionarios, que una de las variables favorables, es el producto de combatir la evasión tributaria y previsional. Técnicamente una mayor recaudación implicaría un crecimiento en el nivel de actividad económica, situación que nunca llegó a concretarse. En las contribuciones de la Seguridad Social, los ingresos calculados según el **presupuesto de 1996**, fueron de **\$12.741 millones**, y tomando el crédito probable llegó a **\$10.321 millones** , y en **1997** se presupuestó **\$11.727. millones**.

En los gastos, sucedió exactamente lo inverso, **se presupuestó para 1996 \$ 40.969 millones**, según el crédito probable para dicho período llegó a **\$42.908 millones y, para 1997 un gasto total de \$43.005 millones**. Como vemos si el gasto no baja, se necesita mayor ingreso, y esto solo se logra mediante dos

caminos, uno vía tributaria ya sea creando nuevos impuestos o aumentando las alícuotas, y el otro con endeudamiento.

El resultado económico produjo un déficit operativo **de \$3.676. millones** según el crédito probable para **1996**, pero se había presupuestado un superávit de **\$2.868 millones**, y **para 1997, de \$ 904. millones**. Hoy se ve como era imposible revertir una situación en más de un 500% respecto de los ingresos para poder cubrir dicho déficit.

El primer error que se cometió y se sigue cometiendo, es que no hubo un análisis real y serio de las causas que produjeron una variación tan significativa entre lo presupuestado y lo realmente sucedido. El segundo error es que se calcularon y calculan ingresos corrientes en una forma por demás optimista, creyendo que ascenderían un 12.81% más para el período mencionado.

Respecto al resultado financiero, no hay antecedentes similares para su comparación para el presupuesto **de 1996**, pero en el crédito probable para el mismo año se declaró un déficit financiero de **\$ 5.989.7 millones**, es decir que los ingresos percibidos fueron menores a los gastos pagados, por consiguiente esa diferencia tuvo que ser financiada con un mayor endeudamiento. En **1997** se previó reducir ese déficit financiero a menos de la mitad es decir a **\$1.964,37 millones**, situación que no llegó a concretarse. En tanto la deuda pública que preveía para **1997** una amortización de capital adeudado de **\$ 12.972- e intereses por \$ 5.602.millones, llegando a un total de \$ 17.972 millones**, teniendo que ser financiada con nuevo endeudamiento sin poder llegar a cubrir ningún peso con recursos genuinos.

Los tributos de **1996** incluyendo la parte coparticipable, ascendían aproximadamente a **\$ 42.241 millones** por todo concepto, si a este monto le restamos la parte coparticipables se llegaría a una suma equivalente a **\$10.434 millones**, dando una recaudación pura de **\$31.807millones**, y **\$ 2.650 millones**.

Si efectuáramos un comparación entre dos períodos presupuestarios por ejemplo año 1995 / 1996, nos daremos cuenta de la diferencia significativa en algunos rubros, los cuales nunca fueron informadas al Poder legislativo en función de su operatividad:

SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA:		
	1995	1996
pasajes y viáticos	\$ 9.206.000.-	\$2.850.090.-

publicidad y propaganda	\$ 1.580.000.-	\$ 356.895.-
servicios ceremonial	\$ 974.990.-	\$ 494.086.-
gastos reservados	\$ 452.000.-	\$ 210.948.-
servicio vigilancia	\$ 755.000.-	\$ 425.006.-
gastos protocolares	\$ 1.000.000.-	\$ 466.470.-
PROGRAMA 18		
Protección a ancianos con alta vulnerabilidad social:		
Total	\$57.270.409.-	\$32.000.000.-
Transf. a Inst. Sin fines de lucro	\$ 30.824.640.-	\$ 15.187.987.-
Transf. a Gobiernos Prov.	\$ 13.774.000.-	\$ 8.014.800.-
Transf. a Gobiernos Municip.	\$ 6.144.530.-	\$ 8.740.200.-

Un caso muy particular tuvo la Dirección Nacional de Coordinación y Gestión para la 3^{ra} edad, que tenía una asignación anual para una sola persona, en la actividad 1 Coordinación y supervisión (año 1996) de \$ 57.013.- los cuales se destinaban íntegramente a pasajes y viáticos (folio 467 decreto/96).

<u>MINISTERIO DE ECONOMÍA</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>
Dirección Superior Ejecutiva	\$132.908.974.-	\$ 62.134.406.-
Publicidad y Propaganda	\$ 40.000.000.-	\$ 0.-
Actividades comunes a los programas de Obras Publicas		
Gastos en personal	\$ 9.618.929.-	\$ 1.208.644.-
Servicios Técnicos y Profesionales	\$ 9.504.000.-	\$ 41.464.-
Pasajes y Viáticos	\$ 425.000.-	\$ 325.699.-
<u>Asignación de créditos de la categoría 7 para 1996 para financiar gastos corrientes</u>		
Transferencias a Gobiernos Provinciales	\$ 600.000.-	
Transferencias a Gobiernos Municipales	\$ 400.000.-	
<u>para financiar gastos de capital</u>		
Transferencias a Gobiernos Provinciales	\$ 1.600.000.-	
Transferencias a Gobiernos Municipales	\$ 288.000.-	
<u>Subsecretaria de Comercio Exterior</u>		
Servicios Técnicos y Profesionales	\$ 8.504.000.-	\$ 1.985.089.-
Fomento de Inversiones		
Personal	\$ 814.574.-	\$ 244.346.-
Servicios Técnicos y Profesionales	\$ 1.000.000.-	\$ -

Pasajes y Viáticos	\$ 130.000.-	\$ 142.533.-

En base a toda la tarea realizada y expuesta previamente, se puede dejar en claro la necesidad de un control operativo y de gestión en función de los gastos del Estado Nacional y de sus funcionarios. Solo basta comparar el presupuesto distributivo de un año con el siguiente o anterior, para ver como varían abruptamente los montos de cada partida. Tomando solo un caso de las 8000 fojas de información, nos daremos cuenta, por ejemplo, como puede ser que en el Ministerio de Economía en el rubro de Dirección Superior en 1995 se distribuyó **132 millones** de pesos y para el año 1996 solamente **62 millones**. En el mismo organismo, para 1995 **40 millones** y para 1996 **ningún solo peso** respecto del rubro Publicidad y Propaganda.

La realidad muestra que hubo un gasto mayor en 1995 y en realidad no era tan necesario, por eso en el ejercicio posterior se bajó a la mitad, en un caso y se eliminó en el otro. Un verdadero control operativo tuvo que haber analizado la decisión del funcionario responsable y cuales fueron los resultados y si realmente la erogación era la necesaria y con una prioridad superior a otros rubros.

Esto evita actos ilícitos y corruptos, caiga quien caiga. Así debería ser en un sistema representativo y, republicano como quisieron nuestro próceres.

Podemos decir que en la concepción tradicional, el presupuesto está limitado a los gastos e ingresos del Estado, y debería estar en equilibrio. Asimismo tendrían que aplicarse conjuntamente los principios de unidad, universalidad, destino, homogeneidad, uniformidad y claridad, los cuales hoy no están considerados. Estos son los cimientos básicos para poder analizar y elaborar un presupuesto, ya que sin éstas reglas, comparar un ejercicio con otro es prácticamente imposible.

En Francia, el 31 de Mayo de 1862 en un debate sobre las finanzas públicas, se definió al presupuesto del Estado como “el acto por el que son previstos y autorizados los ingresos y los gastos del Estado y de las otras entidades que las leyes sujetan a las mismas reglas”.

Un lustro más tarde, en 1934, Gastan Doumergue presidente del Consejo Económico francés decía **“el ama de casa que va al mercado no puede gastar más de lo que tiene en el bolsillo. El Estado está exactamente en la misma situación: no puede gastar más de lo que recibe”**. **“EL DÉFICIT PRESUPUESTARIO ES UNO DE LOS MONSTRUOS QUE ATEMORIZAN LA IMAGINACIÓN**

POPULAR”. Como podemos observar en la historia de la humanidad el equilibrio de las cuentas públicas siempre estuvo presente en la mente de los gobernantes y técnicos. La lucha para lograr el saneamiento de las finanzas, es constante y sin tregua.

La falta de imaginación de nuestros gobernantes a lo largo de nuestra historia nos muestra que siempre las recetas fueron las mismas. Se recurrió al endeudamiento público, incrementando los gastos financieros e incidiendo indirectamente en los ejercicios futuros. Otra forma fue la emisión sin respaldo provocando así la inflación. Ahora el estado posee gran cantidad de reservas, que son la garantía de la convertibilidad, alguna mente poco creativa puede pensar en tomar mano de esos fondos para financiar el gasto, poniendo en peligro la convertibilidad y estabilidad de nuestra moneda. La única manera sana de combatir el déficit, es equilibrando las cuentas públicas con ingresos genuinos, para ello los rubros principales del gasto deben ser minuciosamente revisados y con un continuo seguimiento, para disminuirlos a su máxima expresión, maximizando su utilización.

Podemos observar como en materia del gasto público evolucionaron los principales rubros desde 1992 hasta el año 2000, conforme el cuadro II que se adjunta al final del trabajo, donde pasamos **de un total de gastos de \$ 30.623 millones en 1992 a \$ 48.175 millones en el 2000, los servicios de la deuda de un total de \$ 3.014 millones a \$8.908.- millones y en el rubro de Transferencias al sector privado de \$0 (cero pesos) a \$3.145 millones en el 2000.** Realmente su evolución es abrumadora.

Si queremos analizar de quien es la responsabilidad de las cuentas públicas y la situación actual de nuestro país. Muchos van a apuntar al modelo económico, sobre su falta de flexibilidad social, otros a la globalización de la economía de la cual nuestro país no escapa, y otros a los gobiernos anteriores. Pero como es costumbre en nuestra Argentina, **algo es blanco o negro**, no puede haber puntos intermedios y objetivos, nos oponemos o estamos a favor, se hace facilismo político y no política como una ciencia humanista, no se discute ni siquiera el hecho para aportar críticas constructivas con la solución pertinente.

En este contexto ¿la culpa la tiene el modelo, o quien tiene la responsabilidad de llevarlo adelante?, sabemos que un modelo económico es una simplificación de la realidad. Y la responsabilidad es de quienes lo están conduciendo.

observamos al comparar los años 97/98, que el presupuesto de 1997 (dentro del presupuesto presentado para 1998) corresponde al crédito vigente a esa fecha, y no lo que realmente se fijó para 1997. Si uno toma el presupuesto de 1997, el rubro recursos ascendía a \$ 41.041 millones, al cual habría que restarle como mínimo \$ 1.000 millones por la venta de el BHN. También observamos que hubo un incremento total de casi \$ 800 millones, pero cuando uno comienza a profundizar dicha cifra, se encuentra que ingresaron aproximadamente por \$ 250 millones producto de la reforma tributaria de ganancias, \$230 millones por impuestos internos por la suba de sus alícuotas y principalmente \$450 millones por recursos no tributarios (transferencias que hace el tesoro nacional, entre otros Banco Nación, B.C.R.A., Banco Hipotecario y otros organismos), también ingresaron por la absorción de ex – cajas provinciales de jubilación \$ 766 millones. Si sumamos dichas cifras llegamos a un total de casi \$ 1700 millones, aspectos no contemplados en la confección del presupuesto de 1997.

Respecto a los gastos totales previstos en el Proyecto de 1998 ascendían a \$ 48.675,5 millones, registrándose un incremento del 5,1% respecto del año anterior (siempre según el crédito vigente). De las erogaciones totales, se destacan las correspondientes a la Administración Central con el 48,2% y las Instituciones de Seguridad Social al alcanzar el 45,1%; el 6,7% restante corresponde al gasto proyectado de los Organismos Descentralizados.

Es para tener en cuenta que la diferencia de aproximadamente \$ 2.126 millones de más en el gasto, un 71,50% \$ 1530 millones) correspondieron a intereses de la deuda.

Cuando el 15 de Septiembre de 1999, entró en estado parlamentario el Presupuesto Nacional para el ejercicio 2000, surgía la duda, ante un cambio de gobierno, si se mantenía la formalidad de presentar el presupuesto en término o, si se esperaba a ver el resultado eleccionario y que cambios políticos - económicos produciría el nuevo gobierno.

Otro de los interrogantes y que pocos analizaron, fue la comparación de lo presupuestado con lo real en el período que se estaba concluyendo.

Se observará a continuación que las variaciones entre lo presupuestado y la realidad son considerables. Por ende el cálculo para el ejercicio 2000 aún estaba y está en duda, todo depende si su cálculo fue con una base conservadora u optimista. El cálculo del **crecimiento del PBI rondaba en un 4.8%, bajándolo luego a 3.5%**, mientras que a mí criterio, siendo lo más optimista se llegaría a un 2.5%. Por ejemplo, veamos lo presupuestado para 1999 y la realidad:

Concepto	PRESUPUESTADO 1999	REAL 1999	COEF
Tasa de crecimiento real del P.B.I. (en %)	4,80	-3,00	-0.625
Tasa de crecimiento de precios implícitos (en %)	1,70	-2,00	-0.118
P.B.I. a precios corrientes (en millones de \$)	360.974,00	283.263,00	-0.784
Crecimiento real del consumo (en %)	4,10	-3,80	-0.927
Crecimiento real de inversión (en %)	9,10	-7,70	-0.846
Exportaciones de bienes y servicios reales (en millones de \$)	34.154,00	28.325,00	-0.829
Importaciones de bienes y servicios reales (en millones de \$)	42.681,00	31.965,00	-0.749
Tipo de cambio (pesos por dólar estadounidense)	1,00	1,00	
Deficit presupuestado en millones	\$ 3.597,-	\$ 7.800(*)	\$11.500(**)

(*) estimativo media normal calculado por el autor - (**) estimativa según la ALIANZA

Ahora bien, respecto a los recursos corrientes para el ejercicio 2000 estos alcanzarían a un total de \$ **42.864.70** millones, de los cuales **\$872.60** millones son recursos de capital, es decir venta de acciones y bienes en poder del Estado Nacional, siendo solo corrientes **\$41.992.20** millones.

Si comparamos el mismo cuadro respecto de 1999 entre los presupuestado con lo ejecutado nos encontramos lo siguiente:

RECURSOS TOTALES En millones de pesos según presupuesto 2000

Concepto	Presupuesto1999	Ejecutado 1999(*)	Variación (%)	Presupuesto 2000
Corrientes	44.716,00	41.488.10	-7.21	41992.20
De Capital	986,60	222.90	-77.40	872.60
TOTAL	45.702,60	41.771.00	-8.60	42.864.70

(*) hay que sumar \$ 2.852.7 millones por venta YPF

Como se puede observar se vuelve a tener el mismo efecto de siempre, peor aún cuando en el boletín fiscal del 4° trimestre, el total de recursos ascendieron a **\$ 39.658 millones**, produciendo una diferencia real cercana a los **\$2.000 millones** y de **\$6.050 millones** de lo presupuestado para 1999.

La realidad con la que se encontró el actual gobierno, es seria, un fuerte déficit fiscal, acompañado con una economía en recesión y un alto desempleo. Las medidas tomadas en principio serían las correctas respecto a la salida de una crisis, reducción del gasto, y aumento de la recaudación. Pero respecto de este punto, solo se apuntó a una reforma tributaria fiscalista tomando como única variable el aumento de impositivo. Siempre los funcionarios de turno creen que con un aumento en las bases y tasas tributarias, automáticamente se incrementa la recaudación, olvidándose de la curva de Laffer.

La única verdad es que el hombre no aprende de los errores cometidos en el pasado, y tendría que pensar si no es hora de efectuar un debate profundo sobre que sistema tributario queremos para nuestro país, haciéndolo más equitativo, con igualdad de sacrificio, menos complejo para el contribuyente y de bajo costo administrativo para su recaudación.

Continuando con los lineamientos del presupuesto para el 2000, y con la entrada en vigencia el 31/12/1999 del nuevo paquete impositivo, el Estado pretendía recaudar la suma de **\$ 1.926 millones**, que sumados a la reducción del gasto en el orden de **\$ 1.400 millones**, se llegaría a reducir el déficit en el orden de **\$3.326 millones** (tomando la base de déficit del gobierno), igualmente no se cumpliría con meta fijada por la ley de Solvencia Fiscal, sancionada hace menos de un año, que imponía un déficit para el ejercicio 2000 de no más de **\$4.500 millones** aproximadamente.

Se comienza violando la ley, que según los técnicos iba a solucionar el problema de nuestras finanzas, esto demuestra que no hay soluciones mágicas solamente sancionando leyes.

Supongamos que a la nueva administración se le cumplieran todas las proyecciones realizadas, recauden lo estimado en la reforma tributaria y las metas de reducción del gasto. **Pero comienza a surgir un nuevo fantasma, EL CONSTANTE AUMENTO DE LA DEUDA PUBLICA, y principalmente LOS SERVICIOS ECONÓMICOS.**

En la estructura normativa del presupuesto nacional, el artículo 4to refleja las necesidades de financiamiento del estado y la aplicación de las fuentes del mismo. El cuadro III nos muestra el total del

gasto publico, su relación con el endeudamiento necesario, las fuentes y las aplicaciones previstas y el déficit presupuestario. Ahora bien, si observamos detenidamente el presupuesto nacional desde el año 1992, al año 2000, podemos ver con gran preocupación, no solo el incremento del gasto público, sino el crecimiento constante del endeudamiento por parte del Estado Nacional.

Ello lo demuestran las cifras plasmadas en las respectivas leyes de presupuesto, teniendo un endeudamiento para 1992 de **\$ 1.246 millones** de pesos, para llegar a la suma de **\$24.955 millones** para 2000, el aumento es notorio y progresivo al igual que la relación entre gasto total y las fuentes de financiamiento que necesita nuestro estado.

Siendo la relación endeudamiento / gasto un 4.07% para 1992, hasta llegar a un 46.19% en 1999 Y 51.80% para el 2000. Hay que tener en cuenta que estos datos son conforme a los presupuestos de cada año, y no a lo ejecutado realmente, situación que si uno se pone a analizar, se comprobará que en los distintos períodos el endeudamiento es superior. Recién en 1997 comienza a exteriorizarse el déficit fiscal, cuando realmente este se produce a partir de 1993. Ese déficit fiscal, se cubrió con endeudamiento publico, situación que empeora año tras año por no cumplir las estimaciones de los recursos tributarios para cada ejercicio. La situación financiera del estado empeora si uno comprueba que el Plan Brady establecía cancelar deuda con recursos genuinos, situación que no se cumplió, ya que la deuda y parte de los intereses de cada ejercicio fueron cubiertos con un nuevo endeudamiento.

Cada año que pasa los intereses de la deuda aumentan aproximadamente en \$ 1.300 millones, monto que va aumentando al no cancelar el capital. En 1992 ascendían a \$3.014 millones, 1993 \$ 3.472 millones, en 1994 \$3.117 millones, en 1995 \$ 3.882 millones, en 1996, \$4.211 millones, en 1997 \$ 5.826 millones, en 1998 \$ 6.737 millones, en 1999 \$ 7.643 millones y para el año 2000 \$ 8.908 millones.

Seguramente a fines del 2000 nos veremos en la misma problemática de no poder cumplir con las metas presupuestadas. **ESPEREMOS QUE LA RECETA A UTILIZAR PARA SOLUCIONARLO NO SEA NUEVAMENTE AUMENTAR LOS TRIBUTOS.**

Es necesario que el poder político comprenda que el continuo endeudamiento para financiar los gastos mínimos del estado y refinanciar los compromisos vigentes, tarde o temprano socavarán el esfuerzo que hizo el ciudadano para lograr y mantener la estabilidad monetaria en nuestro país.

Resumen

Los gobiernos deben planificar sus propias actividades económicas, sin restringir la autonomía del sector privado en la economía, que exige a su vez, el mantenimiento de la libre competencia. Para esa planificación debe estar destinado la confección del Presupuesto Nacional.

Una parte considerable del aumento de riqueza debe destinarse a la promoción de la igualdad de oportunidades, para los individuos. Existe una estrecha conexión entre una economía social de mercado y la democracia liberal, ella implica la lucha permanente contra los monopolios, cartels y trusts, al igual que las practicas restrictivas, es decir contra las posiciones dominantes, ya sean evidentes o encubiertas, privadas o públicas.

La estabilidad de un sistema democrático liberal y el correcto funcionamiento de la economía social de mercado, están en peligro cuando amplias capas de la población viven en la miseria y la marginalidad. Con cuentas públicas que generan un aumento año tras año del déficit fiscal. La eficiencia de la economía y una moneda sana, será juzgada por su capacidad de garantizar la distribución de la riqueza material y del poder económico, más justa que la de cualquier otro sistema. Para una mayor previsión de la economía en nuestro país, es necesario que el Presupuesto Nacional, esté organizado como una herramienta en la decisión del gobierno. Por ello no puede quedar nada más como un mero conjunto de cuadros, notas y articulado, que puedan o no cumplirse como proyecciones, como ya enunciamos.

Conclusiones

Es necesario la clara exposición y una mayor inflexibilidad en la transparencia de las cuentas públicas, para ello deben incorporarse como artículos a la ley permanente del presupuesto que la garanticen, como los siguientes:

Artículo...: El Poder Ejecutivo Nacional, homogeneizará la acciones y partidas de igual contenido económico, social y función, a los efectos de eliminar superposiciones de funciones

en los distintos organismos y poder ejercer un mayor control ejecutivo del gasto y asignación de responsabilidades.

Artículo...: Todas las “Transferencias”, ya sean al sector privado, al público y al externo, serán efectuadas por la Secretaría de Hacienda, en forma exclusiva y bajo su entera responsabilidad. Informando en forma trimestral al Congreso de la Nación, indicando detalle de ellas, a que instituciones u organismos fueron girados, cuál fue la causa que generó dicha decisión, seguimiento y cumplimiento de la utilización de los fondos en función de la causa de su solicitud. Este control se efectuará conforme a la sección V artículos 44 y 45 y estará a cargo de la Sindicatura General de la Nación, conforme al Título VI del Sistema de la Ley 24156.

Artículo...: Una vez dictado el decreto distributivo del Presupuesto de la Nación que entra en vigencia, el Poder Ejecutivo pondrá en conocimiento del Honorable Congreso de la Nación, y asimismo trimestralmente remitirá a éste, el estado detallado de su ejecución conforme las normas de confección del mencionado decreto. Otra medida es reagrupar y reasignar todas las partidas que identifiquen al gastos social, en una sola jurisdicción, con rendición de cuentas trimestrales ante la H.C.D.N. indicando el gasto en forma pormenorizada y la operatividad del mismo.

Hoy cada área del Estado tiene programas sociales, los cuales por su diversidad son difíciles de controlar, llevando en algunos casos a que se utilicen como clientelismo político en vez de una ayuda necesaria y equitativa.

Eliminación de organismos con idéntica función y tareas, como lo está orientando el actual gobierno, pero con una mayor magnitud, tal es el caso la Secretaría General de la Presidencia, que con la reforma de la Constitución Nacional, la responsabilidad de esas funciones es del Jefe de Gabinete de Ministros.

Transferir los fondos de los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) a un fondo de recupero social del empleo, con control de las O.N.G. Evitando así que los mismos sean utilizados políticamente. El avance presupuestario debe ser trimestral e informado a la Cámara de Diputados de la Nación, no

basta con el “monólogo” que efectúa el Jefe de Gabinete, sino que tendría que ser expuesto técnicamente por los responsables directos de cada área, indicando el grado de avance en la ejecución y las variaciones que se hayan producido. Exponiendo que medidas preventivas pretenden tomar para corregirlas.

Hay dos puntos que no hacen directamente a la formulación del presupuesto, pero sí inciden indirectamente en él, ambos son una decisión política por parte del Poder Ejecutivo. El primero concerniente a la deuda externa, principalmente respecto de los intereses. Hoy el presupuesto con los intereses de la deuda, produce un déficit promedio de **\$6.800 millones** para el corriente año, si estos no se computaran pasaríamos a un superávit de **\$ 4.000 millones** aproximadamente. Por eso el gobierno tendría que solicitar a los organismos internacionales la ayuda necesaria para reprogramar el pago a largo plazo (30 años), tratando de cancelar el capital cada año, para bajar los servicios. El otro tema es proponer el gran debate sobre el sistema tributario argentino, buscando la progresividad, igualdad, equidad y mismo sacrificio tributario para todos los contribuyentes. Llegando a encontrar el punto de equilibrio de un sistema de sencillo y de bajo costo de recaudación, para facilitar el pago por parte de los contribuyentes, y evitar así la evasión.

Estas son algunas de las tantas propuestas para mejorar la información y desarrollo del Presupuesto Nacional, tratando de que al ver plasmado en el papel el equilibrio presupuestario este sea una realidad y no un mero acto declamativo. Para ello hay que tener funcionarios y clase dirigente a la altura de las circunstancias.

Decía Ortega y Gasset, *“ Esta es la cuestión, el mundo se ha quedado sin moral. No es que el hombre-masa menosprecie una anticuada en beneficio de otra emergente, sino que el centro de su régimen vital consiste precisamente en la aspiración a vivir sin supeditarse a moral ninguna.....El inmoralismo ha llegado a ser de una baratura extrema, y cualquiera alardea de ejercitarlo.... no se encontrará entre todos los que representan la época actual uno solo cuya actitud ante la vida no se reduzca a creer que tiene TODOS LOS DERECHOS Y NINGUNA OBLIGADO...”* (15 de Mayo de 1927).

Espero que se haya equivocado – aunque lamentablemente creo que no -.

Base de Datos y Consultas

- **INDEC (Informes 1995/1996/1997)**
- **Informes del Ministerio de Economía 1990-2000**
- **Constitución Nacional**
- **Ley 24156 de administración financiera y sistemas de control del sector público**
- **Presupuestos Nacionales y sus debates en la H.C.D.N.**
- **Tramite Parlamentario 204 13/02/1991 Presupuesto para el año 1991**
- **Tramite Parlamentario 95 13/09/1991 Presupuesto para el año 1992**
- **Tramite Parlamentario 97 14/09/1992 Presupuesto para el año 1993**
- **Tramite Parlamentario 98 14/09/1993 Presupuesto para el año 1994**
- **Tramite Parlamentario 100 20/09/1994 Presupuesto para el año 1995**
- **Tramite Parlamentario 138 15/09/1995 Presupuesto para el año 1996**
- **Tramite Parlamentario 140 16/09/1996 Presupuesto para el año 1997**
- **Tramite Parlamentario 134 15/09/1997 Presupuesto para el año 1998**

- **Tramite Parlamentario 133 14/09/1998 Presupuesto para el año 1999**
- **Tramite** Parlamentario 138 14/09/1999 Presupuesto para el año 2000

COMPARATIVO AÑOS 1992 A 2000 PRESUPUESTOS NACIONALES EN MILES DE PESOS							CUADRO II		
SECTOR PUBLICO GASTOS CTES.	Presup/anual	Presup/anual	Pesup/anual	Presup/anual	Presup/anual	Presup/anual	Presup/anual	Presup/anual	Presup/anual
	AÑO 1992	AÑO 1993	AÑO 1994	AÑO 1995	AÑO 1996	AÑO 1997	AÑO 1998	AÑO 1999	AÑO 2000
GASTOS TOTALES CTES. Y CAP.	\$30.623,40	\$39.650,06	\$39.995,90	\$41.173,80	\$40.969,10	\$46.321,80	\$48.675,50	\$49.299,40	\$48.175,60
RENTAS DE LA PROPIEDAD									
Intereses deuda interna(3)	\$631,12			\$162,50	\$2,00	\$225,70	\$348,70	\$311,80	\$245,00
Intereses deuda EXTERNA(4)	\$2.383,60	\$3.472,23	\$3.117,70	\$3.720,30	\$4.209,40	\$5.601,80	\$6.389,30	\$7.332,50	\$8.663,50
PRESTACIONES DE LA SEG. SOC.	\$16.636,18	\$15.242,21	\$15.302,50	\$15.802,00	\$15.562,30	\$16.978,60	\$17.544,10	\$17.382,20	\$17.334,40
TRANSFERENCIAS CORRIENTES									
Al sector privado		\$3.651,50	\$4.019,10	\$4.098,00	\$4.450,10	\$3.027,00	\$3.066,30	\$3.185,00	\$3.145,80
Inst. culturales sin fines de lucros	\$0,00					\$2.830,00	\$2.922,40	\$2.874,90	\$2.773,90
RESTO	\$0,00							\$143,70	\$126,20
Al sector publico	\$4.001,35	\$4.589,28	\$4.597,10	\$3.699,50	\$3.786,20	\$4.259,10	\$4.342,40	\$4.465,90	\$4.738,00
Totales	\$23.652,25	\$26.955,22	\$27.036,40	\$27.482,30	\$28.010,00	\$32.922,20	\$34.613,20	\$35.696,00	\$37.026,80
AÑO 1992	\$23.652,25	\$23.652,25	\$23.652,25	\$23.652,25	\$23.652,25	\$23.652,25	\$23.652,25	\$23.652,25	\$23.652,25
AÑOS 1993 A 1999	\$23.652,25	\$26.955,22	\$27.036,40	\$27.482,30	\$28.010,00	\$32.922,20	\$34.613,20	\$35.696,00	\$37.026,80
DIFERENCIA BASE 1992	\$0,00	(\$3.302,97)	(\$3.384,15)	(\$3.830,05)	(\$4.357,75)	(\$9.269,95)	(\$10.960,95)	(\$12.043,75)	(\$13.374,55)

CUADRO III

GASTO TOTAL EN MILES	\$30.623,40	\$39.650,06	\$39.995,90	\$41.173,80	\$40.969,10	\$42.183,20	\$48.675,55	\$49.299,40	\$48.175,60
% ENDEUDAMIENTO /Gasto Total	4,07%	11,18%	14,00%	15,52%	19,73%	29,73%	40,71%	46,19%	51,80%
EVOLUCION DE LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO PUBLICO ART. 4	LEY 24061 AÑO 1992	LEY 24191 AÑO 1993	LEY 24307 AÑO 1994	LEY 24447 AÑO 1995	LEY 24624 AÑO 1996	LEY 24864 AÑO 1997	LEY 24938 AÑO 1998	LEY 25064 AÑO 1999	LEY 25237 AÑO 2000
FUENTES DE FINANCIAMIENTO	(\$4.396.285.000,00)	(\$6.426.115.000,00)	(\$7.119.066.390,00)	(\$6.612.137.103,00)	(\$8.423.336.869,00)	(\$16.468.015.175,00)	(\$21.034.215.400,00)	(\$24.737.099.851,00)	(\$26.935.500.548,00)
Disminución inversión financiera	(\$3.149.785.000,00)	(\$1.989.767.000,00)	(\$1.513.102.000,00)	(\$218.191.535,00)	(\$530.963.524,00)	(\$2.695.876.004,00)	(\$1.213.338.000,00)	(\$1.967.604.078,00)	(\$1.980.088.044,00)
Endeudamiento público e incremento de otros pasivos	(\$1.246.500.000,00)	(\$4.436.348.000,00)	(\$5.605.934.390,00)	(\$6.393.945.568,00)	(\$7.892.373.345,00)	(\$13.772.139.171,00)	(\$19.820.877.400,00)	(\$22.769.495.773,00)	(\$24.955.412.504,00)
APLICACIONES FINANCIERAS	\$3.826.494.000,00	\$6.426.115.000,00	\$7.119.066.390,00	\$6.612.137.103,00	\$8.423.336.869,00	\$14.269.066.154,00	\$17.571.976.864,00	\$21.140.328.993,00	\$21.624.645.844,00
Inversión financiera	\$299.006.000,00	\$174.464.000,00	\$414.941.730,00	\$663.193.600,00	\$1.291.338.000,00	\$2.125.506.834,00	\$2.419.364.041,00	\$4.115.020.993,00	\$3.028.031.254,00
Amortización de deuda y disminución De otros pasivos	\$3.527.488.000,00	\$6.251.651.000,00	\$6.704.124.660,00	\$6.612.137.103,00	\$7.131.998.869,00	\$12.143.559.320,00	\$15.152.611.823,00	\$17.025.308.000,00	\$18.596.614.590,00
DEFICT FISCAL	(\$569.791.000,00)	(\$174.464.000,00)	\$0,00	\$0,00	\$0,00	(\$2.198.949.021,00)	(\$3.462.238.536,00)	(\$3.596.770.858,00)	(\$5.310.854.704,00)
SERVICIOS INTERESES DEUDA									
DEUDA INTERNA	\$631,12			\$162,50	\$2,00	\$225,70	\$348,70	\$311,80	\$245,00
DEUDA EXTERNA	\$2.383,60	\$3.472,23	\$3.117,70	\$3.720,30	\$4.209,40	\$5.601,80	\$6.389,30	\$7.332,50	\$8.663,50
T O T A L E S	\$3.014,72	\$3.472,23	\$3.117,70	\$3.882,80	\$4.211,40	\$5.827,50	\$6.738,00	\$7.644,30	\$8.908,50
% de intereses sobre gasto total	9,84%	8,76%	7,80%	9,43%	10,28%	13,81%	13,84%	15,51%	18,49%

Según Pto. 2000,
Ejecutado 1999

\$338,10
\$7.621,20
\$8.009,30

ANALISIS DEL PRESUPUESTO NACIONAL Y DE SU EJECUCION. DIVERSOS ENFOQUES

Autor: Dra. Lea Cristina Cortés de Trejo

Area 6 - SECTOR PUBLICO

Tema 6.1. Análisis del Presupuesto Nacional y de su ejecución. Diversas visiones.

13° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas

BARIOLOCHE, RIO NEGRO, 25 al 28 de Octubre de 2000

Domicilio Profesional: General Güemes 886
(4400) – Salta

Telefax: (0387) 431-7255

E-mail: trejo@unsa.edu.ar

ANALISIS DEL PRESUPUESTO NACIONAL Y DE SU EJECUCION. DIVERSOS ENFOQUES

Area 6 - SECTOR PUBLICO

Tema 6.1. Análisis del Presupuesto Nacional y de su ejecución. Diversas visiones.

13° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas

BARILOCHE, RIO NEGRO, 25 al 28 de Octubre de 2000

INDICE

PARTE I - ASPECTOS GENERALES	5
1. Introducción	5
2. Transparencia fiscal y presupuesto	7
3. Contabilidad gubernamental y estados contables públicos	9
3.1. ¿Cuáles son los estados contables públicos?	9
3.2. Estados contables públicos y necesidades de los usuarios.	10
3.3. Usuarios de los estados contables relativos al presupuesto y su ejecución.	13
PARTE II – LA EXPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL.	
1. Introducción	17
2. La inapropiada exposición del presupuesto de la Administración Nacional en materia de Recursos y Gastos	18
3. Análisis de la exposición reestructurada de los Ingresos Totales	22
4. Análisis de la Exposición reestructurada de los Gastos Totales de la Administración Nacional	30
5. Las diferencias entre Crédito Original, Compromiso y Devengado en materia de Aplicaciones Financieras	36
6. Denominación impropia de los Intereses de la Deuda Pública en el Presupuesto Nacional	38
III. CONCLUSIONES	40
* Citas y Notas Bibliográficas	40

ANALISIS DEL PRESUPUESTO NACIONAL Y SU EJECUCIÓN. DIVERSAS VISIONES

PARTE I - ASPECTOS GENERALES

1. INTRODUCCION

El análisis e interpretación de los **estados contables públicos**, entre los cuales se encuentran los relativos al presupuesto de la administración general y a su ejecución, es una asignatura pendiente que debe la profesión al país. El estudio de ese campo se circunscribió a las áreas de los ministerios de economía –o de hacienda- en el orden nacional, de las provincias y municipios argentinos, por una parte y, por otra, a esfuerzos no generalizados de instituciones de control, de profesionales y de investigación. *Los estados contables relativos al presupuesto son los barómetros que miden la cultura y el progreso de un país*, por lo cual, el avance de las técnicas de análisis e interpretación de los mismos debe ser una veta de investigación y desarrollo que se aborde con mayor profundidad en el futuro. nuestro país tiene aún que transitar un largo camino en esta materia.

El presente trabajo busca brindar elementos tendientes a incentivar la difusión de un enfoque de análisis e interpretación de estados contables relativos a la Ley de Presupuesto y a su ejecución. El examen se realizará teniendo en cuenta el caso de la Administración Nacional que comprende la Administración Central (AC), los Organismos Descentralizados (OD) y las Instituciones de Seguridad Social desde una perspectiva no sólo convencional.

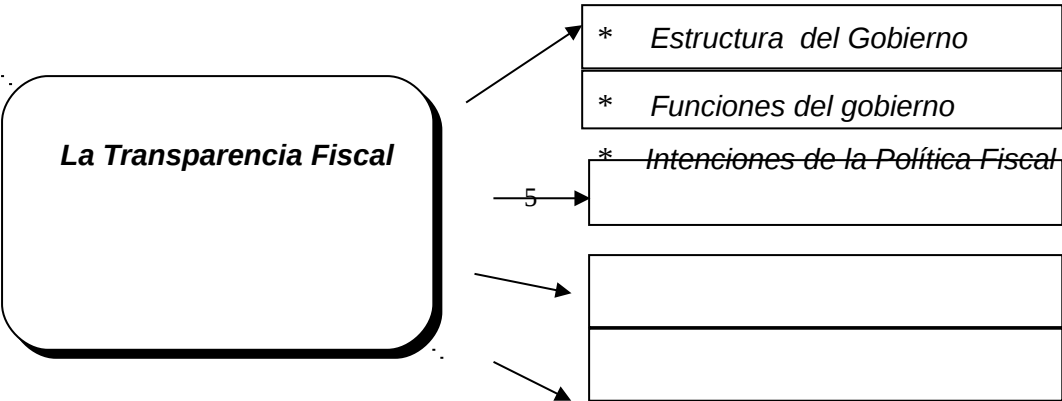
La creciente difusión de las cifras presupuestarias, producto de las exigencias de mayor transparencia fiscal, permite al ciudadano en general, y al graduado en ciencias económicas en particular, participar en el proceso presupuestario, tema crucial para los

países. La sociedad argentina vivió con desinterés esa realidad: desde hacen varias décadas asiste sin solución de continuidad a progresivos ajustes fiscales, a reformas del Estado, emergencias económicas y administrativas de una envergadura sin precedentes en nuestra historia. No obstante, los esfuerzos plasmados en privatizaciones, desregulaciones y otras transformaciones estructurales, no han significado la finalización de esos ajustes, ni la disminución del desempleo y de la deuda pública. Por el contrario, estos últimos, aumentaron progresivamente a niveles inusuales. Buena parte de esas "*sinrazones argentinas*" pueden ser aclaradas a la luz del análisis e investigación de los estados contables públicos relativos al Presupuesto y a la Situación del Tesoro Nacional. A los primeros apunta este trabajo.

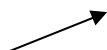
El trabajo se divide en dos partes: la primera, aborda la temática general sobre los estados contables -entre ellos los relacionados al presupuesto- y su relación con los usuarios. Interesa señalar en particular la referida al *usuario-ciudadano y usuario-graduado en ciencias económicas no especialista en la materia*. La segunda parte desarrolla la forma de exposición del presupuesto nacional a la luz de lo expuesto en la primera.

2. TRANSPARENCIA FISCAL Y PRESUPUESTO

La transparencia fiscal es un objetivo que se propugna a nivel nacional e internacional¹ que se puede esquematizar según lo siguiente:



**significa mantener
APERTURA AL PÚBLICO
respecto a:**



- * *Cuentas del Sector Público*
- * *Proyecciones fiscales*

Transparencia fiscal² en la tendencia internacional supone el cumplimiento de los siguientes principios: 1) **Claridad de roles y responsabilidades.** Implica delimitar claramente: a) las actividades fiscales, monetarias y de las empresas públicas; b) el sector público y el sector privado; 2) **Disponibilidad pública de la información.** La información fiscal debe ser completa y publicada en momentos claramente especificados; 3) **Transparencia en la preparación, ejecución e información del Presupuesto.** Comprende las normas tradicionales relativas a la cobertura, accesibilidad e integridad de la información fiscal. Se destaca el desarrollo y armonización de normas estadísticas y contables internacionales para la generación de informes del gobierno; 4) **Garantía independiente de integridad.** Señala los medios para su logro y la necesidad de independencia estadística. Requiere la apertura de los gobiernos al escrutinio independiente y público de la información.

El instituto constitucional presupuesto evidencia en la actualidad y a nivel mundial, un gran vigor, en especial, en países industrializados³: no pudo ser reemplazado por otros estados contables o instrumentos para la toma de decisiones en materia de política económica, fiscal y control del gasto público. Las nuevas técnicas y procedimientos que se han desarrollado lo complementaron, sin llegar a sustituirlo.

La importancia del presupuesto hace que no exista transparencia fiscal sin transparencia en su preparación, ejecución e información: esta última es una condición *sine qua non* para el logro de la primera. **Dicha transparencia significa que**

la información presupuestaria se deba orientar hacia el ciudadano, como destinatario protagónico e insustituible del quehacer público.

La participación ciudadana en la preparación y ejecución del presupuesto es factible en el marco de la apertura de la información fiscal al público, permitiéndole acceder a bases de datos e informaciones que, con anterioridad, estaban reservadas a determinados niveles de decisión, de control gubernamental y, en el mejor de los casos, a grupos de investigación. Si bien es cierto que faltan ejecutar esfuerzos que permitan el acceso irrestricto del público a aquella información, es justo reconocer logros: hoy se pueden obtener las Cuentas de Inversión de los últimos cinco años y la ejecución presupuestaria de la Administración Nacional (AN) a través de Internet⁴, hechos impensables un lustro atrás.

3. CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL Y ESTADOS CONTABLES PUBLICOS

La innovación tecnológica y el espectacular desarrollo informático de la última década permitió el avance de la Contabilidad del Estado o Contabilidad Gubernamental, entendida como “...*el sistema de información contable de naturaleza financiera, patrimonial y económica, que produce datos útiles para la toma de decisiones por parte de los órganos del Estado y sus funcionarios, el control de la ciudadanía y sus representantes, como así también el que compete a los órganos específicos instituidos para ello*”⁵. Esa informatización simplificó la natural complejidad de las operaciones de la Hacienda Pública y permitió lograr estados contables que se pueden difundir masivamente.

Hasta la década del '90, la determinación de los “productos” a obtener de la Contabilidad Gubernamental, no fue una prioridad gubernamental ni profesional. Desde entonces, el desarrollo del Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF) a nivel nacional, unido a los requerimientos de mayor transparencia fiscal por parte de organismos multilaterales de crédito, factibilizaron la difusión de los estados contables de la AN, como, por ejemplo, “Estados Contables de la Administración Central-Ejercicio 1998” de la Contaduría General de la Nación (CGN)⁶.

3.1. ¿Cuáles son los estados contables públicos?

No es fácil encontrar en la Argentina el detalle sistematizado de los **estados contables públicos** en función de los múltiples usuarios que los demandan. La siguiente enumeración, *de hecho perfectible*, fue la que se propició en el seno del CECYT.⁷

- a. **Estados Contables Básicos.** Son: 1) *Con relación al presupuesto:* 1.1. De Ejecución del Cálculo de Recursos; 1.2. De Ejecución del Presupuesto de Gastos; 1.3. Del Resultado del Ejercicio. 2) *Balance (o Situación) del Tesoro.*
- b. **Estados Contables Complementarios.** Son los siguientes: 1. De origen y aplicación de fondos y valores; 2. Situación de la deuda pública; 3. De evolución de la deuda pública; 4. De situación económica-financiera-patrimonial; 5. De situación patrimonial consolidado; 6. De evolución patrimonial, 7. Ahorro-inversión-financiamiento.
- c. **Cuenta de Inversión (o Cuenta General del Ejercicio).**

El Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación (M.E y O. y S P.), por su parte, enumera los siguientes estados contables que, como mínimo, debe arrojar la contabilidad gubernamental: 1. Balance General; 2. Estados de Resultados Corrientes (Recursos y Gastos); 3. Estado de Evolución del Patrimonio Neto; y 4. Estados de Origen y Aplicación de Fondos⁸.

3.2. Los estados contables públicos deben responder a las necesidades de múltiples usuarios.

Los estados contables públicos deben brindar información útil a múltiples usuarios, cuyos requerimientos orientan esos “productos” de la Contabilidad Gubernamental⁹. Hay distintas clasificaciones de usuarios y, con relación a los estados contables referidos al Presupuesto y a los fines de este trabajo, interesa la siguiente: a) *Usuarios externos al gobierno y administración del Estado* (acreedores, ciudadanos, investigadores, medios de comunicación, etc.) y b) *Usuarios internos al gobierno y*

administración del Estado (por ej., miembros de los poderes del Estado y, en especial, el Poder Ejecutivo y sus órganos secundarios).

Para los *usuarios externos* -por ej., los acreedores-, son útiles los estados contables basados en el clasificador según la naturaleza económica de ingresos y gastos, adquiriendo relevancia el **Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento**, por una parte y, por otra, el **Estado de Situación Patrimonial** de los diversos países¹⁰ como aporte a la globalización de la economía. El interés del *usuario-ciudadano*, se dirige, más que a estos dos últimos, a los estados contables referidos al presupuesto, como documento que explicita el plan de gobierno, los grandes destinos del gasto y la cuantía de los ingresos que los financian. Entre los clasificadores presupuestarios de gastos, prestará atención al que expone el gasto por Finalidad, siéndole útil una mayor desagregación que el vigente e incorporando la totalidad de montos correspondientes al Servicio de la Deuda Pública (intereses, amortización de capital y gastos), única forma en que se cumple el principio de universalidad presupuestaria.

Los estados contables –informes financieros en la terminología internacional- pueden ser de uso general y de uso particular. Los primeros “... *están diseñados para satisfacer las necesidades comunes de información de los usuarios externos al gobierno*”¹¹ (en particular, los acreedores). Un usuario externo no pondrá su interés en los informes internos que requiere la administración, ni tampoco en los informes especiales, “... *ya que la información en ellos está diseñada para satisfacer las necesidades particulares de usuarios específicos y es demasiado diversa...*”¹².

Es importante que se tenga en cuenta lo expresado precedentemente, porque se relaciona con los objetivos de los estados contables, cuya determinación es imprescindible para que la información que brinden sea útil a los distintos usuarios,

entre los cuales, el ciudadano y la opinión pública de un país que tienen un rol protagónico cuando el mismo se organiza bajo el régimen republicano de gobierno. En otras palabras, **la información general y los productos del sistema de contabilidad gubernamental para los usuarios externos son necesarios al gobierno, a la administración de un Estado, pero no siempre les resultan suficientes ni garantizan la transparencia fiscal efectiva para la totalidad de usuarios.** De allí la necesidad de ahondar estudios e investigaciones sobre las condiciones que deben reunir los estados financieros para que al *usuario ciudadano* se le brinde información útil que posibilite su participación en los asuntos públicos.

La Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Nº 24.156) orienta el sistema de contabilidad gubernamental a elaborar estados contables y estadísticas útiles para la confección de las cuentas nacionales y la adopción de decisiones macro-económicas, en el marco del fenómeno de globalización aludido. Al respecto, establece: *“El sistema de contabilidad gubernamental está integrado por el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos técnicos utilizados para recopilar, valorar, procesar y **exponer los hechos económicos que afecten o puedan llegar a afectar el patrimonio de las entidades públicas**”* (art. 85º), determina que es objeto de ese sistema, entre otros, *“... el permitir que la información que se procese y produzca sobre el sector público se integre al sistema de cuentas nacionales”* (art. 86º, inc. d) y fija que la Contaduría General de la Nación tendrá competencia para: *“... Elaborar las cuentas económicas del sector público nacional, de acuerdo con el sistema de cuentas nacionales”*(art. 91º, inc. g). O sea que, en materia de contabilidad del Estado, la citada ley centra la atención en su función de instrumento de política económica y fiscal. El ciudadano,

como destinatario de la información, no se menciona y es sólo un tercero interesado (art. 86°, inc. b).

La forma republicana de gobierno que establece la Constitución Nacional, impone que el pueblo participe activamente en cuestiones referidas a la Hacienda Pública. De allí la importancia de que **el sistema contable emita estados contables que cumplan con el requisito de claridad, para que el “usuario-opinión pública y/o ciudadano” pueda interpretarlos y tener interés en ellos. Ello resulta imperioso cuando se trata de la información presupuestaria.** La instrumentación de estos objetivos no es compleja, porque la información surge del SIDIF y solo cabe adecuar la forma de su exposición para el *usuario-ciudadano*.

3.3. Usuarios de los Estados Contables relativos al Presupuesto y su ejecución.

Las transacciones del Estado se registran y vuelcan en los estados de ejecución presupuestaria, para cuya sistematización se utilizan los clasificadores de recursos y gastos, existiendo en nuestro país el Manual de Clasificaciones Presupuestarias en el orden nacional¹³; para las provincias, el propiciado por el Foro de Directores de Presupuesto de la República Argentina que se aplica en la casi totalidad de ellas¹⁴ y, para municipios, el propuesto también por ese Foro¹⁵. Los clasificadores, plasmados en el derecho positivo argentino, permiten homogeneizar datos estadísticos a nivel nacional e internacional. La información presupuestaria que, en base a ellos se elabora, es útil a *usuarios externos e internos* del gobierno y administración del Estado. Lo que distingue la información presupuestaria para uno u otro es la forma de exposición, que está en función de los objetivos para los cuales la requieren cada uno de ellos: suele

ser distinta la información necesaria a un acreedor externo con respecto al *usuario ciudadano* del país.

Aspectos como los señalados, sobreentendidos entre los graduados en ciencias económicas, no siempre son tenidos en cuenta a la hora de confeccionar los estados contables relativos al Presupuesto Nacional, como se verá en la segunda parte. Nuestro propósito es incentivar el desarrollo de esos estudios y su implementación, como labor imprescindible para que la sociedad argentina manifieste algún sentido de pertenencia a la hacienda pública, siendo necesario:

- a. Determinar el/los objetivo(s) de cada uno de los estados contables básicos, complementarios y de la cuenta general del ejercicio o cuenta de inversión y la información útil que ellos brinden a distintos usuarios, en especial, el ciudadano.
- b. Identificar la información útil para los usuarios, en especial la relativa al presupuesto y a su ejecución, al ser el eje de la contabilidad gubernamental¹⁶.
- c. Establecer la incidencia de los momentos de registración contable sobre los estados contables presupuestarios, las formas alternativas de exposición y de análisis e interpretación.
- d. Homogeneizar para todos los gastos, sin excepción, la información que se procesa al formular el presupuesto y al ejecutarlo.

Sobre este punto cabe advertir que, mientras los montos de los créditos originales se fijan teniendo en cuenta la etapa del *compromiso* (en una definición simplísima, son los montos que representan la sumatoria de los imprevistos de contratos y actos administrativos que, para el ejercicio fiscal, se prevén realizar), la ejecución considera la etapa del *devengado* (o sea, la sumatoria de bienes y servicios recibidos de conformidad, que luego dan lugar a la instrumentación en órdenes de

pago). La falta de homogeneidad lleva a *manipuleos presupuestarios* direccionados, al aplicar a los gastos distintos criterios, según sean de los de *sobre o bajo la línea*. También es una forma de ajustar, progresivamente, los gastos corrientes y de capital, con la única excepción de los montos de Intereses de la Deuda.

PARTE II – LA EXPOSICION DEL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL.

1. INTRODUCCION

En esta parte se examinan los estados contables referidos a la Ley de Presupuesto y a su ejecución, mostrando la evolución y tendencias de los principales Recursos y Gastos de la Administración Nacional (AN), la exposición oficial de los mismos y su comparación con una exposición reestructurada destinada al *usuario ciudadano* y al *usuario-graduado en ciencias económicas no especialista* con el fin de aproximarlos a la verdad presupuestaria en el orden nacional.

El análisis es de carácter general, no convencional y se refiere a la Administración Nacional, pero sus consideraciones son extensivas a la realidad de las provincias y municipios argentinos que presentan iguales características. Las series son:

- Recursos y Gastos de las Leyes de Presupuestos Nacionales -Años 1993 al 1999.
- Ejecución de Gastos y Recursos de los Presupuestos de los años 1994 al 1998.

El trabajo se orienta a determinar la medida en que los presupuestos aprobados por el PLN se cumplen, identificando los rubros que manifiestan mayor o menor desviación con respecto a la voluntad parlamentaria. Por lo tanto, el trabajo no aborda aspectos

relativos al cumplimiento *legal-formal* de la normativa en materia presupuestaria de la AN.

Metodología.

Las fuentes de datos utilizadas son: a) Cuentas de Inversión de la AN de los años 1993 al 1998, confeccionadas por la CGN (la del año 1999 aún no fue difundida) y b) Leyes de Presupuestos de los años 1999 y 2000.

Los importes se presentan a valores constantes, actualizados al 31/12/99, utilizando el coeficiente combinado, promedio simple, del Índice de Precios Internos al por Mayor – Nivel General - Promedios Anuales (IPIM) y el Índice de Precios al Consumidor – Nivel General - Gran Buenos Aires (IPC) con base 1999 = 1. Los datos del ejercicio 1993 no siempre se incorporan: se lo hace cuando sus cifras y conceptos guardan homogeneidad con años posteriores (recuérdese que ése fue el primer año de implementación del SIDIF, con todo lo que ello implica). En cuanto a los datos del año 2000, se consideran cuando la información desagregada proporcionada por la CGN, coincide con los totales de la Ley de Presupuesto n° 25.237.

2. LA INAPROPIADA EXPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL EN MATERIA DE RECURSOS Y GASTOS

La posibilidad de conocer los gastos y recursos del Presupuesto Nacional y de su ejecución en tiempo real es, *prima facie*, factible: las páginas web del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (M.E. y O. y S.P.) y de la Secretaría de la Función Pública de la Nación¹⁷ brindan considerable información presupuestaria de los años 1999 y 2000¹⁸. Ese hecho, de por sí auspicioso, está desvirtuado en su finalidad de transparentar la información fiscal por lo siguiente:

1. La exposición de la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional no brinda información útil para el ciudadano, en principio, su principal destinatario (usuario). En 1980 tuvo impulso la decisión de convertir al presupuesto en eficaz instrumento de política económica y, siguiendo criterios internacionales que permitían homogeneizar datos de los distintos países, se cambió su forma de exposición. La ley presupuestaria se orientó a brindar información útil para la toma de decisiones macroeconómicas y la confección de cuentas nacionales, sirviendo a usuarios internos (Poder Ejecutivo, ministros de economía, etc.) y a parte de los usuarios externos (por ejemplo, organismos multilaterales de crédito). **Esos objetivos, fundamentales y loables en sí mismos, no fueron acompañados con la exposición necesaria y útil que debía brindarse al ciudadano no especialista en la materia. De allí que no debe sorprender el desinterés por las cuestiones presupuestarias que evidencia la sociedad argentina, el cual se explica, en buena medida, por la inadecuada exposición del presupuesto, dado que éste se le tornó indescifrable.**

Decíamos que en la actualidad se obtiene información presupuestaria de la AN. Por ejemplo, la página web del M.E. y O. y S.P., ante la pregunta “*¿Cuál es el gasto de la Administración Pública Nacional previsto para el año 2000?*”, como respuesta oficial muestra la cifra de \$ 49.159,8 millones de pesos que corresponde al proyecto de Ley de Presupuesto¹⁹. Esa información plantea el principal problema por la falta de veracidad de la misma: lo que realmente se ha previsto gastar en el 2.000, según la Ley de Presupuesto, son \$ 69.964,20 y no \$ 49.159,8 millones. En otras palabras, cuando así se informa al ciudadano, en realidad se lo desinforma sobre la verdadera dimensión del gasto público, al omitir cifras importantes que constituyen gasto público, correspondientes a los créditos autorizados para pagos de la Amortización de la Deuda e

Inversiones Financieras. El gasto de \$ 49.159,8 millones que brinda la web oficial se refiere a una parte de la gestión, la convencionalmente denominada “gestión corriente” del Estado Nacional²⁰. Este ejemplo se multiplica en la realidad, porque esa misma información oficial, que se expone en forma fragmentada, es la que se canaliza por los medios de difusión y la que grafica en el Mensaje de la Ley que se remite al PLN.

2. **La exposición del Presupuesto Nacional es defectuosa cuando expone el Total de Recursos y de Gastos.** La parte dispositiva de la ley no contiene en su articulado ni en los cuadros anexos a éstos, el total (acumulado) de los gastos y recursos presupuestarios correspondiente a un ejercicio. En tal sentido, la exposición del presupuesto es deficiente: el documento presupuestario denomina “*Total de Recursos*”, “*Total de Ingresos*” y “*Total de Gastos*” a lo que constituyen *Subtotales*, situación que se repite en toda su extensión. Los conceptos y montos considerados como *totales* corresponden a una parte de la actividad de la AN, la “gestión corriente” a la que aludiéramos y que comprende los Recursos y Gastos Corrientes y de Capital, o sean, los que en círculos técnicos se individualizan como “*sobre la línea*”. **La exposición presupuestaria, en forma reiterativa, margina los valores de “bajo la línea”, dejando fuera de exposición a las Fuentes Financieras, en cuanto a Ingresos, y las Aplicaciones Financieras en cuanto a Gastos, no obstante la significatividad de ambos rubros.** Tamaña deficiencia limita la mayor parte de los análisis, estudios e investigaciones que se realizan en foros oficiales y no oficiales sobre esa base, al abarcar una fracción de los recursos y gastos totales.

En materia de Ingresos Totales, la exposición oficial del presupuesto de la AN –se insiste–, disimula la importancia y cuantía de las sumas provenientes del Endeudamiento

Público, el Incremento de Otros Pasivos y la Disminución de Otros Activos Financieros, importes que en 1989 superaron a los Recursos Corrientes y de Capital y que, desde 1995, superan los Ingresos Tributarios de la AN, como se verá más adelante.

En materia de Gastos Totales, también la información oficial desfigura el volumen total de los mismos, al no exponer las Aplicaciones Financieras, o sean, las sumas para Amortización de la Deuda, Disminución de Otros Pasivos e Inversiones Financieras (adquisición de títulos y otros valores para obtener rentabilidad y administrar liquidez).

La parcialización de la exposición referida a la información presupuestaria se inició en 1980, año en el que se priva de conocer a la sociedad argentina, en forma no fragmentada y en sendos artículos de la ley y de sus cuadros respectivos, la totalidad de los recursos y gastos del presupuesto nacional.

La ley brinda la totalidad de las cifras. Sin embargo, la forma de exposición de la información es inadecuada, porque induce a equívocos. Todo permitiría inferir que existe propensión a disimular las Cuentas de Financiamiento y su importancia creciente sobre el total general. Así, el Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento (cuyos componentes se presentan en forma de suma algebraica) brinda información de todos los recursos y gastos presupuestarios clasificados según su naturaleza económica, pero, para conocer el Total de Recursos y de Gastos según los distintos clasificadores, incluido el último mencionado, se deben “armar”, en forma personal, los cuadros respectivos, adicionando, al total de cada una de las planillas según los distintos clasificadores, los Recursos correspondientes al Endeudamiento Público, Disminución de Inversiones Financieras y los Gastos originados en la Amortización de la Deuda e Inversiones Financieras.

3. Análisis de la exposición de los Ingresos Totales

La diferencia en la exposición de los recursos calculados en las Leyes de Presupuesto, según se trabaje “sobre la línea” o “bajo la línea” es significativa y lleva a prevenir sobre la aplicación en forma irrestricta del primer enfoque, el que reduce, en forma visible la exposición, que la limita a los Recursos Corrientes y de Capital.

La reestructuración que este trabajo lleva a cabo en materia de Ingresos de la AN es simple, pero significativa, porque son significativos los montos involucrados. Así, se consideran recursos, a la totalidad de los mismos, o sean, los Corrientes, de Capital y las Fuentes Financieras²¹.

3.1. Origen de las deficiencias en la exposición de los Recursos Totales en el

Presupuesto. La restricción en la exposición de los Ingresos Totales del Presupuesto Nacional no surge de los clasificadores presupuestarios, ni de la Ley n° 24.156, sino de las leyes de presupuesto a partir de 1980 y de la Resolución n° 25/95 –SHN. Es necesario que la ley de presupuesto nacional modifique su forma de exposición, de manera que claramente identifique en un solo artículo y cuadro la totalidad de ingresos, acumulando los Corrientes, de Capital y las Fuentes Financieras. En igual sentido, debe modificarse la Resolución N° 25/95-SHN, que induce a confusión, tema que no se aborda porque excede el marco de este trabajo. Con respecto a los alcances de la exposición, esta norma fija: “*La información contable y financiera se relaciona con distintos órganos volitivos, directivos y de control, cuyos intereses son diversos. Para tal fin, es importante que se expongan los diferentes estados en forma clara y consistente a los efectos de su correcta interpretación*”²². La actual forma de

exposición de los montos totales de ingresos y gastos presupuestarios de la AN no respeta lo anterior e induce a equívocos.

3.2. Comparación de los Ingresos Totales Presupuestados de la Administración Nacional según Exposición Oficial (SIC) y Exposición Reestructurada.

En el cuadro siguiente se visualizan las significativas diferencias existentes entre los Ingresos Totales calculados en las leyes de presupuesto según la forma de exposición oficial o su reestructuración, que consiste en adicionar, a los Ingresos Corrientes y de Capital, las sumas correspondientes a las Fuentes Financieras.

Exposición de los Ingresos Totales en las Leyes de Presupuesto Nacional

- En millones de pesos de diciembre de 1999 –

Cuadro n°

AÑOS	Exposición Oficial (SIC) (a)	Exposición Reestructurada (b)	Diferencia no expuesta en la presentación oficial (c)	% no expuesto (c) / (b)
1993	42.207	49.048	6.841	13,9
1994	41.556	48.955	7.399	15,1
1995	42.335	48.848	6.513	13,3
1996	39.735	48.061	8.326	17,3
1997	40.285	56.183	15.898	28,3
1998	44.090	64.865	20.775	32,0
1999	45.702	70.439	24.737	35,2
2000	42.865	69.964	27.099 ²³	38,7

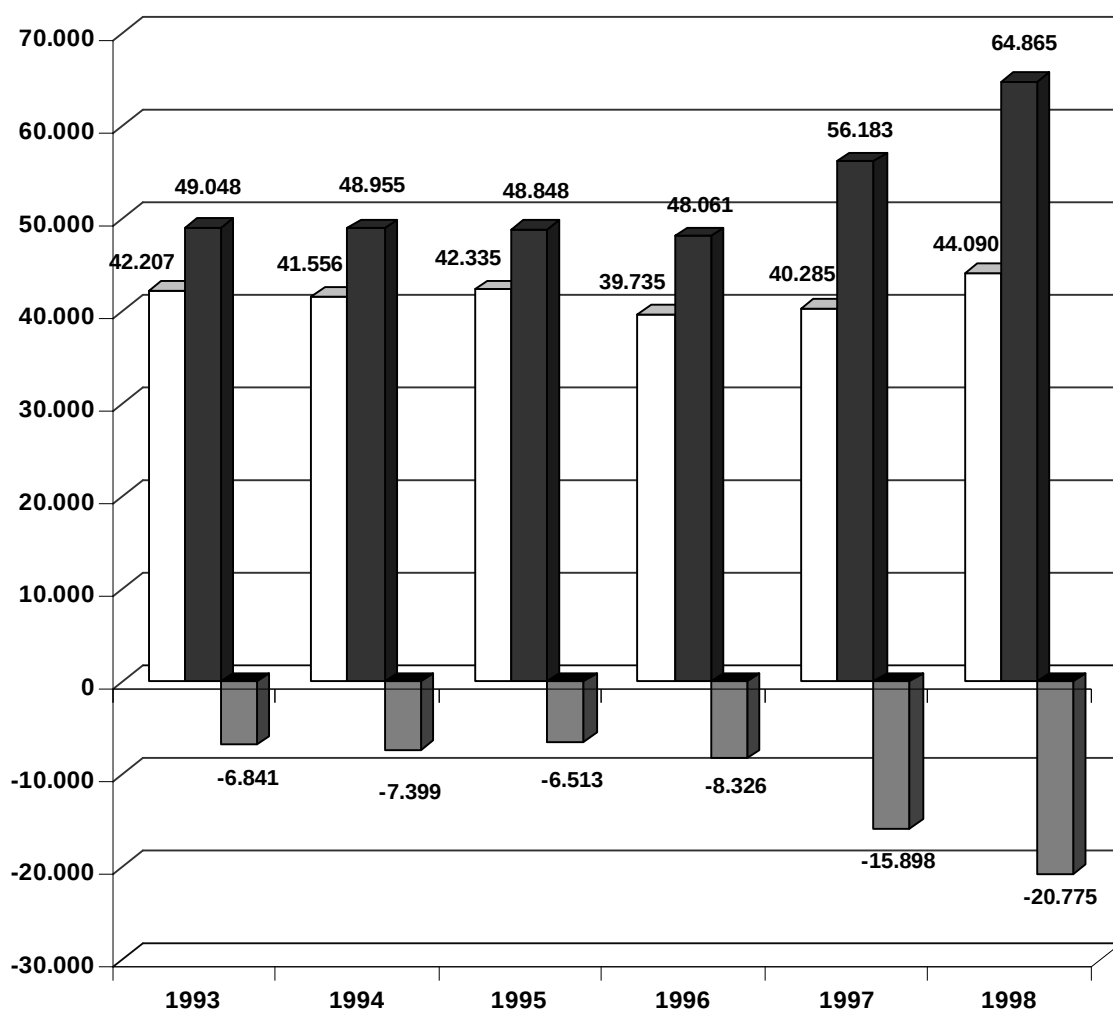
La primera columna (a) consigna los Ingresos Corrientes y de Capital que es lo que expone la información oficial. La segunda (b), suma las Fuentes Financieras a los importes de la columna (a). La tercera (c), diferencia entre (a) y (b), indica los montos no expuestos en el presupuesto nacional. La cuarta (d), revela en porcentajes la creciente incidencia de las Fuentes Financieras -no expuestas- sobre el Total de Ingresos, que en el 2000 representan el 38,7 % de ese total.

El gráfico exhibe el notorio incremento en valores absolutos de las Fuentes Financieras no expuestas en forma conveniente. En efecto, **los importes sin exposición adecuada son de \$ 6.841,0 millones de pesos en 1993 y casi se cuadriplican en el año 2000, en el que ascienden a \$ 27.099,0 de igual moneda.**

INGRESOS TOTALES DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EXPOSICION OFICIAL SEGÚN LEYES DE PRESUPUESTOS, EXPOSICION REESTRUCTURADA Y MONTOS NO EXPUESTOS

AÑOS 1993 AL 1998

En millones de pesos de diciembre de 1999



□ EXPOSICION OFICIAL DEL TOTAL DE INGRESOS (SIC) PRESUPUESTADO
 ■ EXPOSICION REESTRUCTURADA DEL TOTAL DE INGRESOS PRESUPUESTADO
 ■ DIFERENCIA ENTRE LA EXPOSICIÓN OFICIAL Y LA REESTRUCTURADA DE INGRESOS TOTALES

La sumatoria de todos los importes que surgen de la ley, pero sin exposición adecuada en los presupuestos 1993 al 2000 ascienden a \$ 117.424,0 millones a valores actualizados a diciembre de 1999, cifra marginada del circuito normal de exposición del presupuesto nacional y que corresponde, en su mayor parte, a

Endeudamiento Público. La tercera barra de cada año refleja la importancia creciente de las cifras no presentadas idóneamente. La magnitud de las cifras disimuladas eximen de comentarios.

3.3. Desagregación y análisis de los Ingresos Totales

El siguiente cuadro muestra los rubros significativos de ingresos discriminados en:

a) **Ingresos Tributarios;** b) **Fuentes Financieras** y c) **Otros Recursos** (Contribuciones a la Seguridad Social y demás recursos no incluidos en los apartados anteriores).

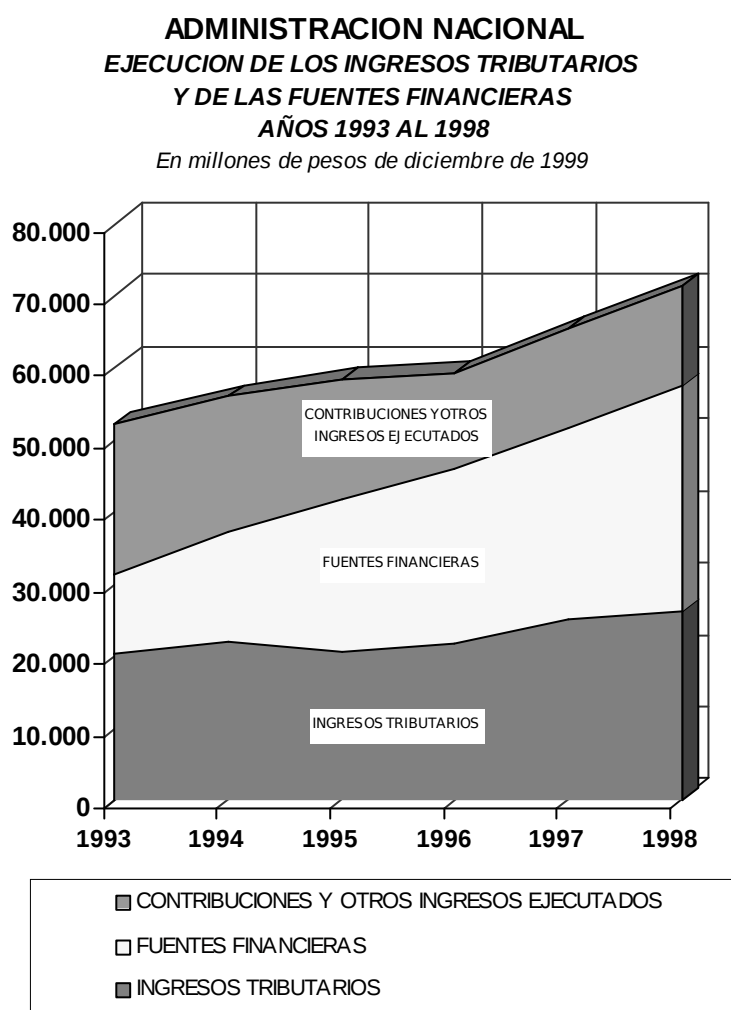
TOTAL DE INGRESOS DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL EXPOSICIÓN REESTRUCTURADA

-En millones de pesos de diciembre de 1999-

Cuadro n°

CONCEPTO	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<i>Ingresos Tributarios</i>						
- Presupuestados	23.068	22.760	23.479	23.821	24.842	27.502
- Ejecutados	20.239	21.819	20.537	21.515	24.925	26.199
<i>Presupuestado – Recaudado</i>	2.829	941	2.942	2.306	-82	1.303
<i>Fuentes Financieras</i>						
- Presupuestados	6.841	7.399	6.513	8.326	15.898	20.775
- Ejecutados	11.002	15.383	21.085	24.362	26.553	31.180
<i>Presupuestado –Recaudado</i>	-4.161	-7.983	-14.572	-16.035	-10.654	-10.405
<i>Otros Ingresos</i>						
- Presupuestados	19.139	18.795	18.856	15.913	15.442	16.588
- Ejecutados	20.786	18.724	16.711	13.198	13.903	13.993
<i>Presupuestado –Recaudado</i>	-1.646	72	2.145	2.715	1.539	2.595
TOTAL RECURSOS PRESUPUESTADOS	49.048	48.955	48.848	48.061	56.183	64.865
TOTAL RECURSOS RECAUDADOS	52.026	55.926	58.332	59.076	65.381	71.372

El panorama presupuestario *encubierto* en materia de Ingresos Totales es aún más significativo cuando se examina la ejecución de los mismos. El cuadro anterior y el gráfico siguiente permiten apreciar la razón de nuestra inquietud. En el año 1998, por ejemplo, se disimulan y quedan sin exponer en el Presupuesto \$ 20.775,0 millones de Fuentes Financieras, cifras que más que duplican los Otros Ingresos (Contribuciones para Previsión Social y Otros). Esa situación empeora cuando se examina la ejecución de aquéllas y se verifica que los montos no expuestos ascienden en ese ejercicio a \$ 31.180,0 millones. En el gráfico de áreas precedente, se visualiza la franja de Fuentes Financieras que no se expone usualmente en la información oficial y su notable aumento.



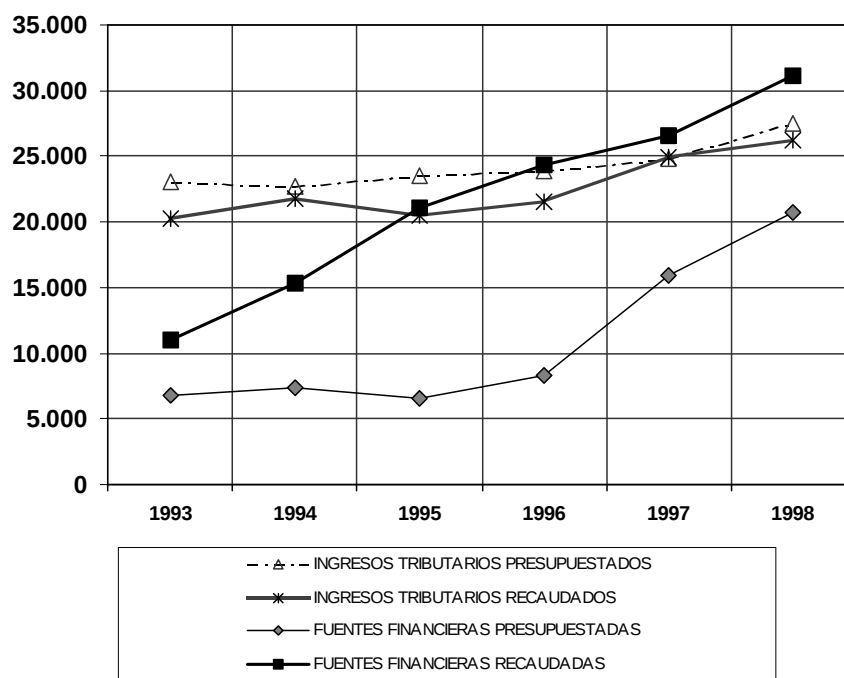
3.4. Comparación entre la evolución de los Recursos Tributarios y los provenientes de las Fuentes Financieras de la Administración Nacional

El gráfico siguiente compara el comportamiento anual en las Leyes de Presupuesto y su ejecución de las dos principales fuentes de Financiamiento de la AN: los recursos tributarios y las fuentes financieras (provenientes del Endeudamiento, su principal componente, y de la Disminución de Inversiones Financieras).

Es dable observar que, a partir del año 1995, los ingresos recaudados por Fuentes Financieras superan a los Recursos Tributarios de la Administración Nacional.

La importancia de las cifras involucradas eximen de mayores comentarios por el impacto que ello significa en la sociedad argentina. Es necesario que ésta sea informada con claridad y transparencia para lo cual se debe modificar la forma de exposición de los estados contables relacionados al presupuesto de ingresos incluyendo en el articulado de la Ley, en cuadros y gráficos los montos del Endeudamiento Público y la Disminución de Inversión Financiera

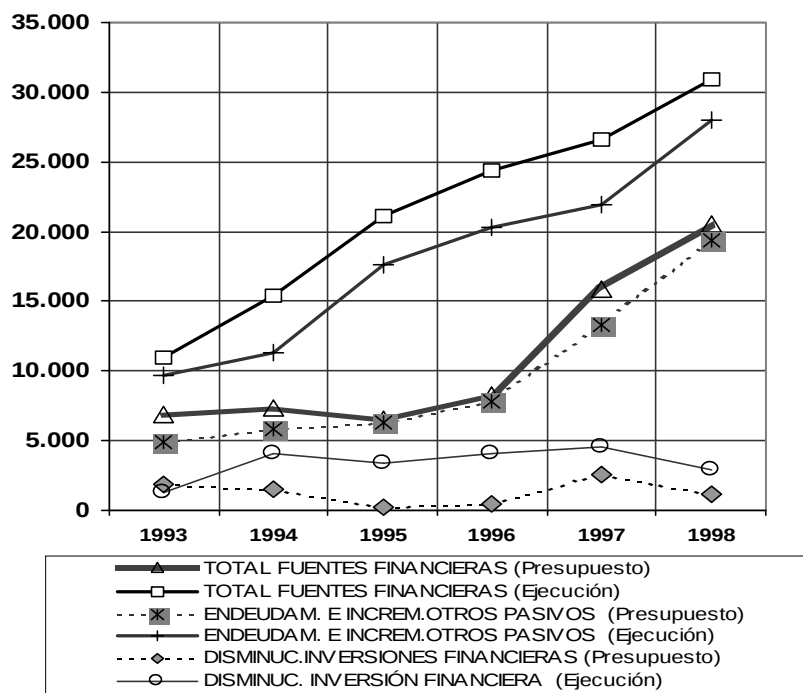
ADMINISTRACION NACIONAL
COMPARACION ENTRE INGRESOS TRIBUTARIOS Y FUENTES
FINANCIERAS SEGÚN LEYES DE PRESUPUESTO Y SU EJECUCION
AÑOS 1993 AL 1998
 En millones de pesos de diciembre de 1999



3.5. Análisis de las Fuentes Financieras: diferencias entre lo calculado por el Poder Legislativo Nacional y su ejecución.

La ejecución de los recursos provenientes de Fuentes Financieras tienen un considerable aumento desde 1993 a 1998 y revelan la inexistente programación de las mismas. La brecha entre las previsiones (o cálculo) de las Fuentes Financieras que aprueba el Poder Legislativo por las leyes de presupuesto y su ejecución se agranda en los últimos años en forma evidente, como se visualiza en el gráfico siguiente.

**COMPOSICIÓN DE LAS FUENTES FINANCIERAS
DE LA ADMINISTRACION NACIONAL
SEGUN LEYES DE PRESUPUESTO Y SU EJECUCION**
En millones de pesos de diciembre de 1999



El gráfico evidencia la tendencia creciente del Endeudamiento Público, su gravitación sobre el total de Fuentes Financieras y la brecha que se produce entre lo que se calculó por Ley de Presupuesto y lo que luego se ejecutó. Se advierte la distancia entre lo aprueba el PLN como estimación de esos ingresos y su falta de relación con los montos ejecutados: las diferencias en 1995 y 1996 llegan a \$ 14.572 y \$ 16.035 millones de pesos respectivamente, o sea, sumas que equivalen a diez presupuestos (o más) de una provincia argentina que tenga un gasto anual de \$ 1.500,0 millones.

La magnitud del desfase entre programación y ejecución de recursos supone:

- a) La programación presupuestaria de las Fuentes Financieras en general, y del Endeudamiento en particular, es manifiestamente deficiente y
- b) Existe voluntad política de ocultar la dimensión del endeudamiento de cada año.

De lo anterior **surge la necesidad de una mayor transparencia fiscal en la exposición del Presupuesto Nacional, la cual debe ser incluir la totalidad de los recursos de la AN, abarcando no sólo los Recursos Corrientes y de Capital, sino también las Fuentes Financieras. Ello hace que el usuario-ciudadano visualice desde el primer análisis, en forma clara, el panorama integral de los mismos.**

4. Análisis de la exposición de los Gastos Totales de la Administración Nacional

La exposición de los Gastos Totales en el presupuesto nacional adolece de idénticos vicios que la de los Ingresos Totales, resultando de aplicación similares consideraciones que la realizada para los Gastos según se trabaje “*sobre la línea*” o “*bajo la línea*”. Los Gastos Totales en el Presupuesto Nacional no se exponen en un solo cuadro, en forma acumulativa, de forma que se puedan apreciar las Aplicaciones Financieras, o sean, la Amortización de la Deuda Pública y las Inversiones Financieras aludidas.

4.1. Evolución del gasto según la Clasificación Económica Reestructurada.

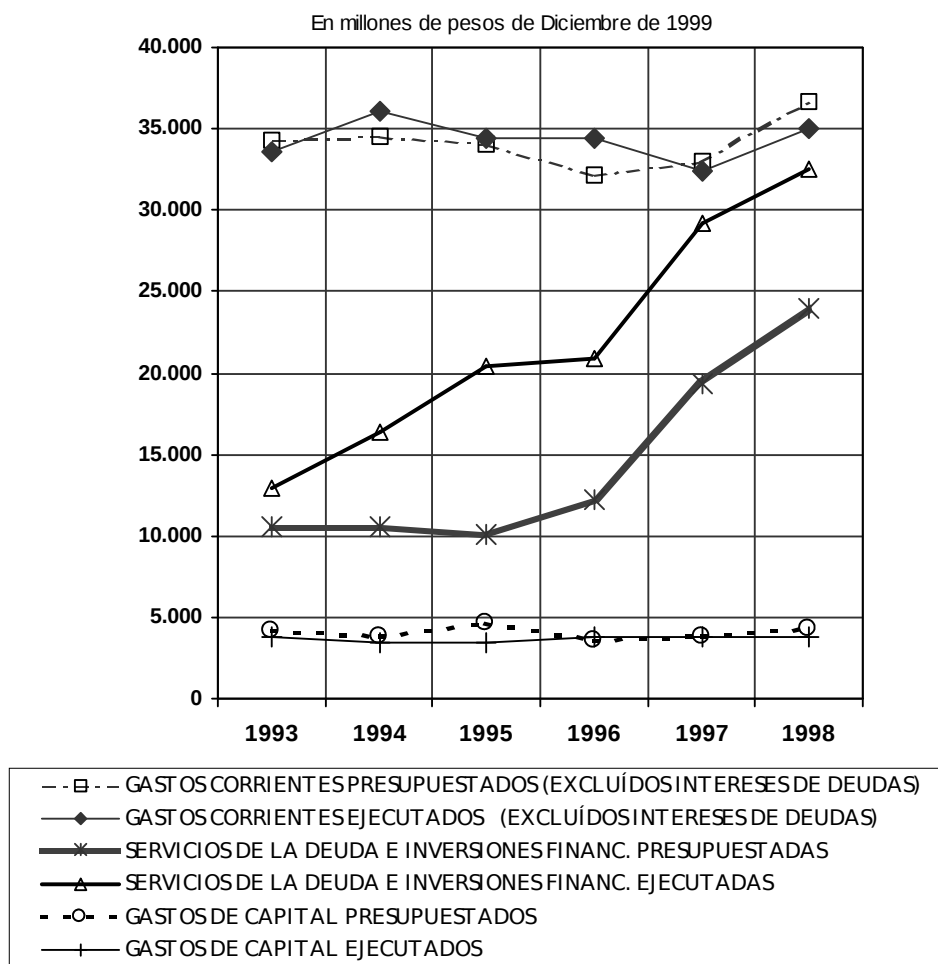
A fin de mostrar la cuantía de los montos que el Presupuesto Nacional destina a operaciones financieras y su relación con los gastos corrientes y de capital, el gasto se reestructura y se agrupa de la siguiente manera: a) Gastos Corrientes excluidos los Intereses de la Deuda; b) Aplicaciones Financieras más Intereses de la Deuda (o sean, los Servicios de la Deuda e Inversiones Financieras); y c) Gastos de Capital.

El Gráfico n° 5 muestra la composición del gasto en forma reestructurada. Los Gastos Corrientes, excluidos los Intereses de la Deuda, son los principales. La curva muestra que su tendencia es más bien estable y que, las desviaciones entre el presupuesto original y su posterior ejecución, son moderadas. Similar es el comportamiento de los Gastos de Capital. Por el contrario, los Servicios de la Deuda e Inversiones Financieras correspondientes a Aplicaciones Financieras, en 1998 representan el 291% de los gastos de 1993 por igual concepto (etapa del devengado). Llama la atención la medida en que los importes por ese concepto se apartan del presupuesto general, como así también su aproximación progresiva a los gastos corrientes. En otras palabras, el gasto de la Administración Nacional entre 1993 y 1998 no registra aumentos significativos en Gastos de Consumo, Prestaciones de Seguridad Social, Transferencias e Inversión Real, entre otros. Tampoco son llamativas las desviaciones entre los créditos autorizados iniciales y su ejecución en las etapas del compromiso y del devengado, no superando éstos a los comprometidos.

Por el contrario, el gasto en Servicios de la Deuda e Inversiones Financieras es creciente en forma notoria en las leyes de presupuesto acentuándose esa tendencia en la etapa del devengado de la ejecución. Estos gastos tienen un tratamiento diferenciado en dicha etapa de registración con respecto a los del apartado a).

**EVOLUCION Y COMPOSICION DEL GASTO
DE LA ADMINISTRACION NACIONAL
SEGÚN SU NATURALEZA ECONOMICA - EXPOSICIÓN
REESTRUCTURADA**

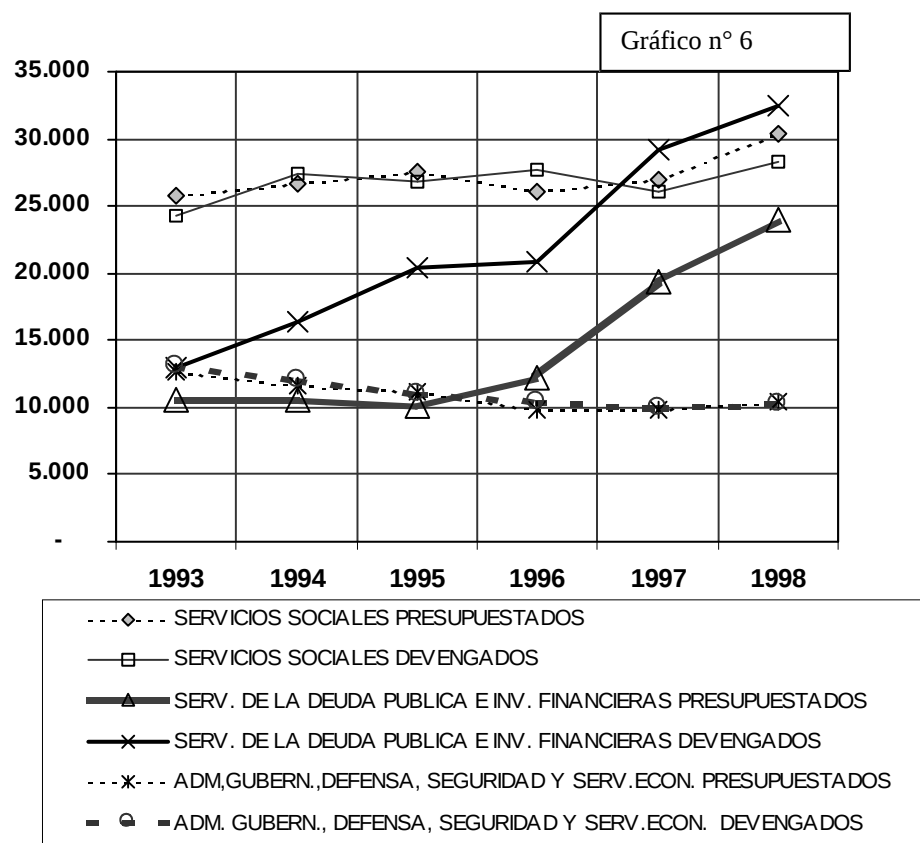
Gastos Presupuestados y Devengados



4.3. Los gastos por finalidad reestructurados

El gráfico siguiente muestra cuáles son los gastos de mayor significatividad en una exposición reestructurada de la clasificación por finalidad. Con esa reexposición se busca evidenciar la medida en que los ajustes en materia de gastos se cumplen en lo atinente a los que están “sobre la línea”, o sea aquéllos que no corresponden a los Servicios de la Deuda ni a Inversiones Financieras.

**ADMINISTRACIÓN NACIONAL GASTOS SIGNIFICATIVOS
SEGÚN CLASIFICACIÓN POR FINALIDAD REESTRUCTURADA
GASTOS PRESUPUESTADOS Y DEVENGADOS**
En millones de pesos de diciembre de 1999



La reestructuración de los gastos consiste en agrupar tres grandes niveles de gastos por finalidad, según lo siguiente:

- a. **Servicios de Administración Gubernamental, Defensa y Seguridad y Económicos:** se agrupan las tres finalidades, a los efectos de mostrar la incidencia relativa de los mismos sobre el total.
- b. **Servicios Sociales.**
- c. **Servicios de la Deuda Pública e Inversiones Financieras.** Los Servicios de la Deuda comprenden los intereses de la deuda, amortización del capital y otros gastos.

El análisis de las cifras y del gráfico revelan lo siguiente:

- **Los Gastos en Administración Gubernamental, Defensa, Seguridad y Económicos.** Estos gastos no arrojan mayores diferencias entre los créditos autorizados por el Congreso Nacional al aprobar la Ley de Presupuesto con lo comprometido y devengado. En otras palabras, lo autorizado por el PLN se ejecuta al final del ejercicio a nivel de Compromiso y de Devengado, sin desviaciones significativas en este agrupamiento.
- **Los Servicios Sociales** tienen tendencia creciente entre 1993 y 1998. Son los de mayor volumen durante el período a nivel de créditos originales y, en 1994 y 1996, se verifica una mayor ejecución que la originalmente prevista por ley. En términos generales, existe cercanía en el comportamiento de la ejecución presupuestaria con respecto a lo fijado por ley de presupuesto a nivel de compromiso y de devengado.

- **Los Servicios de la Deuda Pública e Inversiones Financieras.** Este rubro, de gran significatividad y crecimiento, en 1998 sobrepasa en su ejecución, por primera vez, a los Servicios Sociales.

Cabe señalar la diferencia sustancial entre lo que aprueba la Ley de Presupuesto para estos fines y su ejecución en la etapa del devengado, brechas que ascienden en millones de pesos a \$ 2.300 en 1993; \$ 5.781 en 1994; \$ 10.366 en 1995; \$ 8.678 en 1996; \$9.790 en 1997 y \$ 8.564 en 1998.

Las cifras que se destinan a los pagos de los servicios de la Deuda Pública obligan a examinar la medida del cumplimiento real –no formal- de lo que establece la Constitución Nacional como atribución del PLN en materia de Deuda Pública y la correlación existente con los ingresos por endeudamiento público. En esta materia, es posible que se cumplan las normas legales que permiten las delegaciones legislativas acordadas a través del artículo 58º y 70º de la Ley nº 24.156 y otras disposiciones que revelan una compleja ingeniería jurídica.

Los gastos por Servicios de la Deuda e Inversiones Financieras son de tal envergadura que, en 1998, su ejecución supera la sumatoria de cada uno de los siguientes gastos agrupados:

- a. La totalidad de gastos realizados por el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial y de todos los ministerios que no prestan Servicios Sociales realizados en la Administración Central o en los Organismos Descentralizados. En otras palabras, a los Servicios de la Deuda Pública e Inversiones Financieras en 1998 se le destinaron mayores montos que la sumatoria de los gastos de los tres poderes del Estado, Ministerio Público, Jefatura de Gabinete, Policía Federal, Gendarmería Nacional, Fuerzas Armadas, Servicio

Penitenciario Federal, a la energía atómica, la inversión pública para transporte, comunicaciones, agricultura, industria, energía, por citar algunos de ellos.

- b. La totalidad de gastos en Servicios Sociales, o sean los destinados a los programas de Salud, Promoción y Asistencia Social, Seguridad Social (régimen previsional y de Obras Sociales), al Sistema Universitario Nacional (36 universidades nacionales), a la Ciencia y Técnica (CONICET, por ejemplo) y a Viviendas entre otros.

5. Las diferencias entre Crédito Original, Compromiso y Devengado en materia de Aplicaciones Financieras

En el gráfico siguiente se visualiza el comportamiento de la ejecución presupuestaria a nivel de **devengado** con relación a lo que vota el PLN en la Ley Presupuestaria en materia de aplicaciones financieras y, en particular a la Amortización de la Deuda Pública a las cuales se aplican distintos criterios con respecto a demás gastos de la Administración Nacional. Se observa que los créditos presupuestarios originales no son sobrepasados a nivel de Compromiso sino a nivel de Devengado por montos realmente significativos.

En resumen:

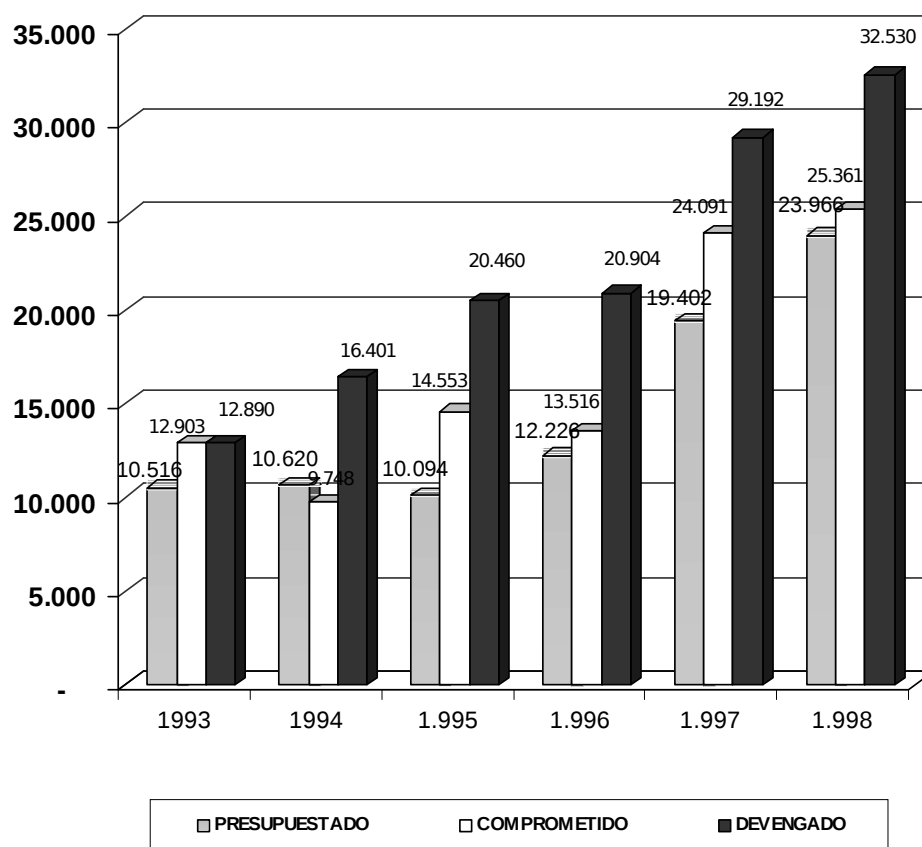
- a. La ejecución del presupuesto revela que los gastos que se realizan “*sobre la línea*” no son superados en la ejecución presupuestaria a nivel de Compromiso y de Devengado;
- b. Los gastos correspondientes a las Aplicaciones Financieras en la etapa del devengado superan en forma ostensible a los créditos originales y a lo comprometido.

- c. El ajuste en el Gasto Público Nacional y el aumento de la recaudación tributaria significan un gran esfuerzo nacional que progresiva y crecientemente se destinan a pagos referidos a Servicios de la Deuda (Intereses, Amortización y Gastos) que no se exponen en forma conveniente en el presupuesto, con todo lo que eso implica.
- d. No existe transparencia fiscal en la Administración Nacional para el usuario – ciudadano por la inapropiada exposición del Presupuesto Nacional en lo que hace a las cuentas de financiamiento. Ello debe ser subsanado para que la información le sea útil y poder así participar en las grandes decisiones y lineamientos de los principales destinos del gasto.
- e. El problema de las finanzas públicas argentinas pasa, en buena medida, por el Presupuesto Nacional que revela inquietantes deficiencias en los cálculos del Endeudamiento Público y de Disminución de Activos Financieros, en materia de Recursos, y de la Amortización de Deuda e Inversiones Financieras en cuanto a Gastos.

5.1. Consideraciones sobre las Aplicaciones Financieras

El principal componente de este rubro de “*bajo la línea*” son los montos destinados a Amortización de la Deuda y Disminución de Otros Pasivos, a los cuales se agregan las Inversiones Financieras destinadas a la compra de acciones, concesión de préstamos y adquisición de títulos y valores con el fin de obtener rentabilidad y administrar liquidez²⁴. Este concepto de Inversión Financiera difiere de la Inversión Financiera incluida en Gastos de Capital en los objetivos que persiguen cada una de ellas: las últimas *responden a la consecución de objetivos de políticas y no a lograr rentabilidad en la aplicación de excedentes financieros*²⁵

**SERVICIOS DE LA DEUDA PUBLICA
E INVERSIONES FINANCIERAS
DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL
MONTOS PRESUPUESTADOS, COMPROMETIDOS Y DEVENGADOS**
En millones de pesos de diciembre de 1999



6. Denominación impropia de los Intereses de la Deuda Pública en el Presupuesto Nacional.

Las denominaciones que reciben los Intereses y Gastos de la Deuda Pública en los distintos clasificadores presupuestarios son impropias e inducen a error. Son las siguientes:

- **Clasificación s/naturaleza Económica:** Rentas de la Propiedad
- **Por objeto del gasto:** Servicios de la Deuda
- **Institucional:** Servicios de la Deuda Pública
- **Por finalidad** DEUDA PUBLICA (Servicios de la

Deuda Pública)

El lector desprevenido necesariamente se confunde con esas denominaciones:

- a. **Rentas de la propiedad.** Los intereses pueden ser cobrados o pagados y con esa clara distinción se exponen en los estados de resultados de la actividad privada. En el Presupuesto Nacional, por el contrario, se llaman Rentas de la Propiedad los intereses que pagará el Estado, lo cual conduce a equívocos.
- b. **Servicios de la Deuda.** Para la doctrina de las finanzas públicas y para la Ley n° 24.156 este concepto está integrado por la Amortización, Intereses y Gastos de la Deuda Pública (art. 70° de la ley)²⁶.

Dada la impropia denominación utilizada en los clasificadores, que hacen pensar que cuando se dice **Servicios de la Deuda**, el presupuesto incluye la totalidad de los conceptos referidos, es imprescindible el cambio de denominación en la normativa vigente. Ambas denominaciones no son claras, imposibilitan la transparencia fiscal, trastocan la posibilidad de entender su contenido y que abren un interrogante sobre las verdaderas razones por las cuales se dieron.

III. CONCLUSIONES

Lo desarrollado en este trabajo nos lleva a las siguientes conclusiones:

1. El instituto constitucional presupuesto evidencia en la actualidad, a nivel mundial, un gran vigor, especialmente en países industrializados: no pudo ser reemplazado por otros estados contables o instrumentos para la toma de decisiones en materia de política económica, fiscal y control del gasto público. Las nuevas técnicas y procedimientos que se han desarrollado en materia fiscal, lo complementaron, sin llegar a sustituirlo.
2. La transparencia fiscal no es posible si no existe transparencia en la preparación, ejecución e información del presupuesto. La forma de exposición del mismo debe cumplir con requisitos de claridad y universalidad y tener en cuenta al “usuario-

ciudadano”, como destinatario protagónico del quehacer público. El desinterés por las cuestiones presupuestarias que manifiesta la sociedad argentina, se explica, en buena medida, por la inadecuada exposición del presupuesto nacional.

3. Es necesario que el CECYT de la FACPCE y los graduados en ciencias económicas, profundicen los estudios tendientes a:
 - e. Determinar el/los objetivo(s) de cada uno de los estados contables básicos, complementarios y de la cuenta general del ejercicio o cuenta de inversión de manera que brinden información útil a distintos usuarios internos y externos.
 - f. Identificar la información útil para el ciudadano relativa al presupuesto y a su ejecución, estableciendo la incidencia de los momentos de registración contable en los estados contables presupuestarios, las formas alternativas de exposición y de análisis e interpretación. En tal sentido, se deben fomentar los estudios que hacen a la relación entre aquellos estados con el de Situación del Tesoro a fin de evitar que el Estado Nacional se administre extrapresupuestariamente.
 - g. Homogeneizar para todos los gastos públicos, sin excepción, la información que se procesa en el momento de formular el presupuesto como en el de su ejecución, a fin de evitar los manipuleos presupuestarios con respecto a las Aplicaciones Financieras, para las cuales, *prima facie*, se devengan montos significativos, sin imputación en la etapa del compromiso.
4. Con relación al Presupuesto de la Administración Nacional, la exposición oficial no permite apreciar la magnitud de los Gastos e Ingresos Totales, presentando deficiencias, según lo siguiente:
 - 4.1. *En materia de Ingresos Totales*, el presupuesto nacional disimula la importancia y cuantía de las sumas provenientes del Endeudamiento Público, el Incremento de

Otros Pasivos y la Disminución de Otros Activos Financieros, cuya ejecución desde 1995 supera los Ingresos Tributarios de la Administración Nacional. En el período 1993 al 1999 las leyes de presupuesto no han expuesto adecuadamente la suma de \$ 117.424,0 millones de pesos.

4.2. *En materia de Gastos Totales*, la exposición oficial también desfigura el volumen integral de los mismos, al no exponer la totalidad de sus cifras, incluyendo las Aplicaciones Financieras, o sean, las sumas para Amortización de la Deuda, Disminución de Otros Pasivos e Inversiones Financieras (correspondientes a la adquisición de títulos y otros valores para obtener rentabilidad y administrar liquidez).

5. La importancia de los gastos destinados a Aplicaciones Financieras más los Intereses de la Deuda Pública lo evidencia el hecho que, en 1998, superan en su ejecución los Gastos Sociales (o sean, los del sistema previsional y de obras sociales, salud, educación, cultura, ciencia y técnica).
5. Se debe modificar las inadecuadas denominaciones dadas a los Intereses de la Deuda en los Clasificadores Presupuestarios del Sector Público Nacional. Las vigentes, tanto la de “Servicios de la Deuda” como las “Rentas de la Propiedad”, conducen a equívocos. En el primer caso, porque los alcances dados en dichos clasificadores no respetan la doctrina y la Ley n° 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional y la segunda, porque “Rentas de la Propiedad” no expresa con claridad que se trata de intereses *que debe pagar* el Estado Nacional.

CITAS Y NOTAS BIBLIOGRAFICAS

¹ Fondo Monetario Internacional, “Manual sobre Transparencia Fiscal”. Borrador del Dpto. de Asuntos Fiscales, aprobado por Vito Tanzi, julio de 1998, p. 23.

² Ibidem.

³ Petrei, Humberto, “Presupuestos y Control”, BID, 1997. Este valioso libro es una evidencia de lo que se expresa en este trabajo.

⁴ Véanse las páginas de Internet www.mecon.gov.ar y www.cristal.gov.ar, entre otras.

⁵ Centro de Estudios Científicos y Técnicos (CECyT) de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de ciencias Económicas (FACPCE), Informe N° 2, Area Sector Público, “Anteproyecto de Normas Contables Profesionales de Aplicación a la Contabilidad de la Hacienda Pública”, 1995, pág. 14.

⁶ Contaduría General de la Nación, “Estados Contables de la Administración Central. Ejercicio 1998”, Bs. As., 1999.

⁷ CECyT, op. cit. p.37. El informe fue sometido a consulta de la profesión y, en sus respuestas, los Consejos Profesionales del país no abordaron el tema. Ultimamente se reinició su desarrollo propiciándose que los estados contables básicos incluyan el de “Origen y Aplicación de Fondos” y el de “Situación Patrimonial”.

⁸ Secretaría de Hacienda de la Nación, “Manual de Contabilidad General”, Bs.As. y Contaduría General de la Nación, op.cit.

⁹ Véase en Informe n° 2 del CECYT de la FACPCE, op. cit., p. 26 y 27 el detalle y en Wierna, G. E. y Cortés de Trejo, L., “Sistema Integrado de Administración Financiera y Control”, Memorias de la XXII Conferencia Interamericana de Contabilidad, Vol. II, Lima (Perú), 1997, pág. 211 y ss.

¹⁰ Cortés de Trejo, L.C., “Contabilidad Gubernamental. Reflexiones sobre su problemática”, en Memorias de las XX Jornadas Universitarias de Contabilidad-Area Técnica, Rosario, noviembre de 1999.

¹¹ Federación Internacional de Contadores (IFAC), “Información Financiera de los Gobiernos Nacionales”, Estudio 1, Comité para el Sector Público, Washington, 1991, p. 1, punto 005.

¹² Ibidem.

¹³ Secretaría de Hacienda del M.E. y O. y S.P. de la Nación, Resolución n° 507/99, Texto ordenado de los Clasificadores Presupuestarios del Sector Público Nacional.

¹⁴ Foro de Directores de Presupuesto de la República Argentina, 1998.

¹⁵ Foro de Directores de Presupuesto de la República Argentina, 1999.

¹⁶ Fondo Monetario Internacional, op. cit. Es interesante advertir la importancia que asigna este Manual al presupuesto, como eje de todo el sistema de transparencia fiscal.

¹⁷ Véanse las páginas web www.mecon.gov.ar y www.cristal.gov.ar respectivamente.

¹⁸ No se vierte opinión sobre la consistencia y confiabilidad de las cifras.

¹⁹ Estas cifras corresponden al Proyecto de ley y no a la Ley de Presupuesto del Año 2000. Véase la página <http://www.mecon.gov.ar/consulta/detallado/index0.html>.

²⁰ Véase Proyecto de Ley de Presupuesto. En cuanto a la *gestión corriente del Estado* se encuentra una aproximación de lo que significa en “Principios Contables...”, SHN, op. cit.

²¹ IV Foro Interamericano de Contabilidad Pública, Bs.As., 1998. En el transcurso de los debates, resultaron interesantes los comentarios públicos de los miembros de una de las delegaciones, que no encontraban justificación a la exposición fraccionada de los ingresos y gastos presupuestarios de nuestro país.

²² Secretaría de Hacienda de la Nación, “Principios de Contabilidad para el Sector Público Nacional”, Resolución N° 25/95.

²³ No se incluyen en ese monto los Créditos a Corto Plazo de los art. 11° y 7° de la Ley n° 25.237 por \$ 3.300,0 y \$ 3.850,0 millones de pesos.

²⁴ M.E. y O. y S.P. de la Nación, Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional, op. cit.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control, art. 70º, que dice: *“El servicio de la deuda estará constituido por la amortización del capital y el pago de los intereses, comisiones y otros cargos que eventualmente puedan haberse convenido en las operaciones de crédito público”*.

**“DIFERENCIAS ENTRE LA AUDITORÍA DE CIFRAS PROSPECTIVAS Y
RETROSPECTIVAS.”**

AREA: III CONTABILIDAD Y AUDITORIA.

**TEMA: 3.6. ESTADOS CONTABLES Y FLUJOS DE FONDOS
PROYECTADOS.**

**13º CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS
ECONÓMICAS.**

**LUGAR DE REALIZACIÓN: SAN CARLOS DE BARILOCHE- RIO
NEGRO- ARGENTINA 2000.**

FECHA DE REALIZACIÓN: 25, 26, 27 y 28 DE OCTUBRE DE 2000.

AUTORA: GLADYS E. MACÍAS DE MÉNDEZ VIDAL.

DOMICILIO: ALVARADO 521, 1er. PISO OFICINA “A” – SALTA (4400)

TE: 4280680 – FAX: 4280681 – E MAIL: gladismacias@hotmail.com

**“DIFERENCIAS ENTRE LA AUDITORÍA DE CIFRAS PROSPECTIVAS Y
RETROSPECTIVAS.”**

AREA: III CONTABILIDAD Y AUDITORIA.

**TEMA: 3.6. ESTADOS CONTABLES Y FLUJOS DE FONDOS
PROYECTADOS.**

**13º CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS
ECONÓMICAS.**

**LUGAR DE REALIZACIÓN: SAN CARLOS DE BARILOCHE- RIO
NEGRO- ARGENTINA 2000.**

FECHA DE REALIZACIÓN: 25, 26, 27 y 28 DE OCTUBRE DE 2000.

RESUMEN

Creemos no equivocarnos al decir que el uso de información *prospectiva* tiene, en la actualidad, una relevancia que en este trabajo intentamos transmitir, sobre todo si

se tiene en cuenta que puede representar, una fuente de trabajo importante, aún no explotada suficientemente por el profesional de ciencias económicas.

Los tiempos que está atravesando la economía argentina, con características de supuesta adaptación a lo que hoy conocemos como el proceso de globalización, son más propicios que épocas pasadas, para la utilización de información *prospectiva* por parte de las empresas, por lo que hablar de las diferencias entre la auditoría de cifras *prospectivas* y *retrospectivas* es para el profesional de ciencias económicas un tema de evidente actualidad y de futuro. En tal sentido estamos seguros que no veremos transcurrir tanto tiempo en que debamos asistir a la concreción de la proyectada armonización de normas de auditoría a nivel de los países integrantes del Mercosur. Conocemos ya los primeros intentos de unificación de Normas de Auditoría en lo referido concretamente al Informe del Auditor.⁽¹⁾

Si aceptamos que la información financiera *prospectiva* está preparada, como hemos intentado explicar en el presente trabajo, sobre la base de supuestos hipotéticos que pueden (o no) ocurrir en el futuro y en posibles acciones por parte de una entidad, podemos tener una idea de la necesidad de fundamentar dicha información sobre la base de un trabajo profesionalmente serio y responsable que parta de premisas lo suficientemente analizadas como para que realmente puedan servir como punto de partida de la elaboración de la información futura sobre la que pretendemos formarnos una opinión. Aunque debemos recalcar a esta altura que en la República Argentina no contamos con normas específicas en este ámbito y además pareciera existir cierto consenso entre los profesionales de las ciencias económicas, que se inclina más por abstenerse de opinar.

Un profesional en ciencias económicas (Contador Público generalmente) advertirá en el desarrollo de su trabajo de Auditoría sobre información *prospectiva* que no todas las técnicas de auditoría que habitualmente utiliza en el desarrollo de su labor

como Auditor podrán servirle como apoyo de su trabajo al auditar dichas estimaciones. Es más, serán justamente las técnicas que tienen una utilidad limitada las que resultarán aplicables en la verificación de la información mencionada y ello puede llevarlo a un grado de escepticismo tal que le impida concretar su labor y fundamentalmente lo condicione en la emisión de una opinión.

CONCLUSIONES

En cuanto a la información prospectiva, entendemos que las disposiciones de la Resolución Técnica N° 7 (Capítulo III) son perfectamente aplicables, aunque no obligatorias, ya que las mismas se refieren a la *auditoría externa de información contable*; pero no estamos tan seguros en afirmar que la inserción de una *abstención de opinión* sea el único camino, por lo menos ésto no debiera ser óbice para dejar de practicar un trabajo consciente del profesional actuante, aún cuando no tenga como

resultado las evidencias “un tanto bastante más aprehendibles” que nos otorga la información financiera histórica. Dicha labor de auditoría podría contar con la indicación de los procedimientos de auditoría aplicados, dejando claramente expresada la calidad de la información auditada, a los efectos de no inducir a error al lector. En cuanto a la tan cuestionada opinión del Auditor sobre las premisas, parece adecuado que el profesional exprese las mismas con indicación del intervalo de confianza en que podría caer la variable de que se trate, agregando así mismo la probabilidad de que el importe real se encuentre dentro de dicho intervalo. Lo importante es que tendremos la expresión del trabajo realizado, que deberá encontrarse adecuadamente justificado en el párrafo de Aclaraciones Previas en el que se enuncien claramente las pautas o condiciones previstas, tales como las referidas a aspectos macro o micro-económicos o a ambos, en cuyo contexto se puede prever que las variables en juego tomarán un comportamiento bastante cercano a los mostrados, o a un porcentaje de ellos, por ejemplo.

Para fundamentar nuestra conclusión diremos que, si bien en la información financiera histórica hay evidencias que sometidas a una tarea profesional de revisión, sirven de firme peldaño para fundamentar la opinión profesional, las mismas no aseguran una situación estática, repetible y cuya conjunción con los sucesos futuros se darán siempre en base a pautas predeterminadas. Es así que pueden ocurrir sucesos que puedan llegar hasta afectar el principio de *empresa en marcha (o en funcionamiento)*.

No queremos concluir este trabajo sin dejar de recordar, dos ideas brillantemente expuestas a nuestro juicio por R.K. MAUTZ, cuya obra y pese a que solamente disponemos de una única edición del año 1970, sigue teniendo una vigencia que nos asombra y que aún en este tema sobre auditoría de información financiera *prospectiva* tienen, a nuestro modo de ver, los dos siguientes conceptos expuestos ya por este

Profesor de Contabilidad de la Universidad de Illinois en 1954 , en relación a la *actitud mental del Auditor* y al *escepticismo* :

... “La *actitud del auditor* es una combinación de educación, experiencia y discernimiento que brinda una estructura mental, un punto de vista respecto a su labor que le permiten evaluar con exactitud sus problemas y abocarse a ellos en forma efectiva.”

... “Además de los cinco medios positivos de conocimiento existe un sexto método que es <negativo> y que es de importancia particular para los Auditores. Es el método del *escepticismo*... Ser escéptico no significa ser imposible de convencer...”

Sinceramente creemos que si el profesional que tiene a su cargo la labor de auditar información referida al futuro, en tanto tome la actitud que tan bien describe este autor ya legendario de Auditoría y use el método del escepticismo en el sentido expresado, seguramente tendrá fundamentos para ofrecer algo más que una abstención de opinión, sin dejar de reconocer la magnitud a que puede llegar la responsabilidad emergente de emitir un juicio sobre sucesos futuros.

**“DIFERENCIAS ENTRE LA AUDITORÍA DE CIFRAS PROSPECTIVAS Y
RETROSPECTIVAS.”**

INDICE

RESUMEN	I
CONCLUSIONES	III
INDICE	1
INTRODUCCION:	2
DEFINICIÓN DE PROYECCIÓN, PROSPECCIÓN Y PRESUPUESTO.	5
LA PROYECCIÓN DE LOS NEGOCIOS COMERCIALES :	
MÉTODOS DE DIAGNÓSTICO.	7
LOS ESTADOS PROYECTADOS. SU CONTENIDO.	
DIFERENCIAS CON LOS ESTADOS TRADICIONALES.	10
TIPOS DE ESTADOS PROYECTADOS.	14
PUEDEN AUDITARSE LOS ESTADOS PROYECTADOS ?	16
NORMAS APLICABLES SOBRE ESTADOS PROYECTADOS.	23
A) Normas profesionales argentinas.	23
B) Normas internacionales.	32
BIBLIOGRAFÍA Y CITAS BIBLIOGRÁFICAS	38

INTRODUCCION.

La información prospectiva o proyectada : Podemos decir que la característica sobresaliente de los negocios empresariales y aún de las previsiones que debe adoptar toda administración, de cualquier característica que sea, a los efectos de su supervivencia institucional, es la necesidad de tomar respecto de ellos decisiones relacionadas con el futuro, cuyo conocimiento como es fácil de comprender, es desde todo punto de vista, imperfecto, más no impredecible, dentro de ciertos márgenes lógicos de error.

Prever con la máxima anticipación posible los acontecimientos que puedan suceder en el futuro, puede ser, en muchos casos, una condicionante sumamente importante para evitar la muerte de una organización, tomando con la suficiente anticipación las previsiones necesarias para cambiar o mejorar una situación dada no deseable.

El uso de la información proyectada ha cobrado importancia creciente en los últimos años, siendo la preparación y difusión de los estados proyectados cada vez más frecuente, y siendo así mismo evidente que esta tendencia se ha acentuado en nuestro país en relación con las características genéricamente más estables que tomó la economía nacional a partir de la década de los 90, aún cuando los procesos inflacionarios no debieran imponer limitaciones para la confección de esta información, pero no obstante lo cual sabemos por experiencia propia que, en definitiva, y pese a conocerse y haberse experimentado en la República Argentina la corrección de la información histórica con el uso de métodos ciertamente aceptables de tratamiento del fenómeno inflacionario padecido por nuestro país de manera intensa, la inestabilidad monetaria con subas sostenidas de los precios no es el mejor marco para la preparación e interpretación de esta forma de presentación de la información financiera.

Las últimas modificaciones económicas a que estuvo y está sujeto nuestro país han sido a todas luces muy profundas las que se caracterizan entre otras variables por las siguientes : un marcado retroceso de la hiper inflación, la concientización empresaria del concepto de la globalización, la inserción de la necesidad de competir, la apertura de los mercados, el reacondicionamiento de todas las fuerzas productivas, los cambios profundos en los servicios financieros, la abrupta desaparición de entidades bancarias incapaces de acondicionar sus costos para competir con entidades macro, así como la de cualquier otra empresa incapaz de acomodarse a las nuevas pautas del mercado, fueron todas ellas condicionantes muy fuertes que obligaron a las empresas, a sus administradores y a sus asesores profesionales a tomar un abrupto giro de acomodamiento a las nuevas circunstancias o en el otro extremo simplemente a desaparecer. Las pequeñas y medianas empresas fueron las más castigadas, especialmente por las trabas que se les impusieron para poder acceder al crédito, a las que hoy se exige la presentación de información a los bancos para su calificación, a su vez controlada por una Oficina de Riesgo Nacional, que como parte de la información que solicita, figura como condicionante o como principal justamente, la información proyectada. La que en el caso de solicitud de un préstamo a largo plazo, debe cubrir el período de repago del préstamo, aunque todos sabemos que la información proyectada no puede superar un lapso de algo más de tres años, ya que pierde sentido atento a la potencialidad que toma la incertidumbre, no obstante lo cual además, se presentan estados proyectados más breves, en cuanto a períodos de tiempo comprendidos, que van corrigiendo los datos inicialmente mostrados.

Las medidas de ajuste fiscal de países receptores de nuestras exportaciones como por ejemplo las aplicadas por el Brasil a partir de enero/99, obliga a las empresas que hacen operaciones en el mercado externo, a efectuar los reajustes de las

proyecciones realizadas lo que revela la necesidad de que sus administradores tengan capacidad de hacer un análisis realista de la situación.

Las apreciaciones anteriores nos llevan a concluir que el profesional que aborde este tipo de trabajo, necesariamente (oh, descubrimiento !) deberá estar permanentemente informado sobre los acontecimientos económicos relevantes, a los efectos de su comprensión y evaluación no sólo del fenómeno en sí, sino además del impacto que el mismo tendrá sobre las proyecciones estimadas y la necesidad de su reevaluación en el momento adecuado.

Importancia de la información proyectada: El afianzamiento y evolución de las empresas ha influido en el sentido de necesitar contar con información distinta a la que proporcionan los estados contables tradicionales, que como sabemos proporcionan datos del pasado, que en un extremo podrían llegar a ser datos del presente si se da la condición de elaboración de estados a la fecha actual, condición ésta difícil de cumplir en la práctica ya que todo dato referido al día o, en un extremo, a la hora anterior, pasará a tener la característica de histórica. Sin embargo queda claro el concepto de que los estados contables tradicionales no ofrecen información sobre el futuro.

“Parece innecesario glosar la importancia de la información previsional, especialmente si se conoce que los procesos de toma de decisiones se alimentan necesariamente de expectativas sobre el futuro, así como de los efectos que tendrán las decisiones en la realidad económica sobre la que se está actuando”.⁽²⁾

Las circunstancias más comunes en las que se recurre al uso de este tipo de información se encuentra en los casos de adquisiciones, fusiones y reorganizaciones de empresas, ofertas de suscripción de acciones, estudios de factibilidad, informes anuales a los accionistas y solicitudes a bolsas de comercio para la aceptación de las acciones a la cotización. Además la solicitan los bancos y organismos gubernamentales encargados del control o regulación de ciertas actividades, o de la promoción del desarrollo.

DEFINICION DE PROYECCIÓN, PROSPECCIÓN Y PRESUPUESTO:

Para dar el marco de referencia dentro del cual se ubica la idea de *información prospectiva* e *información proyectada* recurrimos al Glosario de Términos que se incluye en la publicación del IFAC “Normas Internacionales de Auditoría”, emitidas por el Comité Internacional de Prácticas de Auditoría, y así podemos decir que :

“Una *proyección* es información financiera *prospectiva* preparada sobre la base de :

- a) supuestos hipotéticos sobre eventos futuros y acciones de la gerencia que no se espera necesariamente que tengan lugar, como cuando algunas entidades están en una etapa de arranque o están considerando un cambio importante en la naturaleza de las operaciones ; o
- b) una mezcla de supuestos de estimación óptima hipotéticos.”

También la obra mencionada define *presupuesto* y dice que el mismo es “información financiera anticipada *prospectiva* sobre la base de supuestos sobre los eventos futuros que la administración espera tengan lugar y las acciones que la administración espera realizar a la fecha en que la información es preparada (suposiciones de estimado óptimo).”

La misma obra se ocupa también de definir lo que debe entenderse por *información financiera prospectiva*, y al respecto establece que “es la información financiera basada en supuestos sobre eventos que pueden ocurrir en el futuro y en posibles acciones por parte de una entidad”.

Vemos así que las definiciones se superponen y no evidencian precisamente una gran diferencia entre el terreno que abarca una del que comprende la otra. No obstante podemos decir que en la Argentina se usan más los términos *proyección* y *presupuesto* por sobre *prospección*.

Debemos advertir sin embargo, que algunos autores⁽³⁾ reservan la expresión *presupuesto* para designar a la información preparada con el objeto de ser utilizada dentro de la empresa, en los que a veces se fijan metas superiores a las que probablemente se alcancen como un factor de motivación para el personal y reservan la expresión *información proyectada* a la información preparada para el uso de terceros que cuando está basada en supuestos óptimos en lugar de aquéllos más probables, tiene según estos autores un valor informativo sustancialmente menor.

“Los estados contables proyectados utilizan, como fuentes de datos, el presupuesto y deben surgir como una consecuencia inmediata de los estados contables de cierre, ya que, representan la línea de continuidad entre el pasado y el futuro de la entidad. Se trata de un informe que debe sustentar los mismos principios y criterios, de forma tal de preservar su misma imagen.”⁽⁴⁾

Lo que sí es claro es que los métodos de diagnóstico y proyección de situaciones empresarias, utilizados para poder predecir el futuro (en el caso de las Pequeñas y Medianas empresas principalmente), cobran importancia en la República Argentina podríamos decir que en el último decenio, lo que nos lleva a la necesidad de conocer las herramientas disponibles para poder llevar a cabo la proyección de información.

Los estados previsionales : Esta forma de denominar a los estados proyectados es usada en España, interpretamos que deriva del contenido de dichos estados cual es el de ofrecer información que contiene *previsiones* sobre lo que se espera suceda en el futuro. Esta información debe presentarse fuera de las cuentas anuales, formando parte del informe de gestión.

“Por medio de los *estados previsionales* la empresa informa acerca de los resultados que presumiblemente se obtendrán por la actividad futura, desde el conocimiento que la misma tiene por su sistema de planificación y presupuestación interno.”⁽⁵⁾

LA PROYECCIÓN DE LOS NEGOCIOS COMERCIALES : MÉTODOS DE DIAGNÓSTICO.

El diagnóstico de la situación de una empresa es posible llevarlo a cabo mediante la aplicación de diversos métodos, todos los cuales convergen a la utilización de información histórica o en el extremo los que teniendo como premisa una visión prospectiva, intentan establecer el futuro con ciertas técnicas más o menos apropiadas. En general ambos parten de la situación existente en un momento de tiempo preciso, aplicando métodos de observación que permitirán conocer la situación de las diversas áreas de la empresa, siempre teniendo en cuenta la apreciación más objetiva posible de las variables que entran en juego.

Podemos decir que existen al menos dos tipos de metodología cuya aplicación sirve para determinar las tendencias del comportamiento futuro de una empresa:

- uno que casi podríamos denominar como “científico” y que se caracteriza por aceptar que el comportamiento de las variables estudiadas seguirá una tendencia similar a la que trae y que mediante la aplicación de herramientas de tipo estadístico, podrá determinar el comportamiento de dichas variables en el futuro.
- el otro método que podría denominarse el método “empírico” consiste en cambio, en que el observador o analista aplicará su experiencia, su criterio, un sexto sentido en síntesis, todos de tipo subjetivo, imposibles casi de explicar y transmitir aquello que considera como de ocurrencia más probable en un futuro determinado.

Los métodos científicos son los que pueden ser factibles de un pormenorizado análisis y ser corregidos consecuentemente para tratar de conseguir un estado más perfectible con cada aplicación de los mismos.

Los métodos de diagnóstico : Como sabemos una de las cifras que podría considerarse como una matriz, que abre la amplia gama de operaciones relacionadas

con los negocios empresariales, es la cifra de ventas. Podemos así preguntarnos : De qué cifra de ventas partimos hoy ? y aquí debemos hacer una apertura en cuanto a las respuestas que podemos tener :

a) La respuesta histórica : Está referida a algo que ha pasado en un período de tiempo anterior. Sería algo así como decir: En el último mes, bimestre, ejercicio comercial (o el período de tiempo adecuado), se vendió una cantidad determinada de artículos a un precio unitario de un número determinado de unidades monetarias, lo que significa un importe total de unidades monetarias perfectamente determinable y hasta puede tener una apertura de acuerdo a tipos de artículos, zonas de ventas, vendedores, sucursales, etc. en la medida en que el relevamiento de la información disponible lo permita. Esta información por sí misma, si bien tiene cierto valor ya que es mejor que no tener ninguna información, no dice mucho respecto, por ejemplo, a si la cifra en cuestión indica un crecimiento o un debilitamiento o el mantenimiento de los niveles de operaciones de venta de la empresa que estamos considerando. Aquí es cuando debemos recurrir al método que tratamos en el apartado siguiente.

b) La respuesta histórica comparada : Este análisis implica tener en cuenta un período base que es tomado como referencia y por vía de comparaciones de la información antes relevada con la que surge de este período base o referente, poder extraer conclusiones útiles.

Una de las formas más utilizadas es la comparación de las operaciones de un mes con igual mes de un año anterior, para lo cual habrá que cuidar que ambas cifras se encuentren expresadas en valores homogéneos, usando alguna herramienta conocida para deflacionar los valores.

Este método, si bien ofrece un avance sobre el anterior, es evidente que no proporciona información sobre el futuro, que es lo que estamos buscando.

c) La respuesta prospectiva : Es necesariamente un método estadístico el que podrá darnos una respuesta sobre el futuro de nuestra empresa. Y como lo hacemos ? Consiste simplemente en el análisis del comportamiento de una curva que responde a datos de un determinado período, para luego extrapolar su tendencia para períodos futuros, pero sobre la base de la información histórica relevada. No es nuestra intención profundizar sobre la efectiva aplicación de este método, sino más bien dar una idea global del mismo y de sus aplicaciones prácticas, no obstante lo cual es importante decir que si bien no asegura certeza sobre lo que acontecerá en el futuro, lo que hicimos es tratar de medir objetivamente los hechos acontecidos, los que bajo ciertas condiciones esperamos que se mantengan. Y ésto no es tan aventurado sostener, si aceptamos que efectivamente las condiciones pueden variar bruscamente, especialmente en el largo plazo ; sin embargo podemos confiar en que, en el corto plazo todo sucederá de acuerdo a lo que ya estaba pronosticado, ésto es así porque existe cierta uniformidad en el comportamiento que viene ya influenciado por el pasado.

Podemos decir que el uso de los métodos prospectivos de diagnóstico y proyección tiene ventajas sobre los históricos, sin embargo la mera extrapolación de una variable no brinda una visión abarcativa de la realidad. Se puede mejorar la calidad de la información obtenida mediante la aplicación de un conjunto de variables vinculadas, siempre que dichas variables sean seleccionadas cuidadosamente, para lograr nuestro objetivo que consiste en obtener información adicional de la que surge a raíz del análisis individual de cada parámetro.

LOS ESTADOS PROYECTADOS : SU CONTENIDO.

DIFERENCIAS CON LOS ESTADOS TRADICIONALES

Los **estados prospectivos** surgen de:

- ✓ combinaciones de determinada información contable generalmente referida a la fecha de inicio del período al que pertenecen las proyecciones de datos y
- ✓ los datos presupuestados para dicho período.

Los **presupuestos**, en cambio, parten de:

- ✓ planes de acción que son valuados de forma estimativa y generalmente están parcializados en aspectos tales como las ventas, los resultados, los flujos de fondos, las inversiones en activos fijos, la amortización de préstamos contraídos con anterioridad o simultáneamente en el período considerado, etc.

La característica principal de la información proyectada es que corresponde siempre a lapsos de tiempo aún no transcurridos y como mínimo a lapsos de tiempo parcialmente transcurridos, ésto es que están referidos siempre, aún cuando puede ser parcialmente, a un tiempo que pertenece al futuro.

Esta condición de la información proyectada es además, su principal condicionamiento ya que por tratarse de información sobre circunstancias a suceder en el futuro, su concreción depende entonces de diversas variables las que no están bajo el control de quien las estima. Es así que a mayor incertidumbre sobre el acaecimiento del comportamiento estimado de una variable menor será la utilidad de la información proyectada.

Además hay autores que exigen como condición de cualquier estimación numérica, la expresión de la misma en términos de grado de seguridad (probabilidad de concreción) e intervalo de confianza (rango dentro del cual podría encontrarse la variable).

Los estados proyectados resumen un conjunto de :

- 1) hipótesis, premisas o supuestos emanados de la dirección y que se encuentran referidos a la ocurrencia de hechos del futuro.

- 2) deducción y enunciación de los efectos emergentes de la ocurrencia de las hipótesis mencionadas en 1)
- 3) medición en términos monetarios de los efectos enunciados en 2)
- 4) procesamiento de la información monetaria y no monetaria resultante
- 5) finalmente y como resultado de la labor paso a paso indicada, podrán confeccionarse los estados proyectados.

Diferencias con la información histórica : De la enunciación antes detallada surge la principal diferencia de la información financiera prospectiva con la información histórica, principalmente enunciadas en los puntos 1) y 2) de donde extraemos claramente la idea principal de la información *prospectiva* cual es la de estar basada en premisas referidas a la ocurrencia futura de hechos y a la deducción de los efectos que de dicha ocurrencia pueden derivarse.

La información *histórica* en cambio, se basa primordialmente - pero no de manera exclusiva - en hechos ocurridos, respecto de los cuales no es necesario deducir sus posibles consecuencias ya que las mismas están reflejadas en los estados históricos y son emergentes de la propia ocurrencia de los hechos sucedidos.

“ ...Una primera distinción puede ser la que separa la información retrospectiva o histórica de la información prospectiva o previsional, según se trata de datos que se miden, tras haberse producido, o bien se estiman o proyectan para el futuro.”⁽⁶⁾

Utilidad : La utilidad de los estados proyectados, históricamente reconocida en nuestro medio, a nivel interno de la empresa, ha trascendido dichos límites, y como mencionamos en la introducción es requerida por instituciones bancarias y por futuros inversores, que recurren al asesoramiento de los profesionales en ciencias económicas, generalmente contadores, requiriendo de ellos la emisión de un informe sobre dicha información, circunstancia ésta en que, por el hecho de que un profesional juzgue su

razonabilidad y haga público su juicio, mejora la calidad de la información que contienen, como veremos más adelante.

Limitaciones: Pese a lo expresado sobre la intervención de un profesional, éste y el usuario de dichos estados no deben perder de vista la incertidumbre que estará presente siempre que se estimen hechos futuros.

En lo referido al Contador, Ana María Elorrieta⁽⁷⁾ expresa que “...la actitud debe ser positiva y razonable tanto de parte del Contador Público, emisor del informe, como del usuario. En cuanto al Contador Público, esta actitud se materializará a través de un informe que sea de real utilidad para el usuario. Este, por su parte, debe comprender las restricciones e incertidumbre que involucra la predicción de hechos futuros. Es decir, que tal como ocurre en nuestra vida cotidiana, el presente y el pasado brindan una seguridad respecto de la ocurrencia de los acontecimientos que no pueden esperarse de estimaciones acerca del futuro.”

El sólo hecho de tener que reconocer que, la característica principal de los estados proyectados es justamente la de tratar de predecir el futuro, es justamente el que expresa su limitación por excelencia. Ello porque como ya lo dijimos, el comportamiento de las variables que influyen sobre la preparación de los mismos, depende de diversos parámetros, que en su gran mayoría están fuera del control de las empresas y de sus evaluadores, con un comportamiento altamente incierto en algunos países.

Llegamos así a poder apreciar la importancia esencial que tienen las premisas o hipótesis consideradas como supuestos fundamentales base de todas las posteriores estimaciones. Ello unido al alto grado de subjetividad que pone el profesional interviniente en la selección de los hechos cuya ocurrencia supone, hace sumamente necesario que la información prospectiva deba exponer los supuestos importantes sobre

los cuales se basan. Esto servirá para que el usuario de dicha información pueda formarse una opinión propia sobre la razonabilidad de dichas hipótesis, lo cual lo llevará a una mejor comprensión de la información expuesta y a la evaluación directa del grado de incertidumbre que contiene la misma.

La circunstancia antes expuesta, tiene una crítica sustancial cual es que no todas las empresas se sienten motivadas para exponer en forma muy detallada las hipótesis consideradas como de probable ocurrencia futura, ya que es una forma de comunicar lisa y llanamente la estrategia de la empresa, circunstancia ésta que puede ser aprovechada por la competencia en su propio beneficio. Si el ente que prepara la información prospectiva no tiene la misma posibilidad de conocer los planes de las sociedades competidoras, puede llegar a ocurrir que no se concreten los datos proyectados, simplemente, por ejemplo, porque la competencia obró en consecuencia para contrarrestar los efectos de la política desarrollada por la titular del proyecto.

Y es ésta última característica enunciada una realidad innegable en nuestro medio, que juega absolutamente en contra del profesional actuante, especialmente en cuanto a la responsabilidad emergente de su opinión sobre la razonabilidad que le merece la información prospectiva. Si necesariamente se le impone al profesional una limitación cierta sobre la no enunciación de las premisas o fundamentos que sirvan de base a la información prospectiva, dicho profesional no podrá utilizar las mismas como justificación de su informe y fundamentalmente de la opinión que le merece dicha información.

TIPOS DE ESTADOS PROYECTADOS

El American Institute Of Certified Public Accountants (AICPA) ya en 1986 emitió un pronunciamiento que fue incorporado a las normas profesionales vigentes en

los Estados Unidos de Norteamérica en el cual se considera que la expresión *estados proyectados* abarca dos tipos de elementos informativos :

- a) los *pronósticos financieros* (financial forecasts), que se basan en lo que se espera ocurrirá.
- b) las *proyecciones financieras* (financial projections), que consideran cursos hipotéticos de acción que no necesariamente se espera que ocurran.

Siguiendo un ejemplo simple dado por Fowler Newton podemos llegar a cerrar la idea sobre las proyecciones financieras : "Por ejemplo : podrían prepararse cinco *proyecciones* de los resultados por el año 1999, basadas en los supuestos de que las unidades a vender en ese período representen el 90 %, el 95 %, el 100 %, el 105 % y el 110 % de las realmente vendidas en 1998. En cambio sólo cabría un *pronóstico* del mismo concepto. Las *proyecciones* pueden considerarse respuestas a preguntas del tipo *¿qué pasaría si... ?*⁽⁸⁾

El pronunciamiento del AICPA a que nos referimos, recomendó que los estados proyectados cumplan con los siguientes requisitos :

- a) Se presenten con el formato de los estados contables básicos ; o
- b) Contengan ciertos datos mínimos que se listan en dicho pronunciamiento :
 - b. 1.) ventas o ingresos brutos ;
 - b. 2.) ganancia bruta o costo de ventas ;
 - b. 3.) resultados de naturaleza inusual o infrecuente ;
 - b. 4.) impuesto a las ganancias.
 - b. 5.) resultados extraordinarios u operaciones discontinuadas ;
 - b. 6.) resultados de las operaciones continuadas ;
 - b. 7.) resultado neto
 - b. 8.) ganancia por acción
 - b. 9.) cambios significativos en la posición financiera ;

b.10.) una descripción de lo que a juicio de la gerencia pretenden representar los estados proyectados, una manifestación de que las premisas se basan en información sobre circunstancias y condiciones existentes a la fecha de su preparación y una advertencia de que los resultados estimados podrían no alcanzarse ;

b.11.) un resumen de las premisas significativas

b.12.) un resumen de los criterios contables significativos considerados en la preparación de las proyecciones.

PUEDEN AUDITARSE LOS ESTADOS PROYECTADOS ?

Aspectos que pueden verificarse: No obstante no haber encontrado suficiente bibliografía que respalde una opinión afirmativa en este punto, que consideramos el tema central del presente trabajo, y en el convencimiento que este será el punto más ampliamente cuestionado del mismo, podemos analizar los siguientes aspectos :

A) Cuestiones a verificar :

- 1) Los estados contables históricos: Es comprensible que la tarea más factible de llevar a cabo consistirá en el examen del punto de partida de los estados proyectados, que estará compuesto justamente por aquéllo que es el objeto sobre el que se desarrolla el trabajo habitual de los Auditores, ésto es los estados contables históricos.
- 2) Los criterios que se aplicaron en la preparación y exposición de los datos contenidos en los estados proyectados: Los que a su vez debieran ser revisados teniendo en cuenta :
 - las notas que acompañen a dichos estados y que como sabemos generalmente incluyen una descripción de las Normas Contables Profesionales aplicadas, las que debieran a su vez confrontarse con las aplicadas en los estados contables históricos mencionados en 1).

3) La mecánica tenida en cuenta en la preparación de la información proyectada: Respecto de la cual pueda determinarse si se aplicaron las premisas descriptas, si se aplicaron los criterios antes expresados, y si no hubo errores de compilación o cálculo.

B) Las premisas : En Argentina hay discrepancias en cuanto a que el Auditor pueda opinar sobre la razonabilidad de las premisas que fueron utilizadas para efectuar las proyecciones. Enrique Fowler Newton⁽⁹⁾ se inscribe entre los que opinan escépticamente sobre la cuestión y pareciera inclinarse más hacia los criterios adoptados por el Instituto Técnico de Contadores Públicos⁽¹⁰⁾ y por la Comisión de Auditoría del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal⁽¹¹⁾ pronunciamientos que en síntesis expresan que :

- a) el informante debe abstenerse de opinar sobre la razonabilidad de las premisas y sobre la aproximación de los datos proyectados a la futura realidad pero
- b) debe mencionar en su informe los hechos o circunstancias que, a su juicio, invaliden o afecten alguna o algunas premisas.

Se debe mencionar también aquí que el Dictamen 13 observa que “ Efectuar manifestaciones públicas con respecto al futuro coloca al contador público en situación de emitir juicios en un medio de incertidumbre extraordinaria. Estas manifestaciones, en definitiva, debilitarán la confianza del público en el contador público como dictaminante objetivo de los hechos históricos.”

Además la X Asamblea Nacional de Graduados en Ciencias Económicas (San Miguel de Tucumán, 1977) recomendó : “ Que el contador público al expresar su opinión sobre estados proyectados debe expedirse en cuanto a la razonabilidad de las premisas utilizadas en su preparación. Si ésto no fuera posible, por limitaciones en el alcance del trabajo, incertidumbres futuras u otras razones, deberá dejar constancia pormenorizada de los motivos de su abstención.”

Requisitos de objetividad y verificabilidad : Por el hecho de que en toda información financiera prospectiva se computan transacciones que no son reales sino imaginarias, se violan los requisitos de *objetividad y verificabilidad* que debería satisfacer la información contable.

Un antecedente valioso lo conforma la Resolución Técnica N° 3 de la Federación Argentina de Consejos Profesionales en Ciencias Económicas (FACPCE) que en su Anexo I consignó ya una amplia nómina de las cualidades de la información, incluyendo los dos requisitos que aquí mencionamos y que pasaremos a detallar : la *objetividad* y la *verificabilidad*, conceptos éstos que, como sabemos, se encuentran definidos por la Resolución Técnica N° 10.

Objetividad : Este principio se refiere a una de las cualidades de la información para la asignación de ingresos e imputación de costos : “ Los cambios en los activos, pasivos y en la expresión contable del patrimonio neto, deben reconocerse formalmente en los registros contables, tan pronto como sea posible medirlos objetivamente y expresar esa medida en moneda de cuenta”.

“La información debe tender a presentarse, en el mayor grado posible, de manera que exprese los acontecimientos tales como son, sin deformaciones por subordinación a condiciones particulares del emisor.”⁽¹²⁾

La objetividad debe tener la categoría de aceptable, esa condición debe prevalecer para la imputación de los Ingresos y Egresos, como así también en la valuación de los Activos y Pasivos, a pesar de que el principio no contiene pauta alguna sobre cuándo una medición puede ser considerada objetiva. Para que ésta exista deberá existir siempre una **evidencia respaldatoria que se concrete por medio de pruebas**.

Verificabilidad : La información debe permitir su comprobación mediante demostraciones que la acrediten y confirmen.

En realidad este requisito es una consecuencia del anterior, toda información que resulte objetiva debiera poder ser verificada.

Sabemos además que toda información es susceptible de contener errores, sean éstos de tipo voluntario o no, por lo que la solución obvia es, por supuesto, requerir que la información preparada, de cualquier tipo de que se trate, sea verificada y si esta tarea es realizada por un tercero independiente, mejor aún.(en nuestro caso, el Auditor)

Cómo cumplir, por lo menos con estos dos requisitos, en el caso de que el Auditor se encuentre abocado a la tarea de la revisión de información financiera prospectiva ?

Procedimientos de Auditoría aplicables a los estados proyectados: Del listado de procedimientos de auditoría de la Resolución Técnica N° 7 (FACPCE), los docentes solemos hacer una clasificación de acuerdo a la evidencia obtenida en la aplicación de cada una de ellos.

Dicha clasificación, normalmente comprende dos grupos : los que ofrecen más elementos de juicio al Auditor y los considerados más débiles o sea aquéllos que necesariamente requieren la aplicación de otros procedimientos que refuercen los elementos de juicio obtenidos.

La aplicación de los procedimientos de Auditoría ... “dan como resultado la acumulación de elementos de juicio. Algunos de estos elementos de juicio son muy buenos y otros, comparativamente, son deficientes. Muy pocas veces una sola parte de los elementos de juicio es por sí mismo totalmente convincente. En consecuencia, es necesario fundamentar un tipo de elemento de juicio con otro, reforzar una técnica de utilidad limitada con otra hasta llegar a eliminar toda duda razonable.”⁽¹³⁾

Justamente en el trabajo de Auditoría respecto de la información financiera prospectiva aquellaa pruebas más fuertes no tienen prácticamente aplicación. Analicemos cada una de ellas y pensemos como se aplican y como haríamos para

usarlas en la verificación de la información proyectada sobre los “sucesos futuros” que se encuentran medidos y volcados a dicha información y cuyo acaecimiento está sujeto a un grado de incertidumbre, el que en sí mismo también es difícil de medir.

- **Cotejo de los estados contables con los registros de contabilidad.**
- **Revisión de la correlación entre registros y entre éstos y la correspondiente documentación probatoria.**
- **Inspecciones oculares (por ej. arqueos de caja, documentos e inversiones, observación de inventarios físicos, observación de la existencia de bienes de uso).**
- **Obtención de confirmaciones directas de terceros (por ej. bancos, clientes, proveedores, asesores legales).**
- **Examen de documentos importantes (por ej. estatutos, contratos, actas, escrituras y similares)**

Si a continuación hacemos el listado del resto de los procedimientos que faltan para completar los ya considerados, podemos apreciar que son precisamente (y para seguir con la terminología empleada) los que obtienen elementos de juicio más débiles y veremos que **éstos sí resultarían aplicables en la verificación de la información prospectiva : (son aquéllos que Mautz denomina como de *utilidad limitada*)**

- **Evaluación de las actividades de control de los sistemas de presupuestos como base de la información prospectiva.**
- **Comprobaciones matemáticas.**
- **Revisiones conceptuales.**
- **Comprobación de la información relacionada.**

- **Comprobaciones globales de razonabilidad (por ej. análisis de razones y tendencias, análisis comparativo e investigación de fluctuaciones de significación).**
- **Preguntas a funcionarios y empleados del ente, responsables de la proyección y del diseño.**
- **Obtención de una confirmación escrita de la dirección del ente de las explicaciones e informaciones suministradas sobre las expectativas y grado de factibilidad del proyecto.**

Podemos llegar a concluir que, respecto de los procedimientos de auditoría en relación a la verificabilidad de la información prospectiva, solamente son aplicables los del segundo grupo enunciado es decir aquéllos que por sí solos no ofrecen evidencias suficientes y que necesariamente deberán estar apoyados, cada uno de ellos, por otro procedimiento que ayude al Auditor a formarse un juicio sobre la información relevada.

Responsabilidad del Auditor : Se pretende analizar aquí algunas connotaciones que toma la responsabilidad del Auditor en el caso tan particular de la información prospectiva.

Al respecto podemos decir que tanto los estados proyectados como las premisas sobre las cuales están elaborados y las presunciones que de ellas se derivan, son responsabilidad de la Dirección de la empresa. Y en este sentido no hay diferencias con la responsabilidad de la Dirección con respecto a los estados financieros históricos, circunstancia ésta que en el modelo de Informe cuyo uso aconsejan nuestros organismos técnicos figura claramente expresada en el párrafo introductorio del Informe del Auditor.

La aprobación formal de los estados históricos por parte del Directorio (en el caso de de las sociedades anónimas) queda claramente expresada en la reunión que

dicho cuerpo celebra antes de convocar a la Asamblea de Accionistas, circunstancia ésta que debiera cuidarse de formalizar también en el caso de los estados proyectados y de no serlo, ya que no son dichos estados los que legalmente de acuerdo a nuestro Código de Comercio son los que deben ser aprobados previamente por el Directorio para ser sometidos posteriormente a la consideración de los accionistas, el Auditor debiera solicitar una presentación formal de las hipótesis usadas, a los efectos de que quede claramente establecida que su autoría corresponde a los responsables naturales de la elaboración de las mismas, ésto es a los Administradores de la sociedad, o al cuerpo directivo en su caso.

El Auditor es responsable pero por cosas diferentes : por el trabajo realizado y por su dictamen. La primera responsabilidad surge del contrato celebrado con su cliente y el Contador no debiera comprometerse a desarrollar una labor cuyos alcances sean superiores a las condiciones en que puede desarrollar dicha tarea normalmente. Una circunstancia importante a ser observada por el Auditor es la de evaluar críticamente las premisas que servirán de basamento de la preparación de los estados prospectivos de manera tal que respondan a una lógica y tengan una fundamentación satisfactoriamente comprobable.

No obstante lo antes expuesto la falta de cumplimiento de los estados proyectados no es causa valedera, por sí misma, para hacer responsables por ello a los Directores y al profesional que emitió su dictamen. Al respecto podemos mencionar como antecedente el caso DOLGOW vs. ANDERSON en los Estados Unidos (1966) en el que un accionista hizo un juicio a la sociedad alegando que, al no cumplirse las proyecciones de ventas ni las previsiones sobre el incremento de los resultados de la misma, estimaciones que habían sido dadas a publicidad, las mismas eran engañosas y fraudulentas, denuncia desechada por el juez después de haber examinado la documentación interna de la empresa usada como base para preparar la proyección.⁽¹⁴⁾

NORMAS APLICABLES SOBRE ESTADOS PROYECTADOS

A) Normas profesionales argentinas: En nuestro país observamos que son las normas legales las que más avanzaron en el sentido de reconocer la necesidad de contar con información proyectada de uso externo. Prueba de ello son las normas dictadas por la Comisión Nacional de Valores⁽¹⁵⁾ y el Banco Central de la República Argentina⁽¹⁶⁾ ; éste último impuso normas que deben cumplir las entidades financieras para calificar su cartera de créditos y asimismo establece los procedimientos a seguir por todo tipo de ente que opere con financiamiento bancario, obligándolos a la presentación de Estados de Caja Proyectados.

A.I) El dictamen 13 del ITCP: El primer antecedente orgánico en nuestro país fue elaborado por el Instituto Técnico de Contadores Públicos (ITCP) que emitió el dictamen 13⁽¹⁷⁾, bajo el título de INFORME SOBRE ESTADOS PROYECTADOS, el que en realidad nunca fue de aplicación obligatoria. El pronunciamiento indicado incluye :

- 1) aspectos que deberán tenerse en cuenta en la ejecución de revisiones de estados proyectados.
- 2) aspectos que deberán tenerse en cuenta en el Informe del Contador Público y
- 3) modelo del Informe a emitir, en el cual el aspecto central se refiere a la abstención de opinión que deberá observar el Contador sobre la factibilidad de la ocurrencia futura de los hechos económicos reflejados y de la razonabilidad de la información preparada sobre dichas bases.

Hasta aquí vemos que, haciendo un paralelismo con el trabajo sobre cifras retrospectivas, el trabajo de auditoría basado sobre cifras prospectivas abarca los mismos aspectos y observamos así que :

- el punto 1) antes expresado indica los aspectos relativos al trabajo de auditoría propiamente dicho ;
- el punto 2) los relativos al informe y
- el 3) completa el punto anterior y a mi entender y por tratarse de la expresión escrita del trabajo del auditor, revela por la forma en que se resume dicha labor, las diferencias entre la auditoría sobre cifras históricas y la que se refiere, en cambio, a cifras proyectadas, ésto es el condicionamiento impuesto al Contador sobre la no procedencia de opinar sobre la factibilidad y la razonabilidad de la información que son aspectos que se cumplen en la auditoría de cifras retrospectivas. Sin embargo veremos más adelante que este condicionamiento ha ido evolucionando hasta el punto de ser muy cuestionado y en este sentido las normas internacionales vigentes tienden, en general, a contar con la opinión del Auditor.

Aspectos a tener en cuenta en la preparación de estados proyectados : Para poder presentar los estados proyectados en forma completa y lo más clara posible, se deberán seguir las siguientes pautas :

- 1) El período de tiempo que será cubierto con la prospección de cifras no debiera ser muy largo y a lo sumo es aconsejable que sean previstos para un lapso de entre tres y cinco años, ya que si abarcan un período mayor de tiempo, pueden ser tildados de poco creíbles. Si en cambio los estados se refieren a un período excesivamente corto, esta circunstancia los puede tornar poco útiles.
- 2) Los estados proyectados es conveniente que sean presentados en igual forma que los estados contables que tienen como base información histórica y presente. Ello permitirá el cotejo posterior de las cifras proyectadas con las reales.
- 3) Deberían indicarse en notas a dichos estados, los principios de contabilidad que se espera utilizar en la información prospectiva.

- 4) Las premisas que sirvieron de base para la elaboración de la información prospectiva deben ser necesariamente incluídas en notas a los estados, ya que las mismas por ser el punto de partida de la elaboración de la información futura, se transforman en la fundamentación de la misma y serán la condicionante para apreciar mejor los factores que incidirán en la determinación de los resultados proyectados.

Contenido del Informe de Contador Público : El trabajo a ser desarrollado por el profesional competente, deberá ser encaminado a la obtención de una base para informar si dichos estados proyectados :

- parten de la fijación de premisas, las que a su vez responden a las pautas fijadas por la gerencia sobre los futuros negocios sociales.
- han sido preparados respetando las premisas fijadas.
- son integrales, en cuanto a que contienen toda la información necesaria para una prolija interpretación de los mismos.

La autora que mencionamos anteriormente,⁽¹⁸⁾ propone un Informe que contiene un avance sobre el modelo del ITCP, en el cual se elimina la abstención de opinión que se había propuesto en el Dictamen 13, lo cual apunta a lograr que el auditor otorgue un respaldo de mayor utilidad a los estados proyectados, y significa como puede comprenderse rápidamente, que a mayor responsabilidad por la opinión emitida, mayor deberá ser la extensión de su trabajo y la validez de las evidencias sobre las que fundamentó su labor.

Asimismo es importante señalar que como se parte siempre de cifras que responden a estimaciones de la Gerencia sobre el curso más probable a ocurrir respecto del conjunto de condiciones esperadas, es también misión del Contador expresar una opinión sobre las mismas. Sobre estas bases el Contador expresará :

- Que los estados proyectados están razonablemente presentados.

- Que las premisas consideradas constituyen una base adecuada para la estimación proyectada por la Gerencia.
- Que no hubo errores de compilación o cálculo.

Podemos ahora comprender apropiadamente el inconveniente que significaría para el Auditor, una importante limitación de la Gerencia sobre la puesta en conocimiento de las premisas.

Aspectos a tener en cuenta para el trabajo de auditoría : La labor de revisión de los estados proyectados deberá considerar expresamente :

El conocimiento del negocio de la empresa y de las situaciones futuras que puedan condicionar los resultados de la misma, y dentro del mismo concretamente :

- mercado donde opera la empresa : interno, externo, mayorista, minorista,
- en caso de tratarse de una industria : factores condicionantes, como tecnología, competencia, etc.
- datos de empresas competidoras o de aquellas que pueden integrarse con la actividad objeto del estudio.
- recursos disponibles : mano de obra, materia prima, capital de trabajo, bienes de capital, etc.
- experiencia de la gerencia en la elaboración de presupuestos.
- período que comprenderán los estados proyectados.

Asimismo el Auditor necesita conocer :

- los controles internos previstos para la preparación de la información prospectiva, así como la experiencia de las personas involucradas en la elaboración y presentación de dicha información.

- la naturaleza de la documentación preparada por el ente para fundamentar los supuestos de la Administración.
- la calidad de la información estadística utilizada.
- los métodos usados para aplicar y desarrollar los supuestos tomados como punto de partida y a los cuales ya nos referimos al comienzo de este trabajo.
- la exactitud de la información financiera prospectiva preparada en períodos anteriores, así como los fundamentos de los cambios o ajustes practicados a la misma.

Grado de confianza que brinda la información financiera histórica de la entidad : Este punto será tratado en forma independiente atento a la expresa atención que creemos que merece. Dado que esta información servirá como base de la prospección, el hecho de ofrecer una confianza tal que brinde a la información histórica las características de una base consistente para otorgar una medida histórica a los supuestos de la Administración. Para ello el Auditor deberá conocer si la información histórica fue auditada, si se usaron principios contables profesionales aceptables en su preparación y si el Informe de Auditoría del último ejercicio disponible fue un informe “limpio” (sin salvedades) o mereció algún tipo de objeción y si fue así, el tipo de salvedad que contenía.

Es evidente que la situación más beneficiosa para el Auditor se presenta cuando él mismo fue el profesional dictaminante sobre la información financiera histórica, ya que conocerá en toda su amplitud las condiciones sobre las cuales se prepararon los estados contables históricos y si se trata de una entidad con una cierta historia o pasado, será seguramente menos complicado entender los supuestos sobre los cuales se asentará la información prospectiva. Circunstancia ésta totalmente opuesta a los casos en que la entidad se encuentra en situación de inicio de operaciones o en una fase de arranque

inicial o aún de una nueva actividad, lo que a no dudar ocasionará mayor incertidumbre al Auditor.

Publicidad de los estados proyectados : Como ya dijimos, estos estados comenzaron en sus orígenes a ser utilizados en el orden interno de la empresa.

Sin embargo, se advierte rápidamente la utilidad relevante de los mismos, cuando contienen información proyectada confiable, ya que difundir la misma favorecería a sus usuarios hasta el punto de utilizarlos inteligentemente para evitar que dicha información pueda ser utilizada deslealmente por los competidores. Esta idea sin embargo, propia de mercados no desarrollados como el nuestro, poco a poco se va superando, encontrándose en la actualidad más puntos a favor de su difusión siempre y cuando la información sea sustentable, reconociéndose en cambio que la difusión de una información basada en estimaciones inadecuadas podría llegar a ser en extremo dañosa.

Nos parece importante mencionar la opinión adversa de Arthur Andersen & Co.⁽¹⁹⁾, estudio reconocido a nivel internacional, para el cual más adecuado que publicar pronósticos sería informar sobre las metas y planes futuros de la empresa, sin tener que llegar a hacer conocer estimaciones, generalmente propensas a otorgar una credibilidad injustificada a dichas estimaciones.

El Consejo Profesional de Capital Federal, evaluó la posibilidad de que los estados contables incluyesen información proyectada, y se inclinó por la negativa. En aquel momento, la Comisión aludida⁽²⁰⁾ estuvo de acuerdo en que, en Argentina, no estaban dadas las condiciones de estabilidad requeridas para el logro de estimaciones adecuadas del comportamiento de las variables que afectan al ente emisor de los estados contables, en especial de las llamadas variables no controlables. Sin embargo se inclinaron por no descartar el tema y revisar este tratamiento en el futuro ; probablemente sea el momento indicado para hacerlo.

A. II) La Resolución Técnica n° 7 de la FACPCE: Las normas de auditoría vigentes en nuestro país establecen que cuando un Auditor no puede llegar a emitir una opinión, debe así expresarlo en su Informe. Esto significa que se dieron condiciones que no le permitieron al profesional actuante, emitir un juicio sobre la información que contienen los estados contables.

Las normas del Dictamen 13 , antes comentado, y pese ser anteriores (año 1982) siguen teniendo vigencia en la actualidad ya que no han sido revisadas con posterioridad al dictado de la Resolución Técnica N° 7 (año 1985), las cuales no se contraponen al Dictamen 13 en cuanto determinan en qué condiciones el Auditor deberá *abstenerse de emitir una opinión*. En efecto, al Auditor le está vedado opinar, cuando entre otras situaciones suceda que :

Exista una sujeción de una parte o de toda la información contenida en los estados contables a hechos futuros, cuya concreción no pudiera evaluarse en forma razonable y cuya significación potencial no admita la emisión de una opinión con salvedad indeterminada. (Resolución Técnica N° 7 Capítulo III, 27.2)

La *incertidumbre* respecto de hechos futuros incluye :

- Existencia de situaciones indeterminadas.
- Dudas sobre la razonabilidad de la valuación y/o valor de realización de los bienes.
- Situaciones que afectan al principio de empresa en marcha.

AII a) Abstención de opinión:

Condiciones para su emisión: La abstención de opinión (también denominada por algunos autores *denegación de opinión*)⁽²¹⁾ puede estar referida a toda la información o solamente a una parte de la misma. (Resolución Técnica N° 7 Capítulo III, C.28) El Auditor que se abstiene de opinar debe indicar en el párrafo del Informe

que se refiere al alcance del trabajo de auditoría o en el denominado párrafo de aclaraciones previas al dictamen, las razones que justifican dicha abstención. (Resolución Técnica N° 7 Capítulo III,29)

Las abstenciones de opinión son situaciones límite de opiniones con salvedades indeterminadas y sobre estas últimas, debemos recordar que hay dos tipos de *salvedades* : las *determinadas* y las *indeterminadas*.

La Resolución Técnica N° 7 establece que las salvedades se deben a situaciones o circunstancias que hacen que un contador público no pueda emitir un informe en el que exprese una opinión favorable sin salvedades sobre un juego de estados contables (la que se incluye en el llamado vulgarmente *informe limpio*)

La existencia de salvedades surgen fundamentalmente por cuatro situaciones :

A) Presentación inadecuada de la situación patrimonial y resultados del ejercicio. (Cap.III-C.20)	{	A.1) Por no estar de acuerdo con las Normas Contables Profesionales de Valuación. A.2) Por no estar de acuerdo con las Normas Contables Profesionales de Exposición.
B) Falta de uniformidad (Cap.III-C.22 y 23)	{	En la aplicación de las Normas Contables Profesionales
C) Limitaciones en el alcance del trabajo (Cap.III-C.21)	{	C.1) Situaciones imperantes que impiden la aplicación de las Normas de Auditoría Vigentes. C.2) Condiciones restrictivas impuestas por el cliente.
D) Incertidumbre sobre hechos futuros (Cap.III-C21)	{	Su efecto no puede estimarse en forma razonable

En los casos A) y B) las salvedades son DETERMINADAS.

En los casos C) y D) las salvedades son INDETERMINADAS.

En el tema de este trabajo, cual es la consideración de información financiera prospectiva, nos encontraríamos en la situación D) y aquí podemos apreciar que el Dictamen 13 se adecúa perfectamente a las normas de la Resolución Técnica N° 7 tal como lo expresamos al principio de este acápite, siendo en realidad la norma obligatoria la resultante de esta última Resolución.

B) Normas internacionales:

“La información financiera prospectiva significa información financiera basada en supuestos sobre sucesos que pueden ocurrir en el futuro y posibles acciones por una entidad. Se caracteriza por su alto grado de subjetividad y su preparación requiere ejercitar una dosis considerable de juicio.”

“La información financiera prospectiva puede presentarse en la forma de presupuesto, una proyección o una combinación de ambos, por ejemplo, un presupuesto de un año más una proyección de cinco años.”

“Un <Presupuesto> significa información financiera prospectiva preparada sobre la base de supuestos respecto de sucesos futuros que la administración espera que tengan lugar y de las acciones que la administración espera emprender a la fecha en que la información se prepara. (las mejores estimaciones).”

“Una <Proyección> significa información financiera prospectiva preparada sobre la base de :

- a) supuestos hipotéticos sobre sucesos futuros y acciones de la administración que no necesariamente se espera que ocurran, o
- b) una mezcla de las mejores estimaciones y supuestos hipotéticos.”⁽²²⁾

La información pretende mostrar las posibles consecuencias a la fecha en que la misma es preparada, si los eventos y acciones fueran a ocurrir, algo así como decir qué pasaría hoy si sucediera tal o cual circunstancia.

La información financiera prospectiva puede incluir estados financieros o solamente algunos elementos de ellos y puede ser utilizada como una herramienta interna de la administración del ente, generalmente para analizar una posible inversión de capital o un posible curso de acción o puede ser usada para interesar a terceros posibles inversores, o accionistas a los cuales se pretende proporcionar información útil sobre ciertas actividades de la empresa.

La responsabilidad por la preparación y presentación de la información financiera prospectiva cae bajo la figura de la administración del ente, que además incluye la de identificar y revelar los supuestos sobre los que se asienta dicha información. El auditor, en consecuencia, será responsable de examinar y dictaminar sobre la mencionada información financiera prospectiva, lo que ampliará su credibilidad.

Certeza del auditor respecto de la información financiera prospectiva :

Cuando el Auditor deba dictaminar sobre la razonabilidad de los supuestos tomados como punto de partida por la Administración, puede ser muy difícil obtener un grado suficiente de certeza, necesario para proporcionar una opinión positiva sobre la ausencia de presentación errónea de dicha información, proporcionando solamente un grado ciertamente moderado de certeza. Lo que no implica que si a juicio del Auditor las evidencias tomadas como punto de partida por la Administración merecen un nivel aceptable de satisfacción, no pueda expresarse en consecuencia.

Las normas internacionales, que no difieren sustancialmente de las normas que se aplican en Argentina, abundan en aspectos tales como las consideraciones a tener en cuenta para la aceptación del trabajo por parte del profesional, centrando la idea en la cuestión básica de conocer los supuestos que servirán de fundamento de la preparación de la información prospectiva, aconsejando al Auditor :

- la no aceptación del trabajo si estima que dichos supuestos no son lo suficientemente claros y realistas o cuando la información financiera prospectiva será inapropiada para el uso que se piensa dar.

- convenir los términos del trabajo entre el cliente y el Auditor.
- conocimiento del negocio por parte del Auditor.
- evaluación, por parte del Auditor, del grado de confianza que provee la información financiera histórica de la entidad.
- consideración, también por parte del Auditor, del período de tiempo cubierto por la información financiera prospectiva. En este caso las normas aconsejan que el período no debiera extenderse más allá del período para el que la administración tiene una base razonable para los supuestos.
- Algunos factores relevantes para la consideración por parte del auditor del período de tiempo cubierto :
 - para el cumplimiento de un ciclo de operación, por ejemplo en el caso de un proyecto de construcción.
 - para lograr la confiabilidad de los supuestos. Por ejemplo si se están lanzando nuevos productos, es probable que se consideren períodos breves, meses o semanas por ejemplo. No así si se proyecta arrendar una propiedad a largo plazo
 - considerando la necesidad de los usuarios cuando por ejemplo se proyecta tomar un préstamo a largo plazo, donde el período considerado sería sustancialmente largo, si se considera todo el período de tiempo necesario para el reembolso de dicho préstamo.

Procedimientos de la labor de auditoría : Las Normas Internacionales de Auditoría establecen en este punto que “cuando el auditor determine la naturaleza,

oportunidad y alcance de los procedimientos del examen, las consideraciones del auditor deberían incluir :

- a) la probabilidad de representación errónea de importancia relativa ;
- b) conocimiento obtenido durante trabajos previos ;
- c) competencia de la administración respecto de la preparación de la información financiera prospectiva ;
- d) el grado al cual la información financiera prospectiva es afectada por el juicio de la administración ; y
- e) la adecuación y confiabilidad de los datos subyacentes."

Asimismo considera sumamente importante tener en cuenta los siguientes aspectos :

- Evaluar la fuente y confiabilidad de la evidencia que sustentan los supuestos de mejor-estimado de la administración. Por ejemplo considerar los supuestos a la luz de la información histórica y evaluar si los mismos están dentro de los planes de capacidad de la empresa.
- En caso de utilización de datos hipotéticos, el Auditor debería analizar si fueron consideradas todas las implicaciones importantes de dichos supuestos. Por ejemplo, si se está suponiendo el crecimiento de las ventas por encima de la capacidad actual de la planta de la empresa, la información financiera prospectiva deberá incluir datos sobre la inversión necesaria para ampliar dicha capacidad o los costos alternativos para poder llegar al monto de ventas que se espera alcanzar.
- Sabemos, y ésta es otra *diferencia* importante con la Auditoría sobre información financiera histórica, que aunque la evidencia que soporta los

supuestos hipotéticos no necesita ser obtenida, el Auditor debe poner especial cuidado en obtener satisfacción de que dichos supuestos son consistentes con el propósito de la información financiera prospectiva.

- El Auditor deberá satisfacerse asimismo de que la información financiera prospectiva está preparada apropiadamente con los supuestos de la administración por medio de tareas de verificación como recómputos, revisiones de la consistencia interna, por ejemplo para determinar que las acciones que la administración piensa llevar a cabo son compatibles entre sí y no hay inconsistencias en la determinación de los montos que se basan en variables comunes, como por ejemplo las tasas de interés o el monto de préstamos a que puede acceder la empresa, partiendo de su realidad patrimonial.(garantía de los préstamos proyectados)
- El Auditor deberá prestar particular atención a la interrelación de todos los estados financieros entre sí y de sus elementos componentes, especialmente cuando fue contratado para examinar solamente algunos de ellos.
- El Auditor deberá obtener representaciones escritas de la administración respecto del uso que se piensa dar a la información financiera prospectiva, la integridad de los supuestos importantes de la administración, y la aceptación de la administración de su responsabilidad por la información prospectiva.

BIBLIOGRAFÍA

- C.P.C.E. CORDOBA. (FACPCE): "12 CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS ECONOMICAS CORDOBA 1998 - ARGENTINA. Area 3 Contabilidad y Auditoría." Editorial GAMA Producción Gráfica (GPG).pág. 307 y sgtes, pág.585 y sgtes.
- ELORRIETA, Ana María "Informe del Contador Público sobre los estados proyectados" *Revista Administración de Empresas* , Tomo XVII, pág. 183 y sgtes.
- FORTINI, Hernando L. LATTUCA, Antonio, LOPEZ SANTISO, Horacio y otros. "Replanteo de la Técnica Contable". Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas. Ediciones Macchi. Buenos Aires, noviembre de 1980.
- FOWLER NEWTON, Enrique "Cuestiones Fundamentales de Auditoría. Tratado de Auditoría: Primera Parte". Editorial Macchi. Febrero de 1994. Cap. 15 pag 555 y sgtes.
- GONZALO ANGULO, José Antonio, PEREZ GARCIA F.J. y SERRANO GARCIA R. "Análisis económico-financiero y patrimonial". Madrid : Instituto de Auditores-Censores Jurados de Cuentas de España, 1998. Capítulo 1 : "Introducción : un marco conceptual". Capítulo 5 : "Información intermedia, segmentada y previsional".
- INSTITUTO MEXICANO DE CONTADORES PUBLICOS A.C. Federación de Colegio de Profesionales. IFAC. "Normas Internacionales de Auditoría" emitidas por el Comité Internacional de Prácticas de Auditoría. Vigentes a partir del 1º de Julio de 1996. Tercera Edición , México, mayo de 1997, pag 26, pag 283 y sgtes.
- LOPEZ SANTISO, Horacio y PANAGI, Luis Andrés "La actuación del contador público en la preparación y auditoría de presupuestos". *Revista Administración de Empresas* . Tomo I-A , Abril - Septiembre 1-572 . Editada por Arindo S.A. págs. 377 y sgtes.

- MARSHALL A. John y URRIZA, José. "El dictamen del auditor sobre estados contables proyectados" *Revista Administración de Empresas. Tomo X - A Abril a Septiembre de 1979. Distribuída por Ediciones Contabilidad Moderna S.A.I.C. Buenos Aires . págs. 453 y sgtes.*
- MAUTZ, R.K. "Fundamentos de Auditoría" Tomos I y II . Ediciones Macchi.Enero de 1970.
- MILLER "Guía de PCGA" 1996/97 5a.Edición en Español. Dr. JAN R. WILLIAMS, Ph.D.,C.P.A.(Universidad de Tennessee). Dr. OSCAR J. HOLZMANN, PH.D., (Universidad de Miami).TRADUCTOR. TRADUCCION DE LA GAAP GUIDE 1996.Harcourt Brace International, Inc. A Division of **Harcourt Brace & Company**. SAN DIEGO - NEW YORK - LONDON
- SENDEROVICH, Isaac A. y Pablo D. "Flujo de Fondos, Estados Contables Proyectados y Acceso al Crédito Bancario de Pymes" Editorial Reisa S.R.L. Buenos Aires, abril de1998.
- TONINELLI, Angel R. "Algo más acerca de los métodos de diagnóstico y prospección". *Revista Contabilidad y Administración. Editorial Cangallo. Tomo V Número 27 . Septiembre 1979, págs. 389 y sgtes.*
- TONINELLI, Angel R. "Métodos de diagnóstico y proyección de situaciones empresarias". *Revista Contabilidad y Administración. Editorial Cangallo. Tomo IV. Número 24. Junio 1979, págs.766 y sgtes.*
- WAINSTEIN, Mario y CASAL, Armando Miguel, "Informes de Auditoría" Editorial Cangallo S. A.C.I. Primera edición . Argentina, noviembre de 1992, pág.62 y sgtes, pág. 264/265.

- ⁽¹⁾ FACPCE Comisión de Armonización de Normas de Contabilidad y Auditoría. Exposición del Representante por Argentina, Cr. Cayetano Mora, dada en Salta en agosto de 1998.
- ⁽²⁾ GONZALO ANGULO, J.A. “Análisis económico-financiero y patrimonial”. Material para el Master en Gestión de Empresas (Contabilidad y Auditoría) dictado por las Universidades de Alcalá (España) y Nacional de Salta (Rep. Argentina), 1998, Cap. 5, pág. 25
- ⁽³⁾ MARSHALL A.J. y URRIZA, J. “El dictamen del auditor sobre estados contables proyectados” Revista Administración de Empresas Tomo X, 1979 pág. 453
- ⁽⁴⁾ VIEGAS, J.C. RIAL, L.N. FEUDAL, I. y GAJST, I.F. “Los modelos contables y los estados proyectados” Publicación del 12 Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas de Córdoba. Area 3 Contabilidad y Auditoría. pág. 585.
- ⁽⁵⁾ GONZALO ANGULO, J.A. Ob. Cit. Pág. 1
- ⁽⁶⁾ GONZALO ANGULO, J.A. Ob.Cit. Pág. 5
- ⁽⁷⁾ ELORRIETA, A.M. “Informe del Contador Público sobre los estados proyectados” Revista Administración de Empresas Tomo XVII. pág.183
- ⁽⁸⁾ FOWLER NEWTON, E. “Cuestiones Fundamentales de Auditoría”, 1994, pág. 555
- ⁽⁹⁾ FOWLER NEWTON, E. Ob. Cit. pág. 567
- ⁽¹⁰⁾ FEDERACIÓN ARGENTINA DE GRADUADOS EN CIENCIAS ECONÓMICAS: Dictamen 13: “Informe sobre estados proyectados”, 1982.
- ⁽¹¹⁾ COMISIÓN DE AUDITORÍA DEL CPCE DE CAPITAL FEDERAL, Informe 3: “Normas para la revisión de estados contables proyectados”, Buenos Aires, 1985.
- ⁽¹²⁾ FORTINI, H.L. y Otros “Replanteo de la Técnica Contable”, 1980, pág. 55
- ⁽¹³⁾ MAUTZ, R.K. “Fundamentos de Auditoría” Tomo I, 1970, pág. 142-
- ⁽¹⁴⁾ “El dictamen del auditor sobre estados contables proyectados” Revista Administración de Empresas. Tomo X. pág. 464
- ⁽¹⁵⁾ Resolución 290/97.
- ⁽¹⁶⁾ Comunicaciones “A” 2180 y “A” 2216.
- ⁽¹⁷⁾ Resultado de un trabajo desarrollado ya en 1974, presentado ante la Xia. Conferencia Interamericana de Contabilidad en San Juan de Puerto Rico.
- ⁽¹⁸⁾ ELORRIETA, A.M. Ob. Cit. pág. 183.
- ⁽¹⁹⁾ ARTHUR ANDERSEN & CO. “Objetivos de los estados contables para las empresas de negocios”, Chicago, 1972, pág. 88.
- ⁽²⁰⁾ COMISIÓN DE ESTUDIOS SOBRE CONTABILIDAD DEL CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA CAPITAL FEDERAL, “Propuesta de normas contables profesionales” Informe 9, 1986, pág. 16.
- ⁽²¹⁾ WAINSTEIN, M. y CASAL, A.M. “Informes de Auditoría”, 1992, pág. 164
- ⁽²²⁾ COMITÉ INTERNACIONAL DE PRÁCTICAS DE AUDITORÍA, DEL IFAC “Normas Internacionales de Auditoría.

Título: EXPLOTACIÓN FORESTAL, ECONOMÍAS REGIONALES Y MUNICIPIOS

Área VII: Economía y Comercio Internacional

Tema: 7.3. Los Municipios y las regiones como eje del desarrollo económico

13° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas

Lugar: San Carlos de Bariloche (Río Negro), 25, 26, 27 y 28 de octubre del año 2000

Nombre y apellido del autor: Ernesto Vaihinger

Domicilio: Virrey Arredondo 3111 (1426) Buenos Aires

Teléfono: 4.552.9969

Con la iniciativa y colaboración del Sr. Rodolfo Falcón
Empresario de la madera en Tartagal (Salta) y
Ex Presidente de la Junta Provincial de la Madera de Salta.

Título: EXPLOTACIÓN FORESTAL, ECONOMÍAS REGIONALES Y MUNICIPIOS

Área VII: Economía y Comercio Internacional

Tema: 7.3. Los Municipios y las regiones como eje del desarrollo económico

13° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas

Lugar: San Carlos de Bariloche (Río Negro), 25, 26, 27 y 28 de octubre del año 2000

Resumen y conclusiones:

Explotación forestal, economías regionales y municipios.

Cuando se comenzó a trabajar en este proyecto forestal, lo primero que se observó fue la distancia que existía entre el potencial forestal que se identificaba y los proyectos forestales que se encaraban. Esta realidad de los hechos indicaban, por un lado una especie de escasa cultura forestal, y por otro lado una realidad financiera que condicionaba la ejecución de proyectos a la disponibilidad de recursos financieros para ser afectados al largo plazo.

Como en esta disparidad media un régimen de promoción, la ausencia de una cultura forestal, o un desconocimiento de los eventuales beneficios del este régimen, o una incompleta evaluación de la factibilidad de estos proyectos, más allá de las restricciones financieras, comenzaron a hacer pesar la idea de la importancia de un impulso de las gestiones municipales, asociadas con el sector privado, a fin de motivar la actividad forestal, aplicando un criterio que eluda la dispersión geográfica de los emprendimientos que finalicen atentando en contra de las economías de escala necesarias. Simultáneamente deben prever, tanto los recursos de la asistencia técnica necesaria desde la formulación de los proyectos hasta la implantación de los bosques, como así también crear las condiciones para las decisiones de inversión conducentes con la logística necesaria para la industrialización regional de la madera.

De esta manera se comenzó por evaluar los antecedentes, las condiciones de oferta y demanda a nivel nacional y mundial, su rentabilidad ante los requerimientos financieros, los apoyos económicos vigentes y los resultados económicos, a fin de identificar la viabilidad de proyectos forestales atendiendo a un criterio de prefactibilidad en general, utilizando toda la información dispersa que a este efecto se podía reunir.

De esta manera se llega a conclusiones sobre la factibilidad de estos proyectos que, fuera del área de la Mesopotamia, adquieren significación como explotación integrada a la actividad agrícola y ganadera. No sólo por la posibilidad de asignar recursos financieros del corto plazo al largo

plazo, sino también por lo que la actividad forestal, en particular realizadas en cortinas, significan para un esquema de explotación sustentable que atienda al corto, mediano y largo plazo en su ecuación de rentabilidad económica y financiera. Es decir frenando la erosión eólica e hídrica en las explotaciones agropecuarias.

Estas conclusiones acerca de la factibilidad se apoyaron en los siguientes puntos:

- El apoyo económico y beneficios impositivos derivados de la aplicación de la ley 25.080, permiten inferir que se tienden a equiparar los rendimientos privados a largo plazo de la actividad forestal (normalizados a corto plazo con una tasa de descuento del 8 % anual) con los rendimientos privados a corto plazo de las actividades agrícolas y ganaderas.
- La integración de la actividad forestal a la explotación agrícola ganadera, a través de plantaciones cortina, permite la viabilidad financiera de los proyectos forestales, aplicando recursos excedentes del corto plazo al largo plazo.
- Los proyectos a desarrollar en zonas de aptitud exclusivamente forestal (estimadas en 5,0/6,0 millones de hectáreas) requieren para su viabilidad financiera de recursos que provengan de explotaciones forestales en curso, o bien de proyectos que apelen a los certificados de participación en fondos fiduciarios susceptibles de ser aplicados a certificados de reducción a cambio de oxígeno (CER)
- En ambos tipos de proyectos no debe excluirse la complementariedad del crédito bancario, que contemplen un plazo mínimo de tres años, para facilitar el equilibrio financiero en las actividades que distraen sus recursos para aplicarlos al largo plazo.
- **Los proyectos integrados en la explotación agro-silvo-pastoril deben emprenderse con el criterio de zonas geográficas, a fin de evitar la dispersión de explotaciones forestales que atenten contra las economías de escala de las industrias utilizadoras de esta materia prima. Por consiguiente requieren de la acción de los municipios a fin impulsar la implantación de una masa crítica mínima de cortinas.**

- El valor de la madera puesta en planta tiende a duplicar y triplicar (según distancias y geografía de la zona) su valor con respecto a aquel computado en pie. En la cadena del valor agregado involucra al costo de la extracción y el del transporte, incluidas las pérdidas naturales de transformar los m³ en pie, en toneladas en planta (aproximadamente 20 %).
- Siguiendo la cadena de valor agregado, la madera aserrada y oreada tiende a valores de 93/123 \$/m³, lo cual indica que tiende a multiplicar por 4 ó 5 el valor de la madera puesta en planta. En el caso de la pulpa, su valor FOB indica duplicación de su valor (40,- u\$/tn)
- A partir de esta agregación de valor, con respecto al árbol en pie, pueden verificarse sucesivas agregaciones de valor que prosiguen con el cepillado de la madera hasta la fabricación de muebles, y con la producción de papel y cartón y sus distintas utilidades.
- La magnitud de las sucesivas agregaciones de valor que fueron identificadas, permiten inferir que **el apoyo económico inicial y los beneficios impositivos recibidos son más que compensados por las contribuciones que se derivan de las actividades a generar, estos es, sin computar los beneficios de largo plazo derivados de una explotación sustentable.**

SUMARIO

1. Introducción.
2. Antecedentes.
3. Oferta y demanda en las explotaciones forestales.
3. Expectativas de la oferta mundial de maderas al 2010.
4. Rentabilidad y requerimientos financieros de la explotación forestal.
5. Apoyo económico vigente.
6. Recursos financieros y resultados económicos.
7. Conclusiones sobre la factibilidad.

Explotación forestal, economías regionales y municipios.

Introducción.

Este trabajo se propone evaluar la factibilidad de los proyectos forestales, atendiendo a la brecha que existe entre la potencialidad de la aptitud forestal identificada y los regímenes de promoción que existieron y existen. Pero lo hace meritando la importancia de la explotación de recursos naturales, como componente inexcusable para el desarrollo de las economías y empresas regionales, pero que requieren de la acción de los municipios a fin de motivar e impulsar la implantación de una masa crítica mínima de bosques. Esta acción de los municipios impedirá que la dispersión geográfica atente contra las economías de escala necesarias de las industrias utilizadoras de la madera.

Si bien todas las estrategias de desarrollo actuales han puesto el énfasis en la educación, capacitación y conocimiento como medio necesario para la incorporación del progreso técnico, como así también en la oferta de servicios altamente calificados como actividad generadora de mayor ocupación y riqueza, no debe olvidarse que la explotación de ventajas comparativas a partir de los recursos naturales, y creando ventajas competitivas en todos los procesos posibles de sumar valor agregado, seguirá siendo la fuente que impulse el desarrollo de las regiones y que permita que fructifiquen los servicios necesarios para una mayor eficacia, tanto en la producción como en la comercialización.

Tanto Suecia, como Dinamarca, tomaron decisiones de este tipo cuando decidieron sus políticas de desarrollo, pensando en la agregación de valor a partir de la explotación de sus recursos naturales, pero no agotaron sus estrategias en un sólo objetivo.

La explotación forestal es la base de un sistema económico integrado que va desde la ciencia y tecnología aplicada a la obtención de semillas, la producción de plantines, la explotación forestal propiamente dicha, la industria de la madera y la pasta celulósica, y todos los servicios conexos y necesarios para una mayor eficacia productiva y comercial.

En su fase final nuestra industria de la madera representa un consumo aparente de 10 a 11 millones de metros cúbicos de madera en rollo, de los cuales dos tercios tienden a ser suministrados por los bosques cultivados y un tercio por la explotación de los bosques nativos.

El tema que se plantea es que el horizonte económico, en términos de economías de escala, de la industria de la madera, no dista mucho (hasta 6,5 millones de m³/año obtenidos de bosques cultivados) de aquellos históricos que estructuraron una industrialización de maderas de bosques cultivados sobre la base de 4,0 a 5,0 millones de m³/año durante el período 1983/1994.

Modificar este horizonte económico exige plantear, como objetivo de política económica, el desarrollo de la explotación forestal atendiendo a la aptitud forestal registrada para la Argentina.

En efecto, las estimaciones actuales indican un superficie total de bosques cultivados que no exceden las 0,9 millones de hectáreas, que capitalizó no más de 0,2 millones de hectáreas con el programa de apoyo económico (1991/1998)

Estos números indican la necesidad de impulsar una cultura forestal, asociada a los estímulos económicos, a fin de establecer una correspondencia con la aptitud forestal, cuyas áreas identificadas alcanzan a los 15,7 millones de hectáreas.

Un programa que se proponga un impulso inicial de implantar 100 mil hectáreas/año, para ampliarse luego sucesivamente a 120, 140, 160 miles de has/año, permitiría contar, luego de 30 años, con una superficie forestada de 9,4 millones de hectáreas por sobre las actuales 0,9 millones de hectáreas. Esta meta, así proyectada, es consistente con las 200 mil has/año que estima como probables la SAGPyA para la próxima década.

Esta propuesta exige de una intensa movilización de recursos y destrezas hoy ya existentes, pero que están operando en una escala disminuida, aplicados a la generación de plantines y de la

investigación en ciencia y tecnología, además de otros recursos, para una eficaz implantación en rendimientos forestales según las aptitudes de las distintas zonas.

Esta potencialidad en la oferta forestal obliga a plantear un programa integrado de producción industrializadora de la madera, lo cual dará lugar a la creación de mayor empleo regional en una actividad cuyo mercado mundial para la Argentina es un dato, que sólo exige ser competitiva de acuerdo con las exigencias de estos mercados.

En efecto, durante los próximos 30 años, la oferta de madera en rollo podría crecer al 5,0 % anual, lo cual cambia de por sí el horizonte económico, ya comentado, con el cual hoy trabaja la industria de la madera y de la pasta celulósica, creando las perspectivas de su reestructuración con cambios sustantivos en su nivel operativo.

Antecedentes.

- Si bien este trabajo centra la atención en los bosques cultivados, no omite que todo proyecto forestal también debe contemplar políticas de reforestación de los bosques naturales. Se estima que los bosques cultivados aportan casi dos tercios de la demanda¹, por consiguiente la extracción de los bosques naturales sigue siendo significativa, que convenientemente aprovechados, y mediante programas de repoblación de las propias especies nativas, ofrecen alternativas interesantes de inversión y de continuidad productiva.
- Se parte de la idea de que **la forestación y reforestación debe ejecutarse a partir de una explotación racional de la agricultura, ganadería y silvicultura:** esquema de explotación sustentable que atienda al corto, mediano y largo plazo en su ecuación de rentabilidad económica y financiera. **Es decir, frenar la erosión eólica e hídrica en las explotaciones agrícolas y ganaderas integrándoles la explotación forestal, a la vez que mitigar las emisiones de gas de efecto invernadero (GEI) que se le atribuye a la ganadería.**

- Durante 30 años (1950/1980) la superficie de bosques cultivados se estima que creció al 7 % anual acumulativo. Este crecimiento implica que los bosques cultivados aumentaron 7,6 veces, representando un promedio de 22.000 hectáreas anuales.
- Para este crecimiento de los bosques cultivados se destacaron los siguientes beneficios:
 1. Exención del pago de contribución inmobiliaria sobre el valor de los bosques cultivados y del pago de impuesto a las ganancias sobre las utilidades invertidas en nuevas plantaciones o en mejoras silvícolas (ley 13.273 del 25.09.48, y sus modificatorias, y decreto 465/74).
 2. Ley 21.695 (BO 30.11.77), por la cual se instituyó el crédito fiscal para la forestación y reforestación, consistente en un importe fijo por hectárea, equivalente a una suma que representaba entre el 20 % y el 70 % de los costos a reconocer por el IFONA. Este crédito fiscal se instrumentó mediante certificados, endosables, aplicables a la cancelación de obligaciones fiscales de orden nacional, o a adquirir por el Banco Nación de Argentina al 95 % de su valor nominal. Esta ley fue derogada a partir del 01.11.91 por decreto 2.488/91, acordando plazo hasta el 12.03.92 para la liquidación del ente residual del IFONA, y pasar sus funciones a la actual Dirección de Forestación de la SAGPyA.
- A partir de 1992, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA) promueve las plantaciones forestales de acuerdo con sus funciones (decreto 2632/91) y leyes del presupuesto nacional que fija partidas a estos efectos. Así, por resolución de la SAGPyA 778/92 (BO 09.09.92) se establece el régimen de promoción de plantaciones forestales realizadas en el año 1992 fijando las normas para su instrumentación, y la resolución SAGPyA 845/92 (BO 13.11.92) que establece las pautas para su implementación a partir del año 1993, que luego continuará sobre estas pautas hasta la sanción de la actual ley 25.080. Esta instrumentación otorgaba un apoyo económico sobre plantaciones logradas de los planes que se presenten a su aprobación.

Cuadro N° 1 Superficie cultivada y lograda con apoyo económico (miles de has)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1992/97
Total	19,1	16,7	25,3	33,9	35,0	50,4	180,5
5 principales pcias.	17,8	14,2	23,2	31,7	32,4	46,9	166,2

Nota: no se computan los años 1998 y 1999 porque no se dispone la información completa en términos de superficie lograda. Durante 1992/97 la superficie lograda fue del 79,7 % de la aprobada, y ésta tendió al 90 % de la que fue presentada, salvo el año 1997 en que se redujo al 74,1 %.

Fuente: elaboración propia con datos de la SAGPyA "Argentina: sector forestal", dic98 y dic99.

Cuadro N° 2 Superficie cultivada 1992/1997 respecto a existentes durante 1988 (miles de has)

Provincias	CNA88	1992/1997	%
Corrientes	123,3	61,4	49,8
Misiones	257,2	73,5	28,6
Entre Ríos	79,0	11,1	14,1
Neuquén	23,6	8,8	37,3
Buenos Aires	96,4	11,4	11,8

Fuente: elaboración propia con datos de la SAGPyA "Argentina: sector forestal dic98 y dic99, INDEC "CNA88".

- De los cuadros N° 1 y 2 surgen que estas cinco provincias, usuarias del régimen de promoción en el 92,0 % de su total, poseen el 80,6 % del total de bosques cultivados según CNA88, y sólo el 10,4 % de los bosques naturales. Estos últimos sólo comprende a los montes y bosques naturales que están dentro de los límites de las explotaciones agropecuarias (EAPs) con límites definidos (totalizan 378.357 EAPs con una superficie de 177,4 millones de hectáreas).
- La comparación de la disponibilidad de bosques cultivados por cada 100 unidades de bosque natural (con diferentes índices de degradación), entre estas cinco principales provincias y el resto de las provincias que sólo utilizaron el 7,6 % del régimen de promoción, induce a plantear que **los bosques cultivados tienden a desarrollarse en función de la menor disponibilidad de bosques naturales (ver cuadro N° 3), asociado a las necesidades productivas que exigen una explotación forestal más racional a menores costos.** Vbg. en

el Litoral para pasta celulósica, Neuquén y Río Negro para envases de frutas, Jujuy y Salta para abastecer a los Altos Hornos Zapla.

- Las estimaciones actuales indican una superficie total de bosques cultivados que no exceden de las 900 mil hectáreas, que con el programa de apoyo económico capitalizó no más 200 mil hectáreas (1992/1998)), permite inferir que la política aplicada para estimular los bosques cultivados alcanza para la reposición de la extracción que se realiza y una tasa de crecimiento de la superficie boscosa en el orden del 2,0 % anual.

Cuadro N°3 Bosques cultivados y naturales año 1988

Provincias	Bosques Cultivados Miles has.	Bosques Naturales Miles has.	Cultivados/ Naturales %
Corrientes	123,3	307,5	40,1
Misiones	257,2	1.159,4	22,2
Entre Ríos	79,0	1.253,1	6,3
Neuquén	23,6	323,6	7,3
Buenos Aires	96,4	811,3	11,9
Subtotal	579,5	3.854,9	15,0
Resto (1)	139,8	33.158,4	0,4
Total	719,3	37.013,3	1,9

(1) En el resto se incluyen tres provincias que constituyen excepción para el resto:

R. Negro (4,4 %), Chubut (3,3 %) y Jujuy (2,6 %).

Fuente: elaboración propia con datos del INDEC "CNA88".

- Esta realidad marca la **necesidad de impulsar una cultura de los bosques cultivados y de reforestación de los bosques naturales, asociado a los estímulos económicos del fomento y los requerimientos de capitales** (Vbg. certificados de participación en fondos fiduciarios susceptibles de ser aplicados a certificados de reducción CER a cambio de oxígeno).
- **La necesidad de impulsar una cultura forestal se deriva de la observación de los logros obtenidos, contrastados con el potencial forestal que se describe.** Las áreas definidas como de aptitud forestal promocionadas alcanza a los 15,9 millones de hectáreas (ver cuadro N° 4), de las cuales un tercio se identifican como de utilización exclusivamente forestal. Estas áreas son definidas en el anexo I de la resolución SAGPyA 845/92 y en su anexo II se

identifican las especies a cultivar en estas zonas, tomando en consideración el Atlas de Suelos de la República Argentina elaborado por el INTA/PNUD/SAGPyA en el proyecto Argentina 85/019-1990, conjuntamente con el Nomenclador Edáfico Forestal (NEF)

Oferta y demanda en las explotaciones forestales.

- Una estimación de 6,5 millones de m³ extraídos anualmente (1997) de los bosques cultivados, sobre la base de un rendimiento promedio de hasta 300 m³/ha, permite inferir que se está extrayendo el equivalente de 20.000 hectáreas de bosques cultivados por año. Representa el 2,5 % de la superficie cultivada. En Suecia, con 22,7 millones de hectáreas forestadas, la tala anual tiende al 1 % de esta superficie con un rendimiento promedio de 265 m³/ha; del raleo y poda (desbrozo) se obtienen otros 55,8 m³/haⁱⁱ

Cuadro N° 4 Distribución geográfica del potencial de aptitud forestal promocionado

Provincias	Municipios de cabecera	Apto forestal * Miles has.	Cultivadas Miles has.
Misiones (NO y Centro)	+8	1.082,8	241,1
Misiones (S)	3	156,2	16,1
Corrientes (NE)	2	425,0	58,1
Corrientes (NO)	7	860,0	23,0
Corrientes (SE)	3	258,0	26,9
Entre Ríos (E)	4	639,0	57,5
Entre Ríos (Delta)	3	435,3	18,1
Buenos Aires (Delta)	6	141,7	36,0
Buenos Aires (N)	9	1.031,0	8,8
Buenos Aires (SE)	10	2.135,0	14,1
Santa Fe (NE)	6	767,0	12,7
Córdoba (Centro)	4	605,1	31,5
Jujuy	+5	1.044,9	19,6
Salta	+5	654,9	4,3
Tucumán	+4	473,1	6,5
Neuquén (Alto Valle)	2	73,0	1,9
Neuquén (Andino)	5	1.152,0	9,8
Río Negro (Alto Valle)	3	438,4	3,1
Río Negro (Andino)	3	373,0	6,2
Chubut (Andino)	4	1.645,0	8,7
Mendoza (Riego)	+5	1.489,3	17,4
Total	+101	15.879,7	621,4

* Corresponde a las zonas promocionadas definidas por la SAGPyA.

Fuente: elaboración propia con datos de la SAGPyA "Argentina: oportunidades de inversión en bosques cultivados" y CNA88.

- Esta extracción actual de los bosques cultivados tienden a atender la producción de pasta celulósica (45,4 %), madera aserrada (26,4 %), tableros de partículas (9,5 %), tableros de fibra (5,3 %), compensado (1,7 %) y otro usos (0,2 %). Las exportaciones, casi en su totalidad de eucaliptus, absorben el 11,4 % de la extracción.
- El 48,3 % de estas extracciones (3,0 millones de m³) corresponden al pino, que más del 80 % proviene de Misiones. De esta especie se está extrayendo, sobre la base de un crecimiento promedio de 35 m³/ha/año, al cabo de 16 años, el equivalente de 5.400 hectáreas por año, representando el 3 % de la superficie forestada. Con el programa de apoyo económico de la SAGPyA, en Misiones, se han forestado 10.000 hectáreas por año para todas las especies.
- **Un programa que se proponga un impulso inicial de implantar 100,0 mil hectáreas al año, para crecer sucesivamente a partir de este piso 20,0 mil has/año (120, 140,160.....miles) adicionalesⁱⁱⁱ, al cabo de 30 años proporciona una superficie adicional forestada con bosques de 9,4 millones de hectáreas por sobre las actuales casi 0,9 millones de hectáreas^{iv}. Es decir, se reproduciría la tasa de expansión verificada en el período 1950/1980, pero en una escala de dimensión que ya no parte de la casi inexistencia de bosques cultivados.**
- Por el contrario, un programa gradual sólo alcanzaría un cobertura de los 3,5 millones de hectáreas a implantar en un programa a 25/30 años de plazo, con un aumento promedio anual de las áreas a forestar de 64,2 mil has. durante los primeros diez años, de 124,6 mil has. durante las diez subsiguientes y de 228,0 mil has. durante los últimos años para cumplir con los 3,5 millones de has. cultivadas al cabo de los 25/30 años. Esta meta supuesta partiría de un aumento promedio anual del 7 %, respecto del que se viene realizando actualmente al amparo del programa de apoyo económico de la SAGPyA. Esta proyección proporciona una superficie adicional forestada con bosques de casi 3,0 millones de hectáreas por sobre las actuales casi 0,9 millones.

- **Programas de implantación de bosques cultivados, como el planteado con el impulso inicial, exigen de una intensa movilización de recursos hoy ya existentes que están aplicados a la generación de plantines y de la investigación en ciencia y tecnología, además de otros recursos, para una eficaz implantación en rendimientos según las aptitudes de las distintas zonas forestales.**
- **Además, superando las instancias de estas hipótesis numéricas de superficie a implantar, y considerando la relación entre el uso actual de los bosques cultivados según la demanda y el potencial de aptitud forestal por desarrollar, corresponde plantear un programa integrado de producción industrial utilizadora de insumos forestales. Programa que atenderá a la creación de empleo en las regiones y que deberá dar respuesta en términos de competitividad con las exigencias de los mercados externos.** Con respecto a esta última consideración, **vale recordar la experiencia de Suecia que, cuando decidió su política de desarrollo, tomó en consideración la disponibilidad de sus recursos naturales forestales para conformar un complejo forestal-industrial competitivo en base a las ventajas comparativas dinámicas.** Hoy, Suecia dispone de bosques cultivados que superan el 50 % de su territorio.
- En efecto, las hipótesis numéricas planteadas generan un aumento significativo en la oferta de madera a industrializar sin disminución de la superficie forestada, con respecto a los actuales niveles de 6,5 millones de m³ de madera que la oferta-demanda extrae de los bosques cultivados. **Esta oferta de madera se multiplica por 4,3 veces, involucrando un crecimiento anual equivalente al 5,0 %. En términos de economías de escala, este horizonte de expansión dista de aquellos históricos que estructuraron una industrialización de maderas de bosques cultivados sobre la base de 4,0/5,0 millones de m³ durante el período 1983/1994, sin perspectivas de una reestructuración de la industria con cambios sustantivos en su nivel operativo (ver cuadro N°5)**

Cuadro N° 5 Industria de la madera: principales datos

	Número empresas	Ocupados p/empresa	Capacidad M3/año	Utilizada
Aserraderos	2.200	6	S/i	S/i
Impregnación	22	16	432,0	S/i
Flaqueado	6	20	3,4	S/i
Laminados (otros)	3	20	S/i	S/i
Tableros de fibras y part.	10	100	730,0	0,58
Compensado	7	350	91,0	0,55
Pasta, papel y cartón*:	66	150	S/i	S/i
Pasta	S/i	S/i	1.120,0	0,90
Papel y cartón	S/i	S/i	1.700,0	0,80

* Se utilizó factor de conversión 1,3 m3 por tonelada.

Fuente: elaboración propia con datos de SAGPyA "Argentina: oportunidades de inversión en bosques cultivados". En cuadro anexo se informa sobre la distribución geográfica de la actividad industrial vinculada a la forestación.

Expectativas de la oferta mundial de maderas al 2010.

- Los bosques nativos tendrán cada vez menor participación en la oferta mundial, debido a que la extracción ya realizada de los mismos los fueron alejando de los principales centros de consumo, aumentando costos de explotación y transporte, a la vez que irán aumentando el número de restricciones legales por motivos de protección ambiental.
- Las maderas finas de los bosques nativos (Vbg. caoba y cedro) sólo tendrán importancia en mercados de productos especiales. Las plantaciones de teca (Java, Indonesia) seguirán siendo mayoritarias para asistir la demanda de maderas finas.
- Las plantaciones de rápido crecimiento, especies latifoliadas (fibra corta), especialmente eucaliptus, aumentarán su importancia como futura fuente de madera con destino industrial (para pulpa mecánica, 1,8 tns. de madera verde sin corteza por tn. de pasta).
- Simultáneamente, a medida que va aumentando el precio de la madera, las industrias de pulpa y las de tableros de fibra están siendo diseñadas para una mayor utilización de desperdicios de los aserraderos.

- Las plantaciones de coníferas proseguirán siendo importantes para la industria forestal: pulpa química de coníferas (1,2/1,4) tns. de madera verde sin corteza por tn. de pasta), madera aserrada para la construcción y postes y vigas impregnadas, por sus características propias que las hacen necesarias para obtener mayor resistencia.
- **Los productos de la madera participan de una economía sectorial significativamente abierta**, ya que su comercio mundial es alto en relación a sus respectivas producciones nacionales. Utilizando el promedio mundial como standard de comercio, se verifica que América del Sur se encuentra por debajo de estos estándares, elevando su promedio con la mayor apertura que registra Chile.
- Los países de América del Sur tienen superávit en sus exportaciones en todos los rubros, a excepción de Argentina que es deficitario en madera aserrada (importa 11,0 % de su producción).

Cuadro N° 6 Participación de las producciones en el comercio mundial (% de volumen físico)

	Mundo	A. Sur	Argentina	Chile	Brasil
Madera en rollo	6,8	1,9	7,8	22,3	0,1
Madera aserrada	38,8	9,5	14,3	35,4	3,9
Tableros de madera	50,7	23,5	13,3	37,5	24,3
Pulpa de madera	34,0	37,9	25,4	66,4	29,9

Fuente: elaboración propia con datos aportados por la Fundación Okita "El sector forestal argentino".

- La baja participación que tiene América del Sur en el comercio mundial, y su bajo standard de comercio respecto a los estándares que prevalecen en el comercio mundial (ver cuadros N° 6 y 7), permiten señalar que **la capacidad de colocar la explotación forestal en los mercados mundiales no tiene otro límite que el de lograr un complejo forestal-industrial competitivo asentado en las ventajas comparativas naturales.**

Cuadro N° 7 Participación de América del Sur y de la Argentina en el comercio mundial

Producto	A. del Sur (%)	Argentina (%)

Madera en rollo	5,5	0,75
Madera aserrada	2,2	0,03
Tableros de madera	2,8	0,08
Pulpa de madera	8,3	0,41

Fuente: elaboración propia con datos aportados por la Fundación Okita "El sector forestal argentino".

- Los principales mercados para madera aserrada, tableros y pulpa se concentra en cinco países (EEUU, Japón, Alemania, R. Unido e Italia) que representan del 32 % al 42 % del total de las importaciones mundiales. Complementariamente, esta concentración de las importaciones también indican un mercado no identificado de cierta magnitud (ver cuadro N° 8)

Rentabilidad y requerimientos financieros de la explotación forestal.

- La explotación forestal ofrece la particularidad de no generar ingresos por un período que va de los seis hasta diez años, que en el caso particular del pino practicamente se extiende hasta los dieciseis años.
- A fin de disponer información sobre los ingresos brutos probables de la explotación forestal, y a título indicativo general, se han confeccionado los cuadros N° 9 y N° 10, con hipótesis de rendimientos y precios máximos y mínimos por m3 en pie, actualizados al período inicial con una tasa de descuento del 8,0 % anual, elegida como costo de oportunidad en la aplicación de los recursos, a los fines de normalizar los valores de largo plazo con los de corto plazo, propios de la actividad agropecuaria.

Cuadro N° 8 Cinco principales países exportadores e importadores (en miles de tns)

Principales volúmenes de exportación					Principales volúmenes de importación				
Países	Rollo	Aserr.	Tablero	Pulpa	Países	Rollo	Aserr.	Tablero	Pulpa
EEUU	29.141	9.047	3.167	5.887	EEUU		29.915	4.164	4.511
Canadá		40.376	2.483	8.508	Japón	48.031	9.474	3.171	2.953
Malasia	18.662	5.281	1.862		Alemania		5.566		3.761
Alemania	8.644				R. Unido		8.489	3.067	1.796
Indonesia			8.641		Italia		5.928	4.079	2.304
Suecia		7.152		2.767	China	5.486		2.721	
N.Zelandia	6.243				Corea	10.362			
Finlandia		4.373		1.365	Austria	6.380			
Austria		4.082			Suecia	5.024			

Chile	5.349								
Bélgica			2.063						
Brasil				1.346					
Subtotal	38.898	61.264	15.049	13.986	Subtotal	75.283	29.457	13.038	10.814
Total	119.940	92.213	31.057	26.418	Total	116.799	90.500	30.705	26.018
(%)	32,4	66,4	48,5	52,9	(%)	64,5	32,5	42,5	41,6

Fuente: elaboración propia con datos aportados por la Fundación Okita "El sector forestal argentino".

- En el cuadro N° 11 se establece la correspondencia entre los ingresos brutos totales probables del cuadro N° 10 y los costos de implantaciones, podas, raleos y de mantenimiento en general, todos ellos computados al valor actual con tasa de descuento del 8 % anual (se adoptaron los costos del trabajo "El sector forestal argentino", Fundación Okita, sin computar el valor original de la tierra y el valor de su recupero)

Cuadro N° 9 Ingresos brutos probables de la explotación forestal (\$/ha según precios mínimos y máximos)

	M3/ha/año	Al 6° Min/Max	Al 10° Min/Max	Al 11° Min/Ma	Al 12° Min/Max	Al 16° Min/Max	Al 18° Min/Max	Al 26° Min/Max
Pino Taeda								
Precios utilizados:	35	102/307		207/465		864/1.646		
Pasta: \$2/\$6	30	88/263		177/398		741/1.411		
Aserrió 1: \$6/\$12	25	73/219		148/332		617/1.176		
Aserrió 2: \$11/\$20	20	59/175		118/266		494/941		
Prom: \$6,4/\$12,9 (*)	15	44/132		88/199		370/706		
Eucaliptus Grandis								
Precios utilizados:	50	7.56/1.512			474/954		300/600	
Aserrió: \$4/\$8	40	606/1.212			384/762		240/480	
	35	528/1.056			336/666		210/420	
	30	456/912			288/570		180/360	
	25	378/756			240/474		150/300	
Alamos								
Precios utilizados:	34		2.720/4.080				544/816	296/440
Aserrió: \$8/\$12	31		2.480/3.720				496/744	272/400
	28		2.240/3.360				448/672	240/360
	25		2.080/3.000				416/600	224/328

(*) El pino Taeda permite adoptar una distribución de su rendimiento total: al 6° año, sólo para pasta, 14,5 %; al 11° año, partes iguales para pasta y aserrió, 21,5 %; al 16° año, para pasta 19,5 % y para aserrió 44,5 %, total 64,0 %.
Fuente: elaboración propia con datos aportados por la Fundación Okita "El sector forestal argentino", verificados con datos aportados por la SAGPyA.

Cuadro N° 10 Ingresos brutos totales probables de la explotación forestal luego de tres turnos de explotación (\$/ha según precios mínimos y máximos)

Rendimientos m3/ha/año	Pino Min/Max	Eucaliptus Min/Max	Alamos Min/Max
50	Xxxx	1.530/3.066	Xxxx
40	Xxxx	1.230/2.454	Xxxx
35	1.173/2.418	1.074/2.142	Xxxx
34	Xxxx	Xxxx	3.560/5.336
31	Xxxx	Xxxx	3.248/4.864
30	1.006/2072	924/1.842	Xxxx
28	Xxxx	Xxxx	2.928/4.392
25	838/1.727	768/1.530	2.720/3.928
20	671/1.382	Xxxx	Xxxx
15	502/1.037	Xxxx	Xxxx

Fuente: elaboración propia con datos de la Fundación Okita op. citados.

Cuadro N°11 Costos (\$/ha) y rentabilidad.

Especie	Costo/ha en \$	Comentario respecto a rentabilidad
Pino Taeda		
Total:	1.288	Sobre la base de los precios mínimos adoptados la explotación no es rentable. En el caso de precios máximos su rentabilidad positiva comienza con rendimientos de 15/20 ms/ha/año.
Hasta 6° año:	1.109	
Implantación:	750	
Reposición:	168	Rdto. Max. 4,01 % anual (precio y rdto. máximos) Rdto. Medio 2,10 % anual (precio medio y rdto. max)
Ecaliptus Grandis		
Corrientes:		La explotación es rentable a partir de los precios mínimos adoptados con rendimientos de 25/30 m3/ha/año.
Total:	773	
Hasta 6° año:	611	
Implantación:	500	Rdto. Max. 7,95 % anual.
Reposición:	71	Rdto. Medio 6,24 % anual (precio medio y rdto. max)
Misiones:		Sobre la base de los precios mínimos adoptados la explotación no es rentable. En el caso de precios máximos su rentabilidad positiva comienza con rendimientos de 25/30 m3/ha/año.
Total:	1.707	
Hasta 6° año:	1.450	
Implantación:	800	
Reposición:	210	Rdto. Max. 3,31 % anual (si 60 m3 Rdto. Max. 4,60)
Desmonte:	400	Rdto. Medio 1,67 % anual (precio medio y rdto. max)
Alamo del Delta		
Total:	1.807	La explotación es rentable con los precios y rendimientos mínimos adoptados.
Hasta 10° año:	1.574	Rdto. Max. 4,25 % anual
Implantación:	650	Rdto. Medio 3,53 % anual (precio medio y rdto. max)

Reposición:	240
Edicado y canales:	300

Fuente: elaboración propia con datos de la Fundación Okita, op. citados.

- **La baja tasa de rentabilidad anual de la explotación forestal, en las hipótesis de máximos rendimientos con precios máximos y medios, asociados al tiempo que debe transcurrir para cubrir el período de repago de estos proyectos, plantea la necesidad de apoyo económico y de financiación bajo condiciones de excepción, a fin de poder competir con la rentabilidad de corto plazo en la agricultura y ganadería.**

Apoyo económico vigente.

- La ley 25.080 (BO 19.01.99) y su decreto reglamentario 133/99 (BO 10.03.99) constituyen la base del régimen de promoción de las inversiones para nuevos emprendimientos forestales y ampliación de bosques existentes, alcanzando a nuevos proyectos foresto-industriales cuando aumenten la oferta de madera.
- Los beneficios deben guardar relación con las inversiones realizadas en la implantación forestal, su mantenimiento, manejo, riego, protección, cosecha, incluyendo las actividades de investigación y desarrollo.
- Los beneficios incluyen la industrialización de la madera cuando la actividad forestal forma parte de un emprendimiento foresto-industrial integrado, en proporción al abastecimiento de madera que se logra con el proyecto forestal promocionado.
- Los beneficios impositivos a los que pueden acogerse, requieren de una expresa identificación previa en el proyecto a presentar. Atento a la precisión exigida en esta determinación, a los efectos de este trabajo simplemente se los enumerará para proporcionar una idea general de los alcances que pueden ofrecer los mismos. Estos son los siguientes:
 - Exención del pago del impuesto inmobiliario o su equivalente, en proporción a la superficie efectivamente ocupada por la implantación y la aledaña afectada al proyecto.

- Exención del pago del impuesto a los ingresos brutos o su equivalente, para actividades lucrativas derivadas del proyecto promocionado.
- Eliminación del cobro de guías u otros instrumentos que graven la libre producción, corte y transporte de la madera en bruto o procesadas provenientes del proyecto promocionado.
- Devolución, dentro de los 365 días, del IVA que corresponda a las compras o importaciones de bienes, locaciones o prestaciones de servicios destinados a la inversión forestal del proyecto, debiendo listarse taxativamente en el proyecto los ítems sobre los cuales se requerirá este beneficio. En los proyectos foresto-industriales este beneficio alcanza sólo a la parte forestal. La SAGPyA conjuntamente con la AFIP dictarán las normas necesarias para la viabilidad de la devolución del IVA.
- Régimen especial de amortizaciones sobre las inversiones realizadas en obras civiles, construcciones y el equipamiento, y a las realizadas en unidades de transporte y otras instalaciones, cuyo monto en cada ejercicio fiscal no podrá superar la utilidad imponible generada por el desarrollo de las actividades forestales. El excedente no computado podrá imputarse a ejercicios fiscales siguientes, pero no más allá del término de su vida útil.
- Exención de toda incidencia tributaria, tanto nacional, provincial o municipal, derivada del aumento en el valor de inventario a consecuencia del crecimiento de plantaciones forestales en pie.
- Exención de todo impuesto patrimonial que grave a los activos o patrimonios afectados a los proyectos promocionados.
- Exención de todo impuesto nacional, incluido el impuesto de sellos, tanto para otorgante como receptor, que correspondan a la aprobación de estatutos, contratos sociales, contratos de fideicomiso, reglamentos de gestión, así como su modificación a las ampliaciones de capital y/o emisión de acciones, cuotas partes, certificados de participación y todo otro título de deuda.

- Todos los beneficios enunciados gozarán de estabilidad fiscal por el término de hasta 30 años, susceptible de prorrogarse a 50 años a solicitud de las autoridades provinciales. Se define como estabilidad fiscal aquella que no podrá aumentar la carga tributaria total determinada al momento de presentación del proyecto, a excepción de aquellas que surjan de cambios en la alícuota del IVA.
- El apoyo económico no reitegrable que consiste en un monto en pesos por hectárea cultivada y lograda, y tareas de poda y raleo, sujeta a las siguientes condiciones generales:
 - Proyectos forestales que no excedan de las 500 hectáreas por año, que aumentan hasta las 700 hectáreas en la región patagónica. El monto del apoyo cubre el 80 % del costo de la implantación hasta las 300 hectáreas, y de 301 a 500 hectáreas se reduce al 20 % del costo de implantación. En la región patagónica este 80 % y 20 % corresponden hasta las 500 hectáreas y 501 a 700 hectáreas, respectivamente. Este apoyo económico alcanza a las tareas de poda y raleo hasta el 70 % de su costo.
 - El monto global a distribuir para este apoyo económico, será fijado cada año en el Presupuesto de la Administración Nacional.
 - El pago de este apoyo se realiza entre los 12 y 18 meses de realizada la implantación, y para las podas y raleos dentro de los 3 meses de realizadas, sujetos a certificación de las tareas realizadas, conforme a las condiciones establecidas.
 - Otros aportes de origen estatal requieren de un acuerdo pertinente de la SAGPyA con los organismos otorgantes (duplicidad de promoción nacional con provinciales).
 - Los aspectos más particularizados de su instrumentación son reglamentados por la SAGPyA, que serán considerados al tratar la resolución respectiva.
- Las principales condiciones de elegibilidad que deberán cumplirse son las siguientes:
 - Los beneficiarios deberán estar inscriptos en un registro habilitado a este efecto por la SAGPyA. A tal fin deberán presentar la documentación exigida (art. 2° decreto 133/99) y

luego presentar los proyectos, que podrá ser en las dependencias provinciales que se designen en las leyes provinciales de adhesión a la la ley 25.080 (art. 24 decreto 133/99).

- Estos proyectos, para ser elegibles, deben cumplir requisitos de estudios de factibilidad técnica, viabilidad económica, sustentabilidad ambiental (excepto proyectos inferiores a 100 hectáreas) y sustentabilidad social (especialmente referido a comunidades aborígenes).
- Los proyectos susceptibles de apoyo económico deben presentarse hasta el última día hábil de septiembre para ser incorporado a los beneficios de la promoción durante el año siguiente, los restantes pueden presentarse todo el año.
- La resolución 152 del 10.04.00 de la SAGPyA establece los aspectos instrumentales y operativos de la ley 25.080 y su decreto 133/99. De por sí constituye un texto ordenado de todos estos aspectos, que se remite directamente a la ley 25.080 en virtud de su artículo 23 (Autoridad de Aplicación) y Decreto 2.773/92 (Funciones de la SAGPyA), recogiendo las experiencias reglamentarias y sus aplicaciones del período comprendido desde el año 1992 hasta 1999. Los principales puntos que corresponden destacar, no contemplados hasta ahora, son los siguientes:
 - Tanto los beneficiarios como los profesionales (ingenieros forestales o agrónomos) que intervienen en los proyectos deben estar registrados ante la SAGPyA (anexos I y II).
 - El apoyo económico para el enriquecimiento de bosques nativos, cubrirá un máximo de 100 has/año por proyecto, que involucren un mínimo de 100 plantas por hectárea.
 - Apoyo económico adicional del 20 % por sobre los apoyos económicos establecidos, cuando las plantaciones correspondan a macizos con especies de alto valor comercial, tanto exóticas como nativas.
 - Todos los proyectos de hasta 10 has/año no requerirán de la firma del profesional registrado ante la SAGPyA, pero sí el aval de la autoridad provincial competente.

- Tanto la devolución del IVA, como el derecho de gozar la estabilidad fiscal requieren de listado taxativo y detalle de la carga tributaria al momento de presentar el proyecto, según formularios que forman parte del anexo III.
- Define las plantaciones que corresponden a macizos, cortinas y enriquecimiento de bosques nativos, con especificación de las densidades de plantas a implantar por hectárea y superficies a computar por diversos motivos, como así también qué se entiende por raleo y manejo de brotes a los efectos del apoyo económico por estos conceptos (anexo IV)
- En el anexo VII publica los costos y consiguientes apoyos económicos determinados en \$/ha para los géneros pinus, eucalytus, populus y salix. Estos costos de forestación y consiguientes apoyos económicos, se sintetizan en el cuadro N° 12.
 - Los costos de raleo y manejo de rebrotes se fija en un monto de 71,50 \$/ha (apoyo 50,0 \$/ha) y la poda en un monto de 57 \$/ha (apoyo 40 \$/ha).
 - El apoyo económico con destino al enriquecimiento de bosques nativos se establece en el 50 % del que corresponde para cada una de las categorías.

Cuadro N° 12 Costos de forestación y apoyo económico (\$/ha)

Categorías	Costos			Apoyo económico			
	Secano	Riego		Hasta 300 has		301 a 500 has	
		Cortina	Macizo	Secano	Riego Cortina/macizo	Secano	Riego Cortina/macizo
1. General	450	512	900	360	410/720	90	102,5/180
2. Delta Paraná	640	512	900	512	410/720	128	102,5/180
3. NOA/Misiones	650	512	900	520	410/720	130	102,5/180
4. Patagonia	500	512	900	(400)	(410/720)	(100)	(102,5/180)

Nota: () en la Patagonia las superficies corresponden hasta 500 has y de 501 a 700 has.

Fuente: elaboración propia con datos de resolución 152/2000 de la SAGPyA.

- Los costos determinados por la SAGPyA no incluyen valor de la tierra y preparación de los suelos (nivelación, desmonte, etc) circunscribiéndose a los plantines, excavación y tareas silviculturales que hacen a su cuidado hasta obtener la plantación lograda.

Recursos financieros y resultados económicos.

- En el cuadro N° 11 se pudieron constatar, a título ilustrativo, los costos de las explotaciones forestales. Se puede verificar que **del 50 % al 70 % de los costos se incurren durante el primer año del proyecto (implantación y reposición)** y aproximadamente el 85 % durante el los primeros 6 años.
- **Ante esta realidad de los requerimientos financieros**, el apoyo económico, que cubre aproximadamente el 50 % de los costos efectivos del primer año, se comienza a percibir a los 18/24 meses de ser incurridos, y las devoluciones del IVA partir de los 365 días. Por consiguiente, **se señala la necesidad de contar con los recursos financieros necesarios al momento de iniciar la ejecución de los proyectos.**
- Esta realidad económica y financiera de **las explotaciones forestales** indica que **requieren de financiación bancaria, al menos durante los primeros tres años de iniciadas las explotaciones, a fin de asegurar el equilibrio financiero en las actividades alternativas de corto plazo, por la afectación de sus recursos a la explotación forestal.**
- En el caso de los proyectos que respondan a la idea de una explotación racional de la agricultura, ganadería y silvicultura, estos recursos financieros necesarios para la forestación pueden recibir el aporte de eventuales resultados de caja resultantes de la explotación agrícola-ganadera (estimada entre el 4 % y el 5 % anual)
- Pero los resultados de las explotaciones forestales integradas a la agrícola-ganadera, deben competir con los resultados esperados de estas últimas. Al respecto **cabe computar que, apoyo económico y beneficios impositivos mediante, la actividad forestal es competitiva y complementaria con la actividad agrícola-ganadera, si se atiende al criterio de explotación sustentable que contemple el corto, mediano y largo plazo en su ecuación de rentabilidad económica y financiera, frenando la erosión eólica e hídrica.**

- En la hipótesis que los costos descriptos en el cuadro N° 11, son cubiertos en un tercio por el apoyo económico y la devolución de impuestos (descontados como beneficios al 8 % anual al momento de ser percibidos con respecto al momento en que fueron incurridos), permiten inferir que **los rendimientos promedios anuales probables**, en términos generales, **tienden a aumentar** desde un 50 % hasta un 100 %, **facilitando su competitividad con la explotación agrícola-ganadera (ver cuadro N°13)**

Conclusiones sobre la factibilidad.

- El apoyo económico y beneficios impositivos derivados de la aplicación de la ley 25.080, permiten inferir que se tienden a equiparar los rendimientos privados a largo plazo de la actividad forestal (normalizados a corto plazo con una tasa de descuento del 8 % anual) con los rendimientos privados a corto plazo de las actividades agrícolas y ganaderas.
- La integración de la actividad forestal a la explotación agrícola ganadera, a través de plantaciones cortina, permite la viabilidad financiera de los proyectos forestales, aplicando recursos excedentes del corto plazo al largo plazo. Esta alternativa genera un esquema de explotación sustentable en su ecuación de rentabilidad económica y financiera al frenar la erosión eólica e hídrica.

Cuadro N° 13 Tasa de rentabilidad promedio anual según rendimientos (%)

Especie	Rdto. M3/año	Rentabilidad anual	
		Sin apoyo	Con apoyo
Pino Tadea	35	2,10	4,71
	30	1,12	3,71
	25	(-)	2,54
Eucalytus Grandis Corrientes	50	6,24	8,66
	40	4,94	7,33
	35	4,15	6,53
	30	3,28	5,64
Misiones	50	1,67	3,98
	40	0,42	2,71
	35	(-)	1,94

	30	(-)	1,09
Alamo del Delta	34	3,53	5,15
	31	3,15	4,78
	28	2,75	4,37
	25	2,37	3,98

Fuente: elaboración propia con datos de la Fundación Okita ya descriptos en cuadro N° 11.

- Los proyectos a desarrollar en zonas de aptitud exclusivamente forestal (estimadas en 5,0/6,0 millones de hectáreas) requieren para su viabilidad financiera de recursos que provengan de explotaciones forestales en curso, o bien de proyectos que apelen a los certificados de participación en fondos fiduciarios susceptibles de ser aplicados a certificados de reducción a cambio de oxígeno (CER)
- En ambos tipos de proyectos no debe excluirse la complementariedad del crédito bancario, que contemplen un plazo mínimo de tres años, para facilitar el equilibrio financiero en las actividades que distraen sus recursos para aplicarlos al largo plazo en la explotación forestal.
- **Los proyectos integrados en la explotación agro-silvo-pastoril deben emprenderse con el criterio de zonas geográficas, a fin de evitar la dispersión de explotaciones forestales que atenten contra las economías de escala de las industrias utilizadoras de esta materia prima. Por consiguiente requieren de la acción de los municipios a fin impulsar la implantación de una masa crítica mínima de cortinas.**
- El valor de la madera puesta en planta tiende a duplicar y triplicar (según distancias y geografía de la zona) su valor con respecto a aquel computado en pie. En la cadena del valor agregado involucra al costo de la extracción y el del transporte, incluidas las pérdidas naturales de transformar los m3 en pie, en toneladas en planta (aproximadamente 20 %).
- Siguiendo la cadena de valor agregado, la madera aserrada y oreada tiende a valores de 93/123 \$/m3, lo cual indica que tiende a multiplicar por 4 ó 5 el valor de la madera puesta en planta. En el caso de la pulpa, su valor FOB indica duplicación de su valor.

- A partir de esta agregación de valor, con respecto al árbol en pie, pueden verificarse las sucesivas agregaciones de valor que prosiguen con el maquinado y cepillado de la madera hasta la fabricación de muebles, y con la producción de papel y cartón y sus distintas utilidades (ver cuadro N° 14)

Cuadro N° 14: Relación valor agregado bruto respecto al valor de producción y ocupación.

	Valor de Producción millones \$	Valor Agregado Bruto % de V.Producción	Ocupados Unidades
Producción de madera y muebles (incluye desde aserradero hasta muebles)	1.395,7	41,9	43.736
Fabricación de papel y sus productos (incluye pasta de madera)	2.157,3	33,9	24.716

Fuente: elaboración propia con datos del Censo Económico Nacional 1993.

- La magnitud de las sucesivas agregaciones de valor que fueron identificadas, permiten inferir que **el apoyo económico inicial y los beneficios impositivos recibidos son más que compensados por las contribuciones que se derivan de las actividades a generar, esto es, sin computar los beneficios de largo plazo derivados de una explotación sustentable.**
- El éxito de los proyectos exige de la acción de las gestiones municipales, asociadas con la participación del sector privado atendiendo a los siguientes motivos:
 - Motivar la actividad forestal como un emprendimiento factible y rentable según las condiciones establecidas en estas conclusiones.
 - Asegurar la existencia de una masa crítica mínima que no esté dispersa en la geografía regional, a fin de asegurar las economías de escala necesarias para la industrialización de la madera en las regiones.
 - Prever los recursos de la asistencia técnica necesaria desde la formulación de los proyectos hasta la implantación de los bosques y su cuidado, a fin de asegurar la elección de especies y plantines conducentes con los mejores rendimientos probables y aptitudes

para que su industrialización no signifique una degradación de sus calidades que afecten el precio a recibir por el productor.

- Generar las condiciones necesarias para promover las decisiones de inversión, tanto en la logística para la colocación de los árboles en pie en las plantas de industrialización, como en la industrialización regional de la madera.
- Esta acción articulada entre municipios y emprendimientos privados resulta inevitable para preservar una cadena de valor que, en la distribución de sus beneficios, asegure rentabilidades en el largo plazo que puedan sostenerse.

ⁱ Según datos de la SAGPyA "Argentina: oportunidades de inversión en los bosques cultivados", pag. 38, la extracción de estos bosques abastece 2/3 del total de madera que utiliza el circuito industrial. Este volumen se mantiene casi constante desde 1987 (con variaciones interanuales del +/-10 % según su origen geográfico) y el 88 % corresponde a la Mesopotamia, Delta y Buenos Aires, principalmente pinos, eucaliptus, sauces y álamos.

ⁱⁱ Información sobre Suecia, mayo 1997. Publicación del Svenska Institutet.

ⁱⁱⁱ Esta secuencia involucra un promedio anual de 190 mil hectáreas durante los primeros diez años. Esta proyección guarda correspondencia con el objetivo de 200 mil hectáreas anuales que publica la SAGPyA en "Argentina: oportunidades de inversión en bosques cultivados", pag.38.

^{iv} Presupone implantar 2/3 de la superficie con pinos y 1/3 en partes iguales con eucaliptus y álamos. El tiempo que dura la forestación en su explotación comercial es diferente según se trate de pinos (16 años), eucaliptus (18 años) y álamos (26 años). De haberse implantado sólo con pinos, la superficie adicional forestada se hubiese limitado a la mitad. Ver cuadros anexos con proyecciones.

^v

Bibliografía.

Balze de la, F.A.M. "Reforma y crecimiento en la Argentina". Ediciones Manantial, año 1993.

Boletines Oficiales. Textos de leyes, decretos y resoluciones mencionadas en el texto.

Conte Grand, M. "El significado de una meta dinámica de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero: el caso argentino". Ciclo de Seminarios de Análisis Económico de la Universidad del CEMA, año 1999.

Chiozza, E. y Figueira, R. "Atlas Total de la República Argentina". Centro Editor de América Latina, año 1982.

Fundación Okita. "El sector forestal argentino: estudio de competitividad y oportunidades de inversión", año 1997.

INDEC. "Censo Nacional Agropecuario 1988" (CNA88).

INDEC. "Censo Económico Nacional 1994".

Ministerio de Economía. "Argentina productora y exportadora potencial de pulpa de madera para papel, año 1974.

SAGPyA. "Argentina: oportunidades de inversión en bosques cultivados", año 1999.

"Argentina sector forestal", años 1998 y 1999.

"Publicación forestal trimestral N° 13 y N° 14", año 2000.

Svenska Institutet. "Información sobre Suecia", año 1997.

66766.667371.30117420.000280.00066.667213.33370.00070.00070.000353.33318440.000293.33380.000213.33373.3337.17566.15973.33373
.333352.82519460.000306.66793.333213.33376.66716.66760.00076.66776.667350.00020480.000320.000106.667213.33380.00020.00060.00080.00
080.000353.33321500.000333.333120.000213.33383.33323.33360.00083.33383.33356.66722520.000346.667133.333213.33386.66726.66760.000
86.66786.667360.00023540.000360.000146.667213.33390.00030.00060.00090.00090.000363.33324560.000373.333160.000213.33393.33333.3336
0.00093.33393.333366.66725580.000386.667173.333213.33396.66736.66760.00096.66796.667370.00026600.000400.000186.667213.333100.0004
0.00060.000100.0007.17592.825366.15927620.000413.333200.000213.333103.33343.33360.000103.33316.66786.667360.00028640.000426.66721
3.333213.333106.66746.66760.000106.66720.00086.667360.00029660.000440.000226.667213.333110.00050.00060.000110.00023.33386.667360.0
0030680.000453.333240.000213.333113.33353.33360.000113.33326.66786.667360.00031700.000466.667253.333213.333116.66756.66760.000116.
66730.00086.667360.000**Acum.12.443.0498.295.3662.428.6995.866.6672.073.842483.8421.590.0002.073.842123.8421.950.0009.406.667372720.00**
0480.000266.667213.333120.00060.00060.000120.00033.33386.667360.00033740.000493.333280.000213.333123.33363.33360.000123.33336.667
86.667360.00034760.000506.667293.333213.333126.66766.66760.000126.66740.00086.667360.00035780.000520.000306.667213.333130.00070.0
0060.000130.00043.33386.667360.00036800.000533.333320.000213.333133.33373.33360.000133.33346.66786.667360.00037820.000546.667333.
333213.333136.66776.66760.000136.66750.00086.667360.00038840.000560.000346.667213.333140.00080.00060.000140.00053.33386.667360.00
039860.000573.333360.000213.333143.33363.33360.000143.33356.66786.667360.00040880.000586.667373.333213.333146.66786.66760.000146.
66760.00086.667360.00041900.000600.000386.667213.333150.00090.00060.000150.00063.33386.667360.00042920.000613.333400.000213.33315
3.33393.33360.000153.33366.66786.667360.00043940.000626.667413.333213.333156.66796.66760.000156.66770.00086.667360.00044960.00064
0.000426.667213.333160.000100.00060.000160.00073.33386.667360.00045980.000653.333435.556217.778163.333103.33360.000163.33376.6678
6.667364.444461.000.000666.667444.444222.222166.667106.66760.000166.66780.00086.667368.889471.020.000680.000453.333226.667170.0001
10.00060.000170.00083.33386.667373.333481.040.000693.333462.222231.111173.333113.33360.000173.33386.66786.667377.778491.060.000706.
667471.111235.556176.667116.66760.000176.66790.00086.667382.222501.080.000720.000480.000240.000180.000120.00060.000180.00093.33386
.667386.667511.100.000733.333488.889244.444183.333123.33360.000183.33396.66786.667391.111521.120.000746.667497.778248.889186.66712
6.66760.000186.667100.00086.667395.556531.140.000760.000506.667253.333190.000130.00060.000190.000103.33386.667400.000541.160.00077
3.333515.556257.778193.333133.33360.000193.333106.66786.667404.444551.180.000786.667524.444262.222196.667136.66760.000196.667110.0
0086.667408.889561.200.000800.000533.333266.667200.000140.00060.000200.000113.33386.667413.333**Acum.36.443.04924.295.36612.748.69911.546.6676.0**
73.8422.983.8423.090.0006.073.8421.957.1754.116.66718.753.333Nota: Supone un esfuerzo inicial y un crecimiento constante de 20.000 has al año en la superficie a
cultivar, 2/3 con pinos y el otro tercio en partes iguales con eucaliptos y álamos.

Anexo II (b).Proyecciones con impulso inicial: 2/3 pinos y 1/3 eucaliptos y álamos.Producción de madera en las nuevas plantaciones.AñoPinosEucaliptosAlamosTotalSuperficieProducciónSuperficieProducciónSuperficieProducciónSuperficieProducción(has)(25 m3/ha)(has)(35 m3/ha)(has)(28 m3/ha)(has)
(m3)628.699104.0357.175251.11935.874**3355.154766.667241.66716.667583.33383.333825.000**880.000290.00020.000700.000100.000**990.000**993.33
3338.33323.333816.667116.667**1.155.000**10106.667386.66726.667933.3337.175200.895140.508**1.520.895**11148.699589.25930.0001.050.00016.667
466.667195.366**2.105.926**12200.000841.66740.5081.417.78620.000560.000260.508**2.819.415**313226.667961.66753.3331.866.66723.333653.333303.
3333.**481.667**14253.3331.081.66760.0002.100.00026.667746.667340.000**3.928.333**15280.0001.201.66766.6672.333.33330.000840.000376.667**4.37**
5.00016335.3661.780.85673.3332.566.66733.333933.333442.0335.**280.856**17400.0002.508.33380.0002.800.00036.6671.026.667516.667**6.335.000**1
8440.0002.841.66793.8423.284.45347.1751.320.895581.0167.**447.015**19480.0003.175.000110.0003.850.00060.0001.680.000650.000**8.705.000**2052
0.0003.508.333120.0004.200.00066.6671.866.667706.6679.**575.000**21560.0003.841.667130.0004.550.00073.3332.053.333763.333**10.445.000**22600
.0004.175.000140.0004.900.00080.0002.240.000820.000**11.315.000**23640.0004.508.333150.0005.250.00086.6672.426.667876.667**12.185.000**24680.
0004.841.667160.0005.600.00093.3332.613.333933.333**13.055.000**25720.0005.175.000170.0005.950.000100.0002.800.000990.000**13.925.000**2676
0.0005.508.333180.0006.300.000113.8423.187.5621.053.842**14.995.895**27800.0005.841.667190.0006.650.000130.0003.640.0001.120.000**16.131.66**
728840.0006.175.000200.0007.000.000140.0003.920.0001.180.00017.**095.000**29880.0006.667.508.333210.0007.350.000150.0004.200.0001.240.000**18.**
058.33330920.0006.841.667220.0007.700.000160.0004.480.0001.300.000**19.021.667**31960.0007.175.000230.0008.050.000170.0004.760.0001.360.
000**19.985.000**321.000.0007.508.333240.0008.400.000180.0005.040.0001.420.000**20.948.333**331.040.0007.841.667250.0008.750.000190.0005.320.
0001.480.000**21.911.667**341.080.0008.175.000260.0009.100.000290.0005.600.0001.540.000**22.875.000**351.120.0008.508.333270.0009.450.000210.
0005.880.0001.600.000**23.838.333**361.160.0008.841.667280.0009.800.000220.0006.160.0001.660.000**24.801.667**371.200.0009.175.000290.00010.1
50.000230.0006.440.0001.720.000**25.765.000**381.240.0009.508.333300.00010.500.000240.0006.720.0001.780.000**26.728.333**391.280.0009.841.667
310.00010.850.000250.0007.000.0001.840.000**27.691.667**401.320.00010.175.000320.00011.200.000260.0007.280.0001.900.000**28.655.000**411.360.
00010.508.333330.00011.550.000270.0007.560.0001.960.000**29.618.333**421.400.00010.841.667340.00011.900.000280.0007.840.0002.020.000**30.58**
1.667431.440.00011.175.000350.00012.250.000290.0008.120.0002.080.000**31.545.000**441.480.00011.508.333360.00012.600.000300.0008.400.0002
.140.000**32.508.333**451.520.00011.841.667370.00012.950.000310.0008.680.0002.200.000**33.471.667**461.560.00012.175.000330.00013.300.000320.
0008.960.0002.260.000**34.435.000**471.600.00012.508.333390.00013.650.000330.0009.240.0002.320.000**35.398.333**481.640.00012.841.667400.000
14.000.000340.0009.520.0002.380.000**36.361.667**491.680.00013.175.000410.00014.350.000350.0009.800.0002.440.000**37.325.000**501.720.00013.5
08.333420.00014.700.000360.00010.080.0002.500.00038.**288.333**511.760.00013.841.667430.00015.050.000370.00010.360.0002.560.000**39.251.667**
521.800.00014.175.000440.00015.400.000380.00010.640.0002.620.000**40.215.000**331.840.00014.508.333450.00015.750.000390.00010.920.0002.6
80.000**41.178.333**541.880.00014.841.667460.00016.100.000400.00011.200.0002.740.000**42.141.667**551.920.00015.175.000470.00016.450.000410.0
0011.480.0002.800.000**43.105.000**561.960.00015.508.333480.00016.800.000420.00011.760.0002.860.000**44.068.333**Nota: El volumen de
producción de madera puede modificarse proporcionalmente con mayores o menores rendimientos que los inicialmente propuestos.

Anexo III.Proyecciones con impulso inicial: 100 % pinos.Producción de madera en las nuevas plantaciones de pino.AñoSuperficie1er turno2do
turno3er turnoSuperficie enTotalcultivadaSuperficieProducciónSuperficieProducciónSuperficieProducciónSuperficieProducciónproducciónproducción(has)(has)(m3)(has)(m3)(has)(m3)
(has)m36200.00028.699104.03428.699**104.034**7220.000100.000362.500100.000**362.500**8240.000120.000435.000120.000**435.000**9260.000140.000507.500140.000**507.50**
010280.000160.000580.000160.000**580.000**11300.000180.000652.50028.699154.257208.699**806.757**12320.000200.000725.000100.000537.500300.000**1.262.500**13340.0
00220.000797.500120.000645.000340.000**1.442.500**14360.000240.000870.000140.000752.500380.000**1.622.500**15380.000260.000942.500160.000860.000420.000**1.802.**
50016400.000280.0001.015.000180.000967.50028.6992.880.000488.699**4.862.500**17420.000300.0001.087.500200.0001.075.000100.0003.200.000600.0005.**362.500**1844
0.000320.0001.160.000220.0001.182.500120.0003.520.000660.0005.**862.500**19460.000340.0001.232.500240.0001.290.000140.0003.840.000720.0006.**362.500**20480.000
360.0001.305.000260.0001.397.500160.0004.160.000780.0006.**862.500**21500.000380.0001.377.500280.0001.505.000180.0004.480.000840.0007.**362.500**22520.000400.0
001.450.000300.0001.612.500200.0004.800.000900.0007.**862.500**23540.000420.0001.522.500320.0001.720.000220.0005.120.000960.0008.**362.500**24560.000440.0001.5
95.000340.0001.827.500240.0005.440.0001.020.0008.**862.500**25580.000460.0001.667.500360.0001.935.000260.0005.760.0001.080.0009.**362.500**26600.000480.0001.74
0.000380.0002.042.500280.0006.080.0001.140.0009.**862.500**27620.000500.0001.812.500400.0002.150.000300.0006.400.0001.200.000**10.362.500**28640.000520.0001.88
5.000420.0002.257.500320.0006.270.0001.260.000**10.862.500**29660.000540.0001.957.500440.0002.365.000340.0007.040.0001.320.000**11.362.500**30680.000560.0002.0
30.000460.0002.472.500360.0007.360.0001.380.000**11.862.500**31700.000580.0002.102.500480.0002.580.000380.0007.680.0001.440.000**12.362.500**32720.000580.0002.
175.000500.0002.687.500400.0008.000.0001.500.000**12.862.500**33740.000620.0002.247.500520.0002.795.000420.0008.320.0001.560.000**13.362.500**34760.000640.0002
.320.000540.0002.902.500440.0008.640.0001.620.000**13.862.500**35780.000660.0002.392.500560.0003.010.000460.0008.960.0001.680.000**14.362.500**36800.000680.000
2.465.000580.0003.117.500480.0009.280.0001.740.000**14.862.500**37820.000700.0002.537.500600.0003.225.000500.0009.600.0001.800.000**15.362.500**38840.000720.000
02.610.000620.0003.332.500520.0009.920.0001.860.000**15.862.500**39860.000740.0002.682.500640.0003.440.000540.00010.240.000**16.362.500**40880.000760.
0002.755.000660.0003.547.500560.00010.560.0001.980.000**16.862.500**41900.000780.0002.827.500680.0003.655.000580.00010.880.0002.040.000**17.362.500**42920.000
00481.040.000920.0003.335.000820.0004.407.500720.00013.120.0002.460.000**20.862.500**491.060.000940.0003.407.500840.0004.515.000740.00013.440.0002.520.0002
1.362.500501.080.000960.0003.480.000860.0004.622.500760.00013.760.0002.580.000**21.862.500**511.100.000980.0003.552.500880.0004.730.000780.00014.080.0002.64

0.00022.362.500521.120.0001.000.0003.625.000900.0004.837.500800.00014.400.0002.700.00022.862.500531.140.0001.020.0003.697.500920.0004.945.000820.00014.7
20.0002.760.00023.362.500541.160.0001.040.0003.770.000940.0005.052.500840.00015.040.0002.820.00023.862.500551.180.0001.060.0003.842.500960.0005.160.0008
60.00015.360.0002.880.00024.362.500561.200.0001.080.0003.915.000980.0005.267.500880.00015.680.0002.940.00024.862.500 * Rendimiento
promedio adoptado 25 m3/ha/año, asignando el 14,4 % al 1er turno, 21,5 % al 2do turno y 64,0 % al tercer turno.

**PONENCIA: CRISIS Y FUTURO DE LA MUJER PROFESIONAL EN CIENCIAS
ECONÓMICAS EN EL SECTOR PÚBLICO.**

ARÉA 1- POLÍTICA PROFESIONAL.

TEMA 1.2.2.- ACTUACIÓN PROFESIONAL DE LA MUJER EN EL SIGLO XXI.

***13º CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS
ECONÓMICAS***

BARILOCHE – 25 AL 28 DE OCTUBRE DE 2000-06-29.

AUTORA:

PALLADINO, CARMEN

DOMICILIO PROFESIONAL:

CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

HIPÓLITO IRIGOYEN 250 OFICINA 301

CAPITAL FEDERAL

TEL: 4349-6555/6557 – **FAX:** 4349-6559

E-MAIL : cpalla@mecon.gov.ar

***PONENCIA: CRISIS Y FUTURO DE LA MUJER PROFESIONAL EN CIENCIAS
ECONÓMICAS EN EL SECTOR PÚBLICO***

ÁREA.1.– POLÍTICA PROFESIONAL.

TEMA 1.2.2.– ACTUACIÓN PROFESIONAL DE LA MUJER EN EL SIGLO XXI.

***13º CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS
ECONÓMICAS***

BARILOCHE – 25 AL 28 DE OCTUBRE DE 2000

SUMARIO

1.- CONSIDERACIONES GENERALES.-

2.- MUJER Y REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO.-

3.- ANTE EL DESAFÍO DEL SIGLO XXI.-

4.- PROPUESTA.-

5.- BIBLIOGRAFÍA.-

1.- CONSIDERACIONES GENERALES.

La presente ponencia consiste en brindar un aporte profesional para coadyuvar al logro del pleno reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos y garantías de la mujer, sobre la base de la igualdad real de oportunidades y de trato en el ámbito del Sector Público.

Limitarse a la desigualdad histórica de la mujer en sus derechos no resuelve su crisis, porque la misma no se superará si no se tiende a una complementariedad efectiva, en el sentido que tanto los hombres como las mujeres aporten sus riquezas personales y profesionales específicas en la constitución de un mundo profesional no nivelado ni uniforme, sino armónico y unificado conforme al orden natural.

Sólo cuando se desarrolle plena y conjuntamente la especificidad masculina y femenina se podrá alcanzar la más profunda interrelación profesional. De esta manera, el ingreso de las mujeres en las más variadas ramas profesionales significará un enriquecimiento de la vida social en su totalidad, tanto a nivel privado como público. Se trata, pues, de alcanzar la presencia plena del ethos específicamente femenino (“ethos”, como actitud del alma, en sentido filosófico).

La mayor jerarquización profesional está ligada a la comprensión teórico – práctica del rol de la mujer en el mundo laboral, porque tiene la transformante misión de humanizarlo, recordando que cualquier tarea técnica, científica, política...está al servicio de la humanidad. Las mujeres han de demostrar, en definitiva, que una persona humana vale más que todas las cosas.

Las mujeres se caracterizan por tener un fuerte instinto de supervivencia, resistencia y capacidad de sobrellevar las adversidades. Son expresivas, sensibles, comunicativas e intuitivas. Por ello, la mujer es esencial para renovar y perfeccionar el ejercicio profesional, con especial énfasis en el Sector Público, quizás el más desprotegido en este tema, cuando en realidad es el que requiere una mayor integración de la mujer en beneficio de la comunidad.

2.- MUJER Y REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO.

La reforma del Sector Público se encuentra en estado de análisis y es, en esta etapa, donde se debe tener especial atención al rol que debería tener la mujer profesional en dicho Sector y más aún en los cargos jerárquicos. Si nos limitamos solamente al Poder Ejecutivo Nacional, en su estructura actual, a nivel técnico-jerárquico, surge que de un total de 191 Direcciones Nacionales, sólo el 22,50 %

están ocupadas por mujeres y, más específicamente, en lo que hace a nuestra profesión, cabe mencionar que del total de 23 Provincias de nuestro territorio, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y Contaduría General de la Nación, sólo el 20 % de los máximos niveles responsables de las Contadurías Generales están cubiertos por mujeres. Recién con el nuevo milenio y después de 174 años de existencia institucional, el cargo de Subcontador y Contador General de la Nación es ocupado por una mujer.

Con relación a los sucesivos intentos de reforma del Estado experimentados en nuestro país, los mismos generalmente han puesto particular atención en aspectos meramente administrativos, sin considerar el “factor humano”, ni “el entorno de trabajo”, de modo tal que el servidor público recupere el sentido de pertenencia y el orgullo por la tarea que desempeña. Y es en dichos aspectos donde la presencia de la mujer en puestos jerárquicos resulta imprescindible.

Normalmente, se aprecia una tendencia a subestimar la imaginación y la creatividad de la mujer en su actuación profesional, tendencia que no siempre proviene de los hombres sino que en algunos casos de la mujer misma, ya sea por temor, por falta de autoestima o de compromiso con la organización, con la consiguiente aversión a la toma de decisiones, prefiriendo asumir un segundo plano para eludir responsabilidades.

Sin la complementariedad hombre-mujer será imposible alcanzar la consustanciación de los operadores de una reforma integral en todos los niveles. Para tal fin, resultará imprescindible revalorizar el rol de la mujer profesional en Ciencias Económicas, con sus correspondientes implicancias trascendentales en el replanteo de las políticas y contenidos educativos y los imprescindibles enlaces en los ámbitos universitarios y de organismos profesionales.

En el caso de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional, su artículo 4° establece el “requisito de contar con un personal calificado...para desempeñar con eficiencia las tareas que se les asignen...”. No obstante, se observa que los cargos jerárquicos que menciona la ley son acotados exclusivamente al género masculino, como es el caso del cargo de Contador General y Subcontador General de la Nación a que hace referencia el artículo 89 de la misma. ¿Por qué no Contador/a y Subcontador/a?.

La reforma del Sector Público hace más necesaria la presencia de la mujer por cuanto todo converge a la formación de “administradores/as profesionales”, sin limitarse a “gerentes de sistemas”, priorizando la optimización del proceso decisorio. Asimismo, por tratarse de un servicio a la comunidad, la presencia de la mujer, en contraposición, garantizará una gestión más transparente en función de la ética y la moral solidaria.

En materia de capacitación privó en el país un enfoque individualista ajeno a las reales necesidades de un Estado moderno. Es de esperar que el Sistema Nacional de Actualización Profesional Continua, resuelto por la Junta de Gobierno de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas, contemple la peculiar condición de la mujer para poder brindar, en un marco de igualdad de oportunidades, la posibilidad de replantear los nuevos conocimientos para todos los graduados/as.

Las mujeres profesionales poseen talentos innatos, más allá del título obtenido, cuyo aprovechamiento permitirá que la reforma no se limite a una simple innovación instrumental, sino que se enriquezca con nuevas técnicas de gestión gerencial y una concepción cultural que impida la formación de élites masculinas, de incertidumbres, distorsiones e inflexibilidades estructurales y de subestimaciones del potencial femenino.

3.- ANTE EL DESAFIO DEL SIGLO XXI

Ante el III Milenio y las vertiginosos cambios sociales inmersos en el denominado “post-modernismo” de un contexto globalizado, el aporte pleno de la actuación profesional de la mujer resultará sustancial para cubrir vacíos existenciales a nivel laboral e institucional. Las mujeres, por su misma naturaleza, están preparadas para tomar decisiones drásticas en situaciones adversas. Frente a los problemas, dan soluciones. Esto las torna ejecutivas. Son intuitivas, y esa condición les permite afrontar los desafíos de un mundo en constante evolución, donde los cambios son incesantes, e innumerables las situaciones de crisis, zozobra e incertidumbre.

Dice Jung que la mujer de nuestros días se encuentra ante un gigantesco deber cultural, que tal vez suponga el comienzo de una nueva etapa de la historia. La razón de orientación masculina se encuentra hoy con que a su lado aparece la conciencia femenina y, de esta forma, en todos los ámbitos y, específicamente, en el profesional, la mujer habrá de contribuir a una conciencia humana integral, la

que puede considerarse, con toda certeza, como el umbral de un mundo nuevo.... En nuestro caso, de una transformación cultural desde los mismos cimientos gubernamentales.

En consecuencia, la mujer “funcionaria pública” deberá ser a su vez, naturalmente, “gerente pública”, favoreciendo una dirección participativa en la administración de las crisis en el cambio, una mayor motivación de los integrantes de la organización y una mejora en la dinámica del proceso decisorio.

En su oportunidad (1996), la Federación Internacional de Contadores, a través de su Comité para la Educación, se refirió a los requerimientos de los contadores profesionales en materia de capacitación, recomendándose la consideración de tres aspectos básicos, de incidencia proporcionalmente similar : conocimiento, capacidad y valores profesionales.

Tanto la capacidad como los valores éticos, se encuentran actualmente subsumidos en la primacía de la información, por cuya razón, dadas las características inherentes a la mujer profesional, sólo será posible lograr el equilibrio de dichas variables mediante su mayor participación en el Sector Público.

Así, será factible que la mujer “gerente pública” asuma los nuevos requerimientos de la organización, como es el caso de la dirección por objetivos, la capacidad de tomar decisiones estratégicas, de transmitir información rápida y clara, de motivar a sus colaboradores/as y de relacionar los objetivos, metas y resultados del ente público con el ambiente y la calidad total.

4.- PROPUESTA

4.1.- Valorizar nuestras condiciones.

La peor enemiga de la mujer es la misma mujer, ya que valoriza muy poco sus capacidades. Debería aumentar su autoestima. Y reiterando las mismas palabras que la autora de la presente propuesta mencionara en el cierre del Acto del Día Internacional de la Mujer organizado por la Fundación Integración (Buenos Aires – 9/03/00) en el sentido que “con toda la fuerza de nuestro amor y nuestra voluntad podemos cambiar nuestro destino además del destino de mucha gente. Que las derrotas sirvan para crecer y que ellas no den más fuerza para continuar luchando. Jamás maten sus sueños. Cuídenlos. Recuerden que : “Puede quien piensa que puede” y “llega quien quiere llegar”. Quieran mucho lo que hacen,

vivan en función de servicio a la comunidad y sobre todo amen ser mujeres. Sólo así será posible la construcción de la Civilización del Amor”.

Dadas las nuevas formas de organización y la consiguiente reconsideración de la cultura institucional, corresponderá que la mujer profesional tenga la oportunidad de brindar su creatividad en grupos interdisciplinarios, dinámicos y flexibles, que posibiliten renovar los ambientes laborales.

4.2.- Flexibilidad para el acceso a los cargos directivos

Será necesario que los entes públicos elaboren un plan de igualdad de oportunidades revalorizando la participación de la mujer, especialmente en los niveles decisorios (proyecto de ley Diputada Carrió) . De tal forma, corresponderá que crezca como profesional en Ciencias Económicas no sólo en forma independiente sino dentro de organizaciones tanto públicas como privadas, nacionales e internacionales, a nivel jerárquico, donde sus decisiones sean tomadas en cuenta, donde su actitud negociadora sea valorada, donde su habilidad para formar equipos de trabajo no sea subestimada y, por ende, todo cambio del Sector Público, como todo cambio social, sea acompañado por el desarrollo de ambos polos (masculino y femenino).

4.3.- Capacitación permanente.

Resulta impostergable efectuar una profunda revisión de los planes de capacitación, de las políticas de administración de personal y de relaciones humanas, sin cuyo requisito se corre el riesgo de limitar el alcance de toda reforma del Sector Público a una simple transferencia tecnológica. En consecuencia, corresponderá unificar criterios con los organismos responsables de la capacitación permanente del personal estatal en lo relacionado con el nuevo rol de la mujer profesional.

4.4.- Complementariedad

Se propone el accionar mancomunado de toda la profesión para lograr tan vital equilibrio en la complementariedad hombre-mujer: entidades profesionales, órganos rectores, universidades y centros de capacitación e investigación y niveles políticos decisorios gubernamentales. A todos ellos, en unidad de criterios, les corresponde

llevar a feliz término la participación igualitaria de la mujer, sin discriminación alguna, en su actuación profesional pública.

Mientras la mujer tenga aún que luchar para ser reconocida como persona, no podrá ser creadora....Pero la mujer libre ya ha nacido....Su crisis se diluye y su futuro está del todo abierto. (Simone De Beauvoir)

5.- BIBLIOGRAFÍA

- 1) Bitter, N y otros. "Crisis y futuro de la mujer" — Editorial Marfil- Valencia, 1964.
- 2) Stein, Edith. "La mujer" – Editorial Palabra- Madrid, 1999.
- 3) García, Juan José. "Dignidad de la mujer" – Editorial – Buenos Aires, 1990.
- 4) Carrió, Elisa. "Proyecto de ley de reglamentación del artículo 75, inc. 23 de la Constitución Nacional (Igualdad real de oportunidad y Trato de las mujeres)" –Congreso Nacional, 2000
- 5) Ginestar, Angel. "Los cambios en la gestión pública" – CICAP/OEA-Buenos Aires, 1993.
- 6) Martini, Carlo María "Educar para el servicio (para una ética de la función pública)" –Editorial Paulinas- Milán, 1987.
- 7) Agencia Internacional para el Desarrollo. "Introducción al estudio de la Administración Pública" - México, 1964.
- 8) Colombo, Néstor A. "La profesión contable en el marco de la Administración Financiera Gubernamental". Buenos Aires, 1994.
- 9) Marías Juan, "La mujer en el siglo XX". Ediciones Gaglianone - Madrid, 1979
- 10) Palladino Carmen. Discurso en el "Acto del Día Internacional de la Mujer" – Buenos Aires, 2000.
- 11) Palladino Carmen. Discurso en la "Tercera Conferencia Internacional para la integración de la mujer en las Américas" - Buenos Aires, 1999

TÍTULO: NORMAS CONTABLES PARA ENTES PEQUEÑOS

ÁREA 3: CONTABILIDAD Y AUDITORIA

TEMA 3.4. NORMAS CONTABLES PROFESIONALES - ASPECTOS A CONSIDERAR EN CUANTO A SU APLICACIÓN A LAS PYMES

13° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas

Bariloche - Río Negro - Octubre de 2000 -

NORMAS CONTABLES PARA ENTES PEQUEÑOS

INDICE

1. Un poco de historia	3
2. Situación actual	5
3. Comencemos por casa	7
4. Justificación teórica de la dispensa	8
5. Características de los entes que podrían ser objeto de dispensa	10
6. Entes considerados pequeños	13
7. Aspectos en los que se admitiría la dispensa	15
8. Conclusión	22

NORMAS CONTABLES PARA ENTES PEQUEÑOS

¿RETROCESO O RECONOCIMIENTO DE UNA REALIDAD?

1. Un poco de historia

Durante muchos años y en diversos congresos y jornadas, se discutió acerca de la necesidad o conveniencia de establecer normas diferenciadas para entes pequeños y la mayoría de nosotros opinamos que debía existir sólo un cuerpo de normas uniformes para todos los entes, cualesquiera fueran su tamaño, actividad, monto de sus ventas o cantidad de personal.

La amplia mayoría de los profesionales estábamos persuadidos que una forma de jerarquizar la profesión era precisamente brindar un servicio de alta calidad utilizando para ello un juego de normas de alta calidad lo que se traducía en mayores exigencias y con la convicción que cada vez que los cuerpos técnicos realizaban la discusión de un tema, no debían estar prevenidos pensando en la mayor o menor dificultad que acarrearía su aplicación práctica sino exclusivamente en cumplir con aquél objetivo de jerarquía mayor.

Así y sólo como un ejemplo menor, cuando se discutía el Informe 13 que luego se transformó en la Resolución Técnica Nro 10 de Normas contables profesionales, ante la propuesta que la determinación del costo de ventas debería hacerse en forma mensual y sobre la base de los costos de reposición, se alzaron diversas voces, (y no la mía precisamente) manifestando la dificultad que tendrían los entes menores para llevar una contabilidad de costos que les permitiese cumplir con el requerimiento.

En aquella oportunidad se dijo que no era difícil, que se podía sacar por diferencia de inventarios mensuales y que era la única forma para que se pudiera cumplir con el concepto de valores corrientes.

Diversos trabajos posteriores de ilustres colegas demostraron los desvíos que se producían cuando el costo de ventas se determinaba anualmente partiendo de un inventario inicial a costo de reposición, las compras a costo y la existencia final a costo de reposición y se aplicaban las normas de reexpresión de la R.T. 6.

Tal vez no sea éste el momento más oportuno para hacer una encuesta para saber que es lo que hizo cada uno, pero estoy convencido que la norma no fue cumplida en muchísimos casos, con lo que la rigidez conceptual y el purismo técnico trajeron como consecuencia un mal mayor que el que se quería evitar.

De hecho podría argumentarse que lo importante fue que si bien en muchos casos no se cumplió, en la amplia mayoría de esos casos nadie se percató de la falla y avanzando un poco más hasta podría suponerse que en las escasas situaciones en que alguien lo advirtió, no le importó, con lo que el circuito de degradación quedó enteramente cumplido.

En lo que hace a las normas de auditoría, el tema se trató particularmente en el Congreso Nacional de Profesionales de Ciencias Económicas desarrollado en la ciudad de Córdoba en 1984 y donde opinamos que debía existir un cuerpo único de normas de auditoría, pero debía flexibilizarse su aplicación. En aquella oportunidad se analizaba la puesta en vigencia de la Resolución Técnica N° 3, antecesor inmediato de la RT 7.

2. Situación actual

¿Pero, que ha sucedido ahora, que empezamos a pensar sobre la posibilidad que puedan coexistir dos juegos de normas?

Lo que ha sucedido es que todo el proceso de globalización económica y consecuente concentración económica, la existencia de enormes empresas multinacionales que comercian en muchos países y de poderosos inversores que aportan su dinero a empresas que operan en lugares diversos, está provocando la necesaria globalización de las normas contables y de auditoría, imprescindible para que la información que surge de un juego de estados contables pueda ser

comprendida por cualquier lector de cualquier país, con la seguridad que los criterios tenidos en cuenta son de gran jerarquía conceptual y uniformes, tanto para lograr precisión al decodificar el conocimiento que se transmite con un estado contable como para poder compararlo con otras alternativas.

Los acontecimientos del sudeste asiático, con la quiebra de numerosas empresas, las acusaciones a muchos de sus auditores de no haber advertido los peligros derivados de valuaciones que demostraron no ser adecuadas, las respuestas de los auditores haciendo responsables a las normas locales de los países donde se encontraban las empresas, han operado como un enorme catalizador para lograr ya no sólo armonizar las normas en todo el mundo, sino en realidad contar con un único juego de normas de aplicación obligatoria.

Como consecuencia de ello, diversos organismos internacionales tales como IASC, IFAC, IOSCO, OMC, conjuntamente con los representantes de los principales países del mundo AICPA, ASB (UK), CICA y muchos otros, así como entidades multinacionales de crédito tales como el FMI, han emprendido un camino que nos llevará rápidamente a un juego de normas únicas, tanto de contabilidad como de auditoría.

Estas normas, como es de suponer, estarán pensadas, diseñadas y desarrolladas para ser aplicadas fundamentalmente en las enormes empresas que se manejan a nivel internacional o que reciben fondos internacionales, que cotizan en las bolsas de valores de las principales plazas financieras

del mundo, por lo que estándar de calidad de la información será lo más alto posible para que brinde el mayor grado de seguridad a la comunidad de negocios.

¿Pero que habrá de suceder con las pequeñas empresas? Tal como se vienen desarrollando los acontecimientos, la existencia de ese cuerpo único de normas será también de aplicación obligatoria para ellas con lo que una vez más se incrementará la labor del Contador e independientemente de si la podrá recuperar a través de sus honorarios, le agregará un riesgo adicional.

Adviértase que no decimos que se incrementará la responsabilidad sino que la necesidad de presentar más y mejor información especialmente en aquellos entes que cuentan con escasos recursos agregará trabajo desde el punto de vista contable y riesgo desde el punto de vista de la auditoría.

Conceptos tales como el impuesto diferido, utilidad por acción, información por segmentos, pueden llegar a aparecer como ridículos en una sociedad de familia que explota una farmacia o un minimercado sin sucursales.

3. Comencemos por casa

Las normas de las resoluciones técnicas Nros 8, 9 y 11, las que surgirán de las R.T 16, 17, 18 y 19, así como las que se originarán oportunamente con el informe 19 (Actividad agropecuaria. Preparación y exposición de estados contables) son y serán aplicables a todos los entes que deban preparar información contable destinada a terceros, ya sea que requieran o no un informe de auditor independiente, cualesquiera sean los destinatarios directos e indirectos de la información, el patrimonio involucrado y la naturaleza o volumen de sus operaciones.

No obstante, la circunstancia que las disposiciones legales vigentes en el país en materia de entes que deben presentar estados contables con informe de auditor independiente, involucra a todo tipo de entes, desde las pequeñas sociedades colectivas de familia hasta las que recurren al ahorro público y desde una sociedad mutual de servicios hasta una sociedad de economía mixta, se presenta muchas veces en el accionar cotidiano que algunas exigencias puedan resultar excesivas cuando no de imposible cumplimiento en función de las posibilidades y necesidades del ente y del interés general protegido.

Es por ello que hemos pensado que es posible establecer una dispensa para que ciertos entes y sobre aspectos particularmente acotados, puedan presentar una información contable destinada a terceros, calificada, con alto grado de calidad, pero sin llegar a los niveles de excelencia que constituyen siempre el objetivo profesional.

En la idea de que existen situaciones donde amerita apartarse de la norma general, se han desarrollado los siguientes conceptos que han de concluir en un conjunto de dispensas de carácter optativo para ciertos entes, que genéricamente denominados entes pequeños.

4. Justificación teórica de la dispensa

Seguidamente habremos de desarrollar nuestra propuesta tratando de expresar los conceptos subyacentes:

- 4.1. La dispensa que se propone no depende esencialmente del patrimonio involucrado, el número de empleados, el monto de ventas o cualquier otro parámetro establecido un función del tamaño.
- 4.2. La dispensa está basada en que dificultades o deficiencias administrativo-contables, así como el costo de su preparación, impiden a los entes brindar información con las características y grado de detalle requeridos por la normativa, recayendo por lo tanto en los profesionales a cargo de su preparación y auditoría una carga que al exceder sus posibilidades por no estar en sus manos producir las modificaciones pertinentes, lo han de llevar inexorablemente a emitir un informe con salvedades.

- 4.3. Este informe calificado por problemas de valuación y/o de exposición, representa un castigo excesivo para un ente al que se le exige más de lo que sus administradores, dueños y comunidad de negocios por lo general le requieren.
- 4.4. Dicho castigo por añadidura, recae sobre el profesional a quien se lo sindicaba como responsable de los problemas que le puede acarrear al emisor de los estados, por cuanto las disposiciones normativas profesionales no son leyes en sentido formal sino en sentido material y afectan exclusivamente al Contador, por lo que los emisores no se sienten alcanzados.
- 4.5. El panorama señalado puede ser encauzado cuando la cantidad y calidad de la información que no se suministra en un juego de estados contables, no representa un obstáculo para la toma de las principales decisiones que aquellos terceros ajenos al ente pero relacionados en su operatoria.
- 4.6. Así, el grado y clase de endeudamiento financiero de un ente con dispensa no debe ser un obstáculo por cuanto el prestamista siempre puede solicitar información con el grado de detalle que estime conveniente, lo que de hecho ocurre en la operatoria bancaria tradicional.

4.7. Cuando los terceros que pudieren tener necesidades específicas de información se relacionan de una manera tal con los administradores del ente que les permite solicitar y obtener aquellas precisiones que le son necesarias para la toma de una decisión.

4.8. En su oportunidad los profesionales deberán demostrar con sus papeles de trabajo cuáles han sido los elementos de juicio tenidos en cuenta para utilizar la dispensa. En nota a los estados contables se debería hacer una referencia a la resolución que establezca esta posibilidad.

5. Características de los entes que podrían ser objeto de dispensa

Aún cuando reconocemos la enorme facilidad de definir a los entes en función de normas objetivas que sirvan tanto en el momento de la decisión como para el momento de tener que justificar las consideraciones realizadas, pensamos que precisamente en el facilismo está su mayor desventaja.

En su lugar, creemos que pueden existir situaciones donde ciertas normas legales son suficientes para identificar los entes que podrían estar dispensados de cumplir con algunas normas, en tanto en otros casos aún encontrándose dentro de los parámetros establecidos no debieran quedar comprendidos y también, algunos que quedando fuera debieran ser alcanzados en función de determinadas circunstancias de hecho, comprobables y justificables.

Por ello, nuestra propuesta ha de estar fundada en circunstancias de hecho y de derecho, identificándolas en objetivas y subjetivas.

5.1. Características objetivas

Son las que resultan de la sujeción o no del ente a determinadas normas legales

- 5.1.1. No estar sujetas a normas jurídicas fundadas en la actividad específica del ente o bajo la supervisión de organismos específicos de control propios de su actividad, el sector a que corresponde o la trascendencia social de su operatoria, tales como la Comisión Nacional de Valores, Banco Central de la República Argentina; Superintendencia de Seguros u otros de similares características.
- 5.1.2. No encontrarse comprendidas en las normas del art. 299 de la ley de sociedades, con excepción de lo indicado en el inciso 2º.
- 5.1.3. Tener menos de cuarenta trabajadores y una facturación anual inferior a la cantidad que para cada actividad o sector fije la Comisión Especial establecida por la ley 24.467.

5.2. Características de evaluación subjetiva

Son aquellas que surgen de una evaluación personal.

5.1.4. Existe concentración de la propiedad y el gerenciamiento en un pequeño número de individuos (frecuentemente un individuo único).

5.1.5. Una o varias de las siguientes características son también encontradas

5.2.2.1. Limitadas fuentes de ingresos

5.2.2.2. Funciones de teneduría de libros muy limitada y pobre conservación de registros

5.2.2.3. Controles internos limitados junto con la potencial omisión de los controles por parte de los gerentes

5.2.2.4. Sus propietarios son a su vez los administradores legales del ente;

Ejemplos: empresas de familia donde todos los propietarios son sus administradores, explotaciones unipersonales

5.2.2.5. Sus propietarios si bien no son sus administradores legales, tienen acceso irrestricto a la documentación y operatoria del ente.

Ejemplos: empresas de familia donde algunos son los administradores legales pero todos los demás tienen acceso irrestricto a la administración, o que de hecho participan de las decisiones.

5.2.2.6. Las fuentes externas de financiamiento así como sus proveedores basan sus decisiones en otra información diferente o complementaria de los estados contables, (por ejemplo manifestaciones de bienes o garantías personales de propietarios o administradores).

6. Entes considerados pequeños

En función de lo establecido precedentemente un ente podrá ser considerado PEQUEÑO cuando:

- a. Se den simultáneamente las tres condiciones del punto 5.1. precedente, o bien,
- b. Las condiciones de los puntos 5.1.1. y 5.1.2., conjuntamente con cualquiera de los aspectos señalados en el punto 5.2.

De la manera indicada, queda como requisito objetivo, indispensable para poder acceder a las dispensas que el ente no esté sujeto a normativas específicas de entes de control (generalmente pero no únicamente, las del art. 299 de la Ley de Sociedades Comerciales, excluido lo dispuesto en el inciso 2º).

El requisito también objetivo de estar dentro de disposiciones legales que definen a los entes como pequeños y medianos, puede ser cambiado por una serie de elementos de juicio que

apropiadamente documentados, servirán al auditor en caso que su actuación fuera cuestionada.

En caso que el cliente le requiera al profesional aplicar la opción b. y éste no pueda obtener suficientes elementos de juicio para justificar su aceptación sin reservas, deberá emitir un dictamen calificado, frecuentemente mediante una salvedad determinada.

Si un ente no obstante encontrarse dentro de los lineamientos establecidos en el punto 5. 2. posee la información necesaria para cumplir a cabalidad con las normas contables profesionales no podrá utilizar la dispensa.

Asimismo y dentro de la Información complementaria, deberá hacerse referencia a la disposición que permite las dispensas.

7. Aspectos en los que se admitiría la dispensa

A continuación se exponen los aspectos que podrían ser objeto de dispensa

7.1. Relacionados con criterios de valuación

7.1.1. Cantidades anormales de materiales, mano de obra u otros costos de conversión desperdiciados.

Según la próxima R.T. 17, deberán ser reconocidas en los resultados del período.

Como dispensa se podría admitir su determinación sólo cuando existan situaciones extraordinarias, infrecuentes, fácilmente advertibles a través de los sistemas del ente.

En los entes pequeños, no existen por lo general, ni costos estándar ni información confiable para determinar la existencia de costos no necesarios incorporados en los procesos de producción.

7.1.2. Proyecciones de futuros flujos de fondos necesarios para la determinación de valores recuperables en el caso de bienes de uso e intangibles.

La norma establece que tales proyecciones:

- a) deben expresarse en moneda de la fecha de los estados contables, por lo cual se requiere que la tasa de descuento a utilizar excluya los efectos de la inflación futura
- b) cubrir un período que abarque la vida útil restante de los activos principales de cada unidad generadora de efectivo;
- c) basarse en premisas que representen la mejor estimación que la administración del ente pueda hacer de las condiciones económicas que existirán durante la vida útil de los activos;
- d) dar mayor peso a las evidencias externas;
- e) basarse en los presupuestos financieros más recientes que hayan sido aprobados por la administración del ente, que cubran como máximo un período de cinco años;
- f) para los períodos no cubiertos por dichos presupuestos, deberá basarse en extrapolaciones de las proyecciones contenidas en ellos, usando una tasa de

crecimiento constante o declinante (incluso nula o menor a cero), a menos que pueda justificarse el empleo de una tasa creciente;

- g) no utilizar tasas de crecimiento que superen a la tasa promedio de crecimiento en el largo plazo para los productos, industrias o países en que el ente opera o para el mercado en el cual se emplean los activos, salvo que el uso de una tasa mayor pueda justificarse debidamente.
- h) muchas otras consideraciones a tener en cuenta para lograr una adecuada comparación.

La sola lectura y análisis de los incisos anteriores revela la casi absoluta imposibilidad de ser cumplidos en los entes que nos ocupan, por lo que se propone como dispensa utilizar como sucedáneo una evaluación de lo sucedido en el ente en los últimos años a través de los resultados ordinarios de los ejercicios precedentes y una proyección temporal determinada con el criterio de seguridad negativa, es decir que si no encuentra evidencias para pensar que las condiciones habrán de cambiar, podrá usar el pasado como referencia..

7.1.3. Bienes de uso, bienes intangibles empleados en la producción o venta de bienes y servicios y otros bienes intangibles que no generan un flujo de fondos propio.

La norma establece que las comparaciones con valores recuperables se harán:

- a) al nivel de cada bien o, si no fuera posible,
- b) al nivel de cada unidad generadora de efectivo o, si no fuera posible,
- c) al nivel de cada línea de actividad o, si no fuera posible

d) al nivel global,

aclarando que la imposibilidad de realizar las comparaciones en cada uno de los incisos anteriores debe basarse en fundamentos objetivos.

La propuesta de dispensa significaría realizar las comparaciones al nivel global, como hasta el presente.

7.1.4. Valores recuperables de cuentas a cobrar en moneda nacional o extranjera

Se acepta una valuación global del rubro

7.1.5. Valor de recupero de bienes de cambio

Se acepta una valuación a nivel de rubro

7.1.6. Créditos en moneda originados en transacciones financieras y otros créditos

Dentro de este inciso podrían entrar los préstamos al personal, anticipos a directores, los anticipos de impuestos y otros de similares características.

La norma establece que deberán medirse de acuerdo con la suma de dinero entregada, pero que en caso que el crédito fuera sin interés o con una tasa muy inferior a la de mercado, se determinará su valor actual.

La dispensa propuesta está destinada a no tener que determinar los valores actuales de dichos créditos en la medida que representen importes a cobrar dentro del año posterior al cierre del ejercicio en que efectúa la medición.

7.1.7. Pasivos en moneda originados en la compra de bienes y servicios o en transacciones financieras.

La dispensa propuesta implica admitir la posibilidad de determinar globalmente su valor actual, tomando como base conceptos homogéneos, tales como cuentas por pagar comerciales, bancarias, deudas impositivas y similares.

7.1.8. Impuestos diferidos

La RT 17 dispone que cuando existan diferencias temporarias entre:

- a) las mediciones contables de los activos y pasivos; y
- b) sus bases impositivas, que son los importes con que esos mismos activos y pasivos aparecerían en los estados contables si para su medición se aplicasen las normas del impuesto sobre las ganancias,

se reconocerán activos o pasivos por impuestos diferidos, excepto en la medida en que tales diferencias tengan que ver con,

- a) un valor llave que no es deducible impositivamente; o
- b) el reconocimiento inicial de un activo o de un pasivo en una transacción que no es una combinación de negocios y a la fecha de la transacción, no afecta ni el resultado contable ni el impositivo.

Se propone como dispensa continuar utilizando el criterio actual de no reconocer las diferencias temporales originadas por las diferencias entre los criterios contables y los impositivos en la medición contable de activos y pasivos, continuando con la difusión de las características y ventajas de utilizar el criterio de impuesto diferido..

7.2. Relacionados con criterios de exposición

7.2.1. *No desagregar los resultados financieros y por tenencia, no diferenciándolos además, entre generados por el activo y generados por el pasivo*

7.2.2. *No desagregar el impuesto a las ganancias atribuible a las operaciones ordinarias de la atribuible a las operaciones extraordinarias.*

7.2.3. *No obligar a presentar el Estado de flujo de caja, estableciendo como obligatorio para todos los entes el Estado de variaciones de capital corriente o estado de origen y aplicación de fondos, ya sea por el método directo o indirecto.*

7.2.4. *No obligar a presentar Información por segmentos.* La reforma propuesta a la R.T. 9 señala que deberán identificarse los segmentos de negocios, entendiendo por segmento de negocio al componente distinguible que provee productos o servicios relacionados que están sujetos a riesgos y rentabilidades distintos a los de otros segmentos y definiendo como segmento geográfico al componente distinguible que provee productos o servicios en un contexto económico particular y está sujeto a riesgos y rentabilidades distintos a los de otros segmentos geográficos.

7.2.5. *No informar sobre los resultados por acción ordinaria, tanto “básico” como “diluido”.*

Se entiende por “básico” cuando se consideran el número de acciones en circulación y el número de acciones que se emitirán para su entrega a los titulares de aportes irrevocables de capital cuando dicha emisión sea virtualmente segura y por “diluido” cuando se consideran tanto las acciones ordinarias en circulación como las que la empresa habría emitido y entregado si a la fecha más temprana posible, se hubiesen convertido en acciones ordinarias todas las acciones preferidas convertibles emitidas y se hubiesen ejercido todas las opciones de suscripción de capital emitidas.

7.2.6. Información complementaria

7.2.6.1. Derechos y obligaciones del ente. La información que se requiere incluye:

- a) la naturaleza e instrumentación jurídica de los activos y pasivos;
- b) cuando existan activos y pasivos en moneda extranjera, los montos y sus tipos de cambio;
- c) los plazos promedio ponderados de vencimiento;
- d) desagregación de activos y pasivos en de plazo vencido, sin plazo establecido y a vencer, con subtotales para cada uno de los primeros cuatro trimestres y para cada año posterior;
- e) otra información.

Dispensa: permitir la no apertura en función de los vencimientos de los saldos de depósitos a plazo, créditos, inversiones en títulos de deuda y deudas.

7.2.6.2. Cómputo de los costos a valores corrientes al que se refiere la norma B.3.17 (partidas del estado de resultados originadas en operaciones).

La dispensa permitiría su determinación sobre una base anual.

7.2.6.3. RT 9. Capítulo IV Estado de resultados.

A.1.d. Realización de diferentes actividades.

Se propone continuar como recomendable y no obligatorio.

7.2.6.4. Previsiones.

La propuesta de reforma a la R.T. 9 incluye exponer para cada clase de previsión la siguiente información:

- a) breve descripción de la naturaleza del pasivo y de los momentos esperados de su cancelación;
- b) una indicación de las incertidumbres acerca de los importes y momentos de cancelación;
- c) si fuere necesario para proveer una información adecuada, las principales premisas adoptadas en relación con los hechos futuros;
- d) otra información sobre saldos al inicio y sus variaciones.

La dispensa consistiría en continuar con el requerimiento actual de exponer los conceptos clasificados como provisiones con indicación de sus importes y exposición de sus causas.

8. Conclusión

La idea que hemos presentado significa mantener un único juego de normas contables, preparadas para cumplir con los más altos estándares de calidad, pero con el agregado de permitir ciertas excepciones o dispensas en función de diversos parámetros.

Como podemos observar, la propuesta es más rígida que la de distinguir entre sociedades incluidas y no incluidas en el art. 299 de la Ley de Sociedades Comerciales 19.550, pero a la vez entendemos que se adapta mejor a las necesidades y a las posibilidades.

Las dispensas presentadas son ejemplos, por lo que bajo ningún concepto puede pensarse que son todas o que todas deben aceptarse.

Algunos colegas de CENCYA han hecho suya nuestra inquietud y están trabajando para proponer dispensas utilizando criterios de diferenciación basados en pautas objetivas exclusivamente.

No obstante haber participado de varias reuniones en tal sentido, (casi como el malo de la película) entendimos que nuestra propuesta debía ser conocida, no sólo como un llamado de atención sino también como forma de exponer elementos técnicos que hacen justificables a las dispensas.

Adicionalmente, su discusión permitirá conocer inquietudes, problemas y limitaciones que surgen del ejercicio profesional.

BIBLIOGRAFIA

1. Este trabajo toma en consideración las ideas y propuestas del autor realizadas a la Comisión que fue designada para analizar la aplicación de las normas contables a entes pequeños en el ámbito de la Comisión Especial de Normas de Contabilidad y Auditoría (CENCYA) dependiente del CECYT.
2. La Declaración complementaria de auditoría 1005 emitida por IFAC

Tandil, 30 de junio de 2000

Cayetano A. V. Mora

"EL GASTO PÚBLICO Y LA PROMOCIÓN DE LAS EXPORTACIONES
DE LAS PYME ARGENTINAS"

Area	7	ECONOMÍA Y COMERCIO INTERNACIONAL
Tema	7.7	Posibilidad de inserción de las Pymes en los mercados externos. La organización de las Pymes para insertarse, y la flexibilidad de políticas económicas y financieras gubernamentales.

13° Congreso Nacional

de Profesionales en Ciencias Económicas

Bariloche, 25 al 28 de octubre de 2000

Argentina

Nombre y Apellido	Dr. LE Daniel de los Santos
Domicilio	Pte. Perón 2370, 5ª "D" (1040) Ciudad de Buenos Aires - Argentina.
Teléfono	4827-5303
Correo electrónico	estddls@mbox.servicenet.com.ar

- Nombre del archivo: R77700de

"EL GASTO PÚBLICO Y LA PROMOCIÓN DE LAS EXPORTACIONES
DE LAS PYME ARGENTINAS"

Area	7	ECONOMÍA Y COMERCIO INTERNACIONAL
Tema	7.7.	Posibilidad de inserción de las Pymes en los mercados externos. La organización de las Pymes para insertarse, y la flexibilidad de políticas económicas y financieras gubernamentales.

13° Congreso Nacional

de Profesionales en Ciencias Económicas

Bariloche, 25 al 28 de octubre de 2000

Argentina

RESUMEN

El gasto fiscal efectuado por encima de las reales posibilidades de los gobiernos, perniciosa conducta que Argentina viene manteniendo por años, fue el determinante, por ejemplo en 1982, de la Crisis de la Deuda Externa y poco después, a fines de los 80's, desencadenó la gran crisis hiper-inflacionaria.

Para dar solución a esta última se sancionó en 1991 la Ley de Convertibilidad, que logró la buscada estabilidad de la economía y originó, en el transcurso de los últimos años, una importante distorsión de precios que profundizó la pérdida de la competitividad internacional que nuestra economía experimenta desde hace varios años atrás.

Aunque cada vez con menos intensidad, actualmente se debate si el camino para la recuperación de la competitividad Argentina es la devaluación del tipo de cambio. Este trabajo sostiene que esa no es una solución integral. Se propone aquí disminuir la presión impositiva y mejorar las condiciones macroeconómicas de inversión que el país ofrece a la actividad económica. Como un objetivo principalísimo para alcanzar los niveles de precios internacionales se propone reducir, aún en mayor proporción, el gasto público hasta el punto de lograr continuos superávits.

Además, puesto que en la situación actual no es posible reducir el gasto público de forma inmediata, tal como se requiere, porque exige un esfuerzo económico y político muy elevado, que ni la población ni sus dirigentes están en condiciones de afrontar, se propone incrementar las exportaciones, en particular de las pymes industriales, destinando su producción hacia todos los países posibles y no solamente hacia el Mercosur. Esta estrategia permitirá aumentar el ingreso de divisas y la generación de nuevos puestos de trabajo.

Para lograr esto, se propone que el Estado ponga todo su esfuerzo en aquellas acciones que no signifiquen grandes egresos fiscales, como por ejemplo lograr aumentos en la eficiencia de su gestión administrativa y eliminar las trabas burocráticas o impositivas que hoy dificultan la creación de empresas, el crecimiento económico en general y, en particular, las que traban el crecimiento de las exportaciones de Pymes.

Por otra parte se alienta a los empresarios a renovar sus esfuerzos para crecer y a exigirle al Estado que facilite el desenvolvimiento económico de sus empresas, pero sin esperar un significativo aporte estatal de los escasos recursos públicos a instrumentos de promoción o subsidios que, por otra parte, normalmente distorsionan el entorno económico. El Estado no ha dado muestras de estar en condiciones de atender la demanda de todos los potenciales interesados en estos beneficios, y tampoco puede asegurar la completa transparencia que exige el proceso de asignación.

Se destaca que una herramienta válida y eficaz para impulsar las exportaciones de las Pymes es brindarles una financiación que cubra toda la operatoria exportadora, desde los primeros contactos con el exterior para buscar el cliente hasta la cobranza de las operaciones. Sin embargo para que esto sea posible se recomienda capacitar al empresario Pyme para que consolide los estados contables y financieros de su empresa de modo de ser elegible como sujeto de crédito. También se recomienda que se lo capacite para elaborar proyectos de inversión y/o exportación factibles, tanto en sus aspectos técnicos como comerciales, administrativos y financieros.

Finalmente, se propone como un camino posible de crecimiento, el esquema básico para un plan de acción para promover las exportaciones de las Pyme y el comercio exterior en general.

En este contexto, los profesionales en ciencias económicas tenemos el importante rol de

colaborar con empresarios y dirigentes sociales en el proceso de cambio que la Argentina necesita.

1- BREVE RESEÑA HISTÓRICA.

En los comienzos del siglo pasado y hasta fines de los años '30 la Argentina basó su desarrollo en la producción y exportación de bienes primarios relacionados con los recursos naturales de nuestro país.

Este modelo de desarrollo, que se ha llamado **agro-exportador**, dependía fuertemente de las importaciones de bienes manufacturados no agropecuarios, de mayor valor agregado, y generaba importantes depresiones cíclicas en el mercado interno, asociadas a los desequilibrios de la balanza comercial.

Después de la Crisis del '30 y de ambas guerras mundiales, los países productores de los bienes manufacturados que nuestro país importaba necesitaron dedicar sus esfuerzos a su propia reconstrucción. La dificultad para importar los insumos necesarios indujo en nuestro país la conformación del segundo modelo de desarrollo que se denominó "**de industrialización por sustitución de importaciones**".

En este segundo modelo el Estado tuvo una importante participación para motorizar el desarrollo económico con el objetivo de desarrollar la industria nacional, destinada a satisfacer la demanda de bienes manufacturados de consumo durable y de bienes de capital. Así, la economía quedó semi-cerrada a las importaciones, en especial las industriales, de modo de poder proteger a los productos locales de la oferta de los artículos provenientes del extranjero.

Las industrias que se generaron en este modelo tuvieron un alto grado de integración vertical, orientadas casi exclusivamente a la producción de bienes para el mercado interno, lo cual

requería escalas de producción de baja magnitud. Pero al poco tiempo la beneficiosa protección a la industria naciente se convirtió en un pernicioso factor de aislamiento.

La tecnología nacional tuvo menos incentivos para mejorar y avanzó a pasos más cortos en comparación con la velocidad de mejora aplicada en Europa y Estados Unidos. Pudo advertirse entonces que nuestro retraso tecnológico aumentaba rápidamente. Los indicadores de la productividad de los factores y del grado de organización eficiente de los procesos de producción en la economía aislada quedaban, cada vez, más alejados de los valores más optimizados vigentes en los países llamados del primer mundo. También, la calidad de los productos que recibían los consumidores locales era cada vez menor en comparación con la que recibían los consumidores del exterior, teniendo en cuenta, para ambos, un costo equivalente medido en cantidad de horas de su trabajo.

Así, en nuestro país, la política fiscal y la reasignación del ingreso durante esos años estuvo orientada a sostener la demanda interna de los bienes producidos por la industria local en esas cuasi-artificiales condiciones.

En este modelo no se habían solucionado los recurrentes desequilibrios en nuestra balanza de pagos y los problemas continuaban afectando el crecimiento de la economía.

Con el golpe militar de 1976 se insinuó un cambio respecto al modelo económico y al esquema industrial argentino vigente hasta entonces. Se buscó esta vez una adaptación a la competencia internacional manteniendo al tipo de cambio estable y bajo, pero no pudo concretarse por los excesos del gasto fiscal que condujo al país hacia la profunda crisis de la deuda externa de principios de los '80s. Para las empresas, pequeñas y medianas en su mayoría, este intento de mejora tecnológica significó caer en una trampa de la cual pocos pudieron escapar pues, siguiendo

las señales del gobierno habían asumido deudas para equiparse tecnológicamente y apenas pudieron cancelarlas después, no sin grandes problemas, cuando las reglas del juego cambiaron y las sucesivas devaluaciones aumentaron el valor relativo de las cuotas en dólares hasta niveles sensiblemente altos.

Resolver el problema de la deuda externa implicó realizar varios ajustes en la economía argentina, tan perniciosos como frecuentes. La mayoría de las veces se requería un mayor esfuerzo del sector privado para que compensara, o financiara, la continuidad de la actividad del sector público.

Como resultado de esta situación muchas empresas debieron abandonar su mercado al poco tiempo, en particular aquellas empresas que producían los bienes de más alto valor agregado tecnológico y, en consecuencia, se achicó continuamente el aparato industrial. En esta época los esfuerzos empresarios se reorientaron hacia los sectores más intensivos en el uso de recursos naturales en desmedro de aquellos que utilizaban ingeniería local.

De este modo se llega a la explosión hiper-inflacionaria de fines de los '80s generada, por un sector público que continuaba gastando más de lo que recaudaba, y que recaudaba menos de lo que correspondía. Un Estado con un accionar sumamente ineficiente, tanto en sus funciones propias como en aquellas en las que trató de suplantar al sector privado. También fue parte del problema un sector privado tan debilitado en la gimnasia de la competitividad internacional como entrenado para detectar y aprovechar ventajas provenientes de reglamentaciones estatales.

Éste fue el momento en que nuestro país, más por necesidad impostergable que por virtuoso convencimiento, arribó a la sanción de la Ley de Convertibilidad, que junto a otras leyes, hicieron posible la primera etapa de una reforma estructural profunda del Estado Argentino. Un

cambio que abrió a las empresas un panorama distinto para su desarrollo, apoyado en una economía estabilizada y un horizonte previsible.

Parecía que un **nuevo modelo de desarrollo de la economía**, que podía beneficiar a la actividad económica local, se asomaba en el horizonte: durante los primeros años de la década del 90' se revirtió la corriente de salida de capitales del país hacia al exterior, que había sido normal durante los 20 años previos y, por el contrario, los capitales domésticos que habían fugado, y también nuevos capitales extranjeros, vinieron a la Argentina a invertir en infraestructura atraídos por la eliminación de fuertes ineficiencias del sector público, por la desregulación, por el avance del proceso de privatizaciones y por la liberación de la economía.

En este contexto de estabilidad de los precios internos y de fuerte presencia de productos y empresas del exterior, las empresas locales experimentaron la competencia en forma más directa y vieron la necesidad de reducir drásticamente sus costos, ampliar sus escalas de producción y reestructurar en profundidad sus estrategias de organización interna.

Para afrontar esos necesarios cambios, varias empresas nacionales debieron ser vendidas a, o fusionarse con, empresas extranjeras que ostentaban un mayor conocimiento y práctica sobre las formas eficientes de desempeño empresarial, además de poseer situaciones económico - financieras más consolidadas que la correspondiente a las empresas locales.

Un gran número de empresas que no pudieron venderse o asociarse, en su mayoría pequeñas y medianas empresas, y que tampoco pudieron acceder a tímidos programas de ayuda a la transformación como el "Programa Trienal de Fomento y Desarrollo para Pymes"¹, el "Programa de Desarrollo de Proveedores" u otros institutos² que acompañaron a los establecidos por la ley PYME 24.467, paulatinamente vieron disminuir su cartera de clientes, y su capacidad de adaptación a un

entorno cada vez más hostil.

A su vez, las empresas grandes, y en especial las recién privatizadas en los comienzos de los '90s, por diferentes motivos comenzaron a demandar sus insumos en sus países de origen³, dejando con menor mercado, aún, a las empresas del mercado local.

Por si fuera poco, los costos internos no bajaron, ni hubo deflación, en la magnitud esperada en el inicio de esta década de Convertibilidad. Muy por el contrario, durante este largo período los bienes transables internacionalmente aumentaron sus precios en un 11% en promedio, mientras que los bienes no transables, en gran parte insumos de los anteriores, lo hicieron casi en un 100 %⁴, con lo que puede observarse con total nitidez que nuestro país fue convirtiéndose cada vez en menos competitivo a nivel internacional.

Por consiguiente una buena cantidad de esas empresas, ahogadas por sus altos costos de operación, por la creciente incidencia de los costos financieros y por la pérdida de clientes, cerraron sus puertas. No pudieron evitar que su personal se sumara a la cantidad de desempleados que ya se había incrementado notoriamente con las reformas del Estado antes citadas. Poco antes, también las recién privatizadas empresas habían separado al personal que el Estado había contratado durante la década anterior, para realizar tareas de baja productividad, y encubrir la creciente tasa de desempleo de la década del '80 a raíz de la crisis de la deuda externa.

Es claro entonces que el país sufrió y sigue sufriendo, a consecuencia de esta situación, un proceso grave de desarticulación y desindustrialización productiva que requiere una urgente y efectiva solución.

2- LA COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL DE LA ARGENTINA

Hace poco la Asociación de Productores de Frutas y Hortalizas de Salta elevó un pedido de informes a la Cancillería y a la Secretaría de Comercio, Industria y Minería de la Nación. En él se menciona que durante los últimos 10 años se importaron bananas desde Ecuador por valor de U\$S 487 millones, que ello fue motivo de un fuerte golpe para la producción de bananas en el Noroeste de nuestro país y que la repercusión social de ello significó la pérdida de 10.000 puestos de trabajo.

Es que la mano de obra representa el 60% del costo de este cultivo, a razón de \$ 325 por mes por persona en Argentina, mientras que en Ecuador se paga \$60 por el mismo concepto. También hay que considerar el mayor costo, en Argentina, originado por la distancia a los puertos, los elevados costos internos, como los de combustibles, los de peajes, los impuestos y los servicios en general.

En cambio, transportar un contenedor de 20 pies desde Bs. As. hasta Shanghai, que hace 5 años costaba U\$S 3.500, por la única línea que hacía el viaje, hoy cuesta U\$S 1.500 gracias a la competencia de otras líneas internacionales que ahora también cubren el trayecto.

Estos son sólo dos ejemplos de la incidencia de la competitividad, nacional e internacional, sobre las exportaciones de la Argentina.

En otros rubros, especialmente en los manufactureros, la situación es semejante: el precio de venta lo determina el mercado, y el costo de exportación depende de los costos de mano de obra, de los materiales, de la financiación, de los gastos generales, del transporte, de los gastos aduaneros y del porcentaje de ganancia que se incluye.

En reiteradas circunstancias se dijo que la forma más sencilla de lograr competitividad

internacional en nuestro país es modificar el tipo de cambio, dejando de lado la convertibilidad del 1 a 1 del peso argentino en relación al dólar, en el convencimiento de que tal medida generará, automáticamente, la capacidad de exportación faltante.

Pero un ajuste del tipo de cambio, si bien resuelve el problema de los precios relativos, mejorando el nivel de los precios internacionales de los bienes transables, no da una solución permanente a las relaciones internas de la economía, por lo cual no constituye una solución integral para lograr la competitividad de nuestras exportaciones. Se requieren otras condiciones para lograrlo.

Por ejemplo, en el ámbito interno es necesario poner en vigencia una legislación laboral que permita la libre contratación de personal⁵, un control estatal estricto y correctivo sobre los costos de los servicios públicos privatizados y principalmente una conducta fiscal austera y coherente, con reducción real del gasto público consolidado y una política tributaria sencilla, razonable y equitativa que facilite la actividad económica y que, como consecuencia natural, todo ello se refleje en una disminución drástica del costo financiero adicional evidenciado por la tasa de riesgo-país⁶.

En el ámbito externo, por otra parte, tales medidas internas deben ser acompañadas por acuerdos de comercio exterior favorables como el firmado por México con EEUU y que le permitió, en 1994, recuperarse luego de su profunda crisis. Argentina debe profundizar más los Acuerdos del Mercosur y simultáneamente, en vista de la experiencia del pasado año 1999, abrir su comercio hacia otros países también.

En este sentido se considera que debe evitarse el error de realizar esta apertura forzando la adaptación de las empresas sin efectuar, en forma simultánea o previa si fuera posible, los

necesarios cambios en la estructura estatal que aún se mantiene vigente, con algunas modificaciones, desde que la economía estaba cerrada.

a- La importancia relativa de las exportaciones en la economía argentina

La Tabla 1 siguiente permite tener una idea de la importancia de las exportaciones en la vida económica de la Argentina en relación a otros países. En la primera columna, sobre la izquierda, se muestra la participación porcentual de las exportaciones en relación al Producto Bruto Interno en varios países.

Tabla 1: Importancia de las Exportaciones. En diversos países.⁷

País	X/PBI %	País	Xc en U\$S
Canadá	36%	Alemania	11.581
Israel	33%	Austria	8.057
Corea	32%	Canadá	7.172
Austria	29%	Israel	5.365
España	25%	Francia	4.497
Alemania	25%	Italia	4.342
Sudáfrica	23%	Australia	3.936
Italia	23%	España	3.863
Venezuela	21%	Estados Unidos	3.455
Australia	20%	Japón	3.247
Chile	20%	Corea	3.060
Bolivia	19%	México	1.254
Francia	19%	Chile	997
México	15%	Venezuela	745
Estados Unidos	13%	Sudáfrica	694
Brasil	12%	Argentina	639
Colombia	11%	Brasil	340
Japón	10%	Colombia	265
Perú	10%	Perú	236
Argentina	8%	Bolivia	160
Egipto	6%	Egipto	80

En él se observa que Argentina tiene uno de los valores más bajos, con exportaciones que equivalen apenas a un 8% del PBI Argentino. Tal proporción es, por ejemplo, menos de la mitad del valor correspondiente a Australia, país que tuvo semejanzas con Argentina algunos años atrás.

En la segunda columna se muestra la relación de la cantidad de exportaciones por cada habitante para el mismo grupo de países. En este indicador puede apreciarse que Argentina también se ubica en los niveles más bajos con solamente U\$S 639 por cada uno de sus habitantes.

En este caso se aprecia que cada habitante de Alemania tiene una participación en las exportaciones que es 18 veces mayor a la de un habitante de Argentina. El valor correspondiente a Argentina también equivale a la mitad del valor en que participa un habitante mexicano en las exportaciones de su país.

b- La acción del Estado y la competitividad empresarial

El Estado asume para con sus ciudadanos el compromiso de brindar diversos servicios para lo cual debe recaudar impuestos. Sin embargo, en la actualidad pueden apreciarse las serias dificultades que la administración estatal tiene para ofrecer una legislación apropiada, una sana administración de justicia, y servicios de educación y salud para toda la población. Otro tanto ocurre en cuanto se refiere a la infraestructura que el sector privado necesita para desarrollar sus actividades económicas. Al mismo tiempo, el Estado genera continuos déficits que se originan con los egresos que realiza en exceso.

Por otra parte la evasión llega en algunos rubros a elevados niveles, como en la construcción, que alcanza al 50%, o en los aportes al sistema de jubilación privada (AFJP), que llega al 60%⁸. Ello puede estar indicando el rechazo de la población a la forma en que el Estado realiza sus gastos. Estos hechos parecen sugerir que, además de los problemas de gestión que

existen, también se aplican discutibles criterios a su manejo, que aportan un alto grado de imprevisibilidad y dudas sobre la eficacia de las políticas fiscales que se implementan.

De esa falta de previsibilidad del rumbo económico del país se deriva el serio riesgo que advierten aquellos inversores, argentinos y del exterior, que tienen interés de orientar su dinero hacia Argentina. Ello queda reflejado en el nivel que alcanza la tasa de riesgo-país. Este riesgo queda incluido también en el alto costo financiero que deben asumir las empresas argentinas. Por ejemplo, esta tasa de riesgo alcanzó los 535⁹ puntos básicos¹⁰ adicionales sobre la tasa internacional. A ella deben sumarse otros 5 puntos como resultado de agregar el efecto impositivo local¹¹.

En resumen deberían sumarse alrededor de 1.000 puntos básicos a la tasa internacional vigente. Es claro que solamente un inversor con especiales intereses evalúa a un país con tal costo financiero como una alternativa posible, conveniente y atractiva para radicar su dinero.

No es necesario recordar que el actual modelo de crecimiento requiere, en una gran medida, del ingreso de ahorro externo. El ingreso de esos fondos deberá compensar los posibles déficits de la balanza comercial, los pagos de dividendos, los de regalías e intereses originados en las empresas privadas, los pagos de las amortizaciones del capital de la deuda pública y los pagos de intereses correspondientes.

Algunas estimaciones mencionan que se requiere un nivel de exportaciones argentinas superior a los 50.000 millones anuales para que el actual esquema económico vigente en Argentina alcance su nivel de auto-sustentabilidad. Ello significaría alcanzar también el momento oportuno para recuperar la flexibilidad de la paridad cambiaria del peso argentino mediante una transición sin mayores complicaciones¹².

Es de esperar que para ese momento el Estado, en su relación con los empresarios, practique tanta eficiencia como la que le requiere al sector privado, sea tan competitivo como deben serlo las empresas, que invierta tanto como deben hacerlo los empresarios para mantener sus compañías actualizadas, que esté tan equipado tecnológicamente como para realizar una administración eficaz de su gestión, y además brinde una enseñanza pública moderna y una administración de justicia ágil, servicios de salud y de prevención efectivos y, fundamentalmente, que permanezca atento a lo que pasa en el resto del mundo, tanto como deben hacerlo día a día los empresarios, para no quedar descolocados respecto de sus competidores.

Lógicamente serán distintos los requerimientos del país en ese momento, y es posible que para entonces ya se habrá podido conformar una economía más sólida y que se habrá logrado la integración financiera con el mundo que hoy está faltando.

Sin embargo, antes que los capitales arriben a nuestro país atraídos por reales oportunidades de negocios¹³, en especial por un mayor grado de previsibilidad de las condiciones macroeconómicas, e incluso antes que puedan crearse todos los puestos de trabajo que se necesitan, deben concretarse varias condiciones previas: tres de esas condiciones son disminuir la presión impositiva, bajar el gasto público, eliminar el déficit fiscal primero y lograr el superávit después...

c- El gasto público: limitante del crecimiento, e incluso de la actividad, de las Pymes

Tan frecuentemente como se afirma que si se abandona la Convertibilidad se podrá aumentar la competitividad del país, con la misma frecuencia se sostiene que uno de los principales males que acosan a la economía nacional es la carga de la deuda externa.

Más precisamente, la deuda pública externa equivale, en estos días, al 54% del PBI, o sea, a 6,4 veces las exportaciones anuales, lo cual es un claro indicador de lo preocupante de esta

situación¹⁴. Pero vale la pena destacar que esa deuda, cuyo servicio absorbe casi un 25% de los egresos del presupuesto nacional, es la consecuencia del gasto excesivo y sistemático por encima de los ingresos que se podían disponer. Sucesivos gobiernos, por más de 50 años, justificaron esta práctica con diversos motivos, reales o ficticios. De este modo, si existe un factor responsable que condiciona la política económica argentina y la conduce a sucesivas crisis, bastante tiene que ver nuestra forma nacional de administrar los recursos.

Durante mucho tiempo, hasta que se sancionó la Ley de Convertibilidad, los excesos del gasto público se resolvieron, en su mayor proporción mediante la simple emisión de moneda sin respaldo, generando inflación, cuyo efecto se acumuló año tras año hasta que finalmente hizo eclosión en los episodios hiper-inflacionarios de 1989.

Para eliminar esa inflación y en contra de sus más habituales prácticas, la autoridad económica renunció, a partir de entonces, al manejo de su política monetaria a fin de evitar la práctica generalizada de cubrir con emisión monetaria los excesos del gasto fiscal realizado.

Poco después pudo advertirse que los altos niveles de inflación que experimentó la Argentina fue una de las causas importantes de las dificultades que experimentó durante varias décadas en su evolución económica.

Sin embargo, la tendencia del Estado a gastar por encima de los ingresos continuó inalterable, aunque desde la vigencia de la Convertibilidad, en vez de emitir moneda, se recurrió a un endeudamiento externo creciente.

Queda claro que el nivel del gasto debe reducirse en una magnitud realmente importante. Esa necesaria reducción está compuesta por el recorte que hace falta para lograr el equilibrio y por el recorte necesario para disminuir la presión impositiva¹⁵.

La reducción del gasto público necesaria para equilibrar el déficit, dado el actual régimen tributario vigente y considerando los excesos de gasto consolidado, tanto nacional como provincial, fue estimada para este año 2000 en un 4% del PBI ¹⁶.

La reducción adicional del gasto, necesaria para ubicar la presión impositiva en niveles razonables¹⁷ y así recuperar, en parte, la competitividad de las empresas, fue estimada en un 6% del PBI¹⁸. Esta suma, de gran magnitud e importancia conceptual, está originada en diversos impuestos que ahogan al sector privado y que deberían ser eliminados o, por lo menos rebajadas sus alícuotas en una gran proporción: es el caso de los impuestos a los Ingresos Brutos y a los Sellos, del impuesto al gasoil, del impuesto al trabajo constituido por los altos aportes patronales sobre los salarios, del impuesto sobre los intereses pagados, y del impuesto a la renta mínima presunta que, en conjunto con algunos otros impuestos distorsivos, generan una recaudación del orden de los 17.000 millones de pesos anuales.

También, y con miras a conformar un sistema simple y eficaz para la administración de su recaudación debería generalizarse el IVA, a una tasa uniforme del 11% por ejemplo, la originalmente propuesta en su creación, y disminuir en una gran parte las exenciones en el impuesto a las ganancias.

Sin embargo, no es posible someter a la economía a una inmediata reducción del gasto público, y menos aún por los montos requeridos, equivalentes a un 10% del PBI. Es necesario recurrir a algo más que ajustes y considerar seriamente la necesidad de efectuar una transformación profunda en la estructuración del gasto público, en la gestión de su administración y en la forma de brindar la mejor asistencia a la población.

Como ejercicio podría analizarse la posibilidad de eliminar por completo ciertas

reparticiones públicas, realizar fusiones de Estados Provinciales, concretar Joint-Ventures de Municipios, efectivizar la disminución del número de Consejos Deliberantes, disminuir la relación de Representantes del Pueblo en función de la cantidad de habitantes que se aplica para ciertos cargos públicos y revisar la forma de reducir, por ejemplo a un 10%, la relación de empleados públicos respecto de la población económicamente activa, que en la mayoría de las provincias argentinas se ubica en torno al 17%.

Todo ello podrá permitir un acercamiento al objetivo de reducir significativamente, y en forma efectiva, los costos directos y asociados del sector público nacional y provincial y eficientizar sus servicios administrativos.

El Estado Argentino, que aumentó su gasto público consolidado desde casi 69.000 millones en 1991 hasta los 97.000 millones actuales¹⁹, no puede ahora disminuirlo hasta lograr los niveles requeridos con tanta urgencia como la situación económica lo exige.

Por eso, si apenas será posible lograr el necesario equilibrio fiscal en un plazo de dos años, en base a tímidas reducciones del gasto público, incrementos de impuestos y confiando en el aumento de la recaudación a consecuencia de la reactivación de la actividad económica, el sector privado continuará sufriendo la persistente presión impositiva, y subsistirán las trabas a la actividad económica que devienen del apetito recaudador. En estas condiciones será difícil recrear la necesaria confianza de los empresarios en la perspectivas favorables de la economía argentina. Se corre entonces el riesgo de incubar un proceso deflacionario que podría erosionar la magra recaudación tributaria en relación a los egresos fiscales y tentar a la autoridad recaudatoria a implementar nuevos impuestos que castiguen aún más al sector privado²⁰, continuando con un círculo vicioso de difícil salida.

Dada la situación, no es dable esperar que el Estado ayude a las Pyme con potentes y efectivas políticas activas que impliquen fuertes movilizaciones de los recursos fiscales hacia la promoción de la actividad económica privada, lo cual no impediría fuertes campañas publicitarias de presentación de los planes, como la población vio otras veces antes. En cambio, sí puede exigirse al Estado que elimine, o al menos amortigüe las trabas burocráticas cuya supresión no implica un sensible aumento de los egresos fiscales.

En particular, puede esperarse que el Estado se transforme en un eficiente agente propulsor de la exportación de productos argentinos. Sí puede esperarse que el Estado genere las condiciones propicias para que aquellas empresas que se han preparado para ser más eficientes puedan seguir activas y que muchas otras comiencen a prepararse desde ahora. Y por último, sí puede esperarse que el Estado haga sus mejores esfuerzos para que una corriente de desarrollo así generada se mantenga por muchos años sin interrupciones y a prueba de cambios de gobierno.

3- LA PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES DE PYMES

a- La situación de las Pyme

Transcurrida la década del 90 y después de sufrir los efectos de varias batallas perdidas en los campos de México, de Asia, de Rusia y del Brasil, todavía quedan empresarios en las empresas medianas y pequeñas que enarbolan la bandera de la supervivencia, a pesar del apetito fiscal del Estado Argentino. Algunos emprendieron por su cuenta tímidos intentos de exportación y otros lo hicieron ayudados por algunos programas gubernamentales como el Programa Pymexporta.

Un estudio revela²¹ que las empresas que ya exportaron constituyen solo una pequeña porción que no supera el 5% del total. Al momento no se dispone de estadísticas que informen cuál

es la proporción de las PYME que están en condiciones de exportar y aún no lo han hecho por desconocimiento, por falta de convicción o por las condiciones adversas de la situación económica, propia o del país.

Tabla 3: Tamaño de Pymes

<u>Tamaño</u>	<u>Composición</u>	<u>Cantidad de Personal</u>	<u>Exportan o exportaron</u>	<u>ISO</u>
Medianas	6,1%	51 a 300	5,0%	18,0%
Pequeñas	93,9%	5 a 50	3,0%	8,0%

No obstante, según la opinión de operadores del mercado se estima que el número de empresas que generan oferta de productos exportables podría alcanzar a un 20% del total de estas empresas. Ellos basan sus estimaciones en la cantidad de Pymes productivas que ya han certificado procesos de calidad, cifra que está aumentado en forma bastante dinámica.

La mayoría de las que exportaron realizaron operaciones a Brasil, a Chile o a Uruguay, pero éstos no constituyeron esfuerzos continuados en el tiempo y en general fueron realizados en respuesta a pedidos determinados, con una actitud relativamente pasiva de la parte empresaria.

Por ejemplo, el mencionado Programa Pymexporta logró interesantes resultados en cuanto a la cantidad de empresas que participaron en él, a los montos de las operaciones concretadas y a la experiencia generada. Según la información disponible²², fueron 953 las empresas que participaron del programa con las cuales se logró, en promedio, que el monto exportado fuera casi 40 veces superior a los montos cofinanciados por la operatoria. De ellas el 60% no tenía antecedentes en exportaciones lo cual valora aún más los resultados obtenidos. Pero... la mayoría de esas empresas no continuó con la actividad exportadora iniciada.

Ello se debió, en parte, a las condiciones macroeconómicas imperantes, y fundamentalmente, a que la incursión en los nuevos mercados se efectuó de un modo aleatorio, y

no basada en una estrategia delineada para tomar una posición y ganar alguna participación continua en el exterior.

b- Composición de las exportaciones argentinas

Un análisis más detallado sobre la composición de las exportaciones argentinas²³ revelarían que en los últimos años han aumentado significativamente, tanto las de origen agropecuario (MOA) como las de origen Industrial (MOI). Las primeras debido al aumento de los rendimientos de los cultivos, facilitados por la aplicación de fertilizantes, y las segundas, debido a la incidencia del acuerdo especial con Brasil vigente para la industria automotriz, y los sectores productivos relacionados.

Podría confirmarse si el resto de las MOI, en su mayoría las manufacturas no relacionadas con el sector automotriz, han experimentado fuertes reducciones de su participación proporcional en el total durante los últimos años.

Al mismo tiempo podría verificarse si este último grupo, aún con su baja participación en el conjunto de las MOI, pudo haber experimentado un aumento de sus propias operaciones de exportación en relación a las efectuadas en el pasado reciente. Si esto fuera así se lo podrá tener como un hecho positivo pues sería un indicador del mayor grado de internacionalización de este grupo de empresas, en gran parte compuesto por Pymes, productoras agropecuarias e industriales.

Por otra parte, entre las Pyme manufactureras de origen industrial, una gran parte ha orientado sus operaciones hacia los países limítrofes, principalmente a Brasil, a pesar de la vigencia de distintos acuerdos regionales y bilaterales en América, como se muestra en la Tabla 4 a continuación, sin considerar otros países en los que el idioma podría constituir una barrera natural para este segmento de empresas.

En base a una pequeña muestra²⁴, entre las causas de la concentración de exportación de las Pyme en los países limítrofes, principalmente en Brasil, se puede identificar la falta de información por parte de los empresarios sobre el potencial económico de los destinos alternativos y el insuficiente aporte estatal para promover el conocimiento mutuo entre los países y para fortalecer las relaciones comerciales, políticas y culturales, entre empresarios argentinos y extranjeros.

Tabla 4: Comercio Exterior. Acuerdos Regionales y Bilaterales en América.

<u>Acuerdos Regionales</u>		<u>Acuerdos Bilaterales</u>
Grupo de los Tres Colombia México Venezuela	Mercosur Argentina Brasil Paraguay Uruguay	Chile - México Chile - Colombia Chile - Venezuela Chile - Ecuador Chile - Perú Chile - Mercosur Bolivia - Mercosur Bolivia - México
Comunidad Andina Bolivia Ecuador Perú	Chile	
ALCA Estados Unidos Canadá México		

Entre otras causas igualmente importantes se identifican la ausencia de instrumentos institucionales que fomenten la participación de la actividad académica en la definición de la política exterior, y la escasa frecuencia del intercambio comercial.

En resumen, se percibe la fundamental ausencia de una continua labor docente del Estado para informar al empresario argentino sobre las características de otros mercados, con culturas

diferentes, y sobre las ventajas económicas de operar con ellos.

c- Factores que inciden sobre la actividad exportadora de Pymes

Existen distintas herramientas de política fiscal y aduanera que pueden utilizarse para incentivar, o al menos no entorpecer, a las exportaciones de este tipo de empresas, ya sea a través de las modificaciones del tipo de cambio efectivo como también en las funciones de control aduanero. Sin embargo tales herramientas tienen límites objetivos que reducen su aplicabilidad efectiva.

La financiación de las exportaciones es, actualmente, el único de los factores aplicables para promover la actividad exportadora que carece de limitaciones externas y podría ser de gran ayuda, pero... la gran mayoría de las empresas Pyme no está en condiciones de solicitar financiación por diversos motivos que se analizarán más adelante²⁵.

c1- Modificaciones al tipo de cambio efectivo

Existen diversas herramientas que permitirían mejorar el tipo de cambio efectivo: los reintegros de exportación, la política arancelaria, los derechos específicos ad-valorem, y la financiación a los exportadores.

Sin embargo, los reintegros de exportación no pueden constituirse en un estímulo interesante como lo fue años atrás pues el monto de participación de los impuestos que se toma como base de cálculo para su aplicación tiene límites autorizados por la Organización Mundial de Comercio (OMC).

En cuanto a la política arancelaria utilizada para compensar los efectos del tipo de cambio determinado por la Ley de Convertibilidad, también tiene límites en su aplicación de acuerdo al

arancel externo común acordado en el Mercosur y a la consolidación por parte de la Argentina en la OMC de un derecho de importación máximo aplicable del 35%.

A su vez, los derechos específicos ad-valorem tampoco pueden superar el nivel del 35% que la Argentina consolidó como derechos de importación ad-valorem, con lo cual también pierden su utilidad las medidas puntuales aptas para la defensa de las prácticas desleales de comercio.

Por lo mencionado, el gobierno no dispone en este campo de un margen suficientemente amplio como para mejorar el tipo de cambio efectivo en forma apreciable. Pero, ello no le impide realizar la aplicación correcta de los derechos anti-dumping, y evitar confusiones en la aplicación de los ajustes de valor en Aduana de las mercaderías importadas, como ha sucedido años atrás.

c2- La operatoria aduanera.

La operatoria aduanera parece haberse transformado últimamente y su habitual objetivo de control por tipo de mercaderías y sus tributos posiblemente haya pasado a segundo plano priorizándose ahora el objetivo recaudatorio propio de la AFIP, basado fundamentalmente en los valores y las cantidades.

En esta línea se ubican una cierta cantidad de nuevos controles sobre las importaciones que parecen tener como objetivo paliar las ineficiencias que el organismo recaudador tiene para cobrar los impuestos internos en etapas posteriores²⁶ pero genera una innecesaria multiplicación de trámites y papeleo para las empresas, cuando ello podría simplificarse con los medios informáticos actuales.

Es el caso de la instrumentación del control de pre-embarque de importaciones y de las Licencias Automáticas Previas de Importaciones (LAPI), instrumentadas por la Secretaría de Industria, Comercio y Minería, y la Declaración Detallada, que consiste en documentar ante la

Aduana la posición arancelaria y el valor del bien. Por ejemplo, en los dos últimos casos se solicita información similar a la que se incluye en los despachos aduaneros. En el ejemplo citado en último término se pueden originar demoras de entre 1 y 10 días en el ingreso de los productos de gran número de posiciones arancelarias²⁷.

También se advierte el objetivo de recaudación fiscal de la Aduana en la exigencia de garantías bancarias en los casos en que difiere el valor declarado por el importador y los valores más altos que generalmente la Aduana propone aplicar a los bienes importados que el importador declara en el Canal Morado, la nueva modalidad de control instrumentada por la AFIP para combatir la subfacturación.

En estos casos la Aduana exige una garantía por la diferencia y efectúa una inspección de la firma en conjunto con la DGI. El problema radica en que es bastante dificultoso para las empresas obtener la garantía bancaria que se requiere debido a la reticencia de las entidades financieras. De este modo, en la práctica el problema se resuelve mediante depósitos de dinero en efectivo, con los costos financieros consiguientes a cargo de la empresa.

Por último, también las modificaciones impuestas por el régimen de admisión temporaria de contenedores establecido por la ley de transporte multimodal, perjudica la operatoria aduanera, entorpeciéndola²⁸. La consecuencia natural de medidas de este carácter es que los armadores posicionen sus contenedores en Uruguay o Brasil en lugar de la Argentina y que se generen sobre-costos en el traslado de las unidades desde las plantas de los exportadores del interior.

Se hace evidente entonces que la Aduana puede optimizar su accionar en diversos aspectos si se impone como objetivo principal cumplir funciones aduaneras genuinas y alentar el comercio exterior aportando agilidad y economicidad a la operatoria general.

4- LA FINANCIACIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE PYMES

En la medida que puedan neutralizarse los efectos negativos de un régimen tributario de gran apetito recaudatorio, que se mantiene en el tiempo, aún a costa del crecimiento y desarrollo de las empresas, en particular de las Pyme, será posible que varios instrumentos financieros tengan una más amplia difusión y utilidad²⁹.

También en la medida que las Pyme trabajen seriamente para conformar estructuras mejor consolidadas, cuyos estados patrimoniales y financieros se vean fortalecidos, será posible que las Pyme adquieran su calidad de sujeto de crédito. El objetivo es que a las entidades bancarias debiera resultarles igual o más conveniente, y también seguro, prestarle a las Pyme que a los individuos.

Este es un camino posible hacia una solución definitiva para facilitar el acceso al financiamiento para las empresas de menor tamaño.

Se presentan aquí varios instrumentos, en su mayoría de uso habitual en el ámbito nacional para empresas grandes, y que no han tenido gran difusión entre las Pyme, en parte por la falta de conocimiento y práctica suficiente para solicitarlos por parte de los empresarios de estas empresas y también porque los bancos no los han considerado como un mercado de prioridad relevante, dadas las precarias condiciones como sujetos de crédito que, en gran número, exhiben las Pyme hoy.

Sin embargo, es posible que esta situación cambie si la actividad exportadora se convierte en un objetivo de desarrollo nacional con el amplio apoyo estatal, aún sin asignar importantes recursos presupuestarios, si los bancos desarrollan los aspectos rentables de estos instrumentos para Pymes y, fundamentalmente, si los empresarios adquieren la práctica adecuada, tanto para desarrollar proyectos de exportación como para poner a su empresa en óptimas condiciones para

ser elegible como sujeto de crédito.

En este trabajo se propone que las líneas de crédito que se implementen estén a disposición de las empresas en cualquier banco, oficial o privado, sin que el empresario Pyme deba recurrir a ningún organismo centralizador. En este sentido, el Estado debe facilitar este proceso, mediante acuerdos convenientes con las entidades bancarias, a fin de evitar que algún empresario del interior de nuestro país se vea en la obligación, o necesidad, de viajar hasta Buenos Aires para gestionar su crédito.

Así, los bancos oficiales o privados podrían participar activamente para incrementar la competitividad internacional de las Pyme, en especial si éstas disponen de proyectos de actividad vinculados en forma directa o indirectamente con la exportación o con la creación de capacidad exportadora.

Por este motivo no se recomienda fijar montos mínimos para operaciones de exportación ni otras reglamentaciones que impidan a las Pyme la financiación de su actividad exportadora.

Será preciso también, asistir a estas empresas para que cuenten con el adecuado asesoramiento integral en cuestiones de mejoramiento de calidad, sistemas de información y elaboración de proyectos de actividad y condiciones de financiación.

a- Antes de solicitar la financiación

Convendrá repasar algunas cuestiones que deben tenerse previstas antes que la Pyme pueda solicitar la financiación necesaria para sus operaciones de exportación.

Es conveniente disponer la mayor precisión respecto de los productos a exportar, sus características principales, la posición arancelaria correspondiente, los mercados y el tipo de

consumidor al cual se destinará el producto.

También es necesario exponer cómo se llegará al cliente extranjero (venta directa o indirecta, a través de un comercializador, un representante en el exterior, u otra variante)

En cuanto a la capacidad de la empresa, es necesario haber asegurado que se tiene la preparación técnica y financiera suficiente como para abastecer la demanda proveniente del exterior, por el tiempo que el importador solicita, y que el producto está en condiciones óptimas para ser exportado en cuanto al tipo de envase y el embalaje que se utiliza.

Un punto importante es conocer, con la mayor precisión posible, los costos de producción unitarios y por volumen, de modo de poder determinar en forma adecuada el precio de exportación, generalmente FOB, al menor nivel posible. Para ello será necesario realizar los ajustes correspondientes respecto de la estructura de costos local, e incorporando también, el costo del transporte de exportación que se utilice.

Se habrá confirmado también, si correspondiere, el cumplimiento de requisitos especiales en materia sanitaria, de seguridad, de protección ambiental o de normas de calidad y etiquetado, de acuerdo a la legislación del país de destino.

Al momento de solicitar la financiación para la operación de exportación será conveniente agregar, a la carpeta de crédito que se haya preparado, los datos respecto a los avances de negociación con el cliente del exterior que se pudieran haber logrado, como por ejemplo, si existen acuerdos o preacuerdos sobre cantidades, fechas de entrega, precios, fechas de pago, la forma de cobro, u otras cuestiones propias de la operación.

Se hará también el estudio de las líneas de financiación disponibles y las entidades que los facilitan con el fin de promover el comercio exterior.

b- Líneas de Crédito a la actividad exportadora.

Para acceder a las líneas de financiación de la exportación, las empresas deberán calificar como sujeto de crédito, cumpliendo las normas que el BCRA impone a las entidades bancarias para la calificación del riesgo crediticio de sus clientes. Será conveniente que también presenten un completo proyecto de exportación, si lo tienen, que sea factible tanto en sus aspectos técnicos como comerciales, administrativos y financieros.

El objeto del proyecto deberá estar relacionado en forma directa o indirecta a la producción de bienes y/o servicios que generen divisas, o a la generación de capacidad de exportación.

Si el banco no pudiera analizar y aprobar el proyecto que la Pyme presenta, por no tener un adecuado departamento de evaluación de proyectos, la institución bancaria deberá estar en condiciones de aceptar el aval de una sociedad de garantía recíproca que, a su vez, tendrá un equipo de profesionales capacitado para realizar la evaluación de tales proyectos.

El financiamiento bancario debería poder respaldar, según las necesidades de la Pyme, por lo menos un 50% de los egresos de cada proyecto de exportación, o bien, tener una cobertura efectiva superior al 70% en cada una de las líneas de crédito que se le otorguen, con plazos que cubran adecuadamente su período de implantación.

La forma de instrumentarlo podrá ser a través de una carta de crédito irrevocable emitida por la institución financiera en el extranjero, por cuenta y orden del importador y a favor de la Pyme exportadora y/o letras avaladas por los bancos del exterior.

Siguiendo este razonamiento se propone la instrumentación de líneas de crédito que cubran toda la operatoria de la actividad exportadora de la Pyme, desde los primeros contactos con

el exterior hasta la cobranza de las operaciones que se hayan realizado.

Así, la financiación deberá cubrir los gastos necesarios para que el empresario Pyme concurra a misiones comerciales en el exterior, participe en ferias y exposiciones internacionales, realice la adaptación de los productos para los mercados de destino y contrate los servicios de capacitación, asesoramiento y asistencia que necesite.

También a la empresa Pyme se le podrá facilitar la tarea con líneas de crédito al comprador del exterior, para pre-exportación³⁰, para exportación, para la financiación de proyectos de inversión con destino a la actividad exportadora y para equipamiento con el mismo objetivo.

La operatoria deberá completarse con la implementación de mecanismos de garantías que faciliten el accionar exportador de las Pyme, como por ejemplo las garantías para pre-embarque, para post-embarque, general o específico, para crédito y para contratos.

La implementación de este conjunto de medidas permitirá que la Pyme exportadora reciba el pago contado de su exportación, a la fecha de embarque, mejorando en gran medida su capital de trabajo y operatoria en general.

c- El Fideicomiso

Existen diversas clases de fideicomiso que actualmente se utilizan en otros países, como por ejemplo los de administración, los de inversión, y los de garantía.

En Argentina se está instrumentando la figura de los fondos fiduciarios para desarrollar proyectos de exportación de Pymes cuyas líneas se transcriben a continuación.

Este instrumento financiero, cuyo fundamento legal es la ley 24.441, requirió la modificación de la Carta Orgánica del BICE³¹ para poder hacer efectiva su operatividad en el

transcurso del corriente año.

Estos fondos estarán avalados por Calificadoras de Riesgo y se constituirán mediante la emisión de bonos que suscriben distintos inversores institucionales como las AFJP, las compañías de seguros, y algunos organismos internacionales de fomento.

Los fondos de estos fideicomisos se aplicarán a proyectos de exportación de Pymes para apuntalar el desarrollo de su actividad. El costo de esta financiación, en términos de tasa de interés, se estima que no superará el 10% anual y los plazos podrían ser mayores a 2 años.

Se espera que este instrumento será de muy valiosa utilidad para el desarrollo de asociaciones entre empresas con el propósito de exportar.

5- PROPUESTAS PARA INCENTIVAR LAS EXPORTACIONES PYME.

Distintos sondeos de la opinión pública ha mostrado en los últimos meses³² un alto grado de desconocimiento respecto del tenor de las perspectivas económicas futuras del país y de los objetivos que se persiguen. Se requiere una formulación clara de los objetivos de crecimiento de largo plazo y, lógicamente, las estrategias que se implementarán para concretarlos.

Como se mencionó antes en este trabajo, la regla básica que el Estado debe cumplir es no gastar lo que no dispone, practicar una firme disciplina fiscal para lograr continuos superávits anuales y destinar esos recursos al fomento de la actividad privada³³.

Dada la actual restricción económica, la población de Argentina está ávida de aprender nuevas tecnologías y de adaptarse a los cambios sugeridos por la globalización, sin resistencias de ningún tipo.

Teniendo en cuenta los conceptos previos, este trabajo propone como un objetivo principal

fomentar y fortalecer a las Pyme para que, en el ámbito del comercio exterior, puedan actuar, por sí, o asociadas a otras empresas, con el objetivo de exportar o adquirir la capacidad de exportar. Se busca estimular a las que se especialicen por producto, para que diversifiquen la colocación de su producción en distintos países, apuntalando el desarrollo de ventajas comparativas.

La variedad de productos de las Pyme, y la diversidad de países en las que podrían colocar su producción, permitirán neutralizar, al menos en parte, la actual dependencia de la Argentina respecto de las fluctuaciones de los precios internacionales. Sin embargo, el resultado más positivo será la generación de nuevos puestos de trabajo.

La síntesis de todo lo anterior es que debería lograrse que las Pyme de Argentina, industriales y agropecuarias, tanto por conveniencia macroeconómica en cuanto a la generación de divisas y de empleo como por la propia supervivencia de ellas, tomen como fuerte objetivo permanente, alcanzar una fuerte presencia en los mercados mundiales en el transcurso de los próximos años.

a- Propuesta de medidas que ayudarán a las PYME exportadoras

Mucho puede hacer el gobierno para apoyar el desarrollo de las pymes sin incurrir en subsidios ni aumentos de su gasto fiscal, que en la actualidad no podría afrontar.

En primer lugar pueden activarse todos aquellos instrumentos financieros que no se han podido aplicar hasta el momento por los altos costos impositivos asociados con que fueron sancionados³⁴. Un sencillo razonamiento indica que, puesto que estos instrumentos no pudieron aplicarse hasta ahora tampoco pudieron generar recaudación, de modo que eliminar tales trabas impositivas no profundizarán el déficit y, por el contrario, servirán para motorizar el mercado y aumentar la recaudación proyectada.

En el mismo sentido deben eliminarse aquellas normas impositivas o de diversas clases, que traban el desarrollo de las compañías de comercialización de exportaciones (tradings) y de los consorcios de exportación para facilitar la acción exportadora de las pyme. A tal efecto, no es necesario asignarle una partida especial al presupuesto para subsidiar estos instrumentos, tan sólo debe permitírseles tener costos similares a los internacionales.

También debe revisarse la legislación para eliminar todas aquellas trabas burocráticas que frenan el desarrollo empresario, ajustando el funcionamiento real y práctico de los instrumentos de comercio exterior (legislación anti-dumping, zonas francas, depósitos fiscales, y todo lo que permita un desempeño aduanero eficiente).

Al mismo tiempo, y para apoyar a los potenciales exportadores para la conformación y consolidación de sectores de productores e industriales que orienten sus productos al Mercosur y al ALCA³⁵, se requiere lograr acuerdos favorables sobre la base de la reciprocidad y armonizar los esquemas macroeconómicos correspondientes.

Mucho podrá aportar la difusión de estos conceptos sobre la importancia de exportar, en especial a través de la TV y de la prensa escrita, ya sea por el trabajo periodístico del tema o por medio de cortos publicitarios institucionales.

Actualmente, un pequeño conjunto de empresarios Pyme y de la población en general, crece día a día valorando el concepto de trabajar y producir para el mundo. Ese grupo está dejando en un segundo plano la arraigada tendencia a pensar en términos del mercado interno, o de solamente Brasil. También los trabajadores están teniendo en cuenta, cada día más, que aunque estén trabajando en empresas productoras de bienes o servicios no transables, están aportando insumos para otras empresas que sí los producen y los exportan³⁶.

El Estado también puede facilitar, en gran medida, el conocimiento de las culturas de los países a conquistar, de modo que se trabaje en forma natural para ofrecer a los mercados externos los productos que ellos requieren, con las características especiales que soliciten, adaptándolos a sus culturas, formas de vida y patrones de consumo³⁷.

Otra acción estatal de importancia es proporcionar toda la información y generar la gimnasia necesaria para que el hecho de contactar nuevos socios y formar joint ventures sean, para los empresarios Pyme, cuestiones casi comunes y sencillas de concretar.

En ello se requiere la participación activa del gobierno, a través de las agregadurías comerciales y los consulados argentinos en el exterior, para promover las exportaciones argentinas mediante la asistencia a encuentros empresariales de carácter internacional y la realización de ferias, exposiciones y misiones comerciales, teniendo en cuenta que tan importante como viajar es preparar adecuadamente esos viajes para que sean lo más fructíferos en contactos y operaciones concretadas.

b- Potenciación de una actitud exportadora en los empresarios Pymes

Si bien el ofrecimiento de instrumentos especiales de promoción son una ayuda para las Pymes, la mayor potenciación para estas empresas no vendrá por los subsidios especiales, ni mediante desgravaciones que requieran complicados cálculos para su determinación.

Es sabido que muchos empresarios argentinos necesitan disponer de dinero en su bolsillo o en su cuenta bancaria. Pero el Estado no está ahora en su mejor momento como para brindar la ayuda económica necesaria. Por ello aquí se aportan propuestas de trabajo, con el objetivo de estimular actitudes que favorezcan la productividad.

En este momento podrán esperarse mejores resultados fomentando el convencimiento en

los empresarios sobre los modos de identificar y superar las trabas a su actividad apoyados por una acción estatal coherente, en el mismo sentido. Será más eficaz incentivar comportamientos productivos que perduren en el tiempo antes que generar una corriente de subsidios que seguramente resultarán insuficientes y de efectos pasajeros³⁸.

Se propone en este trabajo que el Estado genere, mediante la baja del gasto público, las condiciones económicas que permitan recuperar la rentabilidad que las actividades productivas perdieron en los últimos años y de apuntalar un real convencimiento empresarial sobre las ventajas, conveniencias y concretas posibilidades de expandir la actividad económica local, abasteciendo a consumidores de mercados externos y de generar nuevos puestos de trabajo genuino mediante la exportación.

Se propone aquí fortalecer en el empresario el concepto de cumplir estrictamente con las condiciones de entrega prometidas, especialmente la fecha y la homogeneidad de la calidad comprometida como pre-requisito para aumentar la cartera de clientes en el exterior.

También se propone aquí que se incentive en los empresarios la práctica habitual de recurrir a los organismos privados, nacionales, extranjeros e internacionales a fin de reunir información respecto de calendarios internacionales de licitaciones, de perfiles de mercado, de la existencia de ofertas y demandas comerciales y de inversión para que ellos generen operaciones rentables.

Apoyarlos en las prácticas de gerenciamiento usual para la generación de nuevos proyectos, y diversas herramientas que se utilizan en el proceso de crecimiento de las empresas, para la obtención de financiación y para lograr acuerdos con posibles socios o inversores, como son, por ejemplo, la planificación de la actividad económica, la elaboración de flujos de fondos, de

carpetas de crédito y de planes de negocios.

c- Propuesta de un Plan de Acción para incrementar las exportaciones de Pymes

Un plan de acción exitoso debe ser abarcativo y contar con el concurso de cada uno de sus participantes: para que las exportaciones de las Pyme puedan incrementarse realmente en los próximos años el compromiso del Estado cumple un importante papel, tanto como las tareas que deben desarrollar los empresarios y el aporte que realizan los profesionales, y entre éstos, los de las ciencias económicas, en su función de asistencia y asesoramiento.

c1 - El compromiso estatal para el estímulo de la actividad exportadora

Los principales objetivos que se incluyen en el plan de acción impulsado por el Estado³⁹ que aquí se propone para incrementar las exportaciones de pymes se refieren a la generación de puestos de trabajo, de nuevas corrientes de ingreso de divisas y a la atracción de inversiones extranjeras. En función de ello, en primer lugar se deberá reunir toda la información disponible en base a investigaciones y a estudios ya realizados por entidades públicas y privadas, o bien, se generarán los datos que fueran necesarios para elaborar un amplio diagnóstico de la situación.

Básicamente dicha información debe poder responder a unas pocas preguntas: ¿qué productos y servicios puede exportar la Pyme argentina y en qué condiciones? ¿dónde está ubicada la demanda y que características tiene? ¿quiénes participan y de qué manera? Para responder a ellas se realizarán los relevamientos e informes necesarios y luego se trazarán las políticas más adecuadas.

En segundo lugar se comenzará la implementación de tales políticas trazadas. En una visión apriorística, el gobierno desarrollará las funciones citadas antes en este trabajo respecto a las

negociaciones con los bloques regionales y países, pero se concibe que la tarea principal que debe cumplir en el área de comercio exterior, será la de acompañar a los empresarios, paso a paso y con servicios arancelados, para que concreten operaciones de exportación.

Para ello, la tarea comienza en la determinación de la capacidad exportable de la empresa, la detección de segmentos de mercado en cualquier país, efectuar las adaptaciones del producto o servicio y potenciar el desarrollo de las ventajas competitivas de las empresas, acompañar las tareas de promoción y concreción de las operaciones y, en cada etapa, poner al servicio de empresarios y consultores toda la información que pueda disponerse sobre las características de cada mercado y las oportunidades comerciales y de inversión en el exterior.

Para el mejor cumplimiento de la tarea de acompañar a los empresarios en el desarrollo de sus operaciones se podrá reforzar el plantel de las Agregadurías Comerciales del país en el exterior, de modo de cubrir adecuadamente la representación de los productos de Pymes argentinas en la mayor cantidad posible de países. De esta manera, las representaciones comerciales en cada país desarrollarán una intensa actividad de promoción y venta en el exterior.

Estas representaciones brindarán a las Pyme servicios arancelados en base a las operaciones realizadas con los que se podrán cubrir los gastos operativos.

Algunos servicios podrán ser, por ejemplo, generar toda la información que los empresarios Pyme necesitan para incursionar en los mercados de destino, desde los requisitos más sencillos como por ejemplo colores, formas o aromas que buscan los consumidores de un país extranjero, hasta otros más complejos como el nivel deseado de calidad, la legislación aplicable, la financiación posible, y otros. Cada una de ellas podrá contar con un equipo de profesionales experimentados en comercialización, a cargo de un gerente experto en comercio exterior,

seleccionado por concurso público de antecedentes, que actuará, éste último, bajo la supervisión directa del Agregado Comercial en cada país⁴⁰.

Otra función relevante será la creación de agrupaciones para la investigación y desarrollo del comercio exterior de Pymes en las que participarán empresarios, académicos, consultores, y operadores que participan de los mercados.

También se propone la realización u organización, con aranceles accesibles, de reuniones de asesoramiento conjunto y de cursos, de carácter técnico y comercial, destinado a los empresarios Pyme, para acceder a los mercados internacionales, para definir proyectos individuales o asociativos, para fomentar la agrupación de empresas exportadoras, para preparar presentaciones feriales y otros temas semejantes.

Por último, ningún Plan de Acción que el Estado impulse para la promoción de la actividad exportadora de las Pymes, o de la actividad económica en general, podrá considerarse serio y completo si no incluye la reformulación del régimen tributario⁴¹, de modo de bajar la presión de la carga impositiva y, al mismo tiempo, de eliminar todos los incentivos perversos que dificultan la creación de nuevas Pyme y empujan a las existentes a poseer débiles estructuras patrimoniales, a mantener en la informalidad una parte de su normal desempeño y, por consecuencia lógica, a dificultar su acceso al financiamiento institucional⁴².

c2 - La tarea de los empresarios Pyme en la actividad de exportación.

Muchas operaciones de exportación no llegan a concretarse porque las empresas no realizan la necesaria planificación de las actividades cuyos verdaderos resultados se logran con el transcurso del tiempo. Por la misma razón suele ser insuficiente la financiación asignada al desarrollo de este propósito por lo que el esfuerzo exportador queda generalmente trunco.

Por ello es conveniente que el empresario realice serios esfuerzos para conformar consistentes y rentables proyectos de exportación en los que se consideren todos los aspectos que concurren para que las operaciones sean exitosas. El empresario también debe estar muy activo para detectar posibles socios, o simples compañeros de ruta, entre los empresarios del mismo rubro, o de rubros complementarios, para encarar juntos los costos de incursión en los mercados externos y trabajar muy estrechamente con las cámaras empresarias para recabar toda la información necesaria.

La empresa debe disponer de un completo diagnóstico de la competitividad de la empresa, conocer las condiciones de la tecnología disponible, la real situación patrimonial, la capacidad de generación de resultados y la capacidad de financiamiento. En vista de ello podrá fijar los objetivos de su acción exportadora y seleccionar los potenciales mercados de destino.

Habiendo determinado sus objetivos deberá asignar un Presupuesto para Exportar. En él se conformará un plan de acción que incluirá todos los costos que se requieren para la adaptación de los productos al mercado de destino, la elaboración de catálogos, folletos y manuales, del material de exposición, los gastos para obtener información de los mercados externos sobre el potencial de negocios, calendarios de exposiciones y ferias, y los costos de los viajes en el exterior y la generación, y desarrollo posterior, de los contactos comerciales.

Finalmente se debe estructurar el financiamiento completo de la actividad exportadora, que no es sólo la tramitación de una línea de crédito. Muy por el contrario, se requiere elaborar la información para determinar el monto total requerido para que el conjunto de las acciones que se desarrollan para incursionar en nuevos mercados sea totalmente exitoso.

Otro importante tema a desarrollar por el empresario es el de seguir las acciones

necesarias, mediante asociaciones o capitalización, para lograr que los estados contables y financieros de su empresa adquieran la suficiente solidez como para poder ser elegible como sujeto de crédito, en base a las normas que el BCRA impone a las entidades financieras.

Con la información disponible se elaborará la documentación que permita obtener el financiamiento suficiente. Debe investigarse la disponibilidad de las líneas crediticias que las entidades ofrecen en el mercado financiero nacional y en el exterior y las operatorias especiales que pueden aplicarse al plan del empresario Pyme. Finalmente, se evalúan las alternativas y se selecciona la más conveniente entre todas las disponibles.

En esta sintética reseña de las tareas que el empresario realizará para desarrollar su actividad de exportación la más importante es la de mantener su objetivo inicial y permanecer atento a los cambios en las condiciones de los mercados externos, tanto en precios como en la calidad y los servicios que es conveniente ofrecer para retener a sus clientes del extranjero.

En esta tarea, puesto que su mercado ya no tiene límites de frontera, el empresario advertirá que también sus posibilidades de crecimiento se extienden más allá de los límites de una economía cerrada.

Esto es un cambio radical en su enfoque de trabajo y es una clave que diferencia a este nuevo emprendedor de los empresarios de otras empresas argentinas que permanecieron pequeñas o medianas por décadas, sin ansias ni posibilidades de desarrollo concreto.

De este modo la Pyme ya no atiende solamente a un pequeño mercado interno sino que comienza a actuar como una pyme que adquiere su verdadera característica: la de estar creciendo.

c3 - El aporte de los profesionales en Cs. Es. y el desarrollo exportador en las Pyme

La situación actual exige a las empresas una transformación muy importante, no solo en cuanto a los aspectos objetivos relacionados con el precio y el empaque de sus productos para ocupar una porción en los mercados externos sino que también requiere un cambio en la concepción global de su negocio.

Ya se observa una nueva tendencia que va acentuándose. Cada vez hay más empresarios que consideran que su mercado es el mundo y cada vez con mayor velocidad, con la ayuda de Internet y otros servicios de comunicación, se diluyen las barreras que levantaron las distancias, las fronteras y algunas concepciones mentales. Así, los empresarios que están abandonando el tradicional concepto de asentar su negocio en el mercado interno suman un buen número.

En este proceso de transformación también hay un buen número de profesionales en ciencias económicas que realizan su aporte al desarrollo de las empresas, por ejemplo asesorando sobre la estructuración de negocios rentables para colocar productos en el exterior.

En varios casos ha pasado que los empresarios avanzan en la formulación de su proyecto de negocio, ya sea que se trate de una empresa en marcha o a partir de una idea del emprendedor, y llegado a cierta etapa se concluye que tal actividad no es rentable tal como ha sido planteada.

En este momento pueden recurrir a un profesional para que éste realice una completa revisión buscando y creando nuevas posibilidades y alternativas con el objetivo de alcanzar los niveles rentables deseados de la actividad.

Al respecto, los profesionales también están profundizando su esfuerzo para que el aporte que realizan se concrete en propuestas prácticas y de utilidad palpable para los empresarios, en las que los resultados buscados muestren la clara conveniencia de su implementación.

Así, el profesional aporta su conocimiento y experiencia para que la empresa aumente, o recupere, la rentabilidad y se ubique a niveles de competitividad internacional. Por ejemplo, la rentabilidad podría aumentar en un 10% mediante la modificación de algunas cuestiones operativas, como podría ser una estructuración distinta de los canales de comercialización o de distribución. Otro 10 % adicional podría generarse con una forma diferente de incorporar las fuentes de financiamiento de la actividad, o el tipo de financiación que se puede ofrecer a los clientes. Y otro porcentaje de mejora adicional puede lograrse con la incorporación adecuada de incentivos gubernamentales especiales que podrían estar disponibles en Argentina o en los países involucrados en la operación.

Los profesionales en ciencias económicas pueden colaborar también en la coordinación de diversos aspectos que requiere la actividad exportadora: desde la búsqueda de nuevos mercados hasta el diseño de las estrategias que se aplican para incursionar en otros países con folletos de promoción, la preparación de la información técnica que se facilita a los posibles clientes, la generación de contactos en el exterior, el armado y coordinación de los viajes de negocios, incluyendo también la determinación de los cambios que se requieren en la estructura de los costos de fabricación para adaptarse a los requerimientos de la competitividad internacional.

Así, aún contando con muy poco personal, como es el caso de una gran cantidad de las Pyme, el empresario va conformando en su empresa un verdadero departamento de exportaciones y de operaciones con el exterior. Día a día, mediante la asistencia profesional adecuada, va ganando experiencia en el manejo de las operaciones, en el conocimiento y en el trato con los prospectos y clientes. Para la empresa Pyme esta es una forma productiva de capitalizar el esfuerzo exportador, que se convierte en una habilidad permanente, y con altos rendimientos en el largo plazo.

CONCLUSIONES

Después de repasar muy brevemente la historia reciente de la estructura económica de nuestro país, el trabajo destaca la importante y perniciosa incidencia que ha tenido sobre las posibilidades de crecimiento de nuestra economía la continua práctica estatal de gastar por encima de sus posibilidades.

Se señala que, para que las empresas puedan desarrollar en forma saludable su actividad económica y crear tantos nuevos puestos de trabajo como son necesarios para eliminar el desempleo, el Estado debe crear un ambiente de negocios favorable para lo cual es necesario que recorte su gasto público en más de un 10% del PBI y que abandone la voracidad fiscal actual. Se sostiene que este es un factor de gran relevancia para que la economía argentina recupere su competitividad internacional.

Sin embargo, como esta disminución del gasto público no puede efectivizarse en forma inmediata, se prevé que la acción estatal continuará siendo un serio escollo para la actividad económica y de las Pyme en particular.

Por tanto, en este trabajo se propone que el Estado comience a impulsar con todo vigor, y como objetivo permanente, a las exportaciones de Pyme, con medidas que no impliquen grandes gastos, como por ejemplo la eliminación de las trabas burocráticas y la eliminación de los negativos incentivos del régimen impositivo actual que empuja a muchas empresas a la informalidad.

Se destaca que una herramienta poderosa para promover las exportaciones de Pyme de posible aplicación en Argentina es la financiación, pero para ello las entidades bancarias deben

preparar un conjunto de líneas de crédito que cubran toda la actividad exportadora de Pymes, y éstas, a su vez, deben capacitarse para elaborar sólidos y rentables proyectos de exportación y consolidar sus empresas en términos patrimoniales y financieros, de modo de estar en condiciones de absorber la financiación necesaria.

Aquí se propone un plan de acción para promover las exportaciones de las Pyme en las que se convoca al Estado para que asuma el compromiso de facilitar la acción exportadora de las empresas, se convoca a los empresarios para que orienten su esfuerzo hacia la exportación y a los profesionales, para que colaboren en el proceso de cambio que se necesita.

Según esta línea de exposición, el Estado debe poner todo su empeño en mostrar una nítida tendencia hacia la estricta disciplina fiscal y la generación de continuos superávits. Sólo con superávit el Estado podrá implementar eficientes políticas activas, podrá controlar sin invadir, orientar sin imponer, efectuar una justa redistribución del ingreso e impulsar el desarrollo económico y saludable de la economía.

Al mismo tiempo, se insta a los empresarios Pyme a no esperar ayudas estatales, que en estos momentos probablemente no podrían ser más que tímidas políticas activas con un presupuesto insuficiente. Se les propone, en cambio que, sin dejar de reclamar mejores condiciones de competitividad, preparen sus empresas para incrementar su clientela y que, solos o asociados a otras empresas nacionales o del exterior, encuentren formas más eficientes de realizar su producción y de desarrollar exitosas operaciones de exportación con todos los países.

Finalmente, se concluye que los argentinos debemos ser conscientes que la gravedad de la situación requiere una profunda reestructuración del gasto público y tener presente también que los efectos calmantes de las acciones dilatorias que podrían aplicarse en la actualidad no compensan el

grave daño que se inflige a las generaciones futuras con el crecimiento que se impide hoy.

CONTENIDO

RESUMEN.....	1
1- BREVE RESEÑA HISTÓRICA.....	3
2- LA COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL DE LA ARGENTINA.....	8
a- La importancia relativa de las exportaciones en la economía argentina	10
b- La acción del Estado y la competitividad empresarial	11
c- El gasto público: limitante del crecimiento, e incluso de la actividad, de las Pymes	13
3- LA PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES DE PYMES.....	17
a- La situación de las Pyme	17
b- Composición de las exportaciones argentinas	19
c- Factores que inciden sobre la actividad exportadora de Pymes	21
c1- Modificaciones al tipo de cambio efectivo	21
c2- La operatoria aduanera.	22
4- LA FINANCIACIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE PYMES.....	24
a- Antes de solicitar la financiación	25
b- Líneas de Crédito a la actividad exportadora.	27
c- El Fideicomiso	28
5- PROPUESTAS PARA INCENTIVAR LAS EXPORTACIONES PYME.....	29
a- Propuesta de medidas que ayudarán a las PYME exportadoras	30
b- Potenciación de una actitud exportadora en los empresarios Pymes	32
c- Propuesta de un Plan de Acción para incrementar las exportaciones de Pymes	33
c1 - El compromiso estatal para el estímulo de la actividad exportadora	34
c2 - La tarea de los empresarios Pyme en la actividad de exportación.	36
c3 - El aporte de los profesionales en Cs. Es. y el desarrollo exportador en las Pyme	38
CONCLUSIONES.....	41

INDICE DE TABLAS:

Tabla 1: Importancia de las Exportaciones. En diversos países.....	10
Tabla 3: Tamaño de Pymes.....	18
Tabla 4: Comercio Exterior. Acuerdos Regionales y Bilaterales en América.....	20

NOTAS:

- 1 IMES - Instituto de Estudios Municipales, Económicos y Sociales. Observatorio Pyme. Primer Informe. Pcia. de Bs. As.1999. Como ejemplo, el Programa Trienal de Fortalecimiento de la Pyme de 1993, tuvo una vigencia de nada más que 2 años con un presupuesto relativamente insignificante de 80 millones de pesos.
 - 2 Como la ley 24.064, de Obligaciones Negociables para Pymes RCNV n° 10.259/93, La de Factura Conformada, que aún no están plenamente difundidas por distintos motivos y los Cheques de Pago Diferido Ley 24.452, etc..
 - 3 "Análisis de la Oferta de Políticas de Desarrollo Industrial y Asistencia a Pymes" Dante Sica. Informe de Coyuntura, Año 8 n° 76, pag. 17
 - 4 Fuente: INDEC
 - 5 Este es un tema muy importante que merece una mayor ampliación y profundidad. Sin embargo aquí solo se mencionará, aún a sabiendas de lo controvertido del enfoque, que la creación de nuevas empresas es el motor para generar nuevos y mejores empleos, y que para ello se requiere un conjunto de medidas que mejoren el ambiente de negocios y las condiciones propicias para que la inversión se radique en Argentina, tanto la extranjera como la de capitales nacionales que regresen. Una de las condiciones que favorecen la apertura de nuevas fuentes de trabajo es la libre contratación por empresa. La situación actual no facilita las condiciones para crear riqueza, con más empresas realmente activas.
 - 6 Calculado como la diferencia entre la tasa de interés internacional de menor riesgo, a 180 días (LIBOR - London Interbank Offered Rate) y la tasa de rendimiento de los bonos de corto plazo emitidos por el gobierno argentino (el FRB por ejemplo).
 - 7 Elaboración propia en base a información de la Asociación de Consejeros y Agregados Comerciales y Económicos, 7° Edición, Buenos Aires, 1999
 - 8 AFIP: Datos al fin de los meses de Mayo y Junio de 2000, respectivamente.
 - 9 Promedio mensual correspondiente a Junio 2000, en base a FRB
 - 10 1 punto porcentual = 100 puntos básicos.
 - 11 Por el lado de las empresas, y esperemos que no por mucho tiempo, se considera el efecto del 15% sobre los intereses, más el efecto financiero del IVA del 10,5% y si fuera el caso de una mediana o pequeña empresa, también el IVA percepción del 5% que, si bien se devuelve a los exportadores ello ocurre con sensibles retrasos. También se incluye el efecto del impuesto a la ganancia presunta, que se calcula como una proporción de los activos. Por el lado de los bancos también se considera que debe agregarse a la tasa del crédito otros 3 puntos, resultantes del costo que los bancos deben afrontar por efecto del 4,9% de Ingresos brutos sobre la diferencia entre la tasa activa y pasiva.
 - 12 Martín Schaab Etchebarne. La Nación 28/12/99
 - 13 Es de esperar que, cuando ello ocurra, no se impongan legislaciones especiales que regulen el flujo de los capitales externos. En Chile, hasta hace poco tiempo, la legislación impedía que los capitales externos se retiren del mercado doméstico antes de transcurrido un año desde su arribo, con el objetivo de impedir la llegada de capitales especulativos. Efectivamente tal objetivo se cumplió, sin embargo, el efecto no buscado de esta medida fue trabar el ingreso de muy importantes sumas de dinero de largo plazo, perteneciente a los fondos de inversión institucionales que no aceptan invertir en países con tales condicionamientos a la libre entrada y salida de capitales.
 - 14 Como referencia, por ejemplo México, el país que originó la primera de las crisis globales de los años recientes, tuvo en 1998 una deuda externa que equivale a un 19,1% de su PBI y a 0,9 veces la exportación anual.
 - 15 Es conveniente diferenciar entre la tasa de presión impositiva reglamentada, que es la que surge de las alícuotas fijadas por la autoridad tributaria para cada impuesto, y la tasa de presión impositiva real, que surge de comparar la recaudación efectivamente obtenida. Será conveniente profundizar el estudio sobre tal diferencia y comprobar si puede estar compuesta por evasión propiamente dicha, por imposibilidad de pago y por cierto grado de rebelión tributaria que no convalida las alícuotas reglamentadas.
 - 16 Estudio M.A. Broda, Mayo 2000
 - 17 Aquí debería estudiarse la presión impositiva real y la nominal, y la forma de acercar estos niveles entre sí.
 - 18 Cavallo D. "Un hombre un empleo" Buenos Aires, Julio 1999
 - 19 Fuente: Ministerio de Economía. Cifras en pesos constantes, incluye gasto público de Nación, Provincias y Municipios
 - 20 Lo cual ya se manifiesta de modos hasta casi irrespetuosos. Así es como podrían interpretarse las modificaciones tributarias implementadas recientemente, en mayo por ejemplo, para aumentar el primer anticipo del impuesto a las ganancias del presente año, llevándolo al 25 % del monto pagado por las ganancias de 1999, adelantando en 30 y 60 días los pagos impositivos que vencen en julio y agosto, para que las empresas y particulares apelen al crédito en caso de ser necesario, con el sobre-costo financiero a su cargo.
- Estas son acciones que el Estado debe evitar para que no se interprete que la más alta Institución Pública se permite disponer de los recursos financieros y hasta económicos de las empresas y de las familias, con el objetivo de cubrir las necesidades creadas por su falta de previsión fiscal, modificando a su arbitrio reglas y condiciones que deberían ser estables si se tiene el objetivo de mostrar a los inversores externos una economía confiable y previsible o si se espera crear confianza en los empresarios.
- 21 Estudio Mora y Araujo, Datos parciales de 800 empresas procesadas de una investigación sobre 4000 empresas de Capital Federal y Gran Buenos Aires. Nov. 1999

- 22 Gelmetti, C. "La inserción de las Pyme en los mercados externos" La Nación, sec. 5º, p 19, 30/05/00
- 23 INDEC. Datos provisionales 1990-1999
- 24 Elaboración propia sobre 30 empresas exportadoras pequeñas de Capital y GBA, cuyos resultados será conveniente corroborar con una muestra de mejor representatividad.
- 25 Ver el punto 4- La financiación de las exportaciones de las Pymes.
- 26 En ciertos casos esta carga impositiva puede superar en ciertos casos el 100% del valor de los bienes importados.
- 27 Como ejemplo de los efectos perniciosos se menciona el caso de la importación de prendas textiles, que en Chile, el embarque que llega un día se retira al día siguiente y se paga un derecho único del 10%. En cambio, en la Argentina debe pagarse un importe equivalente al triple del pagado en Chile y la demora puede llegar a 9 días adicionales.
- 28 Según este régimen el plazo de permanencia de los equipos se redujo de 489 a 270 días e instauró fuertes multas de \$100 diarios para los que superen el plazo permitido.
- 29 Es el caso del leasing, que debió permanecer con una actividad muy reducida a causa de las reglamentaciones impositivas. En la ley original el IVA debía pagarse en el momento de la compra del bien, lo cual generaba un efecto financiero difícil de compensar. En la nueva ley esto se corrige, lo cual permitiría una comercialización más amplia.
- 30 Esta línea debería cubrir todo el proceso productivo, de modo que es conveniente que el plazo se ajuste teniendo en cuenta su duración.
- 31 Banco de Inversión y Comercio Exterior
- 32 Marzo-Mayo 2000
- 33 Summers, L, "Claves del Crecimiento de los Estados Unidos", Foro Económico Mundial de Davos, 2000.
- 34 Por ejemplo el citado caso del Leasing. Ver nota 29.
- 35 Area de Libre Comercio de las Américas. Las negociaciones para constituir el ALCA finalizarán, a más tardar, en el año 2005
- 36 Como un ejemplo extremo se menciona que existen terminales portuarias que trabajan las 24 hs. del día, en cambio los servicios aduanero cumplen su tradicional horario de atención.
- 37 Así como nuestro conocido "Bon o Bon" de Arcor se vende en la avenida Novorabasky, en el centro de Moscú, con el nombre "Kol o Box" para simplificarle la pronunciación a los moscovitas y los vinos argentinos que se venden en las vinotecas de Nueva York, con una botella de 750 cc, común en esa ciudad, con una etiqueta especialmente diseñada. Y tantos otros ejemplos que existen al respecto.
- 38 Tal como lo sugiere el bajo índice de empresarios que efectivamente continuaron por sí solos con el esfuerzo exportador iniciado a expensas del Programa Pymexporta. No se dispone de una investigación que avale la interpretación de los datos y, por supuesto, sería muy valioso poder corroborarlo.
- 39 Petrone, A. y de los Santos, D. "Reformulación de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires" Buenos Aires, Marzo de 2000. Aquí se siguen las líneas básicas del trabajo.
- 40 Petrone, A. y de los Santos, D. "Reformulación de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires" Buenos Aires, Marzo de 2000.
- 41 Delamata F. y Hernández, M. "Esquema de Tributación de las Pequeñas y Medianas Empresas" Buenos Aires, Vº Congreso de la Pyme, Buenos Aires, Agosto de 1998.
- 42 En el citado trabajo de Delamata-Hernández se presenta las situación de diversos impuestos distorsivos, de reglamentaciones que obligan a las Pymes a dar financiación al Estado (en vez de ser a la inversa), de impuestos con incidencia administrativa negativa, y de los incentivos a la descapitalización de las Pyme.

MARKETING DE SERVICIOS PROFESIONALES

Pequeños Estudios Contables

Area V Administración

Tema 5.5: Instrumentos de marketing y organización comercial necesarios para enfrentar la competencia. Aplicación a los servicios profesionales.

13 ° CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CS. ES.

25 al 28 de octubre de 2000

BARILOCHE - 2000

Autor: Pablo F. Felix

Domicilio: A. Alsina 1433 Piso 3 – Cap. Fed.

Tel. Part.: 4758-9716

Tel. Prof.: 4381-1585

MARKETING DE SERVICIOS PROFESIONALES

Pequeños Estudios Contables

Area V Administración

Tema 5.5: Instrumentos de marketing y organización comercial necesarios para enfrentar la competencia. Aplicación a los servicios profesionales.

13 ° CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CS. ES.

BARILOCHE - 2000

25 al 28 de octubre de 2000

INDICE

RESUMEN	4
INTRODUCCION	5
CAPITULO 1 - SERVICIO	
Definición	6
Adaptando la definición de servicio a la de servicio profes.	6
Características de los servicios	7
Desventajas de los servicios sobre los productos	7
Ventajas de los servicios sobre los productos	8
CAPITULO 2 - PRODUCTO	
¿ Que espera un cliente de su Estudio Contable ?	9
Ciclo de Vida del Sector	9
Formas de expandir las ventas	10
Análisis desde la matriz de Ansoff	12
Gráfico del Mix de Mercado/Producto	12
CAPITULO 3 –F.O.D.A.	
Análisis FODA	15
Amenazas	15
Debilidades	17
Fortalezas	18
Oportunidades	18
Modelos de las Fuerzas de M. Porter	18
Matriz de Mercado / Posición Competitiva	20
Atracción del Mercado	21
Posición Competitiva	21
CAPITULO 4 - PRECIO	
Características a tener en cuenta, en el cliente, para fijar valores en los honorarios profesionales	23
Criterios para establecer los honorarios	24
Ambivalencia del precio en los servicios	24
La importancia del precio en la venta del servicio profesional	25
¿ ...y la calidad del servicio donde esta ?	26
Determinación del precio	27
CAPITULO 5 – COMUNICACIÓN	
¿ Como dar a conocer el servicio profesional ?	28
Gráfico para la toma de decisión de los medios a utilizar	31
Posicionamiento Deseado	31
Target	32
Medios a utilizar	32
¿ Por que el Mkt. Directo y el Mkt. Relacional son los más apropiados para ofrecer los servicios profesionales ?	35
CAPITULO 6 - PLAZA	
Ubicación del Estudio Contable	36
CONCLUSION	37
APENDICE	38
ANEXO 1	39
ANEXO 2	40
BIBLIOGRAFIA	41

RESUMEN

La realización de este estudio surge de la idea de buscar un paliativo, a la difícil situación que padecen los pequeños estudios contables, a través de las diferentes variables del marketing tratando de analizar el sector en forma estratégica y táctica.

Como conclusión a este trabajo, puedo decir que la oferta de los servicios profesionales, que brindan los pequeños estudios contables, es vista como un commodity. Donde el cliente no distingue marcas y donde el precio de los servicios, en el momento de adquirir un nuevo cliente, puede ser el factor determinante para la elección de un estudio u otro.

Como elemento a favor se puede decir que, el trato directo con el dueño o número uno de la pequeña o mediana empresa les da, a los pequeños estudios contables, la enorme posibilidad de llegar con nuevas ideas directamente al decisor. No debemos olvidar que Bob Stone (y muchos otros autores) dice que es siete veces más fácil venderle a alguien que ya nos compra que, a alguien que nunca lo hizo.

Lógicamente las nuevas ideas deben aportar al negocio del cliente y surgir de un estudio del negocio del mismo. De esta manera se le estará otorgando un servicio ampliado y no uno, simplemente, genérico.

En la mayoría de los casos las nuevas ideas deberán surgir de alianzas con consultoras especializadas en determinados aspectos de la empresa (RRHH, Mkt., Finanzas, etc.) o del mercado en el que opera el cliente.

Quiero aclarar que una vez conquistado el cliente, salvo razones de fuerza mayor, rara vez los clientes cambian de contador. Esta característica, en general, le cabe a todos los servicios.

INTRODUCCION

El trabajo versa sobre la problemática actual de los pequeños estudios contables de nuestro país, principalmente de los de Capital Federal, y las posibles soluciones, utilizando las distintas variables del marketing mix, dentro del contexto actual de nuestro país.

Durante el desarrollo del presente trabajo detallare con mayor profundidad los artículos relativos a la publicidad del ejercicio profesional, emitidos por la comisión de ética del Consejo, en el capítulo correspondiente a publicidad y promoción de los servicios contables.

Cada una de las variables de marketing será tratada en un capítulo diferente. Sí bien en el capítulo final intento una conclusión totalizadora, en cada capítulo hago una descripción de lo que esta sucediendo actualmente con el servicio profesional y de lo que se debería hacer para mejorarlo.

CAPITULO 1 - SERVICIO

DEFINICIÓN

Es importante definir, en primer lugar, que se entiende por servicios según la American Management Association. “Servicios son aquellas actividades identificables por separado, esencialmente intangibles que dan satisfacción a deseos y que no están necesariamente ligadas a la venta de un producto u otro servicio”.

ADAPTANDO LA DEFINICIÓN DE SERVICIO A LA DE SERVICIO PROFESIONAL CONTABLE

La definición de servicios de la AMA no se ajusta del todo a la del servicio profesional de un estudio contable, ya que ningún estudio contable (sin importar el tamaño del mismo) satisface los deseos de ninguna empresa. En el mejor de los casos satisfacen las necesidades que la AFIP le impone a las personas físicas y jurídicas.

Cambiando la palabra deseo por necesidad en la definición de servicios, que da la AMA, puede perfectamente utilizarse para una primera aproximación al tema de este trabajo.

Como resultado de este pequeño y primer análisis podemos extraer una primera conclusión. Los servicios profesionales son vistos, para las empresas, como una estación de servicio para un automovilista. Nadie carga nafta en el auto porque le gusta sino que, de otra manera el auto no andaría.

Nadie contrata a un Contador Publico porque lo desee.

Características de los servicios

- Intangibilidad
- La producción y el consumo son simultáneos
- No se pueden almacenar
- Son heterogéneos
- Habitualmente el cliente compra una “promesa”
- Demandan continuos esfuerzos de adaptación a los cambios en los hábitos y costumbres
- Presentan dificultades para diferenciarse de la competencia
- Muchos demandan confidencialidad
- El proceso de compra demanda más tiempo y esfuerzo
- La interrupción del consumo no siempre es inmediata
- Habitualmente demandan el uso de un lenguaje

A estas características que poseen los servicios, yo agregaría una más que no ha sido contemplada por la AMA y que es que los servicios no pueden ser devueltos, como un producto, por no haber cumplido con las especificaciones dadas por el fabricante, o por cualquier otro motivo.

En función de estas características, estamos en condiciones de vislumbrar ventajas y desventajas propias que tienen los servicios, en general, sobre los productos.

Desventajas de los servicios sobre los productos

- El consumidor no tiene manera de comprobar la calidad del servicio sin comprarlo.
Lo cual dificulta la venta del mismo. Más adelante se verán algunos factores que pueden dar una idea, antes de la contratación del servicio, de la calidad del mismo.
- La diferenciación del servicio se basara principalmente en el variable precio.
- Difíciles de standarizar con la consecuencia inmediata de no lograr un rendimiento a escala.
- Las compras de servicios son menos impulsivas que las de productos.

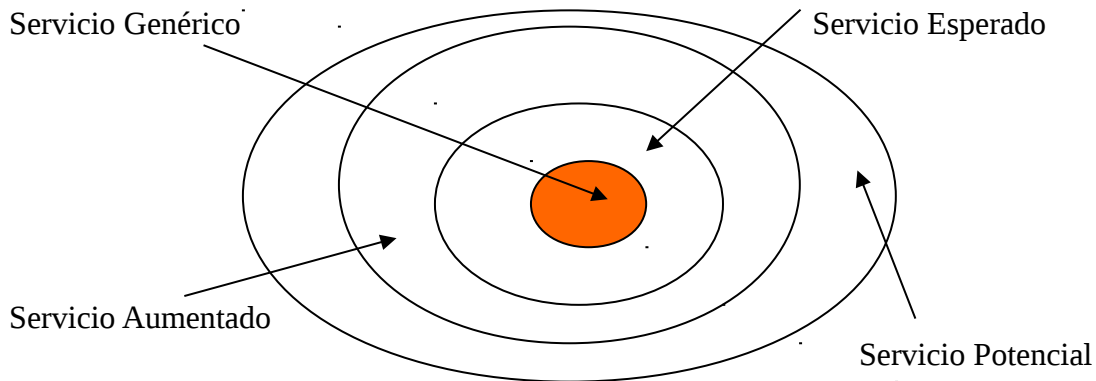
Ventajas de los servicios sobre los productos

- La interrupción de un servicio no es inmediata y cuesta mas cambiar de proveedor.
- Generalmente, no demanda una gran inversión inicial.
- No se precisa estoquearse, lo que obligaría la inmovilización de capital.
- En los últimos años la demanda de servicios ha crecido en forma sostenida, especialmente en aquellos estratos de la sociedad de mayor poder adquisitivo.

CAPITULO 2 - PRODUCTO

¿ QUE ESPERA UN CLIENTE DE SU ESTUDIO CONTABLE ?

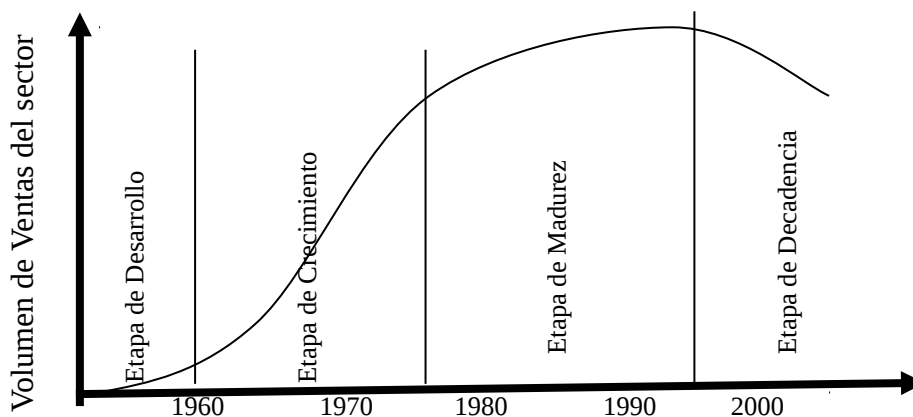
La pregunta del titulo me da pie para iniciar el análisis por la primera de las variables del marketing mix, el producto/servicio.



Rara vez los estudios contables se esfuerzan o preocupan en brindar un servicio aumentado. En general, la confección de las declaraciones juradas de los impuestos es el servicio genérico. Mientras que el trámite de presentación, de los impuestos, ante la agencia correspondiente o el pago de los mismos, sería un servicio esperado. Aunque en la mayoría de los casos lo hace el cliente.

En cuanto al servicio aumentado, un asesoramiento que exceda lo meramente contable/impositivo, como por ejemplo el asesoramiento en el área comercial, puede ser visto como un servicio aumentado por el empresario pyme.

CICLO DE VIDA DEL SECTOR



Etapas de desarrollo: El Prof. Theodore Levitt de la Univ. de Harvard dice que la etapa de desarrollo ocurre cuando se lleva un producto nuevo (El Contador) al mercado antes de que exista demanda demostrada de él.

Como dato ilustrativo la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires se creó en 1913.

Habitualmente las nuevas carreras o profesiones surgen de una demanda del mercado. Aunque, no me consta, seguramente en 1913 las motivaciones que llevaban a la creación de una carrera eran otras y muy probablemente la demanda de profesionales contables no estaba demostrada. Por tal razón creo que la etapa de desarrollo según Levitt no se podría aplicar a la creación de las actuales carreras, ya que en la mayor parte de los casos surgen como resultado de una demanda demostrada, pero sí a la que originó la profesión contable.

Etapas de crecimiento: En esta etapa la demanda de los servicios profesionales contables empieza a crecer.

En los años 60 se utiliza por primera vez la palabra “ejecutivo” y las ciencias y técnicas vinculadas con la administración de empresas cobran un vertiginoso auge.

Etapas de madurez: Llegando a los años 80 el sector alcanza su madurez hasta mediados de los 90. La competencia de precios se había vuelto intensa.

Etapas de decadencia: Sí bien en los últimos 10 años la cantidad de Contadores Públicos matriculados ha aumentado en el Consejo Profesional, el tamaño de la “torta” no ha crecido ya que la cantidad de pymes para igual período se mantiene igual.

FORMAS DE EXPANDIR LAS VENTAS

El Prof. T Levitt menciona cuatro formas diferentes para expandir las ventas:

1. La promoción de un uso más frecuente del producto entre los clientes actuales.

2. El desarrollo de usos más variados del producto entre los clientes actuales.
3. La creación de clientes nuevos para el producto, mediante la expansión del mercado.
4. El desarrollo de usos nuevos para la misma materia prima.

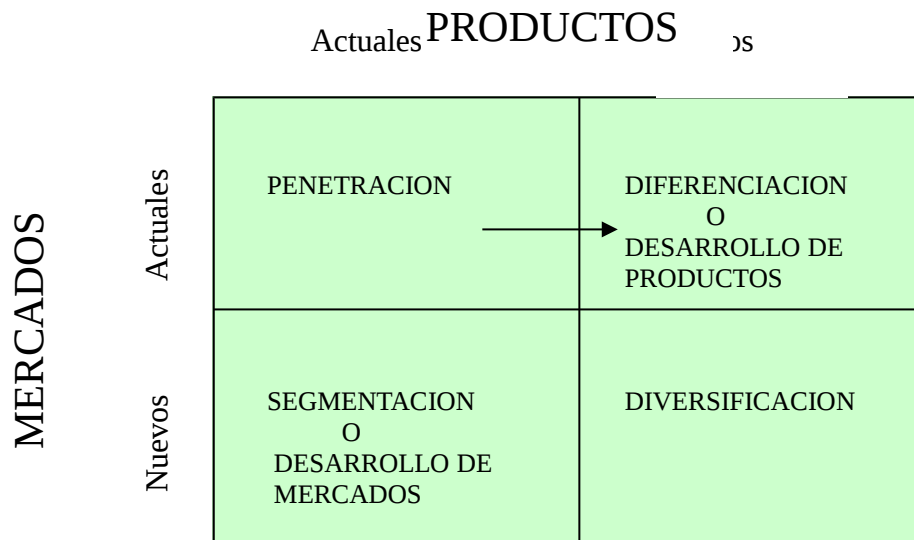
Salvo la última forma de expandir las ventas, dadas por Levitt, todas la demás son perfectamente trasladables a los servicios profesionales.

En el caso de la promoción de un uso más frecuente del servicio entre los clientes actuales, creo que es perfectamente posible. Aunque, en este caso, no debemos dejar de considerar la política que el profesional tiene para cobrar honorarios (más adelante se verá en mayor profundidad). Ya que, sí los honorarios representan un costo fijo mensual para el cliente, un uso más frecuente del servicio puede ocasionar un trabajo adicional sin su correspondiente ingreso, debido a la dificultad en trasladárselo al cliente.

En lo que hace al desarrollo de usos más variados del servicio con los actuales clientes, cabe la misma salvedad que en el caso anterior con la diferencia que, en este caso, el profesional contable debería poner al tanto a su cliente de que la contabilidad sirve para algo más que la liquidación de impuestos y la presentación de los estados contables (para lo cual son contratados en el 90% de los casos).

El tercer caso es muy interesante, ya que tuve la oportunidad de conocer un estudio contable que se ocupaba de juntar empresas del mismo rubro, o que trabajasen en el mismo segmento para crear una tercera empresa resultado de la unión de estas. El estudio cobraba una comisión sobre las ventas de la nueva empresa creada a instancias de el.

ANÁLISIS DESDE LA MATRIZ DE ANSOFF



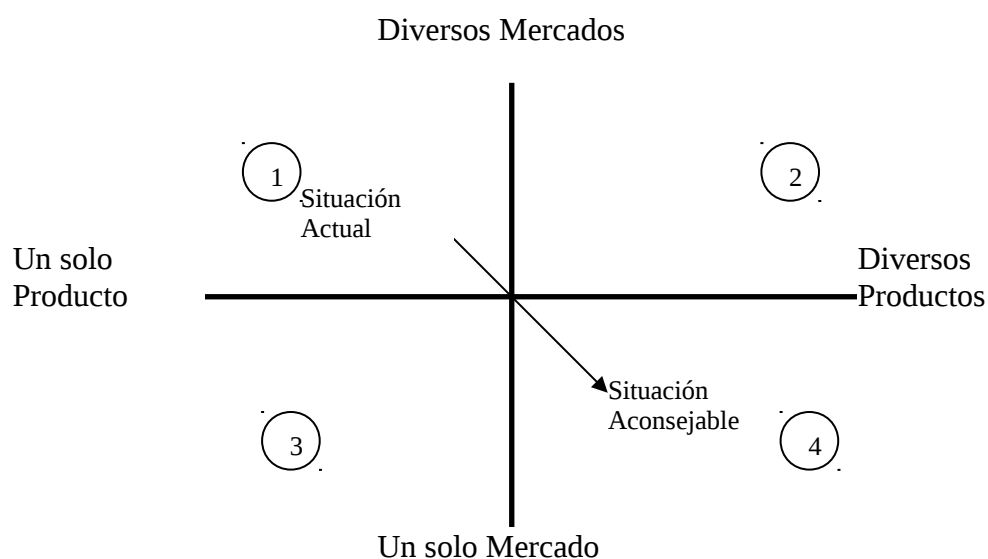
Los estudios contables, como se vio anteriormente, no se caracterizan por ofrecer productos nuevos.

La diferenciación, en el caso de existir, entre ellos no es percibida por los potenciales clientes. En tal sentido, los estudios contables deben aspirar a lograr tal diferenciación en el servicio y una vez alcanzada comunicarla de manera tal que pueda ser percibida por los clientes como un agregado de valor.

El cuadrante superior derecho, de la matriz de Ansoff, es a donde debe llegar un estudio contable para contrarrestar, de alguna manera, las amenazas y debilidades que actualmente tienen y que describiré en profundidad más adelante.

GRAFICO DEL MIX DE MERCADO / PRODUCTO

En el gráfico siguiente se muestra el mix de mercado/producto en el cual el eje de las ordenadas representa la diversidad del mercado y el de las abscisas la diversidad de los productos.



El cuadrante 1 considero que representa la situación actual de la mayoría de los pequeños estudios contables, es decir, pocos productos (declaración jurada de impuestos, liquidación de sueldos y jornales, confección de balances) y diversos mercados. En cuanto a esto último, quisiera aclarar que cada vez más hay una orientación a la especialización de mercados específicos aunque aún, creo yo, no es lo más habitual.

En el cuadrante 2, diversos mercados y diversos productos, la diversificación tanto de productos como de mercados puede llevar a una falta de foco y de especialización. Por tal razón no parece ser la opción mas apropiada. Aunque, no deja de ser una opción para ser estudiada ya que cierto grado de diversificación permite disminuir el riesgo del negocio.

El cuadrante 3, un solo producto y un solo mercado, es lo opuesto al 2 es decir, el riesgo es grande y la especialización se destaca como el atributo a ser mostrado y resaltado en la oferta del servicio profesional. Si bien hay estudios contables que se ubican en este cuadrante, no son los que han motivado este trabajo ya que mi experiencia me indica que los estudios altamente especializados tienen como clientes en

su mayoría grandes empresas y no pymes. De hecho estos estudios contables no son pequeños sino, en su mayoría, grandes.

El cuadrante 4, diversos productos y un solo mercado, es la situación que debería ser pretendida por los pequeños estudios contables ya que se esta llegando a un nicho de mercado con muchos productos. Como se dijo anteriormente la diversidad de los productos debe ser lograda, a mi entender, por alianzas con consultoras especializadas en diferentes temas que tengan que ver con la administración de una empresa. Y digo alianzas ya que no creo conveniente incorporar en el staff propio de un pequeño estudio gente especialista en determinados temas (marketing, recursos humanos, etc.) por el alto costo fijo que representaría una opción de este tipo.

CAPITULO 3 – F.O.D.A.

ANÁLISIS FODA DE LOS ESTUDIOS CONTABLES

En principio debo confesar que me resulta mucho más fácil encontrar debilidades y amenazas que fortalezas y oportunidades para este sector. De todas formas, no todo esta perdido para los pequeños Estudios Contables.

Sin duda las amenazas tienen que ver con la perdida del negocio, y la perdida del negocio tiene que ver con la perdida de los clientes. Sin clientes no hay negocios que puedan existir. Alguien una vez me dijo que lo difícil del negocio de remises era conseguir la clientela. Me encantaría saber en que negocio se consiguen fácil los clientes porque sin duda, ese es un gran negocio.

Amenazas

- **Competencia de nuevos matriculados.** En 1999 en el Consejo Profesional se matricularon 2.075 (Apendice) y se dieron de baja 1.335. Resultado: 740 profesionales de Ciencias Económicas se sumaron a la matricula del consejo, es decir un 1,6 % de incremento. Total de matriculados = 45.000.
- **Perdidas de clientes por quiebra** Es el resultado de la cantidad de empresas (principalmente pymes) que han desaparecido en los últimos años en nuestro país debido a la situación económica imperante, a la presión tributaria y otras causas que serían motivo de otro trabajo. Cabe aclarar que las pymes son los clientes habituales de los pequeños estudios contables ya que no están en condiciones económicas de contratar los servicios de los grandes y reconocidos estudios. En los últimos 20 años la tasa de crecimiento de las pymes fue, en nuestro país, igual a “0” (1). Es decir, han cerrado tantas empresas como las que se crearon nuevas.

Como dato adicional, cabe agregar que el Ministro de Economía José L. Machinea,

en una reunión del gabinete nacional, dijo que más del 60% de las pymes desaparece antes de cumplir los 5 años.

- **Perdidas de clientes por fusión.** No siempre, la pérdida de un cliente es el resultado de una quiebra. En los últimos 3 años hemos sido testigos de fusiones y absorciones de toda índole y de todos los tamaños. Obviamente, cuando estos procesos se llevan a cabo hay funciones y/o tareas que quedan duplicadas y deben ser suprimidas. Las tareas de los estudios contables, en la mayoría de los casos, se ven afectadas directamente. No tiene sentido para una empresa fusionada mantener los dos estudios contables que poseían individualmente cada empresa antes de fusionarse.
- **Pérdida de cliente por insatisfacción.** Si bien considero que esta amenaza existe, y de hecho hay casos en que los clientes dejan el estudio contable con el que estaban trabajando para tomar los servicios de otros, no considero que sea la más habitual. Creo que prescindir del estudio con el que se estuvo trabajando por otro, en la mayoría de los casos, es el resultado de una situación conflictiva con el cliente.
- **Cambios en la legislación tributaria.** Los permanentes cambios en la legislación tributaria son un elemento que no puede ser pasado por alto, aunque esto no creo que sea per se una amenaza, ya que para algunos estudios contables podría ser una oportunidad. Aunque, en el caso concreto de la aparición del monotributo se redujo sensiblemente el espectro de empresas que necesitaba el asesoramiento de un Contador Público, ocasionando un claro perjuicio a muchos de los profesionales.
- **Universidades.** La Universidad de Buenos Aires de Ciencias Económicas, a través de su centro de estudiantes, esta liquidando impuestos por valores muy inferiores a los habituales del mercado. Si bien es cierto que no existe una tabla de *honorarios reglamentada por el Consejo Profesional o ninguna otra institución a fin con la

profesión contable, no podemos ignorar que es una fuerte competencia para aquellos pequeños estudios.

* El procedimiento y los parámetros fijados para establecer los honorarios profesionales constan en el código del Tribunal de Disciplina en los artículos 21 y 22 correspondiente a honorarios, pero en ningún caso se mencionan valores o precios (ANEXO 1).

- **Globalización.** No necesariamente es una amenaza pero, sin duda, para muchos lo es. La globalización, mal que nos guste, ha llegado para quedarse y en tal sentido los estudios contables deberán desarrollar habilidades para no quedarse afuera. Mientras no logren desarrollar dichas habilidades se verán en la dificultad de contrarrestar una mayor competencia, ya no solo proveniente del propio territorio nacional, sino también del exterior.

Debilidades

- **Falta de recursos.** La falta de recursos económicos y de estructura no son características únicas de los pequeños estudios contables, sin duda es un problema que aqueja a las pymes y que tiene el agravante del escaso crédito que los bancos otorgan a las pequeñas empresas.
- **Falta de visión comercial.** La curricula de los contadores carece de asignaturas comerciales y/o de ventas, si a esto se le suman las restricciones del tribunal de disciplina de su artículo 18 en cuanto a la publicidad de los servicios profesionales (ANEXO 2), sin duda los contadores se encuentran en franca desventaja con otras profesiones que tienen similares incumbencias.
- **Reputación de la profesión contable.** Al igual que los Abogados, los Contadores Públicos no gozan de muy buena reputación entre el común de la gente. Como en alguna parte del trabajo digo, implícitamente, son vistos como un mal necesario.

Fortalezas

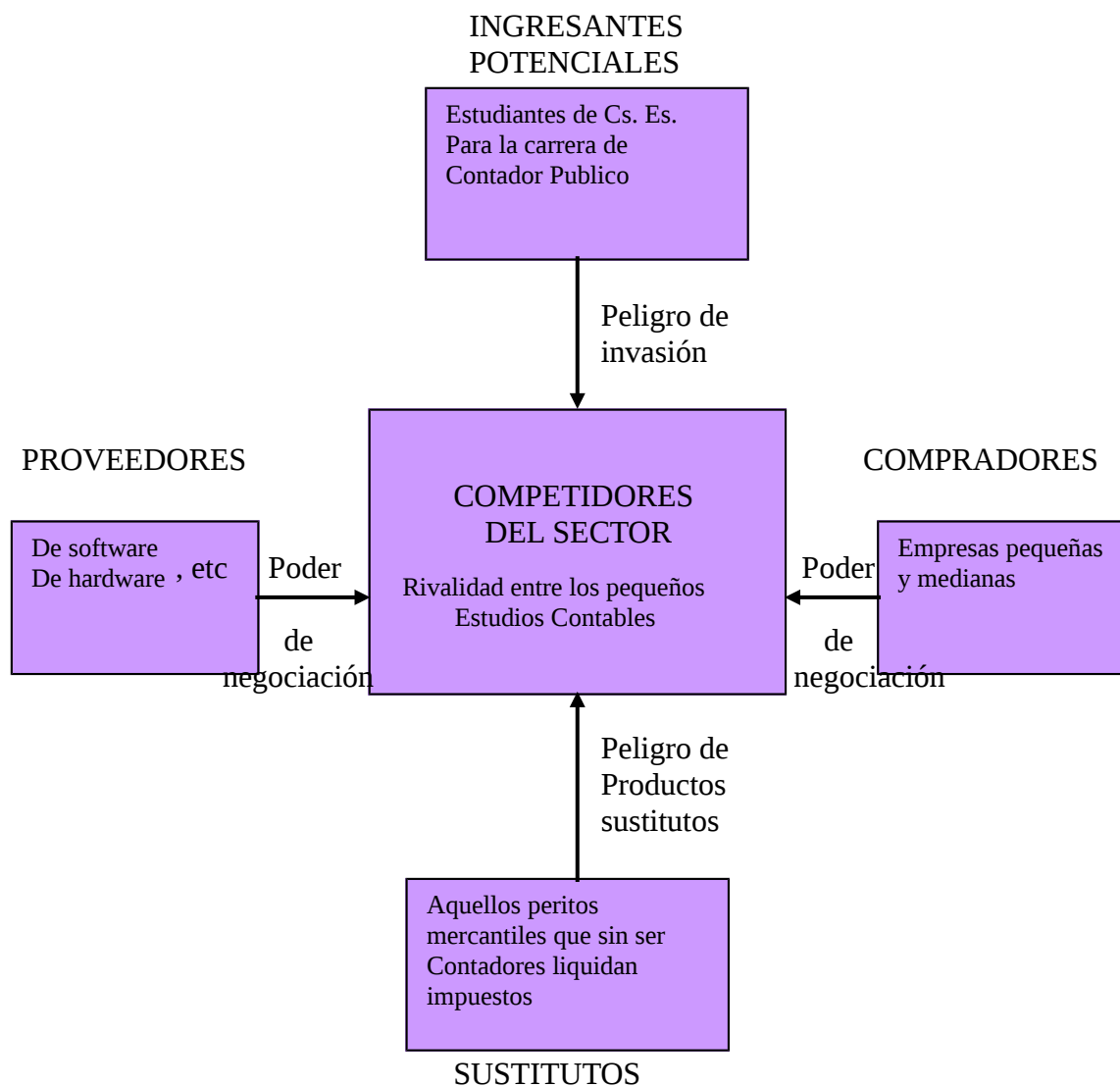
- Hay determinados servicios que son prestados únicamente por profesionales contables donde las otras profesiones no tienen injerencia alguna. Ej.: firmas de balances.
- Los estudios contables tienen trato directamente con los dueños de las empresas y en la mayor parte de los casos son consultados por cualquier inversión de dinero que tengan que hacer. Esto les da a los contadores, una situación de privilegio ya que son considerados una autoridad para las decisiones atinentes al dinero.
- En general hay una alta resistencia a cambiar de estudio contable por parte de los clientes. Esta característica es propia de los servicios en general.

Oportunidades

- El hecho de estar permanentemente en contacto con los dueños de las pymes, les permite a los contadores estar al tanto de las necesidades y ofrecer, a través de una alianza con algún especialista o alguna figura equivalente, un abanico ampliado de servicios.
- Globalización. En este caso, considero a la globalización como una oportunidad para conquistar nuevos mercados por medio de alianzas con estudios contables de otras regiones.

MODELO DE LAS FUERZAS DE M. PORTER

El análisis FODA también nos sirve para analizar el comportamiento competitivo de un mercado a través del modelo de las fuerzas, creado por Michel Porter (2).



Ingresantes Potenciales: Los estudiantes de las Facultades de Ciencias Económicas que estudian para la carrera de Contador Público. Sí bien el ingreso de alumnos a Económicas no ha disminuido en estos años, más bien aumento, se ha notado una disminución relativa de egresados Contadores con respecto a las otras carreras que se dictan en Ciencias Económicas, como ser la Licenciatura en Administración, en Economía, en Sistemas y Actuario.

Competidores del Sector: El nivel de rivalidad es alto si tenemos en cuenta que los

estudios contables son muchos, que las posturas relativas son semejantes y que el mercado no crece.

Productos Sustitutos: Muchas veces la contabilidad diaria de una pequeña empresa la lleva un practico, que en muchos casos es un perito mercantil con algo de experiencia, para que al momento del cierre del ejercicio un contador amigo firme el balance por una módica suma.

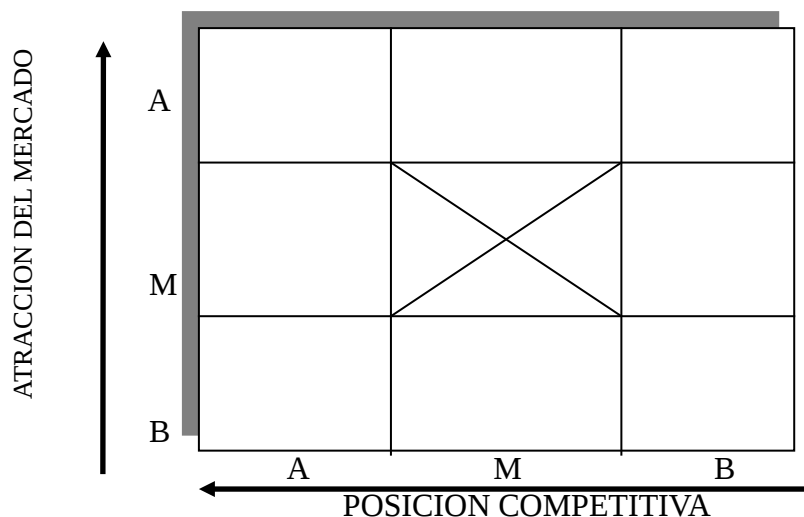
Poder de negociación del cliente: Generalmente a igualdad de fuerzas económicas el poder de negociación esta del lado del cliente, sin distinción de sectores ni industrias.

Poder de negociación del proveedor: En el caso de los software que hay disponibles en el mercado para llevar adelante una gestión contable no son excesivamente caros y la oferta es amplia. A pesar de estar concentrado el 70% de las ventas de soft para contabilidad en tres empresas.

Con el hardware la situación no difiere de la del soft, en cuanto a oferta y accesibilidad del mismo.

MATRIZ DE MERCADO / POSICIÓN COMPETITIVA

El análisis de las fortalezas, oportunidades y debilidades, amenazas..., me permite ubicar el servicio contable en uno de los cuadrantes de la **matriz de mercado/posición competitiva (Mc Kinsey)**, como se muestra abajo.



Atracción del mercado

Criterios utilizados para medirlo:

- **Tamaño:** Mediano en función de la cantidad de pymes (alrededor de 1.000.000)
- **Crecimiento:** En los últimos 20 años la tasa de crecimiento de las pymes ha sido igual a “0” en nuestro país.
- **Impacto del contexto:** Como se vio en la descripción de las amenazas, el contexto actual es ampliamente desfavorable.
- **Rentabilidad:** En general los servicios han tenido una rentabilidad alta, aunque la situación del contexto (sobre todo la fuerte recesión de los últimos dos años) ha hecho que los precios de los mismos bajen, a pesar de no haber bajado los correspondientes costos. La consecuencia de esto es una menor rentabilidad.

Posición Competitiva (de los pequeños estudios contables con los medios y grandes)

Siempre la posición competitiva será relativa.

Criterios utilizados para medirla:

- **Tamaño:** Obviamente los pequeños estudios contables corren en desventaja con los grandes. Si bien algún desprevenido podría pensar que el planteo de análisis de posición competitiva, entre los pequeños y grandes estudios, no es correcto por no competir entre sí por los mismos clientes, la realidad actual nos demuestra que los grandes estudios lejos de despreciar a las pequeñas empresas, como unos años atrás, han creado divisiones o servicios “semi-enlatados” para las pequeñas y medianas empresas compitiendo en muchos casos por el mismo segmento que los pequeños Estudios contables.
- **Rentabilidad:** es alta en la medida que se consiga superar una masa crítica de clientes para cubrir los costos fijos correspondientes a la estructura del estudio

(alquiler, luz, gas, teléfono y algún empleado y/o secretaria).

- **Situación Financiera:** Nunca es buena y, al igual que las pymes el financiamiento a través de los Bancos esta prácticamente vedado.
- **Posición Tecnológica:** No percibo grandes diferencias con los grandes estudios contables. La tecnología esta al alcance de cualquier profesional, sea este independiente o un ejecutivo de un gran estudio. Tanto el hard como el software utilizados son, en la mayoría de los casos, los mismos.

CAPITULO 4 - PRECIO

PRECIO

“El precio es la expresión cuantitativa del valor que el producto representa para el cliente” (La estrategia de Marketing: Una visión General – Corey).

En algunos casos el precio puede ser inferior a lo que el cliente estaría dispuesto a pagar y en otros casos superior. Sin duda la situación ideal sería tener un precio diferente según el cliente del que se trate. Si bien esto no se da exactamente así, lo cierto es que muchos contadores toman ciertos parámetros standars para fijarle sus honorarios a los clientes según entren o no en algunas de las características descriptas abajo.

Más allá de estas características que enumerare más abajo, es muy importante definir el precio en función de los alcances que tendrá el servicio profesional.

Se debe establecer claramente, antes de que el servicio sea contratado, que está y que no está incluido en el precio ofrecido por el profesional.

CARACTERÍSTICAS A TENER EN CUENTA, EN EL CLIENTE, PARA FIJAR VALORES EN LOS HONORARIOS PROFESIONALES

- **Tipo de Empresa:** Sociedad Anónima, Sociedad de Responsabilidad Limitada, Sociedad Comandita Simple, Soc. Comandita por Acciones, etc..
- **Categoría del Contribuyente, frente a la AFIP:** Monotributo, pequeño contribuyente, grande contribuyente, agente de retención, etc..
- **Cantidad de Empleados:** Menos de 10 empleados, entre 10 y 40 empleados, más de 40 empleados.
- **Facturación Anual:** Hasta \$ 250.000, más de \$ 250.000.

A pesar de tomarse estos indicadores en la fijación de un precio u honorario, no esta

estipulado por el Consejo Profesional, ni por el Colegio de Graduados en Cs. Es., ni la Federación de Consejos ningún precio base (o de techo) para la prestación de los servicios profesionales. En este sentido, los contadores, no se diferencian mucho de otros profesionales como los médicos, donde cada uno de ellos fija el precio de consulta como más le plazca.

CRITERIOS PARA ESTABLECER LOS HONORARIOS

Los honorarios profesionales pueden ser establecidos de acuerdo a diferentes criterios.

- **Honorario Mensual Fijo:** El profesional factura por sus servicios un importe fijo mensual a su cliente, independientemente de la cantidad de presentaciones y declaraciones juradas que tenga que presentar en ese mes para ese cliente.
- **Honorario Mensual Variable:** Se establece un precio por declaración jurada de impuesto, otro precio por la confección del balance anual y así sucesivamente.
- **Honorario Mixto:** En este caso, el profesional factura un básico fijo mensual más un adicional por cada pedido puntual que surja del cliente. Por ejemplo: un Estado de Origen y Aplicación de Fondos del último mes.

AMBIVALENCIA DEL PRECIO EN LOS SERVICIOS

Además de tener en cuenta los parámetros arriba considerados para fijar el precio de los servicios, creo que también, no debemos perder de vista si nuestro interlocutor es actualmente cliente o es un potencial cliente.

Según sea un cliente actual (al que le quiero vender un nuevo servicio) o un potencial cliente (al que nunca le vendí nada aún), la variable precio se comportará de distinta manera.

Cuando hago referencia a la ambivalencia de la variable me refiero, concretamente, a la elasticidad de la demanda frente a una variación del precio, según sea un prospecto al

que se le esta ofreciendo por primera vez el servicio, o un cliente que ya consume uno de nuestros servicios y se le esta ofreciendo un segundo.

En el primer caso, donde aún no es cliente, la demanda es muy elástica al precio ya que el potencial cliente no dispone de elementos tangibles para evaluar un servicio a priori como en el caso de los productos.

Obviamente este caso esta simplificado ya que no se están teniendo en cuenta otras variables que, en algunos casos, pueden tener mayor peso relativo que el mismo precio en la decisión del cliente de comprar. Una de esas otras variables es la recomendación de los actuales clientes, a los potenciales, que ya están consumiendo alguno de los servicios.

En el segundo caso, donde el cliente ya consume uno de nuestros servicios y se le esta ofreciendo un segundo, la demanda al precio es mas inelástica adoptando una pendiente negativa mas pronunciada.

También en este caso no se están teniendo en cuenta otras variables que podrían estar afectando la inelasticidad de la demanda.

El principio que rige, en este caso, la inelasticidad de la demanda al precio es aquel que dice que es 5 veces más fácil (algunos autores dicen que es 7 veces más fácil) venderle a un cliente actual que a uno nuevo.

LA IMPORTANCIA DEL PRECIO EN LA VENTA DEL SERVICIO PROFESIONAL

El autor D'Ubaldo en su obra "Marketing para Contadores Públicos" (3) enumera 10 factores en la elección de un contador externo. Se transcriben a continuación:

1. Trato personal	41 %
2. Reputación	36 %
3. Relación anterior	25 %
4. Recomendado por abogado o Gte. de banco	21%
5. Recomendado por otros clientes	16 %

6. Ubicación del estudio	13 %
7. Variedad de servicios	12 %
8. Experiencia en la industria	9 %
9. Honorarios adecuados	7 %
10. Estructura del estudio contable	3 %

Según el autor D'Ubaldo, los honorarios de los profesionales contables, léase precio de los servicios, son el factor ante último en grado de importancia.

Quisiera aclarar que, no dudo en absoluto la aleatoriedad de la muestra tomada y de la veracidad de la encuesta realizada y de su semejanza, seguramente, con el universo total.

Ahora bien, desde el inicio de este trabajo me planteo el objetivo de aportar un análisis útil para el servicio profesional contable haciendo una descripción de la problemática actual y contribuyendo con una o más soluciones posibles.

Creo que equivocadamente el profesional, al ver los 10 factores enumerados arriba, puede pensar que la única manera o al menos la más efectiva de difundir y promover sus servicios es con las recomendaciones y el “boca a boca”. Sin duda que es la situación ideal, pero también la más cómoda.

Por eso me parece que, la variable precio, a pesar de su novena posición como factor en la contratación de un servicio contable, es o puede ser un factor determinante a la hora de salir a ofrecer (vender) el servicio.

¿ y la calidad del servicio donde esta ?

Un elemento que no está contemplado, al menos explícitamente, en la clasificación que da el Dr. D'Ubaldo es la calidad del servicio. Es cierto que, la calidad de un servicio solo puede ser evaluada una vez que el servicio es tomado o adquirido y difícilmente pueda ser tomada en cuenta antes. Aunque, algunos de los factores enumerados arriba llevan implícita la noción de calidad.

The Journal of Services Marketing (4), resalta cinco importantes aspectos en la calidad de un servicio:

1. **Confiabilidad** – la habilidad de proveer lo que se prometio.
2. **Seguridad** – el conocimiento de los empleados y la destreza para comunicar confianza.
3. **Tangibles** – equipamiento y la apariencia del personal.
4. **Empatía** – el cuidado y la atención individual provista a los clientes.
5. **Responsabilidad** – la voluntad de ayudar a los clientes.

En el caso de la confiabilidad, empatía y responsabilidad son aspectos que únicamente pueden ser tomados en cuenta una vez contratado el servicio.

En cambio, en lo que se refiere a la seguridad y tangibilidad son aspectos que pueden ser evaluados en la elección de un servicio, antes de ser contratado el mismo.

DETERMINACIÓN DEL PRECIO

En general, los precios de los productos se calculan en función de dos variables, una de ellas los costos, que fijaran el precio mínimo al que se puede vender más, el margen de contribución que se desea obtener, sin perder de vista el precio de la competencia que será la otra variables que en definitiva fijará el precio máximo.

CAPITULO 5 - COMUNICACION

¿ CÓMO DAR A CONOCER EL SERVICIO PROFESIONAL ?

Esta pregunta es imposible de responder, a priori, sin tener en consideración algunos aspectos que serán tratados a continuación.

Más allá de los recursos con los que se cuenten que, como dijimos en el análisis FODA, van a ser escasos, se debería en primer lugar determinar el valor vitalicio promedio que tiene un cliente para el pequeño estudio contable.

Normalmente cometemos el error de hacer negocios o estimar la rentabilidad, que nos dejará el mismo, únicamente para el corto plazo sin tener en cuenta el largo plazo. Este es un defecto muy habitual en el empresariado argentino y en los profesionales en general, seguramente consecuencia de la inestabilidad y de las épocas de hiper-inflación que supimos tener.

Por tal razón el concepto de valor vitalicio, a pesar de su sencillez, no siempre resulta fácil de ser llevado a la practica.

Antes de determinar el valor vitalicio, debemos conocer la vida promedio del cliente:

$$\begin{array}{|c|} \hline \text{VIDA PROMEDIO} \\ \hline \text{DE UN CLIENTE} \\ \hline \end{array} = \begin{array}{|c|} \hline \frac{1}{\text{TASA DE DESERCIÓN}} \\ \hline \end{array}$$

Fuente: Consejo Profesional de Cs. Es. de Cap. Fed.. 2^a Jornada de Comercialización 10 y de Septiembre de 1998. – Expositor: Dr. Ruben Roberto Rico.

En función de mi experiencia y el trato a diario que tengo con los profesionales contables, he podido determinar que la vida promedio del cliente de un estudio contable

pequeño es de 3 años.

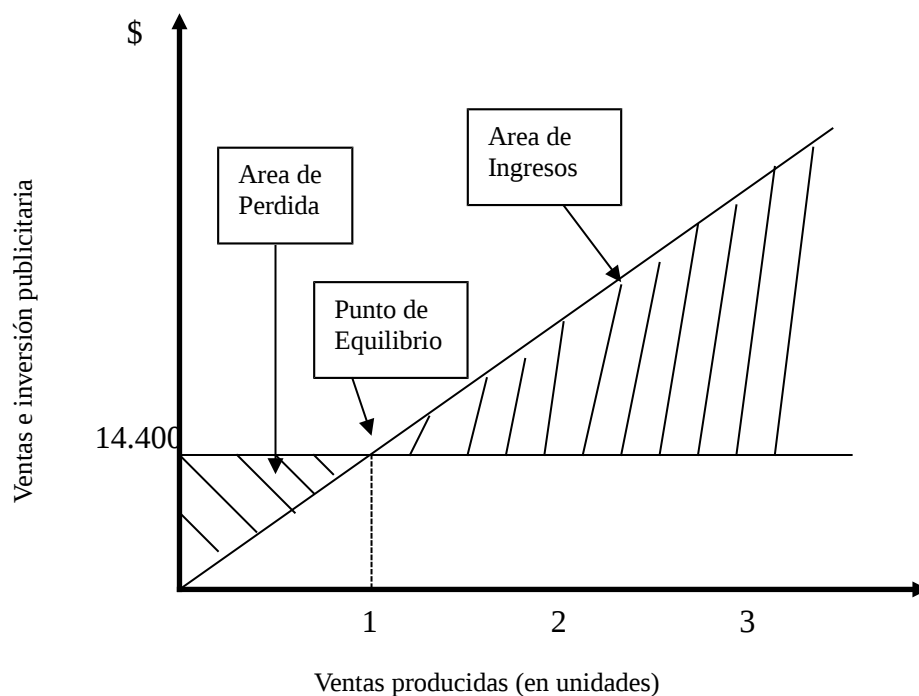
Por ejemplo: en el caso de que los honorarios sean de \$ 400 mensuales y la vida promedio de los clientes 3 años, estamos hablando de un valor vitalicio promedio por cliente de \$ 14.400.

Sabiendo el valor vitalicio promedio de cada cliente más los costos de promoción y/o difusión, que el estudio encare, es posible determinar el *break even point (punto de equilibrio) necesario de respuestas para cubrir dichos costos de comunicación.

*Punto de equilibrio: los costos directos son iguales a los ingresos, o sea beneficio igual a cero.

Por ejemplo: sí se decide promover el servicio profesional a través de una pauta publicitaria que represente una inversión de \$ 14.400, y como consecuencia de la campaña se consigue una unica respuesta adhiriendo al servicio, se habrá logrado el punto de equilibrio.

En el gráfico de abajo se representa el ejemplo dado.



Como dije al principio de este capítulo determinar el valor de un cliente nos da una pauta para establecer cuanto estoy dispuesto a invertir en la conquista de uno nuevo.

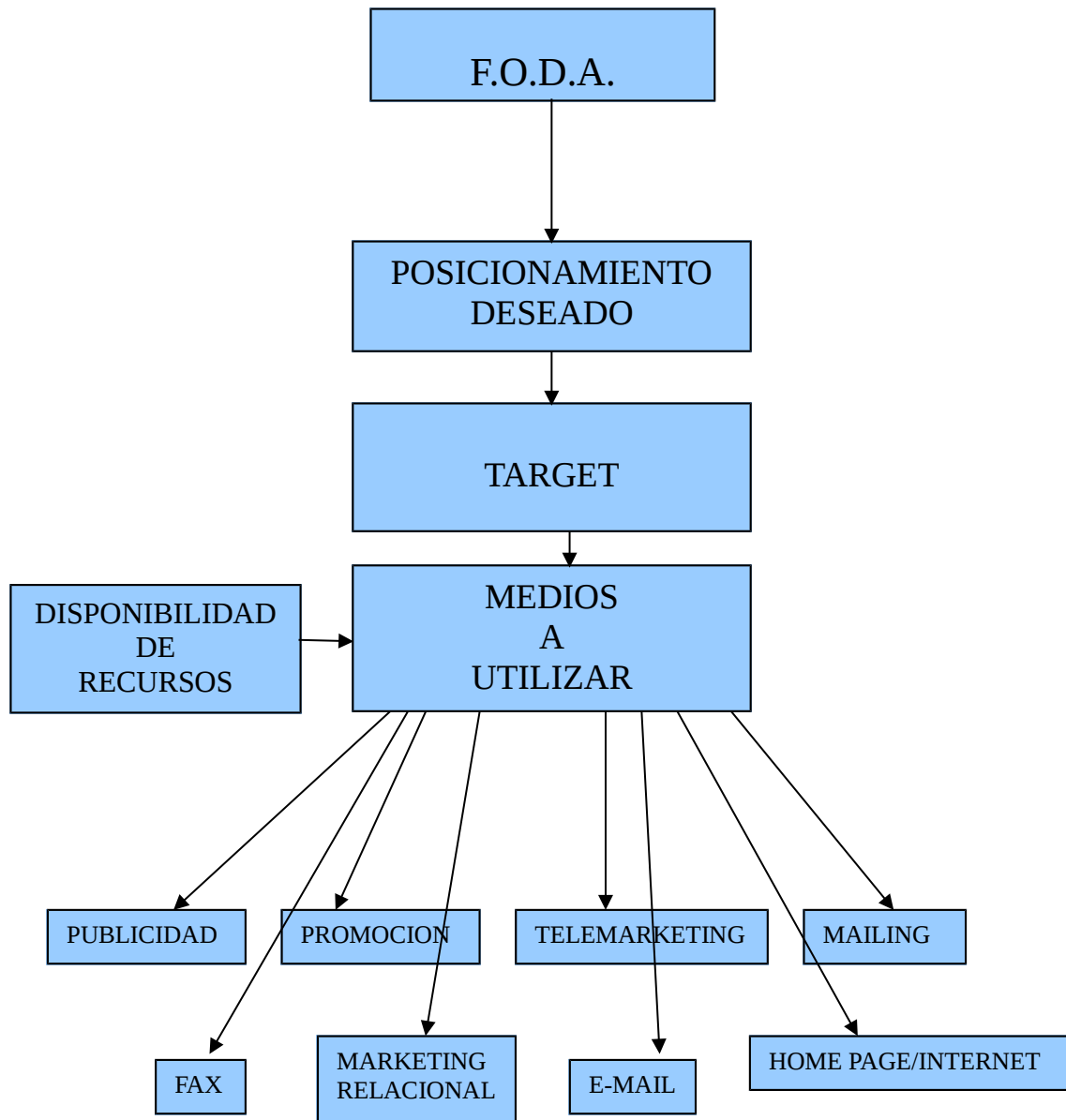
Ahora bien, si consideramos que en el país hay casi un millón de pymes y alrededor de 80.000 contadores matriculados en todo el país, nos da un promedio de algo más de 10 empresas por contador. Por supuesto que, en la práctica, esta distribución no sucede.

Por otro lado, suponiendo que la cantidad de clientes fuese la misma para todos los profesionales..., ¿sería un buen negocio para todos ellos trabajar con 10 clientes cada uno?

¿Será que hay más contadores que lo que el mercado nuestro necesita ?..., esta pregunta debe ser tomada como un pensamiento en voz alta, ya que la respuesta a esta pregunta posiblemente sería motivo para otro trabajo.

Antes de encarar cualquier tipo de comunicación o difusión del pequeño estudio, además del valor vitalicio del cliente, se debe tener en claro cual será el posicionamiento que se le dará al servicio, en función de esto se determinará el target o los potenciales clientes para finalmente establecer, junto a la disponibilidad de recursos, los medios de comunicación a utilizar.

GRÁFICO PARA LA TOMA DE DECISIÓN DE LOS MEDIOS A UTILIZAR



Posicionamiento Deseado

El pequeño estudio contable debe tener claro el objetivo estratégico que desea alcanzar.

Es decir que debe saber, como quiere que su servicio sea visto por el cliente. A tal efecto, me apoyaré en las tres estrategias genéricas que Porter desarrolla.

VENTAJA ESTRATEGICA

OBJETIVO ESTRATEGICO		Carácter único Percibido por el Consumidor	Posición de bajos costos
	Todo el Sector	DIFERENCIACION	LIDERAZGO GLOBAL EN COSTOS
	Solo un Segmento Especifico	SEGMENTACION	

Sin entrar en detalle, cada una de las estrategias mencionadas en el gráfico de arriba tiene sus beneficios y “trampas” (termino que adopta Porter). No hay una estrategia mejor que otra. Mucho tiene que ver el sector, la industria, el producto, la competencia y las habilidades propias, antes de tomar la decisión de cual será la estrategia de posicionamiento a adoptar.

En el caso que me ocupa, siguiendo la línea de pensamiento que mantuve desde el inicio de este trabajo, el carácter único percibido por el consumidor tiene que ser la ventaja estratégica que lleve al pequeño estudio contable a la diferenciación.

Este posicionamiento que se logre a través de la diferenciación será reforzado en la medida que los medios de comunicación utilizados, para difundir el servicio, sean los apropiados.

Target

El target es el blanco adonde irán dirigidos los “cañones” para alcanzar a los potenciales clientes (prospectos). En principio, como dije anteriormente, las pymes son el blanco a ser alcanzado por los pequeños estudios.

Medios a Utilizar

Los medios a utilizar dependerán básicamente del target que se desee alcanzar y de los

recursos económicos que estén disponibles.

1. **Publicidad:** Por publicidad se entiende (5) cualquier forma remunerada y no personal de presentación y promoción de ideas, mercaderías o servicios, por parte de patrocinantes bien identificados. Según el uso corriente, una definición de publicidad debe incluir las siguientes palabras claves:

comunicación, persuasión, comercial, patrocinante identificado, informar, no personal, medios masivos y capacidad de vender.
2. **Promoción:** Según la American Marketing Association, promoción son aquellas actividades de marketing no identificadas como venta personal o publicidad, que estimulan la compra de los consumidores y la eficacia de los minoristas, como la exhibición, las exposiciones, la distribución, las demostraciones y demás actividades orientadas hacia las ventas que escapan a la rutina ordinaria.
3. **Telemarketing:** (6) Es un medio personal e interactivo y una de las técnicas más utilizadas por el marketing directo. Puede ser saliente o entrante. En el caso del telemarketing saliente se necesitan listas para realizar las llamadas telefónicas y un speech con el cual los telemarketers trabajaran.
4. **Mailing:** Es el medio por excelencia del marketing directo y el más antiguo. (7) El mailing debe estar compuesto por cinco elementos: A- La carta. B- El sobre exterior. C- El folleto. D- Un cupón de respuesta. E- Un sobre de respuesta postal paga.

El mailing también se vale de listas como todos los medios que utiliza el marketing directo. Tengo que agregar que, en los Estados Unidos, todos los medios de los que se vale el marketing directo están restringidos por severas leyes federales excepto el uso del mailing. Creo que puede ser un anticipo de lo que puede suceder en nuestro país.

5. **Fax:** Las comunicaciones vía facsímil, también pueden ser consideradas un medio del marketing directo ya que cumplen con la definición de marketing directo, es decir, un medio a distancia que se vale de listas para realizar la emisión del mensaje y cuya respuesta es perfectamente medible. La limitación de este medio es que esta limitado a aplicaciones inter-empresariales ya que la mayoría de los consumidores finales aún no poseen equipos de facsímil en la casa.
 6. **Marketing Relacional:** (8) Muchas veces se lo considera sinónimo de marketing directo, aunque en realidad tomando la explicación que Regis McKenna, especialista en marketing de relaciones, da sobre el tema no parecería ser lo mismo. Sí bien este autor no arriesga una definición, en su libro “Marketing de Relaciones”, entiende que el marketing es el establecimiento de relaciones mediante, fundamentalmente, la educación a través de charlas informativas, seminarios, congresos, desayunos de trabajo, etc., todo para los clientes o potenciales clientes.
 7. **E mail:** Ajustándome a la definición de marketing directo que di, el email también entraría como un medio más del marketing directo. Por ahora el envío masivo de emails no solicitados (junk email) en nuestro país no esta legislado, y mucho menos penalizado. Aunque, cabe esperar que en un futuro no muy lejano hallan leyes que regulen este tipo de comunicación.
 8. **Internet:** En muchos casos el medio hace al mensaje (Mc Luhan). En el caso de Internet, suponiendo que sea un medio, los mensajes pueden ser de lo mas variados. Se puede crear una pagina web describiendo los servicios, un banner publicitandolos o interstitials, etc.. Cada una de estas formas de utilizar la red de redes para dar a conocer los servicios, implica necesariamente la creación de un mensaje diferente.
- Hecha brevemente la descripción de cada uno de los medios que están disponibles hoy en día, profundizare en aquellos que considero los más apropiados para dar a conocer y

difundir el servicio de un pequeño estudio contable.

Aquellos medios que se apoyan en el marketing directo y el marketing relacional son, a mi entender, los más indicados para ofrecer los servicios profesionales.

¿ POR QUE EL MARKETING DIRECTO Y EL MARKETING RELACIONAL SON LOS MÁS APROPIADOS PARA OFRECER LOS SERVICIOS PROFESIONALES?

- **Por su relación costo / beneficio.** Usualmente el costo por contacto es mayor que el de los medios masivos pero el beneficio es aún mucho mayor.
- **Por su posibilidad de ser medido.** Cada acción de marketing directo (no tanto así de mkt. relacional) puede ser medida en función del porcentaje de respuesta que se haya obtenido. No olvidemos que, la acción promocional o de venta fue dirigida a un target específico con nombre y apellido.
- **Por su poca inversión inicial.** Además de los costos totales ser inferiores a cualquier campaña masiva de comunicación, se suma la posibilidad de dosificar la inversión de acuerdo a los resultados parciales que se van obteniendo. Por ejemplo, una campaña de telemarketing out-bound pudo haber sido planificada para alcanzar un total de 1.000 contactos efectivos, y al cabo de los 100 contactos replantearse la continuidad o no de la misma.
- **Por ser invisible a la competencia.** Es cierto que es algo exagerado pensar que una campaña con relativo éxito pueda pasar desapercibida por la competencia. Pero la verdad es que, llegando al prospecto con una comunicación directa a él, seguramente el competidor tardará más en enterarse lo que estamos haciendo.
- **Por permitir más de un posicionamiento.** Otra de las ventajas del marketing directo es que permite más de un posicionamiento manteniendo la coherencia de los mensajes.

CAPITULO 6 - PLAZA

UBICACIÓN DEL ESTUDIO CONTABLE

En verdad, la ubicación del Estudio contable, no me parece tan importante como el resto de las variables. A pesar del 6 to. lugar que le asigna el Dr. D'Ubaldo como factor decisivo en la elección de un estudio.

Seguramente un local a la calle en una zona altamente transitada, con una gran chapa de bronce que diga Estudio Contable puede concitar una mayor cantidad de consultas y visitas que otro ubicado en una oficina de un 7 mo. piso de un edificio céntrico.

Para decidir la ubicación de cualquier tipo de negocio, es importante tener en cuenta el tipo de producto/servicio que se va a ofrecer.

En principio aquellos productos/servicios que suelen tener un porcentaje alto de compras por impulso, ya sea por su precio o por las características intrínsecas del mismo, parecen ser los más apropiados para ser vendidos a través de locales a la calle.

Creo que estaremos de acuerdo si decimos que el servicio profesional está muy lejos de ser un servicio que se compre por impulso. En realidad los servicios en general, tal vez al no entrar por la vista como los productos, suelen ser comprados a través de un proceso decisorio más elaborado que el de la compra de los productos tangibles.

Por eso me resulta difícil pensar que alguien esté caminando por la calle y de pronto se cruce con un Estudio Contable y le surja espontáneamente la necesidad de contratar los servicios de un Contador.

Definitivamente no creo conveniente en absoluto pagar los costos adicionales que implica tener un local a la calle. Ni siquiera justifico los costos adicionales de una oficina ubicada céntricamente ya que no creo que el cliente lo considere como un valor agregado para él. En el 95% de los casos, el Contador es quien se moviliza a la oficina

del cliente.

CONCLUSIÓN

Siempre considere que los factores exógenos o macro-economicos pueden ser de mucha importancia en el desarrollo de un negocio o empresa, pero nunca determinantes.

Recuerdo el caso de dos amigos, ambos se dedicaban a la fabricación de muebles. Uno de ellos estaba listo para vender las maquinas que tenia y cerrar la fabrica. En cambio el otro, se había recorrido la mitad de las agencias de autos de Buenos Aires en busca de la camioneta 4x4 más “fashion”.

El mismo sector y la misma industria. Uno de ellos prácticamente quebrado y el otro sin saber en que gastar la plata que el negocio le estaba generando.

¿ Será que uno disponía de más capital que el otro ? La verdad es que los dos disponían del mismo capital. ¿ Y entonces....., que tan importante es esto de tener un capital inicial significativo para que un negocio funcione ?

Prahalad, en su libro “Compiting for the Future”, comenta como los Vietnamitas construían sus puentes unos centímetros por debajo de la superficie del agua para que no fuesen destruidos por los aviones norteamERICANOS ya que, desde las alturas eran imposibles de ser distinguidos. Y, el mismo autor, hace una pregunta al lector y la responde. ¿ Saben que hubiese hecho Los Estados Unidos en el lugar de los Vietnamitas ? Cinco puentes convencionales (visibles) por si alguno de ellos era destruido.

Todos conocemos el resultado de la guerra de Vietnam.

Entonces..., ni la macroeconomía ni un abultado capital parecen determinantes para el éxito o el fracaso de un negocio.

En toda crisis surgen oportunidades, creo que los pequeños estudios contables están en condiciones de construir los puentes al nivel del agua. Pero estos puentes deben ser contruidos con la ayuda de otros profesionales, a través de alianzas, para romper

con ciertos paradigmas dados por la profesión contable.

APENDICE

<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Varones</i>
2000	837	437	400
1999	2075	979	1096
1998	1901	904	997
1997	1941	934	1007
1996	1945	853	1092
1995	1800	810	990
1994	1660	722	938
1993	2101	905	1196
1992	1951	856	1095
1991	2010	830	1180
1990	2073	839	1234
1989	2276	952	1324
1988	2238	893	1345
1987	2332	937	1395
1986	2905	1224	1681
1985	2714	1069	1645

Fuente: Consejo Profesional de Cs. Es. de Capital Federal

ANEXO 1

Tribunal de Disciplina – Jurisprudencia.

Honorarios

Artículo 21. – Para establecer los honorarios correspondientes a las actividades profesionales, deben tomarse en consideración la naturaleza e importancia del trabajo, el tiempo insumido, la responsabilidad involucrada y las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.

Artículo 22. – Los profesionales no deben dar ni aceptar participaciones o comisiones por asuntos que, en el ejercicio de la actividad profesional reciban de o encomienden a otro colega, salvo las que correspondan a la ejecución conjunta de una labor o surjan de la participación en asociaciones profesionales. Tampoco deben dar ni aceptar participaciones o comisiones por negocios o asuntos que reciban de o proporcionen a graduados de otras carreras o a terceros.

ANEXO 2

Tribunal de Disciplina – Jurisprudencia.

Publicidad

Artículo 18. (1) - El ofrecimiento de servicios profesionales debe hacerse con objetividad, mesura y respeto por el público, por los colegas y por la profesión. Se presume que no cumple con estos requisitos la publicidad que contenga expresiones:

- a) falsas, falaces o aptas para conducir a error a cualquier persona razonable, incluyendo:
 - 1) La formulación de promesas sobre el resultado de la tarea profesional.
 - 2) El dar a entender que el profesional puede influir sobre decisiones de órganos administrativos o judiciales.
- b) De comprobación objetiva imposible.
- c) De autoelogio
- d) De menoscabo explícito o implícito hacia colegas (por ejemplo, a través de comparaciones de calidades supuestas de los trabajos profesionales).
- e) Que afecten la dignidad profesional o
- f) De evidente mal gusto.

Los matriculados integrantes de asociaciones de profesionales no podrán agregar la denominación de la Sociedad si ésta no se encuentra inscrita en el Consejo.

BIBLIOGRAFIA

- (1) Revista Universo Económico – número 52 – Abril del 2000, Pág. 15
- (2) Porter M. “Estrategia Competitiva” Ed. Free Press, New York.
- (3) D’Ubaldo “Marketing para Contadores Publicos” Ed. D & D, 1994.
- (4) The Journal of Services Marketing – number 3 – 1995, Pág. 44
- (5) Oxenfeld A. “La Gerencia de Publicidad” Ed. El Ateneo, 1984.
- (6) Bacon M. “Como hacer marketing directo” Ed. Granica, Buenos Aires, 1993.
- (7) Freeman F. “*Direct Marketing Success*” Ed. John Wiley & Sons Inc., New York,
- (8) McKenna Regis “Marketing de Relaciones” Ed. Paidos, Barcelona, 1994.

SOCIEDADES EXTRANJERAS Y EMPRESAS BINACIONALES
HACIA LA LIBRE CIRCULACION DE SOCIEDADES EN EL MERCOSUR
LEGISLACION COMPARADA

VII - AREA ECONOMIA Y COMERCIO INTERNACIONAL

7.5 - POLITICAS Y ESTRATEGIAS DE LAS EMPRESAS BINACIONALES.

ASPECTOS SOCIETARIOS Y SU MARCO LEGAL DENTRO DEL MERCOSUR

13 CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS ECONOMICAS

BARILOCHE - RIO NEGRO - 25 AL 28 DE OCTUBRE DE 2000-06-29

AUTORES NORMA A CRISTOBAL

DANIEL J. LUBLINERMAN

DOMICILIO TTE. J.D. PERON 1488 PISO 10 B CIUDAD DE BUENOS AIRES

TELEFONO 01 - 4372 - 9506

SOCIEDADES EXTRANJERAS Y EMPRESAS BINACIONALES
HACIA LA LIBRE CIRCULACION DE SOCIEDADES EN EL MERCOSUR
LEGISLACION COMPARADA

VII - AREA ECONOMIA Y COMERCIO INTERNACIONAL

7.5 - POLITICAS Y ESTRATEGIAS DE LAS EMPRESAS BINACIONALES.

ASPECTOS SOCIETARIOS Y SU MARCO LEGAL DENTRO DEL MERCOSUR

13 CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS ECONOMICAS

BARILOCHE - RIO NEGRO - 25 AL 28 DE OCTUBRE DE 2000-06-29

INDICE

SINTESIS

LEGISLACION ARGENTINA

LEGISLACION URUGUAYA

LAS SAFI URUGUAYAS

LEGISLACION BRASILEÑA

LEGISLACION PARAGUAYA

LEGISLACION CHILENA

EMPRESAS BIANCIONALES ARGENTINO BRASILEÑAS

CONCLUSION

BIBLIOGRAFIA

SINTESIS

El presente trabajo tiene como objeto el estudio de la legislación societaria comparada entre los países miembros del MERCOSUR al que le hemos adicionado CHILE, por entender que es relevante en el contexto que estamos desarrollando y ante su situación de *socio externo*.

Hemos estudiado las formas de actuación de una sociedad extranjera previstas en cada regulación así como también algunos aspectos distintivos en materia fiscal y de actuación propiamente dicha.

En ARGENTINA Y URUGUAY existe una similitud en cuanto a la formalidad a cumplir por las mismas para su inscripción en el organismo de contralor.

CHILE y BRASIL parecen intensificar algunos requisitos al exigir la publicación de los balances anuales en diarios oficiales y de circulación masiva del país e incluso solicitar la exhibición del último balance de la matriz al momento de la inscripción como es el caso brasilero.

URUGUAY es el único que posee otra ley de sociedades anónimas cuyo destino de actividad es desarrollar el objeto social en el exterior, que son las SAFI, y que tienen un sistema de tributación especial y no el general en su país.

Por último hemos examinado el ESTATUTO DE EMPRESAS BINACIONALES

ARGENTINO BRASILEÑAS, que fuera después también suscripto por Paraguay y que le otorga, sobre todo ante la legislación brasileña, tan proclive al proteccionismo, ventajas en relación a la radicación de sucursales de sociedades extranjeras en ese país.

A la luz de lo analizado creemos que la libre circulación de sociedades no es difícil en el marco actual, sin embargo en pro de un mercado común, se haría necesario que se armonizaran ciertos criterios societarios suscribiendo algún protocolo marco a la manera de las directrices europeas de la década del 80 que posibilitaron que las diferentes legislaturas las fueran incorporando a sus respectivos cuerpos legales.

Además debería existir la voluntad de quitar las trabas, para fomentar el desarrollo comercial de la región. a través de la radicación de sucursales de sociedades de los países miembros.

LEGISLACION ARGENTINA

La Ley de Sociedades Argentina adopta la teoría de la extraterritorialidad, por lo tanto las sociedades extranjeras, en cuanto a su existencia y forma se rigen por el lugar de constitución (art. 118).

Sin embargo este reconocimiento a su personalidad jurídica no es ilimitado, sino que se encuentra acompañado por normas de control para resguardo del orden público como ha quedado evidenciado en el fallo Macri¹.

En cuanto al desarrollo o no de actividad en forma habitual, la ley presenta una diferenciación en el tratamiento, conforme al siguiente detalle:

REALIZACION DE ACTOS AISLADOS	art. 118 segundo párrafo
REALIZACION DE ACTIVIDAD HABITUAL	art. 118 tercer párrafo
SOCIA DE SOCIEDAD LOCAL	art. 123

Al reconocer la persona jurídica constituída con arreglo a la legislación del lugar de su constitución posee capacidad suficiente para llevar adelante actos aislados y estar en juicio en nuestro territorio.

De lo contrario, para desarrollar actividad habitual o constituir sociedad en el país deberá inscribirse ante el organismo de contralor cumplimentando los requisitos que establece la ley.

¹ Macri, Francisco y otros s/infracción Ley 23771 Cam Fed. De San Martín Sala I 28/4/1994

A dicho efecto deberá designar un REPRESENTANTE y fijar DOMICILIO en el territorio argentino.

Para el caso de las sucursales o cualquier otro tipo de representación permanente se la obliga a llevar la contabilidad separada de la matriz, en el país.

Si la extranjera fuese a constituir sociedad argentina, deberá acreditar previamente su inscripción a dicho efecto con arreglo a lo dispuesto en el artículo 123.

Es interpretado por la doctrina y la jurisprudencia que si bien el legislador obliga a la inscripción para la constitución de sociedad nueva, el artículo de marras debe hacerse extensivo para la adquisición de participaciones societarias posteriores, es decir de sociedades ya constituídas².

En cuanto a qué tipo societario puede integrar la extranjera, si bien la ley no deja en claro la aplicación o no de las limitaciones del art. 30, en cuanto a que las sociedades por acciones sólo pueden formar parte de esos tipos societarios, existe sentada jurisprudencia en contrario³ y en jurisdicción Capital Federal, la Inspección General de Justicia inscribe sociedades de responsabilidad limitada con socias sociedades anónimas extranjeras.

En cuanto al tratamiento fiscal en el impuesto a las ganancias no se hacen diferencias tributarias respecto de las sociedades extranjeras establecidas a los efectos de llevar adelante actividad habitual, son tratadas en un plano de igualdad con las sociedades argentinas.

En relación al ingreso y egreso de capitales es libre y no limitativo en el tiempo, como lo fue en otras épocas.

² SQUIBB SA CNCOM SALA D 11/10/78

CEREBOS ARGENTINA SA CNCOM SALA A 20/10/78

HIERRO PATAGONICO DE SIERRA GRANDE SA CNCOM SALA D 13/2/80

³ Inval SRL C.N.Com. Sala C 30/9/1981

LEGISLACION URUGUAYA

La LEY DE SOCIEDADES URUGUAYA⁴, cuya exposición de motivos tiene como modelo nuestra Ley de Sociedades, reconoce, al igual que la legislación argentina la sociedad extranjera con pleno derecho en el país para realizar actos aislados o estar en juicio, resultando suficiente acreditar su existencia y la representación de quien actúa por la sociedad. No se requieren inscripciones ni publicidad.

Para el caso de desarrollar actividad en forma habitual, es decir radicando sucursales o representaciones permanentes la sociedad debe inscribir el contrato social y llevar a cabo publicaciones de edictos.

Debe registrar asimismo la resolución de la sociedad de establecerse en el país, la indicación de su domicilio, la designación del representante y el capital asignado cuando corresponda por ley.

Deben llevar contabilidad separada de la matriz y en el idioma español y someterse a los controles administrativos que correspondan.

⁴ Ley 16060

LAS SAFI URUGUAYAS

La LEY DE SOCIEDADES FINANCIERAS DE INVERSION - SAFI -⁵, que los argentinos denominamos *off shore*, legisla sociedades anónimas, que si bien no difieren en cuanto a las formalidades de creación e inscripción a sus *primas-hermanas* de la Ley 16060, se diferencian de éstas por tener la limitación de realizar el objeto social en el exterior y nunca en territorio uruguayo.

A través de la reglamentación⁶ se determinan los requisitos en cuanto a su capital, deudas y activos y su gravabilidad con un impuesto único anual.

Pueden tener en el país cuentas bancarias en efectivo o valores en esas instituciones u otras de crédito, pero no otro tipo de inversiones o actuación en Uruguay.

Es el único país firmante del acuerdo Mercosur y de los "socios externos" Chile y Bolivia, que cuenta con una legislación de éste tipo, tanto en lo societario como en lo fiscal.

El tratamiento de la radicación de sucursales de éstas SAFI en los países que analizamos se corresponde con lo normado para las restantes en cuanto al cumplimiento de los requisitos de la documentación de origen, la designación de domicilio y representantes y contabilidad separada de la matriz, en general común a todos.

⁵ LEY 11073 24/6/1948

⁶ Decreto 20/10/1948

En Argentina existen ciertas presunciones, en algunos casos con excesivo celo fiscal, hacia la discriminación en el trato y su mayor gravabilidad, llegando al extremo de ser considerada como sujeto persona física en el Impuesto sobre los Bienes Personales⁷ si la misma es propietaria de bienes inmuebles en el país. No queremos hacer aquí un análisis fiscal, sino exponer un panorama general.

LEGISLACION BRASILEIRA

La LEY DE SOCIEDADES POR ACCIONES DE BRASIL⁸, el Decreto Ley 2627/40⁹ y su modificatoria INSTRUCCION NORMATIVA 81¹⁰, establecen la necesidad de solicitar autorización para la radicación de cualquier tipo de representación permanente -filial, sucursal, agencia - y detalla en la Instrucción mencionada los requisitos a presentar. Básicamente la documentación no difiere de la requerida en nuestro país, sin embargo se solicita la presentación del último balance¹¹, obviamente de la matriz, y el depósito de parte del capital asignado a los negocios en Brasil¹².

⁷ Art. 26 Ley Impuesto sobre los Bienes Personales

⁸ LEY 6404 15/12/1976

⁹ 26/9/1940

¹⁰ Instrucción Normativa 81 del 5/1/1999 publicada en D.O.U. 7/1/1999 Departamento Nacional de Registro de Comercio

¹¹ Art. 2 inciso VII -ver nota 6 -

¹² Art. 4 inciso III -idem -

Puede formar parte como accionista de sociedades brasileñas en las que no se requieran recaudos especiales en relación a la nacionalidad del capital, sin necesidad de solicitar autorización¹³.

En general después de la reforma de su constitución y la firma de los diferentes protocolos de consolidación del Mercosur, Brasil ha venido reformulando su normativa, incluso la tributaria, a efectos de lograr una más fácil radicación de inversiones extranjeras, en especial de los países firmantes del mercado común.

Sin embargo, aún existen restricciones para la intervención de capitales totalmente extranjeros en determinadas actividades: Salud, Navegación de cabotaje, Radiodifusión, Televisión por Cable, Minería y Energía Hidráulica, por nombrar algunas y especialmente las de zonas fronterizas sólo pueden tener cierta o ninguna participación de capitales extranjeros. Esto deriva del especial recaudo para el desarrollo de esas actividades mencionado en la Constitución Brasileña y de leyes especiales, que se encuentran vertidas en la Instrucción Normativa 76 del Departamento Nacional de Registro de Comercio¹⁴.

Además Brasil tiene en algunos estados del Sur legislación tributaria de promoción para la radicación de industrias en ese país, pero los beneficios impositivos no enervan la necesidad del cumplimiento de las normas societarias específicas.

¹³ Art. 64 Dto. Ley 2627

¹⁴ instrucción Normativa 76 28/12/1998

LEGISLACION PARAGUAYA

El Código Civil Paraguayo¹⁵ legisla acerca de las sociedades extranjeras y radicación de establecimientos y sucursales en ese país.

Pone a las sociedades extranjeras en un pie de igualdad respecto de las paraguayas, y se diferencia de la legislación argentina en cuanto a que establece que las sociedades extranjeras se rigen en cuanto a su existencia y capacidad "*por las leyes del país de su domicilio*", ya que la nuestra adopta el criterio de lugar de constitución.

Para que una sociedad extranjera pueda desarrollar actividad habitual debe¹⁶:

- a- establecer una representación con domicilio en Paraguay
- b- acreditar que la sociedad se constituyó en arreglo a las leyes de su país de origen
- c- justificar la decisión de crear sucursal, asignar capital y designar representante.

Para la realización de actos aislados, la sociedad se encuentra habilitada plenamente conforme lo precepta el artículo 1196.

¹⁵ Capítulo XI Sección IX artículos 1196/1201

¹⁶ Art. 1197

LEGISLACION CHILENA

La LEY DE SOCIEDADES CHILENA¹⁷ sólo legisla para la radicación de una agencia o sucursal en su territorio.

Establece casi al detalle la documentación necesaria para llevar adelante la inscripción ante el Registro de Comercio, que será un extracto del acto protocolizado establecido en los artículos 121 y 122.

Se designará un agente -representante- quién deberá declarar bajo la misma forma, el conocimiento de las leyes chilenas en la materia, comprometiéndose entre otras cosas a *"mantener en Chile bienes de fácil realización para atender a las obligaciones que hayan de cumplirse en el país"*¹⁸

Por último, obliga a la publicación del BALANCE ANUAL DE AGENCIA en un diario del domicilio de la sociedad dentro del cuatrimestre siguiente a la fecha de cierre de ejercicio, por lo que debe llevar contabilidad separada de la matriz, en ese país.

En el Reglamento de Sociedades Anónimas¹⁹ determina que la sociedad extranjera que quiera cancelar su agencia en Chile deberá hacerlo por escritura pública en el país, contando el representante con amplias facultades para hacerlo, lo cuál la diferencia de la Argentina a la que le impone cumplir con lo previsto para las sociedades del tipo nacionales con acta de resolución de la matriz a tales efectos para la cancelación de la inscripción.

La estructura tributaria en el impuesto a la renta²⁰ es similar en el tratamiento a la ley argentina en cuanto a que si existe radicación de sucursal o establecimiento permanente sus

¹⁷ Ley 18046 Diario Oficial 22/10/1981 Título XI

¹⁸ Art. 122 inciso 4 Ley 18046

¹⁹ Decreto Supremo 587 Diario Oficial 13/11/1982

²⁰ Impuesto a la Renta/84 Reforma Tributaria Ley 18293

ingresos son alcanzados como una sociedad local y las personas sin radicación o domicilio en Chile, son sujetos a sistemas de retención directa.

EMPRESA BINACIONAL ARGENTINO BRASILEÑA

La ley 23935²¹ aprueba el Tratado para el Establecimiento de un Estatuto de Empresas Binacionales Argentino-Brasileña que regula a la formación de este tipo de “empresas” como parte del proceso integratorio que deviene con la firma el 29/11/88 del Tratado de Cooperación entre ambas naciones. Posteriormente, y ya dentro del marco del MERCOSUR cuenta con la adhesión de la República del Paraguay.

Por esta ley no se crean nuevas formas jurídicas ni personas de derecho internacional. El acuerdo esboza un marco regulatorio para poner en pie de igualdad ante la legislación de los países suscriptores, a los inversores de la región sobre la base de personas jurídicas gestadas conforme a las normas societarias de cada una de ellas.

Se trata de equiparar económicamente a estas personas, otorgándoles igual tratamiento impositivo y crediticio que a las locales, con subjeción a ciertos requisitos que están vinculados primordialmente a la participación y conformación del capital social que deberá ser integrado en un 80% o más por inversores argentinos y brasileños en general, con una tenencia mínima del 30% en cabezas de cada uno de ellos.

Estas prebendas que parecieran surgir en principio del tratado, deben ser estudiadas a la luz de la legislación local de cada uno de los países.

En cuanto a Brasil se refiere, su basamento constitucional es rectivo-proteccionista hacia las empresas nacionales de capital nacional, dejando librado al criterio legislativo la

²¹ B.O: 22/5/1991

posibilidad de otorgarles beneficios impositivos temporarios en pro del bien del país. Ejemplo de esto lo es el sistema de Impuesto a las rentas que se aplica de tres formas: sobre lucro real, arbitrado o presumido. Este último que es un porcentaje sobre el valor de facturación (1,25%), generalmente adoptado por la PYME brasileña, no puede ser utilizado por sociedades con socios extranjeros.

Sin embargo, como apuntamos ut supra, en los dos últimos años ha venido dictando algunas reglamentaciones que tienden a flexibilizar la radicación de capitales no brasileños. Sobre las binacionales en particular la Instrucción Normativa Nro. 78²² flexibiliza los requisitos para su inscripción en Brasil y ratifica la consideración de empresa nacional a los efectos tributarios, crediticios y de ventajas promocionales.

²² Instrucción Normativa 78 Departamento Nacional de Registro de Comercio 28/12/1998 D.O.U. 4/1/1999

CONCLUSION

Nuestro propósito fue realizar un marco normativo comparativo de la posible circulación de sociedades en el MERCOSUR, a través de su calidad de sociedades extranjeras.

Hemos visto que no existen graves asimetrías, en lo que respecta a éste tema puntual, pero creemos que, forzosamente debiera trabajarse en la elaboración de protocolos o acuerdos marco a fin que cada país los incorpore a la legislación propia. Tal como fue sucediendo en Europa en la década de los ochenta con la figura de las DIRECTRICES DE DERECHO DE SOCIEDADES que legislaron ampliamente sobre temas tales como FUSION Y ESCISION DE SOCIEDADES²³, PROTECCION DE INTERESES DE LOS SOCIOS²⁴, CONSTITUCION DE SOCIEDAD ANONIMA Y MANTENIMIENTO DE SU CAPITAL²⁵, por citar algunas de ellas.

La armonización de las normas tributarias se hace factor preponderante si se quiere realmente posibilitar la libre circulación de sociedades y germinación de negocios en el mercado común.

Otro aspecto a tener en cuenta es el de la armonización de los instrumentos públicos a inscribir. Si bien los instrumentos notariales de cualquiera de los países miembros del MERCOSUR tienen validez en los restantes, se deben cumplimentar una cierta cantidad de requisitos de validación para la inscripción de la documentación.

La CONFERENCIA DE LA HAYA DE DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO²⁶ estableció la Convención para la supresión de la legalización diplomática o consular de los

²³ DIRECTRICES III Y VI

²⁴ DIRECTRIZ I

²⁵ DIRECTRIZ II

²⁶ LEY 23458 B.O. 21/4/1987

documentos públicos extranjeros, pero no fue ratificada por los países miembros del MERCOSUR.

Las EMPRESAS BINACIONALES no han sido utilizadas en la medida de lo esperado por tratarse de un sistema rígido y sin que fueran visualizadas en la práctica las reales ventajas de la constitución al amparo de la estructura del acuerdo.

Por lo tanto proponemos:

- ARMONIZAR LAS NORMAS PARA RADICACION DE SUCURSALES DE SOCIEDADES CONSTITUIDAS EN LOS PAISES MIEMBROS suprimiendo algunos requisitos de inscripción en cuanto a los instrumentos públicos, la exigencia de capital y la exhibición de balances de la matriz y su reconocimiento sin trámites adicionales para realizar actos aislados y su actuación en juicio .
- DETERMINAR LOS ASPECTOS FISCALES DE BENEFICIO ADICIONAL PARA LAS EMPRESAS BINACIONALES para que el tratado no sea sólo una expresión de buena voluntad y se convierta realmente en la generación de negocios de inversiones con capitales conjuntos en pro del beneficio de la región.

BIBLIOGRAFIA

LEY DE SOCIEDADES ARGENTINA 19550, ERREPAR

LEY DE SOCIEDADES URUGUAYA 16060, RIPPE, S. URUGUAY

LEY DE SOCIEDADES ANONIMAS FINANCIERAS DE INVERSION URUGUAYA
11073

LEY DE SOCIEDADES ANONIMAS BRASILEÑA 6404, EDICION BILINGÜE, ED
AD HOC, 11/1996

CODIGO CIVIL PARAGUAYO

LEY DE SOCIEDADES ANONIMAS DE CHILE

NUEVAS MODALIDADES DE CONTRATACION INTERNACIONAL, IGLESIAS, D
Y BLOCH, R AD HOC, ARGENTINA, 4/1996

LA CONSTITUCION DE SOCIEDADES LOCALES, ESTRELLA FARIA, GUIOMAR,
PRIMER ENCUENTRO DE EXPERTOS SOCIETARIOS DEL MERCOSUR 16/9/1999

ACTUACION DE LAS EMPRESAS EN BRASIL, PROF. BASSO, MARISTELA,
PRIMER ENCUENTRO DE EXPERTOS SOCIETARIOS DEL MERCOSUR 16/9/1999

INSTRUCCIONES NORMATIVAS DEL DEPARTAMENTO NACIONAL DE
REGISTRO DE COMERCIO DE BRASIL

CURSO PRACTICO DE IMPUESTO A LA RENTA, CONTRERAS, H Y GONZALEZ,
L, ED C.E.P.E.T., CHILE, 1996

IMPUESTO A LAS GANANCIAS Y A LOS BIENES PERSONALES, ERREPAR,
ARGENTINA

AVANCES EN LA INTEGRACION: LA REGLAMENTACION DEL ESTATUTO DE
LAS EMPRESAS BINACIONALES, RIMOLDI DE LADMANN,E. REV. EL
DERECHO, ARGENTINA, 1994

ENCUENTRO ARGENTINO URUGUAYO DE INSTITUTOS DE DERECHO
COMERCIAL, ED AD HOC, ARGENTINA, 1996

EMPRESAS BINACIONALES ARGENTINO-BRASILEÑAS, CORDO, G, REV. EL
DERECHO, ARGENTINA, 1997

SOCIEDADES Y CONCURSOS EN EL MERCOSUR, ED AD HOC, ARGENTINA,
1996

RECURSOS TECNOLOGICOS PARA ADECUAR LOS PROCESOS DE NEGOCIO A LA ECONOMIA DIGITAL

AREA: 5 Administración

TEMA: 5.1 Herramientas para mejorar la administración de las PyMe ante los cambios tecnológicos y la globalización

AUTOR: *Dr. Juan C. Zampatti Maida*
Integrante de la Comisión de Estudios sobre Informática (CPCECF)

DOMICILIO PROFESIONAL:

Larrea 1011 Piso 8 Buenos Aires
Teléfono 4825 1602
Mail zampatti@zma.com.ar

**13º CONGRESO NACIONAL DE
PROFESIONALES EN CIENCIAS ECONOMICAS**

Bariloche 25 al 28 de octubre de 2000

RECURSOS TECNOLOGICOS PARA ADECUAR LOS PROCESOS DE NEGOCIO A LA ECONOMIA DIGITAL

AREA: 5 Administración

TEMA: 5.1 Herramientas para mejorar la administración de las PyMe ante los cambios tecnológicos y la globalización

En 1995 Nicholas Negroponte, en su libro Ser Digital (1) escribió: “*el futuro ya esta aquí, y solo existen dos posibilidades, ser digital o no ser*”.-

Parafraseándolo, y refiriéndonos a las empresas, en el año 2000, podemos decir que estas tienen dos alternativas: *o se adecuan rápidamente a la economía digital... o son fosilizadas por la misma.*-

**13º CONGRESO NACIONAL DE
PROFESIONALES EN CIENCIAS ECONOMICAS**

Bariloche 25 al 28 de octubre de 2000

INDICE

- 1. ¿ A que llamamos Economía Digital?**
 - 1.1. Características de la ED
 - 1.2. Los procesos de negocios en la ED

- 2. Nuevas herramientas para nuevos desafíos**
 - 2.1. ¿Que es el eProcess?
 - 2.2. La arquitectura del eProcess
 - 2.3. La infraestructura tecnológica requerida.-
 - 2.4. eProcess y la seguridad informática.
 - 2.5. eProcess y la seguridad jurídica
 - 2.6. eProcess y la resistencia al cambio.

- 3. Resumen**

- 4. Bibliografía**
 - Citada
 - Consultada

“Nada es permanente excepto los cambios”
Heraclitus (500 a C.)

1 A QUE LLAMAMOS ECONOMIA DIGITAL?

1.1. Características de la Economía Digital:

Si bien el análisis de la economía digital no es el objetivo de este trabajo, tenemos que referirnos a la misma para poder comprenderla, adaptarnos y triunfar dentro de ella.-

Tal como ocurrió con la revolución industrial, primero veremos (lo estamos viviendo) la paulatina (o no tan paulatina) desaparición de algunas actividades y la aparición de otras, pero ello no es concomitante ni ordenado, ni mucho menos indoloro. Una nueva tecnología o una nueva aplicación, terminan con años de conocimientos y trayectorias, obligando a un continuo reciclaje.-

Mientras este trabajo esta siendo elaborado (junio/2000) vemos la aparición de una Web donde resulta posible comparar las tarifas de diversas compañías de seguro, y contratar la seleccionada, todo a través de Internet.-

Los pasajes aéreos no solo se están vendiendo por Internet, sino que también, el adquirente recibe un archivo, por correo electrónico, que le permite imprimir los tickets en su propia impresora.-

Qué pasa con el brooker de seguros y la agencia de viaje? La respuesta que encontramos es que “deben agregar valor a la actividad que realizan”, pero nadie dice de que modo. Y si alguien lo encuentra, inmediatamente es imitado por sus competidores, transformándose nuevamente en un “cometido” (concepto utilizado para indicar una mercadería fácilmente intercambiable).

Estos ejemplos son casos de actividades intermediarias, que en esta primera etapa son las más afectadas.-

Pero hay otros casos donde las transformaciones son más profundas aun, ejemplo la industria editorial. Ya han aparecido las bibliotecas virtuales que permiten conecta, “hojear el libro” para confirmar que su contenido interesa, adquirirlo e “on line” con tarjeta de crédito y este queda disponible para su lectura en la Web. Ya no hay trabajo de impresión, encuadernación, almacenamiento, distribución, etc. Tampoco ocupara lugar en nuestra biblioteca.-

También los bancos y el dinero dejaran de ser lo que es hoy. Ya ha sido acuñado el termino “moneda electrónica”. Los pagos paulatinamente dejaran de hacerse utilizando billetes o cheques, siendo reemplazados por transferencias bancarias, es decir, movimientos desde un disco rígido a otro disco rígido, o a veces, dentro del mismo disco, si las partes son clientes del mismo banco.-

Y que hay de la seguridad jurídica? Los abogados y jueces, se encuentran ante nuevas figuras contractuales, nuevos delitos, etc. y la ausencia de leyes, con disimiles resultados. Mientras en Argentina los hackers no han podido ser condenados por no estar tipificado su delito, en China, se los condena a muerte (3).

Mientras los juristas continúan aún discutiendo la validez de contrataciones realizadas por intermedio de fax, este ya esta muy cercano a terminar su vida útil, reemplazado por el correo electrónico.-

Casi sin darnos cuenta nos encontramos en un mundo donde, las redes de computadoras, conectadas unas con otras, conforman un sistema nervioso mundial, a través del cual los bits se mueven a velocidades increíbles.-

Mucho han tenido que ver la de la Ley de Moore y la de Metcalfe "...los sistemas sociales, políticos y económicos cambian en forma incremental; la tecnología lo hace de modo exponencial por causa de la Ley de Moore (todo más barato) y la de Metcalfe (las redes aceleran todos los procesos)..." (2)

Moore observo que cada 18 meses el poder de la tecnología se duplicaba al mismo costo (creemos que, actualmente, el plazo de 18 meses se ha reducido significativamente); Metcalfe por su parte verifico que mientras más crece la red, su valor y fuerza crece de modo exponencial.-

Respecto a las afirmaciones de Moore, las mismas son fáciles de apreciar en el mundo tecnológico.- Metcalfe es un poco más difícil de entender, por lo que nos extenderemos al respecto.-

Cuando un nuevo usuario se conecta a la red, no solo se beneficia él, que podrá conectarse con todos los conectados anteriormente, sino que estos también se benefician, pues ahora podrán comunicarse con él. Similares consideraciones podemos hacer respecto a las nuevas Web.-

Lo que acabamos de describir ha traído curiosas consecuencias que también necesitan ser consideradas:

- Materia:

La misma no ha desaparecido, pero ha perdido significatividad. Los átomos han sido reemplazados por los bits. Procesar información es mejor negocio que mover productos físicos.

- Valor

El valor de una empresa ya no está en sus activos tangibles, sino en intangibles tales como personas, ideas, capacitación, etc.. Es muy posible que los graduados en ciencias económicas debamos revisar los principios de expresión de los estados contables, entre otros aspectos de nuestra profesión.-

- Espacio:

La base geográfica de la economía es cada vez menos importante. El mundo es mi cliente y el mundo es mi competidor. La empresa puede conectarse instantáneamente con todos los clientes del mundo... y también lo pueden hacer sus competidores.-

Si llamar telefónicamente, por la hasta hace muy poco empresa de telefonía monopólica, desde Buenos Aires a Bariloche es muy costoso, puedo utilizar un “call back” Buenos Aires-Nueva York-Bariloche; o también, si bien con no muy buena calidad de voz, puedo comunicarme a través de Internet.-

- Tiempo:

Todo tiende a ser interactivo e instantánea. El mercado premia a quienes brindan rápidas respuestas y castiga a los más lentos. Esto obliga a una continua reorganización para lograr ese “just in time” exigido y esperado.-

- Creatividad :

Las personas inteligentes y con creatividad, son valoradas por los nuevos modelos de negocios que ellas crean. Cambia su forma de contratación y administración.-

“Están surgiendo nuevas clases de firmas y modelos de negocios que crean riqueza en formas radicalmente nuevas. (7)

- El cliente al poder:

El mercado se ha vuelto mas transparente y competitivo, brindando mas poder al comprador.- Además estos comienzan a demandar cierto grado de “a medida” y los vendedores a brindárselo, dentro de determinados limites.-

Para cerrar esta introducción, falta comentar que, a los tradicionales factores de la producción, (capital, trabajo y recursos naturales) parece haberse agregado otro, que es el conocimiento.- La economía digital también es llamada “economía del conocimiento”, cuya administración (almacenamiento, utilización en forma compartida, custodia, etc.) es tema de una especialidad conocida como KM (Knowledge Management). “Ya no es posible hablar de capital y capitalismo como lo hacíamos hasta ahora” (18)

Pero ese conocimiento es diferente al conocimiento “histórico” que conocemos. Manejar las incertidumbres del mañana requiere una actitud de “aprendizaje” y no de “conocimiento” hacia el futuro” (7).-

La tan buscada la ventaja competitiva ya dependerá cada vez menos de aquellos factores tradicionales, y más de un enfoque hacia la organización, y al mejoramiento continuo, para reinventarse cada vez que este mundo cambiante lo requiera.

“La distribución del poder económico, político y militar había estado dividida en dos: la parte inferior; donde estaban los países agrícolas, y la parte superior, donde estaban los países avanzados, industrializados. Este sistema se está desmoronando y está surgiendo otro basado en tres niveles: en la base, la mano de obra agraria, en el centro las economías de mano de obra barata....; y en la cúpula, las economías de tercera ola, basadas en tecnología informática avanzada y la aplicación del conocimiento” (Alvin Toffler) (17)

2.1 Los procesos de negocio en la ED:

De acuerdo a Kamel (5) “...Proceso es una serie de actividades lógicamente interrelacionadas en el tiempo y en el espacio, necesarias para producir resultados específicos en la realización de una meta...”

Los procesos típicos de negocios que pueden llevarse a cabo dentro de la nueva económica, pueden ser categorizados en B2B, B2C y B2E. Hay quienes también agregan la categoría A2Z.

B2B: BUSINESS-TO-BUSINESS

Es una “comunidad de negocios electrónicos...” orientadas por la necesidad de reducir los costos en la cadena de suministros y responder con mayor rapidez a las demandas del usuario final” (4) Ejemplos: la que están organizando General Motors y Ford en

Detroit con sus proveedores; Volkswagen en Alemania (12); y varias aerolíneas que componen la Star Alliance (United Airlines, Air Canada, Mexicana, Lufthansa, Scandinavian, etc.) (13)

No escapara a la atención del lector, que son empresas competitivas entre sí las que están formando estas alianzas, que son formas colaborativas de competición. Los autores americanos, con su inglés tan gráfico, han acuñado un nuevo termino “co-opetition –co-opting the competition” (14).

“Las comunidades de negocios electrónicos son una nueva forma de organización comercial que surgió con la tecnología digital. Orientadas por la necesidad de reducir los costos de la cadena de suministros y responder con mayor rapidez a las demandas del usuario final, las comunidades de compañías utilizan redes para negociar entre sí y crear productos y servicios que hacen uso del talento de muchos participantes” (7)

B2C: BUSINESS-TO-CONSUMER

Transformando el proceso de atención al cliente, se busca mantener los actuales y captar nuevos. Generalmente se recurre a un autoservicio, disponible 24x7 (24 horas los 7 días de la semana), comunicación asincrónica, que permite una rápida atención y una disminución de los costos.- Ejemplo: el ya citado de las compañías que están implementando la venta de pasajes aéreos con impresión remota en la impresora del cliente.

B2E: BUSINESS-TO-EMPLOYEE

Son procesos administrativos internos que son transformados “e-processes” utilizando la intranet.- Ej. Solicitud de anticipo de sueldos, rendición de gastos de viaje, solicitud de vacaciones, etc.

Mientras que el B2B esta asomando lentamente (el caso más conocido es el de la industria automotriz y aerolíneas ya comentado), los pioneros han encarado las operaciones B2C y B2E y nos están brindando las experiencias obtenidas.-

Estas primeras implementaciones han puesto de manifiesto los desfases entre un nuevo “front-end” con tecnología Web y un pesado “back-end” tradicional.-

Operaciones concretadas a través del Web, son luego introducidas manualmente en el proceso de negocios “legacy”, con las demoras y posibilidades de errores que ello acarrea.-

Un cliente que adquiere un bien a través del Web de la firma, espera recibirlo dentro de un plazo razonable, que el bien recibido coincida con el que adquirió y el plan de pagos con el elegido.- Además, durante el “periodo de espera” él debería poder visualizar en que etapa del proceso se encuentra su compra.-

Un ejemplo exitoso de B2C es Federal Expresses, que permitió la autoatención de sus clientes (preparación de los envíos, impresión de documentación requerida y seguir el estado de entrega de los paquetes mediante acceso a la Web) y una significativa reducción de costos “superior a los \$ 7 millones anuales”(11).

Las empresas deben adaptar sus procesos, pero el nuevo modelo debe permitir atender, en forma **integrada**, el nuevo canal (Internet, Intranet, Extranet), junto con los canales tradicionales. Ese es el desafío.

El modelo tradicional de negocios es papel dependiente. Los formularios deben ser ordenados, impresos, enviados, almacenados, distribuidos, completados, entregados, administrados, archivados y finalmente destruidos. En cada una de esas etapas pueden ocurrir errores, que deben ser subsanados, lo cual origina mas demoras.-

Los pioneros del e-business, detrás del Web site, están haciendo una “conversión manual” con sus demoras, costos y problemas.-

El modelo tradicional de negocios, además de papel dependiente es incapaz de proveer los documentos de negocios necesarios en el lugar correcto, en el formato correcto y en el tiempo correcto.

La solución esta en el e-process.

2 NUEVAS HERRAMIENTAS PARA NUEVOS DESAFIOS

2.1 ¿Qué es el e-process?

Es el reemplazo de los procesos basados en papel, por procesos automatizados (workflow) basados en formularios electrónicos. Tal como decía Negroponte (1), dejamos de mover átomos y pasamos a mover bits. Esta tecnología permite atender tanto usuarios de Web (nuevos canales), como a los usuarios tradicionales.

“Esto añade una nueva dimensión a la administración de la información, ...permite capturar no solo la información, sino también el proceso, incluyendo las reglas que gobiernan su ejecución” (6).

Los formularios electrónicos no solo proveen la apariencia típica de los formularios de papel, sino que también contienen inteligencia para facilitar su llenado, el flujo del mismo (workflow) y sus datos (utilizando XML).

XML no es un lenguaje, es un standard que permite a las organizaciones capturar, presentar, firmar digitalmente, mover, procesar y finalmente proporcionar un output.

Se lo considera un reemplazante del EDI (intercambio electrónico de datos), el que por su complejidad no alcanzo la difusión que se penso originalmente.-

“El XML les permite a las compañías estructurar e intercambiar información sin tener que reescribir sus sistemas actuales...”(16)

“La tendencia es que en el futuro, las empresas rechacen a los proveedores que no ofrezcan relaciones electrónicas con sistemas de información adecuados” (5)

2.2 La arquitectura del e-process

Los componentes típicos del e-process usualmente son los siguientes:

- **Herramientas de diseño:**

Las características comunes de estas herramientas, es que son intuitivas y gráficas, orientadas a “no programadores”,.

- **Diseñador de formularios:**

Se utilizan para crear las interfaces de usuarios, es decir los formularios electrónicos. Estos formularios están dotados de inteligencia, es decir puede hacer cálculos, leer y actualizar bases de datos, validar, y otras funciones avanzadas.- Ej. si el cliente dice que tiene 2 automóviles, le aparecerán los casilleros para ingresar los datos de los mismos, pero si no tiene automóviles, esos casilleros no aparecerán.-

Los formularios construidos se almacenan en un archivo especial, llamado “repositorio de e-forms”.

Estos formularios pueden ser accedidos y completados utilizando software standard de Web, ej. Internet Explorer de Microsoft.

- Diseñador de procesos:

Conociendo la lógica del proceso de negocios, este diseñador permite construir un mapa de la secuencia de etapas y/o tareas a realizar para completarlo, el que luego es ejecutado en el Servidor de Workflow.

Estas tareas generalmente consisten en acciones (aprobar o denegar), completar otros datos, enviar un e-mail o fax, tramitar la autorización de una compra con tarjeta de crédito, etc.

Las rutinas pueden ser secuenciales, paralelas, condicionales, etc., todo lo cual es perfectamente automatizable.

- Constructor de Roles:

Permite definir quien es responsable por cada etapa del proceso. Para mayor flexibilidad no se asignan nombres de usuarios directamente, sino que se establecen roles (Ej. Gerente de compras, oficial de créditos, etc.) y luego se asignan esos roles a los usuarios. Ello facilita una rápida adaptación ante una ausencia, licencia, alejamiento del personal, etc.

- Repositorio de e-forms:

Es el archivo donde se almacenaran los “templates” de los formularios creados con las herramientas de diseño. Es un “e-forms warehouse”

Además suele ser el encargado de interpretar toda la inteligencia que el formulario contiene y que es de 3 niveles: presentación, datos y la lógica del proceso.-

En esto se diferencia con los formularios HTML que vemos en las Web, que carecen o tienen limitada validación.-

- **Servidor de “workflows”:**

Es el corazón del e-process. No solo almacena los mapas de procesos que hemos construido, sino que coordina el flujo y almacenamiento de la información de todas las etapas de trabajo y participantes. Cada etapa requiere que una persona efectúe una acción, y así pasar automáticamente a la etapa siguiente.- Toda la comunicación del server de workflow con los participantes, es realizada a través del correo electrónico.-

Además realiza otras funciones como recordatorio de tareas atrasadas, monitoreo de la línea de trabajo, estadísticas, etc.

- **Servidor de output:**

Generalmente en la terminación del proceso hay una salida, un output. Ej. En la venta de pasajes con la impresión en la impresora del cliente, en la contratación del seguro, una constancia de ello. Este servidor será el encargado de enviarle el archivo por correo electrónico.-

2.3 Infraestructura tecnológica requerida:

El equipamiento informático requerido es mínimo: computadoras interconectadas conformando una red (Intranet), software de correo electrónico y de navegación.-

El tipo de conexión a Internet dependerá de la magnitud de la empresa, de la intensidad de sus e-process y de los servicios existentes en la zona geográfica donde este ubicada, pudiendo tratarse de un vínculo dedicado, la conexión telefónica (dial-up), el cable módem, ez modem inalámbrico, etc.

Respecto del Web podría ubicarse dentro de la empresa en el caso de un vínculo dedicado, o contratar un servicio de “hosting”, el que puede ser brindado por el mismo proveedor de servicios de internet (ISP) o por otra empresa.-

Para que nos puedan ubicar y contactar, debemos tener una dirección electrónica. Como la comunicación se realiza utilizando el protocolo de comunicaciones TCP/IP, esa dirección es una combinación de números difícil de recordar, la que en la práctica es reemplazada por un nombre usualmente fácil de recordar.-

Si bien podemos utilizar el dominio de nuestro ISP, el contar con un dominio propio es lo más conveniente:

- brinda una mejor imagen exterior
- posibilita una mejor organización de las direcciones internas de correo
- permite independizarse del ISP, ya que podemos cambiar el mismo sin cambiar de dirección.-
- Su tramitación es sencilla, se realiza “on line” y de costo no significativo.-
- Podemos registrar nuestro dominio en Argentina (.com.ar) o en USA (.com)

Muchas empresas no han registrado sus dominios con tiempo y se han encontrado que los mismos ya estaban “ocupados”, lo que esta dando lugar a disputas jurídicas.- El mas conocido en Argentina es el relacionado con el dominio “freddo.com.ar”, en el cual, la tradicional heladería inicio (y gano) acciones legales contra una persona que había registrado ese dominio, sin poder justificarlo.-

El dominio propio es totalmente independiente de nuestro proveedor de servicios de Internet (ISP) y el proveedor de servicios de Hosting, con lo cual es posible obtener la combinación que resulte más optima para la empresa. Ej. Registrar su dominio en Argentina, tener un proveedor local de Internet (ISP), pero su Web en USA, donde las tarifas son más bajas y los servicios más amplios.-

2.4 El eProcess y la seguridad informática

Un aspecto usualmente olvidado o subestimado es la seguridad del sistema informático. Ningún eProcess puede ser realizado si carecemos de una seguridad informática adecuada.-

Recordemos que este es depositario de activos cada vez mas valiosos y además constituye el sistema nervioso de la organización, del cual depende, cada vez más, su operatoria.- Una perturbación en el funcionamiento informático, puede colapsar a la organización.-

Generalmente se asocia la seguridad informática con las actividades de los hackers, figura que despierta cierto grado de curiosidad y admiración (excepto cuando es nuestra empresa la hackeada).

A la inversa de la creencia popular, el 80% de los delitos informáticos son de origen interno, y solo un 20 % externos.- Que significa esto? Que no solamente debemos ocuparnos del llamado “perímetro seguro”, sino también de lo que hay adentro de ese perímetro.-

Fundamentalmente deben adoptarse las medidas necesarias para asegurar la autenticidad de las partes, la integridad de los documentos intercambiados y la confidencialidad de los mismos.-

La seguridad informática **no es un producto**, sino el resultado de un proceso permanente y el objetivo a alcanzar, debe ser razonable con lo que queramos proteger.-

El hecho de que no resulta técnicamente posible alcanzar un % 100 de seguridad, no significa que debamos cesar en nuestros esfuerzos en lograr un nivel cada vez superior.-

Algunas de las herramientas disponibles son:

- Transformar a Windows en una plataforma segura:

Windows, en sus diferentes versiones, es el sistema operativo dominante a nivel de PC. Ha sido desarrollado fundamentalmente para simplificar el uso de los computadores brindando una interface standard y amigable. Pero, como se dice en la jerga “Windows es inseguro por default” y por ello su seguridad debe ser lograda por otros softwares complementarios.- Estas categorías de software son denominados PMI (Permissions Management Infraestructure) (8)

- Reemplazo de password por controles biométricos:

Las claves de acceso o passwords son el eslabón más débil de la cadena. O se utilizan palabras fáciles de detectar (nombres de familiares, fechas de nacimientos, documentos de identidad, etc.) o si es más complejo, termina pegada en un papelito dentro del cajón, o cuando no en la misma pantalla.-

Dentro de los controles biométricos, la lectura de huellas dactilares tiene costos accesibles y es sencilla de administrar.-

Es el método más seguro para lograr la autenticidad de los usuarios.-

- Firewall:

Se instalan en la conexión de nuestra red interna (Intranet) con Internet, para permitir solamente el tráfico autorizado.-

- Control de Contenidos:

Así como el firewall efectúa un control similar a la que “migraciones” realiza en la frontera, el control de contenidos (tecnología no tan difundida) controla que contienen los archivos que están entrando o saliendo de la empresa. Dentro de ellos podemos encontrar virus y otros códigos malignos (interceptados antes de llegar a las PCs), datos confidenciales que son enviados fuera de la empresa, perdidas de tiempo por acceso a Web con material pornográfico o mails personales, etc.

- Deteccion de intrusos:

Permite detectar, en tiempo real, operaciones sospechosas, y adoptar medidas inmediatas.-

- Encriptación:

De archivos o información confidencial. En las operaciones con tarjetas de crédito es habitual utilizar SSL. En las operaciones B2B se utilizan conexiones de Internet encriptadas que reciben el nombre de VPN (redes virtuales privadas)

- Protección de Web:

De reciente aparición en el mercado, utilizan distintas tecnologías para asegurar su integridad.-

- Forensic software:

Si bien no es un software para incrementar la seguridad informática, sino para investigar delitos informáticos, forma parte del “arsenal” de herramientas disponibles.-

La evaluación de la seguridad informática es un tópico que cada vez esta reclamando más atención, constituyéndose en un nuevo ámbito de actividad profesional, de los graduados en Ciencias Económicas.-

Al respecto debemos destacar que recientemente (26 y 27 de junio de 2000) la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas organizó un seminario presentado por el Instituto Canadiense de Contadores Públicos y el Instituto Americano de Contadores Públicos sobre “Nuevos campos de actuación del Contador Público”.

Como los Graduados en Ciencias Económicas no escapamos al “tener que reinventarnos” ni al “agregar valor” a nuestros clientes a través de los servicios que prestamos, sugerimos la lectura del material entregado en esa oportunidad (9) por contener conceptos de marketing de servicios profesionales específicos para nuestra profesión.-

Además los mismos son acordes con los requerimientos que los Ejecutivos de finanzas han hecho a los Contadores Públicos en USA (10).

2.5 eProcess y la seguridad jurídica:

Una de las primeras preocupaciones en el terreno de la seguridad jurídica, se refiere a lo que es conocido como firma digital. Y la preocupación es obvia: sin firma no hay seguridad jurídica en los eProcess.-

Dentro del ámbito del Gobierno nacional y aplicable para el sector público únicamente, este tema esta contemplado por un Decreto del año 1998 existiendo implementaciones dentro de la tecnología conocida como PKI. (clave pública y clave privada).- Esta es la misma tecnología adoptada por la ley de firma digital del Estado de Utah (mayo 1995) que fue la primer ley de firma digital del mundo.-

También se adoptaba la misma tecnología es un proyecto de ley del 18/8/99, el que fue enviado a archivo por los legisladores.- Pero parece que la misma oficio de fuente para la ley Peruana de 4 de mayo de 2000, la que ha merecido la crítica uniforme de la doctrina.-

Si bien la ley de Utah tiene el mérito de haber sido la primera en su tipo hoy existen concepciones muchas más modernas y conocidas como “tecnológicamente neutras”, para evitar su prematura obsolescencia.- Un ejemplo de ello es la ley de Firma Electrónica de Nueva York del 28/09/99.-

En Argentina, mientras este trabajo esta siendo elaborado (Junio /2000) esta en funcionamiento una Comisión Redactora, designada por el Ministerio de Justicia, la que esta trabajando sobre los lineamientos de “tecnología neutra” antes mencionada.-

También un grupo de senadores ha presentado (26 de junio de 2000) otro proyecto sobre el mismo tema, en el cual ya podemos encontrar una serie de presunciones jurídicas para facilitar el e-business.-

De todas maneras la situación esta muy acotada. En los procesos B2B hay una empresa “dominante” que es la que impone las condiciones (y tecnología) a utilizar por el grupo. Usualmente existirá un contrato donde se autoreglamentará el uso de la firma digital para el grupo.-

En las relaciones B2E, el empleador normalmente establece un “reglamento de trabajo” con los alcances de la firma digital.- Mientras no se violen los derechos del trabajador el mismo tiene total validez.-

Posiblemente sea en el terreno de B2C donde se presenten los problemas. Pero recordemos que los argentinos estamos utilizando, a través de los cajeros automáticos, firma digital, desde hace muchos años.-

Los juristas en general, consideran que las figuras tradicionales son suficientes para regular las nuevas situaciones.-

No obstante, esta en proceso un Código Unificado que reemplazara el Código Civil y al de Comercio, que contempla los cambios producidos por los avances tecnológicos.-

Mientras tanto los Códigos de Procedimientos, en general, le dan a los jueces un amplio margen para aceptar medios de prueba “no previstos” y que se aplican por analogía a los tradicionales.-

2.6eProcess y la resistencia al cambio:

A diferencia de la reingeniería, la implementación de eProcess, al no requerir cambios radicales en la organización, no generan la natural resistencia cultural al cambio.-

De todas maneras, administrar los cambios nunca ha sido una tarea sencilla. No se debe caer en el error de “...ignorar los aspectos emocionales y de motivación de las personas....”, considerando a la mismas “ ...como instrumentos pasivos, satisfechas por actuar de acuerdo las normas fundamentales... Ellas pueden adoptar valores y prácticas, que limiten la habilidad de la empresa en alcanzar sus fines” (5)

“Si una organización introduce nuevas tecnologías y procesos de trabajo, la gente debe desearlos y prepararse para utilizarlos. De otro modo la inversión se pierde.

No se puede imponer nuevas tecnologías y procesos en una cultura que no esté preparada para aceptarlos” (7)

3. RESUMEN

- 1) Las organizaciones deben adaptar sus procesos a los requerimientos de la economía digital, de lo contrario corren riesgo de desaparecer.-
- 2) Existen recursos informáticos de costo accesible que permiten realizar esa adecuación.- Dado que la tecnología informática es “disruptiva” la empresa puede “saltar” etapas y acceder rápidamente a estos recursos.-
- 3) El factor tiempo es fundamental. Quienes primeros asuman estos desafíos y logren implementarlos con éxito, serán premiados por el mercado.-
- 3) En la implementación de estas soluciones, debe prestarse especial atención, a la seguridad informática, que se constituye en un nuevo campo de actuación profesional para los Graduados en Ciencias Economicas.-
- 4) Como en toda implementación informática, se debe estar preparado para superar la natural resistencia al cambio. La actuación interdisciplinaria con profesionales de la psicología es recomendada, dada las complejidades de la mente humana.-
- 5) El ejercicio profesional no escapa a la necesidad de readaptarse a los nuevos requerimientos. El profesional debe “reinventarse” a sí mismo y encontrar el modo de brindar mayor “valor agregado” a sus clientes.-

4 BIBLIOGRAFIA

Citada:

(1)Negroponte, N, “Ser digital”, Editorial Atlantida, 1995

(2) Downes, Larry y Chunka Mui, "Unleashing The Killer App", Harvard Business School Press (1998), citado por "Novedades Empresarias y Profesionales, Magazine Electrónico, Vol. III, Nro. 42, May/2000-2

(3)Information Security, February 1999, page 15

(4)Tapscott, Don, “La era de los negocios electrónicos” ,Editorial McGrawHill, 1999

(5)Kamel, Nadim M, “Reingeniería. Mejoría de los procesos empresariales, pensando en el cliente”, Editorial Métodos SA, 1994

(6)Koulopoulos, Thomas M., “The Workflow Imperative”, Van Nostrand Reinhold, 1995

(7)Tapscott, Don, y otros “La era de los negocios electrónicos”, Mc Graw Hill, 1999

(8) Yost, Guy C. "e-Business in the Enterprise. PMI: The Tough Shell, NaSPA Technical Support, June 2000, page 59

(9) Seminario Internacional, Nuevos Campos de actuación del Contador Publico, 26 y 27 de junio 2000, Editorial Buyatti.

(10) Gartner Group, "Technology Trends for the Next Five Years", Financial Executives Institute Annual Conference, www.fei.org

(11) Seminerio, María, "Connecting on a whole new level", eWeek May 22, 2000, page 70

(12) Schwartz, Ephraim, "Volkswagen crods auto b-to-b marketplace", InfoWorld April 17, 2000 page 10

(13) Uimonen, Terho, "Airlines band on buyer-driven b-to-b exchange", InforWorld, April 17, 2000, page 10

(14) Earle, Nick, "Intellectual Capital: the future of B-to-B is C-to-C", The Industry Standard, May 1, 2000, page 305

(15) Shindler, Esther, "Techno: XML Myths", Smart Reseller, Mayo 15, 2000; page 45

(16) Bushaus, Dawn, “La estampida hacia el XML”, Information Technology, Abril 2000, page 114

(17) Toffler, Alvin, “Cambios en la cadena de mandos”, La Nación; 21 Mayo de 2000

(18) Toffler, Alvin, “El conocimiento, base de la economía del futuro”, La Nación, 11 de junio de 2000.

Consultada:

Varhol, Peter, “Enterprisewide Reengineering and Restructuring”, Computer Technology Research Corp., 1994

Fischer, Layna, “New Tools for New Times: The Workflow Paradigm”, Future Stragies Inc. 1995

Morris, Daniel y Brandon, Joel, “Reingeniería: como aplicarla con éxito en los negocios”, McGraw-Hill, 1994

Champy, James, “Reingeniería en la Gerencia”, Editorial Norma, 1995

Donovan, John J., "Business Re-engineering with Information Technology",
Prentice Hall, 1994

Benavides, Carlos A, "Tecnología, innovación y empresa", Pirámide, 1998

Chambers, John, "The New Economy is the Internet Economy: an Overview",
White papers, www.cisco.com

La Implantación de Cambios, su Resistencia y la Comunicación, la Negociación y la Administración de Conflictos

Área: 5. Administración

Tema: 5.4. La importancia del gerenciamiento de los procesos de cambio.

Recursos humanos: Factor clave de las organizaciones.

Recursos humanos: el tratamiento de los cambios organizacionales mediante el uso de técnicas de comunicación, mediación y negociación.

13° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas

San Carlos de Bariloche – Río Negro

25, 26, 27 y 28 de Octubre del 2000

Miguel Ángel Martín

Larrea 1051, piso 1° “C”, Ciudad de Buenos Aires

Teléfonos-Fax: (011) 4825-4699 y (011) 4825-4910

La Implantación de Cambios, su Resistencia y la Comunicación, la Negociación y la Administración de Conflictos

Área: 5. Administración

Tema: 5.4. La importancia del gerenciamiento de los procesos de cambio.
Recursos humanos: Factor clave de las organizaciones.

Recursos humanos: el tratamiento de los cambios organizacionales mediante el uso de técnicas de comunicación, mediación y negociación.

13° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias
Económicas

San Carlos de Bariloche – Río Negro

25, 26, 27 y 28 de Octubre del 2000

ÍNDICE

	<u>Página</u>
1. Consideraciones preliminares	3
2. Causales y soluciones	4
3. Ajuste del cambio	10
4. Actitudes ante la innovación	10
4,1. Adhesión	13
4,2. Indiferencia	14
4,3. Resistencia	14
4,3.1. Resistencia pasiva	17
4,3.2. Resistencia activa	19
4,3.3. Comparación entre resistencia activa y pasiva	20
5. Tipo de actividad	23
6. Tácticas de resistencia	24
6,1. Tácticas directas y activas	28
6,1.1. Criticando lo propuesto	29
6,1.2. Ponderando lo existente	30
6,2. Tácticas indirectas y activas	30
6,3. Tácticas indirectas y pasivas	31
7. Introducción al cambio	31
Resumen	36
Conclusiones	37

La Implantación de Cambios, su Resistencia y la Comunicación, la Negociación y la Administración de Conflictos

1. Consideraciones preliminares

Ya nos hemos ocupado en dos trabajos relacionados con este tema, el primero de ellos ¹ referido a factores que producen resistencia al cambio, y el segundo ² que trata las técnicas para la introducción de las innovaciones.

Las organizaciones están obligadas a entrar en un constante cambio para poder estar al día, y esto puede producir algún tipo de resistencia, y en este sentido López Cascante nos dice que:

“... la administración estratégica ha puesto énfasis en la situación de alta turbulencia existente, incertidumbre, inestabilidad, competencia, que hace que las organizaciones deban adoptar una actitud de cambio permanente e innovación continua tomando como algo rutinario la discontinuidad, la impredecibilidad, la prospectiva, la creatividad y la flexibilidad para poder sobrevivir y evolucionar en este contexto turbulento, inestable y en continua modificación” ³.

“La turbulencia, la innovación y la creatividad desarrollan la necesidad de una actitud dinámica en que las organizaciones están expuestas a cambios continuos en su organización y estructura. Para lograr tales cambios se necesitan estructuras flexibles, de fácil adaptabilidad a las necesidades que el contexto y la movilidad de la propia organización requieren” ⁴.

“El cambio implica que la gerencia debe estar continuamente en un proceso de invención de cambios. Para ello debe poner énfasis en investigación:

- a) De nuevos conocimientos;
- b) En los recursos humanos;

¹ "La Resistencia al Cambio y la Administración de Conflictos", 13º Congresos Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas, de Miguel Ángel Martín.

² "La Introducción de Cambios, su Resistencia y la Administración de Conflictos", 13º Congresos Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas, de Miguel Ángel Martín.

³ López Cascante, Jesús D.; “Diagnostico Estratégico”, Revista Alta Gerencia, Número 9, junio de 1992, página 219,

⁴ Oportunamente citado en (Error: no se encuentra la fuente de referencia), página 228.

c) En la experimentación”⁵.

En esta parte tenemos el propósito de profundizar algunos aspectos de la introducción de cambios y como juegan en ellos las tecnologías de la comunicación, la negociación y la administración de conflictos.

2. Causales y soluciones

Las causas que producen resistencia a la innovación son muchas y muy variadas y cada una de ellas puede tener varios tipos de soluciones, tal como lo podemos observar en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Causales y soluciones

Causales de resistencia	Técnicas para soluciones factibles
Inconveniencia	Negociación Convencimiento Insatisfacción Administración de conflicto Incentivos
Inoportunidad	Forma (brusca o suavemente) Pruebas o ensayos Oportunidad de la implementación Ceremonias Presentación Negociación Administración del conflicto
Efectos económicos	Incentivos Negociación Administración de conflicto Imposición
Especialización	Pruebas o ensayos Formación y entrenamiento Convencimiento Ceremonias Negociación Administración del conflicto
Diferencia conceptual	Comunicación e información Formación y entrenamiento Convencimiento Persuasión Ubicación de los afectados Preparación del introductor Negociación Administración de conflictos
Incertidumbre	Comunicación e información Pruebas Organización informal Formación y entrenamiento Negociación Administración del conflicto

⁵ Oportunamente citado en (Error: no se encuentra la fuente de referencia), página 231.

Causales de resistencia	Técnicas para soluciones factibles
Intereses creados	Incentivos Convencimiento Imposición Negociación Administración del conflicto
Relaciones interpersonales	Comunicación e información Negociación Administración de conflictos Formación y entrenamiento Aspectos humanos Ubicación de los afectados Persuasión Preparación del introductor Presentación
Ordenes nuevas	Comunicación e información Formación y entrenamiento Convencimiento Administración de conflictos Negociación
Control	Negociación Administración de conflictos Formación y entrenamiento Convencimiento
Comunicación	Comunicación e información Formación y entrenamiento Convencimiento Ubicación de los afectados Persuasión Negociación Administración del conflicto
Símbolos	Comunicación e información Tratamiento de los símbolos Vocabulario Formación y entrenamiento Ceremonias Negociación Administración de conflictos
Actitudes grupales	Formación y entrenamiento Incentivos Organización informal Convencimiento Negociación Administración de conflictos
Apresuramiento	Ceremonias Negociación Administración del conflicto Imposición
Relaciones Interpersonales	Símbolos Formación y entrenamiento Ubicación de los afectados Persuasión Negociación Administración del conflicto

Causales de resistencia	Técnicas para soluciones factibles
Inflexibilidad	Formación y entrenamiento Imposición Comunicación e información Negociación Administración de conflictos
Contenido emocional	Comunicación e información Desahogo Aspectos humanos Prejuicios Ubicación de los afectados Preparación del introductor Presentación Negociación Administración del conflicto
Inadecuación	Ceremonias Adecuación y adaptabilidad Negociación Administración del conflicto
Estratificación	Organización informal Negociación Administración del conflicto
Degradación	Comunicación y entrenamiento Símbolos Negociación Administración del conflicto
Institucionalización	Ceremonias Negociación Administración de conflictos

Del cuadro precedente surge con absoluta claridad que las soluciones pasan por:

- Formación y entrenamiento
- Comunicación e información
- Negociación y
- Administración de conflictos

Estas cuatro formas de encarar la adecuada implementación de innovaciones son con el conocimiento y entrenamiento de las tecnologías marcadas.

Podemos detectar 8 situaciones en la intercomunicación entre un par de personas, que son:

- Respecto de uno mismo:
 - ⇒ Lo que uno cree que dice
 - ⇒ Lo que uno realmente dice

⇒ Lo que el otro efectivamente escucha

⇒ Lo que el otro creyó interpretar

➤ Respecto del otro interlocutor:

⇒ Lo que el otro cree decir

⇒ Lo que el otro realmente dice

⇒ Lo que uno efectivamente escucho

⇒ Lo que uno creyó interpretar

Si a esto le agregamos estados de animo, tensiones emocionales, ruidos, etcétera, el sistema de comunicación puede tener muchos baches que deben de ser tratados de cubrir para asegurar que el mensaje llegue adecuadamente y que ha sido correctamente interpretado por el destinatario, dado que de otra forma podrían existir malas interpretaciones que no solamente podrían generar resistencia al cambio sino que cabría la posibilidad de la comisión de errores involuntarios o confusiones.

Las personas que deben estar preparadas en esas tecnologías, o formas de encarar el proceso de cambio son los mismos introductores y los responsables organizacionales (jefes, gerentes, supervisores, etcétera).

Las dos primeras tecnologías consisten bajar el nivel de ansiedad respecto del cambio, especialmente bajando la incertidumbre y angustia que puede traer la innovación.

Una forma muy interesante de comunicar los cambios es por medio de la consulta a los afectados por la innovación y de esa forma se les informa de los detalles del cambio y también se escucha sus eventuales objeciones. En esta línea Ackoff nos marca que:

“No consultar a otros que tienen algo que ver con las decisiones que se tomen, a menudo se toma como un acto de agresión, porque frecuentemente lo es. Una invitación a participar en la toma de decisiones es un acto de conciliación, una demostración de cuidado y preocupación”⁶.

Las últimas dos tecnologías pasan por relevar las necesidades, los intereses, los deseos y/o los objetivos de los afectados para poder satisfacerlos más cabalmente y también minimizando los sacrificios.

⁶ Ackoff, Russel L.; “El Arte de Resolver Problemas - Las fábulas de Ackoff”, Editorial Limusa, México, México, 1996, página 55.

Una de las calificaciones, dentro de aspecto psicológico, más importantes que podemos hacer de las causales que producen oposición o conflicto son en:

- Intelectuales
- Afectivas
- Psicosomáticas

En el Cuadro 2 se incluye una clasificación de las causas de resistencia psicológicas.

Cuadro 2. Causas de oposición psicológicas

Intelectuales	Afectivas	Psicosomáticas
➤ Temor a lo desconocido ➤ Desconfianza contra el método científico del agente ➤ Experiencias negativas ➤ Desconocimiento del cambio ➤ No comprender al cambio o sus motivos ➤ Convicción de la inconveniencia de introducir el cambio	➤ Temor a perder posiciones, ventajas o prestigio ➤ Miedo a asumir nuevas responsabilidades ➤ Intereses creados ➤ Conformidad con el sistema existente ➤ Compromisos adquiridos ➤ Temor a que se descubran anomalías (inoperancia, incapacidad, delitos, etcétera) ➤ Miedo al desajuste ➤ Amor propio, susceptibilidad, envidia, rivalidad, etcétera	➤ Falta de preparación o de capacidad ➤ Fossilización o falta de adaptabilidad ➤ Incomprensión ➤ Convicción o creencia ➤ Complejo de inferioridad ➤ Actitud fatalista, pesimista o pusilánime ➤ Inseguridad

La mayoría de las personas no quieren voluntariamente el cambio, dado que no saben, no les gusta o no se consideran capaces de encararlo.

En buena parte la resistencia es emocional, y tal como nos marca de la Bedoyere:

“Los managers están acostumbrados a tratar con hechos: los hechos son sólidos, bien recortados, pueden chequearse. Los sentimientos son más complicados: es difícil sujetarlos, no se los puede refutar citando sentimientos contradictorios, son subjetivos por definición” ⁷.

Esto nos señala la subjetividad de la resistencia.

Las causales intelectuales son las más simples de resolver dado que se las reduce o elimina:

- suministrando información,
- dando formación, entrenamiento,
- negociado,

⁷ de la Bedoyere, Quentin, “Cómo Resolver Problemas en Equipo”, Editorial Granica, Buenos Aires, Argentina, 1998, página 85.

- administrando el conflicto,
- comunicando,
- despertando confianza,
- haciendo participar,
- motivando, interesando o entusiasmando con la modificación, etcétera

Las causales relacionadas con lo afectivo entrañan una resolución más compleja dado que son más emocionales que las intelectuales, y pueden no tener simetría con la racionalidad, pero para bajar ese nivel se puede brindar:

- tranquilidad,
- seguridad,
- integración,
- una visión del futuro real y positiva, etcétera

Las causales psicosomáticas la emocionalidad suele ser más alta y la racionalidad puede ser muy baja, pro ello son las más delicadas de resolver, dado que son las que requieren una mayor adaptación de los involucrados en esta causalidad, pero con algún esfuerzo y dedicación, atendiendo principalmente el aspecto humano de la interrelación se las puede transformar si se da:

- formación y entrenamiento para adecuar a las personas al nivel necesario,
- respaldo y confianza en su accionar y progreso,
- refuerzo en su autoestima,
- tratamiento médico y psicológico que sea menester, etcétera

3. Ajuste del cambio

Para poder efectuar la introducción de la innovación con el menor desajuste posible, se debe atacar la cuestión encarando todos los aspectos intelectuales, volitivos, efectivos, etcétera.

La existencia de los problemas grupales la presentan los líderes, las camarillas -o grupos propiamente dichos- y la organización informal, con lo cual el problema debe atacarse al nivel del cabecilla, o influyente, para lograr su convencimiento y evitar así su posterior oposición y luego la del grupo.

Para lograr la asociación del grupo con la idea y los innovadores existen tres reglas básicas:

- a) Tomar conciencia (motivación).
- b) Interesar en la solución (participación).
- c) Integrar (unión).

El primero que debe adaptarse al cambio es el introductor, incluso para cambiar de ser menester, y es muy importante seguir el consejo de Cornejo:

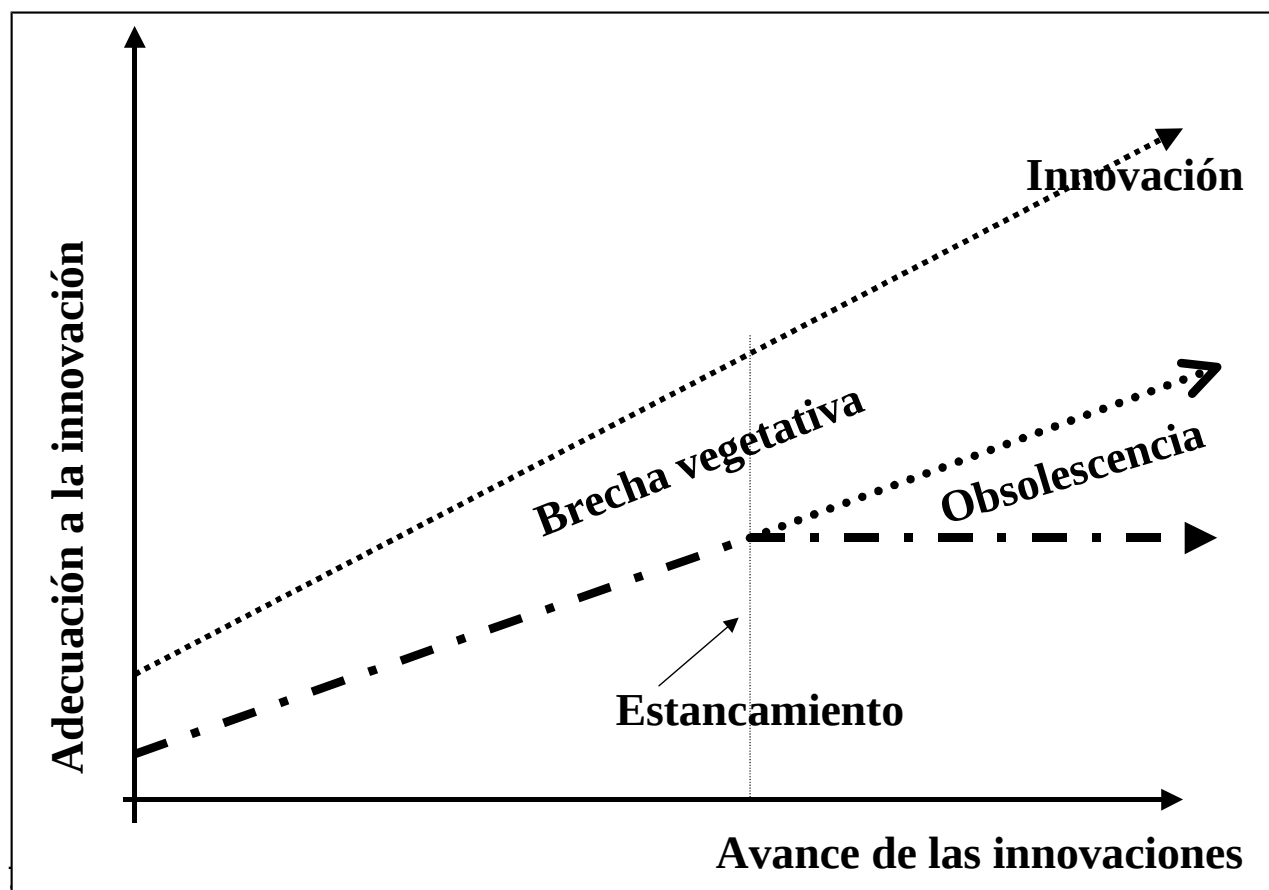
“Corrige a un sabio y se hará más sabio, corrige a un necio y te echarás a un enemigo”⁸.

4. Actitudes ante la innovación

La adhesión es una actitud que permite o favorece el cambio.

Las personas que creen que la seguridad está en no adecuarse a la innovación cada día están más lejos de la misma, dado que la innovación seguirá igualmente su derrotero, tal como lo podemos observar en el Gráfico 1.

Gráfico 1. Innovación y adecuación



⁸ Cornejo, Miguel Ángel, "El Ser Excelente", Editorial Guajardo, México, México, 1990, página 52.

Dado que cada vez la innovación posee un mayor ritmo las personas cada vez tendrán una brecha mayor entre innovación y la adecuación, pero aquellos que dejen de adaptarse, además de ampliar fuertemente la brecha, quedarán obsoletos. Es lo que podríamos denominar como una especie de analfabetismo tecnológico, dado que cada vez tendrán mayores dificultades para manejarse en las organizaciones o en la misma sociedad.

La indiferencia puede significar un lastre en su aspecto negativo.

La oposición es la verdadera resistencia, la que puede ser activa o pasiva. Entre otras posiciones existe toda una gradación intermedia.

Las personas pueden tomar actitudes progresistas o conservadoras según su forma de actuar ante los cambios, en el Cuadro 3 podemos ver un análisis comparativo entre ambas actitudes.

Cuadro 3. Actitudes conservadoras y progresistas

Concepto	Conservadora	Progresista
Etapas mental	Mayores o ancianos de espíritu	Menores o jóvenes de espíritu
Asunción de riesgos	Sigue la línea del menor riesgo	No se detiene ante los riesgos
Prudencia	Toma las máximas medidas de seguridad, que pueden llegar a ser exageradas	Actitud intrépida
Posición	Se opone por principio a cualquier cambio	Se adapta rápidamente, y aún se adelanta al cambio
Actitud	Pasiva	Activa
Expectativa	Pesimista	Optimista
Participación	El cambio lo supera, se produce a pesar de él	Es protagonista y hasta generador del cambio
Significado	Lo interpreta como una amenaza, es una especie de obstáculo o impedimento	Es un desafío, es la fuente de nuevas oportunidades, da posibilidad de progreso
Dificultad	Detenido únicamente en las razones que lo impiden (trabas, obstáculos, etcétera)	Plantea la forma de implementarlo en la práctica sin detenerse en las dificultades
Enfoque	Tiene melancolía con el pasado, "cualquier tiempo pasado fue mejor"	Va de cara al futuro
Experiencia	La usa como un referente y se estanca en ella	La usa para mejorarla
Iniciativa	Poca o nula	Amplia
Cambio	Le resulta molesto	Está gustoso con la innovación

Otra manera de enfocar la actitud lo podemos hacer por el tipo de respuesta que da la persona ante la innovación, tal como lo observamos en el Cuadro 4.

Cuadro 4. Actitud y respuesta a la innovación

Actitud	Respuesta
Autodestructiva	Oposición
Amenazante	Resistencia
Indiferente	Tolerancia
Positiva	Aceptación
Automejoramiento	Compromiso

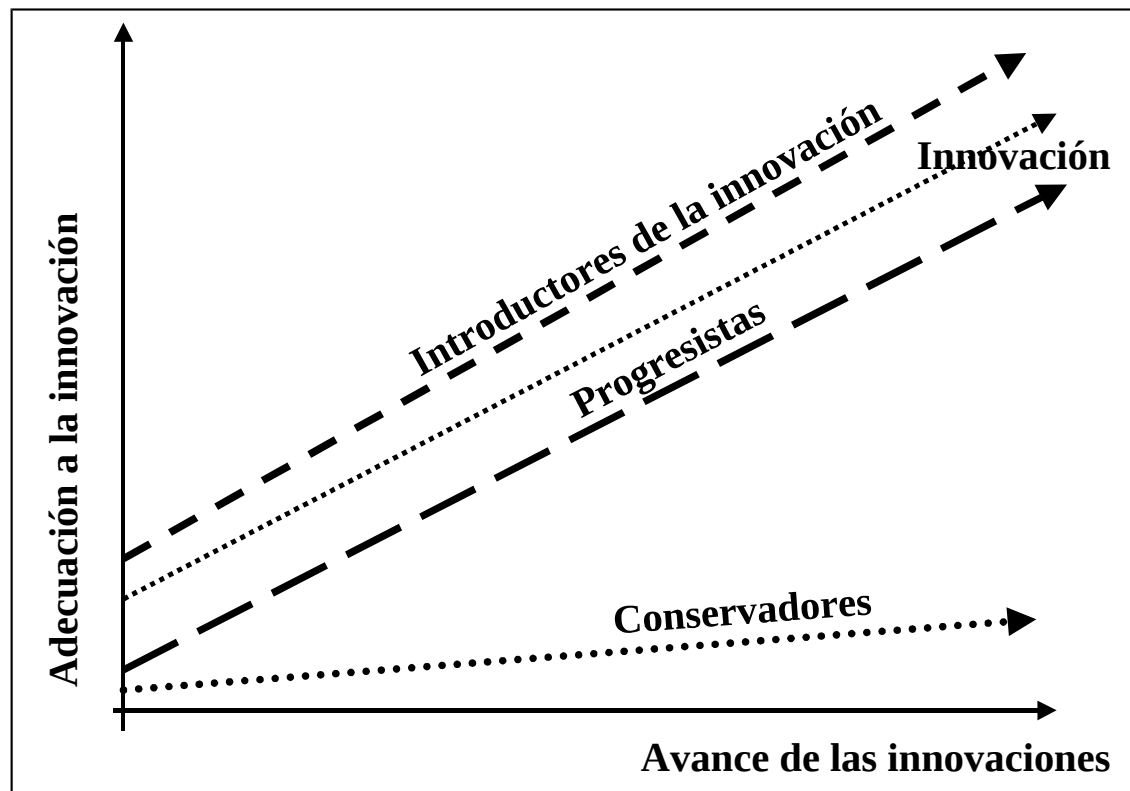
Existen tres clases de personas:

- las que generan los cambios,
- las que se dan cuenta del cambio y tratan de adaptarse al mismo, y
- las que ni siquiera se enteran que algo cambió.

Esto no solamente vale para las organizaciones, sino que también va para la sociedad en general. Por fortuna la inmensa mayoría de las personas están en la segunda clase, y ellas son las que permiten el progreso constante de la humanidad.

Esto lo podemos observar en el gráfico 2.

Gráfico 2. Adecuación a la innovación de las personas



4,1. Adhesión

El grado de adhesión estará condicionado por la adaptación y la actitud positiva. El individuo se adapta al cambio y colabora asumiendo responsabilidades y ayudando en tareas de todos los niveles y haciendo verdaderos esfuerzos por tratar de alcanzar el éxito de la implementación y el mantenimiento de lo ya introducido.

Esto ocurre con las personas que toman la nueva situación como algo suyo y, entonces, la apoyan firmemente y se transforman en verdaderos defensores e impulsores del cambio.

Los individuos suelen motivarse para apoyar las innovaciones sobre la base de sus necesidades personales de elevación o de simple autoprotección o con el fin de ser eficientes, productivos y ordenados.

La aceptación del cambio puede producirse al darse por vencido el opositor, o bien por un auténtico convencimiento.

De acuerdo con el momento en el que la aceptación se produce con respecto a la implementación del cambio puede ocurrir a priori o a posteriori y, en ambos casos, puede ser con o sin convencimiento de los afectados. Si es a priori no requiere ni la elaboración ni el diálogo de la aceptación a posteriori.

Aún en el caso de no estar convencido, el individuo puede aceptar el cambio de buena gana y, en este último caso, es posible que adhiera a la innovación por un problema de disciplina o responsabilidad.

Y Lazatti nos indica:

“La participación propiamente dicha demanda sinceridad; la sinceridad requiere confianza y la confianza no puede desarrollarse en un ámbito de elevado nivel de conflicto”.

“El desarrollo de la participación entraña un difícil proceso de aprendizaje grupal e individual. Este proceso requiere por parte de todos, bastante paciencia y hasta cierta condescendencia mutua con las imperfecciones que son inherentes a todo aprendizaje”⁹.

4, 2. Indiferencia

Existen individuos que soportan el cambio, pero no se interesan por los resultados y, entonces, toman una actitud indiferente frente al mismo.

⁹ Lazatti, Santiago; *El Aporte Humano a la Empresa*, Editorial Macchi, Buenos Aires, Argentina, 1999, página 27.

Esta actitud sólo interfiere en la medida en que no presta su apoyo.

En este sentido Leavitt nos indica:

"Sin embargo, no debe olvidarse que una cierta perturbación es compañera inseparable de cualquier cambio, por lo tanto la ausencia de signos de trastornos puede ser una señal negativa antes que positiva"¹⁰.

4, 3. Resistencia

La resistencia al cambio surge de la no aceptación del mismo y se origina en motivos confesables o inconfesables, que pueden manifestarse en forma activa o pasiva.

Los motivos confesables pueden ser manifestados a través de una oposición abierta y desembocada, pero los motivos inconfesables sólo lo harán a través de motivos disfrazados o disimulados, utilizando pretextos que encubren los auténticos motivos.

Los motivos inconfesables no pueden preverse no detectarse fácilmente, y responden a delitos o inhibiciones psíquicas. Y según de la Bedoyere:

"Los presentadores de problemas suelen tender a estar a la defensiva, y toda sensación de estar siendo interrogados, en vez de estar trabajando mutuamente con el manager en pos de la mejor solución posible, harán más dificultoso el proceso. La pregunta, en cambio, es creativa; esto es, conduce a ambos a descubrir la verdad de la cuestión"¹¹.

"Los sentimientos, en lo que hace a la resolución de problemas, son hechos, y necesitan ser tratados de la misma manera que cualquier otro factor que tenga influencia en la situación. Puede afirmarse que a menudo son el elemento más crucial, porque afectan la forma en que la gente ve un problema, su capacidad para ser objetiva y su disposición para producir los cambios necesarios"¹².

Los delitos son transgresiones legales o faltas que se teme que se descubran con el cambio. Por el contrario, las inhibiciones psíquicas son causadas por: relaciones interpersonales, inseguridad, timidez, preocupación de perder poder, temor al que dirán, inadecuación, trastornos mentales, o dudas.

¹⁰ Leavitt, Harold J.; "Psicología Gerencial", Buenos Aires, Argentina, Ediciones Contabilidad Moderna, 1976, página 161.

¹¹ Oportunamente citado en (Error: no se encuentra la fuente de referencia), página 89.

¹² Oportunamente citado en (Error: no se encuentra la fuente de referencia), página 95

Toda innovación tiene argumentos en contra si se lo compara con la situación actual y los opositores esgrimen, exclusivamente, los argumentos desfavorables.

Los motivos confesables explicitables responden a hechos concretos o aspectos técnicos y se debe tener cuidado, pues se suelen presentar de esta forma gran parte de las oposiciones en las innovaciones. En esos casos se recalca la importancia de éstos aun en el caso que sean intrascendentes, pero debido a que las personas deben escudarse en argumentos razonables lógicos y valederos -motivos confesables- toman estos como la aparente fuente de razonamiento y difícilmente esgrimen los verdaderos -inconfesables- pues, en general, son muy vulnerables o vergonzosos.

Y Klappembach nos marca que:

"Manifestaciones de oposición suelen aparecer por los conductos más inesperados y la mayoría de las veces en forma encubierta",

por lo que:

"la solución al problema de la resistencia al cambio tecnológico hay que buscarla en otro plano distinto que al técnico"¹³.

En muchas ocasiones la cuestión sobre la que las personas hacen oposición no es el verdadero motivo, sino que puede ser uno absolutamente diferente, ya sea por tratarse de algo que no puede ser objetado técnicamente o si la oposición es muy difusa que no da cabal idea de lo que se está atacando. A lo que Strauss y Sayles nos señalan:

"La hostilidad, puede expresarse ya sea contra cambios determinados o contra la organización en su totalidad"¹⁴.

Cuando solamente se tienen síntomas de disconformidad, pero no se conoce la real causal de que es lo que se está resistiendo resulta sumamente difícil poder encarar su remedio.

La oposición ante el cambio puede ser:

- consciente o subconsciente,
- espontánea o reflexiva,
- individual o grupal,

¹³ Klappembach, Guillermo, "La Resistencia al Cambio", 5º Congreso de Ingeniería, 1966, página 3.

¹⁴ Strauss, Geroge y Sayles, Leonard S.; "Personal, los Problemas Humanos de la Dirección", Editorial Herrero Hermanos, México, México, 1966, página 298.

➤ organizada o anárquica.

Estas formas de resistencia pueden estar combinadas entre sí dado que una persona (individualmente) puede decidir (conscientemente) estar sabotando un nuevo sistema premeditadamente (de manera reflexiva) con gran sistematicidad (organizadamente).

Cuando la resistencia al cambio que significa un avance indiscutible estamos frente a una reacción que podríamos de considerar en alguno de los conceptos siguientes:

➤ Pesimismo o depresión.

➤ Posición retrógrada

➤ Fosilización.

➤ Desubicación.

Estas formas deben ser neutralizadas para dar lugar a los avances realmente necesarios, para lo que debe de trabajarse con las personas que tienen este tipo de dificultades, para lo que fundamentalmente son de gran utilidad la comunicación, la negociación y la administración de disputas para ayudarlos a que acepten y apliquen el cambio progresista.

En el tratamiento de la oposición no debe perderse la línea ni responder de manera maquiavélica, dado que según Gilbert:

“Las personas que utilizan trucos sucios con frecuencia acaban echando por tierra sus propósitos ya que adquieren una reputación que levanta sospecha” ¹⁵.

4.3.1. Resistencia pasiva

Muchas personas, obligados por las circunstancias o por sus características particulares, presentan una aceptación formal al cambio, cuando en verdad no están dando una aceptación real ni sincera.

Este tipo de resistencia suele tomar desprevenido al instaurador del cambio, dado que es común encontrarse frente a hechos consumados que en muchas ocasiones no permiten tomar acciones correctivas en tiempo ni forma oportuna.

Este tipo de oposición se da básicamente de dos maneras:

➤ No actuando o no apoyando al cambio, es decir por inacción u omisión cuando debería hacerse, o

¹⁵ Gilbert, Michael A.; “Como Convencer”, Editorial Deusto, Barcelona, España, 1998, página 25.

- Actuando de manera de obstaculizar veladamente al sistema o a sus implementadores, lo que implica una actitud activa para el opositor pero que el implementador no puede llegar a visualizar dado que le resulta transparente.

Este tipo de oposición es muy perversa e hipócrita dado que se dan señales diferentes a lo que en realidad se siente o actúa, pero no debemos reaccionar en contra de las personas por ello, dado que normalmente esto tendrá alguna causal de tipo normalmente psicológico. Para poder desentrañar este tipo de resistencia es de utilidad trabajar en la comunicación y tratar de relevar las necesidades, los intereses, los deseos o los objetivos de los resistidores para lo que conveniente aplicar las técnicas y herramientas que nos brindan la negociación y la administración de conflictos.

Típicas actitudes que se presentan en este tipo de oposición a la innovación son:

- No contribuir a ordenar la implementación, o directamente desorganizarse.
- Consultar cuestiones obvias o elevar aspectos intrascendentes.
- Reducir el ritmo de trabajo deliberadamente.
- Lanzar rumores.
- Protestar indirectamente.
- Ridiculizar o desprestigiar al introductor de la innovación.
- Hacer incurrir o inducir en equivocaciones.
- Crear dificultades fútiles.
- Retacear información fundamental para el funcionamiento o dar datos falsos o errados.
- Preguntar varias veces lo mismo o hacerse explicar reiteradamente por no entender o captar.
- Hacer perder tiempo a los introductores
- No tomar ninguna iniciativa en pro del cambio, haciendo únicamente lo ordenado, es lo que llamamos trabajo a reglamento.

Si el introductor de la innovación no puede discernir con precisión si se trata de una dificultad real o de resistencia pasiva, dado que en muchos son de difícil detección, su neutralización será más compleja dado la desorientación que produce recibir una aceptación formal y por otro lado y de forma solapada se está produciendo un boicot.

Uno de los problemas más graves es que en muchas ocasiones este tipo de resistencia pasiva está en el subconsciente del opositor, aunque el mismo está conscientemente aceptándolo. Este tipo de actitud es más peligroso cuanto mayor es el nivel jerárquico o grado de capacidad del que la encara, dado que puede presentar matices muy sutiles que pueden confundir o inducir a errores.

En algunas ocasiones pueden estar jugando algunos intereses políticos organizacionales o entre grupos de la entidad, a lo que Leavitt nos señala que:

“En realidad, el empleado siempre encuentra un sinnúmero de técnicas ingeniosas para evitar o esquivar los cambios impuestos por una persona de mayor nivel o para reaccionar contra ellos” ¹⁶.

En muchas ocasiones los afectados no esgrimen las verdaderas causas de su oposición al cambio por entender que no es una estrategia adecuada, y Gilbert nos agrega que:

“Las personas que discuten con frecuencia esconden sus verdaderas razones detrás de otras razones menos comprometedoras, un proceso denominado de racionalización que demuestra lo necesario que es el principio de la racionalidad. Siempre queremos razones y, si no nos gustan las razones reales, nos inventamos otras” ¹⁷.

4.3.2. Resistencia activa

La resistencia activa, que algunas ocasiones puede llegar a tener un alto grado de violencia, suele ser mucho menos peligrosa que la resistencia pasiva, pues al ser directa el introductor de la innovación tiene mucho más claro y concreto donde debe de poner su atención, y allí aplicará las técnicas de comunicación, de negociación y de administración de conflictos, con mucho mayor eficacia.

La única dificultad de este tipo de resistencia es el clima hostil que puede presentarse, pero salvo circunstancias extremas es más simple de arreglar dado que resulta de más claridad el poder detectar donde están los problemas.

A muchos introductores les parecerá algo más duro este tipo de resistencia, dado que la dureza está en la forma, pero debe de recordarse que esto es más sincero y franco por lo que en el fondo es mucho mejor dado que se sabe cabalmente a que atenerse, y generalmente las cartas están todas sobre la mesa, lo que

¹⁶ Oportunamente citado en (Error: no se encuentra la fuente de referencia), página 161.

¹⁷ Oportunamente citado en (Error: no se encuentra la fuente de referencia), página 44.

permite una mejor resolución de los problemas, y estos casos es donde las técnicas de la comunicación, negociación y la administración de conflictos tienen más éxito.

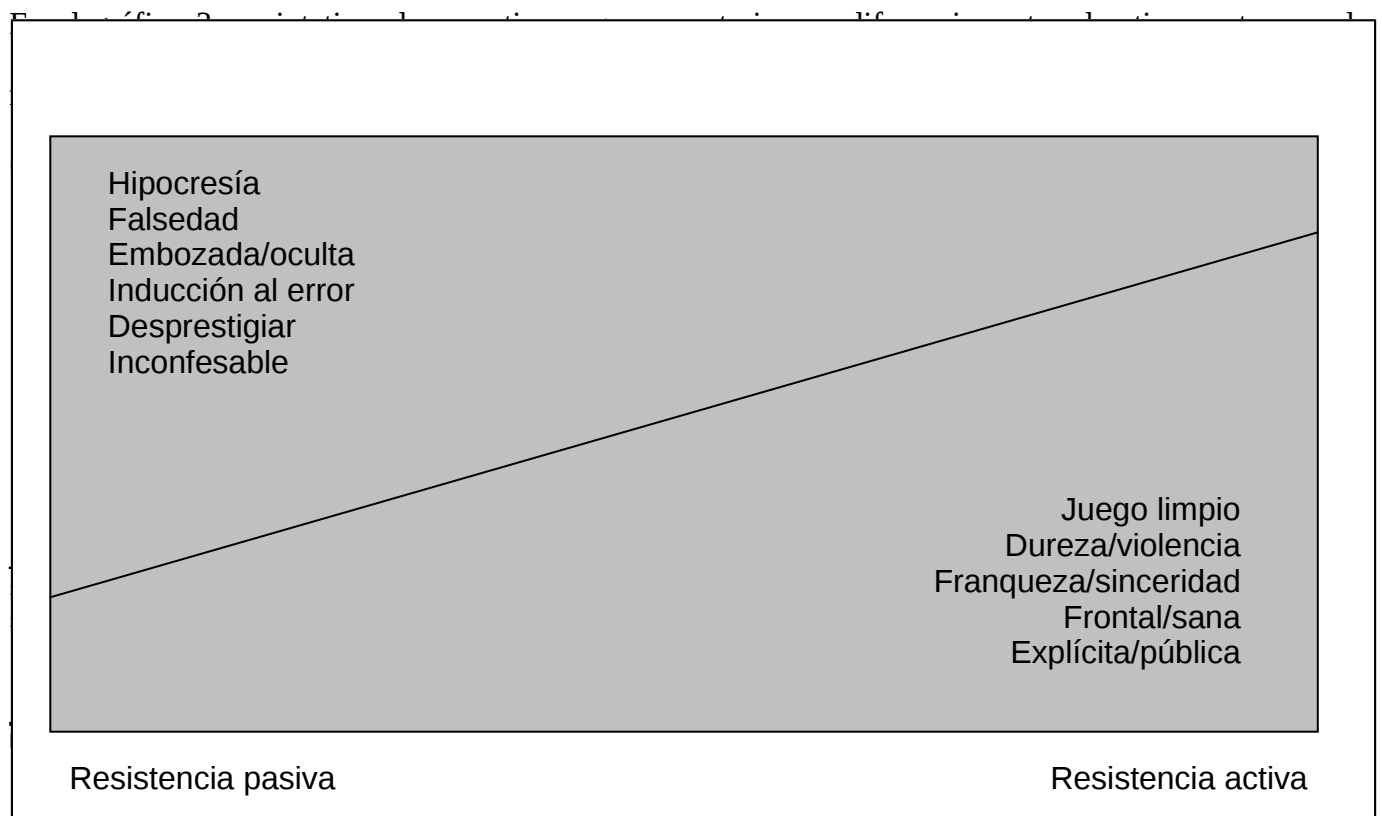
Dentro de este tipo de resistencia se tienen actitudes típicas como:

- Boicot.
- Disputas.
- Hostilidad
- Agresión
- Regresión
- Trabajo a reglamento
- Huelga

Cuando la dureza del resistidor llega a límites extremos e incontrolables que puedan comprometer la instauración de la innovación o hasta llegar a la desestabilización organizacional es posible que exista su remoción. Algunas personas pueden presentar síntomas patológicos autodestructivos y son como una especie de suicidio laboral ¹⁸.

4.3.3. Comparación entre resistencia pasiva y activa

Como primera analogía: “Se podría decir que la resistencia activa es similar a una guerra y que la resistencia pasiva es parecida a la guerrilla o el espionaje” ¹⁹.



Las personas que se oponen a la innovación suelen tener frases típicas y que Parro nos las señala como:

- “Ya lo probamos y falló.
- La Dirección no lo aprobaría.
- Costará demasiado.
- Las herramientas serán caras.
- No va andar.
- No está presupuestado.
- Es política de la Compañía.
- Siempre lo hicimos así.
- Si anda bien ¿por qué cambiar?
- Sí, pero en esta empresa es distinto.
- Que lo ensaye otro antes.
- No va aguantar el transporte.
- El laboratorio lo rechazará.
- Es demasiado complicado.
- No nos apuremos demasiado.
- No hay tiempo.
- Debe estar patentado.
- Formemos una comisión para estudiarlo.
- El servicio mecánico dice que no.

- Nadie lo pide.
- Es difícil de mantener.
- Eso no es para una empresa grande.
- Eso no es para una empresa chica.
- El costo no importa.
- No es culpa nuestra.
- En plaza no hay quien lo haga.
- Estamos muy ocupados para pensar en eso.
- Tenemos demasiadas cosas nuevas este año.
- Basta de teorías que hay que producir”²⁰.

A las que podríamos agregar otras tales como:

- Es muy teórico y la práctica no funcionará.
- Es de muy difícil comercialización.
- Eso es para una empresa diferente.
- No va a ser captado por el gerente.
- La gente no lo va a entender.
- El presupuesto no lo prevé.
- Presente un informe pormenorizado.
- No es este el momento más adecuado.
- Más vale malo conocido, que bueno por conocer.

Que son muletillas que nos están dando síntomas de estar frente a una resistencia pasiva y que las debemos atender y prestarles gran atención pues están representando un disconformismo o desubicación.

Cuando la resistencia es más violenta las frases típicas tienen otro tenor, tal como algunas de las siguientes:

- No sea absurdo.
- Eso es ridículo.

²⁰ Parro, Nereo Roberto; “Análisis el Valor”, Ediciones de Contabilidad Moderna, Buenos Aires, Argentina, 1972, páginas 245 y 246.

- No poseo tiempo para perderlo en nimiedades.
- Presénteme cuestiones importantes.
- Volvamos a la realidad.
- Usted es un lírico o un bohemio.

5. Tipo de actividad

En la introducción de cambios es importante conocer la interdependencia de las actividades entre sí.

Una actividad es dependiente con respecto a otra cuando se elimina esa tiene efectos sobre la otra.

Si se elimina un sector que toma todo un edificio, todas las actividades de intendencia, personal, etcétera no serán más necesarias en el lugar, pues la desaparición de la función básica a la que las dependientes no serán necesarias.

La caracterización de estos tipos de actividades las observamos en el Cuadro 5.

Cuadro 5. Tipos de actividades

Actividad		Características				
		Si desaparece o si se modifica la actividad	Que depende de la actividad	De que depende la actividad	Si desaparece la actividad básica	Si desaparece la actividad dependiente
Independientes		No afecta a ninguna otra actividad	Nada	Nada		
Básicas	Inicial	Afecta a otras que son dependientes o básicas	Otras básicas o dependientes	Nada		Nada
	Intermedia	Afecta a otras que son básicas o dependientes	Otras básicas o dependiente	Nada, u otras básicas iniciales o intermedias	Afecta las básicas intermedias	Nada
Dependientes	Intermedia	Afecta otras dependientes	Otras dependientes	Otras básicas	Desaparece	
	Final	No afecta a ninguna	Nada	Otras básicas	Desaparece	

Esta caracterización de actividades es importante para medir el alcance de la innovación, puesto que al modificar una función básica, pueden alterarse las actividades interrelacionadas –básicas o dependientes–, por lo que deben de ser analizadas las consecuencias que puede entrañar el cambio.

Al introducir cambios paulatinos es conveniente producir los mismos sobre los aspectos básicos y, como consecuencia, se irán produciendo las modificaciones sobre los aspectos interrelacionados en forma casi automática, así parecerán de menor importancia, aunque su magnitud pueda ser más trascendente. Esta forma puede ser una metodología hábil para la introducción de algún tipo de cambio, pues en un primer momento, la cuestión será más simple y menos trascendente de lo que en definitiva resultará.

6. Tácticas de resistencia

Dentro de las tácticas para manifestar la resistencia al cambio tenemos las siguientes clasificaciones:

- Directas y activas,
- Indirectas y activas, y
- Indirecta y pasivas.

Todas estas tácticas de oposición deben ser neutralizadas para poder llevar a cabo los cambios y al respecto de la Bedoyere nos señala que:

“Toda acción acarrea sus consecuencias. Si bien podemos alterar un poco las situaciones para adaptarlas a los sentimientos y deseos de los individuos, finalmente las mismas deben ser enfrentadas. Y a menudo será necesario pedirle al presentador que examine las consecuencias de lo que está haciendo, o proponiendo hacer. Esto se conoce como test de la realidad, porque mide el curso de acción contra la realidad de las circunstancias” ²¹.

Pero antes de todo es necesario que el introductor de los cambios analice cual puede ser la causal del fracaso o la obstrucción, a lo que el mismo autor nos agrega que:

“Puede haber varias razones para que un objetivo no se haya consumado, y determinar cuál es la verdadera es una guía necesarias para la siguiente acción a emprender. Las razones pueden corresponder a siete situaciones:

- La oportunidad para lograr el objetivo que no se ha dado.
- El objetivo fue mal elegido y no podía ser alcanzado.
- La estrategia fue mal elegida y los pasos son demasiado largos.
- El presentador necesitaba más apoyo para tener éxito.

²¹ Oportunamente citado en (Error: no se encuentra la fuente de referencia), página 100.

- La situación ha cambiado y el problema ha desaparecido.
- El presentador ha cambiado y el problema ha desaparecido.
- La motivación o la confianza del presentador resultan insuficientes”²².

No debe pensarse que quien se opone lo hace siempre en razón de perjudicar a los demás y que es malicioso, sino que puede tener razones valederas para su objeción, y es interesante lo que nos marcan Bell y Smith, que dicen:

“Enfrentamos a un conflicto personal, todos solemos adjudicarle motivos a nuestro oponente. Curiosamente, nunca pensamos en motivos razonables o benevolentes, sino en aquellos que presentan a nuestro rival como una persona estrecha de miras, oportunista, rencorosa o estúpida”²³.

La comunicación es una de las mejores formas de evitar la resistencia, y para ello debe ser de doble vía, y Gabor nos sugiere que es importante que el opositor sea quien primero exponga sus opiniones y puntos de vista, y nos dice:

“Hay tres motivos para animar a otras personas a exponer sus puntos de vista antes que Usted.

- En primer lugar, escuchar demuestra educación y el deseo de considerar objetivamente el punto de vista del interlocutor. Esto hace sentir a la persona a la que habla que Usted valora sus opiniones, lo que contribuye a la armonía y receptividad.
- En segundo lugar, estimular a otra persona a hablar reduce el tono de competición de una conversación.
- En tercer lugar, pedir a otra persona que comparta sus opiniones le permite a Usted identificar zonas de conformidad antes de exponer las suyas. Una vez establecida su receptividad, se incrementa su capacidad de persuasión”²⁴.

A lo que Lebel nos agrega que:

“Escuchar bien al interlocutor significa conocer sus objetivos, es decir, sus argumentos; esto permite saber lo que puede considerar como ventajoso”²⁵.

²² Oportunamente citado en (Error: no se encuentra la fuente de referencia), página 215.

²³ Bell, Arthur H y Smith, Dayle M.; “Aprenda a Tratar con Personas Conflictivas”, Editorial Plaza y Janes, Barcelona, España, 1996, página 26.

²⁴ Gabor, Don; “El Arte de la Conversación”, Editorial Plaza y Janes, Barcelona, España, 1995, páginas 29 y 30.

²⁵ Lebel, Pierre; “Defienda sus Ideas”, Ediciones Gestión 2000, Buenos Aires, Argentina, 1992, página 49.

La comunicación y la negociación son de gran utilidad para poder conocer lo que el opositor realmente quiere satisfacer y el mismo opositor empieza a tener más claro que es lo que realmente quiere al tener que exponerlo, explicarlo y justificarlo, y en ese sentido Cudicio nos dice que:

“Cuando sabemos lo que queremos, se multiplican las posibilidades de conseguirlo, cuanto más preciso es el objetivo con más claridad aparecen los recursos para alcanzarlo. En cambio, cuanto más vago es el objetivo menos se lo puede alcanzar porque en realidad no sabemos muy bien adonde vamos”²⁶.

Ackoff no amplía diciendo que:

“Frecuentemente suponemos que otras personas tienen objetivos que en realidad no tienen, esto se hace especialmente cuando **nosotros** y **ellos** estamos separados por una brecha cultural. Sugiero que se busque la comprensión de los objetivos de otros al suponer que su comportamiento es racional, no importa lo irracional que pueda parecer. El suponer irracionalidad en otros impide comprender, no solamente su actuación, sino también la propia. Oculta la propia racionalidad”²⁷.

Y Howard y Barton nos agregan que:

“Para entablar una discusión racional hay que apreciar los valores del respeto, la honradez, la franqueza y la objetividad. Debes mostrar un verdadero interés por el tema, atender a los puntos de vista diferentes y en competencia, y demostrar que estás dispuesto a cambiar de opinión. Debes también tratar de ver las cosas como lo ven los demás, escuchar a cada una de las partes, fijarte en algo más que simplemente el hecho de ganar o perder y olvidarte de los prejuicios y las preocupaciones, debes mostrar a los demás las hipótesis que rigen tus afirmaciones. Pedir a los demás que muestren las suyas. Animar a los demás a que tengan en cuenta las evidencias, los argumentos y los hechos relevantes. Y no precipitarse en formular juicios prematuros”²⁸.

Y respecto de comprender y entender a los demás Gabor nos afirma que:

²⁶ Cudicio, Catherine; “Cómo Vender Mejor con la PNL Programación Neurolingüística”, Editorial Granica, Barcelona, España, 1991, página 95.

²⁷ Oportunamente citado en (Error: no se encuentra la fuente de referencia), página 66.

²⁸ Howard, Vernon A. y Barton, James H.; “Pensemos Juntos”, Editorial Paidós, Barcelona, España, 1995, página 19.

“Si no acepta el punto de vista de la otra persona puede perder muchas oportunidades de contribuir a la concordia. Admita el derecho de la persona con la que conversa a sus propias opiniones, conclusiones y pareceres; aunque difieran de los suyos” ²⁹.

Escuchar no es una tarea fácil para la mayoría de las personas, pero Hersey nos señala algunas dificultades y nos dice que:

“Los investigadores han identificados, ..., ocho obstáculos comunes al arte de escuchar:

- Prejuza el tema o el interlocutor.
- Pretender que se presta atención mientras la mente se ocupa en otra cosa.
- No pensar en forma objetiva sobre el tema.
- Permitir que interfieran las distracciones.
- Evitar temas difíciles.
- Dejarse sobreestimar por lo que dice el interlocutor hasta el punto de interrumpir y no saber escuchar hasta el final.
- Desconectarse de lo que está diciendo un mal interlocutor y no prestarse atención debido a la forma como viste, a su acento, a su manera de hablar o su desorganización mental.
- Pensar más rápido que el interlocutor” ³⁰.

6.1. Tácticas directas y activas

Entre este tipo de tácticas tenemos las que:

- Critican lo propuesto, o
- Ponderan favorablemente lo existente.

Para neutralizar estas tácticas es importante la comunicación y su oportunidad, a lo que Deep y Sussman nos señalan que:

²⁹ Oportunamente citado en (Error: no se encuentra la fuente de referencia), página 40.

³⁰ Hersey, William, “No lo Olvide”, Editorial Norma, Bogotá, Colombia, 1993, página 78.

“Saber cuando decir algo es tan importante como saber que decir. Observe a los grandes comunicadores y fíjese que tienen en cuenta al elegir el momento oportuno para transferir sus mensajes. Diga lo que la gente quiera oír cuando estén dispuestos a escucharlo” ³¹.

6.1.1. Criticando lo propuesto

Esta crítica puede estar dirigida a lo particular o en general de la modificación.

Cuando la crítica va orientada, en especial, hacia los detalles, las cuestiones excepcionales, y a los aspectos que el detractor conoce más a fondo que el introductor del cambio.

Cuando la crítica, en general, se orienta a los aspectos no definidos con precisión y los que no son totalmente claros, tales como:

- considerar la desubicación del innovador,
- sostener que el método actual es tan bueno o superior al implantarse,
- opinar que se podría haber propuesto algo superior o más completo,
- tildarlo de impráctico o de teórico,
- considerarlo inadaptado a la realidad, y/o
- sostener el fanatismo de la perfección.

La crítica de aspectos que tienen algo de criterio personal, de puntos de vista o, incluso, de cuestiones que meramente secundarias, son una táctica habitual de los opositores a la innovación, además dejan de exponer las verdaderas ventajas de la modificación. Es decir no se ofrece un balance entre los “pro” y los “contra”, sino que únicamente se hace hincapié en las dificultades y desventajas.

Algo común es hacer énfasis en la consideración de los casos excepcionales o utópicos que pueden eventualmente llegar a suceder y se acentúa los errores que podrían cometerse.

Para ello el introductor debe saber como enfrentar las objeciones y en este sentido Deep y Sussman nos dicen que:

“Este preparado para responder objeciones que inesperadas.

Cuando enfrente a objeciones que no esperaba, siga los cinco pasos enumerados a continuación:

³¹ Deep, Sam y Sussman, Lyle; “Claves para Ejecutivos en Acción”, Editorial Atlántida, Buenos Aires, Argentina, 1997, página 31.

- Escuche atentamente sin ponerse a la defensiva.
- Repítala para estar seguro de haberla entendido ... y para quitarle fuerza.
- Acéptela como una preocupación razonable.
- Cerciórese de que no se trata de una cortina de humo y devuélvale el desafío, diciendo: Si yo le puedo probar que esto no es un problema ¿Usted aprobará mi propuesta?
- Finalmente, demuestre de que manera su posición tiene en cuenta esa preocupación de su interlocutor y ofrece soluciones a la misma” ³².

6,1.2. Ponderando lo existente

La táctica del opositor es tratar de conservar los métodos actualmente en uso, y esto se hace mintiendo o manteniendo la inercia.

La mentira no es solamente desfigurando los hechos, sino ocultando la verdad.

La inercia, vale decir seguir con el sistema anterior sin aplicar la innovación, es una manera de resistirse.

6,2. Tácticas indirectas y activas

la manera d llevar a la práctica este tipo de tácticas es:

- actuando agresivamente,
- criticando al innovador,
- poniendo en ridículo al instaurador,
- desprestigiando al introductor, o
- sabotando activamente el cambio.

Una típica estrategia es la de atacar la forma (redacción, claridad, presentación, etcétera) y no el fondo de la innovación.

Otra manera de aplicar esta táctica es la de ir dilatando la decisión o la implementación con la expectativa de ir sacando entusiasmo o para tener más tiempo para generar objeciones.

Una forma perversa es dar otra tarea para que trabaje en ella y así no pueda atender ambas labores a la par.

³² Oportunamente citado en (Error: no se encuentra la fuente de referencia), página 68.

También se logra esta tratando de llevar al innovador a un terreno ajeno para así poder comprometerlo, ridiculizarlo o derrotarlo.

Otra táctica perversa es la aceptar el cambio y luego hacer otra cosa totalmente diferente o simplemente no prestar colaboración alguna.

6.3. Tácticas indirectas y pasivas

Esta son las tácticas negativas y son las más difíciles de detectar, dado que, al menos por un tiempo, se puede desorientar al introductor al desconocer las verdaderas causales por estar creyendo en la gente.

Esta resistencia pasiva se puede presentar como:

- carencia de recursos,
- falta de tiempo
- sabotaje negativo, o
- alegando no entender la cuestión.

Una de las formas más sutiles de este tipo de táctica es la de exigir la perfección y todos sabemos que no existen métodos perfectos ni absolutamente seguros.

7. Introducción del cambio

El innovador del aplicar una metodología para la implantación de las modificaciones, que debe seguir los siguientes pasos:

- a) Analizar la oportunidad para dosificar el cambio y para elegir el momento más adecuado par hacerlo.
- b) Evitar imponer las modificaciones por la fuerza.
- c) Tener seguridad sobre lo que se está realizando.
- d) Ser preciso en las informaciones y pautas.
- e) Evitar ser contradictorio.
- f) Ser claro en lo que se quiere.

En toda implementación no solamente deben de tenerse en cuenta los aspectos materiales y tecnológicos, sino que los aspectos humanos son los que debemos considerar en primer término y asignarles la mayor

importancia, dado que muchas personas no están dispuestas a apoyar los cambios aunque aparentemente muestren otra actitud.

Todo cambio puede entrañar conflictos, y la mejor manera de evitarlos es mediante una adecuada comunicación a los afectados. También existen individuos que tienen grandes problemas de comunicación, y en este sentido Gilbert nos señala que:

“Algunas personas les resulta casi imposible escuchar. En estos casos la repetición es lo único que funciona”³³ por lo que es menester una gran dosis de persistencia, paciencia y persuasión.

La negociación es un proceso de comunicación y de influencia que procura satisfacer las necesidades, interés, deseos y/u objetivos, con el mínimo sacrificio, con el fin de lograr un acuerdo, mutuamente satisfactorio para ser cumplido.

Por esto la negociación la negociación entre introductores y afectados es una excelente forma de llevar a cabo los cambios. Sí los mismos conllevan conflictos o problemas, lo primero que debe tratar de hacerse es negociar, para lo que es sumamente importante que los introductores y los afectados dialoguen adecuadamente entre sí.

Cuando el conflicto no pueden resolverlo entre ellos, la forma de darle resolución es mediante un tercero que pueda ayudarlos a ambos a administrar el conflicto (mediación, conciliación o arbitraje).

Ese tercero, que terea entre los conflictuados, puede ser una persona de la organización, o ajeno a ella, que tenga formación y experiencia en métodos de resolución de disputas.

Los introductores de innovaciones actuarían no mayor eficiencia si conocieran las técnicas y el herramental que les brinda las tecnologías de negociación y de administración de disputas.

La utilización de esos conocimientos y experiencia en administración de disputas y negociación deberá hacerse desde el primer contacto que tengan los introductores con los afectados y de esa manera los conflictos se abortarán antes de ser tales.

El introductor de las innovaciones debe de manejarse en forma inteligente emocionalmente hablando, y para ello debe seguir lo que Goleman nos marca:

“Dos habilidades primarias (manejar impulsos y vérselas con las inquietudes) están en el corazón de cinco aptitudes emocionales:

³³ Oportunamente citado en (Error: no se encuentra la fuente de referencia), página 56.

- Autodominio. Manejar las emociones y los impulsos perjudiciales.
- Confiabilidad. Exhibir honradez e integridad.
- Escrupulosidad. Responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones.
- Adaptabilidad. Flexibilidad para manejar cambios y desafíos.
- Innovación. Estar abierto a ideas y enfoques novedosos y a nueva información”³⁴.

La introducción de innovaciones entraña una serie de incógnitas para el introductor y sobre ello es interesante las observaciones de Gelatt, que nos marca:

“Una vista general de los principios paradójicos de la incertidumbre positiva:

- Concéntrese y sea flexible en los que quiere
 - Sepa lo que desea, pero no esté seguro de ello.
 - Trate las metas como si fueran hipótesis.
 - Determine como detectar las metas con él alcanzadas.
- Infórmese y tenga cautela con su información
 - Advierta que saber es poder, y que ignorar es una bendición.
 - Trate a la memoria como si fuera un enemigo.
 - Equilibre las evidencias de la información con la imaginación.
- Sea objetivo y optimista sobre lo que cree.
 - Advierta que la realidad está en los ojos y el YO de quien la mira.
 - Considere a las creencias como predicciones.
 - Equilibre el ensayo de la realidad con el pesimismo anhelante.
- Haga las cosas con sentido práctico y con imaginación
 - Aprenda cómo planear y planea cómo aprender.
 - Trate a la intuición como si fuera realidad.
 - Equilibre el responder a los cambios con propiciarlos”³⁵.

³⁴ Goleman, Daniel; “La Inteligencia Emocional en la Empresa”, Editorial Javier Vergara, Buenos Aires, Argentina, 1999, página 111.

Lograr motivar a los afectados para que implementen las innovaciones es una tarea central de los introductores y para ello es de gran utilidad aplicar las técnicas comunicacionales de la inteligencia emocional, y Weisinger nos señala:

“Desde un punto de vista técnico, la motivación es el empleo de energía en una dirección específica y para un fin específico. En el contexto de la inteligencia emocional, significa utilizar nuestro sistema emocional para catalizar todo el proceso y mantenerlo en marcha”³⁶.

“La manera en que la gente decide utilizar estas fuentes de motivación y enfrentarse a los contratiempos varía de un individuo a otro, pero los elementos de motivación son comunes a todos: confianza, optimismo, tenacidad, entusiasmo y resistencia”³⁷.

“La fuente interior más importante de que disponemos para motivarnos son nuestros pensamientos”³⁸.

Goleman nos sugiere emplear la organización informal para encarar las dificultades imprevistas por tener una acción más rápida y directa, y al respecto nos marca:

“Las redes informales son especialmente importantes para manejar los problemas que surgen imprevistamente. La organización formal se crea para enfrentar con facilidad los problemas previsibles, señala el estudio de estas redes. Pero cuando surgen problemas inesperados, interviene la organización informal. Su compleja red de vínculos sociales se forma cada vez que los colegas se comunican, y se solidifica a lo largo del tiempo en redes sorprendentemente estables. Sumamente adaptables, las redes informales se mueven en diagonal y elípticamente, omitiendo funciones enteras para lograr que las cosas se hagan. Las redes de trabajo formales muestran que existen al menos en tres variedades: redes de comunicación (quién le habla a quien), redes expertas, basadas a saber a qué personas recurre en busca de consejo, y redes de confianza”³⁹.

³⁵ Gelatt, H. B.; “La Toma Creativa de Decisiones”; Editorial Iberoamericana, México, México, 1993, página 12.

³⁶ Weisinger, Hendrioe; “La Inteligencia Emocional en el Trabajo”, Editorial Javier Vergara, Buenos Aires, Argentina, 1998, página 81.

³⁷ Oportunamente citado en (Error: no se encuentra la fuente de referencia), página 82.

³⁸ Oportunamente citado en (Error: no se encuentra la fuente de referencia), página 83.

³⁹ Goleman, Daniel; “La Inteligencia Emocional”, Editorial Javier Vergara, Buenos Aires, Argentina, 1996, página 195.

Resumen

Los cambio organizacionales, comerciales, tecnológicos y de cualquier otro tipo responden a una serie de causales que son importantes conocer para poder tratar con mayor solvencia, y en este trabajo se dan algunas pautas para encararlos más sistemáticamente.

Conclusiones

En todas las organizaciones existen disputas internas, y la inmensa mayoría de las situaciones son resueltas por medio de negociaciones entre los responsables, pero en algunas ocasiones esta permanecen latentes y explícitas, y sin poder ser negociados por los involucrados, y habitualmente son resueltas por los superiores jerárquicos. En realidad se trata de un sistema de administración de disputas aunque tiene ciertas particularidades, pero la conclusión más importante es que los responsables organizacionales deberían conocer adecuadamente las tecnologías y los conceptos de la administración de disputas para que cuando encaren este tipo de situaciones lo puedan hacer con mayor solvencia y efectividad para las organizaciones.

La tecnología de administración de disputas y de negociación es de suma utilidad para la conducción de personal y para las interrelaciones comerciales, dado que mejora sustancialmente los sistemas de interrelación humana.

Los profesionales que trabajen con personal, que lideren cambios o tengan relaciones comerciales o de otra índole deben estar preparados en materia de negociación y de administración de disputas.

PRECISIONES ACERCA DE LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL Y DE LOS BIENES DEL ESTADO

SU IMPORTANCIA E INCIDENCIA EN LA DETERMINACION DE PROPUESTAS PARA UN MODELO CONTABLE APLICABLE A LA HACIENDA PÚBLICA

Área 6: Sector Público

Tema 6.3: Las normas contables del Sector Público. Distintas

corrientes y sus respectivos fundamentos.

13ª CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS ECONÓMICAS

SAN CARLOS DE BARILOCHE: 25,26,27,Y 28 DE OCTUBRE DE 2000

Autor: Alberto Antonio Scaglione

Domicilio: Ortiz de Ocampo 2529 - 4º Piso Dpto. A

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Código Postal C 1425 DSA

Teléfono: 011-4802-6175

PRECISIONES ACERCA DE LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL Y DE LOS BIENES DEL ESTADO

SU IMPORTANCIA E INCIDENCIA EN LA DETERMINACIÓN DE PROPUESTAS PARA UN MODELO CONTABLE APLICABLE A LA HACIENDA PÚBLICA

Área 6: Sector Público

Tema 6.3 Las normas contables del Sector Público. Distintas

corrientes y sus respectivos fundamentos.

13ª Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas

San Carlos de Bariloche: 25,26,27 y 28 de octubre de 2000

INDICE

<i>Introducción. Normativa técnica legal y contable.....</i>	<i>1</i>
<i>Implementación de las normas legales y técnicas en materia de contabilidad patrimonial gubernamental.....</i>	<i>7</i>
<i>Disposiciones de nuestra legislación con relación a la conformación de los Bienes del Estado. El enfoque doctrinario y jurisprudencial.....</i>	<i>15</i>
<i>La controversia normativa planteada respecto de los bienes de uso. Un análisis de la realidad actual.....</i>	<i>20</i>
<i>Conclusiones.....</i>	<i>23</i>
<i>Resumen.....</i>	<i>27</i>
<i>Bibliografía.....</i>	<i>31</i>

PRECISIONES ACERCA DE LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL Y DE LOS BIENES DEL ESTADO

SU IMPORTANCIA E INCIDENCIA EN LA DETERMINACION DE PROPUESTAS PARA UN MODELO CONTABLE APLICABLE A LA HACIENDA PUBLICA

Introducción. Normativa técnica legal y contable

El dictado de la Ley N ° 24.156 del 30-9-92 y sus normas complementarias han traído aparejados significativos avances en materia de contabilidad gubernamental de base patrimonial, pero, al mismo tiempo, comenzaron a suscitarse diversas cuestiones de orden técnico-contable, entre otros motivos por la aplicación analógica que ha debido realizarse de la normativa que sobre el particular mantenía vigencia en la actividad privada, ahora trasladada al ámbito del Sector Público.

Es precisamente este aspecto, recepcionado por la legislación que comentamos, el que ha obrado a manera de disparador respecto del esquema anterior que se aplicó sin solución de continuidad, pero que no supo generar alternativas de cambio indispensables para el necesario desarrollo de la contaduría pública gubernamental.

El Sector Estatal estaba necesitado de un sistema contable cuya finalidad básica fuera informar sobre la gestión financiera pública en forma oportuna, confiable y eficiente, a su vez útil para sustentar las decisiones de los responsables en la administración de los organismos, e idóneo para facilitar las tareas de control y auditoría, tanto internos como externos.

Este loable objetivo podía llegar a ser factible en la medida que el Sector Público lograse implementar un sistema que contuviera elementos que pudiesen culminar con la emisión de estados contable-financieros que presentaran información razonable sobre su situación y la evolución del patrimonio (incluyendo el resultado de sus actividades) en un período determinado.

El hecho de que el Estado constituyese una hacienda fundamentalmente erogativa, no excluía la posibilidad de disponer de un patrimonio propio, o sea un conjunto de bienes, que le sirviera para prestar servicios públicos, lo cual hace a la esencia primordial de su existencia.

La cuestión básica que dio origen al proceso de cambio se generó a partir de lo establecido por el art. 87 inc. e) de la Ley N° 24.156.

Allí se estableció que el sistema de contabilidad gubernamental debía tener, entre otras, la característica de que “ estará basado en principios y normas de contabilidad de aceptación general, aplicables en el sector público”.

No obstante ello, el patrimonio estatal no debería tener los mismos caracteres de la hacienda privada, pues, respecto de algunos de los bienes que lo integran, la relación es meramente enunciativa, dado que, según se verá mas adelante, existirá la imposibilidad, por su peculiar conformación en aquellos de carácter natural, de establecerles valores monetarios.

Por lo tanto, para la contabilidad pública, el concepto de patrimonio difiere del que éste tiene para la contabilidad general. El inventario del Estado como materia administrable resultará ser, en ciertos casos, una simple descripción de los componentes del

dominio público, pero con miras a posibilitar un adecuado control de la gestión patrimonial en la hacienda pública.

En la oportunidad de producirse el cambio que comentamos existían, solamente en el ámbito privado, las Normas Contables Profesionales (ex Principios Contables Generalmente Aceptados), aprobadas por la Resolución Técnica N ° 10 de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas, pero las mismas no habían contemplado, en oportunidad de su dictado, adecuaciones propias que las hiciesen fácilmente adaptables al Sector Público, de manera de poder aplicar todo el conocimiento de la contabilidad general a dicho Sector, en la medida de su factibilidad.

Ratificando el criterio de la Ley N ° 24.156, el Decreto N ° 1.361/94, reglamentario (n ° 3) de la misma, determinó, en su art. N ° 86 inc. 2), que “ los asientos de la contabilidad general de la Administración Central, entidades y empresas y sociedades del Estado, se registrarán en cuentas patrimoniales y de resultado, en el marco de la teoría contable y según los principios de contabilidad generalmente aceptados...”

A su vez, el referido Decreto estableció, en su art. N ° 87 inc. 5), que, como mínimo, la Contaduría General de la Nación debería producir, entre otros, "el Balance General de la Administración Central que integre (consolide) los patrimonios netos de los Organismos Descentralizados y empresas y sociedades del Estado”.

Dada la situación planteada, se hacía necesario el dictado de tales principios de contabilidad para el Sector Público, lo cual se materializó a través de la sanción de la Resolución N° 25 del 2-8-95 por parte de la Secretaría de Hacienda de la Nación. Dicha disposición aprobó los “ Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados para el

Sistema de Contabilidad Gubernamental” junto con las “Normas Generales de Contabilidad”

No resulta ocioso destacar que el modelo contable contenido en la primera de las normas ha sido, en esencia, rescatado de los denominados Principios y Normas Técnico-contables Generalmente Aceptados para la preparación de los Estados Financieros, que aprobara la VII Asamblea Nacional de Graduados en Ciencias Económicas, llevada a cabo en la ciudad de Avellaneda en el año 1969. Baste resaltar que el esquema propiciado consta del mismo Postulado General, la equidad o ecuanimidad de criterio, doce de los trece principios o enunciados básicos, y Normas Generales y Particulares de valuación y exposición, similares, en esencia, a las contempladas en aquel documento, con las adecuaciones propias para hacer aplicable dicho esquema en el Sector Público.

Es importante destacar en este aspecto que, de los doce principios o enunciados básicos de la Resolución N ° 25/95, once son los mismos que ya se contemplaban en el documento de la VII Asamblea de Avellaneda 1969. Uno de ellos, el principio de “Realización” para el ámbito privado (concepto este que participa del criterio de lo devengado, que es otro de los principios contables), es reemplazado por uno no considerado en las actividades de dicho sector, denominado principio de “Universalidad”.

Por aplicación de este criterio, según la Resolución N ° 25/95, “la contabilidad debe registrar todos los hechos económicos, cualquiera sea su naturaleza, que afecten o puedan afectar el patrimonio y los recursos y gastos del **Ente**” (este último el primero de los principios de contabilidad en ambas normativas).

La aplicación del principio de "Universalidad" debe ser considerada muy especialmente, por cuanto, según se podrá ver más adelante, el mismo se encuentra

relacionado con la materia aquí analizada. Ello quiere significar, ni más ni menos, que el aspecto económico de que trata la contabilidad tiene prevalencia por sobre toda otra cuestión, cualquiera fuera su naturaleza, incluida, por supuesto, la jurídica. Ello sería lo novedoso.

En cuanto al concepto de "Ente" como primer principio de contabilidad, el mismo quedó claramente definido al enunciarse el alcance dentro de la norma. En materia de Administración Financiera se establece que el "Ente" comprende a la Administración o Estado Nacional, integrado por la Administración Central, los Organismos Descentralizados y las Instituciones de Seguridad Social. Cada uno de ellos debe considerarse un "Ente" propio con el alcance establecido en los artículos 8 ° (que incluye a las empresas y sociedades del Estado) y 9 ° de la Ley N ° 24.156. En síntesis, en el contexto de la Ley, el "Ente" es toda organización pública con personería jurídica (o sea con capacidad de adquirir derechos y contraer obligaciones), lo cual le permite la posibilidad de ser titular de un patrimonio propio.

En lo atinente a las " Normas Generales de Contabilidad", a ellas se las estableció en la R.G. N ° 25/95, con un criterio más actual y próximo a las Normas Contables Profesionales (Resolución Técnica N ° 10 de la F.A.C.P.C.E.), que incluye diez cualidades o atributos que debe de contener la Información Contable en general, y Normas Específicas de Valuación y Exposición para cada uno de los rubros que integran las partidas o capítulos que conforman los estados contables.

Con relación a un aspecto esencial como es el referido al Patrimonio (Estatel), la mencionada Resolución estableció que el mismo se encontraría compuesto, en el caso del "Ente" Administración Central exclusivamente, de tres conceptos fundamentales:

a) La Hacienda Pública (diferencia entre originarios activos y pasivos de la Administración Central, más transferencias y posteriores resultados acumulados de la misma); b) el Patrimonio Institucional (similares conceptos, pero resultantes de las participaciones en Organismos Descentralizados y de Seguridad Social –debiéndose destacar muy especialmente que la norma bajo análisis ha omitido incorporar originariamente en el activo no corriente, la contrapartida correspondiente a la participación en estos organismos-), y c) el Patrimonio Público (que es un registro de carácter transitorio, contrapartida de los bienes de uso **de dominio público en estado de ejecución**). No obstante la incorporación de este concepto como integración transitoria del Patrimonio (Estatul), tampoco se incluyó originariamente en la disposición que analizamos (R.G. N ° 25/95), la partida del activo que hiciera referencia a la existencia de tales bienes.

A la luz de lo expresado se puede anticipar, primariamente, que fue intención originaria del órgano legislador, excluir del Patrimonio (Estatul) a los bienes de **dominio público**, al disponer neutralizarlos a través de una partida específica transitoria (que los cancela al transferirlos al uso público), según se lo analizará en detalle mas adelante.

Resulta importante destacar que la norma analizada tampoco consideró la incorporación al activo no corriente y al Patrimonio (Estatul) de las correspondientes participaciones patrimoniales proporcionales (accionarias o de capital) en empresas y sociedades del Estado (art. N ° 8 ° inc. b) de la Ley N ° 24.156), a los efectos de su consolidación (en una sola línea, si esta fuese la metodología adoptada).

Como bienes de uso en el activo, sólo se contempló en forma genérica y sin **distinguir si los mismos comprendían bienes de dominio público o privado** a "los inmuebles, muebles y útiles de oficina, equipos de computación, otros equipos y

maquinarias adquiridos o recibidos en donación, en proceso de construcción o elaborados por el Ente, que tienen una vida útil superior a un año, no se agotan en el primer uso y su incorporación se realiza **con el propósito de utilizarlos en la actividad principal y no para la venta** (definición ésta que resulta de suma importancia para la determinación del modelo, dado que un bien solamente se considera que tiene valor de uso cuando el Ente puede aplicarlo en alguna de sus actividades de producción de bienes o prestación de servicios).

En este último caso es dable suponer entonces que, los bienes desafectados (que en principio resultarían ser los únicos bienes de **dominio privado**, según se lo analizará oportunamente), deberían ser clasificados bajo **inversiones u otros activos no afectados a la actividad principal**, pero nunca como parte integrante de los bienes de uso.

Implementación de las normas legales y técnicas en materia de contabilidad patrimonial gubernamental

La normativa genérica a la que nos hemos referido anteriormente, resultó insuficiente para caracterizar un modelo contable de implementación en el Sector Público, que diera respuesta a cuestiones fundamentales como cuál es la ecuación básica de la contabilidad, qué es lo que en esencia constituye el Patrimonio (Estatel), cuál es la metodología a aplicar para su medición y, como contrapartida, cuáles son los bienes (del Estado) que lo conforman y cuál es la clasificación de los mismos, todo ello atento la peculiar naturaleza jurídica que caracteriza a la Hacienda Pública.

Para intentar dar alguna respuesta a los referidos interrogantes, máxime teniendo en cuenta la falta de sanción de las Normas Particulares de valuación y exposición que se

encontraban pendientes de sanción para la implementación del modelo, la Secretaría de Hacienda de la Nación dictó el 26-7-96 la Resolución N ° 473, aprobando el “Manual de Contabilidad General” elaborado por la Contaduría General de la Nación **para la Administración Central**, pero que, tal como asimismo se expresa, “por sus características técnicas es aplicable a todas las entidades descentralizadas no empresariales”.

A su vez, la mencionada Resolución, que tampoco planteó el modelo contable que se habría de implementar en el ámbito del Sector Público, conjuntamente con otras disposiciones complementarias dictadas posteriormente y a las que haremos referencia más adelante, nos llevan a situaciones que, en el caso que tratamos (los Bienes –públicos y privados- y su efecto en el Patrimonio del Estado), producen, por una parte, un cierto desajuste técnico o bien entran directamente en colisión con nuestra legislación de fondo (Código Civil), como así también con las posturas adoptadas por la doctrina estudiosa de nuestro Derecho Administrativo.

No obstante ello, en la presentación del texto que nos ocupa, se establece, a nuestro entender sin un sustento apropiado, que “el modelo de contabilidad general que contiene el manual está estructurado en función de la normativa jurídica que rige la Administración Pública y que la singularizan de cualquier otro tipo de organizaciones”.

Recordemos que, al presente, la más moderna doctrina contable reconoce, con un alto grado de aceptación, que un modelo base para la confección de estados contables debe estar determinado, fundamentalmente, por los siguientes elementos:

a) El capital a mantener. Se considera que dicho capital es el financiero o sea el equivalente invertido o erogado en moneda en el Ente (el cual permite definir el concepto de resultado), en contraste con el denominado capital físico, que tan solo define niveles de

actividad en términos de unidades económicas. Es por ello, entendemos, que carecen de valor monetario los Bienes de Dominio Público Naturales, según veremos más adelante.

b) Los criterios de medición o valuación (o de incorporación al patrimonio). Los mismos se basan en los distintos atributos que presentan cada uno de los rubros que conforman grupos homogéneos de activos y pasivos del Ente, los cuales a su vez deben de ser compatibles con los utilizados, en su caso, para la medición de los orígenes y aplicaciones de recursos financieros.

c) La unidad de medida. En general se acepta la utilización de la moneda nacional como unidad de medición en los estados contables en períodos de estabilidad económica, y, en otros contextos, se acepta que los valores se expresen en unidades de poder adquisitivo homogéneo.

De los tres conceptos anteriormente expresados surge, prima-facie, que las bases de conformación de un modelo contable para la hacienda pública no debieran diferir, significativamente, de los criterios contables aplicados por la profesión en el ámbito de la actividad privada.

Entrando en la problemática específica de la contabilidad patrimonial gubernamental contenida en la Resolución N ° 473/96, digamos que las primeras cuestiones comienzan a surgir cuando se analizan las definiciones que sobre el particular se dan en los capítulos denominados “Glosario de las Cuentas” (descripción y agrupamientos) e “Instrucciones para la operatoria de las cuentas”. Veamos a continuación.

Bajo el capítulo Bienes de Uso se contemplaron a las **construcciones en proceso**, las que a su vez se clasificaron, según el caso, en Bienes de dominio privado o Bienes de dominio público. En el primero de ellos (véase que se trata de **obras de dominio**

privado), la normativa incluye a “oficinas públicas, edificaciones para salud, educación, defensa, seguridad y (obras) culturales, de habitualidad, comerciales o industriales”.

Como construcciones de dominio público se incorporaron, creemos válidamente, a los “costos incurridos por la construcción de obras de dominio público, tales como caminos, puentes, plazas u obras de utilidad o bienestar común”.

Resulta importante destacar que, por tales características, las obras a que hace referencia el “Glosario” corresponderían exclusivamente a bienes inmuebles, si bien hay que reconocer que en ningún momento esto es manifestado explícitamente. De la misma forma entendemos, que también pueden existir bienes muebles susceptibles de tal clasificación (privados y públicos).

Pero, he aquí la paradoja: cuando se definen los **restantes Bienes de Uso** que componen el activo del Ente, no se hace mención alguna sobre si corresponden al dominio público o privado, y conceptualmente cuáles son estos en cada caso, lo cual también es aplicable tanto a los bienes muebles como a los inmuebles (edificios e instalaciones, tierras y terrenos, maquinaria y equipo, incluyendo en este último caso al de uso militar y al destinado a la seguridad).

Similares conceptos a los del “Glosario de Cuentas” son reiteradamente expuestos en las “Instrucciones para la operatoria de las Cuentas”. Así se manifiesta que el saldo deudor de las construcciones en proceso en bienes de dominio privado “representa el total de inversiones en obras de dominio privado en proceso de construcción”, y el de construcciones en proceso de dominio público “representa el total de las inversiones en obras de dominio público no terminadas”.

Recordemos ahora que, como parte integrante del Patrimonio (Estatál) se encontraba incorporada –como partida transitoria- la correspondiente al Patrimonio Público (Resolución N ° 25/95), este último definido por el “Glosario” y las “Instrucciones” como un “registro de carácter transitorio, que refleja los movimientos positivos respecto de la construcción de bienes de dominio público, debiendo disminuirse toda vez que dichas construcciones se entreguen al uso público, y que su saldo acreedor –transitorio- representa el monto total asignado para la construcción de los bienes de dominio público que no fueron entregados a la comunidad”.

Debemos destacar asimismo que, conforme lo establecido en el capítulo IV del Manual de Contabilidad General aprobado por la Resolución (S.H.) N ° 473/96 (Guía de Asientos Contables), el referido Patrimonio Público se constituye, en oportunidad del cierre anual, con cargo a los Resultados Afectados a la Construcción de Bienes de Dominio Público –**Resultado negativo del ejercicio y anteriores que forma parte integrante del capítulo Patrimonio (Estatál)**- con lo cual se hace manifiesta la intención de la autoridad normativa de no capitalizar en la contabilidad patrimonial las inversiones realizadas en Bienes de Dominio Público (incluyéndose por aplicación de este criterio tanto a las existentes con anterioridad al dictado de la Ley como a las incorporadas con posterioridad a la misma). Esta forma de afectación actúa de forma neutra respecto de los resultados del ejercicio, manteniéndose el control de las inversiones en tales bienes desde el 1-1-93 a través de una cuenta del patrimonio que mantendrá permanentemente saldo deudor, sin que, de esta forma, tales inversiones constituyan un activo para el Ente.

Como síntesis de lo expuesto bajo este título hasta el presente, podríamos arribar, en principio, a las siguientes conclusiones generales que surgen de la normativa analizada:

Los bienes de dominio público no formarían parte del Patrimonio (Estatul) sino en forma transitoria y hasta que culmine la construcción en su caso; por lo tanto, no integrarían sino tan sólo en tal carácter el activo del Ente y, por ende, los Bienes de Uso, siendo consideradas las nuevas inversiones a partir del dictado de la Ley como un resultado acumulado negativo que regulariza el referido capítulo patrimonial.

El concepto anterior sería abarcativo, en nuestro criterio, para todo tipo de bienes, fueran estos inmuebles (edificios y terrenos) o muebles (maquinaria y equipo).

Los bienes de dominio privado del Estado (muebles e inmuebles) pasarían a formar parte de los activos del Ente y, por lo tanto, a ser integrantes del Patrimonio (Estatul), ello con la salvedad expresada por nosotros en el último párrafo del capítulo anterior (clasificación contable bajo rubro diferente).

Avanzando en el análisis de la implementación de las disposiciones complementarias, se puede observar que, concomitantemente a la sanción de la normativa a que hemos hecho referencia, la Jefatura de Gabinete de Ministros dicta la Decisión Administrativa N ° 84 el 14-6-96, por la cual crea, en el ámbito de la Dirección Nacional de Bienes del Estado (entonces Secretaría de Hacienda –posteriormente Obras Públicas y Transporte- hoy en el ámbito del Ministerio de Infraestructura y Vivienda), el “Registro Nacional de **Bienes Inmuebles Privados del Estado Nacional**”, en el marco del Programa del Sistema de Administración de Bienes del Estado Nacional (SABEN), de aplicación para todo el Sector Público Nacional (financiero y no financiero), incluyendo a la

Administración Central y Descentralizada, Universidades Nacionales e Instituciones de Seguridad Social y empresas y sociedades del Estado.

La referida disposición, que tiene como objetivo según los considerandos **determinar el patrimonio inmobiliario del Estado Nacional**, estableció que dicho Registro “estará conformado por la totalidad de los bienes inmuebles, **cualquiera fuere su situación dominial**” (art. 2)

La actividad a desarrollar para la consecución del objetivo establecido se habría de llevar a cabo en tres etapas, de acuerdo al cronograma siguiente:

Etapas 1: Reconocimiento general del universo de Bienes Inmuebles **Privados** del Estado Nacional.

Etapas 2: Relevamiento integral de la **totalidad** de los Bienes Inmuebles **Privados** del Estado Nacional.

Etapas 3: Programa de valorización del patrimonio inmobiliario fiscal incorporado al Registro Nacional de Bienes Inmuebles Privados del Estado Nacional.

Las etapas 1 y 2 fueron asignadas a las distintas autoridades y titulares de las jurisdicciones y entidades, según fuera su naturaleza, mientras que la originaria etapa 3 (de revalorización patrimonial), modificada por D. A. N ° 327/98, fue puesta en cabeza del Ministerio de Economía, en tanto la Contaduría General de la Nación debía establecer los criterios de valuación y amortización del patrimonio físico del Estado Nacional. Tenemos que acotar que esta última tarea llevaba ínsita la finalidad de proceder a la integración definitiva de los estados contables y la registración de los resultados en la Contabilidad General Patrimonial que a tales efectos había sido diseñada. Ello surge con claridad de lo establecido en la Resolución (M.E.) N ° 853 del 28/6/96 (de relevamiento y valorización de

los activos que ahora debía comprender, amén de los bienes de uso, también a los bienes de cambio y activos financieros) al decir que los estados contables al 31/12/97 de la Administración Central debían mostrar “el resultado del inventario de Bienes Muebles, Inmuebles y Activos Financieros valorizados, integrando los patrimonios netos de los Organismos Descentralizados y empresas y sociedades del Estado”.

Complementando la reglamentación a que hicimos referencia anteriormente (D.A. N ° 84/96), es sancionada la Resolución N ° 47 (Secretaría de Hacienda) del 5/2/97, la que tiene como finalidad, en esencia, determinar los criterios de valuación y amortización del patrimonio físico del Estado Nacional, aplicables al **relevamiento** de Bienes Inmuebles, Muebles, de Consumo (ahora incorporados) y Activos Financieros, a los efectos de la integración definitiva de los estados contables.

De esta Resolución corresponde rescatar que solamente se contemplan instrucciones para la valuación de bienes, en el caso de los inmuebles, exclusivamente aquellos que son considerados como de **dominio privado**, sin establecerse cuáles son los **criterios adoptados para su identificación** y/o segregación de los que correspondan ser tratados como de dominio público. Allí se estableció que su incorporación al Patrimonio Estatal será conforme a la última valuación fiscal conocida del inmueble, sea éste de uso militar, sujeto a contrato de concesión o recibido en donación. Nada se ha establecido si, en base a la aplicación de este criterio, los referidos bienes deben o no ser amortizados, siendo negativa nuestra opinión al respecto, mientras que resulta confusa cierta Circular aclaratoria (N ° 2/98) emitida al efecto por la Contaduría General de la Nación.

Para el caso de los bienes muebles y semovientes (y sin identificar su categoría – pública o privada-) se contemplan las incorporaciones sobre la base del valor de costo,

incluyendo sus mejoras y estableciendo tablas de vida útil y tasas de amortización según métodos lineales.

Finalmente, cabe destacar que con fecha 9/3/99 se dicta la Decisión Administrativa N ° 56/99, entre cuyos considerandos establece como objetivo en esta instancia "registrar los valores de los Bienes Inmuebles con un mayor grado de homogeneidad en cuanto a los criterios de tasación", ello obviamente respecto de las pautas generales que había establecido la Resolución (S.H.) N ° 47/97. Se insiste en que la valuación corresponde a la **totalidad de los Bienes Inmuebles de Dominio Privado**, si bien considera que también resulta necesario "establecer pautas que permitan determinar el tratamiento contable homogéneo de los Bienes Inmuebles de Dominio Público".

La parte dispositiva de dicha norma establece que el Tribunal de Tasaciones de la Nación practicará la "valuación contable de la totalidad de los Bienes Inmuebles de Dominio Privado a cargo de las Jurisdicciones y Entidades de la Administración Nacional" y que conjuntamente con la Contaduría General de la Nación deberán elaborar "antes del 31/12/99 un plan de relevamiento, **valorización y exposición contable** de los Bienes Inmuebles de Dominio Público del Estado Nacional".

La delimitación entre ambas categorías de bienes tampoco aquí fue definida.

Disposiciones de nuestra legislación con relación a la conformación de los Bienes del Estado. El enfoque doctrinario y jurisprudencial

No existen en nuestra legislación de fondo definiciones que caractericen o singularicen los atributos de las diferentes categorías de bienes que conforman el patrimonio del Estado. Nuestro Código Civil, que no trata sino acerca del derecho privado,

fue quien estableció la clasificación primaria de estos bienes en el capítulo “ De las cosas consideradas en relación a las personas” (art. 2.339 y siguientes).

Allí se establecieron, fundamentalmente, dos clases de bienes del Estado: los públicos (art. 2.340) y los privados (art. 2.342).

Entre los primeros se incluyeron:

1 ° Los mares territoriales...

2 ° Los mares interiores, bahías, ensenadas, puertos y ancladeros.

3 ° Los ríos, sus cauces y demás aguas...

4 ° Las playas de mar y las riberas de los ríos...

5 ° Los lagos navegables...

6 ° Las islas... cuando no pertenezcan a particulares.

7 ° Las calles, plazas, caminos, canales, puentes y **cualquier otra obra pública construida para utilidad o comodidad común.**

8 ° Los documentos oficiales...

9 ° Las ruinas y yacimientos...

A su vez, como bienes privados se incorporaron:

1 ° Todas las tierras que... carecen de otro dueño.

2 ° Las minas de oro, plata, cobre, piedras preciosas...

3 ° Los bienes vacantes o mostrencos...

4 ° Los muros, plazas de guerra, puentes, ferrocarriles y toda construcción hecha...

y todos los bienes adquiridos por el Estado o por los estados por cualquier título.

5 ° Las embarcaciones... siendo de enemigos o corsarios.

Como se puede observar, esta clasificación resulta insuficiente para mostrar las características distintivas a los efectos de establecer un claro ordenamiento contable que pueda ser útil a los efectos de nuestro análisis y encuadre técnico en la materia.

Los bienes enunciados en primer lugar tienen, casi todos ellos, ciertas características comunes: se encuentran en estado natural, excepto cierta parte de los indicados en el inciso 7º, que son resultado de la actividad del hombre (resultan de construcciones de obras o conforman bienes “artificiales”).

En cambio, los bienes correspondientes al dominio privado no presentan características comunes entre ellos, salvo la de ser poseídos por el Estado para llevar a cabo actividades de tipo privado. A su vez, los incluidos en su inciso 4º guardan cierta similitud a los mencionados en el inciso 7º de los del dominio público.

En general la doctrina es unánime en el sentido que la diferencia entre ambos tipos de dominio es de **régimen jurídico**. El dominio público es inalienable e imprescriptible, mientras que el privado está sujeto a las reglas de la propiedad común. Adicionalmente se debe resaltar que **la afectación al uso público como bien final** - directo o indirecto - o de “uso” (comprendiendo por ende tanto a inmuebles como a muebles), resulta ser la característica primordial para la clasificación de un bien como “dominial” o Público.

La afectación, o sea la acción en virtud de la cual la cosa queda incorporada al uso y goce de la comunidad, puede consistir en un “hecho” o en una “manifestación de voluntad” del poder público (que bien puede ser por ley o por acto administrativo). Sólo después de tales actos la cosa pasa a ser regida por el derecho público.

Las características de inalienables e imprescriptibles de los bienes de dominio público aparecen como una regla no escrita de carácter consuetudinario y jurisprudencial y las mismas tienen existencia propia, fruto de la elaboración doctrinal, aunque la legislación las silencie.

Tales bienes no pueden ser objeto de compraventa ni de otros actos jurídicos que impliquen transferencia de dominio, si previamente no se dispusiera su desafectación. Producida ésta, desaparece simultáneamente toda restricción a la inalienabilidad del dominio público, y la cosa podrá ostentar en el futuro el carácter de bien privado del Estado.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha fijado jurisprudencia en el sentido que resulta ineficaz la venta de bienes de dominio público, en tanto los mismos no hayan sido previa y legalmente desafectados.

La imprescriptibilidad es un corolario de la inalienabilidad, ya que sobre las cosas que están fuera del comercio no pueden ejercerse una posesión útil, que es la base de la prescripción.

Con relación a la situación concreta que presentan determinados bienes, como los edificios e inmuebles del Estado, tratadistas como Marienhoff sostienen terminantemente que " de acuerdo con nuestro derecho positivo (art. 2.340 inc. 7 ° in fine del Código Civil) la dominialidad de los edificios estatales resulta de su afectación a la utilidad o comodidad común, concepto amplísimo, que no sólo comprende al uso público directo sino también el indirecto o mediato".

Así dice el autor: “ En particular, se considera que integran el dominio público los edificios ocupados por las siguientes dependencias, que se mencionan a título de ejemplo:

a) Casas de Gobierno, b) Parlamentos (congresos, legislaturas), c) Ministerios, d) Tribunales, e) Escuelas, f) Correos, g) Prisiones, h) Comisarías de Policía, i) Asilos y hospicios, j) Hospitales, k) Mataderos, l) Mercados”.

Volviendo hacia atrás, resulta de importancia destacar que el clasificador de inmuebles incorporado a la Decisión Administrativa N ° 84/96 como Anexo I (recordemos que se los define como **bienes privados** según lo establecido en la parte dispositiva), ha incluido como parte integrante del rubro Edificios e Instalaciones los siguientes: Palacios de Poderes (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Casa de Gobierno, Residencia Presidencial, Congreso Nacional y Palacio Judicial), Palacios Ministeriales, Oficinas Públicas, Educativas, Turísticas, de Salud, Reclusión, Culturales, Deportivos, Defensa y Seguridad, Viviendas y Otros.

Surge a la luz de lo expuesto que la norma dictada se encamina hacia un nuevo ordenamiento o concepto diferente del tradicional en nuestra normativa jurídica. Y esto es curioso por cuanto, si bien los antedichos bienes han formado parte desde siempre de la noción de bienes públicos, nada se ha establecido acerca de otros activos que conforman esta misma categoría, como son, en esencia, los bienes públicos “naturales” enunciados por el art. 2.340 de nuestro Código Civil, como tampoco se consideraron aquellos de similar naturaleza jurídica, como los cementerios, sepulturas, monumentos y similares, o los específicamente mencionados en otros textos legales, como los parques nacionales, incorporados al dominio público por la Ley N ° 22.351.

Finalmente, es importante destacar que existe en la doctrina jurídica una cuestión teórica planteada desde hace muchos años y aún pendiente de resolución, con relación a la titularidad de los bienes de dominio público.

Mientras que algunos autores, entre ellos el Dr. Villegas Basavilvaso, adhieren a la teoría que tiene como titular de los mismos al Estado, otros tratadistas, como Marienhoff, sostuvieron desde siempre que tal propiedad le corresponde en exclusiva a la comunidad política pueblo.

La dilucidación de tal controversia puede llegar a influir significativamente en el marco de la teoría contable, que necesita de un sustento jurídico para impulsar el desarrollo de la contabilidad patrimonial gubernamental.

La controversia normativa planteada respecto de los bienes de uso. Un análisis de la realidad actual

Dado que la normativa dictada no ha definido una cuestión básica, como cuál es el objetivo de la contabilidad gubernamental, y tampoco se han expuesto en la misma los motivos que justifiquen una integración a la contabilidad de ciertos bienes que conformarían el patrimonio del Estado, corresponde determinar la racionalidad de los criterios adoptados, más allá de cualquier justificación que pudo haber existido para la determinación del modelo contable adoptado, el cual carece, en ciertos casos, del necesario sustento legal. Por lo expuesto, se hace indispensable formular las reservas pertinentes, para que, de mínima, los criterios contables se inserten en el contexto jurídico vigente.

La incorporación del principio contable denominado de "Universalidad", en el sentido que el aspecto económico de los asuntos de que trata la contabilidad deben prevalecer sobre cualquier otra cuestión, incluida la jurídica (ver título I), y lo indicado bajo el título II) al analizar la D A. N ° 84/96, que estableció que el Registro que determine

el patrimonio inmobiliario del Estado Nacional (a incorporar a la contabilidad general según la Resolución –M. E.- N ° 853/96 analizada oportunamente), debe de estar conformado por la **totalidad de los bienes inmuebles, cualquiera fuere su situación dominial**, resultan prueba evidente que el órgano administrador ha hecho una interpretación propia y discrecional respecto de la integración de los bienes del Estado a la contabilidad patrimonial, apartándose de las normas jurídicas vigentes, todo lo cual conforma un esquema contable "sui-generis" (no convencional).

A la luz de lo analizado anteriormente, entendemos que la clasificación realizada por la Decisión Administrativa N ° 84/96, de incorporar como bienes de dominio privado a determinados activos que jurídicamente resultan ser de dominio público, debe ser dejada sin efecto, adecuando tales bienes a su real naturaleza, tanto jurídica como económica

Lo que sí resulta factible es incorporar a la contabilidad gubernamental a los bienes de dominio público "artificiales", dejando sin efecto la clasificación de los mismos como de dominio privado, dado que éstos solamente comprenden a los desafectados de la actividad operativa habitual, a los que no se debe imputar como Bienes de Uso, pues se trata tan solo de partidas que representan Inversiones u Otros Activos no afectados a la actividad operativa de producción de bienes o prestación de servicios.

A título simplemente ilustrativo cabe destacar que los primeros estados contables de la Administración Central, confeccionados al 31-12-98, arrojaron un patrimonio neto negativo (de aproximadamente 58.000 millones de pesos), equivalentes al total del activo a dicha fecha, los cuales, por tanto, representan tan solo el 50% de los pasivos totales (115.000 millones de pesos).

La participación de los bienes de uso contabilizados en esa oportunidad, a sus valores netos, ascendían a 14.000 millones, los que representan un 24 % de los activos totales.

Sólo tres partidas conforman a su vez el 85 % de los bienes: edificios (32 %), equipo militar (23 %) y otros (30 %), que incluye los bienes desafectados transferidos a la Dirección Nacional de Bienes del Estado (estos últimos bienes de dominio privado, según lo expresado anteriormente) y, por lo tanto, no habilitados para integrar los bienes de uso del Ente, aunque su registración en la contabilidad general se habría llevado a cabo, en un 70 % aproximadamente, al valor de \$ 1. Se destaca que la valorización hecha de las tierras y terrenos registrados asciende a tan solo el 0,06 % del total de tales activos.

En lo referente a las magnitudes físicas que hoy conforman la base de datos del Sistema de Administración de Bienes del Estado (SABEN), según lo había dispuesto oportunamente la D.A. N ° 84/96 en sus etapas 1 y 2 a las que hicimos referencia bajo el Título II, hacia fines de 1999 se había relevado un total de 19.000 inmuebles, así identificados:

a) De uso en las jurisdicciones (activos físicos de la A.C.)	12.000
b) Desafectados (otros activos que no son de uso)	5.550
c) En concesión (inversiones que generarían renta)	1.250

La magnitud relativa de las cantidades y valores en cuestión, ameritan dar una clara y efectiva resolución a la cuestión planteada, por parte de la autoridad de aplicación del sistema de contabilidad gubernamental, dado que ésta debiera definir, con meridiana claridad a los efectos de su adecuado tratamiento contable, la naturaleza específica que corresponde atribuir a las distintas categorías de Bienes del Estado. Tal interpretación

podría llegar a influir significativamente en la determinación del quantum del patrimonio original que en definitiva corresponda asignar.

Conclusiones

En primer lugar podemos afirmar que solamente los activos físicos afectados a actividades básicas y sustantivas de producción de bienes o prestación de servicios deben ser clasificados contablemente como Bienes de Uso para el Ente. En el caso del Estado, no participan de dicho status los Bienes de Dominio Privado, dado que su característica principal es que los mismos no se encuentran afectados a la actividad operativa específica –en este caso pública- del Ente.

Los así denominados Bienes de Dominio Privado, hasta el presente, por la prolífica e inapropiada normativa dictada a partir de la sanción de la Ley de Administración Financiera (se debe aceptar que en ninguna oportunidad ellos fueron definidos o caracterizados por la misma), no son sino tan solo **Bienes de Dominio Público no Naturales (o "artificiales")**, lo cual posee adecuado sustento en la interpretación de nuestra legislación de fondo y su correlativa apreciación hecha por la doctrina jurídica.

A los antedichos **bienes de dominio público artificiales, tanto inmuebles como muebles del Estado**, en la medida de su afectación a la producción o prestación de servicios por el Ente, se los debe incorporar a la contabilidad gubernamental como Bienes de Uso y, bajo tal clasificación, valorizarlos y depreciarlos según adecuados principios contables, garantizando así sólidas medidas de control interno administrativo para los mismos.

Sin perjuicio de lo expresado, pueden llegar a existir, no obstante, Bienes de Dominio Privado, pero ya no formando parte integrante de los Bienes de Uso, sino tan solo como Inversiones u Otros Activos (según produzcan o no renta para el Ente), pues su falta de afectación a la actividad operativa, tal como se lo ha expresado, y la posibilidad de generar fondos como se verá mas adelante, así lo hacen aconsejable. Los activos que en tal concepto se incorporen, también serán susceptibles de adecuada valuación y depreciación, atento la especial situación que ellos transitoriamente reflejan.

Con relación al tratamiento a otorgar a las Construcciones (en proceso o terminadas) de Bienes de Dominio Público, incluyéndose como tales a las **mejoras** de éstos, no obstante su falta de ortodoxia en lo que respecta a su exposición contable, participamos del criterio establecido en la normativa vigente, en la medida que tales obras se relacionan **exclusivamente con aquellos bienes que, por su origen tuvieron la calidad de "naturales"**, y en cuya primitiva conformación no intervino la mano del hombre (tal el caso de lo que hoy son las calles, caminos, plazas, puentes, playas, etc., que siendo primariamente naturales en su origen, posteriormente incorporaron mejoras adicionales, hasta su actual traza o definitiva conformación).

Congruentemente con lo anteriormente expresado, en el caso de los bienes – exclusivamente Inmuebles- de Dominio Público Naturales, los mismos podrían ser objeto de incorporación al patrimonio, a modo simplemente escritural, pero sin la asignación de un valor contable (original o actual), dado que aquí el Estado sólo estaría actuando, respecto de ellos, a título de mero administrador (en la medida que el usufructuario efectivo de tales bienes resulta ser la comunidad política pueblo en su conjunto).

La tendencia contable más moderna se inclina en el sentido de que el carácter de activo de un bien (y por ende su posibilidad de agregación monetaria al patrimonio) no depende de su tangibilidad, ni de su forma de incorporación (adquisición, propia producción, generación natural, donación, etc.), ni siquiera del solo hecho de que su propiedad se encuentre, por otra parte, legalmente protegida.

Es de suma importancia resaltar que las cosas tienen valor para un Ente, si estas poseen las características necesarias para poder aplicárselo a sus actividades propias de producción de bienes y servicios, y asimismo tienen condiciones para generar un flujo positivo de fondos y su inclusión en el patrimonio ha sido el resultado de la aplicación de un capital financiero originalmente invertido o erogado. De no darse estos requisitos indispensables, tales objetos no constituyen ni bienes ni activos para el Ente.

Finalmente, cabe destacar que podrían llegar a presentarse, asimismo, situaciones mixtas, en donde existiese la posibilidad de coexistencia de bienes públicos "artificiales" afectados a la actividad, en predios correspondientes a bienes de dominio natural. Corresponderá en cada situación particular determinar si el accesorio sigue la suerte del principal, caso en el cual el bien podría llegar a ser escritural en su conjunto.

Ejemplos de situaciones como la descripta podría darse en un parque nacional de extensas dimensiones (bien de dominio público natural por antonomasia y por lo tanto no incorporable patrimonialmente sino a modo escritural), que necesitase construir un muelle de amarre para brindar servicios de traslado lacustre a la comunidad usuaria.

Por el contrario, si eventualmente se diera el caso de un bien con una porción “artificial” afectada al servicio de significativa importancia relativa final, debería definirse

si corresponde la incorporación del mismo al patrimonio público (íntegramente como no natural), si los principios contables aplicables así lo determinan.

Por todo lo anteriormente expresado es nuestra opinión que, tal como ya lo propiciáramos en el ámbito del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a través del dictado del Decreto (G.C.B.A.) N ° 48/98 del 6-2-98 y de la Resolución (Secretaría de Hacienda y Finanzas) N ° 2.293 –G.C.B.A.-98, las Normas Contables Profesionales, aprobadas por la Resolución Técnica N ° 10 de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas, resultan viables para ser aplicadas al Sistema de Contabilidad Gubernamental del Sector Público, con las adecuaciones propias que las hagan adaptables a sus particulares características, según la interpretación y alcances que propiciamos en el presente trabajo.

Resumen

El actual Sistema de Contabilidad Gubernamental implementado en el ámbito del Sector Público Nacional, comenzó a regir a partir del dictado de la Ley N ° 24.156 (título V) del 30-9-92. Allí se determinó que una de las características principales del mismo era que debía estar basado en principios y normas de contabilidad de aceptación general aplicables en dicho Sector. Ni la propia Ley, como así tampoco su posterior decreto reglamentario, fueron lo suficientemente explícitos en cuanto al desarrollo de la cuestión así planteada.

Fue la Secretaría de Hacienda de la Nación quien, a través del dictado de la Resolución N ° 25 del 2-8-95, aprobó los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados para el Sistema de Contabilidad Gubernamental, conjuntamente con las Normas Generales de Contabilidad.

Debe reconocerse que en esta materia confluyeron diversas corrientes normativas de los organismos profesionales representativos de las actividades de las Ciencias Económicas, con determinadas adecuaciones para tratar que las mismas fueran adaptables a las peculiares características de la hacienda pública. No obstante ello, se debe reconocer que quedaron importantes vacíos en la materia, que las numerosas disposiciones posteriores dictadas no consiguieron cubrir hasta el presente. En orden a ello, si bien se realizaron ciertos esbozos tendientes a determinar qué es lo que en definitiva constituye el Patrimonio Estatal, los aportes fueron incompletos, por cuanto se carecía del modelo contable que se pretendía aplicar en el ámbito del Sector Público.

Surgieron así, inicialmente, tibias definiciones acerca del tratamiento contable a dispensar a los bienes que debían conformar el patrimonio estatal que, reiteramos, a falta

de determinación del modelo y principios contables complementarios, sólo intentaron cubrirse a través del dictado de disposiciones que, en diversas oportunidades, entraron en colisión con las normas jurídicas vigentes. En otros casos, se establecieron tratamientos contables poco ortodoxos respecto de los bienes que conformaban los activos físicos, y por consiguiente, el patrimonio público de la hacienda gubernamental.

La falta de claridad sobre la naturaleza jurídica de las distintas categorías que conformaban los bienes del Estado y su correlativo tratamiento contable a dispensar en cada caso, hizo de dificultosa aplicación la normativa dictada. Es así que no hubo definición en ninguna instancia respecto de cuáles eran los Bienes de Dominio Público registrables, y el diferente régimen contable que correspondía asignar a los mismos, incluyendo, además, el tratamiento y clasificación que se debía dar a los Bienes Privados del Estado.

Si bien originariamente quedó meridianamente definido (a través de las Resoluciones -S.H.- Nos. 25/95 y 473/96), que los Bienes de Dominio Público no formarían parte del patrimonio estatal, y, en ciertos casos, sino tan sólo en forma transitoria, disposiciones posteriores (como la D.A. N ° 84/96, la Resolución -S. H.- N ° 47/97 y la D.A. N ° 56/99), entraron en franca colisión con tales principios, por el diferente tratamiento que estas últimas le otorgaron a los bienes inmuebles – incluyéndolos en su totalidad cualquiera fuese su situación dominial, en un caso, o considerando sólo aquellos, mal definidos, como de Dominio Privado, en otro, o , finalmente, difiriendo el tratamiento a asignar a los Bienes de Dominio Público.

A todo lo anteriormente expresado, corresponde agregar que, la clasificación que nuestro Código Civil realiza de las distintas categorías de Bienes del Estado (públicos y

privados) no coadyuva a dilucidar la referida controversia contable, por cuanto la interpretación de aquella clasificación quedó exclusivamente a cargo de la doctrina y la jurisprudencia, las que ya habían determinado que la diferencia esencial entre ambos tipos de dominio era tan solo de régimen jurídico (afectación al uso público en un caso, o sujeción a las reglas de la propiedad común en el otro). Resulta importante destacar aquí que la mencionada normativa (en principio toda ella de naturaleza contable), a la cual se hace referencia en el punto anterior, había entrado en colisión con la referida doctrina y jurisprudencia en la materia.

La realidad contable actual ha evidenciado significativas distorsiones en materia de exposición contable en uno de los más importantes rubros como son los inmuebles del Estado. Así comparten su clasificación como Bienes de Uso, activos físicos utilizados en la prestación de los servicios esenciales, otros desafectados de la actividad y que no resultan operativos, amén de aquellos concesionados y que adicionalmente generan recursos para el Estado. Ellos, prima-facie identificados inapropiadamente como Bienes de Dominio Privado, son, en su gran mayoría, tan solo Bienes de Dominio Público (artificiales o no naturales), como en esencia resultan ser las construcciones o inmuebles del Estado tales como oficinas públicas donde se prestan servicios o se generan bienes para la comunidad en su conjunto.

Respecto de los Bienes de Dominio Público en estado natural, u originariamente naturales que incorporaron modificaciones o mejoras respecto de su conformación primitiva (tales como calles, caminos, plazas, puentes, etc.), sólo deberán ser incorporados al inventario del Estado a modo simplemente escritural o de identificación, dado que los mismos no reúnen las cualidades o condiciones básicas generalmente reconocidas, para

integrar patrimonialmente la contabilidad gubernamental, debiéndose contemplar especialmente los casos de situaciones mixtas de bienes de dominio público natural que incorporaron parcialmente determinados activos afectados a actividades operativas de generación de bienes o de prestación de servicios.

Cabe incluir finalmente que, tal como ya lo propiciara el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en el ámbito de su jurisdicción, el Sistema de Contabilidad Gubernamental puede tener sustento en las Normas Contables Profesionales vigentes para la actividad privada con las adecuaciones propias para adaptarlo a las características específicas de la hacienda pública. Del mismo modo, los organismos profesionales debieran incorporar a sus normas las modificaciones necesarias para integrar el Sistema de Contabilidad del Sector Estatal a su cuerpo de disposiciones técnicas.

Bibliografía

SIGEN: Ley de Administración Financiera. Reglamentos, leyes modificatorias y complementarias.

Ministerio de Economía (Secretaría de Hacienda):

- Digesto de Normas de Administración Financiera.
- Manual de Contabilidad.

Contaduría General de la Nación: Cuenta de Inversión 1998.

SIGEN: Manual Normativo.

Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas:

- Resoluciones Técnicas.
- Proyectos de Resoluciones Técnicas.

Federación Argentina de Graduados en Ciencias Económicas (Instituto Técnico de Contadores Públicos):

- Dictámenes, Recomendaciones e Informes.
- Principios y normas técnico-contables generalmente aceptados.

Código Civil de la Nación.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: Boletín Oficial.

Marienhoff, M. S.: “Tratado de Derecho Administrativo”.

Villegas Basavilbaso, B.: “Derecho Administrativo”.

Biondi, M. : “Teoría de la Contabilidad”.

Viegas, J. C. y Fronti de García, L.: “Práctica Profesional del Contador”.

Scaglione, A. A.: “Crítica a la Confección de Estados Contables”.

Scaglione, A. A.: “Auditoría de Estados Contables”.

Scaglione, A. A.: “Reflexiones acerca de la Auditoría (XIX Conferencia Interamericana de Contabilidad)”.

INVERSIÓN PÚBLICA EN CAPACITACIÓN: CLAVE PARA EVITAR EL SUBDESARROLLO

AREA VI

TEMA 6.4 Aportes para un modelo de estado eficiente

13ª Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas

Bariloche (Río Negro) del 25 al 28 de octubre del 2000

AUTOR: Dr. Antonio Juan Lupica

Domicilio: Vélez Sarsfield 861.- (1878) Quilmes.- Pcia. Bs. Aires

Teléfono Particular: 4253 / 9096

INVERSIÓN PÚBLICA EN CAPACITACIÓN: CLAVE PARA EVITAR EL SUBDESARROLLO

AREA VI

TEMA 6.4 Aportes para un modelo de estado eficiente

**13ª Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias
Económicas**

Bariloche (Río Negro) del 25 al 28 de octubre del 2000

ÍNDICE

PARTE I Desarrollo del trabajo

- 1.- Introducción
- 2.- Capacitación: eje del desarrollo
- 3.- Capacitación: la inversión necesaria para el despegue.
- 4.- Capacitación para la adaptabilidad frente a los cambios.
- 5.- Conclusiones.
- 6.- Bibliografía

PARTE II Resumen y conclusiones

- 1.- Resumen
- 2.- Conclusiones

PARTE PRIMERA

- 1.- Introducción**
- 2.- Capacitación: eje del desarrollo**
- 3.- Capacitación: la inversión necesaria para el despegue.**
- 4.- Capacitación para la adaptabilidad frente a los cambios.**
- 5.- Conclusiones.**
- 6.- Bibliografía**

1.- Introducción

A diario nos enfrentamos con las noticias sobre la agobiante situación económica por la que están atravesando los denominados países “emergentes” o “en

desarrollo”, entre los cuales se incluye nuestra Argentina y, con corto alcance, vamos internizando la idea que se debe, exclusivamente, a un problema económico estructural pero, no nos podemos quedar en la pasividad del conformismo simplista de aceptar esta realidad, sino que, desde nuestros ámbitos de investigación debemos buscar la causa fundamental que nos lleva a esa realidad y, a nuestro juicio, la encontramos en la brecha tecnológica que nos separa de los llamados países del primer mundo o desarrollados, que a diario se agranda por el desinterés de los gobiernos en la capacitación de su gente.

Esta situación nos obliga a vender productos primarios, con escaso valor agregado, cuya producción está sujeta a todo tipo de inclemencias climáticas, variable predecible pero no controlable, con todos los problemas que ello causa, y nos hace comprar productos de mucho valor agregado, con alto costo, cuya producción se efectúa en lugares seguros, no sujeta a ninguna variable incontrolable sino, únicamente, a las leyes de la oferta y la demanda. Siendo este deterioro en los términos del intercambio, el que produce un constante y creciente endeudamiento, llevando a nuestros países al estado actual de dependencia.

Y es aquí donde vamos a coincidir plenamente con Héctor Fainstein (1) cuando dice que “ *La tecnología está produciendo una nueva y más compleja brecha en el nivel del conocimiento. Ello genera una forma distinta de pobreza, que es la pobreza del saber*”.

Por eso creemos que, la única forma de estar al día con los avances tecnológicos, y evitar este tipo de pobreza, es con la rápida incorporación de los nuevos conocimientos, mediante adecuados planes de capacitación, para lo cual la definiremos a ésta como:

*La **ACTIVIDAD** que permita*

***TRANSMITIR**, a un individuo*

NUEVOS conocimientos que,
MODIFICANDO su cultura,
harán que MEJORE en el desarrollo de su gestión,
lo cual REDUNDARÁ en beneficio
de la ORGANIZACIÓN a la cual pertenece
y en su VIDA PRIVADA

Sobre la base de esta definición sostenemos que, la brecha de la que hablamos, la origina la diferencia de conocimientos que hay entre los países del primer mundo y los emergentes la que, a su vez, se origina en las diferencias de nivel y de oportunidades de CAPACITACIÓN, que existen en unos y otros.

Creemos que, la capacitación así definida, es el factor que nos hará salir del estado actual porque, **factor** es “ *el que hace una cosa* ” y **clave**, en su acepción latina, significa “ llave ” por lo tanto será la actividad que nos abrirá la puerta para poder acceder a los nuevos conocimientos, y salir del estancamiento, acortando la brecha tecnológica que nos separa de los desarrollados al permitirnos incorporar, con la mayor celeridad posible, los cambios tecnológicos, para lo cual, si hay decisión de los gobiernos para que así sea, debemos aumentar considerablemente los fondos destinados a la inversión en capacitación y no restringirlos, por considerarlo gasto.

Opinión que vamos a sustentar con las palabras de García Vázquez (2) cuando escribió “ *En las sociedades modernas, en que la actividad de servicios ha pasado a tener mayor participación en la producción, que la actividad industrial, el capital más importante es el capital humano y, por lo tanto, la educación es el elemento básico para el desarrollo de las economías*”

2.- **CAPACITACIÓN. EJE PARA EL DESARROLLO**

Cuando mencionamos la palabra “ eje ” lo hacemos refiriéndonos a algo tan importante, en torno al cual “gira” o “se desarrolla” una actividad. En el caso particular que nos ocupa, sostenemos esa acepción del término pues, en torno a esta actividad, gira el desarrollo de las organizaciones, incluidas las naciones. Por eso, en nuestra definición de capacitación, decimos que es aquella actividad capaz de modificar nuestra cultura, por la incorporación de nuevos conocimientos, tomando por Cultura, la definición que dice que es *“el conjunto de normas, valores y creencias que identifican a un pueblo, nación o estado”*. También, cada uno de nosotros, como integrantes de cualquiera de esos agrupamientos humanos, tenemos un conjunto de “elementos” que nos identifica y nos hace distinto a los demás. Uno de esos “elementos diferenciadores” es el grado de desarrollo que alcancemos por la constante incorporación de nuevos conocimientos, hecho éste que dependerá, exclusivamente, de la capacitación que recibamos y la facilidad que nos brinden para acceder a la misma. De esta manera modificaremos constantemente nuestra cultura, permitiendo nuestro crecimiento en conocimientos, lo que nos hace ir superando a otras personas.

Por eso, considerando que el nivel de desarrollo de las organizaciones depende, únicamente, del desarrollo de sus integrantes, afirmamos que las organizaciones, de las cuales los países son una forma de ella, alcanzarán el grado de desarrollo que alcancen sus integrantes, y el desarrollo de éstos depende, exclusivamente, del nivel de la inversión en capacitación, *y ésta depende de la voluntad política que tengan los gobiernos de capacitar a sus habitantes, para darles el lugar que se merecen en el contexto de las naciones.*

Para reafirmar todo lo expresado, conviene recordar la frase de Robert Reich (3) refiriéndose a la situación de los países, cuando dijo: *“La educación es la línea de corte*

entre los ganadores y los perdedores”, por demás elocuente para confirmar su importancia.

Asimismo, es primordial recordar que, el punto trece, de los catorce que Deming (4), recomienda para salir de la crisis nos pide: ***“implantar un programa vigoroso de educación y automejora para todo el mundo”.***

Afirmamos que, la clave para salir o, en el mejor de los casos, no caer en el subdesarrollo, es la capacitación pues, es la única actividad, que nos permite asimilar con rapidez (***sí, como dijimos unas líneas mas arriba, hay voluntad política de que así sea***) las últimas novedades en cada una de las ramas del humano saber: Por eso en un anterior trabajo decíamos (5) *“cuidado, cuando nos hablan de empresas estratégicas e inteligentes pues, no hay paredes que piensen o decidan, hay integrantes de las distintas organizaciones, con distintos niveles de capacitación, que hacen que unas empresas triunfen y otras salgan del mercado, porque las mismas herramientas de gestión están al alcance de todos. Depende quién las use primero y mejor “* **Con los países sucede lo mismo.**

Como ejemplo diremos que, por general, una computadora es útil, para brindar información histórica e, inclusive, para la toma de decisiones operativas, puede facilitar el pensamiento estratégico a través de la utilización de modelos de simulación pero, en definitiva, la más moderna de las computadoras no reemplaza al sano juicio de quien debe decidir, ni es capaz de tomar decisiones no estructuradas como las que se requieren en el plano estratégico, por lo cual, al menos teóricamente,

del nivel de conocimientos del decisor, depende el éxito de la decisión.

Este razonamiento lo hemos hecho para las empresas pero, con las naciones, sucede lo mismo, con el agregado que, en estas empresas, los accionistas

somos todos lo habitantes que sufrimos las consecuencias de las malas decisiones del directorio, que son los gobernantes.

Decíamos, algunas líneas mas arriba que, el deterioro constante en los términos del intercambio, es lo que lleva a nuestros países al estado de subdesarrollo y dependencia, en la cual nos hallamos inmersos.

La explicación es que, desde la óptica de la economía, decimos que *“están bajo la línea de pobreza aquellos hogares y personas que no disponen de ingresos para comprar una canasta básica alimentaria”*. Aplicando esta definición a los países emergentes decimos que son aquellos que no cuentan con recursos propios para satisfacer las necesidades de sus habitantes y, ese deterioro, es el que lleva a comenzar la interminable cadena de créditos, que poco a poco, van hundiendo las economías de los más débiles.

Esto se produce porque las sociedades no son estáticas máxime hoy que, por la velocidad de los cambios, el ciclo

INVENCIÓN - EXPLOTACIÓN - DIFUSIÓN

tiene cada vez mayor aceleración, por lo cual, debemos tener muy en cuenta que los individuos que formamos las diferente organizaciones, entre ellas las naciones, necesitamos adaptarnos rápidamente a los cambios, para no sentir desorientación, frustración y mala capacidad para enfrentar el futuro. Por eso, en aquellas actividades en las cuales no seamos capaces de crear, debemos tener la inmediata disposición de los medios necesarios para emprender las tareas de capacitación porque, no nos olvidemos que debemos manejar la rara paradoja **de economías de escala global y respuestas locales.**

Por eso *la única manera no perder el tren del crecimiento*” es la rápida incorporación de los nuevos conocimientos para poder

PENSAR GLOBALMENTE, PERO ACTUAR LOCALMENTE,

para el bien de nuestros pueblos.

Desde todos los ámbitos profesionales, y desde nuestras diversas ópticas, debemos poner un notorio énfasis en pedir que, constantemente, **se aumente el monto del dinero que se destina a la inversión en capacitación, y se deje de pensar en ella como un gasto susceptible de ser achicado o, eliminado.**

Insistimos en esta aseveración, considerando que hoy también hablamos de “*competitividad entre las naciones*”, y necesitamos nuevos modelos de competitividad, para poder manejar los desafíos que presenta el futuro.

El primer reto a la competitividad es la tan mentada “globalización”, ella implica la posibilidad de acceder a nuevos mercados pero para ello es necesario tener las mejores capacidades o talentos humanos, que son los únicos que desarrollarán las nuevas oportunidades.

3.- **Capacitación. La inversión para el desarrollo**

Después de lo expuesto en el párrafo final del punto anterior, resulta muy triste cuando a diario leemos, vemos y escuchamos en los distintos medios de comunicación que, casi en todos los países en vías de desarrollo, como común denominador, hay reclamos docentes, en todos los niveles, por una mejor remuneración cuando, es doloroso observar que, por rara paradoja, en nuestros países, los gobernantes tratan de ajustar los presupuestos, “**recortando los gastos en educación**”, mientras los países de mayor nivel hacen, precisamente, todo lo contrario “**invirtiendo cada vez mas en este rubro**”, con el consiguiente aumento de la brecha que nos separa.

Es común escuchar, con total soltura, de boca de quienes deben decidir la inversión pública del “GASTO DE LA EDUCACIÓN”, y así nos va.

Este error de apreciación parte de la ligera interpretación que se hace de las definiciones de inversión y gasto que dicen que:

GASTO : Es toda erogación de dinero por la cual no esperamos ningún beneficio para la organización.

INVERSIÓN : Es toda erogación de dinero por la cual, al cabo de un tiempo, esperamos un beneficio para la organización.

Con respecto a la capacitación lo que no se ha aprendido, es a medir el “beneficio” que brinda, para ser considerada una inversión.

En primer lugar debemos tener en cuenta que, cuanto mayor es el nivel de conocimientos de los integrantes de una organización (*la Nación es una de ellas*) menor es el nivel de resistencia al/los cambio/s que se puedan operar en las mismas. La rápida explicación de esta aseveración es que, a medida que nos sentimos mas seguro con los nuevos conocimientos incorporados, menos le tememos a los cambios que se puedan producir, en el diario quehacer. Esto es así porque la capacitación produce, en la gente, cambios en dos direcciones, que son:

APTITUDINALES :

Logro de mejoras en la forma de hacer las cosas.

Sobre todo considerando que, las nuevas técnicas en administración del factor humano en las organizaciones, hace que se controlen cada vez mas las operaciones que las personas. Es decir, en lugar de evaluar al hombre, se evalúan los resultados que obtiene. Estos sistemas hacen que se juzgue al hombre sobre la base de su habilidad para obtener resultados, por lo cual se le deben brindar los suficientes conocimientos e información,

todo lo cual será posible, con adecuados planes de capacitación, de acuerdo a la definición que le dimos.

ACTITUDINALES :

Cambio de mentalidad y

Cambio en la manera de afrontar los hechos.

Otro factor a tener en cuenta es la sustancial mejora que se produce en el clima organizacional a medida que aumenta el nivel de conocimientos de sus integrantes.

A diario escuchamos afirmaciones de los más importantes pensadores que dicen que “ el conocimiento es poder” a lo cual agregamos que el conocimiento es cambio. Por lo cual debemos tener muy presente que, la adquisición acelerada de conocimientos alimenta el motor de la tecnología, lo que trae como consecuencia, la aceleración del cambio.

Para disipar cualquier duda con referencia lo aquí expuesto nos apoyaremos en ese gran economista-humanista que es Gary Becker, premio Nobel de economía de 1992 quien, para arribar a tal distinción, probó que:

Una parte sustancial del incremento

en el ingreso nacional,

no puede ser explicado

por el crecimiento de los factores de producción estándar:

capital físico y trabajo

ese remanente sin explicar

es capital humano,

que se forma con:

EDUCACIÓN, EXPERIENCIA LABORAL E

INVERSIÓN EN SALUD

Para demostrar numéricamente lo antedicho, con datos tomados de Daniel Filmus (6), hemos elaborado el siguiente cuadro :

DESTINO DE FONDOS PÚBLICOS	los países subdesarrollados <u>gastan</u> (1)	los países del primer mundo <u>invierten</u> (2)	¿ cuántas <u>veces mas ?</u> $3 = (2 / 1)$
por año por habitante en educación	u\$s 48	u\$s 1.211	25
por año en cada alumno primario	u\$s 250	u\$s 4.170	17
por año por cada alumno en la enseñanza superior	u\$s 1.485	u\$s 10.030	7
por cada profesional que egresa, con 18 años promedio en el sistema educativo	u\$s 12.664	u\$s 115.220	10

Esta triste realidad nos muestra que los países emergentes y, en particular nuestra América Latina, estamos enfrentando los nuevos escenarios con una realidad económico-tecnológica radicalmente distinta, a los del primer mundo, lo cual está determinando la imperiosa necesidad de desarrollar un profundo cambio en las

estructuras del estado en lo que a educación se refiere

Por último, muy a pesar nuestro, y como comprobante de todo lo desarrollado, daremos a conocer los datos elaborados y publicados por la Red Inter-Regional de Científicos de América Latina y del Caribe (7) mostrando el resultado final que, esta política de abandono, produce en nuestros países:

Personas dedicadas a actividades científicas y técnicas

- 1.- En el mundo hay 150 millones.
- 2.- El 90% (135 millones) se concentra en 7 países.
- 3.- América Latina y el Caribe tienen el 4% (163.000)

Investigadores

- 1.- EE. UU. y Canadá, tienen el 25 % de los investigadores del mundo.
- 2.- América Latina y el Caribe, en su conjunto, tienen:
 - 6 veces menos que EE: UU:
 - 4 veces menos que Europa
 - 3 veces menos que Japón
 - 2,5 veces menos que China

Después de mostrar esta realidad, cerramos este capítulo con dos preguntas:

¿ para desarrollar nuestros países emergentes nos decidiremos por la más redituable de las inversiones, que es la incorporación de los nuevos conocimientos a través de la capacitación ?

Ó,

¿dejaremos que nos sigan haciendo creer que es un gasto, y dejaremos esa inversión, en manos de otros, para agrandar la brecha que nos separa de los llamados del primer mundo?

4.- Capacitación, para la adaptabilidad frente a los cambios

Una serie de palabras o frases que a diario nos acompañan como ser: tecnología, globalización, crecimiento rentable, exigencias de clientes, etc. hacen cada vez mas acelerado el ritmo del cambio, lo que coloca, en el centro de la escena, la competencia de la fuerza laboral o sea, la gente, como elemento diferenciador de los países pero, estas aceleraciones del cambio, provocan incertidumbre sobre las necesidades futuras que, únicamente, pueden ser saciadas por una constante y adecuada capacitación.

Por eso, LA GENTE, único elemento que da vida a las organizaciones como factor de cambio, necesita, constantemente, ser potencializada por los planes de capacitación.

De aquí se desprende el valor estratégico de la misma, para el desempeño organizacional y la revalorización de su capacidad para dar valor agregado real a la producción. Adquiere, de esta manera, una nueva dimensión al pasar de ser opcional a necesaria, y dejar de ser una exigencia contractual, para convertirse en una estrategia empresarial.

Bibliografía

- (1) Fainstein Héctor N., disertación en el Congreso Argentino de la Calidad 98.
- (2) García Vázquez, Enrique, en “ El Capital de la Educación “, suplemento económico diario Clarín, 22-9-96.
- (3) Reich, R., Ex Secretario de Trabajo de EE. UU. Suplemento Económico, diario Clarín del 12-5-96.
- (4) Deming, E. “ Calidad, productividad y competitividad, la salida de la crisis”, Ediciones Díaz de Santos, S.A. Madrid 1989. pág. 19

(5) Lupica, Antonio J., “ Como obtener ventajas competitivas en las organizaciones posicionados en los recursos humanos ”. 11mas. Jornadas Regionales en Ciencias Económicas, Buenos Aires del 24 al 25 de noviembre de 1997.

(6) Filmus, Daniel, director de FLACSO, artículo “Tanto educas, tanto creces”, diario Clarín, 28-7-98, pág., 17.

(7) Red Inter-Regional de Científicos de América Latina y el Caribe. Suplemento de Educación, diario Clarín del 7-2-99.

(8) Papa León XIII; Encíclica RERUM NOVARUM, 15 de mayo de 1891.

PARTE SEGUNDA

1.- Resumen

2.- Conclusiones

RESUMEN

En el desarrollo del presente trabajo hemos querido resaltar la importancia que, para el desarrollo de las naciones tiene la voluntad política de los gobernantes de destinar cada vez mas dinero a la capacitación, definida ésta como la incorporación de nuevos conocimientos.

Esta aseveración queda demostrada al analizar las cifras comparativas del dinero que, a tal fin destinan los países desarrollados y los llamados en vías de desarrollo.

Esta asimetría de fondos destinados a tal fin, hace que cada vez se ahonde mas la brecha tecnológica que separa a unos de otros, lo cual constantemente agranda la dependencia económica, pues los países desarrollados proveemos, en general productos primarios, de escaso valor agregado, y debemos comprar productos elaborados, de alto costo, lo que produce un profundo desequilibrio en nuestras balanzas de pagos, y no va sumiendo constantemente en deudas externas impagables,

que ahogan toda posibilidad crecimiento, llevándose los escasos recursos que generamos para pagos interminables. Con el agregado que ese dinero nuestro será destinado por los países que los reciben a aumentar su **”inversión”** en capacitación, aumentando aún más la brecha que nos separa.

A esta situación se llega por exclusiva responsabilidad de los gobernantes pues, mientras en un caso, países desarrollados aumentan la inversión en capacitación, en los emergentes se recortan los gastos de la educación y, como dicen las sabias palabras del Papa León XIII, en su incommensurable Encíclica RERUM NOVARUM

La administración del estado debe tender,

por naturaleza,

no a la utilidad de aquellos a quienes se les ha confiado,

sino, a los que se la confían

cuando se pongan en práctica estas sabias palabras, *que sólo tienen ciento nueve años*, sin duda saldremos del subdesarrollo en el cual estamos sumidos, pues esa será la vocación de los gobernantes.

Conclusiones

Hemos expuesto en el desarrollo de este trabajo que, únicamente el desarrollo de las personas que integran una nación, hará que éstas, se vayan posicionando en distintos niveles unas de otras. Para que ello ocurra, es indispensable la acción de la capacitación sobre ellas, a efectos de brindarles la oportunidad de que, acrecentando sus conocimientos, crezcan cada uno individualmente y en su conjunto como país.

Este análisis sobre la diferencia de conocimientos lo hemos llevado a las naciones pues, esa diferencia, a la que se llega por la falta de inversiones en capacitación, es la que hace que existan países del “ primer mundo “ y “ emergentes o en desarrollo “.

Aquí surge la gran responsabilidad de los gobernantes que podemos reflejar, exactamente, en aquella frase del Papa León XIII (8); que dice:

Como será solamente con una acción dirigida a incrementar constantemente las oportunidades y el nivel de la capacitación, que sacaremos a nuestros países de la tambaleante etapa de emergentes, para pasar a la plenitud del

desarrollo serio y en serio, las sabias palabras de la Encíclica, que tienen apenas ciento siete años, siguen esperando que, quienes han recibido nuestra confianza, como ella dice, dirijan su labor al desarrollo humano, mediante el cual lograremos el bienestar que nos merecemos.

Quienes habitamos en los llamados “ países emergentes ” asistimos, constantemente, al incremento de su endeudamiento, con motivo del permanente deterioro, en nuestro perjuicio, de los términos del intercambio, que hace que aumente nuestra dependencia financiera.

A través del desarrollo de este trabajo hemos querido demostrar que, a esa situación llegamos porque, hay una gran brecha de conocimientos, que hace que nos vendan productos con un gran valor agregado y, el fuerte de nuestras exportaciones son productos primarios, sin nada de agregado, y con precios en baja.

La solución a este problema es aumentar decididamente la inversión en capacitación, a efectos de que, como la hemos definido tengamos una rápida incorporación de los nuevos conocimientos, que nos permitan desarrollarnos en un pie de igualdad con el resto.

***LA COMPETITIVIDAD DE LAS PYMES Y LAS POSIBILIDADES DE SU
INSERCIÓN EN LOS MERCADOS EXTERNOS***

Area VII – Economía y Comercio Internacional

Tema 7.7 Posibilidad de inserción de las PyMES en los mercados externos. La organización de las PyMES para insertarse y la flexibilidad de políticas económicas y financieras gubernamentales.

**13° CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS
ECONOMICAS**

San Carlos de Bariloche, Río Negro, 25,26,27 y 28 de Octubre de 2000.

Dr. Horacio Armando Irigoyen

Reconquista 611 4° “B” (1003) Buenos Aires 43126788 43134305

**LA COMPETITIVIDAD DE LAS PYME Y LAS POSIBILIDADES DE SU
INSERCIÓN EN LOS MERCADOS EXTERNOS.**

Area VII: Economía y Comercio Internacional

Tema 7.7 Posibilidades de inserción de las PyMES en los mercados externos. La organización de las PyMES para insertarse, y la flexibilidad de políticas económicas y financieras gubernamentales.

**13ª CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS
ECONOMICAS**

San Carlos de Bariloche, Río Negro, 25, 26, 27 y 28 de Octubre de 2000.

INDICE

Introducción.....	4
1.- Los Mercados Locales y la Competitividad.....	9
2.- Los Mercados regionales – El MERCOSUR.....	12
3.- Las Economías de Escala.....	14
4.- Libertad e Intervencionismo.....	16
5.- Las Empresas deben innovar.....	20
6.- La Extensión de los ciclos de vida.....	22
7.- La Competitividad de la Empresa Argentina.....	25
Conclusiones.....	35
Resumen.....	37
Anexo (Artículo Internet www.pymes-negocios.com).....	38
Citas y notas bibliográficas.....	40

INTRODUCCION

Muchas de las consideraciones que se hacen en el presente trabajo no están limitadas a las empresas pequeñas y medianas. Esa distinción, entre empresas grandes y pequeñas, prácticamente no tiene razón de ser al analizar los problemas y las posibilidades que tienen la mayoría de las empresas argentinas en el momento actual. Existen elementos evidentes acerca de las dificultades que enfrentan ***todas*** las empresas locales para ***competir*** en los escenarios actuales, algunas de las cuales serán analizadas en este trabajo.

¿Qué significa competir? “*Contender aspirando a una misma cosa*” (1) concepto proveniente del latín ***competere*** que significa “ir una cosa al encuentro de otra” y del que derivan otros como “competente” (adecuado, apto) con significados uniformes desde el siglo XV hasta que ya por el siglo XVI comienzan a aparecer otros vocablos derivados, como “competencia”.

1° característica:

La competencia internacional invadió los mercados locales, y éstos constituyen el “test field” de las estrategias a seguir en materia de comercialización.

Desde que la globalización llegó, y se instauró en nuestro país una política progresivamente (pero no ***paulatinamente***) liberal, tampoco tiene mayor sentido distinguir entre la posibilidad cierta de una empresa de acceder a un determinado mercado extranjero, o la de competir por conservar o ampliar la porción que posee del mercado doméstico. Los mismos productos que deberá enfrentar en otros países deben ser vencidos en la lucha por la góndola del comprador local.

Entre las pautas impuestas por el fenómeno señalado, otra característica es la desaparición de las fronteras o del espacio físico protegido que caracterizaba antiguamente a los mercados nacionales; hoy ese ámbito adquirió características regionales.

2° Característica:

Los mercados locales se amplían y adquieren dimensión regional.

La ampliación física de los mercados implica, al mismo tiempo, un aumento de sus posibilidades, requerimientos y volúmenes. Aparecen nuevos desafíos asociados a esas oportunidades, que obligan a desarrollar otras aptitudes.

Para los operadores potenciales o reales, esto significa afrontar nuevas **escalas** de producción. Este desafío adicional obliga a las empresas a implementar medidas que tiendan a un rápido crecimiento o nuevas formas de complementación basadas en la asociatividad.

3° Característica:

La demanda se amplía a mayores escalas que las anteriores (locales)

La conformación interna de los bloques regionales, el tratamiento arancelario común, las conductas paraarancelarias, las diferencias estructurales, las políticas de cambio,

los sistemas de incentivos, los procedimientos establecidos para dirimir diferencias, constituyen aspectos que determinan un aspecto de la **política** seguida por cada país miembro en sus relaciones internacionales, acorde a una **estrategia** particular definida en el campo económico.

En el caso particular y concreto de nuestro país, y del bloque que integra (el MERCOSUR), resulta evidente que existen diferencias notorias en esos aspectos, con relación a los objetivos y las políticas resultantes, entre los dos socios mayores: Brasil y Argentina. Brasil es un país inmenso y posee el mercado de más volumen; hoy el objetivo más tentador en materia comercial lo constituye la **dimensión de un mercado**. La existencia de ese mercado determina en gran medida la decisión de los operadores respecto de sus inversiones productivas, con su correlato de influencia en el desarrollo regional, provisión de empleos, adecuación de tecnologías, etc. Brasil sigue una política nacional que usufructúa esa situación y promociona y subsidia las radicaciones de empresas extrazona (y la mudanza de otras intrazona). En sus relaciones con otros países persigue dilatar los acuerdos entre regiones (por ejemplo el ALCA, proyección del NAFTA) alentando acuerdos bilaterales con México que contemplan sectores económicos de notoria sensibilidad en la relación interna del bloque, como el de la industria automotriz. Argentina, por su parte, **necesita** de ese gran mercado, sobre todo en coyunturas como la actual en que no logra salir de una prolongada recesión, agravada por una marcada deflación; en consecuencia, su enfoque estratégico respecto del bloque consiste en alentar su crecimiento mediante la incorporación de nuevos socios, (en este caso, Chile) que le permitan contrapesar la influencia del “hermano grande”.

4° Característica:

Los Estados reclaman “libertad económica” y practican “intervencionismo”

El ejemplo de las relaciones argentino-brasileñas es el que impera en la economía del mundo globalizado.

La Unión Europea subsidia sus productos agropecuarios y establece aranceles diferenciados para limitar el ingreso de bananas de origen americano. Los Estados Unidos aceptan la existencia de zonas libre de cancrisis en la Argentina, pero dilatan las reglamentaciones necesarias para permitir el libre ingreso de frutas cítricas argentinas producidas en el Noroeste, en tanto reclama insistentemente por una ley de patentes que favorezca sus intereses. Algunos denominan a estas políticas (o estrategias) “realismo”; otros simplemente “hipocresía”. Resulta, sin embargo, evidente, que no es posible lograr que las empresas aumenten sus exportaciones sin contar con el paraguas auxiliar de una política estatal no solo de aliento, sino de apoyo y fomento a esta actividad (tal como en su momento implementaran exitosamente Italia, Chile y Brasil, y últimamente, México, entre los países más cercanos a nuestra cultura, o, en su momento, Japón y los llamados “tigres” del Sudeste asiático).

5° Característica:

Las empresas se ven obligadas a cambiar, transformarse e innovar.

Las empresas ahora **deben** planificar. En la etapa anterior era posible improvisar. En los mercados actuales, para sobrevivir es necesario **crecer**. Para crecer deben considerarse todas las variables a que se pueda tener acceso. Los competidores surgen permanentemente,

y las “lealtades” de los clientes son puestas en juego día a día; esta circunstancia obliga a una permanente transformación de las organizaciones para adaptarse a las demandas en cambio constante. Esta dinámica exige contar con un gran caudal de información, capacitación constante de los factores humanos comprometidos en el proceso y una tendencia permanente a **innovar**. Innovación no significa solamente incorporar nuevas tecnologías e inventos originalmente desarrollados, sino emplear criterios originales, brindar respuestas adecuadas a cada circunstancia atendiendo exclusivamente a los medios disponibles.

6° Característica:

Acortamiento de los “ciclos de vida” de los productos.

El proceso de innovación constante, acelerado, la paulatina pérdida de lealtad de los clientes, la permanente aparición de nuevos productos, el cambio de los gustos y tendencias de los consumidores, la aparición de nuevos servicios cuyo “consumo” se privilegia frente al de ciertos “bienes”, han influido para que el período de recuperación de las inversiones sea cada vez más breve y, en consecuencia, exijan un volumen de operaciones cada vez mayor en un lapso más corto.

1.- LOS MERCADOS LOCALES Y LA COMPETITIVIDAD

A partir de la sanción del conjunto de leyes conocido como “Plan de Convertibilidad” observamos dos períodos claramente diferenciados: uno de crecimiento y expansión desde 1991 hasta 1994 y uno de estancamiento y posterior aguda y prolongada recesión desde 1995 en adelante.

El primer período se caracterizó por un incremento incesante de demanda que, ayudado por la apertura irrestricta de los mercados y la eliminación de derechos aduaneros, fue satisfecha en gran medida por productos importados. El segundo período, comienza con un exceso de demanda inercial satisfecho ya mayoritariamente con productos extranjeros, pero cuyos efectos son parcialmente atenuados por una activa demanda de Brasil.

Cuando se produce la crisis brasileña y el posterior ajuste y corrección cambiaria, se desnuda la imposibilidad real de los productores argentinos de resistir el embate de los productos extranjeros (muchos subsidiados).

La consecuencia es la prolongación de un ciclo recesivo desusadamente extendido. Dado que, paralelamente, se produjo un proceso de concentración de demanda (shoppings y supermercados que canalizan la mayoría de las operaciones en bienes transables), los últimos tiempos denuncian ya no un solo un estado de recesión, sino una marcada **deflación**. Veamos las consecuencias a través de ciertos indicadores.

Analizando las variaciones de los distintos índices, podemos comprobar que el Índice de Precios al Consumidor (nivel general) refleja una variación de $-1,1\%$ en Abril de 2000 respecto de Abril de 1999, pero que dicha variación es mucho más marcada en ciertos

rubros (ropa -6,6%, carnes -5,4%, calzado -3,9%, infusiones -11,8%, bebidas alcohólicas -5,7%) (2).

Debemos tener en cuenta que las ventas de supermercados y shoppings durante 1999 ascendieron a unos \$ 16.000 millones, suma que representa alrededor de un 7% del consumo privado, aunque es la porción más peleada; otros consumos están representados por servicios de salud, educación, teléfonos, electricidad, gas, transporte, etc. (3)

Las cifras correspondientes a ventas de supermercados y shoppings denunciaban mermas evidentes respecto de los mismos períodos del año anterior (-1,9%). Sin embargo, esas cifras (aparentemente reveladoras de la persistencia del fenómeno recesivo) conducen a otras conclusiones cuando se analizan las variaciones habidas en **volúmenes** y variaciones observadas en **precio**. Los supermercados, en valores del primer cuatrimestre de 2000 frente al mismo período de 1999 reflejaron una merma de 4,7% en los **precios**, mientras que, en **cantidades**, las ventas fueron 2,8% superiores. Los shoppings, por su parte reflejaron un comportamiento similar: los precios disminuyeron un 3% en tanto que los volúmenes se incrementaron en 1,6%. ***La demanda se desplazó a productos más baratos y obligó a las marcas amenazadas a disminuir sus precios.*** Los supermercados contribuyeron desarrollando marcas propias, más económicas.

Debido al fenómeno de alta concentración en la comercialización minorista, se verifica que los volúmenes transados superaron los del año anterior pero con precios deflacionados en una magnitud importante. Ese proceso, sin duda, generará un estado de liquidación de stocks (en aquellos casos en que es posible) y en líneas generales disminuirá

los márgenes de rentabilidad (en los casos en que tal rentabilidad aún persista) alejando las posibilidades de un fuerte impacto productivo ante la escasez de recursos para afrontar las inversiones necesarias (frente al alto costo de los fondos de terceros, la opción característica de la empresa productora nacional es la reinversión de utilidades y el crédito de proveedores). Las perspectivas inmediatas, frente a lo expuesto, y la tendencia decreciente en la disponibilidad de dinero de la población (impuestazo, nuevos anticipos, aumentos de ciertos servicios privatizados, etc.) es que la tendencia indicada persista durante cierto tiempo.

Mientras tanto, un factor complementario que potenció el fenómeno señalado, es que la devaluación de la moneda brasileña a comienzos de 1999 permitió a muchos productos de ese origen desplazar a los argentinos, o bien reforzar esa tendencia descendente de precios.

Por otra parte, la incertidumbre acerca del futuro del esquema de convertibilidad y su conversión en uno de dolarización plena o de tipo de cambio flotante, disminuyó el ritmo de las importaciones de ciertos productos.

2.- LOS MERCADOS REGIONALES – EL MERCOSUR

El esquema vigente en la economía mundial promueve los acuerdos interbloques como modo de flexibilizar las relaciones internacionales, en el marco de la Organización

Mundial del Comercio. Este organismo, sucesor del anterior GATT, está demostrando su inoperancia como foro tendiente a lograr esos objetivos, habiéndose convertido (por el contrario) en el lugar donde se exteriorizan todas las críticas y embates contra el modelo global. ***La OMC ha demostrado no ser el medio ideal para promover un equilibrio de hecho inexistente en las relaciones entre débiles y poderosos.*** Tampoco pudo lograr eliminar, o al menos atenuar, las barreras paraarancelarias ni los subsidios existentes en ciertos países, que alteran aún más tales diferencias. Mientras tanto, la política de bloques intenta relativizar esas diferencias, estableciendo “cotos” o reservas para sus integrantes que pasan de contar con una política arancelaria común, a establecer una unión aduanera y, en ocasiones, a llegar a adoptar un sistema económico global, como la Unión Europea.

En nuestra región, el MERCOSUR nació con grandes aspiraciones y lentas concreciones. Las diferencias estructurales entre sus integrantes resaltan las dificultades que les toca transitar hasta alcanzar acuerdos de largo alcance. La importancia que cada uno de sus socios le asigna, tiene que ver con las ventajas o perjuicios relativos, frente a cada medida adoptada. El impacto inicial partió del reconocimiento de la debilidad regional frente a la invasión de productos importados (subsidiados o elaborados en condiciones especiales en Europa o el Sudeste asiático) que conducía a un inexorable quebranto y desaparición de ciertas actividades. El punto principal de acuerdo y avance lo constituyó el establecimiento de un régimen arancelario común para productos extra-zona, con reducción progresiva y pauta que permitiera a las actividades de la región reconvertirse y poder llegar a competir en un lapso determinado.

Esta determinación, de hecho un sistema de protección, permitió alentar la radicación de empresas extranjeras que, mediante su asociación con otras locales o la instalación de filiales “mercosurizadas” pudieran así acceder a ese mercado. Esta tendencia originó una serie de disputas “intrazona” tendientes a captar cada país una mayor porción de esas inversiones. Como decíamos en el capítulo anterior, el objetivo primordial era acceder al mercado regional, pero, en particular, al más numeroso: el brasileño.

La defensa de esa ventaja relativa (el mayor mercado) hizo que Brasil pudiera unilateralmente modificar las leyes de juego devaluando su moneda y asignando de esta manera mayores posibilidades a sus propias empresas; simultáneamente, sus funcionarios locales instrumentaron una serie de medidas (subsidios) tendientes a lograr la radicación de la mayor cantidad de empresas. La Argentina, mientras tanto, imposibilitada legalmente de devaluar, o de incentivar notoriamente a sus empresas (por su adhesión a la OMC y el respeto irrestricto a sus reglamentos) vio disminuir sus posibilidades de acceso al mercado brasileño (que había motorizado el proceso de crecimiento de muchas empresas argentinas hasta 1998) e inclusive, soportar la invasión de productos de aquel origen que anteriormente no podían competir en el mercado argentino.

Estas observaciones nos demuestran una vez más que el principal problema a enfrentar hoy en la Argentina es un problema de mercado por encima de problemas de crédito o de costo laboral.

3.- LAS ECONOMÍAS DE ESCALA

Como hemos visto, la **dimensión** de los mercados actuales exige una escala de operaciones que, normalmente excede las posibilidades de los actores típicos de la etapa anterior. El cambio en las condiciones ha sido **abrupto**, y la cultura empresarial imperante en nuestro país hasta comienzos de la última década del siglo anterior era absolutamente incompatible con los requerimientos de flexibilidad, adaptación, crecimiento e innovación que exige actuar de manera competitiva en el contexto actual.

Las cantidades que demandan hoy los operadores normales asumen proporciones impensadas pocos años atrás. Asimismo, los acuerdos comerciales contemplan planes de abastecimiento, mantenimiento de precios, garantías, servicios conexos, que exigen una infraestructura y programación que se traducen en mayores costos globales, solamente soportables en virtud de un colosal incremento de volúmenes, que traducido en **productividad**, establece las diferencias y marca las reales posibilidades.

Considerando que, simplifícadamente, una empresa coordina recursos materiales, humanos y de información, **la combinación óptima de estos recursos para cada escala de actividad estará determinada por las posibilidades financieras**. En última instancia, una empresa con recursos financieros suficientes puede comprar o alquilar cantidades y calidades estableciendo combinaciones óptimas de los restantes factores.

En un contexto como el argentino, dada una tasa de ahorro interno baja (16/15% del PBI frente a 32/33% de países como Japón, o EE.UU.)(4) en que los recursos disponibles son los del ahorro externo encarecidos por un “riesgo país” que se suma a la competencia desigual del Estado demandando en el mismo mercado, más la voracidad propia de un

sistema financiero que carece de medidas de protección para los operadores más débiles, crecer y expandir las actividades con fondos de terceros resulta poco menos que utópico.

Una de las soluciones disponibles pasa por el cambio de cultura. El empresariado pequeño y mediano es tradicionalmente enemigo de asociarse válidamente con un objetivo (comercial) común; las asociaciones empresarias han servido para actuar como “lobby” procurando el logro de contratos especiales, o ventajas adicionales en acuerdos, pero tan pronto como ese objetivo táctico desaparecía, el acuerdo se desvanecía. Ante la falta de recursos individuales, la estrategia válida es la asociación entre empresas que les permita potenciar sinérgicamente sus ventajas comparativas, abaratando costos e incrementando los volúmenes hasta alcanzar las escalas necesarias.

Una escala interesante no solamente permite acceder a mercados de otro modo vedados, sino que también establece una cierta optimización de relaciones entre oferta y demanda, equilibrando las necesidades mutuas.

4.- LIBERTAD E INTERVENCIONISMO.

La filosofía que impulsó la globalización fue la adopción por parte de los distintos países de políticas de libertad económica, desregulación de los mercados, privatizaciones, que, de la mano de la revolución en las informaciones (acceso, transmisión, rapidez) permitió ampliar las posibilidades comerciales en una escala hasta entonces desconocida.

Sin embargo, resulta necesario destacar que, al producirse la explosión en cadena de sucesos que desembocaron en dicho fenómeno, eran pocas las empresas a escala mundial que estaban en condiciones de adaptarse a ese cambio y más escasos aún los países cuya infraestructura informática, legal, económica y financiera les permitía adaptarse a las nuevas condiciones en corto tiempo.

La realidad demostró que el fenómeno era anticipado por pocos grupos que, potenciados por las condiciones creadas, crecieron desmesuradamente abarcando sus negocios una escala mundial y estableciendo diferencias prácticamente irrecuperables con el resto de los operadores.

La coyuntura mundial era particularmente propicia (caída del muro de Berlín, fragmentación de la URSS, democratización de América Latina) de modo que la adopción de políticas liberales era poco menos que obligatoria. Sin embargo, el poder de ciertos grupos en determinados lugares impulsó una despareja adhesión a esos principios (***solo aquellos que me benefician y ninguno de los que me significan costos adicionales***). Así asistimos a la preservación de las reservas de mercado para productos agropecuarios en EE. UU. y la Unión Europea, las restricciones a la transnacionalización de la banca en Japón, etc.

En nuestra América Latina tuvimos el ejemplo de Chile que adhirió tempranamente a esas premisas y permitió (y se benefició también tempranamente) las inversiones extranjeras en sectores que potenciaron su actividad exportadora. Al prácticamente carecer de un mercado interno de envergadura, necesitaba prolongar su crecimiento sobre la base del comercio exterior, a cuyo efecto implementó programas consistentes con ese objetivo, aún hoy exitosamente vigentes. México, como consecuencia del efecto “tequila” comienza en 1995 a rediseñar aceleradamente sus estrategias, apuntando a las posibilidades que le brindaba su inclusión en el NAFTA (y con ello las puertas abiertas del gran mercado de EE.UU.); en tal sentido, al modo de los tigres asiáticos diez años antes, apuntó a generar fuentes de trabajo en gran cantidad para su gente (especialmente en los estados fronterizos con su gran vecino) e implementó una legislación laboral que instauró la “maquila” como fuente de mano de obra barata para un sinnúmero de industrias que querían acceder competitivamente al mercado estadounidense. Esas nuevas empresas dieron trabajo, brindaron un caudal de nueva tecnología, y posibilitaron que hoy un tercio del PBI mexicano está representando por sus exportaciones.

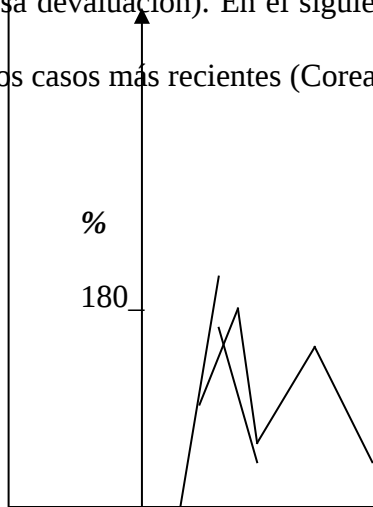
Los ejemplos citados nos demuestran que el escenario actual está gobernado por el pragmatismo. Brasil no dudó en devaluar cuando le convino sin considerar las eventuales distorsiones que esa medida podía crear en el MERCOSUR y continúa diseñando sus programas sobre la base de la potencia de su mercado interno y el desarrollo de sus empresas. Existe un programa de complementación empresarial entre Brasil y Argentina que constituye un protocolo inaplicable dentro del MERCOSUR; debemos considerar también que a los ojos de los organismos internacionales debe aún regir una división internacional del trabajo en que, dentro del MERCOSUR, le corresponde a Brasil el sector industrial y a

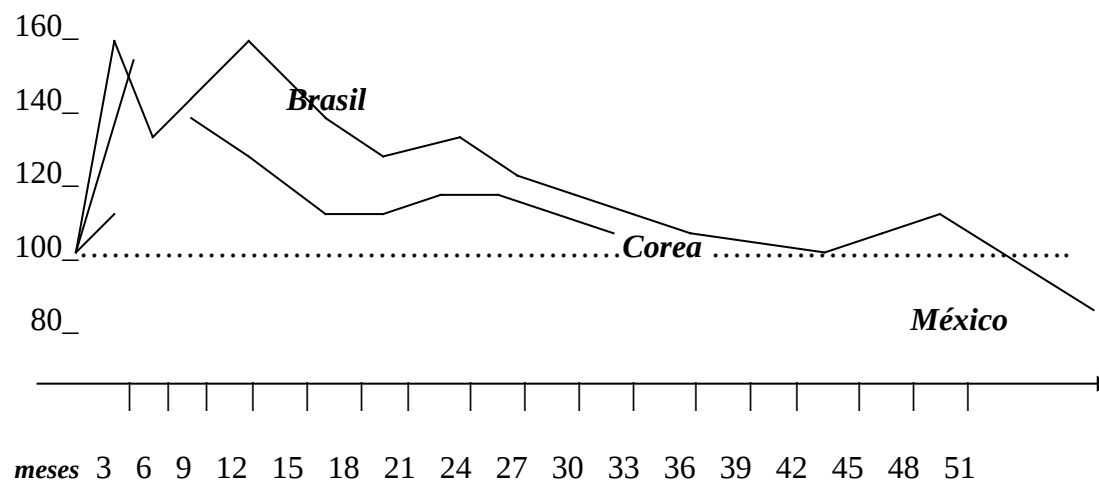
la Argentina el agropecuario. Hoy Brasil exhibe una tasa de desempleo del 8% y Argentina del 14%.

Dentro de las políticas seguidas por algunos países en defensa de la competitividad de sus productos se encuentra el manejo de los tipos de cambio, nominal y real. Durante 1999 en América Latina el comportamiento del tipo de cambio asociado a una tasa de inflación dada fue el siguiente:(5)

PAIS DEVALUACION	INFLACION	
Argentina	-1,8%	0,00%
Brasil	8,4%	50,30%
Chile	2,3%	11,80%
Colombia	9,1%	22,00%
Ecuador	60,7%	188,20%

La experiencia de las correcciones más recientes nos demuestra que la evolución del tipo de cambio real posteriormente a una devaluación brinda los resultados buscados durante un determinado lapso, tendiendo a converger posteriormente hacia una situación similar a la anterior, o aún por debajo de aquella (como el caso actual de México, cuyo tipo de cambio real a partir de los 50 meses del “tequila” es inferior al vigente al momento de esa devaluación). En el siguiente gráfico veremos la evolución a lo largo de los meses, en los casos más recientes (Corea, México y Brasil).





Esta secuencia nos muestra que el efecto de las devaluaciones parece ser ***pasajero y no remedia problemas estructurales***, pero brinda el “oxígeno” suficiente en circunstancias críticas para poder implementar políticas de fondo.

Por último el caso de México nos demuestra que, pese a que en el período considerado cayó el precio del petróleo (que constituye el 30% de los ingresos fiscales), ***el gobierno ajustó el gasto para compensar ese efecto negativo***, y encaró una transformación tal que hoy el 33% del P.B.I. es generado por sus exportaciones, principalmente a los Estados Unidos.

5.- LAS EMPRESAS DEBEN INNOVAR

Los últimos estudios realizados acerca de la competitividad de las economías mundiales, nos han demostrado una caída de la Argentina en ese ranking. La crisis asiática en su momento originó una especie de efecto dominó en todo el mundo, pero los más afectados resultaron los países commodity-dependientes (como la Argentina) que sufrieron una caída de precios que subsiste de un 15% promedio.

Cuando las empresas analizan los países respecto de sus posibilidades de radicación, evalúan los sectores **productivos** que ofrecen ciertas ventajas, de inmediato pasan a considerar que esas actividades necesitan **administrar adecuadamente las cadenas de provisión y distribución**. Este dato evidencia aspectos a considerar para **innovar**, donde debe haber una acción conjunta de Estado y empresas.

Innovar implica cambiar; debemos tener en cuenta que muchas innovaciones no nacen de un profundo desarrollo científico posteriormente trasladado al campo productivo.



De hecho, las innovaciones más revolucionarias ocurridas en materia económica en los últimos tiempos han sido la generalización del **autoservicio** (supermercados, fast-food, estaciones de servicio, cajeros automáticos, etc.) y la revolución del transporte de mercaderías mediante la generalización del uso de **container**, que permite el transporte puerta a puerta independientemente de las distancias y los medios empleados (incluso permite el transporte de container por ruta, ferrocarril, vía fluvial, marítima, aérea, etc.).

Innovar es un recurso que está al alcance de todos los países, pero que exige un ingrediente fundamental, a manera de materia prima: ***contar con una población educada.*** Una característica distintiva de los países de avanzada es que una gran proporción de su población se desempeña en actividades que agregan valor a lo que hacen. Paralelamente cada día se incrementa la diferencia entre los productos que valen más en los mercados internacionales y las commodities. Es un proceso que está directamente asociado a la diferencia existente entre una población que tiene los conocimientos necesarios para participar en la elaboración de productos de alto precio y los que, por carecer de esos conocimientos, resultan cada día en mayor medida excluidos de la actividad económica. ***¿Hace falta agregar que la consecuencia es cada vez menos trabajo, y el existente, cada vez peor remunerado a medida que el proceso se acentúa?***

Los productos primarios tienden a disminuir sus valores; las manufacturas, cuanto más sofisticadas y modernas, tienden a aumentarlo. Los autos, las computadoras, los electrónicos, tienden a ser cada vez más pequeños y livianos; ***los granos chicos, las frutas chicas, a la inversa, no tienen mercado.*** En consecuencia quienes manejan los fletes harán sus negocios a expensas de los productores primarios en tanto los fabricantes podrán contemplar impávidos la pelea del transporte por cuanto la incidencia respecto del peso y volumen de sus artículos seguirá siendo decreciente.

6.- EXTENSION DE LOS CICLOS DE VIDA.

Una característica saliente de la globalización es que la información es inmediata, constante. El bombardeo constante obliga a seleccionar, eligiendo aquello que se juzga pertinente; pero la óptica con que se opera también cambia como consecuencia de la incorporación de nueva información, en un proceso continuado y cada vez más acelerado.

Los operadores de los distintos mercados, sobre todo los demandantes (los clientes resultan los dueños del mercado) cambian constantemente de producto, de marca, hasta de necesidades. Como la oferta se renueva constantemente, los oferentes se sienten a su vez obligados a innovar (como vimos en el capítulo anterior) porque la demanda se siente atraída por lo novedoso.

La consecuencia de este proceso es que un producto, independientemente de su nobleza y aptitud para satisfacer necesidades, está expuesto a ver peligrar su posición en el mercado ante la amenaza constante de sucedáneos que aspiran a desplazarlo; la acción no opera solamente sobre la base de precios, sino de prestaciones, simpatías, imagen, identificación, etc. (al respecto tenemos el ejemplo de los supermercados que con sus propias marcas envasan productos en plantas de proveedores para desplazar de la góndola a las mercaderías que éstos les proveen). En el pasado cercano pudimos apreciar cambios de apariencia, envase y hasta de estrategia publicitaria para prolongar la presencia de un producto en el mercado (por ejemplo aceite “Cocinero”).

Cuando una empresa lanza un producto al mercado incurre en costos de investigación y desarrollo, implementación, etc. que deben amortizarse en un período dado, pero esencialmente en función de una cantidad de productos dada. Posteriormente, ponerlo

en el mercado significa incurrir en los costos de producción, comercialización, de financiación, etc. El precio unitario debe compensar no solamente éstos sino también una parte proporcional de los primeros y recién a partir de allí, se generan los beneficios. La ecuación de rentabilidad, por lo tanto, contempla un margen de contribución unitario que, multiplicado por determinado volumen, permite en una instancia dada alcanzar a recuperar los costos totales (o alcanzar el punto de equilibrio).

Para llegar a ese punto, por lo tanto, el empresario debe enfrentar el desafío de salir al mercado con un precio de su producto que el mercado acepte y luego trajinar para alcanzar determinado volumen que le permita recuperar la inversión. Los programas de venta contemplan estos dos aspectos, con el ***agregado de un tiempo requerido***. Normalmente la variable ***tiempo*** estaba solamente asociada a costo (el costo financiero de producir, vender y cobrar, más aquel de mantener un stock); hoy esa variable exige un lapso infinitamente inferior para cumplir el ciclo ya que, inexorablemente, el cliente se desplazará hacia otro producto, antes de lo pensado.

Alberto Levy dice que ***“el valor de una marca debe ser como una jugada de ajedrez en la que hay que pensar cinco movidas adelante porque el mercado te imita continuamente”*** (6)

Más allá del valor de una marca, en tiempos difíciles para vender (como actualmente en la Argentina) las empresas tienden a baja los precios para aumentar sus ventas o mantener un volumen interesante. Es interesante prestar atención a la observación

de Levy al respecto “*siempre les digo a los fabricantes que quien compite sólo por precio se funde en un año*” (op.cit.)

Este fenómeno obliga a considerar nuevamente el requerimiento de una escala determinada. Esta obligación nace de la necesidad de un determinado volumen para recuperar costos y generar beneficios; en el otro extremo, para poder operar en mercados de las dimensiones de los actuales, están obligados a operar con grandes volúmenes y con programas de cierta extensión.

Nuevamente, la optimización de estos requerimientos pasa por la fragmentación de riesgos y la optimización de los costos, solamente posible en la escala de la mayoría de las empresas argentinas por medio de acuerdos de complementación.

7.- LA COMPETITIVIDAD DE LA EMPRESA ARGENTINA

IMD International, entidad sin fines de lucro con sede en Lausanne, Suiza, realiza anualmente, desde 1989 un estudio comparativo sobre competitividad, evaluando actualmente 47 países, en los que analiza una serie de variables: economía interna, grado de apertura, estructura y comportamiento del Estado, sector financiero, infraestructura, gerenciamiento, ciencia y tecnología, y aspectos humanos. Para su evaluación analiza la información suministrada por 33 instituciones de todo el mundo, coordinando una encuesta que se realiza en cada país considerado; dos tercios de la información surge de estadísticas oficiales y una tercera parte de consultas directas realizadas a un total de 4.160 corresponsales (el autor de este trabajo es uno de ellos) en todo el mundo.

En este ranking anual, correspondiente a 1999, la Argentina ocupa el puesto N° 33 (descendió dos lugares respecto el año anterior). Para ponderar esta evaluación citamos que el World Economic Fund realiza otra evaluación y allí la Argentina ocupa el 42° lugar, seis lugares por debajo de la posición ocupada en 1998. Los únicos dos factores en que se considera que nuestro país mejoró su posición relativa fue en Gerenciamiento y en Ciencia y Tecnología (un lugar en ambos). Para comparar válidamente lo expuesto debemos mencionar que Chile ocupa el 13° lugar en gerenciamiento.(7)

Existen dos causas permanentemente citadas y que realmente afectan sobremanera la competitividad argentina:

a.- costo financiero exageradamente alto, desproporcionado para una economía estable, con recursos prácticamente inaccesibles para la mayoría de las empresas (no olvidemos que la mayoría son Pyme).

El acceso restringido y el alto costo de la financiación constituyen un factor importante, pero por algún tiempo no merecerá tratamiento prioritario por parte de los políticos: **no conviene a éstos atacar un sector altamente sensible y que, debido al permanente déficit fiscal, acude periódicamente en auxilio del Estado.**

b.- costo laboral elevado; este tema es sumamente complejo y encierra componentes políticos ya que en su tratamiento se mezclan intereses sindicales, la intención política de atacar esos intereses y el factor desocupación. Por eso es importante analizar el **costo laboral** y sus variados componentes (no solamente los salarios) entre los cuales tienen fundamental importancia las cargas previsionales

Si en la discusión se incluyen temas como desocupación, salarios de bolsillo, obras sociales, discusión de convenios, períodos de prueba, pasantías con renovación continuada, etc. el tema “costo laboral” se transforma en una prioridad política en cuanto a su discusión y uso para entretener la opinión pública.

Retomando el aspecto financiero en sí, existe una especie de inconducta financiera en materia de cumplimiento de plazos de pago que se ha convertido en una deformación cultural argentina. En Alemania, por ejemplo, los minoristas están obligados a pagar a sus proveedores a los 15 días; esto alienta a trabajar con márgenes estrechos al no necesitar incluirse ningún componente financiero en la operación comercial. Al respecto el consultor Claude Obadía representante en la Argentina de Worldchallenge, opinó en una reciente

charla en el C.P.C.E.C.F. que, al ser en nuestro país ese plazo promedio superior a los 90 días, las empresas así afectadas deben trabajar con márgenes muy superiores al 10%.

El hipermercado Auchan realizó un estudio sobre precios y mercados llegando a la conclusión que los precios minoristas argentinos eran en promedio 30% superiores a los de Francia, ***donde el costo laboral es superior al argentino***. Evidentemente, si bien el tema subsiste como discusión es que algún valor tiene, pero ***sin duda el costo laboral no es el determinante principal ni la única causa de la baja competitividad argentina***.

De lo expuesto se deduce que existen otros factores además de los mencionados, que afectan la competitividad. Gustavo Stock, señala que *“hoy los abultados niveles de inventario, la falta de coordinación entre proveedores y clientes y la escasez de operadores logísticos eficientes son algunas de las razones que explican porque Argentina retrocede en competitividad internacional y las firmas locales son más vulnerables a la entrada de nuevos competidores”*(8). Con relación a lo expresado relata el caso de la empresa española Zara que el año anterior abrió su primer casa en Buenos Aires y, ***con precios idénticos a los de sus filiales de Madrid y New York***, alcanzó en su primer mes de operaciones la facturación más alta de la cadena (U\$S 3.000.000) debido a que los mismos eran inferiores al promedio de las marcas líderes argentinas; interrogados acerca de la explicación de ese éxito, lo fundamentaron en ***una mejor gestión de inventarios***. Mientras las empresas argentinas lanzan y mantienen una colección de ropa por temporada, Zara presenta mini colecciones mensuales, lo que le permite hacer ajustes frecuentes y no mantener stocks durante tres o más meses.

Al respecto, Obadía señala que en la Argentina los costos de logística y distribución representan, en promedio, 20% del precio final de un producto, frente al 10% en los Estados Unidos.

¿Dónde están las fallas?. En el mercado argentino existen fuertes juegos de intereses opuestos. Guillermo D'Andrea (IAE – Universidad Austral) dice que *“en los países desarrollados, hay un manejo conjunto de la información entre las cadenas de comercialización y sus proveedores; en la Argentina, en cambio, los hipermercados no están contribuyendo a mejorar la eficiencia logística”*.(9)

Actualmente en Brasil, la cadena de supermercados Pao de Acucar (empresa familiar que tiene 349 locales y cuenta con más de 3.000 proveedores) está implementando una red virtual que le permitirá (a fin de este año) centralizar el intercambio electrónico de documentos entre la cadena de supermercados y sus proveedores; para que éstos se integren a la red les vende en condiciones especiales computadoras, módems, impresoras y les provee consultoría gratuita con un sistema que permitirá acceder a la base de datos para informarse sobre la venta de sus productos. Estiman que el sistema les permitirá abaratar los costos de proveedores y supermercado, optimizar stocks y, luego, bajar los precios.

Este aspecto de la **logística** es un ítem en que queda mucho por hacer; normalmente el transporte es ineficiente y caro, los tiempos no se cumplen y existe una tendencia

(resabio de una vieja cultura inflacionaria) a sobredimensionar los stocks, no considerando adecuadamente el costo financiero implícito.

El tema transporte ha sido siempre un punto por optimizar en la Argentina. Nuestro país se encuentra relativamente alejado de los grandes consumidores y proveedores, por lo que el valor de los fletes siempre es considerable y casi siempre la capacidad de negociación de los mismos se encuentra acotada por restricciones de escala.

Desde el punto de vista interno, recientemente la Bolsa de Comercio de Rosario realizó un estudio acerca de la incidencia de los fletes, llegando a la conclusión que el costo total del transporte **interno** de granos y subproductos ascendió a unos \$ 766 millones (es decir más del 11% de una cosecha valuada en \$ 6.784 millones). Este estudio demostró que a un productor le cuesta \$ 14.5 por tonelada el traslado de su cosecha a puerto o destino.

Una conclusión del estudio indica que hay una desproporcionada incidencia del transporte vial terrestre (sobre una cosecha de 59 millones de toneladas se transportaron por ese medio alrededor de 45 millones de toneladas, por ferrocarril unos 8 millones y por vía fluvial solamente medio millón). El cuadro siguiente nos muestra los costos correspondientes a cada medio:

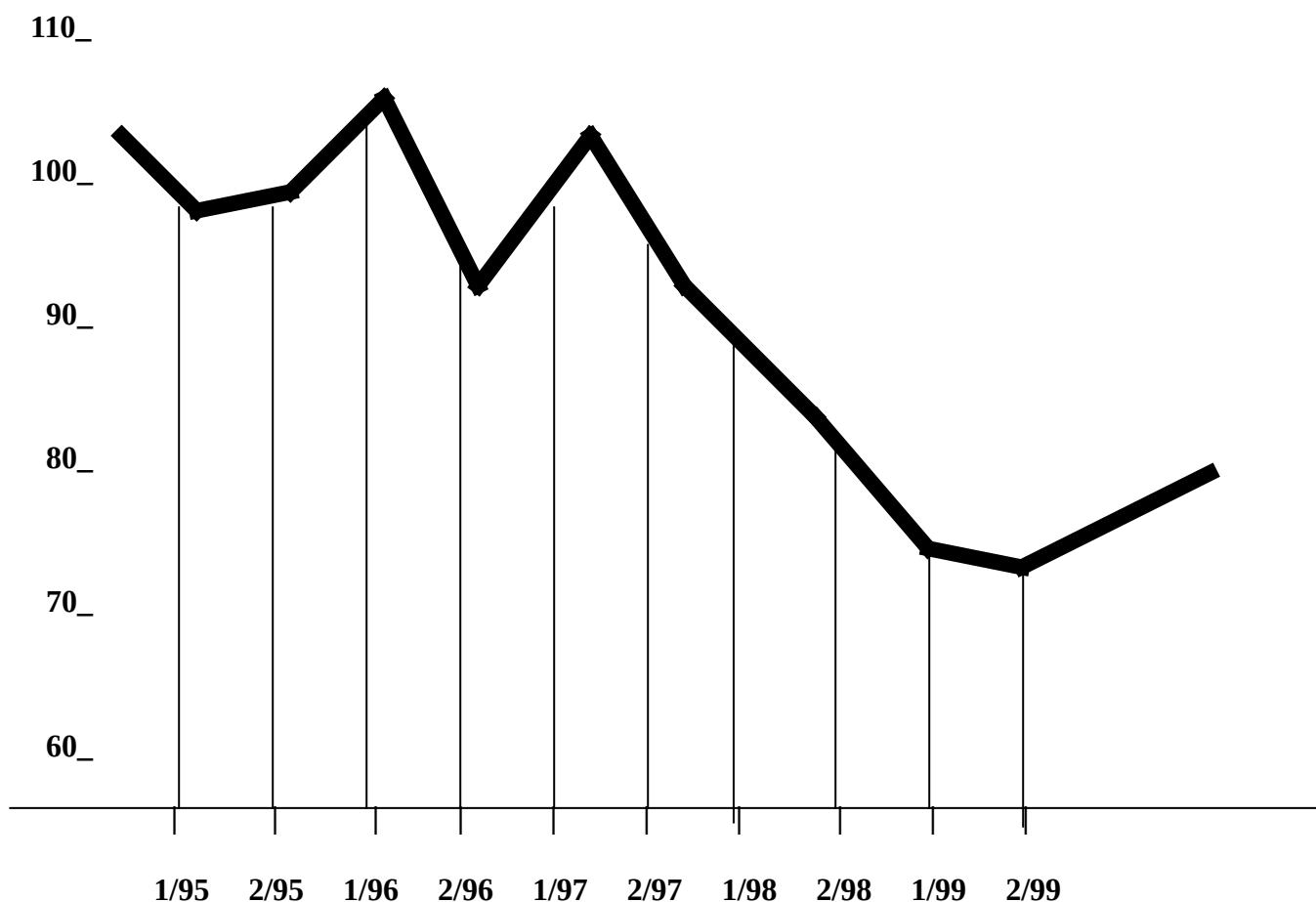
FERROCARRIL	BARCAZAS	CAMION
3,5 ctvs	1,5 ctvs	5,7 ctvs
(los importes corresponden a centavos p/ tonelada/kilómetro)		

Un aspecto interesante que surge de este estudio es su comparación con los Estados Unidos, donde para una cosecha siete u ocho veces superior, el flete de camión está en

promedio en 4 ctvs por ton/Km; allí la incidencia del flete sobre el valor de la cosecha representa un 8,74% frente a 11,3% en nuestro país.

Este tema nos introduce en la consideración global de los servicios asociados al comercio exterior que normalmente no agregan volumen pero sí valor, como vimos en el ejemplo del flete. Los esfuerzos que los productores puedan realizar para mejorar su competitividad puertas adentro, les permitirá quizás alcanzar en muchos casos precios FOB fábrica razonables (a pesar de la falta de crédito, de su costo, y del costo laboral), ***pero queda mucho para poder alcanzar precios C&F de competencia***. Pese a lo que se pregona, se han realizado enormes esfuerzos en materia de mejoramiento en la productividad en uso de materiales y en la mano de obra.

Un aspecto de gran importancia es la composición relativa de los productos que hacen a nuestro comercio exterior. En un trabajo sobre el tema, la Lic. Noemí Elena Scianca demuestra que durante el período 1990/97 el precio promedio de nuestras exportaciones fue de ***U\$S 330.- la tonelada***, mientras que nuestras importaciones tuvieron un costo promedio de ***U\$S 1.360.- la tonelada (es decir 4,2 veces superior!)***.⁽¹⁰⁾ Esto obedece a que un 44% de las importaciones fueron bienes de capital y un 33% a productos intermedios, mientras nuestras exportaciones fueron un 40% de manufacturas de origen agropecuario y un 30% de productos primarios (es decir productos que genéricamente se denominan commodities).



El cuadro anterior nos muestra la evolución de los precios de commodities, semestralmente, tomando como base de precios 1995=100 (fuente “The Economist”).

El Ing. Ferraro (11), aborda el tema destacando la importancia de incorporar nuevas tecnologías y como esa incorporación influye en los requerimientos de una mejor y más completa capacitación dado que, a su entender, (opinión que compartimos) la mayoría de los productos y servicios de este siglo XXI serán elaborados con procesos de alta tecnología. Ferraro expone una escala de productos y el valor agregado que representa su comercialización, en el siguiente párrafo:

“Por ejemplo, el valor agregado en el cereal o en el producto que exporta nuestro país es inferior a 20 centavos de dólar por kilo, en los productos siderúrgicos puede ser de 30 a 60 centavos, en la pasta celulósica, 40 centavos; en la carne, los pescados, la lana o el aluminio, alrededor de un dólar. El valor agregado en un kilo de automóvil se acerca a los 10 dólares. Estos valores se pueden comparar con 600 dólares por kilo de video casetera, 1.000 dólares en un motor de aviación, 5.000 en un avión de combate y 40.000 por kilo de satélite”.

Volviendo a considerar la posición geográfica de nuestro país (por otra parte similar a la de Chile o Nueva Zelanda) respecto de los grandes centros de consumo, vemos que la relación existente entre **volumen** y **precio** de producto y **valor agregado** con **volumen** se transforma en un aspecto esencial condicionante de un desarrollo explosivo basado en el comercio exterior que solamente será posible **en la medida en que esas relaciones actuales se transformen de manera sustancial permitiendo exportar productos que generen mayor cantidad de divisas por volumen comercializado**. La incidencia de los precios de los servicios asociados al comercio exterior **limita el alcance posible de nuestras ofertas**, impidiendo el acceso a ciertos mercados eventuales que podrían ser alcanzados con productos con precios de elaboración FAS fábrica competitivos, como se demuestra en un trabajo nuestro publicado este año. (12)

Estos aspectos adquieren mayor importancia al analizarse en el marco de las nuevas relaciones entre bloques. Actualmente alrededor del 28% (US\$ 26.500 millones) de las

importaciones del MERCOSUR provienen de la Unión Europea que, a su vez, constituye el destino de casi un 25% (US\$ 20.000 millones) de las exportaciones.

PAIS / Bloque	<u>Importaciones</u>	<u>Exportaciones</u>
InterMercosur	21.000.000.000	20.500.000.000
Unión Europea	26.500.000.000	20.000.000.000
Estados Unidos	20.400.000.000	12.100.000.000
Bloque Andino	1.700.000.000	4.000.000.000
Japón	5.000.000.000	2.900.000.000
Resto del mundo	<u>20.900.000.000</u>	<u>21.400.000.000</u>
Totales	95.500.000.000	80.900.000.000

Debemos recordar que la situación de las cuentas públicas argentinas nos muestra en forma reiterada un doble déficit pernicioso de efectos no solo negativos sobre la economía local sino que contribuye a desalentar sobremanera a eventuales inversores: **déficit presupuestario y déficit comercial y de balanza de pagos.**

Hemos recogido y expresado en este trabajo que expertos internacionales (F.M.I.) exhortan a las autoridades nacionales a dedicar los esfuerzos a desarrollar actividades en las que se le asignan ventajas comparativas (producción agropecuaria) mientras se alienta a Brasil a incrementar su actividad industrial, aún a expensas de promover el traslado de industrias argentinas a ese país. De acuerdo a lo que hemos demostrado en este capítulo, aceptar esa recomendación significaría condenar a la pobreza más absoluta a las generaciones venideras.

Al respecto nos permitimos reproducir conceptos recientes publicados en dos matutinos de Buenos Aires que, por su propio contenido, refuerzan lo expresado en varios párrafos de este trabajo y nos eximen de mayores comentarios.

Un artículo aparecido en el periódico “Ambito Financiero” (25-5-2000) señala que en el primer cuatrimestre de este año más del 77% de las exportaciones brasileñas (más de U\$S 16.000 millones) fueron productos industrializados.

El día 26-5-2000 aparece en el diario “La Nación” una investigación de la consultora Equis que demuestra que durante la vigencia de la actual política económica (1990/1999) se ha ampliado considerablemente la brecha existente entre ricos y pobres en la Argentina, que demuestra el grado regresivo de redistribución del ingreso que encierra persistir en este tipo de políticas.

CONCLUSIONES

Existen problemas estructurales en la economía argentina que no son nuevos. Las condiciones emanadas del fenómeno de la globalización no han hecho sino traer a la superficie esos problemas que, por otra parte, no son exclusivos de nuestro país. El anexo correspondiente a un artículo que publicáramos en Internet es de por sí explicativo del contexto en que actúan las Pyme, cada día más diferente del de las grandes corporaciones.

En la primera parte se exponen una serie de características que describen el escenario en que deben actuar las empresas nacionales y el reflejo en cada región de los fenómenos globales. Los cambios en el contexto, los problemas estructurales, condicionan la competitividad de las empresas argentinas y originan la pérdida relativa de posiciones en tal sentido, que los estudios efectuados en el ámbito internacional dejan en evidencia.

Dentro de los problemas estructurales se encuentran situaciones de hondo contenido político que frecuentemente logran confundir la atención y determinan un tratamiento inadecuado que solamente demoran la adopción de las medidas adecuadas; tal el caso del régimen laboral vigente y la estructura local del mercado financiero.

Lamentablemente, estos factores no agotan la lista de elementos que requieren ser modificados para mejorar esa performance de las empresas locales. Las exigencias propias de los cambios ocurridos desde 1991 determinaron un notorio mejoramiento en la productividad del uso de materiales y de la mano de obra. Sin embargo, subsisten rémoras culturales que demoran el cambio necesario en la mentalidad empresarial, y no existen por

parte de los mentores en la sociedad (políticos, profesionales, empresarios) actitudes generosas de promoción de esos cambios.

En otras épocas convivíamos con la antinomia “campo-industria”; hoy existe una puja despiadada entre producción y comercialización y servicios. En realidad, la presión de la deflación se ejerce desde posiciones de dominio por los grandes operadores sobre los productores que deben resignar sus posibilidades de beneficio ante la ausencia de alternativas de comercialización. En el campo internacional se enfrentan situaciones similares.

La falta de una cultura asociativa impide alcanzar escalas que permitan oponer resistencia a esas presiones. Esa cultura arcaica aludida impide a los empresarios no solo establecer alianzas estratégicas para esos fines, sino también investigar, indagar, innovar y desarrollar nuevos productos y procedimientos, entre los cuales se citan las evidentes deficiencias de logística de que adolece el sistema económico argentino, y las pérdidas que produce.

Los aspectos netamente políticos, lamentablemente, tienen otro tiempo; pero aquellos relativos al desarrollo de nuevas aptitudes y actitudes empresarias pueden ser desarrollados a través de una acción conjunta y coordinada del Estado, municipios, universidades, asociaciones profesionales y empresarios.

RESUMEN

Muchas de las características que afectan a las Pyme lo hacen también a empresas locales de mayor envergadura, pero que carecen de la entidad necesaria para ser consideradas “grandes” en una economía globalizada. En la introducción se detallan algunas características salientes del actual contexto, entre las que se destaca el efecto de la pérdida de los mercados locales por la globalización, la necesidad de ampliar las actividades a escalas compatibles con los nuevos requerimientos, el fenómeno de la aparición de los bloques económicos, las nuevas teorías y la hipocresía del doble discurso de los grandes países, las necesidades de innovar de manera permanente para permanecer en el mercado y el acortamiento del ciclo de vida de los productos.

Se analiza luego de que manera se dificulta ganar competitividad internacional con una estructura de oferta predominantemente primaria, de escaso valor agregado y totalmente dependiente de una relación negativa con los servicios asociados al comercio exterior. La necesidad de innovar reclama también mejorar las relaciones producto/servicio y valor/volumen; en esencia incorporar mayor cantidad de trabajo a los productos vendidos.

Por último, se trata de llamar la atención sobre la necesidad de crear una nueva cultura empresaria que, mientras llegan las medidas impulsadas desde el Estado, eficienten la actividad empresario actuando sobre aspectos tales como logística, colaboración empresaria, capacitación permanente e innovación constante no solo en técnicas de aplicación sino desarrollando nuevos métodos y procedimientos que permitan ganar competitividad a conjunto del empresariado nacional.

Anexo

Globalización:

Actualmente los mercados “globales” producen y consumen un 20% del PBI mundial (unos 28 billones de dólares según estimaciones del McKinsey Quarterly 1999 N° 4). En unos treinta años, cuando ese PBI llegue a unos 90 billones (un crecimiento del 4% anual acumulativo) esa participación será casi un 80% obligando a un proceso de integración hasta ahora desconocido. Cuando el mundo estaba limitado geográficamente, reinaban las ventajas comparativas, las diferencias de acceso a mercados e insumos y los beneficios de escala. El Imperio Romano es un ejemplo que bajo ciertas “ventajas” (en este caso las militares) se vencían las trabas geográficas; como consecuencia de esas ventajas surgieron los caminos, la propagación del idioma, las costumbres, las leyes que posibilitaron consolidar un orden social y económico. A comienzos del siglo XX las grandes corporaciones usaron similar estrategia; Rockefeller, sobre la base del ferrocarril y los oleoductos construyó una estructura sinérgica de expansión geográfica sobre la base de sus ventajas de acceso a las fuentes, el traslado y operación de una escala siempre creciente. A esa tendencia los gobiernos respondieron creando trabas, proteccionismo, barreras y subsidios. Hoy todo es apertura, libertad. Mientras tanto, las empresas “globales” ganan posiciones y dentro del esquema “nacional” anterior supieron construir estructuras propias que les permitieron sobrevivir en un contexto cerrado y luego adaptarse y beneficiarse con la integración a sus asociados extranjeros en la etapa actual de apertura, de modo de capitalizar la experiencia local potenciando las especializaciones globales y las ventajas de escala para ocupar posiciones de privilegio. A medida que se suceden las crisis monetarias

aparecen las ventajas de las empresas de gran disponibilidad de capitales, acceso a información y rapidez de reacción para arbitrar entre monedas y obtener utilidades “extracomerciales” reservados para ese tipo de organizaciones. Sus casas en ciertos lugares toman dinero en plazas determinadas de menores riesgos (y por lo tanto a menores tasas) e invierten en otros mercados obteniendo enormes diferencias. La evaluación de los indicadores económicos de cada país, y su equivalencia de oportunidad en términos de tasa (el llamado “riesgo país”) se transformó en una herramienta formidable de transmisión de riqueza entre regiones.

Este panorama, ¿tiene algo que ver con la situación de las economías latinoamericanas en general y de las Pyme en particular?

www.pymes-negocios.com/editorial_archivo.htm Globalización (0-001) Irigoyen H.A.

CITAS Y NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) Corominas, J; “Breve diccionario etimológico de la lengua castellana” 3º edición Ed. Gredos, Madrid, España, 1990
- (2) Instituto Nacional de Estadísticas y Censo, Buenos Aires, Argentina
- (3) FASEL Fundación para el Análisis Socioeconómico de Latinoamérica – “Informe de Coyuntura, 6 de Mayo de 2000, Buenos Aires, Argentina.
- (4) Instituto Argentino de Ejecutivos de Finanzas, “Informe de Coyuntura” Abril de 2000, Buenos Aires, Argentina.
- (5) “América economía” N° 182, 4 de Mayo de 2000, pág. 63, Santiago, Chile.
- (6) Levy, A; revista “Negocios” N° 104, Mayo de 2000, pág. 116, Buenos Aires, Argentina.
- (7) “The World Competitiveness Yearbook 1999”, I.M.D., Lausanne, Suiza.
- (8) Stock, G; “Costos Ocultos”, América economía, N° 175, 27 de Enero de 2000, Santiago, Chile.
- (9) “América economía” N° 174, 12 de Enero de 2000, Santiago, Chile.
- (10) Scianca, N.E.; revista “Gerencia” año III N° 21, Octubre de 1998, Buenos Aires, Argentina.
- (11) Ferraro, R.A.; “La Marcha de los Locos” Ed. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina, 1999.
- (12) Irigoyen, H.A.; “¿Las Pymes en el 2000 – Supervivencia, Desarrollo y Futuro”, Cap. XIII - Ed Errepar, Buenos Aires, Argentina, 2000.

HERRAMIENTAS DE GESTION
EN ORGANIZACIONES DE SALUD

AREA: 5 ADMINISTRACION

Tema: 5.1 Herramientas para mejorar la Administración de las Pyme ante los cambios tecnológicos y la globalización

13° CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS

ECONOMICAS

Bariloche, 25 al 28 de Octubre de 2000

AUTOR: Dra. Norma H. Iacomucci

Domicilio: 11 de Septiembre 2802 4° C -Capital Federal-

T.E. 4786-2212

Celular: 15-5668-8577

HERRAMIENTAS DE GESTION
EN ORGANIZACIONES DE SALUD

AREA: 5 ADMINISTRACION

Tema: 5.1 Herramientas para mejorar la Administración de las Pyme ante los cambios tecnológicos y la globalización

13° CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS
ECONOMICAS

Bariloche, 25 al 28 de Octubre de 2000

SUMARIO

- INTRODUCCIÓN
- CONTROL INTERNO OPERATIVO
- SISTEMA DE COSTOS Y PRESUPUESTO
- CONTROL DE GESTION
- CONCLUSIONES
- RESUMEN

HERRAMIENTAS DE GESTION EN

ORGANIZACIONES DE SALUD

INTRODUCCIÓN:

El fenómeno de la globalización también llegó al área de los sistemas de salud, causando un impacto muy importante, puesto que la mayoría de las organizaciones que la prestan no estaban preparadas para ella. Si les resultó y les resulta una realidad concreta y compleja a las economías comerciales e industriales, las empresas de servicios no la sufrieron menos, y específicamente en las organizaciones de salud el impacto fue mas fuerte.

Esto es así, porque dentro del área “salud” se manejan variables muchas veces inmanejables, dado que en la misma podemos hablar de salud publica y salud privada, por lo cual el rol del Estado prestando el servicio y controlando a quienes lo prestan en forma privada, es fundamental.

En Argentina se mueven miles de millones de dólares en gastos de salud, por lo cual las entidades que prestan los servicios compiten en una forma feroz por una porción del mercado, altamente competitivo, y diversificado.

El “**servicio de la salud**” se presta bajo ciertas normas regulatorias y controles por parte del Estado, con lo cual es fundamental tenerlas en cuenta a la hora de decidir un adecuado Control de Gestión que permita establecer los Costos, y elaborar Presupuestos que optimicen los resultados de la entidad.

Por lo expuesto precedentemente podemos decir que las Herramientas de Gestión que hoy son usadas normalmente en empresas de todo tipo, también deben llevarse a las Organizaciones de Salud, para hacerlas más eficientes. En las próximas páginas se

desarrollarán, en los distintos puntos del sumario fundamentalmente cuestiones como: las distintas formas de organizaciones que prestan servicios de salud; las pautas a tener en cuenta a la hora de decidir un sistema de Costos en empresas de salud y la importancia de la Gestión Presupuestaria, (según sea el tipo de ente que la preste); Control Interno Operativo y de Gestión; el rol del Estado en las regulaciones de los entes de salud; el uso de Herramientas de Gestión imprescindibles para ser eficientes, entre las mas destacadas.

CONTROL INTERNO OPERATIVO

Partimos de la premisa básica que el “objetivo principal del Control Interno Operativo”, en adelante denominado **C.I.O** es prevenir errores o fraudes, no buscarlos, tras lo cual podemos decir que:

el **C.I.O** de las organizaciones es eficiente si:

- 1) contamos con el plantel de recursos humanos adecuados –en el área de la salud el tema de recursos humanos es vital-
- 2) existen claros objetivos definidos por la organización
- 3) se confeccionan reglas claras y precisas, y
- 4) se verifica su cumplimiento.

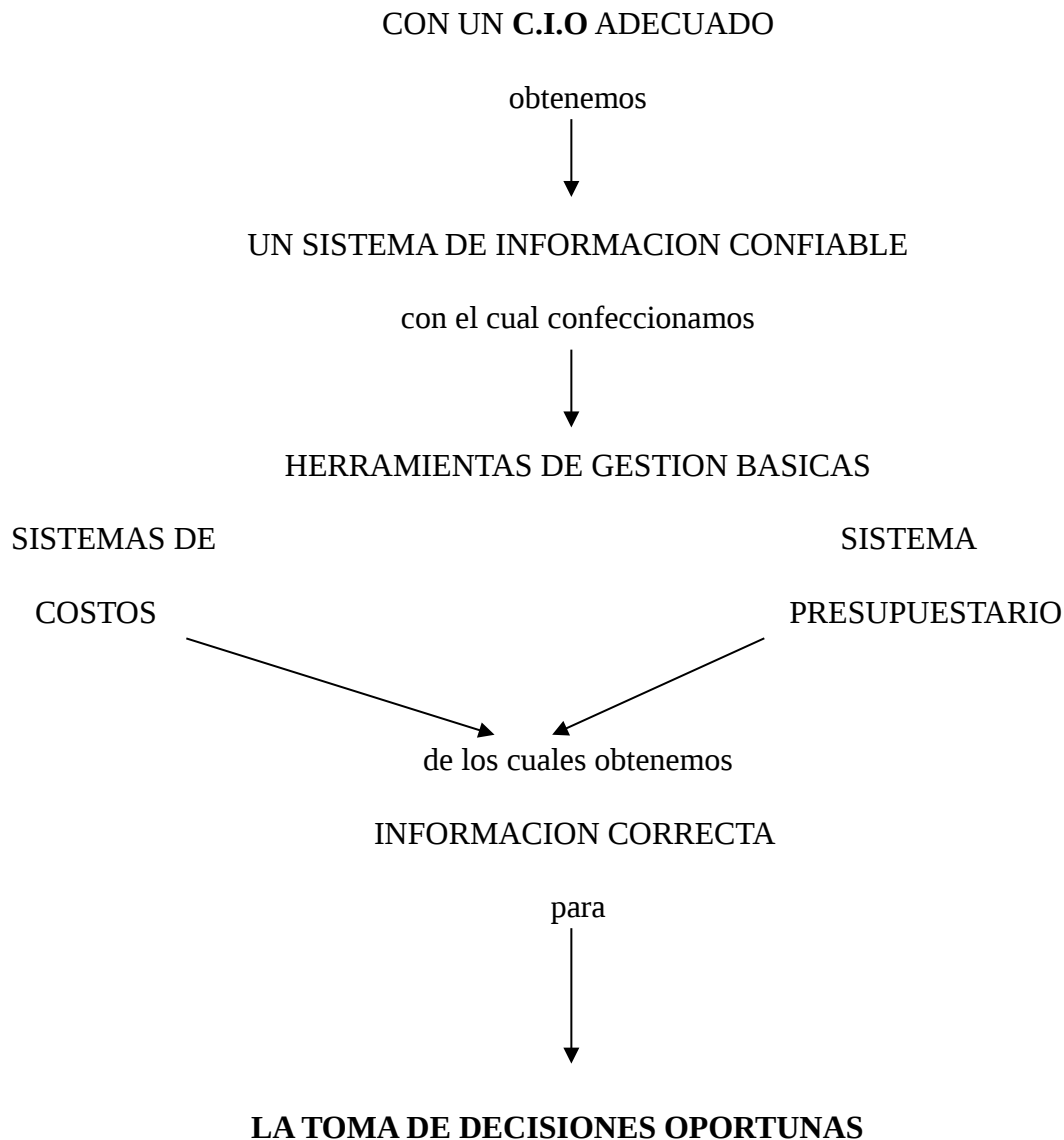
Hoy, gracias a los avances de la Tecnología y los Recursos informáticos puede obtenerse información concreta, con datos vitales para el funcionamiento de las organizaciones, con lo cual, podemos arribar a la siguientes conclusiones:

si tenemos un **C.I.O** adecuado, podemos obtener de él un Sistema de Información confiable. De este Sistema tomamos los datos necesarios, la información vital para confeccionar dos Herramientas de Gestión básicas:

- Sistema de Costos
- Sistema Presupuestario

y de estos dos sistemas que deben estar integrados, como ya dijimos, surge Información correcta para la Toma de Decisiones oportunas.

Todo lo dicho lo podemos resumir en el siguiente cuadro:



La toma de decisiones oportunas es de suma importancia en todas las organizaciones, pero en las que se dedican a prestar servicios de salud, adquiere un carácter más especial; pues los avances de las últimas décadas en la ciencia médica, que ha permitido aumentar las expectativas de vida, requiere de costosos equipos para diagnóstico y tratamiento, y modernas técnicas para lo cual se necesitan grandes recursos, y una organización que no es eficiente en su gestión no puede generarlos, o los genera y los distribuye en forma errónea, no pudiendo lograr su objetivo: **CURAR Y REALIZAR MEDICINA PREVENTIVA.**

Las entidades que prestan servicios de salud pueden ser públicas o privadas, pero no debemos olvidarnos que la salud cumple un “rol social”. **“La palabra pública se introduce porque es la principal preocupación a nivel de la población, ya que en todos los países el gasto publico en sanidad, es con mucho, el mayor componente del sistema sanitario. Los gobiernos desempeñan la principal función en los procesos de regulación, control, y financiación de la sanidad. Incluso en los EE.UU., el país en el que el sector privado quizá juega el papel más importante, el gasto publico en sanidad es enorme.....”** (1)

En el año 1993, se creo el Hospital Público de Autogestión, el crecimiento de estos ha sido sostenido, y en muchos casos, debido a una buena gestión han sido y son ejemplos de “prestación de Servicios”, habiendo ganado uno de ellos el Premio a la Calidad, con un doble mérito, pues es un Hospital con una estructura muy pequeña y esta ubicado en las cercanías de un barrio carenciado, de la Provincia de Buenos Aires. Este ejemplo vale para comprobar que no se necesitan grandes estructuras ni enormes recursos para ser eficientes, solo basta con adecuar la estructura y utilizar bien los recursos, dentro de un contexto de un adecuado **C.I.O.**

Normalmente al frente de las instituciones de salud, se encuentra un profesional médico, (con experiencia en Administración Sanitaria), pero sin los conocimientos técnicos del profesional en Ciencias Económicas, con lo cual, debemos tender a ocupar en el mercado de los servicios de salud un rol de consultores que trabaje en equipo con el medico, pero aportando las Técnicas y Herramientas de gestión empresaria, pues tanto las empresas sin fines de lucro como las empresas comerciales deben ser rentables:

En los Entes sin fines de lucro:

- 1) Para mejorar el servicio
- 2) Contribuir al bienestar de la comunidad

En los Entes comerciales con fines de lucro

- 1) Para mejorar el servicio
- 2) Para ser competitivos
- 3) Para continuar en el mercado

Si logramos estructurar un adecuado Sistema de Costos y Presupuestos, dentro de una Organización donde funcione el **C.I.O**, esto nos va a permitir:

- optimizar los recursos
- lograr rentabilidad

para alcanzar los objetivos que mencionamos en cualquier estructura pública o privada, con o sin fines de lucro.

SISTEMA DE COSTOS Y PRESUPUESTOS

Hasta acá hemos dicho que mediante un **C.I.O** adecuado, podemos obtener herramientas de gestión básicas como son: a) un adecuado sistema de costos y b) un sistema presupuestario.

Antes de entrar al detalle de las mismas, haré una segmentación primaria del mercado de la Salud en Argentina: fundamentalmente el servicio de la Salud en nuestro país esta repartido de la siguiente forma, (partiendo de entidades públicas y semipúblicas hasta entidades totalmente privadas.):

- Hospitales, nacionales, municipales y provinciales
- Hospitales Públicos de Autogestión
- Obras Sociales
- Entidades Mutuales
- Aseguradoras de riesgos del Trabajo (ART)
- Empresas de Medicina prepaga

- Clínicas y Sanatorios (estos últimos pueden prestar servicios a través de las empresas de medicina prepaga, Obras Sociales, o tener su cartera de pacientes privados)

Ya dijimos anteriormente que no solamente las entidades que tienen fines de lucro deben tener una gestión eficiente, si no todas, para poder cumplir su rol social en defensa de la salud de la población.

Un Sistema de Costos exitoso va de la mano de una Gestión Presupuestaria, no podemos hablar de obtener los costos del sistema de salud si no contamos con un buen presupuesto, y a la inversa no podemos presupuestar si no tenemos conocimiento de los Costos.

Debido a las regulaciones de las que hable al principio por parte del Estado, donde existen numerosas leyes y marcos regulatorios para el desarrollo de esta actividad, antes de prepararnos a elaborar un Sistema de Costos y Presupuesto debemos tener en cuenta sobre qué clase de organización vamos a trabajar, para adecuar los Sistemas a la modalidad de gestión de cada una de ellas, pues no todas tienen la misma forma de generar recursos, y tampoco de aplicarlos. Por ejemplo, en los hospitales se trabaja con presupuestos otorgados de antemano, y como el hospital público cumple un rol compensador en la salud de la población, muchas de las prestaciones que brinda, las debe hacer (o sea aplicar recursos), aunque no sea rentable, aun a pérdida. Mientras que en las Instituciones privadas, los ingresos provienen de aportes de los afiliados, y se cubren las prestaciones que cada afiliado tiene previsto en su cobertura, con las salvedades que pudieran ocurrir, puesto que estamos hablando de la salud de la población.

Dicho todo esto, vamos a empezar a hablar del Sistema de Costos propiamente dicho, en el contexto de un Sistema Presupuestario.

COSTOS:

A través del Decreto de Desregulación de Obras Sociales, a partir de Enero del 2001 las empresas de medicina privada ingresan en forma directa en el mercado de la Seguridad Social, lo que traerá aparejado una dura competencia en el mercado, que les obligará tanto a unas como a otras a ser eficientes para poder permanecer en el mismo y no sufrir la migración de sus afiliados, pues a partir de esa fecha, las empresas que quieran adherirse, podrán competir con las Obras Sociales.

Es ahora mas que nunca cuando las entidades de salud deben implementar o mejorar si ya lo tienen un sistema integrado de Costos y Presupuesto, ya que esto les va a permitir:

- ser eficientes
- rentables
- competitivas
- retener su caudal de afiliados
- obtener nuevos afiliados

entre las cuestiones más importantes.

Podemos definir al Costo como **“el sacrificio económico necesario para obtener algo, ese algo es lo que denominamos unidad de costeo, expresión de lo que queremos costear”** (2)

La contabilidad de Costos esta relacionada con la Contabilidad General, nutriéndose mutuamente entre sí, con lo cual la Contabilidad de Costos no esta separada de la Contabilidad tradicional, si no que se estructura de forma mas especifica para obtener datos más precisos sobre la asignación de cada rubro de los costos.

Las Organizaciones de salud están dentro del área de “prestación de servicios” y clasificar las “unidades de costeo” no es muy diferente a una empresa industrial.

Para ello debemos conocer muy bien la estructura organizacional para establecer cuales son las unidades de costeo, que variara de acuerdo a la complejidad de los servicios prestados por cada Institución.

Algunos ejemplos de unidad de costeo en organizaciones de Salud seria

- Guardia
- Consultorios Externos
- Laboratorio

La definición de la unidad de costeo es necesaria para el calculo del costo unitario, pero cuando nos abocamos al costo de la salud NO existe una única unidad de costeo, claramente definidas, como en el caso de las empresas productora de bienes.. Al ser la mayoría de las erogaciones de aplicación general se debe dividir la organización en distintos sectores a los efectos de agrupar los gastos.

Podríamos definirlos como sectores: Finales, Intermedios y Generales. En los sectores Finales se agruparan los costos; los sectores Intermedios servirán de apoyo a los sectores Finales, y los sectores Generales son los que brindan apoyo tanto a los sectores Finales como Intermedios.

En una Organización de salud podríamos decir citar como ejemplo a:

Sector Final: Quirófano

Sector Intermedio: Mantenimiento

Sector General: Administración

Luego debemos asignar los costos, a los distintos sectores. Acá podemos hablar de bases de distribución: **“los sectores productivos, para llevar a cabo su actividad necesitan además de insumos que le son debitados en forma directa.....de la asistencia de determinados sectores de servicios”** (3)

En una organización de salud tenemos que entender el “sector productivo”, como el sector generador de la “prestación de servicios”.

Para asignar estos costos se usan bases de distribución, que las mismas serán evaluadas de acuerdo a criterios propios de cada organización basados en las practicas normalmente usadas de la contabilidad de costos, como ser por ej. área ocupada en m2, pacientes atendidos, etc. más las que pudieran aplicarse de acuerdo a parámetros especiales definidos por características especiales de cada Institución

Otros Costos:

- 1) Comerciales: En todo este proceso de cambio de reglas en el área de la salud y la gran competencia del mercado, el costo Comercial, asume en estas Entidades un porcentaje muy importante. Pues hoy “el paciente” es considerado “un cliente”, y como tal exige satisfacción en la prestación del servicio que recibe, y para conseguirlo la empresa debe hacer un gasto importante en marketing, promoción, publicidad, investigación de mercado, etc. que pueden llegar a ser cifras importantes.
- 2) Financieros: Todas las organizaciones necesitan Activos para poder funcionar, y en las entidades de salud, estos activos pueden llegar a ser en muchos casos de costo alto, ya que se necesitan equipos médicos de complejidad y obsolescencia en muchos casos rápida, lo que obliga a renovar Activos Fijos, para poder continuar a la par de los avances médicos.
- 3) De Investigación y Desarrollo: En muchas de estas organizaciones se llevan a cabo proyectos de investigación y desarrollo, con respecto a determinadas enfermedades, diagnósticos, etc. que requieren erogaciones importantes. **“El presupuesto de costos de Investigación y Desarrollo se puede elaborar de dos formas a) global y**

b) por proyecto” (4).....Por lo tanto cada Institución analizará cual es el que más se ajusta a las necesidades de la misma.

Dentro del tema “Costos” podemos introducir el concepto de **Economía de la Prevención**, puesto que todas aquellas acciones de carácter preventivo que se tomen, son más efectivas en relación a su costo, que las de carácter curativo. Pero aún así, los Sistemas de Salud que aplican políticas preventivas dedicando mas recursos a esta área, no precisamente resultan más baratos, pues se dan otras cuestiones que tienen que ver con la esperanza de vida, los años estimados de vida de una persona, y los gastos derivados de la atención de otro tipo de enfermedades típicas del envejecimiento. Igualmente, comparando los recursos destinados a la prevención, con el costo de cada tratamiento evitable, el primero es sustancialmente menor; así lo demuestran estudios realizados en Estados Unidos. Como ejemplo podemos citar una enfermedad coronaria, el dinero que debería destinarse a todos los estudios de diagnóstico permanentes, controles, medicación, seguramente por muchos años, comparado con los gastos que ocasiona una intervención quirúrgica que resuelve el problema.

\$\$\$ tratamiento de la enfermedad < \$\$\$ cirugía

A la hora de analizar los Costos de estas entidades, no debemos dejar de tener en cuentas las distintas modalidades de contratación.

Las podemos resumir, a modo de enunciación, como para que el lector interesado las analice en profundidad, de la siguiente forma:

Modalidades de Contratación

1. Por prestación (o acto médico)
2. Por pago globalizado
3. Por capita
4. Por cartera fija

5. Por Convenio entre empresa de Medicina prepaga y Obra Social

6. Afiliación directa

PRESUPUESTO

El Presupuesto viene de la mano de los Costos como ya dijimos anteriormente, y acá, tenemos que hacer una enumeración de las distintas formas de ingresos de fondos, según sea la entidad de que se trate:

Entidad	Ingresos (recursos)
Hospitales públicos	Nación, Provincia, Municipio
Hospitales públicos de autogestión	ídem anterior, y percibe de la Anssal el recupero de prestaciones que sus beneficiaron demanden al Hospital
Obras Sociales	Aportes y contribuciones que realizan las empresas a través del Sistema único de la Seguridad Social (SUSS)
Entidades Mutuales	Cuotas y otros aportes de sus asociados, contribuciones, legados y Subsidios
Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART)	A partir del aporte realizado por las empresas a través del Sistema Unico de Seguridad Social (SUSS)
Empresas de Medicina Privada	Cuotas de los afiliados y Convenios firmados con las Obras Sociales
Clínicas y Sanatorios privados	De la contraprestación en dinero por los servicios prestados. Algunas pueden tener un sistema de coseguro.

En base al ingreso de los fondos, del origen que fuere, debe prepararse el Presupuesto, que estará dividido según los departamentos de cada entidad, asignándole los recursos necesarios para su funcionamiento.

El control presupuestario nos permite la comparación para un período determinado entre las proyecciones y los resultados reales obtenidos a partir de la gestión efectiva real de

la organización.

En las entidades de salud esta comparación también nos va a resultar útil para la obtención de datos estadísticos sobre el gasto en determinadas patologías, para su posterior estudio, reasignación de recursos, o investigación y desarrollo sobre nuevas enfermedades que estén demandando atención médica.

Acá vemos que si obtuvimos un buen Sistema de Costos y Presupuestos, vamos a poder asignar los recursos de manera más eficiente para poder cumplir con el objetivo de la entidad: CURAR Y PREVENIR CON EFICIENCIA.

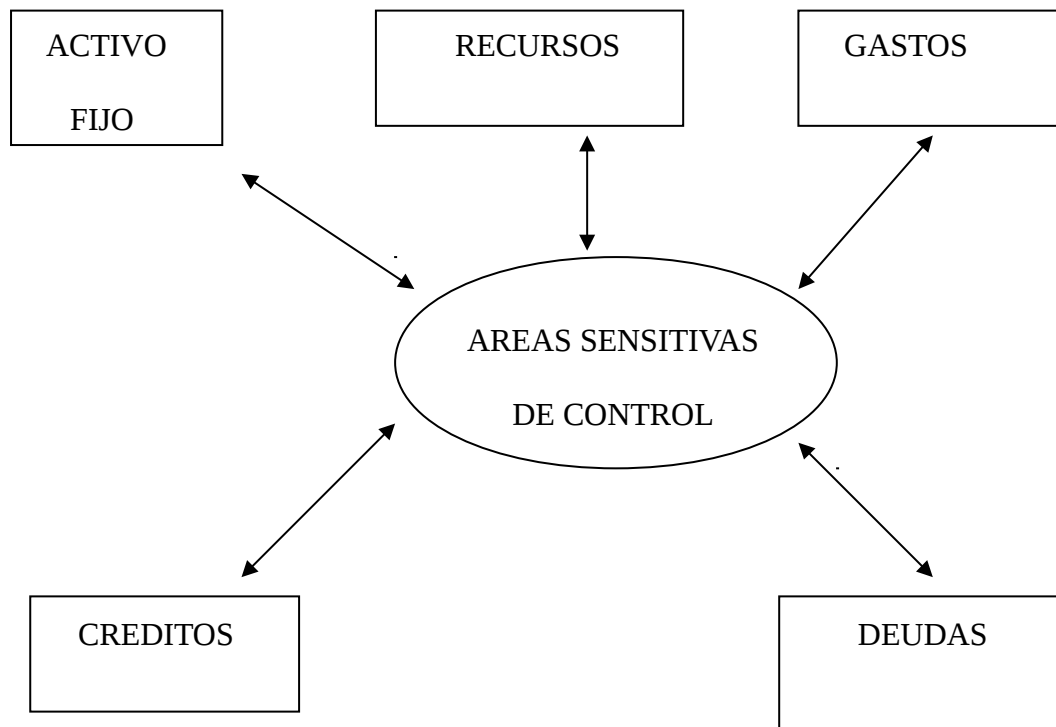
CONTROL DE GESTION

Una vez implementado un buen **C.I.O**, del cual obtenemos datos para un Sistema de Costos y Presupuestos, debemos efectuar un adecuado Control de Gestión, para que el resultado sea un éxito, pues solo sabemos que algo funcionó como lo planeamos en la medida que lo controlamos.

Hoy disponemos gracias a los avances Tecnológicos de valiosas herramientas de Gestión que nos permiten tener una Organización eficiente. Pero estas herramientas para ser útiles deben contar con ciertos requisitos:

1. **Ser las adecuadas para cada organización:** de nada sirve tener poderosos equipos informáticos que lejos de agilizar las operaciones, la complejidad de su uso, las torne dificultosas
2. **Personal capacitado para ejecutarlas:** las mejores herramientas en manos de personal no capacitado, disminuyen su verdadero valor como tal
3. **Permanente revisión:** para ir adecuándolas a los cambios
4. **Que el “producto” que se obtiene sea analizado**

Podríamos decir que existen 5 áreas sensitivas de control en las organizaciones, y en las dedicadas a la Salud, tienen su peculiar control:



Brevemente haré una reseña de los aspectos más importantes a tener en cuenta en estas áreas, pues un análisis más exhaustivo, excedería los límites de este trabajo, cuyo principal objetivo es delinear los aspectos salientes de cada uno de los temas, dejando abierta la investigación a los profesionales en Ciencias Económicas que quieran abordar el tema, siendo ésta una actuación profesional de creciente demanda en el futuro

- Activo Fijo: en las entidades de salud el Activo Fijo puede llegar a ser un rubro que requiera importantes recursos de fondos, tanto para su adquisición, como para su mantenimiento y cuidado, ya que la moderna tecnología médica está en un constante cambio. Por lo tanto deben elaborarse estrictas Normas de Control que permitan

reducir los gastos innecesarios como por ej. mal uso de los equipos, falta de mantenimiento adecuado, etc. aumentando los costos.

- Recursos: Ya comentamos anteriormente el origen de los recursos de acuerdo a la Institución de la que se trate. En este punto es vital el Control de Gestión de esos recursos, puesto que de ellos depende el funcionamiento de la organización. Deben controlarse permanentemente los padrones de afiliados, los aportes por Convenios con otras instituciones, los reintegros por practicas efectuadas, etc.
- Gastos o Erogaciones: El control de los mismos debe estar perfectamente establecido de acuerdo a Normas específicas que se habrán definido en la implementación del **CIO**. Si contamos con un buen Sistema de Costos, esto nos va a permitir su análisis y control.
- Créditos y Deudas: También es muy importante el seguimiento de los créditos y las deudas, pues un sano equilibrio nos permite afrontar la operativa de la entidad sin sobresaltos, en un rubro tan álgido como la Salud. Pues si tenemos altos grados de incobrabilidad, o mora no vamos a poder contar con el dinero necesario para hacer frente a las erogaciones, y muchas veces la falta de fondos en Instituciones de salud ocasiona graves deficiencias en la prestación medica. Por ejemplo un hospital de autogestión que recibe reintegros por la cobertura que brinda a los afiliados al Seguro de Salud, ANSSAL, si no los cobra, o los cobra con mora , no puede seguir brindando eficientemente el servicio. Para el estudio de los Créditos y Deudas, podemos hacer uso de una Herramienta de Gestión muy importante como son los índices o ratios. Estos nos permiten calcular: los índices de incobrabilidad, antigüedad de crédito o deuda e índice de endeudamiento, lo que nos va a permitir controlar y además comparar con otras entidades del mismo nivel.

Seguramente hay muchas mas Herramientas de Gestión y Control que podemos utilizar, quedan estas a titulo ejemplificativo, así como las áreas que podemos definir como sensitivas. Cuando un profesional evalúe una entidad en particular, analizara cual o cuales son las mas indicadas para cada una.

CONCLUSIONES

El objetivo de este trabajo, fue abordar un tema que ya se viene perfilando desde hace unos años, LA INSERCIÓN, cada vez mas necesaria, de los profesionales en Ciencias Económicas dentro de las entidades prestadoras de salud, sean estas públicas o privadas, con o sin fines de lucro, cumpliendo tareas de Gestión. Por lo tanto en el desarrollo del mismo traté de incorporar algunas cuestiones que hacen al manejo de estas Instituciones con la mayoría de sus variantes, para familiarizar a todos los profesionales con la gestion especifica de las mismas.

El Gerenciamiento de la Salud no es fácil de abordar, puesto que como dije en páginas anteriores, quienes prestan ese servicio, tienen un amplio marco regulatorio para su funcionamiento, dentro del cual deben desarrollarse. A nivel mundial el Gerenciamiento de la Salud, viene siendo motivo de Seminarios, Cursos, Conferencias, puesto que el aumento de los costos en gastos de salud es motivo de preocupación en todos los países. En Argentina tenemos un gran déficit en materia de asistencia sanitaria: en el sector de la salud publica debido a falta de presupuestos, y deficientes administraciones; mientras que en el sector privado, las empresas les cobran una cuota a sus afiliados, para brindarles el servicio, de acuerdo a distintos planes y coberturas, y no siempre se cubre todo lo que el paciente necesita, ya que el alto costo de las cuotas en algunos casos, hace que el afiliado contrate otros planes mas económicos, que luego tienen carencias y situaciones no cubiertas. Por eso en ambas los recursos deben usarse eficientemente

para poder brindar mas y mejores servicios, a un costo menor, para llegar a un público cada vez mas amplio.

Por ello todo lo que señale en las paginas precedentes como Control Interno Operativo, Costos y Presupuestos, Control de Gestión, deben ser tareas llevadas a cabo por el Profesional en Ciencias Económicas, que tiene el conocimiento de las mismas, en conjunto o colaborando con el Administrador Médico, que es quien conoce el “negocio”, pero no las técnicas de Gestión empresarial.

A partir de la desregulación de las Obras Sociales, se va a abrir un nuevo camino en el mercado de la salud en Argentina, y van a crearse, fusionarse o transformarse muchas organizaciones para poder competir en el mercado, y nuestro desafío es capacitarnos para ocupar un lugar en las mismas, ayudándolas a crecer y brindar cada vez mas y mejores servicios, enseñándoles a ser eficientes.

CITAS

- (1) John Peet, Executive Editor, The Economist “Seminario: La modernización de la Salud Pública en el mundo”
- (2) (3) Antonio Lavolpe, Carmelo Capasso, Alejandro Smolje “La Gestion Presupuestaria

BIBLIOGRAFIA:

- C. Giménez “Contabilidad de Costos”, Cap. de Costos Hospitalarios
- A. Lavolpe, C. Capasso, A. Smolje, “La gestión presupuestaria”
- Informe N° 31 de la Comisión de Estudios de Auditoria “Auditoría de Entes dedicados a la Salud”

- F.Tobar “Economía de la prevención” del Instituto Universitario Isalud

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es introducir la temática del Gerenciamiento de Organizaciones de Salud en el ámbito de los Profesionales en Ciencias Económicas. El gasto en salud es una preocupación a nivel mundial, y esta siendo objeto de estudio en

todos los países. Las Organizaciones prestatarias del servicio de salud tanto públicas como privadas se están replanteando su gestión, puesto que se ven obligadas a reducir costos y ser eficientes.

Las distintas entidades que se dedican a la salud en la Argentina son: los Hospitales Públicos; los Hospitales Públicos de Autogestión, las Obras Sociales, Entidades Mutuales, Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART); Empresas de medicina prepaga, y Clínicas privadas; cada una de ellas obtiene sus recursos de manera diferente, aplicarlos en forma eficiente requiere Herramientas de Gestión adecuadas.

El esquema de trabajo desarrollado es válido para todas ellas, pues aun las organizaciones de salud sin fines de lucro, deben ser eficientes, y para ello deben contar con Herramientas de Gestión, que les permitan conocer sus costos, presupuestar, obtener indicadores, etc.

El esquema de trabajo está dividido en tres partes:

- Control Interno Operativo
- Sistema de Costos y Presupuestos
- Control de Gestión

Si contamos con un Control Interno Operativo adecuado, éste nos va a brindar un Sistema de Información confiable, con el cual confeccionamos Herramientas de Gestión básicas, como ser 1) Sistema de Costos y 2) Sistema Presupuestario. De estos dos Sistemas obtenemos Información Correcta para la TOMA DE DECISIONES OPORTUNAS, que en estas organizaciones van desde la compra de costosos equipos de alta complejidad hasta la incorporación de Recursos Humanos calificados.

En segundo término tenemos el Sistema de Costos y Presupuestos, Herramientas de Gestión vitales en toda organización; en la Argentina el gasto en salud es muy importante y determinar los costos es fundamental, para lograr eficiencia y rentabilidad.

A partir de la desregulación de las Obras Sociales las empresas de medicina privada entran al mercado de la Seguridad Social, lo que va a ocasionar una competencia feroz, donde las entidades que no sean eficientes y rentables, quedaran excluidas. El presente trabajo señala algunas pautas a tener en cuenta en la implementación de un Sistema de Costos y Presupuestos en Salud, los cuales no difieren demasiado de los aplicados en otras actividades, solamente deben tenerse en cuenta las características propias de cada organización.

Y por último, tener un Control Interno Operativo adecuado, y un buen Sistema de Costos y Presupuestos, no cumple su función si no hay un seguimiento de los mismos, por lo tanto es de vital importancia el Control de Gestión para comprobar que aquello que planificamos se cumplió, y en caso de no ser así, calcular y analizar los correspondientes desvíos.

Es común encontrar al frente de las instituciones de salud a un profesional médico, (con experiencia en administración sanitaria) pero sin los conocimientos técnicos del profesional en Ciencias Económicas, por ello debemos tender a acompañar y complementar a aquellos en su función. Es un desafío próximo que debemos abordar.

D E S E M P L E O

Situación actual. Políticas y perspectivas futuras

Área 7: Economía y Comercio Internacional
Tema 7.3: Economía y Política Económica Nacional

13° CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN
CIENCIAS ECONOMICAS
25 AL 28 DE OCTUBRE DE 2000
SAN CARLOS DE BARILOCHE

Dr. Milan Jelic

Unamuno 354, (1879) QUILMES

Tel. (011) 4200-1139

D E S E M P L E O

Situación actual. Políticas y perspectivas futuras

Área 7: Economía y Comercio Internacional

Tema 7.3: Economía y Política Económica Nacional

13° CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN
CIENCIAS ECONOMICAS

25 AL 28 DE OCTUBRE DE 2000

SAN CARLOS DE BARILOCHE

SUMARIO :

Situación actual	pag.	3
Políticas para combatir la desocupación	"	17
Resumen	"	36
Conclusiones	"	37
Bibliografía	"	39

"Per me si va nella città dolente,"

"per me si va nell' eterno dolore."/Dante/

D E S E M P L E O

SITUACIÓN ACTUAL

Introducción.-El desempleo es una gravísima enfermedad (algunos dicen, terminal) que atacó el tejido social de la humanidad en los últimos años del siglo XX y los primeros del siglo XXI. En forma similar se expresan muchos autores, acompañando sus expresiones con fuertes dudas acerca de su curación.-

Veamos de qué se trata. Para entrar en tema, adoptaremos la siguiente definición, entre varias disponibles, que nos parece la más indicada para exponer su contenido en toda su profundidad.- En efecto: la desocupación es el desequilibrio entre oferta y demanda de trabajo que se produce cuando la gente que busca trabajo supera en mucho a los puestos de trabajo que se ofrecen, ocasionado por la globalización de los mercados y el extraordinario avance tecnológico. Con esta definición nos situamos en la época actual indicando al mismo tiempo las principales causas de la desocupación. Al amparo de la reforma económica que introdujo la globalización y posibilitó la aplicación de nuevas tecnologías, se produjo un formidable crecimiento del índice de desempleo conceptuado por algunos autores como el efecto no deseado de esa reforma. Veremos más adelante que se requieren medidas de reforma de segunda generación para corregir los efectos no deseados de la primera generación.-

La actual situación de nuestro país, en materia de desempleo, con vista retrospectiva a la última década, podría representarse por estos cuatro índices significativos: mayo '92: 6,9 %,

mayo '95: 18,4%, octubre '96: 17,3% y octubre '99: 13,8 %. El actual gobierno federal anunció oportunamente que si todo anda bien (crecimiento económico sostenido, flexibilidad laboral, estabilidad de la economía, etc.) podrá reducir hasta el final de su período (dic. 2003) el porcentaje de desocupación en cuatro puntos o sea que en octubre de 2003 tendremos una desocupación del 9,8 %. Convengamos, de entrada, que todo país debe aprovechar todo su potencial para la felicidad de sus habitantes. Este potencial consiste en tierra (recursos físicos), trabajo (energía humana é intelectual) y capital. ¿Podrá el país soportar durante cuatro años venideros que en promedio 1.500.000 personas de la población económicamente activa no esté haciendo nada ni esté percibiendo ingreso alguno? Si suponemos que de cada trabajador dependen otras dos personas, podemos decir que 4.500.000 argentinos no tendrá qué comer y no aportará nada a la economía nacional. Sea nos permitido exclamar, con Hamlet: "Hay algo maloliente en el estado de dinamarca"(así, con "d" minúscula).-

Veámos porque ello es así y cuál sería la vía más idónea para hacer revertir esa situación.-

Al comienzo de la década del '90 el país se ha visto obligado a adoptar medidas que lo llevaron a la estabilidad de su economía pero al mismo tiempo, como efecto no deseado, engendró la incómoda situación de desempleo masivo y aumento de la pobreza de sus habitantes.-

La adopción de nuevas tecnologías y la globalización de los mercados, más otros factores que se considerarán más adelante, dejaron grandes masas de trabajadores sin el sustento económico para satisfacer sus necesidades y las de sus familias. Pasaron a engrosar las filas de desocupados que no encuentran trabajo a pesar de que lo buscan afanosamente.-

Referencia histórica. La desocupación no es un fenómeno nuevo en el mundo. Comenzó a producirse en el hemisferio occidental al final del siglo XVIII con la aparición de la

Revolución Industrial. La tecnificación del campo hizo desplazar grandes masas hambrientas del campo a las grandes ciudades de Inglaterra en busca de sustento económico. Más tarde, lo mismo ocurrió en Francia, Alemania y otros países de Europa occidental. Los que no pudieron encontrar la ocupación en las ciudades con industrias (porque no las había) literalmente se morían de hambre como ocurría en Irlanda donde más de un millón de personas desempleadas en el campo se murió, lisa y llanamente, de hambre. Eso, y las persecuciones políticas, hizo que hoy hay más Irlandeses en Estados Unidos que en propia Irlanda.-

Las grandes disponibilidades de mano de obra y las nuevas tecnologías introducidas, permitieron significativas reingenierías de procesos industriales aumentando así la productividad de la mano de obra, lo que liberó, a su vez, grandes contingentes de desocupados que se unieron a los que venían del campo en busca de comida y vivienda. Era tan grande la oferta de trabajo que se producían abusos tales como jornadas inhumanas de trabajo (más de 14 horas diarias) de hombres, mujeres y hasta de niños de corta edad.-

Las protestas de filósofos y ministros de diversas religiones se sucedieron energicamente, aunque para ello transcurrieron entre 50 y 100 años. "A los alegatos de los filósofos radicales y liberales, como Cobden y Owen, pronto siguieron los reclamos de los intelectuales socialistas y de los pensadores humanistas, católicos y protestantes, exigiendo condiciones de trabajo más humanitarias" (2) El Papa Leon XIII dió a conocer, en 1891, su encíclica "Rerum Novarum" (De nuevos fenómenos), fustigando la excesiva jornada laboral, sobretodo de mujeres y niños, pidiendo salario justo de acuerdo con la productividad de los trabajadores.-

Esas grandes desocupaciones se producían porque, al avance tecnológico (máquina a vapor, arado multiple de hierro, etc.) se unió el florecimiento del comercio entre estados y entre

metrópolis y sus colonias, aunque para ello las metrópolis tuvieran que comprar las materias primas de las colonias, pues de lo contrario, no hubiera habido posibilidad de intercambio.-

El segundo período, digno de destacar, fue la caída de papeles en las Bolsas de Comercio en el año 1929, lo que generó gran desocupación y hambre y originó los diversos movimientos políticos corporativistas que pretendían solucionar la "cuestión social" a su manera, restringiendo la libertad individual y endureciendo el régimen político. Los estados democráticos (EEUU y Gran Bretaña) recurrieron al sistema ideado por Keynes, quien propuso la adopción de deficit fiscales controlables (con inversiones en obras públicas, etc.) para incentivar la economía, financiándolo con la emisión de moneda espúrea, controlada.-

El tercer período difiere de todos los demás y se caracteriza por el rápido perfeccionamiento de la computadora que marca otro hito en la aparición de una nueva ola de desocupación, más resistente a las medidas gubernamentales y más persistente en su crecimiento. Se trata, efectivamente, de la conformación de la Revolución Informática la cual, a diferencia de la Revolución Industrial que afectaba sólo algunos sectores de la economía, abarca a todos por igual. Incide tanto en el sector productivo como en el de servicios, en las comunicaciones como en el transporte, en el arte como en la ciencia, produciendo automatización en todos los ámbitos, aumentando la productividad del trabajador, pero, desgraciadamente, liberando grandes masas de desocupados.-

Cabe señalar que, si bien la Revolución Informática actúa como impulsora del incremento de la calidad de vida, lo que es bueno para todos, produce enormes estragos en los ingresos de la gente trabajadora amenazando los grandes valores de libertad y democracia, lo que es malo para todos, pero, particularmente, para los que viven de su trabajo.-

CAUSAS DE LA DESOCUPACION

Tecnología.- Hoy en día ya nadie discute que la principal causa de la desocupación (aunque no la única) es el gran avance de la tecnología, que tiende a automatizar el proceso de producción. Esta automatización se desarrolla en varias etapas durante las cuales varios trabajadores son reemplazados por una máquina y luego, varias de esas máquinas son reemplazadas por una sola de ellas, técnicamente mejor equipada, que efectúa la labor de las que reemplaza. Este proceso tiende hacia una automatización total cuando todas las máquinas automatizadas son reemplazadas por una máquina totalizadora de todos los procesos de una línea fabril. En ese momento, toda la fábrica es manejada por un sólo técnico por turno y por línea.-

Si el técnico de turno cumple su tarea en ocho horas, se requieren tres de ellos para hacer trabajar las máquinas durante las 24 horas, porque estas trabajan sin descanso, tanto de día como de noche. El límite está dado por la reingeniería de procesos en el cual todos ellos son reducidos a uno sólo manejado por una máquina-robot. Es de suponer que, si la fábrica tenía 1000 operadores al comienzo del proceso de automatización, y ha terminado el mismo con 10 máquinas totalizadoras de las operaciones de cada línea de producción, habrán quedado 30 supervisores (10 por turno de 8 horas) a cargo de todo el sector productivo. 970 personas o sea el 97% habrá sido despedido.-

El ejemplo es extremo, pero probable y posible. No en vano algunos autores vaticinan que "en 30 años más, sólo el 2% de la actual fuerza laboral del mundo será necesaria para cubrir la demanda global de bienes y servicios".-

Si bien la industria recurre en forma creciente a la externalización que implica subcontratar trabajos como, por ejemplo, servicios de mantenimiento, limpieza, seguridad, mensajerías, diseño, publicidad, etc., esos servicios no han podido absorber el personal liberado por las fábricas en su camino de automatización y reingeniería de procesos.-

Es preciso tener en cuenta que la Revolución Informática afectó a todos los sectores, tanto los de producción como los de servicios, o sea que afectó a la industria, la agricultura, la educación, la salud, a los bancos, el comercio, y los servicios personales, liberando grandes cantidades de operarios que no han podido incorporarse a los nuevos procesos, dejándolos cesantes y sin ingresos de ninguna clase.-

Las nuevas tecnologías han sido la verdadera causa de la desocupación masiva en todo el mundo, y han tenido los mismos efectos tanto en los países desarrollados como en los de en vía de desarrollo. Explicaremos, más adelante, porqué, por ahora, no ha habido desocupación estructural en EEUU y Japón, que se mantienen aun dentro de límites aceptables de desempleo friccional. Se cree, con fundamento, que no han de tardar entrar en la preocupante espiral de desempleo, repito, tan rebelde a las medidas gubernamentales para combatirlo.-

Globalización. La segunda gran causa de la desocupación es la **globalización**. Nacida como una necesidad de expandir negocios, pronto se mostró muy atractiva tanto para los países desarrollados como para los en vía de desarrollo y, aparentemente, vino para quedarse.-

Sin perjuicio de considerarla beneficiosa para la humanidad, puede ser conceptuada como negativa, hasta ahora, para la Argentina, a causa de que los países centrales la hacen imperfecta: protegen algunas de sus industrias contra las importaciones y fomentan algunos de sus productos con subvenciones. Los países de Europa Occidental ponen barreras de importación a determinados productos y subsidian otros destinados a la exportación. Los EEUU hacen lo propio con barreras sanitarias, muchas veces ficticias, y subvencionan algunas de sus exportaciones, tambien. Frente a este cuadro, Argentina aún no toma ninguna medida, aunque los perjuicios provenientes de esa política son inmensos. Si estos

inconvenientes de exportación se unen a los de la importación, en virtud de cuya amplia apertura entran innumerables productos con alta tecnología, bajos precios y mucha mano de obra barata, se puede sostener, sin duda alguna, que la globalización es una causa importante de la desocupación que compromete al gobierno a luchar contra su imperfección y a buscar manera de proteger la mano de obra argentina que (nadie lo desea) no debe bajar a los niveles de la del Lejano Oriente o de algún otro país que presiona con salarios bajos y condiciones infrahumanas.-

La reforma económica, por razones de desequilibrio cambiario oculto, le daba a la actividad económica, sin querer, un sesgo importador en lugar de uno, beneficioso a los obreros, de carácter exportador. En virtud de tal situación de hecho (de derecho es siempre 1 a 1), entraron al país una extraordinaria cantidad de bienes de buena calidad y bajos precios que compitieron eficazmente con los del país, haciendo que muchos productores tuvieran que cerrar sus establecimientos ó reconvertirlos en más eficientes, más automatizados, implicando ello dejar en la calle a una gran cantidad de trabajadores que desde entonces no encuentran otro trabajo cotizando en las estadísticas como desocupados. Nos hemos referido al atraso cambiario que los economistas, que se han dedicado a calcular su magnitud, estiman en un 50% favorable al dolar. Dado que no es posible actuar sobre esta variable, porque la población se ha expresado en varias encuestas de opinión, contraria a la devaluación, será preciso ajustar por vía de precios. Si el gobierno, de cualquier signo que fuese, no toma cartas en el asunto, lamentablemente, el mercado mismo hará los ajustes en tal sentido. La experiencia nos muestra casos sorprendentes, como por ejemplo, cuando en aparato telefónico, de una determinada marca, que en EEUU vale 45 dólares, en la plaza local se vende en 75 pesos. Si la relación pesos/dólar es uno a uno, aquí la relación es 1 : 1,55.

Corrupción.

Quizás parezca extraño tratar entre las causas del desempleo el fenómeno de la corrupción pero no lo es tanto si se tiene en cuenta que ésta impide, en una gran proporción, dar solución al problema de la desocupación. Siempre hubo corrupción y siempre hubo desocupación, aunque un tanto disfrazada: la privatización puso de relieve este aspecto. Pero nunca hubo una desocupación tan resistente a las medidas gubernamentales y en constante incremento, como la actual. Veremos más adelante que la corrupción se ha transformado en el centro de la lucha contra el desempleo.-

Los países con fuerte tradición aduanera, que importan los artículos de consumo y exportan materias primas (Argentina, entre ellos) están particularmente expuestos a que el contrabando (una de las formas de corrupción) abra una fisura por donde se filtran enormes sumas de dinero que luego faltan para equilibrar el presupuesto nacional.-

Evasión impositiva. Seguramente, llamará atención que se trate este tópico entre las causas del desempleo, porque siempre hubo evasión impositiva y no siempre, a causa de ello, había desocupación. Pero, incluyendo la **evasión impositiva** en el concepto de la corrupción, se verá , en seguida, que ésta agrava aún más la situación del fisco, haciendo que le resulte imposible cumplir con su finalidad. En efecto, según los cálculos efectuados por los especialistas y reconocidos por las sucesivas administraciones, por cada peso que corresponde recaudar entran sólo cincuenta centavos. Según esa formidable información, al estado argentino le falta en el presupuesto anual una cifra equivalente a la que declara haber recaudado. Si las necesidades del estado han podido ser satisfechas (aunque no en su totalidad) con los ingresos declarados, no es difícil de imaginar lo que podría haberse hecho con la recaudación de la totalidad del impuesto adeudado. ¡Se hace imperioso actuar urgentemente sobre la evasión fiscal!!.-

La reforma del estado..

Es difícil no ver la correlación entre la reforma del estado y el crecimiento de la desocupación. Esta comenzó a generalizarse cuando entraron en vigencia las disposiciones sobre el achicamiento del estado a pesar del crecimiento de la economía. Paradójico, pero cierto, las empresas del estado, privatizadas, mejoraron significativamente su productividad, pero dejaron una enorme masa de trabajadores en la calle, a pesar de las leyes laborales que los protegían. Frecuentemente se recuerda el caso de la petrolera del estado que perdía mucho dinero anualmente y tenía alrededor de 55.000 dependientes. Después de la privatización, se quedó con 5.000 empleados, aumentando su producción varias veces. Todas las empresas del estado privatizadas despidieron gran cantidad de trabajadores contribuyendo así a aumentar el índice de desempleo.-

En el orden privado, es famoso el caso de una cervecera privada, que, después de su **reingeniería** de procesos, bajó su plantel de 3.600 empleados a sólo 360, pero aumentó su producción varias veces con respecto a los valores anteriores a la reforma. Muchas otras empresas privadas se vieron en la necesidad de proceder a su reorganización para poder sobrevivir, mejorando su productividad, reduciendo sus costos, aumentando sus posibilidades de competir con el exterior pero, haciendo así engrosar las filas de los desempleados.-

Incorporación de la mujer.

Es difícil establecer la fecha cuándo la mujer entró masivamente a competir con el hombre por los puestos de trabajo que se ofrecían. Vimos ya la inhumana situación de la mujer (y también de los niños) en los comienzos de la Revolución Industrial, pero no competía con el hombre; desarrollaba tareas más propias a su condición femenina. Esta situación ha ido mejorando con la introducción de la legislación laboral. La mujer ya en el siglo XX

mayormente trabaja como ama de casa. El proceso, sin embargo ha sido paulatino y con altibajos. Lo cierto es que el incremento del índice de la mujer que busca el trabajo, se produce bruscamente cuando ésta sale a reemplazar al marido cuando él pierde el trabajo. Asimismo, la mujer irrumpe en el mercado de trabajo cuando intenta completar los ingresos del marido que ya no alcanzan para cubrir las necesidades del hogar por el aumento de los hijos ó por el encarecimiento de los artículos del hogar. La mujer entonces, en los períodos de desempleo, entra en el mercado ofertando su capacidad de trabajo sin poder conseguirlo siempre, engrosando de esa manera las filas de desocupados.-

Cabe acotar, sin embargo, que la mujer compite modernamente con el hombre tanto en las profesiones universitarias como en los oficios, sin olvidar su presencia masiva en la producción y los servicios.-

Otro factor que incrementa el índice de desocupados son los **estudiantes que dejan sus estudios** por falta de medios y se incorporan prematuramente a la corriente de los buscadores de trabajo. La decisión de éstos se produce cuando alguno de los padres ó ambos pierden el trabajo y el hijo ó hija intenta ayudar al sostenimientos del hogar con su sueldo o salario. deja los estudios, busca trabajo, no lo encuentra y así engrosa las filas de desocupados.-

Un factor de incremento del desempleo, muy curioso por cierto, surge cuando se decreta **el incremento de la edad para jubilarse**. Cuando el estado pretende defender su posición financiera porque no le alcanza el dinero para pagar las jubilaciones a su cargo, recurre a este simple expediente legal con las desastrosas consecuencias económicas y sociales. En efecto, mientras la administración de los fondos previsionales estaba a cargo de la administración pública, ésta tenía la obligación de formar un fondo cuyo producido neto debiera haber alcanzado para pagar las prestaciones (jubilaciones) a su cargo. Pero, hete

aquí que los sucesivos gobiernos han usado alegremente esos fondos para cubrir sus gastos ordinarios. Del juego de esas manipulaciones surge la obligación del estado de pagar, hoy en día, las jubilaciones y pensiones con el dinero proveniente del presupuesto nacional. Siendo siempre escasos esos fondos, a causa de la gran evasión impositiva, el estado aumenta la edad para jubilarse con lo que traslada sus obligaciones para más adelante. O sea, el estado hace justamente lo contrario de lo que debiera hacer, con lo que los puestos de trabajo no se vacían y la gente que sale a buscar trabajo no los ocupa. Aumenta así el índice de desempleo.-

Jubilados que vuelven a la actividad.

Ante las escasas jubilaciones y la falta adecuada de su actualización frente al proceso inflacionario de antaño, son muchos los jubilados que vuelven a buscar trabajo sin poder siempre conseguirlo, con lo que incrementan las filas de desocupados. Cuando encuentran trabajo, por medio de recomendaciones ó a través de los familiares o amigos o algunas pocas veces por mayor experiencia, pesan sobre el presupuesto del estado (como jubilados) y ocupan, simultáneamente, puestos de trabajo (como trabajadores en actividad), o sea, les quitan el puesto a los que aun necesitan trabajar y como no hay mayor oferta, los que permanecen en actividad, pero sin empleo, cotizan para desocupados.-El significativo aumento del promedio de vida hace que los retirados se sienten en condiciones de seguir trabajando, ocupando los puestos de trabajo que de otra manera quedarían vacantes y a disposición de los que buscan el sustento de vida. ,.

Subsidios ocultos a las importaciones, incorporados en la sobrevaluación de la moneda.- Muchos autores señalan el desequilibrio cambiario como una de las importantes causas del desempleo. El estado, por razones sistémicas, se ve impedido a actuar (por ej., devaluar) y eso ocasiona importantes desequilibrios en el factor trabajo, dado que entra la

mercadería subsidiada, con mano de obra barata que compite fácilmente con la nacional y de esa manera obliga a la industria nacional a hibernar o a cerrar sus puertas dejando un tendal de sus trabajadores en la calle y sin recursos. En otro lugar de este trabajo, se señalan las causas de esta dificultad sistémica que le imposibilita al estado de actuar (como hizo Brasil, con éxito).-

Consecuencias

A nivel personal.- La pérdida del empleo (para el que vive de su trabajo) es el evento más estresante de la vida de una persona. La consecuencia más inmediata de la pérdida del empleo es que el trabajador queda sin percibir, periódicamente, ingreso alguno. Si no tiene ahorros (y muy pocos los tienen, por cierto), queda condenado a sufrir el hambre, las inclemencias del tiempo y las enfermedades y finalmente, morir de inanición. Si de cada trabajador dependen varias personas (en promedio, suponemos, dos), todas ellas sufren las mismas consecuencias (es por este motivo que en este trabajo se excluye de su análisis a los trabajadores semiocupados porque éstos, por pocas horas que trabajen, mitigan un poco las terribles consecuencias antes descriptas). Los autores que describen este cuadro con mayor suavidad señalan que la pérdida del empleo conlleva la reducción drástica del estandard de vida, en el presente; una fuerte ansiedad (depende de las circunstancias) sobre el futuro, y una notable disminución de su autoestima. Los políticos, generalmente, aprovechan esta situación para hablar de cómo sus propuestas van a ayudar a crear más puestos de trabajo.-

Corresponde acotar, que un desocupado no envía más a sus hijos a la escuela, quienes así engrosan el cuadro de analfabetos, alejándolos, aún más, de la posibilidad de obtener un puesto de trabajo y un salario digno.-

Para paliar este tétrico (pero real) cuadro, el estado recurre a la ayuda materializada en la distribución de víveres y ropa siembre en forma insuficiente y precaria, humillando aún más a la persona-desocupado.

Muchas instituciones sin fines de lucro, colaboran en este salvataje, que se torna aún más grave en el caso de los que no son registrados en las listas formales de trabajo y por lo tanto no cotizan como desocupados y no reciben subsidio alguno. Estas instituciones y personas beneméritas, proveen comida, ropa y en algunos casos, precaria vivienda, a los que, a través de la pérdida de empleo, han quedado sin recursos para sobrevivir.-

Pero, esto, desde luego, NO ES LA SOLUCIÓN!!!. Y decimos que no es la solución porque el estado, como tal, tiene obligación moral de proveerles a sus ciudadanos un trabajo digno (no dádivas) con un salario suficiente. Esencialmente, "no regalar el pescado, sino enseñar como pescarlo", dándole herramienta necesaria.-

En el acápite "Políticas para combatir la desocupación" se esbozarán las medidas que debe tomar el estado para solucionar las consecuencias del desempleo a corto plazo, como la implementación de redes de contención social aptas para proteger a los que, sin su culpa, han quedado expuestos a sufrir las inhumanas consecuencias de los desocupados.-

En el orden psicológico, corresponde señalar que, no están mal sólo los que son desocupados; también están mal los que tienen empleo. Estos están angustiados porque ven que las empresas despiden al personal; temen que en cualquier momento van a ser despedidos dada la gran presión que ejercen los que están desempleados ofreciéndose a menores salarios. Presionan también los jóvenes recién capacitados y más baratos que los que están en actividad.-

Aquí corresponde acotar que, para evitar la angustia del trabajador que ve amenazar su fuente de ingresos, el estado tiene la obligación moral de implementar **el seguro de**

desempleo (durante la vida laboral) y **la jubilación anticipada** (al término de la vida productiva) más la atención gratuita de la salud del trabajador y de su familia, ya que aquellos que sólo viven de sus ingresos de trabajo no pueden formar un fondo para atender sus necesidades primarias, durante el desempleo._

En cuanto a las consecuencias de **la automatización** ésta directamente elimina al hombre del proceso productivo. En cambio, **la reingeniería** de procesos reduce significativamente su participación en el mismo. Se plantean una serie de cuestiones que surgen de allí, como ser: ¿de qué vivirán los trabajadores desplazados por la máquina y cómo accederán éstos a los nuevos conocimientos para permanecer en el circuito de la actividad económica proveedora de los elementos esenciales para la vida? La respuesta a la primera parte de la cuestión planteada es que se requerirá buscar mecanismo para ir reduciendo la jornada laboral (que se tratará extensamente más adelante). La segunda cuestión se relaciona con la educación adecuada de los jóvenes y la capacitación permanente de los que están en actividad (que también será tratada más adelante).-

A nivel estatal- La consecuencia del desempleo, a este nivel, es que el mismo reduce los ingresos de las personas y consecuentemente, decae el consumo. La caída del consumo hace bajar automáticamente la recaudación impositiva de los tributos sobre el consumo (el principal: IVA) Por otra parte, la vigencia del desempleo, implica una disminución de aportes previsionales, de aportes para obras sociales y, lo que es muy importante, de las contribuciones para jubilados. Este hecho cierto, más la corrupción tan arraigada en el PAMI hace que éste presta servicios de muy baja calidad, solo comparables a los países muy atrasados.-

La desocupación amenaza en sus raíces a los sistemas económicos basados en **el principio hedónico** y al sistema político basado en el principio de la libertad o sea **la democracia**.-

En salvaguarda de ambos sistemas será preciso modificar los principios de economía y fortalecer y perfeccionar la democracia (reconocida como el menos malo de los sistemas políticos), para extender los beneficios de la tecnología (producto de la mente humana) a toda la población de la tierra y así paulatinamente posibilitar la consecución de la máxima felicidad posible del hombre en la superficie del planeta. Lo contrario sería caos, terror y destrucción.-

Entretanto, será imperativo moral llegar a un acuerdo (obtener el consenso necesario) entre las fuerzas económicas y políticas, representadas fundamentalmente por el Estado, los Trabajadores y los Empresarios para idear un sistema consensuado que permita la justa distribución de la riqueza y de los ingresos para que no se produzca el quiebre de los sistemas de vida en el mundo, tan amenazado por el caos en lugar de ser beneficiado, en su totalidad, por la tecnología.-

Una consecuencia que se explica por sí misma, es la **disminución del ahorro** que se produce como consecuencia de la falta de ingresos. Otra consecuencia también lógica, pero de graves repercusiones en la sociedad, es **la pauperización de la población** que vive en condiciones miserables, en el estado de miseria, del que no puede salir por sus propios medios.-

Ya se mencionó, en otra parte de este trabajo, que el desempleo ocasiona la reducción del consumo. Cabe agregar aquí, que también, cae la demanda de servicios como **turismo, transporte y servicios personales**. Para aumentar la utilización de tales servicios, se requiere previamente equilibrar la distribución de los ingresos.-

POLITICAS PARA COMBATIR LA DESOCUPACIÓN

Crecimiento.- Los economistas coinciden unánimemente que la vía más idónea para combatir la desocupación clásica (no la que se produce a raíz de la Revolución Informática)

es el crecimiento. Algunos aclaran que ese crecimiento debe ser igual o superior al crecimiento de la productividad y al incremento de la población económicamente activa, sumados los dos.

La experiencia argentina no fué siempre tal. En la década de los ochenta, la economía decrecía y el empleo aumentaba; en la década del noventa, la economía crecía y el empleo comenzaba a escasear o sea, crecía significativamente la desocupación. Explicando estos fenómenos antinómicos, los economistas recurren al concepto de la productividad, que era baja en los '80 y que volvió a crecer en los años noventa, recuperando lo que había perdido anteriormente pero dejando un contingente de desocupados que desde entonces oprime el sistema económico argentino presagiando un dificultoso desarrollo y un futuro social más que preocupante.-

Algunos autores sostienen que el crecimiento debe ser sostenido, sin altibajos en el tiempo, para que rinda frutos deseados en relación con la disponibilidad de los empleos.-

Admitiendo que el sostenido crecimiento es un principio de solución del desempleo, corresponde señalar que si el mismo no es acompañado por adecuadas normas de distribución de ingresos genera situación insostenible a largo plazo como es el caso de U.S.A., donde, al amparo de la flexibilidad laboral se opera una paulatina reducción de salarios en general, que con el constante avance de la tecnología llevará a ese país también a la desocupación estructural.-

Si bien es cierto que el gobierno norteamericano ha anunciado hace pocos meses una prosperidad económica sin precedentes, no es menos cierto que grandes masas de población estadounidense gana cada vez menos produciéndose así el fenómeno de pauperización en el país más rico de la tierra. ¿Cuál es el límite y a dónde llevará ese proceso, no es difícil de adivinar.-

Entre las medidas que se destacan por su importancia para la solución del desempleo a largo plazo, figura **la reducción de la jornada laboral**, medida destinada a liberar puestos de trabajo y permitir el ingreso de nuevos trabajadores. Este tema, que será tratado nuevamente más adelante, plantea varios interrogantes, como ser: ¿Cual es la jornada normal? ¿La reducción de la jornada implica la reducción proporcional del salario? ¿Se trata de una medida que obliga a los trabajadores a compartir el salario existente? Por ej.: las 100 horas existentes ¿se dividirán entre 8 operarios ó se agregará uno más, compartiendo los 9 operarios las 100 horas disponibles? Este sistema no sería otra cosa que hacer distribuir el salario existente entre más personas: así, cada uno cobraría un salario menor. El monto total de la nómina sería siempre el mismo. Llevando esto al extremo de dividir las 100 horas entre 100 personas, cobrando cada una el equivalente de una unidad de tiempo, muestra que el sistema llevaría a un absurdo: el cambio de operarios sería constante, el salario no alcanzaría a nadie, y otros inconvenientes que harían el sistema impracticable. Volveremos sobre el tema porque lo consideramos fundamental.-

En tren de dar cabida a más gente para reducir el desempleo, algunos autores proponen conceder **vacaciones anuales más largas**, lo que obligaría a las empresas a contratar más personal para reemplazar transitoriamente a los que se toman su descanso anual. Esta medida, de caracter coercitivo, funcionaría en un régimen en el cual los precios podrían absorber todo incremento de salarios no relacionado con la productividad, como lo es una economía cerrada, controlada, pero no en una economía libre, de mercado, competitiva. Sin embargo, la medida podría ser útil en el caso del funcionamiento del mercado en base al consenso empresario para mantener la desocupación dentro de los límites aceptables.-

Algunos autores proponen **la reducción de la jornada laboral para todos** con el objeto de incrementar el turismo y actividades deportivas, en cuanto está relacionado con el tiempo

para su práctica. La propuesta en sí parece laudable pero debe ser vinculada con las críticas y elogios que se hacen en otro lugar de este trabajo, a la reducción de la jornada laboral como herramienta de resolver el desempleo.-

Como un problema de conciencia, corresponde señalar aquí lo siguiente. El ejemplo de los países industriales nos enseña que en ellos cae **la natalidad**, cuando crece el bienestar y la cultura. Los países ricos controlan así su natalidad (a veces hasta resulta ser negativa). Así, se produce la paradoja que aquellos que disponen de medios para criar y educar los hijos, no los tienen en cantidad y aquellos que carecen de medios, tienen hijos en excesiva cantidad, que no pueden ni criar ni educar. Estos se mueren a la temprana edad, víctimas de enfermedades y de inanición. Los que sobreviven, carecen de la más mínima cultura y mueren pronto. Esto nos muestra que los países pobres y culturalmente atrasados aumentan su natalidad en forma desproporcionada. Si el mundo compartiera su riqueza, suprimiendo el desempleo y la pobreza, en un gesto de solidaridad, elevaríase el nivel de vida de esas poblaciones de modo que ellos mismos controlarían su natalidad, y no presionarían tanto sobre la espiral poblacional, siempre en aumento.-

Inflación controlada (neokeynesianismo)/Como medida para combatir el desempleo/ (6)
Preocupados por las dificultades con las que tropiezan los estados, en su afán de disminuir el creciente desempleo y la desigualdad distributiva, algunos economistas proponen la vuelta al keynesianismo. Sostienen estos autores que "la meta apropiada de una política económica es mejorar el nivel de vida de la ciudadanía"; luego, la meta no sería la simple acumulación de bienes (en manos de unos pocos) sino su justa distribución. Por lo tanto, toda política que llevara a la humanidad (y a los estados, en particular) a mejorar el nivel de vida de las personas, es bien venida.-

De las cuatro posibilidades, según ellos, que tienen los gobiernos a su disposición, rechazan una y aceptan tres. Así, rechazan el proteccionismo por considerarlo ineficiente y obsoleto. Aceptan los otros tres que son a) la educación y la capacitación, b) programas públicos de empleo y subsidios para los desempleados, y c) una política impositiva y de transferencias de ingresos. Pero, enseguida advierten que es "necesaria una coordinación internacional para que los países puedan desarrollar políticas de expansión dentro de una estructura colectiva, evitando devaluaciones competitivas de la moneda que a largo plazo afectan a todos".-

Proponen favorecer "el gasto deficitario keynesiano" en lugar del equilibrio presupuestario y sostienen que "no hay razón para creer que una política fiscal moderada deba generar una inflación alta". También afirman que, "como lo demuestra Japón, no hay una correlación directa entre el gasto deficitario y la inflación". Esta posición es criticada (Paul Krugman) porque se sostiene que las crisis no son siempre iguales y lo que pudo haber sido solución en aquel momento (1932- incremento de gasto deficitario) no lo es ahora porque puede hacer más daño que bien, aclarando que "la inflación acarrea inflación".-

En nuestro país, después de la traumática experiencia de los últimos cuarenta años anteriores al '89 surge con claridad que no se debe incursionar de nuevo en tales políticas por más que para algún país fueran beneficiosas cuando las implantó. Se sabe que los países son distintos entre sí en muchos aspectos; de ahí que lo que es bueno para un país, podría ser malo para otro. Por eso y porque el país se ha manifestado, en todas las encuestas, en contra de cualquier expresión de inflación, habría que descartar la alternativa de impulsar el crecimiento por medio de gasto deficitario y emisión espúrea.

Corresponde señalar algunos tópicos importantes en la lucha de reducir la desocupación a corto plazo. Entre ellos están:

La erradicación de la corrupción. Ya se señaló anteriormente que la lucha contra la corrupción se ha transformado en el centro de gravedad del esfuerzo del estado, en su afán de reducir la desocupación. A corto, pero también a largo plazo. Ninguna acción razonable puede ser llevada a cabo, con cualquier finalidad que sea, si no se extirpa este azote de la humanidad que impide dar solución adecuada a cualquier problema del estado o de la sociedad, en general. Por lo tanto, hay que emprender una decidida y enérgica acción para extirpar la corrupción en sus raíces más profundas y extensas.-

Desinteresar a la mujer aumentando salario familiar ó incrementando el sueldo del marido. La mujer, ama de casa con hijos, no debiera trabajar en relación de dependencia, pues, directamente, no tendría que tener necesidad de trabajar. Una sociedad sana o la que tiende a acercarse a ese ideal debiera encontrar medios y maneras para no obligar a la mujer con hijos a salir a trabajar, dejando a los hijos en casa desprotegidos y sin ningún cuidado. Esto también hace a la calidad de vida que el estado debe tutelar.-

Enseñanza para los aspirantes a ocupar puestos de trabajo

Capacitación (para los que trabajan o han perdido el empleo)

Se mencionan estos dos factores de reducción de la desocupación en este lugar por razones de ordenamiento. No obstante, serán comentados más adelante.

Finalmente, **en el orden político** corresponde remover los obstáculos al crecimiento económico y progreso social, para lo cual, concretamente, deben ser eliminadas las famosas **listas sábana**s en virtud de las cuales los representantes votados deben sus puestos al partido que los incluye en la lista, y no a los ciudadanos que los votan. Los candidatos a los cargos electivos (diputados y concejales) debieran exponer ante la gente propuestas alternativas concretas que hacen a la solución de problemas de sus votantes y luego responderían a ellos (y no al partido).-

En ese orden de ideas, debe procurarse que **los senadores** sean electos directamente por la población de sus provincias. También, **los jueces y fiscales**, debieran ser elegidos democráticamente, por el voto calificado de los miembros del Consejo de la Magistratura, en cada jurisdicción.-

Mejorar (hacer más transparente) la designación de los responsables del **control de gestión** de los entes públicos.-

Industrialización de materias primas. Nuestro país exporta materias primas (cereales, carnes, cueros, lanas, frutas, madera, pescado, etc.) sin sumarle ningún valor agregado: la mano de obra argentina no se exporta. La exportación de materias primas elaboradas significaría para nuestro país trabajar con ventajas comparativas competitivas. Es por eso que los gobiernos de turno debieran dedicarse (y tendrían éxito) a crear urgentemente las condiciones para puesta en marcha de establecimientos industriales para la elaboración de nuestras materias primas. Muchos economistas y hombres de bien están contestes en que esa sería la manera idónea de crear riqueza y lo que es muy importante para este trabajo, de crear puestos de trabajo.-

Por otra parte, es factible crear nuevos puestos de trabajo **explotando regiones que aún permanecen intactas** y que esconden tanta riqueza. Nos referimos por ej. a la explotación del Valle Medio de Río Negro, que, a semejanza del Alto Valle de Río Negro sería otro emporio de riqueza é inagotable fuente de trabajo. El gobierno sabe como impulsar este formidable proyecto; sólo se requiere una patriótica decisión, eliminando previamente todo rastro de corrupción.-

Los empresarios deben asumir la responsabilidad de separar una parte de sus ganancias para crear puestos de trabajo para compartir con los trabajadores los beneficios obtenidos;

con el objeto de prevenir de esa manera el estallido social, la revolución de las masas hambrientas que los cañones no podrán contener (ni siquiera los napoleónicos).-

El estallido social, de producirse, como opinan algunos autores, será generalizado, espontáneo, caótico, incontrolable, imprevisible.-(Se comenta más adelante).-

Falta de análisis del factor trabajo.-Recorra el lector con la vista los índices de los tratados de economía y se dará cuenta del poco espacio que le dedican éstos al trabajo, aunque es uno de los tres factores de economía; por si fuera poco, es factor originario que junto con la tierra da origen al factor derivado que es el capital. La economía política se ocupa principalmente del intercambio de bienes (producto de la tierra y del trabajo) y del movimiento de capitales. El Trabajo, para la economía política, es un valor dado, siempre disponible y que se ofrece al mejor postor (como si fuese mercadería). Está sometido a la muy estudiada, analizada y ferreamente defendida ley de la oferta y demanda (con algunas regulaciones circunstanciales).-

Desempleo como problema a corto plazo.- Es importante organizar las llamadas redes de contención social que atiendan los problemas más inmediatos de los parados como ser comida y salud. En un país como la Argentina, donde hay un número estimado de un millón de trabajadores informales, no inscriptos en registro alguno, que están parados por falta de trabajo y que no cotizan para "desocupados"(y por lo tanto no pueden recibir ningún subsidio al desempleo, por más magro que fuese) es importante, repito, que tengan un refugio donde conseguir comida y atención de la salud. Estas redes tambien deben atender a los pobres, de extrema pobreza, que no pueden salir de esa condición de miseria por sus propios medios y que por eso mismo no tienen y no tendrán ninguna protección ni formal ni informal. Las personas de esta categoría sólo tienen tres opciones, a cuál más grave: pedir limosna, vivir de robo o morir de hambre.- ¡El estado tiene obligación moral de atender a

esta gente, excluida, sin culpa de ellos.!!!. No debería haber gente en las calles pidiendo limosna ó, lo que es peor aún, asaltando a los transeúntes. Eso atenta contra la dignidad humana y deteriora la calidad de vida de la población en general. El estado debe ocuparse de esas personas. Si lo pueden hacer las instituciones de bien público sin fines de lucro, ó las instituciones religiosas ó las asociaciones de voluntarios, porqué no podría hacerlo el estado, en su doble carácter de protector de la vida de sus ciudadanos y custodio de sus bienes y valores morales.-

Desempleo como problema a largo plazo.- ¡Esa es la cuestión! Todas las medidas que los estados toman, no solucionan el problema a largo plazo. Hace ya diez años que se arrastra la cuestión de desempleo y pasarán otros cuatro años y el desempleo va a seguir y los que padecen sus consecuencias ¿podrán esperar otros 10 ó 14 años para que el índice se reduzca -si se reduce-a porcentajes aceptables? Pero, entonces, ¿no hay ninguna esperanza? Los gobiernos, principales responsables del agudo problema planteado, no ofrecen ninguna solución satisfactoria y definitiva. Confían mucho en el crecimiento de la economía sin poder asegurar que dará resultados satisfactorios. Claro. Está el problema de la tecnología que avanza a pasos agigantados, que prescinde cada día más, de la mano de obra (por la automatización) y que seguirá con esa tendencia hasta eliminarla casi por completo. Dicen algunos autores, repito, que dentro de 30 años, sólo el 2% de la actual fuerza laboral del mundo será necesaria para cubrir la demanda global de bienes y servicios. 30 años ¿es largo plazo?, ¿es corto plazo? Decía Keynes que a largo plazo estamos todos muertos. Frente a la experiencia de los últimos 30 años, con el ritmo de tecnificación y el rápido estallido de la era informática ¿podemos quedarnos de brazos cruzados, caer en fatalismo y esperar resignados "a ver qué pasa".-

La cuestión parece que no se va a solucionar entre el gobierno, los empresarios y eventualmente, los trabajadores, sino entre los empresarios, los trabajadores y, subsidiariamente, el estado.-

¡¡Vivir para ver!!!

Una alternativa.

En base al extraordinario avance de la tecnología y la globalización de los mercados, es posible vaticinar que, como dicen muchos autores, **nunca más habrá plena ocupación;** aclarando...., en el sistema económico hedónico, y a jornada completa de ocho horas, actualmente en vigencia.-

La humanidad ha logrado, paulatinamente, reducir la inhumana jornada laboral de 14 ó más horas diarias a ocho horas por día. Y, ¡allí se detuvo el progreso!. Las diversas legislaciones laborales se refieren a jornadas de ocho horas diarias ó 48 horas semanales. Menor jornada es considerada jornada reducida o jornada insalubre y las horas trabajadas en exceso de ocho diarias son horas-extra retribuidas con un 50% ó un 100% más, según los casos.-

La desocupación se produce cuando faltan puestos de trabajo a plena jornada o sea ocho horas o sus variantes legales. Los que trabajan jornadas inferiores a ocho horas, califican para la estadística como semiocupados, grupo de trabajo importante, pero que no será considerado en este trabajo por razones de simplificación y esquematicidad.-

Como se mencionó antes, el extraordinario avance de la tecnología y la globalización de los mercados dejaron al margen del trabajo remunerado a grandes masas de población mundial necesitada de sustento económico proveniente del trabajo personal. A pesar de las medidas de los respectivos gobiernos, expuestas anteriormente en este trabajo, el número de desocupados a plena jornada está creciendo y, lo que es peor aun, seguirá creciendo sin solución de continuidad, hasta los límites insospechados. La proclamada mecánica del

mercado libre no está en condiciones de dar solución satisfactoria a este preocupante problema, por lo que es necesario replantear la doctrina económica buscando formas y vías más acorde con la situación planteada. Los políticos (presidentes o primeros ministros de EEUU, Gran Bretaña, Francia, Alemania, Italia y Brasil, reunidos en Florencia el 21 de noviembre de 1999, según CNN) han comenzado la búsqueda de la "Tercera Vía" que compatibilice el crecimiento económico con la justa distribución de ingresos, o sea, un sistema tal que permita el crecimiento económico sin sacrificar la justicia social; en otras palabras, tratar de hallar maneras de distribuir más equitativamente los beneficios de la economía global y los progresos tecnológicos en el siglo XXI. "Es necesario que se constituya en el mundo una coalición global en favor del trabajo digno" - sostuvo el Papa Juan Pablo II el día del 1° de mayo del 2000.-

Entretanto, en la economía, se vislumbran soluciones que podrían encuadrarse en dos corrientes: a) vigorosa intervención del estado y b)"consenso social de los empresarios (poseedores del capital)".

Ambas corrientes deberían conseguir, a su turno, una paulatina reducción de la jornada laboral sin la correlativa reducción del salario justo, suficiente para el sostenimiento del hogar.-

Esto es fácil de decir pero sumamente difícil de llevar a la práctica.-

El estado, coercitivamente, a través de la redistribución de los ingresos, debiera compensar a los trabajadores la pérdida del tiempo diario trabajado de menos.-

El "consenso" de los empresarios (tenedores del capital) debería estar encaminado hacia la creación de puestos de trabajo suficientes como para mantener la desocupación no voluntaria dentro de los límites aceptables (desocupación friccional), desde luego, a través de la reducción de la jornada laboral.

Nos declaramos partidarios de esta segunda corriente, en virtud de las consideraciones que a continuación se exponen.-

El estado, para llevar a cabo la redistribución de los ingresos, vía reducción horaria, debiera en primer término, eliminar la corrupción y luego combatir la evasión impositiva para reducirla a la mínima expresión posible. tareas éstas en las que el estado se ha mostrado siempre inoperante.-

Por otra parte, la primera ronda de reducción horaria -suponemos- seria de una hora por día y por trabajador. Todos trabajarían siete horas diarias, lo que crearía una importante cantidad de nuevos puestos de trabajo, reduciendo de esa manera la tasa de desocupación. Pero, la población sin duda seguirá aumentando y la tecnología seguirá avanzando, automatizando las fábricas y dejando nuevos desocupados para agregar a la estadística actualizada. Esta nueva situación, requerirá otra nueva ronda de reducción de la jornada laboral, y así sucesivamente. ¿Podrá el estado proveer suficientes fondos para compensar a los trabajadores los salarios perdidos?.-

Podrá decirse que puede haber una posible transferencia de trabajadores del sector productivo al sector de servicios. Sí, pero eso ocurrirá siempre y cuando la población mantenga el mismo poder adquisitivo. Si la tasa de desocupación es alta, se resiente el consumo, y no hay creación de nuevos puestos de trabajo en ese sector tampoco. Al contrario, si disminuye el consumo disminuyen también puestos de trabajo, lo cual se desenvuelve en un círculo vicioso, realimentando la espiral desocupacional.

Para transformar un círculo vicioso en uno virtuoso, es indispensable mantener alto el consumo y reducida o nula, la desocupación estructural (no así la friccional). ¿Podrá el estado cumplimentarlo? ¡Ahí está la gran duda!-

En cambio, nos inclinamos a pensar que los empresarios, vía consenso formalizado, estarán en mejores condiciones de compartir los beneficios obtenidos gracias a la economía de mercado y la globalización de éstos. Solo tienen que avenirse voluntariamente a separar una parte de las ganancias, suficiente para solventar la creación de nuevos puestos de trabajo. En tal caso, a los empresarios les queda a disposición todo el arsenal de medidas encaminadas a la creación de nuevos puestos de trabajo o la capacitación de los obreros para ocuparlos. El estado tendrá que colaborar en todo para que los impuestos sean menores y las cargas sociales razonables.

La política de consenso al que adhieran los empresarios puede impulsar un gran desarrollo de la humanidad hacia el bienestar general de los hombres, como ha ocurrido en la historia en varias oportunidades. La Union Europea nació como consecuencia del consenso obtenido por los cuatro países europeos de formar la comunidad de Hierro y Carbón sacrificando sus voluntades individualistas en pos del beneficio común. La terrible guerra de Vietnam, a la que no se le veía fin, terminó, no obstante, gracias al consenso de las partes, después de maratónicas conversaciones de más de un año entre los interesados, incluidas las Naciones Unidas. La proliferación de armas nucleares se frenó por consenso entre las potencias nucleares, en su momento.-

Como se ha visto anteriormente, el constante avance tecnológico y la globalización de los mercados dejan cada día mayor cantidad de desocupados que las medidas de los gobiernos no están en condiciones de resolver satisfactoriamente. Y, no sólo eso, sino que, mientras por un lado va creciendo la masa de desocupados descontentos, potencialmente susceptibles de poner en peligro la estabilidad del régimen de libertad y democracia en que preferimos vivir, por el otro, se ve gradualmente afectado el consumo, porque el hombre sin el sustento

básico trata de gastar cuanto menos posible, absteniéndose de consumir productos manufacturados.-

Si los empresarios se ponen de acuerdo entre sí, primero en el orden nacional y luego en el internacional, de asumir el compromiso de solucionar el problema del desempleo habrán dado inicio a la eterna aspiración de la humanidad de obtener suficientes recursos para vivir en paz y felicidad.-

Una "Fundación", dirigida por los empresarios, sería la encargada de supervisar las variaciones en la creación de puestos de trabajo y en el control de los recursos provistos por las empresas con el fin de resolver el problema de la desocupación. En otras palabras, en lugar de pagar el impuesto que el estado impone coercitivamente, contribuirían con las ganancias obtenidas al beneficiarse con la tecnología y la globalización de los mercados para compartir con los trabajadores el resultado positivo de la nueva situación. Además de contribuir a mantener constante la demanda de los productos y servicios (el consumo) incrementarían la calidad de vida de toda la población.-

Muchos economistas vaticinan gravísimas horas para la humanidad si no se solucionan los problemas de falta de trabajo que se van incrementando día tras día sin que se adviertan su solución o disminución paulatina. Al contrario, el problema de la desocupación se va agravando, lenta pero constantemente, amenazando con transformar el orden mundial en caos mundial.-

Una cosa es cierta, si no lo hacen los empresarios voluntariamente, lo tendrá que hacer el estado, coercitivamente y mal. Y, si no lo hacen ni unos ni otros, se producirá lo que los autores llaman "estallido social universal", "caos mundial", "enfrentamiento de clases", "destino desconocido", etc. Y con esto pasa como con las guerras: se sabe cómo comienzan

pero nunca se sabe anticipadamente como terminarán. ¡La advertencia está planteada por muchos!.

La amenaza del caos y de una situación descrita por el filósofo inglés Hobbes como "bellum omnium contra omnes", "homo homini, lupus" (guerra de todos contra todos, el hombre es lobo a otro hombre) sería el estímulo y garantía de un nuevo pacto social de gobernabilidad consolidado en el "consenso" empresarial de ceder una parte de los beneficios para construir un mundo mejor y más feliz.-

Sin perjuicio de resolver el gran dilema a través de la acción del estado ó vía "consenso" empresarial a través de la "Fundación", en el sentido de proveer suficientes puestos de trabajo a jornada en vigencia y salario digno, la irrenunciable tarea del estado debiera concentrarse en la **educación, la justicia, la seguridad y la garantía de libertad** para toda su población.-

En materia de **educación**, el estado debiera impulsar un sistema educativo que diera respuesta a las salidas laborales en la producción y servicios. Con ese objetivo debieran consultarse las empresas para conocer cuál es el perfil de los trabajadores que ellas emplearán y redactar los programas educativos para la satisfacción de esos puestos. ¡De qué le sirve a la sociedad, que todos los años egresen 10.000 o más diplomados de ingeniería ó medicina ó cualquier otro rubro profesional, si esos profesionales estan condenados a manejar taxis o vender ropa, ó lo que es peor aún, hibernar en calidad de desocupados, ó salir al exterior en busca de sustento!-

Si bien esto debiera ser el propósito primordial de la educación, éllo no es incompatible con el otro propósito de fomentar al mismo tiempo la cultura y las artes de la nación con el fin de preservar el acervo cultural y científico del pueblo. Esto último, el estado lo puede hacer perfectamente a través de particulares conducidos y orientados por las autoridades de turno.

¡Es siempre el estado el que formula programas de educación nacional y allí no podría haber interferencias o desvíos de los particulares a cargo de la ejecución de los mismos!

¡ El control de la Nación es ineludible e irrenunciable!-

Junto con la educación es importante señalar el impulso que se le debe dar a **la capacitación**. Mientras la educación está destinada a aquellos que aún no trabajan, la capacitación está encaminada a proveer conocimientos necesarios a los que están en actividad pero requieren aumentar sus conocimientos para permanecer en ella.-

Por último y no menos importante es la actividad educativa de concientización de la clase empresarial llamada a asumir la responsabilidad de apoyar sustancialmente la solución del problema del desempleo. Por medio de sus asesores y a través de sus cámaras, habrán de tomar conciencia del nuevo movimiento que los involucra tanto y que los compromete enormemente poniéndoles al frente de la noble y nada fácil tarea de solucionar el problema de la desocupación. Es sabido que los tratados de economía, que debieran ser fuente permanente de inspiración y orientación de los empresarios, no hablan de estos problemas. No es que estuvieran en contra de las soluciones de desempleo ni que tomaran posición por una cualquiera de las propuestas. No. Simplemente, no se manifiestan en este aspecto. Es comprensible que los primeros tratados de economía no hablaran del tema del trabajo porque no habría suficientes conocimientos doctrinarios al respecto, ó se tornó un tema tabú a raíz de las luchas sociales acerca del salario bajo, excesivas jornadas de trabajo, empleo de mujeres y niños, huelgas, muertes, etc. Pero, no es admisible que en el umbral del siglo XXI no se halla elaborado una teoría de pleno empleo, de salario justo, y de cómo llevarlo a la práctica.-

Mientras dichos tratados versan extensamente sobre los temas referentes al movimiento de mercadería, nacional é internacional, sobre dinero é inflación y sobre renta é inversión, no

hay prácticamente nada sobre el factor más importante de la economía que es el trabajo. Pregúntele a cualquier estudiante avanzado de ciencias económicas de las universidades más conocidas (Chicago, Harvard ó Buenos Aires); sabrá mucho de finanzas, de renta y de inversión, pero del trabajo, no sabrá nada. Logicamente, no lo ha estudiado. Los economistas le deben aún a la sociedad, la elaboración de una sólida doctrina sobre pleno empleo y salario digno. Si tuviésemos una teoría económica ampliamente elaborada, los empresarios directamente, ó a través de sus asesores, sabrían lo que debieran hacer para salvar el presente régimen de libertad, económica y política. Sabrían también, que no se debe insistir en la flexibilidad laboral como centro de política laboral, de carácter exclusivo, porque ésta derivaría en la situación en la que se consideraría el trabajo como si fuera una mercadería más; supondría llevar el trabajo a la órbita de la ley de la oferta y la demanda. Sabemos que en ese mercado no se verifica la perfecta competencia si uno de los factores carece del poder para imponer condiciones. El principio de "si no trabajás, no comés, luego, te vas a morir de hambre: aceptá lo que se te ofrece y trato hecho"; y lo que se ofrece son: condiciones denigrantes, salario insuficiente, horario excesivo y ninguna seguridad social.-

Por otra parte, una sólida teoría económica admitiría al empleo como uno de sus objetivos centrales y mostraría el camino cómo llegar a la plena ocupación preservando la libertad y la prosperidad. Si bien es cierto que es difícil conciliar el principio hedónico (máximo placer, mínimo esfuerzo) con el pleno empleo y salario justo, no es menos cierto que todos los principios deben servir a uno único: hacer feliz a la humanidad. La economía política debe tener por finalidad descubrir, cómo con los escasos recursos hacer feliz a la humanidad y no, cómo, con los escasos recursos, de uso alternativo, satisfacer innumerables necesidades.

La acción del estado, sea llevada a cabo a través de las instituciones clásicas ó a través de la "Fundación", supone formular dos presupuestos anuales, bien delimitados pero complementarios que coordinaran el rol de éste en el cumplimiento de su cometido. Las funciones clásicas, como ser, educación, justicia, seguridad y salud se manejarían con los recursos ordinarios obtenidos por medio de la recaudación de impuestos, mientras que la función de proveer suficientes puestos de trabajo se cumpliría con las contribuciones voluntarias comprometidas y suficientes, provistas por las empresas cuyo destino estaría sujeto a un doble control, el del estado y el de los empresarios.-

Otro bien público, irrenunciable, que el estado debe tutelar es **la justicia**. La administración de ésta debe estar en manos de jueces próbos que administren la justicia de acuerdo con la constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten. Es indispensable eliminar allí todo rastro de corrupción para garantizar que la actividad económica se desarrolle con normalidad.-

Seguridad.- No es posible hablar de asegurar "los beneficios de la libertad" a toda la población mientras una parte de ella es empujada a la miseria , la inanición y la muerte. Pues, entonces, antes de encarar la solución de la seguridad individual, es necesario dar solución al problema del desempleo.-

Salud.- Los comentarios sobre la salud se harán, como todos los demás, sólo en cuanto se relacionan con la desocupación. En ese sentido, corresponde subrayar que la salud de los desempleados, mientras no cambie su situación, debe ser atendida por el estado, junto con los pobres y excluidos. Esta atención debe ser inmediata y efeciente, para mitigar, siquiera parcialmente el dolor y los sufrimientos de los que cayeron en desgracia mayor.-

Las medidas necesarias para perfeccionar la educación, justicia, seguridad, y garantía de la libertad, debieran ser objeto de segunda generación de la reforma del estado.-

Así se conformaría el sistema que facilitaría elevar la calidad de vida de la población y aumentar su bienestar, en libertad y seguridad.-

En estos términos, entonces, los tres factores del progreso, el estado, los empresarios y los trabajadores, solucionando el problema del desempleo, contribuirían a traer paz en la tierra y la felicidad a todos los hombres.-

RESUMEN

La desocupación es el desequilibrio entre oferta y demanda de trabajo que se produce cuando la gente que busca trabajo supera en mucho a los puestos de trabajo que se ofrecen.

Adoptada esta definición, se procede a describir la actual situación que está dada por el índice de octubre '99 (no actualizado hasta la fecha) del 13,8% de desocupados. Según los diarios, el gobierno espera que al cabo de cuatro años, el índice se reduzca al 9,8%.-

En la referencia histórica, se mencionan tres períodos de desempleo, bien definidos: a) el de la Revolución Industrial; b) el de la crisis del '29 y c) el actual, de la Revolución Informática. Esta última es la más rebelde a las medidas de gobiernos y no se avisa su solución dentro de la ley de oferta y demanda.-

Se señalan las causas de la desocupación, entre las cuales se mencionan: el avance de tecnología, la globalización, la reforma económica, la corrupción, la reforma del estado, incorporación de la mujer, incremento de la edad para jubilarse, jubilados que vuelven a la actividad y, finalmente, subsidios ocultos a las importaciones.-

Se describen las consecuencias que trae aparejado el desempleo, tanto a nivel personal como a nivel estatal. Por último, se comentan las políticas para combatir la desocupación. En primer término, se comenta el crecimiento; luego, la reducción de la jornada laboral que se expone y comenta como acción central de vencer la desocupación a largo plazo. Se habla también de la inflación controlada (nekeynesianismo), de la enseñanza y de la capacitación. En el orden político, se comentan las listas sábana, la elección de senadores, de jueces y fiscales y de los que efectúan el control de gestión. Se sugiere la industrialización de materias primas y explotación de regiones que aún permanecen intactas, para posibilitar la creación de nuevos puestos de trabajo.-

CONCLUSIONES

La exposición de las causas, de las consecuencias y de las políticas a aplicar para combatir la desocupación, lleva a las siguientes conclusiones: 1) Nunca más habrá plena ocupación. 2) La actual desocupación es la más rebelde de cuantas haya habido hasta ahora.- La informática avanza constantemente y hace avanzar rápidamente al resto de las tecnologías que automatizan la producción y prescinden del personal, que pasan a ser desocupados porque no encuentran otro trabajo.-

La idea es de hacer sustraer el trabajo de la ley de oferta y demanda.-

Se propone que los empresarios, por solidaridad, asuman el compromiso de aportar una parte de sus ganancias para solucionar el desempleo por medio de la reducción de la jornada laboral.-

Se insta a los economistas a elaborar una teoría económica que pusiera en el centro de su acción la felicidad de los pueblos y no el enriquecimiento de uno pocos con empobrecimiento y miseria de muchos.-

También se comentan las medidas que debiera tomar el estado en el caso de que asumiera plena responsabilidad para solucionar el problema de la desocupación, aunque se dejan expresas las dudas de que el estado pudiera cumplimentarlo a satisfacción.-

En lugar del impuesto recaudado coercitivamente por el estado para financiar la reducción de la jornada laboral, se propicia que los empresarios convengan la cantidad suficiente , voluntariamente, para salvar el sistema de libertad y democracia, que los beneficia.-

Se sostiene que la desocupación avanza mucho más rápido que la creación de nuevos puestos de trabajo y que esa tendencia sólo puede ser contrarestada por la reducción de la jornada laboral sin disminuir el salario digno. Las experiencias en ese sentido de Alemania y Francia, si bien a cargo del estado (no de los empresarios, directamente) aún no se han

dado a conocer por lo que no es posible comentarlas todavía. Creo que para octubre, cuando tengan lugar las jornadas del Congreso, ya se conozcan algunos informes al respecto y sea factible apoyar la propuesta con experiencias concretas.-

Bibliografía

- (1) Aragolaza, D. F., El problema del desempleo en Argentina: soluciones".-
- (2) Buscaglia, A.E., "Estrategias de crecimiento económico".-
- (3) Cuello, R.E., "Política Económica y Exclusión Social".-
- (4) García-Nieto París, J.N., "De la fé a la utopía social".-
- (5) Gill, C., "Work, Unemployment and New Technology".-
- (6) Kapstein, E.B., "Los trabajadores y la economía mundial", Archivos del presente, n 5 a 2, p 13.-
- (7) Krugman, P. "Lo importante es no hacer daño", Archivos del presente, n 5 a 2 p 29.-
- (8) Rifkin, J., "El fin del trabajo".-

**“EL ANÁLISIS DE LOS ESTADOS CONTABLES EN EL MARCO DEL SECTOR
PÚBLICO NACIONAL”**

ÁREA: SECTOR PÚBLICO

TEMA: Las Normas Contables del Sector Público. Distintas corrientes y sus respectivos fundamentos.

13° CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS ECONÓMICAS
Bariloche 25 al 28 de Octubre de 2000.

Dr. CP. César Sergio Duro
CPCE Cap. Fed. T° 118 F° 78
Domicilio: Alsina 2.981 Piso 1° Cap. Fed.
TE: 4931-5057

Dr. CP. Alejandro José María Giacobini
CPCE Cap. Fed. T° 97 F° 83
Domicilio: Ladines 2.546 15 “A” Cap. Fed.
TE: 4522-1989

Dr. CP. Gustavo Converti
CPCE Cap. Fed. T° 253 F° 246
Domicilio: Muñiz 1.298 Cap. Fed.
TE: 4922-0779

**“EL ANÁLISIS DE LOS ESTADOS CONTABLES EN EL MARCO DEL SECTOR
PÚBLICO NACIONAL”**

ÁREA: SECTOR PÚBLICO

TEMA: Las Normas Contables del Sector Público. Distintas corrientes y sus respectivos fundamentos.

13º CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS ECONÓMICAS
Bariloche 25 al 28 de Octubre de 2000.

SUMARIO

	Página
1. INTRODUCCIÓN	4
2. LIMITACIONES AL ANÁLISIS DE LOS ESTADOS CONTABLES	8
3. METODOLOGÍA DE ANÁLISIS	9
4. CONCLUSIONES	16
5. BIBLIOGRAFÍA	17

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los objetivos de la Reforma de la Administración Financiera Gubernamental y su instrumentación a través de la puesta en vigencia de la Ley Nro. 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, fue la necesidad de alcanzar una mayor eficiencia, eficacia y economía de la gestión hacendal.

Dentro de estos lineamientos, la citada ley estructura el Sistema de Administración Financiera utilizando como sustento metodológico la Teoría General de los Sistemas, la cual concibió a la Administración Pública como un macrosistema, conformado por un conjunto de sistemas interrelacionados. El artículo 5º de la normativa a la que se hace referencia establece: “La administración financiera estará integrada por los siguientes sistemas que deberán estar interrelacionados entre sí:

- Sistema Presupuestario
- Sistema de Crédito Público
- Sistema de Tesorería
- Sistema de Contabilidad

El sistema de Contabilidad Gubernamental desarrollado comprende, el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos técnicos utilizados para recopilar, valuar, procesar y exponer los hechos económicos que afecten o puedan afectar el patrimonio de las entidades públicas. Los objetivos están explícitamente citados en su artículo 86º:

“...a) Registrar sistemáticamente todas las transacciones que produzcan y afecten la situación económico-financiera de los jurisdicciones y entidades.

- b) Procesar y producir información financiera para la adopción de decisiones por parte de los responsables de la gestión financiera pública y para terceros interesados en la misma.
- c) Presentar la información contable y la respectiva documentación de apoyo ordenadas de tal forma que faciliten las tareas de control y auditoría, sean éstas internas o externas.
- d) Permitir que la información que se procese y produzca sobre el sector público se integre al sistema de cuentas nacionales....”

Complementariamente, se trata de un sistema basado en principios y normas de contabilidad generalmente aceptados aplicados al Sector Público con el fin, entre otros, de producir anualmente los Estados Contables financieros del Sector Público Nacional.

La incorporación de los principios y lineamientos técnicos de contabilidad en el marco de la Contabilidad Gubernamental, a través del dictado de la Resolución S.H. N° 25/95 permitió, además de mejorar los requisitos señalados, coadyuvar al logro de la transparencia de la gestión pública en esta materia, objetivo prioritario para que el usuario de la información pueda analizarla adecuadamente.

Dentro de este esquema, la elaboración de los Estados Contables de la Administración Central, por parte de la Contaduría General de la Nación, al cierre del ejercicio 1998, los cuales integraron la correspondiente Cuenta de Inversión, generó un nuevo desafío: iniciar el proceso de análisis de la información que, por primera vez, lograba exponerse públicamente.

Es sabido que el objetivo de todo análisis es el de obtener pautas válidas para emitir opinión sobre el estado y evolución del ente al que corresponden los estados contables.

La revisión de las normas contables aplicadas, las que figuran en notas y anexos, conforman uno de los elementos imprescindibles a tener en cuenta para poder aplicar las herramientas de análisis, con la finalidad de extraer todos los aspectos relevantes para su interpretación.

El estudio de los estados contables, como parte de un proceso decisorio, requiere la realización sucesiva de tareas tales como:

- interpretar la información contenida en los estados contables;
- analizarlos, determinando indicadores mediante el empleo del herramental correspondiente (elaboración de relaciones contables surgidas de los propios estados);
- relacionar los indicadores obtenidos con otras informaciones a las que se tenga acceso, incluyendo las contenidas en la información adicional a los estados contables;
- interpretar y analizar el conjunto de datos disponibles.

El análisis propiamente dicho y la determinación de indicadores, implica algunas dificultades, ya que para evaluar el accionar de un ente debe considerarse el contexto en el cual actúa y la información sobre este último tiene que ver con cuestiones macroeconómicas no controlables por el emisor de los estados contables, como tasas de inflación, variaciones de los tipos de cambio, tasas de interés, condiciones recesivas ó expansivas de los mercados, cambios de legislación, etc.

La información contable por segmentos

La tarea de análisis se facilitaría con la presentación de información contable desagregada por segmentos.

Ello permitiría:

- Entender mejor el desempeño pasado del ente
- Evaluar mejor los rendimientos y riesgos del ente
- Realizar mejores juicios acerca del ente considerado como un todo

A los efectos de evitar una sobrecarga de información con el consiguiente costo en su preparación, debería considerarse su significatividad de la misma.

En tal sentido, podrían considerarse de exposición obligatoria:

- El ahorro ó desahorro de la gestión del ente
- El total de activos del ente
- El total de pasivos del ente/total de deudas por segmento
- Los recursos
- Los intereses
- Las depreciaciones
- Las otras partidas significativas que no tengan efecto sobre el flujo de efectivo
- Ciertas partidas inusuales
- Las partidas extraordinarias

Para la preparación de la mencionada información, resultaría deseable el empleo de criterios de medición que no se aparten de aquellos utilizados para la elaboración de los estados contables.

2. LIMITACIONES AL ANÁLISIS DE LOS ESTADOS CONTABLES

No son exclusivas del ámbito privado; en el público, también se manifiestan, con las características propias de este sector.

Limitaciones derivadas de la técnica contable

- *Falta de cuantificación del factor humano:* no existe, en la actualidad, ningún procedimiento contable que permita cuantificar este factor indispensable y trascendental en la vida de los entes, ni se advierten estudios que permitan obtener dichos procedimientos en el corto plazo. Se ha dado primacía a los factores materiales.
- *Inseguridad en la medición de intangibles:* los bienes físicos son reconocidos contablemente por procedimientos que sucesivamente son objeto de procesos de revisión y mejoramiento. Sin embargo, no ocurre lo mismo con los bienes intangibles.
- *Inseguridad en la medición de contingencias:* la contabilidad trata de anticipar la incidencia de los hechos futuros inciertos (contingencias) y busca reflejarlos en el momento en que se tiene conocimiento de su posible concreción. Para esa registración anticipada debe haber dos clases de estimaciones: sobre la posibilidad de ocurrencia del hecho contingente y sobre el valor de la incidencia patrimonial en el supuesto de que se concrete. Si bien se ha buscado minimizar el grado de subjetividad de estas estimaciones, ésta no ha podido ser eliminada, y permanece vigente tanto en los estados contables en los cuales se incluyen las contingencias como en los casos en que éstas no se registran, ya que no incluir contingencias en los estados contables implica decir que el riesgo que éstas existan y se concreten es cero, lo cual también es una estimación.

- *Subjetividad del operador:* una decisión contable es objetiva cuando quien la ha tomado se ha desprendido de su opinión personal y de sus criterios particulares y ha elegido la alternativa que personas idénticamente preparadas y adiestradas hubieran tomado en esas circunstancias si hubieran dispuesto de la misma información que él poseía.

Limitaciones derivadas del proceso de análisis:

- *Subjetividad del analista:* obviamente, quien desmenuza la información de los estados contables, para sacar conclusiones válidas a una interpretación del estado y evolución del ente, utiliza su criterio propio. Debería ser sustituido por el criterio del analista ideal, quien con la misma preparación y la misma información llegaría a una opinión determinada. El grado de participación del factor humano en esta tarea de interpretación es mayor que cuando la información se elabora. A mayor incidencia del factor humano, mayor es también la incidencia de la subjetividad de quien la cumple, en la calidad de la tarea de análisis.
- *Necesidad de estimar variaciones en el contexto y aptitud del ente para adaptarse a los cambios:* el analista revisa el pasado para determinar la situación actual del ente; pero esa visión tiene una proyección necesaria hacia el futuro. Difícilmente la interpretación se limite solo a lo que pasó. En la gran mayoría de los casos, es la base para estimar qué pasará con el ente

3. METODOLOGÍA DE ANÁLISIS

En lo que se refiere a la **metodología de análisis**, son aplicables tanto el tipo de análisis tendencial – dinámico u horizontal- como el estructural-estático ó vertical-. El primero de ellos, parte de la consideración de la situación del ente en varios momentos y

estudia la forma en que han evolucionado los diversos rubros, hasta llegar a una situación determinada. Este análisis, entonces, puede efectuarse tanto sobre el estado patrimonial como sobre el de resultados; en el caso del ámbito que nos ocupa, respecto del Estado de Resultados Corrientes (Recursos y Gastos). En el análisis de tipo vertical, se tiende a determinar cuál es la importancia relativa de cada partida en el total, para lo cual como paso previo es necesario definir a qué concepto se le va a asignar el valor de la unidad, es decir del ciento por ciento.

Es importante definir, asimismo, el **grado de análisis** de la información que se utilizará. En este sentido y a modo de ejemplo, si en el estado patrimonial a comparar, se cuenta con información por rubros, no podrá pensarse en efectuar comparación alguna con un grado mayor de detalle. Ese grado de análisis que se dispone, es el límite máximo del que se puede utilizar en el proceso de comparación. Dicho proceso deberá contar siempre con un objetivo definido previamente, el que estará dado por quien solicitó la tarea de análisis. La definición del grado de análisis tiene que ser compatible con el objetivo. Si éste quiere determinar el comportamiento de los Créditos, el grado de análisis deberá alcanzar, como mínimo, a los rubros que muestran los saldos de créditos (seguramente nivel de subrubros del estado patrimonial).

Es aquí, donde adquiere particular significación la utilización de los **indicadores, índices ó ratios contables**. Además de constituir una herramienta de vital importancia para el análisis e interpretación de los estados contables, proporcionan una visión orientativa del aspecto que se desea examinar; otorgan una base para emitir un juicio, el que nunca puede ser sustituido, sino complementado. Pretender que cada índice deba alcanzar un valor concreto, llevará al análisis de la información a un fracaso, en la mayoría de los casos. Los índices constituyen meras herramientas de análisis a la vez que una base para seleccionar puntos concretos que deben ser estudiados en detalle para determinar el origen de presuntas

anomalías. Es necesaria una profundización del análisis en un grado tal que permita conocer cuándo, cómo y dónde adoptar los índices con el propósito de obtener conclusiones provechosas.

En base a lo expresado y a modo de propuesta, se exponen a continuación aquellos indicadores de posible aplicación para el análisis de los estados contables en el ámbito del Sector Público Nacional:

Indicadores representativos de la situación financiera

Liquidez Corriente: $\text{Activo Corriente} / \text{Pasivo Corriente}$; *su resultado no debería ser inferior a 1, a los efectos de asegurar la suficiencia de los recursos corrientes respecto de los compromisos de similar característica.*

Liquidez Restringida: $(\text{Disponibilidades} + \text{Inversiones} + \text{Ctas. a Cobrar}) / \text{Pasivo Corriente}$. *Es un índice más exigente que el anterior; los valores normales deberían aproximarse a 1.*

Disponibilidades: $(\text{Disponibilidades} / \text{Pasivo Cte.})$; *se muestra en qué medida el pasivo corriente puede afrontarse únicamente con las disponibilidades.*

Indicadores representativos de la situación patrimonial

Solvencia: *en su concepto más amplio: $(\text{Activo Total} / \text{Pasivo Total})$; es indicador de la magnitud del activo disponible para afrontar los compromisos en términos totales.*

Solvencia: *en su concepto más restringido: (Patrimonio Neto/Pasivo Total); indica cómo responde el Patrimonio Neto respecto de los compromisos en términos totales.*

Financiamiento: *(Pasivo Total/Activo Total); índice indicativo del cuántum de la deuda respecto del Activo Total.*

Endeudamiento Total: *(Pasivo Total/Patrimonio Neto); muestra el porcentaje de incidencia de la deuda respecto del Patrimonio Neto.*

Endeudamiento a Corto Plazo: *(Pasivo Cte./Patrimonio Neto); complementa el índice anterior, debiéndose obtener un resultado significativamente inferior a 1.*

Calidad de Deuda: *(Pasivo Cte./Pasivo Total) y (Pasivo no Cte./Pasivo Total); es un índice de carácter estrictamente estructural y muestra la composición del Pasivo.*

Dada la importancia de la Deuda Pública en el ámbito del Sector Público incluida en el Pasivo, merece identificarse la incidencia de la misma, en la estructura de corriente y no corriente:

- Incidencia Corriente: Deuda Pública Cte / Pasivo Total
- Incidencia no Corriente: Deuda Pública no Cte / Pasivo Total

Inmovilización: *(Activo Fijo/Activo Total); debiera considerarse como Activo Fijo el conformado por los Bienes de Uso.*

Indicadores representativos de la situación económica

Gastos Financieros: (Intereses/Recursos); *indicador del porcentaje de incidencia de los intereses respecto de los Recursos.*

Debe señalarse que la apertura del Estado de Resultados Corrientes (Recursos y Gastos) expuesta por tipo de Recursos (ingresos tributarios, no tributarios, rentas de la propiedad etc.) permite medir la significatividad de la carga financiera respecto de cada uno de ellos.

Costo de Deuda: (Intereses/Deuda); *el resultado de este índice debería compararse con la tasa de interés media del mercado, a los efectos de comprobar su razonabilidad. Suele denominarse también índice demostrativo de la Tasa de Crecimiento del Pasivo.*

Tasa de Crecimiento del Activo: (Ahorro de la Gestión/Activo); *es indicativo del rendimiento del Activo. El resultado debería ser mayor al que arroja el indicador representativo del costo de deuda.*

Rendimiento de la Inversión Total: (Ahorro de la Gestión + Intereses)/ Activo Total; *refleja la retribución conjunta del Patrimonio Neto y del Pasivo a Corto y Largo Plazo. Es un índice indicador de eficiencia.*

Crecimiento ó Evolución de Recursos: (Recursos Ejercicio actual- Recursos del Ejercicio Anterior) / Recursos del Ejercicio Anterior; *su resultado indica el crecimiento ó disminución operado en los recursos del período.*

Rendimiento del Patrimonio Neto: (Ahorro de la Gestión/Patrimonio Neto); se trata de un índice similar al anterior, excepto que el resultado está relacionado con la magnitud del Patrimonio Neto.

Margen de Ahorro de la Gestión: (Ahorro de la Gestión/Recursos); se utiliza comúnmente para analizar lo presupuestado con lo ejecutado (realizado).

Efecto Palanca ó Leverage: (Rendimiento del Patrimonio Neto/Rendimiento del Activo (Inversión Total)); indicador tendiente a determinar si el nivel y costo del endeudamiento son convenientes para el objetivo de maximizar el rendimiento de la inversión total.

Podrían considerarse, asimismo, como viables de aplicación, determinados índices de rotación, tales como:

Rotación del Activo Corriente: (en relación con los Recursos). (Recursos/Activo Corriente); indicador de las veces en que gira el Activo Corriente en el transcurso del año; cada giro completa un ciclo operativo. Cuanto más elevada sea la rotación, mejores resultados se obtendrán.

Rotación del Activo Total: Es similar al definido anteriormente, pero con relación al Activo Total.

Rotación del Pasivo Corriente: (Compras de bienes y servicios ó pagos a acreedores)/(Saldo Promedio del Pasivo Corriente); índice utilizado para estimar el plazo de cancelación total del pasivo corriente. Cuanto más alto es el resultado del mismo

(cantidad de veces de rotación), más rápida es la rotación del Pasivo Corriente y menores son los plazos de su cancelación total.

Rotación del Pasivo Corriente: $(365 \text{ días} \times \text{Saldo Promedio del Pasivo Corriente}) / (\text{Compras de bienes y servicios o pagos a acreedores})$; *cuanto más bajo sea el resultado del índice (en días), más lenta es la rotación del Pasivo Corriente, es decir más lentamente se cancelan deudas con acreedores ó proveedores.*

Rotación de Créditos: $(\text{Promedio Créditos} \times 365) / \text{Recursos}$; *se muestra el promedio en días que demora la realización de los créditos.*

Rotación de Deudas: $(\text{Promedio de Deudas} \times 365) / \text{Deudas}$; *índice indicativo del plazo promedio en días que se demora en cancelar los compromisos; es un indicador que suele compararse con el de rotación de créditos, a fin de posibilitar la toma de decisiones con respecto a la financiación definitiva.*

Rotación de Stock de Bienes de Cambio: $((EI + EF) / 2 \times 365) / \text{CMV}$; *relación del plazo promedio de las existencias con el costo de ventas durante el ejercicio. El resultado es indicador del plazo promedio en días en que tardan en realizarse las existencias.*

A modo de observación, debe señalarse que la aplicación de los indicadores de rotación a los que se hace referencia, queda supeditada al análisis en detalle de antecedentes, que por su grado de especificidad, no surgen de la simple lectura de los estados contables;asimismo, correpondería analizar la variante Costo de Mercaderías Vendidas, bajo la óptica de la operatoria seguida por determinados Organismos Descentralizados y Empresas.

4. CONCLUSIONES

Creemos que el presente trabajo debe considerarse como un primer esbozo del análisis y la interpretación de los estados contables mediante indicadores contables de posible aplicación en el ámbito del Sector Público Nacional.

La elaboración por parte de la Contaduría General de la Nación de los Estados Contables de la Administración Central, cerrados al 31 de Diciembre de 1998, integrantes de la Cuenta de Inversión correspondiente a dicho ejercicio y publicados por primera vez, permitió comenzar con la tarea de análisis.

La metodología sugerida, comprendió únicamente el estudio de la estructura estática o vertical de los estados contables presentados. En el futuro, será factible aplicar el análisis de tipo tendencial-comparativo sobre la base de la información proveniente de los sucesivos ejercicios.

La concreción de lo expuesto, permitirá un avance gradual en la búsqueda de la transparencia de información exigida por el ciudadano, a la vez de lograr una gestión hacendal pública eficiente.

Buenos Aires, Junio de 2000.

BIBLIOGRAFÍA:

- Biondi, M.: -“Interpretación y Análisis de los Estados Contables”. 1996
- Fowler Newton, E.: -“Análisis de los Estados Contables”. 1996
-La Ley - “Revista Enfoques. Contabilidad Y Administración”
Artículo “Información Contable por Segmentos” pagina 2.
- Gorostiaga, A. R.: -“Transparencia de la Gestión de Gobierno. El Rol de las Cuentas Públicas” CITAF. OEA. 1996.
- Senderovich, I., Telias J. T: -“Análisis e Interpretación de los Estados Contables”. Índices Económicos y Financieros. 11º Edición. Año 2000

-“Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional”
- Ministerio de Economía: -Secretaría de Hacienda. Contaduría General de la Nación
-“Cuenta de Inversión. Resumen 1998”.
- Ministerio de Economía: -Secretaría de Hacienda. Contaduría General de la Nación
-“El Sistema de Contabilidad Gubernamental. 1999”.
- Ministerio de Economía: -Secretaría de Hacienda. Contaduría General de la Nación
-“Manual de Contabilidad General”

Ministerio de Economía: -Secretaría de Hacienda- Contaduría General de la Nación

-“Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados y Normas
Generales de Contabilidad para el Sector Público Nacional”.

Resolución S.H. Nº 25/95

R60401AN

**TEMA: ¿DESCENTRALIZACIÓN O CENTRALIZACIÓN DEL MUNICIPIO ? SU
OPTIMIZACIÓN, REDIMENSIONÁNDOLO EN SUBREGIONES Y LOCALIDADES PARA UN
ESTADO EFICIENTE.**

ÁREA : 6. SECTOR PÚBLICO

TEMA : 4. APORTES PARA UN MODELO DE ESTADO EFICIENTE. DESCENTRALIZACIÓN DE
LOS MUNICIPIOS

13º CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS ECONÓMICAS

BARILOCHE, 25 AL 28 DE OCTUBRE DE 2000

AUTOR : ANTÓN JORGE CARLOS

DOMICILIO : ENTRE RÍOS 357 - 9 “A” - CAPITAL FEDERAL

TELÉFONO : 4372-5546

**TEMA : ¿DESCENTRALIZACIÓN O CENTRALIZACIÓN DEL MUNICIPIO ? SU
OPTIMIZACIÓN, REDIMENSIONÁNDOLO EN SUBREGIONES Y LOCALIDADES PARA UN
ESTADO EFICIENTE.**

ÁREA : 6. SECTOR PÚBLICO

TEMA : 4. APORTES PARA UN MODELO DE ESTADO EFICIENTE. DESCENTRALIZACIÓN DE
LOS MUNICIPIOS

13º CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS ECONÓMICAS

BARILOCHE, 25 AL 28 DE OCTUBRE DE 2000

ÍNDICE

RESUMEN Y CONCLUSIONES.....	4
¿DESCENTRALIZACIÓN O CENTRALIZACIÓN DEL MUNICIPIO ?.....	6
PRIMERO LA REGIONALIZACIÓN	6
REORDENAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS	9
REGENCIAMIENTO	11
CUADRO POBLACIONAL.....	15

RESUMEN Y CONCLUSIONES

La Argentina, que surge del Virreinato del Río de la Plata vigente de 1776 a 1810, tiene en el siglo 19 una centuria tumultuosa en los campos político, social y económico. En el año 1900 ya está conformada en Provincias y Territorios Nacionales, unidades de Administración Pública similares a las actuales; la Nación siguió siendo la productora de alimentos, aptitud favorecida por las ventajas comparativas de su campo, en especial de la Pampa Húmeda.

Esta situación se modifica a partir de dos hechos, la Crisis del 30 y la Segunda Guerra Mundial, que obligan al país a sustituir importaciones mediante una industria incipiente que arranca en el quinquenio 1947-1951, época en que los territorios se transforman en provincias. Una inteligente política social de distribución del ingreso genera una demanda global descomunal, mostrando el camino a una industrialización multiplicadora de desarrollo.

Pero también desde esa mitad de siglo, el Estado Nacional y muchos Provinciales, se convierten en empresarios, y comienzan a producir bienes y servicios amparados en legislaciones monopólicas. El proteccionismo interno y externo aísla al país, haciéndole perder competitividad; también los poderosos gremios de entonces, especialmente los estatales, presionan para obtener mayores beneficios sociales en detrimento del ahorro y la inversión. Es el comienzo del Estado ineficiente.

Los primeros síntomas no se hacen esperar. La exagerada presión sobre el gasto público, impide la generación de ganancias para luego transformarse en pérdidas, que son financiadas con mayor presión tributaria y malversaciones derivadas de picardías de la contabilidad pública, para finalmente cubrirse con emisión monetaria espuria que degenera en inflación, cada vez mas incontenible. En la historia inflacionaria Argentina se pueden anotar cuatro hiperinflaciones; las de 1975, 1984, 1989 y 1990/91.

Finalmente después de 40 años, se decide terminar con ese flagelo inflacionario y se toma una medida sin precedentes que se llamó convertibilidad; acompañada con otra política inédita, la de las privatizaciones.

Debe reconocerse que hubo una reforma cero, se trató de la democratización y la pacificación en el gobierno radical; de no haber sido por ella, las siguientes reformas no hubieran podido llevarse a cabo.

La alegría invadió a gran parte de los argentinos en la primera mitad de la década del 90, esta mayoría creyó ilusionada en haber alcanzado la solución definitiva, aunque el país recién se estaba encauzando; una vez mas se verificó que “los árboles no crecen hasta el cielo”. La reelección de 1995 significó un voto de confianza al modelo, y el reclamo explícito de los gobernantes e implícito de la gente por mas acción.

Este reclamo fue interpretado como la siguiente reforma del estado, después de la convertibilidad y las privatizaciones. Consistía en la regionalización y en el regerenciamiento de la administración pública en todos sus niveles.

Hoy por hoy no se puede avanzar en la productividad y competitividad si el país no se regionaliza y se regerencializa; igual que en 1990, era imposible entonces ordenarnos internamente e insertarnos en el mundo con esa inflación que había hecho metástasis en el cuerpo social, originada en los déficits de las empresas estatales colapsadas.

Durante la última década, se desarrollaron los mas audaces conceptos en materia regional; incluso la mencionada reforma constitucional de 1995, tuvo a esta modificación como la de mayor relevancia, después de la cláusula de reelección. Se revisarán en este Trabajo las cuatro propuestas mas representativas; son los 20 Marcos Regionales o Regiones Funcionales, las 7 Regiones Políticas, las 4 Regiones del Proyecto de Ley del Senado, y las 10 Regiones Económicas o Regiones Mercado.

La regionalización es el aporte para un modelo de Estado eficiente, complementado por el necesario y esperado regerenciamiento.

Cierra este Trabajo un Cuadro Poblacional, base para la determinación de un nuevo orden demográfico Argentino. Se mencionan las Regiones, Subregiones, y Localidades ; con la superficie, población, y densidad de cada una ; donde se puede apreciar la pésima distribución de la población Argentina, pero que permite servir de base para establecer nuevos agrupamientos urbanos, mejorando el dibujo habitacional para el siglo 21.

¿DESCENTRALIZACIÓN O CENTRALIZACIÓN DEL MUNICIPIO ?

La Argentina tiene 23 Provincias, divididas en 509 Departamentos, que a su vez albergan unos 1100 Municipios, y otros 1200 Submunicipios.

Se interpreta que esta subdivisión municipal es una descentralización mas que suficiente, debiéndose revertir esta partición desenfundada para comenzar el proceso inverso. La centralización parece ser el camino adecuado que cortará el avance del empleo político, única causa de la exagerada partición actual ; que ha llegado a situaciones irracionales de dividir lo dividido como Municipios del Gran Buenos Aires, de establecer superposiciones departamentales tal es el caso de varias Provincias medianas, o de establecer un Departamento en el mar como pretende el Chubut.

Afortunadamente hay conciencia de frenar la descentralización municipal, hubo intentos de poca relevancia, pero que son llamados de atención ; es el caso de las comarcas Andina, Los Alerces, Viedma-Patagones, Adesur, entre otras ; también el reciente acuerdo de las Regiones Norte y Sur en el Gran Buenos Aires.

PRIMERO LA REGIONALIZACIÓN

La regionalización sigue siendo la esperanza Argentina, es el gran antibiótico para cortar el avance del deterioro que la dirigencia política se niega a implementar.

Los regionalistas impulsan esta teoría, habiendo cuatro corrientes principales con distinto gradualismo.

Seguidamente se expone una síntesis de cada solución propuesta :

1. **Solución Rocatagliata**

Después de varios aportes en años anteriores, el Doctor Juan Alberto Rocatagliata (Geógrafo) publica en 1992 “La Argentina. Geografía General y los Marcos Regionales”. El capítulo denominado Regionalización, precisa el concepto de Región y resalta el valor de la Geografía Regional; hace una prolija enumeración de científicos nacionales e internacionales que han aportado al tema, innovando con principios la unidad regional, que son la uniformidad y la cohesión o funcionalidad; surgiendo así dos tipos de Regiones, las homogéneas o uniformes, y las funcionales o polarizadas; que denomina formales y nodales respectivamente.

Las Regiones formales obedecen a la concurrencia y a la conformidad entre varios fenómenos, también a la homogeneidad generada por las condiciones naturales o por el tipo de actividades. Las Regiones nodales responden a principios de organización espacial superior, y a una polarización económica.

La división regional adoptada desde el punto de vista formal pondera la actividad, y son ocho: 1. Región metropolitana Buenos Aires, una desproporcionada concentración; 2. Macroregión pampeana; 3. Región agro-silvo-ganadera, con frentes pioneros de ocupación del Nordeste y del Chaco; 4. Región de los paisajes heterogéneos, con economía mixta del Noroeste argentino; 5. Región cuyana, de los oasis agroindustriales y núcleos diversificados; 6. Región de los núcleos económicos fragmentados de las sierras pampeanas, con oasis pobres y economía de subsistencia; 7. Patagonia, un medio duro, dominio de ovejas, con focos pioneros de ocupación e industrias promovidas; 8. Región marítima antártica, un espacio cuestionado, con potencialidades y recursos en expectativa.

La identificación funcional pondera las ciudades para diagramar los espacios nodales, que son 20: 1. Tucumán; 2. Salta-Jujuy; 3. Santiago del Estero-La Banda; 4. Resistencia; 5. Corrientes; 6. Formosa; 7. Posadas; 8. Mendoza; 9. Córdoba; 10. Buenos Aires; 11. Bahía Blanca; 12. Mar del Plata; 13. Rosario; 14. Santa Fe; 15. Paraná; 16. Concordia; 17. Neuquén-Cipolletti-General Roca-Villa Regina; 18. Bariloche; 19. Comodoro Rivadavia; y 20. Río Gallegos.

2. Solución Dromi

El Doctor Roberto Dromi (Abogado) hizo tres aportes científicos sobre cuestiones regionales.

En 1994 publica "Cuatro Leyes Constitucionales. Bases y Principios", en la Ley de Regiones propone siete unidades regionales: 1. Del Norte, con Chaco, Formosa, Jujuy, Salta, y Tucumán; 2. Mediterránea, con Córdoba, San Luis, y Santiago del Estero; 3. Andina, con Catamarca, La Rioja, Mendoza, Neuquén, y San Juan; 4. Austral, Chubut, Río Negro, Santa Cruz, y Tierra del Fuego; 5. Del Litoral, con Corrientes, Entre Ríos, Misiones, y Santa Fe; 6. Pampeana, con Buenos Aires y La Pampa; y 7. Metropolitana, con la Ciudad de Buenos Aires y los 19 partidos que entonces formaban el Conurbano.

En 1996 es copartícipe en la propuesta presidencial de seis Regiones: 1. Bonaerense, con Buenos Aires y La Pampa; 2. Mediterránea, con Córdoba y Santa Fe; 3. Noreste, con Misiones, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, y Chaco; 4. Noroeste, con Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, y Santiago del Estero; 5. Nuevo

Cuyo, con Mendoza, San Juan, La Rioja, y San Luis; y 6. Patagonia, con Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, y Tierra del Fuego.

En 1998 publica “Argentina por Regiones”, compartiendo la autoría con el entonces Presidente Doctor Carlos Saúl Menem, como una versión actualizada de la propuesta de 1996. El libro está compuesto de dos partes; la primera trata a La Región Como Alternativa Federal, comprendiendo tres capítulos, La Región es Posible, Contradicciones de las Provincias, y La Región es Necesaria; la segunda trata las Regiones para el Desarrollo Económico-Social, también con tres capítulos, El Nuevo Federalismo, Proyecto de Ley de Regiones, y Proyecto de Pacto Interprovincial de Regionalización. Propone siete Regiones: 1. Del Norte, con Catamarca, Chaco, Formosa, Jujuy, y Salta; 2. Del Centro, con Córdoba y Santa Fe; 3. Andina, con La Rioja, Mendoza, San Juan, y San Luis; 4. Patagónica, con Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, y Tierra del Fuego; 5. Litoral, con Corrientes, Entre Ríos, y Misiones; 6. Bonaerense, Provincia de Buenos Aires, menos el Conurbano; 7. Buenos Aires y Conurbano.

3. Solución Senadores

Los Senadores Nacionales Almirón, Gioja, Sala, de la Sota, Manfredotti, Almuevar, Baum, Sapag, y Figueroa; impulsaron un Proyecto de Ley de Regiones después de la Constituyente de 1994, que es casi idéntico a la Ley Dromi, sin merecer mayores comentarios.

En este caso propusieron cuatro Regiones: 1. Del Norte Grande, con Catamarca, Santiago del Estero, Tucumán, Salta, Jujuy, Chaco, Formosa, Corrientes, y Misiones; 2. Central, con La Rioja, San Juan, Mendoza, San Luis, Córdoba, Santa Fe, y Entre Ríos; 3. Del Plata, Provincia y Ciudad de Buenos Aires; 4. De La Patagonia, con La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, y Tierra del Fuego.

4. Solución Antón

En 1999 el Doctor Jorge Carlos Antón (Economista) publica “Regiones Económicas Argentinas”. El libro se divide en dos partes de cinco capítulos cada una. La primera parte la denominó Antecedentes y Situación Actual; que comprende las Regiones Geográficas y Naturales, Regiones Históricas y Políticas, Regiones Administrativas, Intentos Nacionales de Regionalización, y Regiones Comparadas. En la segunda parte presenta El Proyecto, con Las Regiones, Las Subregiones, La Reorganización de Funciones y Niveles de Gobierno, Medición de la Eficiencia por la Regionalización, y La Transición.

Propone diez Regiones Mercado: 1. MAR o Metropolitana Argentina; 2.ESA o Este Sur Argentina; 3. ECA o Este Centro Argentina; 4. ENA o Este Norte Argentina; 5 NEA o Norte Este Argentina; 6. NOA o Norte Oeste Argentina; 7. CEA o Centro Argentina; 8. OEA u Oeste Argentina; 9 SUA o Sur Argentina; y 10. NAC o Norte Argentina Central. Además recomienda 76 Subregiones, de 4 a 10 por Región.

Compara varias magnitudes de la Argentina provincializada a la regionalizada. Los límites internos, se reducen de 13.020Km a 6.860Km; el empleo político, pierde 50.000 agentes y de ellos 5.000 serán Concejales; el ahorro en el gasto público, será de \$4.500 millones; entre otras propuestas.

Avanza sobre la reorganización de funciones y niveles; mantiene las funciones Legislativas, Ejecutivas, y Judiciales; pero modifica los niveles a Nación, Supraregión, Región, Subregión, y Localidad ya sea Barrio o Comarca. En un audaz regerenciamiento de los Ejecutivos, sugiere reemplazar la organización peine actual, por la piramidal en cascada de 3 Primeros Ministros de Política, Economía, y Social; y de ellos 3 Ministerios cada uno, y de ellos 3 o 4 Secretarías, y así sucesivamente, en los 5 niveles. Incluso con la modificación del Derecho, de Público y Privado; en Político, Económico, y Social.

Es la mas fuerte de todas las propuestas, pues recomienda la desprovincialización en términos económicos, reemplaza los límites internos a los que considera arbitrarios e irracionales, por fronteras de producción y consumo. También la descoparticipación mediante la regionalización de la DGI.

REORDENAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS

1. Poca tarea realizada

En términos de la Economía la tarea municipal fue mas que escasa, y eso obedece a varias causas resumidas en tres grupos. Por un lado su función tradicional es la de regular las relaciones vecinales, algo parecido a un gran consorcio de edificio ; por otro lado el municipio ha sido utilizado como herramienta electoral, esto determinó nuevos inconvenientes sintetizados en un creciente desprestigio para asumir nuevas funciones, que como consecuencia, en muchos casos sus áreas principales quedaron a cargo de ineptos punteros, que a su vez tenían que pagar sus facturas políticas con mas cargos innecesarios; finalmente las municipalidades tienen tamaños antifuncionales muy heterogéneos, algunos superan el millón de habitantes como La Matanza,

Córdoba, o Rosario, y otros no llegan a los mil vecinos como Antofagasta de la Sierra en Catamarca, Cuchillo-Co en La Pampa, o Las Plumas en Chubut.

Las dos primeras causas son jurídica y política respectivamente, escapando a la consideración de este Trabajo. La última causa es de carácter económico, y es aquí donde se propondrá solución técnica, que consiste en reagruparlos, evitando grandes dispersiones ; hay antecedentes interesantes como intenciones producidas, aunque no prosperaron en el tiempo por ser casos aislados, se trata de las comarcas Andina, Los Alerces, Viedma-Patagones, Adesur, entre otras ; además de las recientes Regiones Norte y Sur en el Gran Buenos Aires.

2. El Proyecto

En principio se reitera la necesidad de reestructurar el país en Regiones Económicas, quitándole la administración de la Economía a las Provincias y a los Municipios, idea que data de hace medio siglo. Este reclamo fue interpretado en la década del 90 como la siguiente reforma del estado, después de la convertibilidad y las privatizaciones. Consistía en la regionalización y en el regerenciamiento de la administración pública en todos sus niveles; se incluyó en la reforma constitucional de 1995, hubo promesas presidenciales en 1996, y varios eventos a partir de 1997; finalmente nada ocurrió, la generación de empleo político ilimitado sigue siendo un estorbo nacional, también sus jubilaciones y pensiones de privilegio.

“La Argentina no debió entrar al siglo 21 con una estructura del siglo 19”; y eso es muy cierto, tanto que las unidades políticas interiores, léase Provincias y Municipios, ya no son referencia económica; incluso los límites interprovinciales no sirven como jurisdicciones de mercado, es mas, estas fronteras internas no son ninguna página de gloria para nuestra historia, muchos fueron producto de guerras o prepotencias legislativas. Hoy por hoy no se puede avanzar en la productividad y competitividad si el país no se regionaliza y se regerencializa ; igual que en 1990, era imposible entonces ordenarnos internamente e insertarnos en el mundo con esa inflación que había hecho metástasis en el cuerpo social, originada en los déficits de las empresas estatales colapsadas.

La regionalización comprende la unión y la división de las 10 Regiones de base. La unión en 4 Supraregiones, y la división en 76 Subregiones, que a su vez se subdividirán en 396 Localidades.

La configuración de estas Localidades, bajo la forma de Barrios o Comarcas, sean urbanos o rurales ; se encontró en 300.000 y 150.000 la cantidad óptima de habitantes, respectivamente ; hay excepciones, son la de centros rurales que no llegan a la mínima pero que tienen entidad para ser una Localidad.

REGENCIAMIENTO

El regerenciamiento de la Administración Pública en una organización piramidal es otra necesidad.

1. Los Unipersonales

Los cargos de Presidente de la Nación Argentina, Jefe de Gobierno Regional, y Alcalde Subregional ; PEN, PER, y PES respectivamente, serán electivos ; en los tres niveles se implementará el Vice, reestudiando la conveniencia de relevarlo de su tradicional tarea de presidir el Senado o la Legislatura, manteniéndolo en su función específica de eventual reemplazo del titular del Poder. Se ha tenido especial cuidado de no proponer los nombres de Gobernador ni de Intendente, pues esos cargos pueden seguir compartiendo una función cultural y popular ; pero ausentes de funciones políticas, económicas o sociales, la figura actual comparable es la del Ombudsman o Defensor del Pueblo, pudiéndosele asignar un minigabinete, y es sólo para mantener la tradición y el folklore autóctonos.

El Administrador Vecinal puede ser electivo igual que su Vice, pero la propuesta es contratar un Administrador Profesional ya sea de la Cámara de Administradores de Propiedad Horizontal o de un Estudio de Profesionales vinculados a la Administración. La ventaja : El doble de calidad por la mitad del precio, sin juicio político ante la necesidad del relevo por ineficiencia del administrador de turno, ni tener que esperar años hasta la próxima elección, ni tener que someterse a las pesadas Leyes de Contabilidad o de Contrataciones, ni a Tribunales de Cuentas ; con celeridad en la respuesta de servicios porque pueden contratarse flexibilizando zonas y tiempos.

2. Los Gabinetes

Los titulares de los ejecutivos estarán acompañados por el tradicional Gabinete de Ministros, que no forma parte del Poder, pero su existencia necesaria contribuye a la acción de Gobierno. El desorden imperante de sus organigramas, la discontinuidad en los tiempos, y la descoordinación entre equivalentes de otras

jurisdicciones ; hace imprescindible un reacomodamiento, la oportunidad de regionalizar y subregionalizar no debe desaprovecharse.

En general las áreas política, económica y social se mantendrán en los tres niveles directos del Ejecutivo ; esto favorece la acción de gobierno pues permite una organización piramidal en la cúspide ; cada una de estas áreas se continuará hacia abajo con subáreas en un número de dos a cuatro, siendo tres el número ideal ; y así sucesivamente hasta alcanzar las últimas funciones. De esta forma se evita el nefasto organigrama horizontal al que son tan proclives los políticos argentinos, de todos los niveles y en todos los tiempos, un Presidente llegó a tener veinticinco Ministerios. Hay leyes que limitan la cantidad de ministros, para escapar de este ‘corset’ se inventaron las Secretarías Independientes o de Estado que llegan a superar en cantidad a aquellos. El PEN contará con 3 Primeros Ministros, 10 Ministros, y 30 a 40 Secretarios ; mas Subsecretarios, Directores, y Subdirectores.

1er Ministerio de Política : Ministerios del Interior, del Exterior, y Legal.

1er Ministerio de Economía : Ministerios de Hacienda, de Sectores de la Producción, y de Factores de la Producción.

1er Ministerio de Sociedad : Ministerios de Educación, de Acción Social, y de Salud.

Ministerio del Interior : Secretarías de Regiones, de Seguridad Nacional, Penitenciaria, y de la Comunidad.

Ministerio del Exterior : Secretarías Internacional, De Defensa, y de Culto.

Ministerio Legal : Secretarías Legislativa, y Registral.

Ministerio de Hacienda : Secretarías de Hacienda, de Finanzas, y de Política Económica.

Ministerio de Sectores de la Producción : Secretarías de los Sectores Primario o Extractivo, Secundario o Industrial, Terciario o Servicios Esenciales, y Cuaternario o Servicios de Esparcimiento.

Ministerio de los Factores de la Producción : Secretarías de Recursos Naturales, de Trabajo, de Capital, y de Empresa.

Ministerio de Educación : Secretarías de Programación y Evaluación Educativa, de Gestión Universitaria y de Postgrado, y de Coordinación Regional.

Ministerio de Acción Social : Secretarías de Servicios Sociales, de Emergencias Sociales, y de Minoridad y Familia.

Ministerio de Salud : Secretarías de Programación y Evaluación Sanitaria, de Atención Médica y Hospitalaria, y de Investigaciones Medicinales.

El PER Contará con 3 Ministros, 9 Secretarios, y 25 a 30 Subsecretarios ; mas Directores y Subdirectores.

Ministerio de Política : Secretarías del Interior, y Legal.

Ministerio de Economía : Secretarías de Hacienda, de Sectores de la Producción, y de Factores de la Producción.

Ministerio de Sociedad : Secretarías de Educación, de Acción Social, y de Salud.

Secretaría del Interior : Subsecretarías Subregional, de Seguridad Regional, Penitenciaria, y de la Comunidad.

Secretaría Legal : Subsecretarías Legislativa, y Registral.

Secretaría de Hacienda : Subsecretarías de Hacienda, y de Finanzas.

Secretaría de Sectores de la Producción : Subsecretarías del Sector Primario, del Sector Secundario, del Sector Terciario, y del Sector Cuaternario.

Secretaría de Factores de la Producción : Subsecretarías de Recursos Naturales, de Trabajo, de Capital, y de Empresa.

Secretaría de Educación : Subsecretarías de Programación y Evaluación Educativa, de Gestión Secundaria y Técnica, y de Coordinación Subregional.

Secretaría de Acción Social : Subsecretarías de Servicios Sociales, de Emergencias Sociales, y de Minoridad y Familia.

Secretaría de Salud : Subsecretarías de Programación y Evaluación Sanitaria, de Atención Médica, y de Investigaciones Medicinales.

El PES contará con 3 Secretarios, 9 Subsecretarios, y 20 a 25 Directores ; mas Subdirectores y Jefes.

Secretaría de Política : Subsecretarías del Interior Subregional, y Legal.

Secretaría de Economía : Subsecretarías de Hacienda, de Sectores de la Producción, y de Factores de la Producción.

Secretaría de Sociedad : Subsecretarías de Educación, de Acción Social, y de Salud.

Subsecretaría del Interior : Direcciones de Localidades, de Vigilancia Subregional, y de la Comunidad.

Subsecretaría Legal : Direcciones Legislativa, y Registral.

Subsecretaría de Hacienda : Direcciones de Hacienda, y de Finanzas.

Subsecretaría de Sectores de la Producción : Direcciones según la producción subregional.

Subsecretaría de Factores de la Producción : Direcciones de Recursos Naturales, de Trabajo, de Capital, y de Empresa.

Subsecretaría de Educación : Direcciones de Programación y Evaluación Educativa, de Gestión Primaria y Preprimaria, y de Coordinación Local.

Subsecretaría de Acción Social : Direcciones de Servicios Sociales, de Emergencias Sociales, y de Minoridad y Familia.

Subsecretaría de Salud : Direcciones de Programación y Evaluación Sanitaria, de Atención Médica y Hospitalaria, y de Investigaciones Medicinales.

CUADRO DE POBLACIÓN CON REGIONES, SUBREGIONES, Y LOCALIDADES

<u>REGIÓN/SUBREG.</u>	<u>ZONA/CABECERA</u>	<u>Km2</u>	<u>Hab/miles</u>	<u>Hab/km2</u>	<u>LOCALIDAD</u>	<u>Cant</u>
<u>REGIÓN MAR BUENOS AIRES</u>						
<u>SUBREGIÓN BARRIOS DEL CENTRO</u>						
Balbanera E	Zona Centro	2	71	35500	Balbanera	1
Barracas	Zona Sur	3	15	5000		
Boca	Zona Sur	3	46	15333	Boca	1
Montserrat	Zona Centro	2	47	23500	Montserrat	1
Recoleta E	Zona Nordeste	3	101	33667	Recoleta	1
Retiro	Zona Nordeste	3	43	14333	Retiro	1
San Cristobal EN	Zona Sur	1	10	10000		
San Nicolás	Zona Centro	2	35	17500		
San Telmo	Zona Sur	1	28	28000		
SUBTOTAL		20	396	19800		5
<u>SUBREGIÓN BARRIOS DE NORTE</u>						
Agronomía	Zona Noroeste	4	36	9000		
Almagro N	Zona Centro	2	81	40500	Almagro N	1
Balbanera NO	Zona Centro	1	40	40000		
Belgrano	Zona Nordeste	7	142	20286	Belgrano	1
Caballito N	Zona Centro	4	95	23750	Caballito N	1
Coghlan	Zona Noroeste	1	20	20000		
Colegiales	Zona Nordeste	3	60	20000		
Chacarita	Zona Noroeste	3	27	9000		
Flores N	Zona Centro	3	71	23667	Flores N	1
Floresta N	Zona Centro	2	20	10000		
Liniers N	Zona Centro	1	5	5000		
Monte Castro	Zona Centro	3	33	11000		
Nuñez	Zona Nordeste	4	51	12750		
Palermo	Zona Nordeste	17	260	15294	Palermo NS	2
Paternal	Zona Noroeste	2	20	10000		
Recoleta O	Zona Nordeste	2	101	50500	Recoleta	1
Saavedra	Zona Noroeste	6	52	8667		
Vélez Sarsfield N	Zona Centro	1	18	18000		
Versailles	Zona Centro	2	14	7000		
Villa Crespo	Zona Noroeste	4	91	22750	Villa Crespo	1
Villa del Parque	Zona Noroeste	4	61	15250		
Villa Devoto	Zona Noroeste	7	73	10429	Villa Devoto	1
Villa General Mitre	Zona Centro	2	35	17500		
Villa Luro N	Zona Centro	1	10	10000		
Villa Ortuzar	Zona Noroeste	1	23	23000		
Villa Pueyrredón	Zona Noroeste	4	40	10000		
Villa Real	Zona Centro	1	14	14000		
Villa Santa Rita	Zona Centro	2	33	16500		
Villa Urquiza	Zona Noroeste	6	88	14667	Villa Urquiza	1
SUBTOTAL		100	1614	16140		10
<u>SUBREGIÓN BARRIOS DEL SUR</u>						
Almagro S	Zona Centro	2	61	30500	Almagro S	1
Balvanera SO	Zona Centro	1	40	40000		
Barracas	Zona Sur	5	61	12200	Barracas	1
Boedo	Zona Sur	3	49	16333		
Caballito S	Zona Centro	3	91	30333	Caballito S	1
Constitución	Zona Sur	2	47	23500		
Flores S	Zona Centro	5	71	14200	Flores S	1
Floresta S	Zona Centro	1	20	20000		

Liniers S	Zona Centro	4	40	10000	
Mataderos	Zona Sur	8	66	8250 Mataderos	1
Nueva Pompeya	Zona Sur	6	54	9000	
Parque Avellaneda	Zona Sur	5	53	10600	
Parque Chacabuco	Zona Sur	4	60	15000 Parque Chacabuco	1
Parque Patricios	Zona Sur	4	43	10750	
San Cristobal S	Zona Sur	2	41	20500	
Vélez Sarsfield S	Zona Centro	1	18	18000	
Villa Lugano	Zona Sur	9	103	11444 Villa Lugano	1
Villa Luro S	Zona Centro	2	20	10000	
Villa Riachuelo	Zona Sur	4	15	3750	
Villa Soldati	Zona Sur	9	25	2778	
Lanús O		23	234	10174 Lanús NS	2
Lomas de Zamora NO		10	168	16800 L de Zamora N	1
Avellaneda O		5	49	9800	
SUBTOTAL		118	1429	12110	10
<u>SUBREGIÓN SAN MARTÍN</u>					
General San Martín E	San Martín	36	385	10694 San Martín EO	2
Tres de Febrero	Caseros	30	263	8767 Caseros EO	2
Vicente López	Olivos	39	288	7385 Olivos EO	2
San Isidro S		24	201	8375 San Isidro EO	2
Morón N		20	105	5250 Morón N	1
Hurlingham E		5	57	11400	
SUBTOTAL		154	1299	8435	9
<u>SUBREGIÓN SAN JUSTO</u>					
La Matanza E	San Justo	62	860	13871 San Justo ECO	3
Morón E	Morón	10	331	33100 Morón EO	2
Lomas de Zamora SO	Lomas de Zamora	60	174	2900 L Zamora S	1
Almirante Brown NO		15	84	5600 Brown N	1
Tres de Febrero		3	39	13000 Caseros S	1
SUBTOTAL		150	1488	68471	8
<u>SUBREGIÓN QUILMES</u>					
Quilmes	Quilmes	125	572	4576 Quilmes NSO	3
Avellaneda	Avellaneda	50	295	5900 Avellaneda NS	2
Lanús E	Lanús	22	223	10136 Lanús EO	2
Almirante Brown EN	Almirante Brown	30	152	5067 Brown E	1
Lomas de Zamora	Lomas de Zamora	20	292	14600 L Zamora EO	2
SUBTOTAL		247	1534	6211	10
<u>SUBREGIÓN SAN MIGUEL</u>					
San Miguel	San Miguel	96	260	2708 San Miguel	1
General San Martín O		20	49	2450	
San Isidro N	San Isidro	24	118	4917 San Isidro N	1
San Fernando	San Fernando	40	150	3750 San Fernando	1
Tigre	Tigre	160	291	1819 Tigre	1
Islas Malvinas	Los Polvorines	50	303	6060 Islas Malvinas	1
José C. Paz	José C. Paz	50	232	4640 José C Paz	1
Tres de Febrero		13	53	4077	
Hurlingham O	Hurlingham	25	113	4520 Hurlingham	1
Ituzaingo N		30	80	2667	
Merlo N		20	112	5600 Merlo N	1
Moreno N		100	245	2450 Moreno N	1
Campana	Campana	280	81	289	
Escobar	Belén de Escobar	177	168	949 Belén de Escobar	1

Pilar	Pilar	352	201	571	Pilar	1
General Rodríguez N		200	11	55		
SUBTOTAL		1637	2467	1507		11
<u>SUBREGION MONTE GRANDE</u>						
Esteban Echeverría	Monte Grande	177	248	1401	Monte Grande NS	2
Morón S		30	115	3833	Morón S	1
Ituzaingo S	Ituzaingo	15	81	5400		
Moreno S	Moreno	80	131	1638	Moreno S	1
Merlo S	Merlo	150	368	2453	Merlo EO	2
La Matanza O		261	430	1648	San Justo NS	2
Ezeiza	José M. Ezeiza	200	105	525	Ezeiza	1
Almirante Brown SO		30	118	3933	Brown O	1
Presidente Perón O		40	25	625		
General Rodríguez S	General Rodríguez	160	51	319		
Marcos Paz	Marcos Paz	470	36	77		
San Vicente NO		60	14	233		
Cañuelas		200	18	90		
SUBTOTAL		1873	1740	929		10
<u>SUBREGION LA PLATA</u>						
La Plata	La Plata	924	582	630	La Plata ECO	3
Beriso	Beriso	135	78	578	Beriso	1
Ensenada	Ensenada	101	52	515		
Berazategui	Berazategui	188	285	1516	Berazategui EO	2
Florencio Varela	Florencio Varela	206	332	1612	F Varela EO	2
Almirante Brown SE	Almirante Brown	47	202	4298	Brown S	2
Presidente Perón E	Guernica	40	30	750		
San Vicente EN	San Vicente	70	48	686		
SUBTOTAL		1711	1609	940		10
<u>SUBREGION ISLAS Y RIO DE LA PLATA</u>						
Tigre N	Delta del Paraná	200	20	100	Tigre Islas	1
San Fernando N	Delta del Paraná	884	5	6		
Escobar N	Delta del Paraná	100	12	120	Escobar Islas	1
Campana N	Delta del Paraná	702	10	14		
Río de la Plata N	Zona Acuífera	15	1	67	Pto Buenos Aires	1
SUBTOTAL		1901	48	25		3
TOTAL		7911	13624	1722		86

REGION ESA

MAR DEL PLATA

SUBREGION MAR DEL PLATA

General Pueyrredón	Mar del Plata	1460	621,9	426,0	M Plata NSEO	4
Mar Chiquita	Coronel Vidal	1616	17,2	10,6		
Balcarce	Balcarce	4120	42,5	10,3	Balcarce	1
General Alvarado	Miramar	1677	34,6	20,6	Miramar	1
SUBTOTAL		8873	716,2	80,7		6

SUBREGION

NECOCHEA

Necochea	Necochea	4455	94,3	21,2	Necochea	1
Lobería	Lobería	4755	17,7	3,7	Lobería	1
San Cayetano	San Cayetano	3004	8,5	2,8		
Tres Arroyos	Tres Arroyos	5861	58,6	10,0	Tres Arroyos	1
Adolfo González Chaves	Adolfo González Chaves	3780	12,6	3,3	A G Chaves	1
SUBTOTAL		21855	191,7	8,8		4

SUBREGION BAHIA BLANCA

Bahía Blanca	Bahía Blanca	2300	306,3	133,2	B Blanca ECO	3
Mun Urb Mte Hermoso	Monte Hermoso	230	40,0	173,9	Monte Hermoso	1
Coronel L. Rosales	Punta Alta	1312	58,9	44,9	Punta Alta	1
Coronel Dorrego	Coronel Dorrego	5818	16,8	2,9		

Tornquist	Tornquist	4183	11,3	2,7	
Villarino	Médanos	11400	26,8	2,4 Médanos	1
SUBTOTAL		25243	460,1	18,2	6
<u>SUBREGION SUÁREZ</u>					
Coronel Suárez	Coronel Suárez	5985	38,6	6,4 Suárez	1
Coronel Pringles	Coronel Pringles	5245	23,6	4,5 Pringles	1
Saavedra	Pigüé	3500	20,3	5,8 Pigüé	1
Puán	Puán	6385	16,7	2,6 Puán	1
Adolfo Alsina	Carhué	5875	16,7	2,8 Carhué	1
Guaminí	Guaminí	4840	12,3	2,5	
Saliquelló	Saliquelló	797	9,6	12,0	
Tres Lomas	Tres Lomas	1270	8,0	6,3	
Hipólito Yrigoyen	Henderson	1663	8,9	5,4	
Daireaux	Daireaux	3820	15,5	4,1	
General La Madrid	General La Madrid	4800	12,4	2,6	
Laprida	Laprida	3440	9,5	2,8	
SUBTOTAL		47620	192,1	4,0	5
<u>SUBREGION TANDIL</u>					
Tandil	Tandil	4935	109,4	22,2 Tandil	1
Benito Juárez	Benito Juárez	5285	19,8	3,7 Benito Juárez	1
Olavarría	Olavarría	7715	105,4	13,7 Olavarría	1
Azul	Azul	6615	66,8	10,1 Azul	1
Tapalqué	Tapalqué	4172	8,1	1,9	
Rauch	Rauch	4300	14,5	3,4	
Ayacucho	Ayacucho	6785	20,3	3,0 Ayacucho	1
SUBTOTAL		39807	344,3	8,6	5
<u>SUBREGION DOLORES</u>					
Dolores	Dolores	1980	25,2	12,7 Dolores	1
Tordillo	General Conesa	1330	1,4	1,1	
General Lavalle	General Lavalle	2649	4,7	1,8	
Mun Urb de la Costa	Mar del Tuyú	226	50,5	223,5 Mar del Tuyú	1
Mun Urb de Pinamar	Pinamar	63	14,9	236,5	
Mun Urb de Villa Gesell	Villa Gesell	285	20,0	70,2	
General Madariaga	General Madariaga	2964	18,1	6,1 Madariaga	1
Maipú	Maipú	2640	10,4	3,9	
General Guido	General Guido	2340	2,5	1,1	
SUBTOTAL		14477	147,7	10,2	3
TOTAL		157875	2052,1	13,0	29

REGIÓN ECA

SAN NICOLÁS

SUBREGION SAN NICOLÁS

San Nicolás	San Nicolás d/l Arroyos	680	149,6	220,0 San Nicolás NS	2
Constitución	Villa Constitución	3225	84,7	26,3 V Constitución	1
Ramallo	Ramallo	1040	30,6	29,4 Ramallo	1
San Pedro	San Pedro	1322	55,9	42,3 San Pedro	1
Baradero	Baradero	1514	30,6	20,2 Baradero	1
Zárate	Zárate	1202	103,7	86,3 Zárate	1
Exaltación de la Cruz	Capilla del Señor	662	20,9	31,6	
SUBTOTAL		9645	476,0	49,4	7

SUBREGION

MERCEDES

Mercedes	Mercedes	1050	59,4	56,6 Mercedes	1
Luján	Luján	800	91,4	114,3 Luján	1
General Las Heras	General Las Heras	760	10,6	13,9	
Navarro	Navarro	1630	15,2	9,3	
Cañuelas	Cañuelas	1000	18,0	18,0	
Lobos	Lobos	1740	33,5	19,3 Lobos	1

Roque Pérez	Roque Pérez	1600	9,9	6,2	
Saladillo	Saladillo	2736	27,4	10,0	Saladillo 1
Chivilcoy	Chivilcoy	2075	60,0	28,9	Chivilcoy 1
Suipacha	Suipacha	950	8,5	8,9	
Carmen de Areco	Carmen de Areco	1080	14,0	13,0	
Capitán Sarmiento	Capitán Sarmiento	617	12,3	19,9	
San Antonio de Areco	San Antonio de Areco	852	21,1	24,8	
San Andrés de Giles	San Andrés de Giles	1135	20,0	17,6	
SUBTOTAL		18025	401,3	22,3	5
<u>SUBREGIÓN</u>					
<u>CHASCOMÚS</u>					
Chascomús	Chascomús	4225	45,8	10,8	Chascomús 1
Castelli	Castelli	2100	7,4	3,5	
Pila	Pila	3493	3,0	0,9	
General Belgrano	General Belgrano	1870	14,8	7,9	
General Paz	Ranchos	1240	9,6	7,7	
Monte	San Miguel del Monte	1890	17,8	9,4	San M del Monte 1
Coronel Brandsen	Coronel Brandsen	1130	21,2	18,8	Brandsen 1
Magdalena	Magdalena	1900	13,7	7,2	
Punta Indio	Verónica	1590	9,7	6,1	
Las Flores	Las Flores	3350	22,4	6,7	Las Flores 1
SUBTOTAL		22788	165,4	7,3	4
<u>SUBREGIÓN 9 DE</u>					
<u>JULIO</u>					
9 de Julio	9 de Julio	4230	45,9	10,9	9 de Julio 1
Bragado	Bragado	2230	42,5	19,1	Bragado 1
25 de Mayo	25 de Mayo	4795	33,8	7,0	25 de Mayo 1
General Alvear	General Alvear	3432	6,2	1,8	
Alberti	Alberti	1130	10,6	9,4	
Pehuajó	Pehuajó	4560	38,4	8,4	Pehuajó 1
Bolivar	San Carlos de Bolivar	5027	32,3	6,4	Bolivar 1
Trenque Lauquen	Trenque Lauquen	5500	37,4	6,8	Trenque Lauquen 1
Rivadavia	Rivadavia	3940	16,3	4,1	
Carlos Tejedor	Carlos Tejedor	3933	11,6	2,9	
Carlos Casares	Carlos Casares	2446	20,0	8,2	
SUBTOTAL		41223	295	7,2	6
<u>SUBREGIÓN JUNÍN</u>					
Junín	Junín	2260	91,5	40,5	Junín 1
Chacabuco	Chacabuco	2290	45,8	20,0	Chacabuco 1
General Viamonte	General Viamonte	2150	18,4	8,6	
Lincoln	Lincoln	5772	43,4	7,5	Lincoln 1
General Villegas	General Villegas	7265	28,5	3,9	Villegas 1
General Pinto	General Pinto	4370	11,8	2,7	
Leandro N. Alem	Vedia	1600	16,8	10,5	
Rojas	Rojas	2050	23,7	11,6	
Bartolomé Mitre	Arrecifes	1183	26,9	22,7	Arrecifes 1
Salto	Salto	1630	29,8	18,3	Salto 1
SUBTOTAL		30570	336,6	11,0	6
<u>SUBREGIÓN VENADO TUERTO</u>					
General López	Melincué	11558	187,4	16,2	V Tuerto-Melincué 2
Pergamino	Pergamino	2950	104,1	35,3	Pergamino 1
Colón	Colón	1022	23,7	23,2	Colón 1
General Arenales	General Arenales	1522	14,9	9,8	
SUBTOTAL		17052	330,1	19,4	4
TOTAL		139303	2004,4	14,4	32

<u>REGIÓN ENA</u>	<u>ROSARIO</u>				
<u>SUBREGIÓN ROSARIO</u>					
Rosario	Rosario	1890	1205,7	637,9 Rosario NSEOCC	6
SUBTOTAL		1890	1205,7	637,9	6
<u>SUBREGIÓN SAN LORENZO</u>					
San Lorenzo	San Lorenzo	1867	147,4	79,0 San Lorenzo NS	2
Caseros	Casilda	3449	83,1	24,1 Casilda	1
Iriondo	Cañada de Gomez	3184	65,4	20,5 Cda de Gómez	1
Belgrano	Las Rosas	2386	42,2	17,7 Las Rosas	1
SUBTOTAL		10886	338,1	31,1	5
<u>SUBREGIÓN SANTA FE</u>					
La Capital	Santa Fe	3055	496,5	162,5 Santa Fe NCS	3
San Jerónimo	Coronda	4282	73,7	17,2 Coronda	1
Las Colonias	Esperanza	6439	92,5	14,4 Esperanza	1
Garay	Helvecia	3964	16,4	4,1	
San Justo	San Justo	5575	39,8	7,1 San Justo	1
San Javier	San Javier	6929	28,6	4,1	
SUBTOTAL		30244	747,5	24,7	6
<u>SUBREGIÓN RAFAELA</u>					
Castellanos	Rafaela	6600	159,9	24,2 Rafaele NS	2
San Martín	Sastre	4860	62,0	12,8 Sastre	1
San Cristobal	San Cristobal	14850	64,7	4,4 San Cristobal	1
SUBTOTAL		26310	286,6	10,9	4
<u>SUBREGIÓN PARANÁ</u>					
Paraná	Paraná	4974	321,2	64,6 Paraná NCS	3
Diamante	Diamante	2774	41,9	15,1 Diamante	1
La Paz	La Paz	6500	64,7	10,0 La Paz	1
Feliciano	San José de Feliciano	3143	12,9	4,1	
SUBTOTAL		17391	440,7	25,3	5
<u>SUBREGIÓN CONCORDIA</u>					
Concordia	Concordia	3183	140,7	44,2 Concordia	1
Colón	Colón	2991	49,4	16,5 Colón	1
Villaguay	Villaguay	5010	37,2	7,4 Villaguay	1
Federal	Federal	5060	22,8	4,5	
Federación	Federación	3760	55,0	14,6 Federación	1
San Salvador	San Salvador	3000	30,0	10,0 San Salvador	1
SUBTOTAL		23004	335,1	14,6	5
<u>SUBREGIÓN GUALEGUAYCHÚ</u>					
Gualeguaychú	Gualeguaychú	7086	95,8	13,5 Gualeguaychú	1
Islas del Ibicuy	Ibicuy	4500	11,7	2,6	
Guauguay	Guauguay	7178	45,0	6,3 Guauguay	1
Victoria	Victoria	6822	31,5	4,6 Victoria	1
Nogoyá	Nogoyá	4282	37,5	8,8 Nogoyá	1
Rosario del Tala	Rosario del Tala	2663	24,7	9,3	
Uruguay	Concepción del Uruguay	5855	92,7	15,8 Conc del uruguay	1
SUBTOTAL		38386	338,9	8,8	5
TOTAL		148111	3692,6	24,9	36
<u>REGIÓN NEA</u>	<u>RESISTENC/CORRIE</u>				
<u>SUBREGIÓN RESISTENCIA</u>	<u>NT</u>				
San Fernando	Resistencia	3489	371,2	106,4 Resistencia ECO	3
Tapenagá	Charadai	6025	3,2	0,5	
Libertad	Puerto Tirol	1088	10,2	9,4	
General Dónovan	Makallé	1487	12,3	8,3	

Presidente de la Plaza	Presidencia de la Plaza	2284	10,4	4,6	
Sargento Cabral	Colonia Elisa	1651	13,6	8,2 Colonia Elisa	1
Libertador Gral San Martín	Gral José de San Martín	7800	47,6	6,1 San Martín	1
Bermejo	La Leonesa	2562	22,7	8,9 La Leonesa	1
SUBTOTAL		26386	491,2	18,6	6
<u>SUBREGION RECONQUISTA</u>					
General Obligado	Reconquista	13683	174,9	12,8 Reconquista EO	2
Vera	Vera	18611	45,9	2,5 Vera	1
9 de Julio	Tostado	16600	27,9	1,7 Tostado	1
SUBTOTAL		48894	248,7	5,1	4
<u>SUBREGION SAENZ PEÑA</u>					
Comandante Fernández	Pres Roque Sáenz Peña	1500	87,0	58,0 Sáenz Peña	1
Quitilipi	Quitilipi	1545	32,3	20,9 Quitilipi	1
25 de Mayo	Machagai	2358	23,6	10,0	
San Lorenzo	Villa Bertet	2135	13,2	6,2	
O'Higgins	San Bernardo	1580	23,5	14,9	
Mayor Luis Fontana	Villa Ángela	3708	54,2	14,6 Villa Ángela	1
Fray Justo María de Oro	Santa Sylvina	2070	12,6	6,1	
12 de Octubre	General Pinedo	3001	17,1	5,7	
2 de Abril	Hermoso Campo	1304	8,9	6,8	
Chacabuco	Charata	1378	24,7	17,9	
9 de Julio	Las Breñas	2097	26,9	12,8	
General Belgrano	Corzuela	1218	10,1	8,3	
Independencia	Campo Largo	1871	20,2	10,8	
Maipú	Tres Isletas	2855	28,2	9,9 Tres Isletas	1
SUBTOTAL		28620	382,5	13,4	4
<u>SUBREGION FORMOSA</u>					
Formosa	Formosa	6195	216,1	34,9 Formosa EO	2
Laishi	San Francisco de Laishi	3480	15,8	4,5	
Pirané	Pirané	8425	65,0	7,7 Pirané	1
Patiño	Comandante Fontana	4502	67,4	15,0 Fontana	1
Pilcomayo	Clorinda	5342	83,7	15,7 Clorinda	1
Pilagás	Espinillo	3041	19,8	6,5	
SUBTOTAL		30985	467,8	15,1	5
<u>SUBREGION CORRIENTES</u>					
Capital	Corrientes	500	352,0	704,0 Corrientes ECO	3
San Luis del Palmar	San Luis del Palmar	2385	14,2	6,0	
San Cosme	San Cosme	591	10,3	17,4	
Itatí	Itatí	870	7,8	9,0	
Berón de Astrada	Berón de Astrada	810	2,1	2,6	
General Paz	Nuestra Sra del Rosario	4995	13,4	2,7 N Sra del Rosario	1
San Miguel	San Miguel	2863	9,7	3,4	
Concepción	Concepción	5008	15,3	3,1 Concepción	1
Mburucuyá	Murucuyá	957	8,6	9,0	
Saladas	Saladas	1907	21,2	11,1 Saladas	1
Empedrado	Empedrado	1937	12,7	6,6	
SUBTOTAL		22823	467,3	20,5	6
<u>SUBREGION GOYA</u>					
Goya	Goya	4678	82,0	17,5 Goya	1
Lavalle	Santa Lucía	1480	19,6	13,2	
Bella Vista	Bella Vista	1695	34,7	20,5 Vella Vista	1
San Roque	San Roque	2243	15,9	7,1	
Mercedes	Mercedes	9588	35,7	3,7 Mercedes	1
General Alvear	Alvear	1954	7,5	3,8	

San Martín	La Cruz	6385	10,8	1,7	
Paso de los Libres	Paso de los Libres	4700	50,5	10,7	Paso d/l Libres 1
Curuzú Cuatía	Curuzú Cuatía	8911	40,6	4,6	Curuzú Cuatía 1
Monte Caseros	Monte Caseros	2287	30,9	13,5	Monte Caseros 1
Sauce	Sauce	1760	8,7	4,9	
Esquina	Esquina	3723	27,2	7,3	
SUBTOTAL		49404	364,1	7,4	6
<u>SUBREGIÓN POSADAS</u>					
Capital	Posadas	924	290,1	314,0	Posadas ECO 3
Candelaria	Santa Ana	927	20,4	22,0	
Leandro N Alem	Leandro N Alem	1085	38,0	35,0	Leandro N Alem 1
San Javier	San Javier	600	20,6	34,3	
Concepción	Concepción de la Sierra	726	8,9	12,3	
Apóstoles	Apóstoles	1047	34,1	32,6	Apóstoles 1
Santo Tomé	Santo Tomé	7359	53,1	7,2	Santo Tomé 1
Ituzaingó	Ituzaingó	8613	37,7	4,4	Ituzaingó 1
SUBTOTAL		21281	502,9	23,6	7
<u>SUBREGIÓN OBERÁ</u>					
Oberá	Oberá	1539	90,1	58,5	Oberá 1
San Ignacio	San Ignacio	1607	52,4	32,6	San Ignacio 1
Cainguás	Campo Grande	1698	49,7	29,3	Campo Grande 1
Libertador Gral San Martín	Puerto Rico	1551	44,5	28,7	Puerto Rico 1
Montecarlo	Montecarlo	2397	33,7	14,1	
Eldorado	Eldorado	2010	73,9	36,8	Eldorado 1
Iguazú	Puerto Esperanza	2960	85,5	28,9	Puerto Esperanza 1
General Manuel Belgrano	Bernardo de Irigoyen	3275	44,2	13,5	Bdo de Irigoyen 1
San Pedro	San Pedro	3407	23,6	6,9	
Guaraní	El Soberbio	2776	58,1	20,9	El Soberbio 1
25 de Mayo	Alba Posse	1542	27,5	17,8	
SUBTOTAL		24762	583,2	23,6	8
TOTAL		253155	3507,7	13,9	46

REGIÓN NOA

SUBREGIÓN

TUCUMÁN

Capital	San Miguel de Tucumán	90	547,8	6086,7	Tucumán NCS 3
Trancas	Trancas	2682	12,5	4,7	
Burruyacú	Burruyacú	3605	29,7	8,2	
Cruz Alta	Banda del Río Salí	1255	148,2	118,1	Banda del Río Salí 1
Lules	Lules	540	50,5	93,5	Lules 1
Yerba Buena	Yerba Buena	160	57,4	358,8	Yerba Buena 1
Tafí Viejo	Tafí Viejo	1210	97,8	80,8	Tafí Viejo 1
Candelaria	La Candelaria	1525	5,2	3,4	
SUBTOTAL		11067	949,1	85,8	7

SUBREGIÓN

CONCEPCIÓN

Chicligasta	Concepción	1267	69,7	55,0	Concepción 1
Famaillá	Famaillá	427	27,8	65,1	
Monteros	Monteros	1169	53,2	45,5	Monteros 1
Leales	Bella Vista	2027	47,5	23,4	Bella Vista 1
La Cocha	La Cocha	917	17,0	18,5	
Juan Bautista Alberdi	Juan Bautista Alberdi	730	27,8	38,1	Juan B Alberdi 1
Río Chico	Villa Alberdi	585	49,4	84,4	
Tafí del Valle	Tafí del Valle	2741	14,5	5,3	
SUBTOTAL		9863	306,9	31,1	4

SUBREGIÓN SALTA

La Capital	Salta	1722	486,5	282,5 Salta NCS	3
La Caldera	La Caldera	867	4,3	5,0	
General Güemes	General Güemes	2365	41,2	17,4 Güemes	1
Anta	Joaquín V González	6945	41,6	6,0 J V González	1
Rosario de la Frontera	Rosario de la Frontera	5262	30,5	5,8 R d/l Frontera	1
Metán	Metán	4865	36,8	7,6 Metán	1
Guachipas	Guachipas	2785	2,8	1,0	
La Viña	LaViña	2162	7,1	3,3	
Chicoana	Chicoana	910	16,1	17,7	
Rosario de Lerma	Rosario de Lerma	5110	31,4	6,1	
Cerrillos	Cerrillos	640	23,9	37,3	
SUBTOTAL		33633	722,2	21,5	7
<u>SUBREGION</u>					
<u>TARTAGAL</u>					
Gral José de San Martín	Tartagal	3257	129,8	39,9 Tartagal NS	2
Orán O	San R de la Nueva Orán	5892	122,3	20,8 San R d/l N Orán	1
SUBTOTAL		9149	252,1	27,6	3
<u>SUBREGION JUJUY</u>					
Doctor Manuel Belgrano	San Salvador de Jujuy	1917	231,8	120,9 San S de Jujuy NS	2
Ledesma	Libertad Gral San Martín	3249	71,6	22,0	
Santa Bárbara	Santa Clara	4448	15,1	3,4	
San Pedro	San Pedro	2150	72,2	33,6 San Pedro	1
El Carmen	El Carmen	912	80,5	88,3 El Carmen	1
San Antonio	San Antonio	690	2,5	3,6	
Palpalá	Palpalá	467	54,6	116,9 Palpalá	1
SUBTOTAL		13833	528,3	38,2	5
<u>SUBREGION HUMAHUACA</u>					
Humahuaca	Humahuaca	3792	18,7	4,9 Humahuaca	1
Valle Grande	Valle Grande	962	2,2	2,3	
Tilcara	Tilcara	1845	9,4	5,1	
Tumbaya	Tumbaya	3442	4,1	1,2	
Cochinoca	Abra Pampa	7837	12,1	1,5 Abra Pampa	1
Yaví	La Quiaca	2942	19,7	6,7 La Quiaca	1
Santa Victoria	Santa Victoria	3912	14,2	3,6 Santa Victoria	1
Iruya	Iruya	3515	7,2	2,0	
SUBTOTAL		28247	87,6	3,1	4
<u>SUBREGION CATAMARCA</u>					
Capital	S F del V de Catamarca	684	142,1	207,7 S F V Catamarca	1
Ambato	La Puerta	1797	3,6	2,0	
Paclín	La Merced	985	3,5	3,6	
Santa Rosa	Bañado de Ovanta	1424	10,2	7,2 Bdo de Ovanta	1
El Alto	El Alto	2327	2,7	1,2	
Fray Mamerto Esquiú	San José	280	9,5	33,9	
Valle Viejo	San Isidro	540	22,3	41,3 San Isidro	1
Capayán	Huillapima	4284	14,1	3,3 Huillapima	1
Pomán	Saujil	4859	8,5	1,7	
Andalgalá	Andalgalá	4497	16,5	3,7 Andalgalá	1
SUBTOTAL		21677	233,0	10,7	5
<u>SUBREGION LA RIOJA</u>					
Capital	La Rioja	13638	147,9	10,8 La Rioja EO	2
Arauco	Aimogasta	1992	13,8	6,9 Aimogasta	1
Castro Barros	Aminga	1420	3,4	2,4	
Sanagasta	Villa Sanagasta	1711	2,0	1,2	
Independencia	Patquía	7120	2,4	0,3	
SUBTOTAL		25881	169,5	6,5	3
<u>SUBREGION LA</u>					
<u>BANDA</u>					

Banda	La Banda	3597	124,1	34,5 La Banda	1
Figueroa	La Cañada	6695	15,6	2,3 La Cañada	1
Robles	Fernández	1424	36,8	25,8 Fernández	1
Guasayán	San Pedro	2588	7,0	2,7	
Río Hondo	Termas de Río Hondo	2124	49,2	23,2 T de Río Hondo	1
Jiménez	Pozo Hondo	4832	12,4	2,6	
Pellegrini	La Fragua	7840	15,5	2,0 La Fragua	1
SUBTOTAL		29100	260,6	9,0	5
<u>SUBREGION</u>					
<u>CAFAYATE</u>					
Cafayate	Cafayate	1570	10,9	6,9 Cafayate	1
Los Andes	San Antonio d/l Cobres	25636	5,8	0,2	
La Poma	La Poma	4447	1,4	0,3	
Cachi	Cachi	2925	6,7	2,3	
Molinos	Molinos	3600	5,3	1,5	
San Carlos	San Carlos	5125	7,3	1,4	
Antofagasta de la Sierra	Antofagasta de la Sierra	28097	1,0	0,0	
Santa María	Santa María	5740	20,4	3,6 Santa María	1
Belén	Belén	12945	23,5	1,8 Belén	1
Tinogasta	Tinogasta	23582	19,0	0,8 Tinogasta	1
San Blas de los Sauces	San Blas	1590	3,3	2,1	
Famatina	Famatina	4587	5,7	1,2	
Chilecito	Chilecito	4846	38,1	7,9 Chilecito	1
General Sarmiento	Vinchina	10334	2,3	0,2	
General La Madrid	Villa Castelli	6179	1,7	0,3	
Coronel Felipe Varela	Villa Unión	9184	8,7	0,9	
Santa Catalina	Santa Catalina	2960	3,3	1,1	
Rinconada	Rinconada	6407	2,6	0,4	
Susques	Susques	9199	3,4	0,4	
SUBTOTAL		168953	170,4	1,0	5
TOTAL		351403	3679,7	10,5	48

REGIÓN CEA

CÓRDOBA

SUBREGION CÓRDOBA

Capital	Córdoba	562	1348,7	2399,8 Córdoba NSEOCC	6
SUBTOTAL		562	1348,7	2399,8	6

SUBREGION JESÚS

MARÍA

Colón	Jesús María	2588	155,9	60,2 Jesús María NS	2
Totoral	Villa del Totoral	3145	14,9	4,7 Villa del Totoral	1
Ischilín	Deán Funes	5123	30,3	5,9 Deán Funes	1
Tulumba	Villa Tulumba	10214	11,3	1,1 Villa Tulumba	1
Río Seco	Villa de María	9969	11,1	1,1 Villa de María	1
Sobremonte	San F del Chañar	3487	4,0	1,1	
SUBTOTAL		34526	227,5	6,6	6

SUBREGION SAN FRANCISCO

San Justo	San Francisco	13677	190,7	13,9 S Francisco EO	2
Río Segundo	Villa del Rosario	4970	92,4	18,6 Villa del Rosario	1
Río Primero	Sta Rosa de Río Primero	6753	39,7	5,9 S R R Primero	1
SUBTOTAL		25400	322,8	12,7	4

SUBREGION VILLA MARÍA

General San Martín	Villa María	5006	115,1	23,0 Villa María	1
Marcos Juárez	Marcos Juárez	9490	100,3	10,6 Marcos Juárez	1
Unión	Bell Ville	11182	100,5	9,0 Bell Ville	1
Tercero Arriba	Oliva	5187	113,3	21,8 Oliva	1
SUBTOTAL		30865	429,2	13,9	4

SUBREGIÓN RÍO**CUARTO**

Río Cuarto	Río Cuarto	18394	241,3	13,1 Río Cuarto EO	2
Juárez Celman	La Carlota	8902	56,6	6,4 La Carlota	1
Pres Roque Sáenz Peña	Laboulaye	8228	36,2	4,4 Laboulaye	1
General Roca	Villa Huidobro	12659	35,5	2,8 Villa Huidobro	1
SUBTOTAL		48183	369,6	7,7	5

SUBREGIÓN CARLOS**PAZ**

Punilla	Cosquín	2592	141,7	54,7 V Carlos Paz NS	2
Santa María	Alta Gracia	3427	77,0	22,5 Alta Gracia	1
Calamuchita	San Agustín	4642	38,8	8,4 San Agustín	1
San Javier	Villa Dolores	1652	48,0	29,1 Villa Dolores	1
San Alberto	Villa Cura Brochero	3327	27,8	8,4 Villa C Brochero	1
Pocho	Salsacate	3207	4,8	1,5	
Minas	San Carlos	3730	4,8	1,3	
Chacabuco	Concarán	2651	17,3	6,5	
Junín	Santa Rosa de Conlara	2476	15,6	6,3	
SUBTOTAL		27704	375,8	13,6	6

SUBREGIÓN SANTIAGO DEL ESTERO

Capital	Santiago del Estero	2116	230,0	108,7 Sgo del Estero NS	2
Silípica	Arraga	1179	6,8	5,8	
Loreto	Villa San Martín	3337	15,1	4,5 Villa San Martín	1
San Martín	Brea Pozo	2097	8,4	4,0	
Atamisqui	Villa Atamisqui	2259	9,4	4,2	
Salavina	Los Telares	3562	8,5	2,4	
Quebrachos	Sumampa	3407	8,9	2,6	
Ojo de Agua	Villa Ojo de Agua	6219	11,6	1,9 Villa Ojo de Agua	1
Choya	Frías	8077	31,1	3,9 Frías	1
La Paz	San Antonio	6514	18,9	2,9 San Antonio	1
Ancasti	Ancasti	2412	2,3	1,0	
SUBTOTAL		41179	351,0	8,5	6

SUBREGIÓN SANTA**ROSA**

Capital	Santa Rosa	2525	101,8	40,3 Santa Rosa	1
Catriló	Catriló	2555	6,6	2,6	
Atreuco	Macachín	3580	10,4	2,9	
Guatraché	Guatraché	3525	10,4	3,0	
Hucal	Bernasconi	6047	7,8	1,3	
Caleu-Caleu	La Adela	9078	2,3	0,3	
Lihuel Calel	Cuchillo-Co	12460	0,5	0,0	
Utracán	General Acha	12967	14,7	1,1 Acha	1
Toay	Toay	5092	7,8	1,5	
Loventué	Victoria	9235	8,4	0,9	
Mara Co	General Pico	2555	54,8	21,4 Pico	1
Chapaleufú	Intendente Alvear	2570	11,9	4,6 Alvear	1
Quemú-quemú	Quemú-Quemú	2557	9,3	3,6	
Conhelo	Eduardo Castex	5052	15,6	3,1 Eduardo Castex	1
Trenel	Trenel	1955	5,4	2,8	
Rancul	Parera	4933	10,4	2,1	
Pellegrini	Pellegrini	1853	6,1	3,3	
SUBTOTAL		88539	284,2	3,2	5
TOTAL		296958	3708,8	12,5	42

REGIÓN OEA**MENDOZA****SUBREGIÓN MENDOZA**

Capital	Mendoza	54	122,9	2275,9 Mendoza	1

Lavalle	Lavalle	2212	29,0	13,1	
Guaymallén	Guaymallén	164	258,1	1573,8	Guaymallén EO 2
Maipú	Maipú	617	152,2	246,7	Maipú EO 2
Luján de Cuyo	Luján de Cuyo	47	77,6	1651,1	
Godoy Cruz	Godoy Cruz	75	214,2	2856,0	Godoy Cruz EO 2
Las Heras E	Las Heras	55	124,7	2267,3	Las Heras E 1
SUBTOTAL		3224	978,7	303,6	8
<u>SUBREGION SAN MARTÍN</u>					
San Martín	San Martín	1504	106,7	70,9	San Martín 1
Junín	Junín	263	30,8	117,1	Junín 1
Rivadavia	Rivadavia	2141	50,1	23,4	Rivadavia 1
Santa Rosa	Santa Rosa	8510	13,9	1,6	Santa Rosa 1
La Paz	La Paz	7105	8,5	1,2	
Lavalle		8000	4,0		
SUBTOTAL		27523	214	7,8	4
<u>SUBREGION TUNUYÁN</u>					
Tunuyán	Tunuyán	3317	41,3	12,5	Tunuyán 1
San Carlos	San Carlos	11578	26,5	2,3	San Carlos 1
Tupungato	Tupungato	2485	28,1	11,3	Tupungato 1
Malargüe	Malargüe	41317	26,7	0,6	Malargüe 1
Las Heras O	Las Heras O	8900	63,4	7,1	Las Heras O 1
Luján de Cuyo O		4800	19,4	4,0	
SUBTOTAL		72397	205,4	2,8	5
<u>SUBREGION SAN JUAN</u>					
Capital	San Juan	30	118,5	3950,0	San Juan 1
Angaco	Villa del Salvador	1865	6,9	3,7	
San Martín	Villa San Martín	435	10,2	23,4	
Santa Lucía	Santa Lucía	45	39,7	882,2	Santa Lucía 1
Caucete	Caucete	7502	31,6	4,2	Caucete 1
9 de Julio	9 de Julio	185	6,5	35,1	
25 de Mayo	Villa Santa Rosa	4519	13,3	2,9	
Sarmiento	Villa Media Agua	2782	16,4	5,9	
Pocito	Villa Aberastain	515	32,4	62,9	Villa Aberastain 1
Rawson	Villa Krause	300	101,1	337,0	Villa Krause 1
Zonda	Villa Basilio Nieves	2360	3,3	1,4	
Rivadavia	Rivadavia	157	68,3	435,0	Rivadavia 1
Ullún	Villa Ibáñez	4391	3,3	0,8	
Chimbas	Villa P A de Sarmiento	62	68,7	1108,1	V P Sarmiento 1
Albardón	Villa Gral San Martín	945	17,9	18,9	
SUBTOTAL		26093	538,1	20,6	7
<u>SUBREGION JACHAL</u>					
Jachal	San José de Jachal	14749	20,5	1,4	San J de Jáchal 1
Calingasta	Tamberías	22589	7,8	0,3	
Iglesia	Rodeo	19801	6,3	0,3	
San Agustín	San Agustín del V Fértil	6419	5,7	0,9	
Chamical	Chamical	5549	12,8	2,3	Chamical 1
General Ángel V Peñaloza	Tama	3106	3,1	1,0	
General Belgrano	Olta	2556	6,6	2,6	
General Juan F Quiroga	Malazán	2585	3,9	1,5	
General Ocampo	Villa Sta Rita de Catuna	2135	7,4	3,5	
Rosario Vera Peñaloza	Chepes	6114	12,8	2,1	Chepes 1
General San Marín	Ulapes	5034	4,1	0,8	
SUBTOTAL		90637	91,0	1,0	3
<u>SUBREGION SAN LUIS</u>					
La Capital	San Luis	13120	167,0	12,7	San Luis EO 2
Libertador Gral San	Libertador Gral San	3021	5,4	1,8	

Martín	Martín				
Ayacucho	San F del Monte de Oro	9681	15,4	1,6 San F Monte d Oro	1
Belgrano	Villa General Roca	6626	3,4	0,5	
Coronel Pringles	La Toma	4484	11,7	2,6 La Toma	1
General Pedernera	Mercedes	15057	117,9	7,8 Mercedes	1
SUBTOTAL		51989	320,8	6,2	5
<u>SUBREGION SAN RAFAEL</u>					
San Rafael	San Rafael	31235	168,3	5,4 San Rafael NS	2
General Alvear	General Alvear	14448	42,4	2,9 Alvear	1
Gobernador Dupuy	Buena Esperanza	19632	9,7	0,5	
Chalileó	Santa Isabel	8917	2,4	0,3	
Chical-Co	Algarrobo del Águila	9117	1,2	0,1	
Limay Mahuida	Limay Mahuida	9985	0,5	0,1	
Puelén	Colonia 25 de Mayo	13160	7,7	0,6	
Curacó	Puelches	13125	0,8	0,1	
SUBTOTAL		119619	233,0	1,9	3
TOTAL		391482	2581,0	6,6	35

REGIÓN SUA
SUBREGION ROCA

NEUQUÉN/ROCA

General Roca	General Roca	14655	319,7	21,8 Roca ECO	3
Avellaneda	Choele Choel	20379	31,7	1,6 Choele Choel	1
Valcheta	Valcheta	20457	4,7	0,2	
El Cuy	El Cuy	22475	3,4	0,2	
9 de Julio	Sierra Colorada	25597	3,4	0,1	
25 de Mayo	Maquinchao	27106	13,5	0,5 Maquinchao	1
SUBTOTAL		130669	376,4	2,9	5

SUBREGION VIEDMA

Adolfo Alsina	Viedma	8813	59,1	6,7 Viedma	1
Pichi Mahuida	Río Colorado	15378	15,3	1,0	
Conesa	General Conesa	9765	6,3	0,6	
San Antonio	San Antonio Oeste	14015	28,3	2,0 San Antonio	1
Patagones	Carmen de Patagones	13600	30,4	2,2 C de Patagones	1
SUBTOTAL		61571	139,4	2,3	3

SUBREGION NEUQUÉN

Confluencia	Neuquén	7352	394,3	53,6 Neuquén ECO	3
Añelo	Añelo	11655	7,1	0,6	
Picún Leufú	Picún Leufú	4580	4,8	1,0	
Collón Curá	Piedra del Águila	5730	14,7	2,6 Piedra del Águila	1
SUBTOTAL		29317	420,9	14,4	4

SUBREGION ZAPALA

Zapala	Zapala	5200	40,9	7,9 Zapala	1
Pehuenches	Buta Ranquil	8720	6,6	0,8	
Minas	Andacollo	6225	7,0	1,1	
Chos Malal	Chos Malal	4330	15,5	3,6 Chos Malal	1
Ñorquín	El Huecú	5545	5,0	0,9	
Loncopué	Loncopué	5506	6,7	1,2	
Picunches	Las Lajas	5913	6,6	1,1	
Catán Lil	Las Coloradas	5490	2,9	0,5	
SUBTOTAL		46929	91,2	1,9	2

SUBREGION

BARILOCHE

Bariloche	San Carlos de Bariloche	5415	125,7	23,2 San C de Bariloche	1
Aluminé	Aluminé	4660	63,0	13,5 Aluminé	1

Huiliches	Junín de los Andes	4012	12,2	3,0	
Lacar	San Martín de los Andes	4930	20,5	4,2 San M d/l Andes	1
Los Lagos	Villa La Angostura	4230	6,1	1,4	
Pilcaniyeu	Pilcaniyeu	10545	5,4	0,5	
Ñorquincó	Ñorquincó	8413	2,0	0,2	
Cushamen	Leleque	16250	15,8	1,0	
Futaleufú	Esquel	9435	37,3	4,0 Esquel	1
Languiño	Tecka	15339	3,5	0,2	
Tehuelches	José de San Martín	14750	4,9	0,3	
Río Senguer	Alto Río Senguer	22335	7,4	0,3	
SUBTOTAL		120314	303,8	2,5	4
<u>SUBREGIÓN RAWSON</u>					
Rawson	Rawson	3922	131,4	33,5 Rawson	1
Biedma	Puerto Madrin	12940	68,3	5,3 Puerto Madrin	1
Gaimán	Gaimán	11076	8,5	0,8 Gaimán	1
Florentino Ameghino	Camarones	16088	1,1	0,1	
Mártires	Las Plumas	15445	0,6	0,0	
Paso de Indios	Paso de Indios	22300	1,6	0,1	
Gastre	Gastre	16335	1,6	0,1	
Telsen	Telsen	19893	1,4	0,1	
SUBTOTAL		117999	214,5	1,8	3
<u>SUBREGIÓN COMODORO RIVADAVIA</u>					
Escalante	Comodoro Rivadavia	14015	156,5	11,2 Rivadavia NS	2
Sarmiento	Sarmiento	14563	8,0	0,5 Sarmiento	1
SUBTOTAL		28578	164,5	5,8	3
<u>SUBREGIÓN PUERTO DESEADO</u>					
Deseado	Puerto Deseado	63784	74,0	1,2 Puerto Deseado	1
Magallanes	Puerto San Julián	19805	6,0	0,3	
Río Chico	Gobernador Gregores	34262	3,3	0,1	
Lago Buenos Aires	Perito Moreno	28609	6,5	0,2 Perito Moreno	1
SUBTOTAL		146460	89,8	0,6	2
<u>SUBREGIÓN RÍO GALLEGOS</u>					
Güer Aike	Río Gallegos	33841	103,1	3,0 Río Gallegos	1
Lago Argentino	Calafate	37292	5,4	0,1	
Corpen Aike	Puerto Santa Cruz	26350	8,6	0,3 Puerto Santa Cruz	1
SUBTOTAL		97483	117,1	1,2	2
<u>SUBREGIÓN RÍO GRANDE</u>					
Río Grande	Río Grande	12181	65,8	5,4 Río Grande	1
Ushuaia	Ushuaia	9082	49,8	5,5 Ushuaia	1
SUBTOTAL		21263	115,6	5,4	2
TOTAL		800583	2033,2	2,5	30

REGIÓN NAC

CANALES BERMEJO

SUBREGIÓN AÑATUYA

General Taboada	Añatuya	6040	30,1	5,0 Añatuya	1
Alberdi	Campo Gallo	13507	9,6	0,7	
Moreno	Quimilí	16127	18,6	1,2 Quimilí	1
Belgrano	Bandera	3314	6,6	2,0	
Rivadavia	Selva	1017	5,1	5,0	
Aguirre	Pinto	3692	5,9	1,6	
Avellaneda	Herrera	3902	19,0	4,9 Herrera	1
Sarmiento	Garza	1549	4,5	2,9	
Juan Felipe Ibarra	Suncho Corral	9139	15,3	1,7 Suncho Corral	1
SUBTOTAL		58287	114,7	2,0	4

SUBREGIÓN CASTELLI

General Güemes	Casteli	25487	49,4	1,9 Casteli	1

Almitante Brown	Pampa del Infierno	17276	21,1	1,2 Pampa del Infierno	1
Copo	Monte Quemado	12807	19,3	1,5 Monte Quemado	1
SUBTOTAL		55570	89,8	1,6	3
<u>SUBREGION</u>					
<u>RIVADAVIA</u>					
Rivadavia	Rivadavia	25951	23,8	0,9 Rivadavia	1
Anta E		15000	1,0	0,1	
Orán E		6000	2,0	0,3 Orán E	1
SUBTOTAL		46951	26,8	0,6	2
<u>SUBREGION LAGUNA YEMA</u>					
Bermejo	Laguna Yema	12850	12,8	1,0 Laguna Yema	1
Matacos	Ingeniero Guillermo Juárez	4431	11,9	2,7 Guillermo Juárez	1
Ramón Lista	General Enrique Mosconi	3800	10,7	2,8 Enrique Mosconi	1
Patiño O		20000	1,0	0,1	
Gral José de San Martín O		13000	2,0	0,2	
SUBTOTAL		54081	38,4	0,7	3
TOTAL		214889	269,7	1,3	12
<u>TOTAL ARGENTINA</u>		<u>2761670</u>	<u>37153</u>	<u>182,2</u>	<u>396</u>

INTRODUCCION

Hace unos veinte años Action Learning comenzó a expandirse en el mundo de las empresas e institutos de formación gerencial anglosajones y escandinavos. Los principales libros y trabajos de investigación están en inglés. Aparte de los considerados aquí, hay un poco mas de veinte autores de libros y otros tantos más de trabajos de experiencia e investigación. Este trabajo de investigación probablemente sea la primer presentación de Action Learning en castellano.

En general prefiero utilizar los términos en castellano, como excepción aquí no he hecho la traducción de Action Learning por varios motivos y vale la pena aclararlos.

1. Action Learning se podría traducir como: “Aprender Haciendo” o “Aprendizaje de la Acción”. Sin embargo tiene la dificultad en transmitir su significado en inglés, y además el sentido propio que tiene para esta metodología. La traducción sería algo así como: “Aprendizaje sobre las acciones (problemas inherentes al trabajo o tarea) actuales o pasadas”.
2. Si bien esta última es una traducción aceptable puede condicionar la comprensión de lo novedoso y distinto que es Action Learning. Al respecto es bien sabido que naturalmente tendemos a comprender lo nuevo, dentro de nuestros modelos mentales existentes, los que dificultan la aprehensión de lo distinto.
3. En relación con lo anterior, observo una paradoja cuando profesores, conferencistas, consultores o ejecutivos hablan del cambio. Nos dicen mas o menos así; que los cambios en el entorno son constantes y cada vez más veloces y que las personas para adecuarnos a ellos también debemos cambiar, previa flexibilidad para así dar respuestas innovadoras y creativas. Sin embargo, observamos que ellos mismos no han hecho lo que pregonan y recomiendan a los

demás. Por ejemplo un congreso, taller o clase que trate el cambio o la innovación se hacen dentro de las formas conocidas y con las mismas viejas metodologías.

4. Action Learning es como una disciplina oriental. Se aprehende; primero actuando y luego reflexionando sobre esas acciones de ahí surge el conocimiento que puede ser aplicado a nuevas acciones.

En esta breve presentación de Action Learning, vamos a ver su origen, como se desarrolló hasta ahora, en que consiste, sus diferencias con la capacitación, logro y medición de resultados, varios ejemplos corporativos, uno de ellos es explicado con mayor detalle y para finalizar unas conclusiones, que intenta ser una invitación a continuar con Action Learning.

Como una última consideración a esta introducción cabe destacar que, Action Learning es patrimonio de quienes la practican y comparten los aprendizajes. Su precursor Reg Revans y quienes seguimos su propuesta, estamos abiertos a compartir los conocimientos y experiencias. Action Learning es una metodología que crece y se enriquece en forma exponencial; por la práctica, la obtención de resultados y los aprendizajes compartidos.

NACIMIENTO DE ACTION LEARNING

Si bien Action Learning toma trascendencia en la década del ochenta, sus orígenes se remontan a años anteriores con el desarrollo de las ideas y experiencias de Reg Revans.(1)

Reg Revans comenzó su carrera en 1930 como físico en el laboratorio Cavendish de Cambridge donde en ese momento trabajaban una docena de premios Nobel.

Aprendió que el trabajo en grupo incrementaba los aprendizajes y que se podían hacer contribuciones importantes sin ser un experto en esos temas en particular.

En 1945 Revans aceptó un desafío, ser el primer director de educación y entrenamiento del recientemente formado Consejo Nacional del Carbón del Reino Unido. Presentó un plan de educación basado en grupos de aprendizaje formados con 4 o 5 gerentes que aprendían en el lugar de trabajo con los problemas de su que hacer.

Como dice él “una cosa lleva a la otra” y en 1955 aceptó encontrar una solución al problema que tenía la Escuela de Enfermería de la Universidad de Manchester en retener a su personal calificado, en especial a las enfermeras. Involucró entonces en la resolución, a aquellos que eran vistos como parte del problema.

En síntesis Reg Revans descubrió cuestiones fundamentales que Action Learning tiene en cuenta:

1. Las personas saben mas de lo que demuestran y de lo que ellas creen que saben.
2. Aprender en el proceso de resolución de problemas.
3. Involucrar a las personas. Tanto las que tienen parte en el problema como a quienes no saben nada sobre el mismo.

Basándose en la observación de la forma rápida que aprenden las personas cuando están en una situación adversa o de riesgo y más aún, cuando específicamente tienen desconocimiento del tema. Tuvo la audacia de armar grupos de estudio con el requisito que los participantes no debían tener ni conocimientos ni experiencia en el tema tratado. Afirmaba que las mejores ideas y soluciones provenían de aquellas personas que no sabían, que eran libres de los pre conceptos que implica el conocimiento. En esos grupos luego de haber llevado a cabo acciones se reflexionaba acerca de lo ocurrido y así encontraban soluciones innovadoras y creativas.

En 1981 tomando la propuesta de Reg Revans se implementaron los primeros programas Action Learning para el desarrollo gerencial. Fue un trabajo en conjunto del Ashridge Management College, London Business School y el INSEAD (hoy IMD) de Suiza y MiL Management in Lund de Suecia. Estas instituciones buscaron una solución al problema de formación de los gerentes, donde se observaba que solo un porcentaje muy bajo de su capacitación (tradicional) era aplicado en el trabajo.

A mediados de los ochenta en los Estados Unidos se da una variante de Action Learning llamada “Action Reflection Learning” (MR).

En 1982 comenzó el primer MBA (Masters in Business Administration) basado exclusivamente en Action Learning en el Centro Internacional de Management (IMC) de Buckingham donde Reg Revans fue nombrado su presidente

DESARROLLO DE ACTION LEARNIG

Para comprender el desarrollo y difusión de Action Learning recordemos brevemente lo que ocurría en Europa y USA hace 20 años atrás. Las crisis de los años setenta producen cambios profundos en la economía y en los mercados globales.

Al finalizar los setenta la consecuencias más notables para las empresas es que los mercados son decrecientes y la competencia va en aumento, una fórmula que las invita a hacer cambios profundos en la conducción y estructura. Dentro de los más destacados aportes de ese momento están los de: Peter Drucker, Tom Peters, John Naisbitt y Alvin Tofler y al final Peter Senge.

A comienzos de los ochenta Tom Peters y R. Waterman (2) en “En búsqueda de la excelencia”. Basados en la investigación de empresas consideradas excelentes proponen un nuevo enfoque basado en un cambio en la formación y actitud de los

gerentes. La idea es que los “administradores” se transformen en “líderes”. Es la organización que valora a su gente y fomenta la innovación.

John Naisbitt (3) en “Megatendencias” y Alvin Tofler (4) en “La tercera ola” hablan de una gran transición, de un cambio de era, se anticipan a lo que hoy llamamos “globalización”. Coinciden y se complementan en que el mundo que se presenta es muy distinto al conocido.

Finalizados los ochenta Peter Senge (5) aporta su Quinta Disciplina a las organizaciones para que se orienten al aprendizaje como única respuesta para adaptarse a la velocidad de los cambios.

El pensamiento sistémico: La capacidad de ver el mundo con un enfoque amplio, para ver las inter relaciones las distintas partes. **El dominio personal:** La expansión de la capacidad de las personas para lograr resultados. **Modelos Mentales:** Son las imágenes, supuestos y recuerdos, creencias que tenemos en mente respecto acerca de nosotros, de los demás y del medio. **Visión compartida:** Es un compromiso con el futuro de la organización basado en valores comunes. **Aprendizaje en Equipo:** La reflexión y el cuestionamiento en equipo permiten crear sinergia.

Action Learning además de estar de acuerdo con estas disciplinas, es una metodología que contribuye al desarrollo de ellas.

Si bien Reg Revans es el pionero e impulsor de Action Learning, además han habido muchos e importantes aportes de distintas personas, que han ido enriqueciendo y recreando la metodología. En el mundo hoy hay mas de un centenar de: consultores independientes y corporativos, investigadores y docentes, que trabajan ya sea en firmas de consultoría, como independientes, en empresas, o en universidades e institutos de formación gerencial. Ellos enriquecen y desarrollan Action Learning como una metodología cada vez más poderosa. Estos especialistas generalmente

trabajan en equipo y es frecuente que compartan sus conocimientos y experiencias en una suerte de comunidad de aprendizaje.

ACTION LEARNING Y SU RELACION CON OTRAS DISCIPLINAS

Action Learning es una metodología que tiene la peculiaridad de incorporar, compartir y alinearse con distintas teorías y conocimientos. Además de los ya vistos, entre los más significativos están: la Psicología, el Aprendizaje de adultos y el Aprendizaje transformacional.

Psicología

Action Learning también se enriquece con los aportes psicológicos de Lewin, Jung y Maslow acerca de la motivación, energía y liberación de talentos de los individuos y equipos.

Aprendizaje de adultos

Action Learning además se basa en los principios pedagógicos de Knowles, Dewey y posteriormente los de Mezirow sobre el aprendizaje del adulto, estilos de aprendizaje y aprendizaje transformacional o transformativo.

Aprendizaje transformacional

Por aprendizaje transformacional se entiende a aquel que por medio de la reflexión transforma los conceptos, presunciones, puntos de vistas, en nuevos pensamientos, conceptos o puntos de vista.

La cuestión es lograr que los aprendizajes sean efectivos y que puedan ser llevados a la práctica, lo que Jaques Mezirow (6) llama Aprendizaje Transformacional.

Se trata de cambiar hábitos de pensar, de sentir, de solucionar problemas, hábitos que se han asimilado a lo largo del tiempo sin ser críticamente analizados. Si estos aspectos se transforman se dan las mayores oportunidades para el aprendizaje, la creatividad, la auto realización y la acción social de los adultos. La educación que promueve la reflexión crítica es emancipadora.

El pensamiento reflexivo y la reflexión crítica son conceptos y herramientas incluidos en los programas de Action Learning como componentes muy importantes.

METODOLOGÍAS O PROPUESTAS SIMILARES A ACTION LEARNING

Action Learning junto con: Action Research, Action Science, Action After Review, son algunas de las nuevas propuestas innovadoras para lograr resultados allí donde la capacitación tradicional no los ha tenido.

Estas metodologías tienen comparten los siguientes aspectos:

- Toman a la realidad cotidiana y la experiencia personal como punto de partida para el aprendizaje (Action).
- Orientadas al aprendizaje transformacional, o sea aquél que puede producir cambios, en las personas.
- Utilización de la reflexión como principal herramienta de aprendizaje.

Todas ellas buscan lograr mayores y mejores resultados en la resolución de problemas (creatividad) y en desarrollar las habilidades de comportamiento o de inter relación

A continuación haremos una breve descripción de ellas

Action Research

Es una variante de Action Learning, también creada por Reg Revans y utilizada por IMC.

Action Science

El objetivo es mejorar las relaciones inter personales y el desempeño de los individuos (7). Intenta reducir la brecha que hay entre lo que pensamos y lo que hacemos. La brecha se produce cuando entra en colisión un valor con una acción, por medio de la reflexión crítica se puede pasar a un nuevo modelo que contemple valores y acciones distintas, que se llama doble ciclo. (valor/conducta).

Action After Review

El Ejercito de los Estados Unidos (8) partir de la caída del muro de Berlín utiliza (para muchos el comienzo de la globalización) este enfoque, que es un proceso estructurado y abierto para compartir la información y aprendizajes.

Utilizan la reflexión crítica unida a una acción deliberada y estructurada, en un proceso repetitivo. Definen un ciclo de acción con los siguientes pasos: Observar, Reflexionar, Decidir, Actuar, Aprender. En la primer fase Observar se hacen dos preguntas ¿Qué está Pasando? ¿Que no está pasando? Como una manera de mirar afuera y adentro. En la segunda fase Reflexionar se preguntan: ¿Cómo puedo influir? En la fase aprender se cierra el círculo. En esta última es donde se pueden modificar las conductas para así ser más eficientes.

ACTION LEARNING EN EL MUNDO

Action Learning se aplica tanto en empresas como en organismos gubernamentales y organizaciones no gubernamentales.

Hay instituciones que difunden Action Learning como:

IFAL (International Foundation of Action Learning) con capítulos en: Reino Unido, Canadá y USA. IFAL.

ALI (Action Learning Internacional) auspiciada por IMC (International Management Centres) a fin de facilitar información y recursos por Internet.

Hay tres líneas con mucha experiencia, en Reino Unido, en Escandinavia y en Norte América (USA y Canadá). En los siguientes países se han desarrollado actividades basadas en Action Learning: Reino Unido, Holanda, Suecia, Noruega, Dinamarca, Alemania, Austria, Bélgica, República Checa, Italia USA, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, India, Singapur, Japón, Hong Kong, Sudáfrica, Kenya, Tanzania, Colombia y Argentina.

Algunas de las instituciones de formación que tienen programas permanentes basados en Action Learning son:

Ballarat University (Australia). International Institute for Management Development IMD (Suiza). International Management Center IMC (Reino Unido y Australia). Lancaster University (Reino Unido). Management in Lund (Suecia) University of Salford, The Reg Revans Centre for Action Learning & Research. (Reino Unido).

Empresas globales que aplican programas de Action Learning están entre otras: ABB, Amex, Arthur Andersen, AT&T, Bell South, BID, Boeing, Citi Bank, Coca Cola, Du Pont, Ely Lilly, Grace Cocoa, General Electric, Johnson & Johnson, Lucent Technologies, Marriot, Microsoft, Motorola, Nestlé, Price Waterhouse, Prudential, Seagrams, Shell, Smithkline Beecham, Skandia, SKF, Unilever, Volvo, Xerox, etc..

La experiencia en instituciones en Argentina ha sido en el año 1999 en: Asociación Argentina de Tennis. Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal. Escuela de Economía y Negocios Internacionales de la Universidad de Belgrano.

QUE ES ACTION LEARNING

Definiciones

Define Krystyna Weinstein: “Action Learning no son cursos. Son programas que combinan el trabajo basado en resultados con verdaderos aprendizajes. Action Learning brinda a los participantes una nueva forma de trabajar y de ser. Encausa a las personas para que aprendan de la acción nuevas conductas y puntos de vista para ser aplicados en la tarea que tienen para realizar en su lugar de trabajo”(9)

Para Dotlich y Noel es: "Tal vez la mejor forma de describir al Action Learning es que se trata de un universo paralelo al del ambiente laboral normal". (10)

Action learning es un poderoso proceso de resolución de problemas, y al mismo tiempo, un programa que tiene la sorprendente capacidad de influir simultáneamente sobre los procesos de cambio individuales y organizacionales. (11)

Action Learning trabaja en paralelo dos ejes: un proceso de resolución de problemas reales (del trabajo) y un poderoso programa de aprendizaje.

Quizá el valor más grande de Action Learning es su capacidad para dar a los individuos, equipos y organizaciones, respuestas más efectivas frente al cambio.

Action learning se puede entender más que de buenas definiciones por cómo lo hace y qué logra. El cómo lo hace lo veremos en qué tiene como componente una actividad basada en Action Learning. Los logros lo veremos más adelante cuando se explican los resultados medibles.

COMPONENTES DE UNA ACTIVIDAD BASADA EN ACTION LEARNING

Una actividad de Action Learning tiene como mínimo los siguientes componentes:

La acción.

Es trabajar sobre un problema o una tarea. AL es construido alrededor de un problema significativo (proyecto, desafío o tarea) cuya resolución es de importancia para la organización, el equipo y las personas.

Se aprende mas y mejor cuando se reflexiona sobre las acciones propias (experiencias). La reflexión sobre ellas da nuevas y más efectivas respuestas.

Del negocio: desarrollo de un nuevo producto o servicio, mejora de calidad o de costos. **De la Organización:** cambios o mejoras en las comunicaciones, cambios en la cultura, incorporación de nuevos métodos de evaluación o remuneración, fusiones y adquisiciones, cambios en el equipamiento, introducción de nuevas herramientas informáticas. **De la Gente,** tanto de las personas como de los equipos: , trabajo en equipo, habilidades de liderazgo, cambios en planes de trabajo, cambios de actitudes, programas de desarrollo de competencias.

Un grupo

La entidad central en AL son los grupos de AL también llamados conjuntos o equipos. Los equipos (12) pueden ser pequeños (de 5 a 8 participantes) tienen la ventaja de su cohesión, más rápido y fácil llegan al consenso, a resolver los problemas y realizar las necesidades particulares. Los equipos grandes (mayores a 15 participantes) aportan mayor diversidad de opiniones e información creando mayores oportunidades de aprendizaje. Requieren mayor entrenamiento, coaching y mejores comunicaciones. Los grandes equipos de aprendizaje pueden trabajar como un grupo de pequeños equipos. El numero ideal de un team está determinado por su misión y sus objetivos y necesidades de la organización.

La composición ideal del equipo debe ser diversa, tanto como sea posible para maximizar las variadas perspectivas y obtener nuevos puntos de vista.

Dependiendo del tipo de problema, los grupos pueden estar compuesto por individuos de diferentes conocimientos o funciones.

El proceso

Hay dos procesos simultáneos uno orientado a la resolución el problema o tarea el otro referido al aprendizaje, respecto a este último los aspectos más relevantes son:

La reflexión y la reflexión crítica (6)

La reflexión nos facilita y permite corregir distorsiones en nuestras formas de pensar para solucionar problemas.

La reflexión crítica involucra una firme revisión de los pre conceptos con los que hemos ido construyendo los pensamientos y percepciones de la realidad.

El empoderamiento (empowerment) (6)

La educación que promueve la reflexión crítica es emancipadora. La reflexión guía la acción, da coherencia a lo que no nos es familiar y reafirma la justificación de lo que ya sabemos.

La escucha y el silencio

Escuchar ayuda al aprendizaje y a mejorar las relaciones. El silencio permite: la reflexión, escuchar mejor, y que surjan las propias intuiciones.

La retro alimentación

Herramienta fundamental para la gente de recursos humanos y gerentes. Potencia el aprendizaje de los participantes.

La pregunta

Action Learning se orienta a las preguntas correctas más que en las respuestas correctas. AL se concentra en aquello que uno no sabe, tanto como en aquello que

sabe. AL enfrenta problemas a través de un proceso que involucra primero formular preguntas y luego reflexionar e identificar posibles soluciones antes de tomar acción.

El consenso

Permite construir pactos sólidos que posibilitan una convivencia armónica

Los aprendizajes

Hay 3 niveles: (13)

- 1 Aprender dentro de los puntos de vista existentes. Comprensión intelectual.
- 2 Transformar pensamientos, puntos de vista, creencias con la incorporación de nuevos datos que pueden producir efecto en las acciones corrientes.
- 3 Transformación de hábitos y conductas por nuevas percepciones y pensamientos.

Action Learning trabaja en los tres niveles pero le da mayor énfasis a los dos últimos.

Hay dos tipos de aprendizajes.

1. **Funcionales.** Es la función o sea aquellos que tienen que ver con las tareas.
Generalmente son del primer nivel. En las actividades basadas en Action Learning pueden darse contenidos teóricos donde pueden participar; conferencistas, consultores o expertos en temas relacionados con los problemas.
2. **Relacionales.** Es el rol, están referidos a la forma de inter actuar o relacionarse con otros.

Los aprendizajes de los participantes son una fuente de riqueza para la organización. Estos aprendizajes pueden incrementar tanto el capital humano como el estructural y el de los clientes. “El capital intelectual es la fuente de riqueza de individuos y organizaciones; es algo que ambos tiene en común”. (14)

El aprendizaje es un arma competitiva. El conocimiento del mercado, clientes, tecnologías y procesos ayudan a que la organización crezca, pero también esos

conocimientos son ventajas que agregan poder cuando es el ingrediente primario de los negocios

Los individuos aprenden (15) primero como individuos, pero como deben agruparse en el proceso de cambio organizacional, también aprenden como equipos, y formando redes de equipos de trabajo compartido, establecen conexiones con otras áreas y así contribuyen al conocimiento organizacional.

Mientras aprenden, pueden realizar cambios en si mismos como resultado de su aprendizaje, la organización debe crear estructuras facilitadoras, políticas y culturas que den soporte al aprendizaje en grupos más numerosos a través de toda la organización.

En los talleres (10) intervienen conferencistas expertos en temas relacionados con esos problemas y coaches que le ayudan a los participantes a desarrollar las habilidades necesarias para ejecutar los proyectos personales y de equipo alrededor de los cuales gira el programa. Las experiencias de campo van desde actividades al aire libre hasta búsqueda de información y reuniones de los equipos.

El futuro. La resolución de tomar una acción

No hay real aprendizaje hasta que la acción es tomada, nadie estará seguro que la idea o plan es efectivo hasta que lo haya experimentado.

La vida nos confronta con constantes cambios, la mayor parte de lo que aprendemos es el resultado de nuestros esfuerzos por resolver problemas.(16)

El coach

La facilitación es importante para ayudar a los miembros del grupo a detener su proceso (ir más despacio) lo cual les dará suficiente tiempo para reflexionar sobre su aprendizaje.

Un coach, también llamado set advisor, podría ser un miembro del grupo (que posea familiaridad con el problema que está siendo discutido) o un participante externo (que no necesariamente entienda el contenido del problema o el contexto organizacional, pero que posea habilidades de facilitación para AL)

El facilitador es muy importante para ayudar a los participantes a reflexionar en aquello que están aprendiendo y en cómo están solucionando los problemas.

Ayuda a que los miembros del grupo reflexionen en cómo se escuchan, cómo han enmarcado el problema, cómo se dan feedback unos a otros, como planifican y trabajan. Y cómo sus supuestos pueden modelar sus creencias y acciones.

El coach también ayuda a los participantes a concentrarse en aquello que están logrando, en lo qué están encontrando como dificultad, qué procesos están empleando y cuáles son las implicancias de esos procesos.

El coach en action (17) learning por lo menos debe tener cuatro tipos de atributos.

1. **Cualidades personales.** Tener la habilidad de crear empatía. Flexibilidad.
Dispuesto a la escucha. Entusiasmo por lo que hace.
2. **Cualidades de conducta.** Proveer feedback y no juzgar. Motivar a los demás.
Etica.
3. **Orientado a los resultados.** Diseñar actividades que produzcan resultados.
Ayudar a que otros logren resultados
4. **Visión sistémica.** Ver a la organización como un todo. Ayudar a las personas se puedan alinear con los objetivos, estrategias, misión, visión y valores de la

organización y puedan tener una perspectiva sistémica de la organización y del mundo.

El presente. Aprendizaje en tiempo justo. (Just In Time Learning)

El aprendizaje transformacional cuenta con la herramienta de la reflexión crítica y esta se debe dar en el momento justo. Ocurre en un determinado momento del proceso, cuando la persona hace “click” o dice “eureka”, y allí está el coach que ha buscado crear el contexto apropiado para ayudar a fijar el aprendizaje, y que no pase inadvertido, como muchas veces ocurre.(13)

El lugar justo. El aula no es el santuario del aprendizaje, por el contrario, el lugar para aprender es donde están los problemas, en la tarea o en el rol.

Ya no sirven los maestros y capacitadores que intentan influenciar a una audiencia cautiva, hoy los coaches, mentores o facilitadores son los que pueden diseñar actividades de aprendizaje y dar el soporte necesario a los participantes.

La “acción” de Action Learning implica que los participantes son activos en sus aprendizajes.

INNOVACION EN PROCESOS DE APRENDIZAJE

Action Learning se diferencia de la capacitación tradicional en los aspectos tal como se ven a continuación:

Cuadro 1. Action Learning y el aprendizaje tradicional

ACTION LEARNING Y EL CONCEPTO DE APRENDIZAJE TRADICIONAL			
		Tradicional	Action Learning
1	Conocimientos	Los tiene el capacitador.	Los tienen las personas.
2	Proceso	De la teoría a la práctica Se aprende de teoría o de casos	De la experiencia a la teoría Se aprende sobre problemas reales.
3	Participación	Participante Pasivo Capacitador Activo	Participante Activo Capacitador Facilitador
4	Aprendizaje	Dentro de los puntos de vista existentes Lineal	Transformacional. Incorporación y desarrollo de nuevos puntos de vista, conductas y habilidades. Secuencial
5	Diseño	Poco flexibles.	Flexibles y a medida de las necesidades de la organización
6	Herramienta principal	Con poca reflexión.	Ejercicio y desarrollo de la reflexión.
7	Retorno de la inversión	Se desconoce.	Existe y se puede medir
8	Evaluación	Por puntuación	Por nivel personal
9	Resultados	No cuantificables	Cuantificables

1. Respecto a las relaciones inter personales AL presupone que **“el conocimiento”** lo tienen las personas y también quién esta más cerca del problema o tarea es quien que más sabe de ello.
2. En el **proceso de aprendizaje** con AL se trabaja sobre problemas o desafíos reales que deben afrontar las personas dentro de la organización, luego se aprende de ello. El conocimiento *surge* con mas fuerza cuando la persona reflexiona sobre aquello que la implica
3. Los participantes tienen una alta **participación** y compromiso en todo el programa. Cuentan con el **soporte del coach** quién se dedica a orientar al grupo a través del proceso de reflexión tanto en el proceso de aprendizaje como en la resolución de problemas.

4. El **aprendizaje es transformacional** cuando en un primer nivel las personas pueden incorporar nuevos puntos de vista y en un nivel superior transformar hábitos de pensar y o actuar. Ello es en un proceso interno de las personas que comienza con la incorporación a través de la reflexión, luego la elaboración del contenido para finalmente dar una nueva respuesta. El proceso interno se repite en forma secuencial a través del tiempo, en el que cada vez se logran niveles de respuesta mas elaborados.
5. AL es una metodología altamente flexible, por que permite hacer un **diseño a medida** de programa para cada necesidad. En el diseño participan los consultores especializados en ella y los responsables de la organización designados al respecto
6. Los participantes aprenden utilizando la **reflexión** que es la herramienta más poderosa para acceder al conocimiento. En el proceso se reflexiona sobre los problemas con se enfrentan en su labor cotidiana. El aprendizaje es mayor cuando se produce en el mismo momento que surge el problema.
7. El **retorno de la inversión** está relacionado con la selección de problemas. Se da la siguiente relación; a cuanto más importante es en términos económicos o financieros, mayor es la posibilidad de retorno de la inversión. También hay un retorno en la incorporación de aprendizajes. Los resultados se dan sobre dos líneas: el aprendizaje y la resolución de problemas reales y actuales dentro de la organización (“problema eje”).
8. La **evaluación** de los aprendizajes se puede hacer en los siguientes niveles: personal, equipo, y como impacta en la organización.
9. Los resultados son posibles de **medir** en términos económicos con indicadores previamente determinados

ACTION LEARNING ES UN DOBLE PROCESO

Action Learning es una metodología que trabaja simultáneamente en dos líneas: 1 resolución de problemas de la organización y 2 diseño e implementación de procesos de aprendizaje para el desarrollo de habilidades de liderazgo y trabajo en equipo.

Los programas de Action Learning por estar orientados al logro de resultados son una interesante inversión con la que se obtienen importantes y medibles retornos, tal como vamos a ver en la continuación.

Para diseñar un programa basado en Action Learning el primer paso es definir los objetivos, tanto del problema eje como los de aprendizaje. Luego se inicia un doble proceso que abarca a ambos aspectos.

Trabajando en las dos líneas hay una doble determinación de objetivos, procesos y resultados en cuatro planos, tal como podemos apreciar en el siguiente cuadro.

Cuadro 2 El doble proceso.

INPUT Dos tipos de objetivos	PROCESO Dos líneas de trabajo	OUTPUT Dos tipos de resultados
Objetivos sobre un problema eje Se determinan en cada caso en particular y se pueden dar en (15) cuatro planos: Personal Equipo Organización Negocio	Trabajo sobre el problema para encontrar soluciones.	Soluciones, informes, ideas recomendaciones, etc.
Objetivos de aprendizaje se pueden dar en tres planos: Personal Equipo Organización	Aprendizajes se logran trabajando sobre las experiencias (acciones) actuales y pasadas. Utilizando a la reflexión como la herramienta más importante.	Incorporación de conocimientos, herramientas, cambios en el pensar y en las conductas, incremento en la capacidad de reflexión.
Se determinan los indicadores para cada objetivo	Se evalúa el proceso con los indicadores y pueden hacerse cambios.	Se evalúa cada objetivo según los indicadores

ALGUNAS VENTAJAS DIFERENCIALES

- Aprender en lo que se está trabajando permite una mayor motivación en los participantes que buscan soluciones a sus problemas.
- Se desarrolla la capacidad reflexiva de los participantes, aumentando su inteligencia emocional.
- Se trabaja con la reflexión en acción que permite mayor creatividad.
- Se aprende de lo que se hace y de las experiencias anteriores.
- Doble compromiso. AL implica una doble determinación para los participantes de los programas, que es participar activamente y luego llevar a la práctica cotidiana los resultados tanto en las soluciones al problema eje como los aprendizajes.
- Ganando mientras se aprende En estos programas los participantes producen resultados en el negocio mientras aprenden.

OBTENCION Y MEDICIÓN DE RESULTADOS

En los programas diseñados con Action Learning se puede trabajar en cuatro planos que son: negocio, organización, equipo y personal. Por lo menos se debe trabajar en uno de ellos. Los programas más potentes o ambiciosos incluyen a los cuatro.

Para medir los resultados los indicadores deben responder a cada uno de los objetivos del doble proceso de los programas. Tenemos los siguientes dos tipos:

- **Indicadores Económicos**
- **Indicadores de Aprendizajes**

Cada uno de ellos se puede aplicar en los cuatro planos tal como se puede ver en el siguiente cuadro:

Cuadro 3. Resultados

Plano/ Objetivos	Económico	Aprendizaje
Negocio	X	
Organización	X	X
Equipo	X	X
Personal		X

Lo anterior no excluye la posibilidad de lograr otros resultados intangibles, tal como se da con una mayor valoración de la empresa, o una mejor posición en el mercado.

Recomendación

- Para implementar exitosamente un sistema de medición de resultados los participantes deben no solo comprenderlo y aceptarlo sino también colaborar en su determinación tanto en el programa como en su seguimiento posterior.
- Los indicadores deben reflejar las capacidades individuales, colectivas y del negocio dentro de los objetivos de la organización.
- Tomar los valores de los indicadores al comienzo del programa (pre test) y luego compararlo con los resultados del final (post test)

Indicadores economicos

A continuación veremos los dos tipos de indicadores los referidos al problema eje que son indicadores económicos y los indicadores de aprendizajes.

La selección del problema implica también la determinación de llevar a la acción los resultados que se hallan logrado en dicho proceso que la solución de este problema debe producir una mejora económica.

Para que haya retorno en la inversión económica el problema eje se debe determinar dentro del plano del negocio.

En general un problema eje dentro del plano del negocio puede darse en:

- Una mejora en resultados (menor costo o mayor ingreso)

- Un proyecto
- Una tarea
- Aumento de responsabilidad para una persona
- Empezar algo nuevo desde cero
- Solucionar un problema.
- Mejorar, arreglar algo (proceso, procedimiento, norma, etc.)
- Un cambio

Los indicadores para cada problema son específicos de su naturaleza y se determinan en función de sus características, de la importancia del mismo para la organización y también del nivel de inversión en el programa.

El problema eje es un tema crítico para el retorno de la inversión del programa, por lo tanto requiere de un sólido trabajo previo al diseño del mismo.

La elección del problema eje debe ser la resultante de un riguroso trabajo de análisis que contemple tanto las posibilidades de la empresa, de los participantes y de la metodología.

En algunos casos el problema eje puede no ser un problema de negocio, es posible que este referido a alguno/os de los otros planos.

Indicadores de aprendizajes

Los resultados de los aprendizajes se pueden medir en tres planos (15), el personal, el de equipo y en la organización. Algunos indicadores que se pueden utilizar son:

Plano Personal

En general se pueden agrupar en los cambios en uno mismo en relación con los demás y los cambios en relación con el trabajo y la organización. Los indicadores son

determinados tomando como base las competencias esperadas dentro de cada organización.

Dentro de algunos de los aspectos más comunes medidos podemos enumerar a los siguientes: Cambio de conductas. Cambio de puntos de vista. Cambio de valores Comunicación Escucha. Feed back. Exposición Capacidad de acción Capacidad de reflexión Integración.

Se puede hacer por medio de otras herramientas que posea la organización tal como el feed back 360 ° encuestas etc.

Plano del Equipo

Herramienta de auto evaluación del equipo de alto rendimiento. Modificación o cambios de normas o prácticas del equipo. Como se relaciona con otros equipos. Como comparte la información en la organización. Como se alinea con la estrategia de la organización. Cuales son los resultados en la mejora del negocio.

Organización

Como el equipo comparte sus aprendizajes y conocimientos. Apertura de sus miembros a otras personas de afuera del mismo. Interacción e integración entre equipos. Aumento del valor en el mercado. Aumento de su participación en el mercado. Desarrollo de capital intelectual. Que concepto o conocimientos se incorporaron. Como aporta en la relación con la comunidad o medio ambiente

El resultado final

En líneas generales la medición se puede hacer en términos económicos referidos a los aportes en la solución de problemas de negocio y en el nivel de aprendizajes.

El retorno de la inversión

Cuadro 4 . Cálculo del resultado

Action Learning permite medir el retorno de la inversión en cada uno de sus programas respecto al aporte sobre el problema eje.		
Ingresos	Aporte o solución del problema eje. Menor costo o mayor ingreso	\$
Costos	1.-Realización del programa (consultores, material, soporte, viajes, etc.) 2.- Participantes el tiempo dedicado por su valor hora.	\$
Resultado	Diferencia entre ingreso y egreso	\$

Aprendizajes

Los resultados logrados en aprendizajes se miden en tres planos, individual, equipo, organización.

En este punto hay tres líneas de evaluación:

- Aprendizajes referidos a las relaciones inter personales
- Cambios en actitudes y pensamientos
- Incorporación de nuevos conocimientos.

En el siguiente cuadro podemos observar como se inter relacionan.

Cuadro 5. Resultados en Aprendizajes

	Aprendizajes	Cambio	Conocimientos
Individual	Liderazgo	Actitudes /Pensamientos	Específicos
Equipo	Trabajo en equipo	Sinergia / Comunicación	Utilización
Organización	Integración	Producción de resultados	Traslación

Un programa además de los aprendizajes también puede incluir la incorporación de conocimientos específicos o temáticos que permitan un mayor desempeño de las personas y equipos.

UN EJEMPLO SIGNIFICATIVO

Este es un caso emblemático en el historial de Action Learning, por que se dieron resultados en los cuatro planos. **Negocio:** Retorno de la inversión. **Organización:** Cambio en la cultura. **Equipo:** Desarrollo de equipos de alta performance. **Personas:** Desarrollo de líderes globales.

Grace Cocoa (18) (19) (20) (21) (22)

En 1992 Grace Cocoa tenía el diez por ciento del procesamiento mundial del cacao y sus ventas fueron de U\$S 683,5 millones. Eran seis compañías en los cinco continentes que no estaban articuladas entre sí y sus culturas eran diferentes

Grace Cocoa consideró que se debía ver la forma de producir una sinergia entre las seis compañías y además actuar de una manera global

Un estudio trans cultural determinó dos brechas en la organización

1. Brecha trans cultural, de entendimiento y conocimiento entre las distintas empresas.
2. Brecha en destrezas gerenciales.

Como solución se implementaron los “**Foros de Liderazgo**”, que estaba diseñado con un estilo de Action Learning que se llama Action, Reflection, Learning. (ARL)

En estos foros los gerentes eran divididos en pequeños grupos donde cada uno tenía un problema para resolver. Mientras se trabajaba en la resolución de ese problema debían desarrollar habilidades de trabajo en grupo y liderazgo, también aprender acerca de las otras organizaciones y además estaban en una situación que los obligaba a desarrollar las habilidades que se habían indicado en el **estudio cultural**. Además mientras hacían todo esto buscaban soluciones a problemas reales y concretos del negocio.

1º Foro de Liderazgo

Cada foro consistió en 4 encuentros de una semana cada uno.. El diseño de una semana típica constaba de dos días de trabajo en el proyecto, y de dos a tres días trabajando y desarrollando destrezas y habilidades, tales como manejo de conflictos, formas eficientes de hacer comunicaciones, liderazgo y aprender el uso de herramientas y técnicas, para apoyar la función del liderazgo y de ser facilitadores de aprendizaje. Entre los años 1992 / 95 se hicieron 3 foros.

Resultados obtenidos

Desde 1993 a 1995 Grace Cocoa desarrolló tres Foros de Liderazgo todos con un diseño similar. Los gerentes con su trabajo en ellos obtuvieron resultados en cuatro planos, Individual, Grupal, Organizacional y del Negocio, a continuación expondremos a algunos de ellos obtenidos en el 1º Foro de Liderazgo.

Respecto a los aprendizajes se pueden ver que han permitido se hicieran modificaciones en los hábitos del pensar y del actuar en cuatro niveles:

Individual

Nuevas capacidades para comunicarse. Aprender el poder que tiene saber hacer preguntas. Incorporar el uso del feedback con un estilo personal. Apertura mental. Mejora de la autoestima. Ser mas confiable. Aumentar la confianza en el auto desarrollo. Tener pensamientos pro activos y no hacer juicios. Asimilar el desarrollo de la nueva cultura.

Grupal

Establecer objetivos realizables. Establecer normas para el grupo y para la compañía. Definir roles y responsabilidades. Encontrar nuevas formas de generar ideas. Efectividad en planeamiento y de toma de decisiones Mejor

manejo del tiempo. Nuevas formas de resolver conflictos. Hacer una ventaja (fortaleza) de las diferencias culturales. Generar mayor confianza. Hacer las presentaciones más efectivas. Aprender a trabajar en grupo. Controlar y medir los resultados del grupo. Incrementar, el entusiasmo, la seguridad y el sentido de poder confiar en la organización. El significado de trabajar en equipo.

Organización

Mejorar la comprensión de las diferencias y similitudes culturales. Comprender la dinámica de los grupos Confrontar los resultados que fueron causados por ansiedad con el deseo de evitarlo Fuerte deseo de compartir los aprendizajes a escala individual, grupal y de la organización Mejorar la información disponible en la organización Mejor comprensión de las fuerzas y sinergia. Apertura en las comunicaciones para disponer de conocimiento de los problemas. Comprensión de la dinámica del poder y la influencia Tener los recursos disponibles para toda la organización. Mejora en las relaciones entre personas Generar confianza. Administración del cambio. Construir una cultura de empresa global.

Negocio

Cada grupo aporta a la mejora en los resultados de la empresa

Grupo “Nuevos Productos”: Identifico 100 nuevos productos o servicios
Crearon la primer lista única de productos

Grupo “Atención al cliente”:Identifico aspectos suaves y duros Desarrollo una nueva estrategia global de satisfacción al cliente

Grupo “Distribución”:Recomendó una nueva logística de distribución con un sistema de información Produjo un ahorro de U\$S 1,3 millones por año de ahorro. Identifico otros proyectos estratégicos importantes

Grupo “Calidad”: Determinó los siete puntos del programa de desarrollo de personal.

1)Valores y beneficios 2) Reconocimientos y recompensas 3) Creación de grupos 4) Selección de personal 5) Orientación 6) Entrenamiento 7) Desarrollo y formación.

Dice Chris Dennis que en la primer semana se obtuvieron ahorros para la empresa por las recomendaciones de los grupos con eso solo se paga el programa completo. Además comenta que la productividad se incrementó en un 58 %, los costos se redujeron en un 20 % Grace Cocoa fue adquirida por Archer Daniels Midland (ADM) en febrero de 1997 por 470 millones de dólares, un valor mucho más alto que al comienzo de su camino de transformación.

EJEMPLOS CORPORATIVOS

A continuación se presentan cinco casos que demuestran distintos resultados obtenidos con programas basados en Action Learning. Son traducción literal de GABAL (Global Anthological Journal of Action Learning) (23) publicación de IMC (International Management Centres), presidida desde 1982 hasta la fecha por Dr. Reg Revans.

“Du Pont

Du Pont encuentra la forma de estimular y facilitar una mejora continua entre gerentes y profesionales.

Discusión:

Du Pont buscó la ayuda de IMC para llevar a cabo varios cursos para estimular la mejora continua en diferentes áreas comerciales. Craig Cameron, Director de Personal opina:

“La realización del MBA (Master in Business Administration) dentro de la empresa o consorcio es un modo excelente de estimular y facilitar una mejora continua para nuestros gerentes en un ámbito comercial lleno de estrés y de cambios.”

El objetivo de los programas estaba dirigido a dos áreas principales, siendo éstas marketing y relaciones corporativas.

Resultados:

La organización se dio cuenta del cambio. Ash Ayra, Gerente de Sistemas Informáticos y Telecomunicaciones admite haber desconfiado un poco al principio, pero ahora puede ver los verdaderos beneficios de los programas de aprendizaje de IMC. Nos comenta sus razones del cambio de opinión:

“La concentración en tareas relacionadas con el trabajo y los beneficios resultantes para la organización. La naturaleza viva y exigente de los proyectos a realizar junto con el grado y extensión de exposición a estrategias de la vida real permite a los gerentes superar la adversidad. Los resultados han llevado a formar un grupo de gerentes más agudo, refinado y mejor equilibrado.”

El programa MBA se centraliza en áreas de interés de Du Pont, marketing y relaciones corporativas. Las disertaciones de los Masters incluyeron los siguientes temas para tratar y resolver los intereses de la organización:

- * Desarrollo de sistemas gerenciables de servicio al cliente.
- * Oportunidades para fijar valores.
- * Mejora de habilidades de inteligencia de mercado.

- * Diferenciación del producto en un mercado cambiante.
- * Acercamiento estratégico a los canales de marketing.”

“Fina Petroleum

Fina Petroleum incorpora los cursos MBA (Master in Business Administration-Master en Administración de Empresas), Foundation y Diploma de IMC para sobreponerse a dificultades de la organización mediante el sistema “*Action Learning*”.

Discusión:

Fina es la subsidiaria en el Reino Unido del grupo internacional petrolero y petroquímico, Petro Fina. Fina plc buscó la ayuda de IMC para desarrollar programas que faciliten el *Action Learning*. Estos programas debían ser tomados por todos los niveles de la organización y se decidió que éstos sean MBA, Foundation y Diploma. La participación de todo el personal eliminaría la sensación de que los programas fueren exclusivamente para los altos gerentes y también crearían otros beneficios para el trabajo en la organización.

Resultados:

El programa MBA se completará en 1999, por lo tanto aún no se pueden ver beneficios financieros; sin embargo ya hubo ahorros financieros y otros están en camino. Hubo un ahorro de £12.000. Un Participante de uno de los programas utilizó los conocimientos de marketing adquiridos en el curso para promover el pago mediante débito automático; esto llevó al ahorro de £12.000. Los Participantes del curso MBA tienen una cantidad de proyectos para diferentes puestos de la organización. Un proyecto interesante es uno que se concentra en HRM; el proyecto es una investigación de las dificultades que Fina plc puede tener al implementar la apreciación total de la organización y las posibles soluciones para asegurar una

implementación exitosa. El proyecto tiene un valor estimado entre £60.000 y £100.000, debido a los ahorros en consultoría. Otro proyecto es concentrarse en las finanzas y se espera ahorrarle a la organización £500.000 por año. Los beneficios para los empleados también serán altos, mejorando el desarrollo personal y social.”

“Lucent Technologies

Lucent Technologies utiliza los cursos de IMC como un medio auxiliar para el desarrollo gerencial

Discusión:

Lucent Technologies tiene un rol muy importante en la industria de las telecomunicaciones. La empresa fue originalmente parte de AT&T y gran parte del personal ha escalado posiciones en AT&T antes de pasar a Lucent.

Con los programas basados en *Action Learning* Lucent buscó flexibilidad en el diseño de programa y resultados. Lucent pidió que los programas tuvieran resultados específicos. La dirección de Lucent solicitó que se pudieran medir las mejoras de los programas respecto a la capacidad y conocimiento gerencial, que se desarrolle una cultura de aprendizaje continuo, que se mejore el trabajo en equipo y que haya un retorno de lo invertido en capacitación. Los programas tenían que ser prácticos y se había decidido que el sistema *Action Learning* era el método más efectivo.

Para el trabajo con Lucent Technologies, IMC diseñó varios programas para alcanzar las exigencias solicitadas. Los programas prácticos permitirían al personal contribuir a los objetivos de la organización y su misión.

IMC junto con el Gerente de Calidad de Lucent diseñó tres programas separados:

- * Programa de Liderazgo Senior
- * Programa de Management Avanzado

- * Programa de Líderes Jóvenes

Se seleccionaron 32 gerentes de Lucent para asistir a estos programas.

Resultados:

Los 32 participantes completaron de manera exitosa los programas diseñados por IMC y la empresa abordó problemas que ésta tenía que fueron identificados por los Participantes. Lucent también aceptó recomendaciones. En conclusión los programas fueron muy exitosos, con feedback positivo no solo de la dirección sino también de los Participantes.”

“Shell International Petroleum

La empresa Shell International Petroleum realiza un programa de liderazgo.

Discusión:

A fin de mejorar la capacidad y pensamiento de la parte gerencial en Shell, un grupo de gerentes realizó un Programa de (Adquisición) de Liderazgo (Procurement Leadership Programme – PIP) de IMC. El programa de 7 meses de duración en ese lapso la empresa quería alcanzar resultados como los siguientes:

- * Cambiar el pensamiento gerencial, es decir el pensamiento orientado hacia la parte comercial y como implementar ese cambio.
- * Capacidad, es decir capacidad de trabajo en equipo y como crear y dirigir equipos eficientes.
- * Tasa interna de retorno.

Resultados:

Al cierre del programa se han alcanzado algunos resultados deseados como así también otros aspectos Beneficiosos para la organización. Un aspecto importante del

programa fue la terminación del Programa de (Adquisición) de Liderazgo (PIP); estos fueron proyectos de *Action Learning* basados en problemas reales de la organización. Estos proyectos apuntaban a la búsqueda de respuestas, cambios y ahorro para la organización. Se fijó un objetivo del 7% de ahorro financiero en cada PIP; este objetivo fue alcanzado y en algunos casos fue superado. Un grupo de Participantes logró ahorros en la región de U\$S12 millones, mediante la identificación de acciones correctivas en áreas con problemas.

El programa ha tenido también beneficios más allá de las ganancias financieras. El efecto sobre el pensamiento del área gerencial ha sido importante. Un grupo de Participantes opinó que el programa les dio lo siguiente: un cambio de enfoque, energía, cambio de maneras de pensar y pensamiento de los procesos comerciales. Un Participante opinó que el programa le dio *“el estímulo para alcanzar lo que ya se debería haber hecho, y generalmente ha acelerado la implementación de sus proyectos.”*

Otro Participantes opina que: “el programa lo ayudó a darse cuenta del poder del liderazgo y a volverse más consciente de cómo promover y guiar los procesos que contribuyen al ahorro. El programa proporcionó potentes herramientas que permiten a los gerentes influenciar el cambio; éste fue uno de los puntos fuertes del programa.”

“The Mirror

El Grupo Mirror utiliza el Diploma de IMC en Gerencia de Calidad para ahorrarle a la empresa en la región £1.000.000 por año.

Discusión:

El periódico del Grupo Mirror PLC está formado por varios departamentos pero quién iba a tomar el curso para el Diploma de IMC en Gerencia de Calidad era un

miembro del departamento de circulación. El Gerente de Operaciones del Grupo Mirror tomó el curso para facilitarle a la organización la implementación de un sistema de calidad. Los clientes también serían un punto de estudio por parte del gerente. La empresa se dio cuenta de que estaban brindando un buen servicio al cliente, aunque podría ser mejor. El centro no era el cliente y no se trató de atraer nuevos clientes o mantener los anteriores. El Gerente de Operaciones buscaría cambiar el método de trabajo a través de los programas basados en *Action Learning* de IMC.

Resultados:

Al tomar el curso, también Les Williams, Gerente de Operaciones, tomó contacto con una cantidad de teorías de la organización, y desde este punto de vista pudo ver de manera diferente las operaciones de la empresa y más importante aún, sus clientes. Al ver la organización desde un ángulo superior y aplicando la teoría a situaciones de la vida real el Diploma de IMC en Gerencia de Calidad ayudó al Grupo Mirror a realizar cambios revolucionarios a la empresa y al servicio al cliente. El Diploma de IMC ha ayudado a la empresa a concentrarse y ser más eficiente. Ahora la empresa proporciona un mejor servicio global a sus clientes. Como resultado de la implementación de la dirección de calidad, la empresa estima que ha ahorrado más de £1.000.000.

Según la opinión de Les Williams, “*Tomar el curso de Diploma de IMC en Gerencia de Calidad le ahorro a nuestra empresa más de £1.000.000 al año, y nuestros clientes están más contentos.*””

CONCLUSIONES

En los últimos tiempos ha habido una aceleración exponencial del cambio, sobre todo en los mercados, con consecuencias que afectan a las personas y organizaciones. Vivimos en un gran y complejo sistema con variables que se retro alimentan unas con otras, acelerando cada vez mas el proceso de cambio. Hemos entrado en una nueva era que es llamada por muchos “era del conocimiento”.

Para las personas y organizaciones es difícil adecuarse a los cambios que ya ocurrieron, más aún a los que están ocurriendo y a los que vendrán. Siempre hubieron innovadores que produjeron cambios y otros que ayudaron a asimilarlos. Una característica de estos tiempos es que hay un gran predominio de la *innovación*, porque los cambios, además de haber sido muchos han sido profundos. Entonces cuesta encontrar respuestas adecuadas a estos nuevos desafíos.

En el campo del desarrollo de las personas (recursos humanos) y de las organizaciones la mayoría de las propuestas están basadas en esquemas mentales de la era industrial y no responden a las necesidades que crea la nueva era, hay pocas propuestas innovadoras. Action Learning es una poderosa e innovadora metodología de resolución de problemas y aprendizajes.

Teniendo en cuenta que los participantes de este Congreso saben apreciar la metodología matemática, podemos sintetizar escribiendo la siguiente fórmula:

$$\text{Acción} + \text{Aprendizaje} = \text{Cambio (función} + \text{rol)} \quad (10)$$

Como en toda ecuación si modificamos un miembro se modifica el otro, veamos que ocurre.

Resumiendo, Action Learning puesta en práctica en una organización crea un sistema dinámico de respuestas innovadoras, que retro alimentan al sistema.

A medida que los cambios se hacen más rápidos y radicales Action Learning los va acompañando.

Los países anglosajones y escandinavos dentro están a la vanguardia. Ellos comenzaron a utilizar Action Learning hace veinte años y cada día la incorporan más en sus organizaciones. Ya comenzó a expandirse a países de vanguardia de Europa y Asia. El año pasado comenzamos en la Argentina y estoy seguro va a darse el mismo fenómeno.

La flexibilidad de sus diseños y la adaptación a teorías y disciplinas permite a Action Learning no solo integrarse en distintas culturas sino que es un facilitador para que se integren individuos de distintas culturas.

En este trabajo por las limitaciones de espacio, si bien subyacen, han quedado sin desarrollar varios e importantes puntos entre los más importantes están: liderazgo, construcción de equipos eficaces, y organizaciones aprendientes.

Dave Ulrich (24) dice que el liderazgo debe estar orientado a los resultados. Debe agregar valor en cuatro planos: clientes, inversores, organización y recursos humanos. Es un proceso que él define así “Liderazgo es un virtuoso círculo de atributos y resultados”.

Los líderes no solo deben tener **“atributos”** como sostienen las teorías de liderazgo, sino que además deben obtener **“resultados”**. Cuando los atributos están vinculados con los resultados tenemos un liderazgo exitoso.

Es otra forma de exponer lo aquí desarrollado. También podemos ver a Action Learning como ese “círculo virtuoso” que mediante el aprendizaje transformacional permite el desarrollo e incorporación de “atributos” conjuntamente con la obtención de “resultados en cliente, inversores” (para Al negocio) “organización y recursos humanos” (para Al equipos y personas)

Desarrollar líderes también implica desarrollar equipos, hay una relación bi unívoca entre ambos.

Action Learning (25) no solamente es un soporte para los líderes sino también para los miembros de equipos de alto rendimiento a enfrentar los siguientes siete desafíos de aprendizaje:

1. Aprender a examinar las presunciones que subyacen en sí y en los demás. Las presunciones derivan de las experiencias pasadas.
2. No aceptar como verdadero nada que esté dado como cierto.
3. Hacer una síntesis del proceso de aprender y aplicarlo.
4. Evitar ser un crítico fuerte de la acción, lo cual es una parcialidad que la mayor parte de los gerentes tienen.
5. Llevar a cabo un balance entre la objetividad y la subjetividad.
6. Desarrollar habilidades para ver más el conjunto que los detalles.
7. Aprender a aplicar lo aprendido en distintos campos o ambientes

Las organizaciones aprendientes (26) son más que una organización de gente que aprende, no solo su gente debe aprender (cambio de pensamientos y actitudes) sino que la organización debe tener la base en una cultura apropiada, definir una estrategia de aprendizaje, establecer sistemas que ayuden a las personas a aprender y a trabajar en equipos y al desarrollo de líderes coaches. Las organizaciones aprendientes nunca están hechas, sino en un proceso continuo se están haciendo. Action Learning es la metodología más completa y apropiada para ello.

BIBLIOGRAFIA

(*)	Autor	Título, Fuente, Año
1	Revans, Reg	Action Learning Workshop ALI 18-12-87
2	Peters T. & Waterman	En Búsqueda de la Excelencia. Atlántida. 1982
3	Naisbitt John	Megatrends 2000. Plaza y Janés 1990
4	Tofler, Alvin	La tercera ola. Plaza y Janés. 1990
5	Senge, Peter	La 5ª Disciplina en la práctica. Granica.1998
6	Mezirow, Jack	"How Critical Reflection Triggers Transformative Learning" Fostering Critical Reflection in Adulthood. Jossey-Bass. 1990
7	Raelin, Joseph	"What's Action Science" Organizational Dynamics, 1997
8	Sullivan G & Haper	"Hope is not a metod" NY 1996
9	Weinstein, Krystyna	Action Learning. A practical Guide. Gower. 1999
10	Dotlich D. & Noel J.	Action Learning. How the World's Top Companies Are Re-creating Their Leaders and Themselves. Jossey-Bass. 1998
11	Michael J. Marquardt	Action Learning in Action. Transforming Problems and People for World-Class Organizational Learning. Davies-Black 1999.
12	Heberlin, Steve	What is the idea team size? Work Team Coaching Bi-Weekly. Volume 3, Issue N° 7 March28, 2000.
13	Raeling, Joe	Work-Based Learning.
14	Stewart, Thomas	Intellectual Capital. Currency-Doubleday. 1997
15	Marsick, Victoria	"Becoming a Learning Organization" ASTD Publishers
16	Gould, Roger	"The Therapeutic Learning Program" Fostering Critical Reflection in Adulthood. Jossey-Bass. 1990
17	David L Dotlich Peter C. Cairo.	Action Coaching: How to Leverage Individual Performance for Company Success".
18	AMA.	"Teams Without Borders: Grace Cocoa's Global Approach". <u>Supervisory Management American Management Association</u> , 1995
19	Dennis, Chris	"Merger Miracle: Aligning and Integrating People, Business, and Culture in a Global Environment:" LIM Conference Cartagena, 1998
20	Flynn, Gillian	"Competing With Grace", <u>Workforce</u> , junio1997
21	Dennis, Cris	<u>Entrevista con el autor. Miami Feb. 1999</u>
22	Parzianello, Carlos	"Las organizaciones aprendientes y el aprendizaje"12º Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas. Córdoba. 1998
23	GAJAL	<u>Global Anthological Journal of Action Learning</u> .(GAJAL) IMC Web site. Feb- 2000
24	Ulrich, Dave	"Cómo potenciar el valor de la organización y la marca de liderazgo" V Congreso de Administración Junio del 2000. CPCECF Argentina.
25	Peter B. Vaill	Learning As a Way of Being: Strategies for Survival in a World of Permanent White Water"
26	Marsick, Victoria	"Learning Organizations" LIM Conference, Cartagena 1998

SINTESIS

El presente trabajo trata acerca de la presentación de Action Learning. Action Learning es una metodología nueva e innovadora que trabaja en un doble proceso simultáneo: permite el aprendizaje y al mismo tiempo resuelve problemas. Los antecedentes más remotos son de la década del cuarenta. Action Learning con el tiempo se ha ido desarrollando y expandiendo como una metodología válida para dar respuestas a los desafíos de la nueva era.

Action Learning es una metodología para crear procesos de aprendizaje, no de contenidos. Sin embargo tiene la particularidad de enriquecerse con la incorporación de contenidos teóricos de distintas disciplinas tal como: Management, Psicología, Aprendizaje de adultos entre otros.

Action Learning produce resultados mensurables en dos ejes:

Resolución de problemas

Actuales de la organización que impliquen un desafío tanto en el plano del negocio como en el de la organización o en sus equipos.

Aprendizaje transformacional

Es el que tiene la capacidad de influir sobre el cambio en los individuos, ya sea en pensamientos y o actitudes.

Action Learning es utilizada por más de cien empresas líderes y globales entre las que se encuentran: ABB, Amex, Boeing, Citicorp, Du Pont, General Electric, Johnson & Johnson, Marriot, Microsoft, Motorola, Shell, Unilever y Xerox.

Son empresas que además de utilizar Action Learning en la formación de sus gerentes tienen en común las siguientes características:

Están abiertas a los desafíos del cambio. Buscan su crecimiento. Resuelven sus problemas de manera innovadora. Valoran y confían en su gente. Se basan en principios éticos.

Entre algunos de los principios de aprendizaje en que se basa Action Learning están: El aprendizaje se intensifica con la reflexión crítica. Explorando lo desconocido surgen nuevos conocimientos. Aprendiendo en grupo las personas se enriquecen entre sí. El aprendizaje se favorece cuando se dispone de tiempo para reflexionar sobre los problemas a enfrentar. Aprendemos más cuando cuestionamos los supuestos en que se basan nuestros esquemas mentales.

Action Learning se diferencia de la capacitación y de los estudios tradicionales sobre todo en:

Las personas aprenden mientras solucionan problemas de su trabajo en contraposición a que las personas se forman en aulas.

Se va de la práctica a la teoría, en lugar de ir de la teoría a la práctica.

El aprendizaje es transformacional (produce cambios en pensamientos y conductas).

Versus aprendizaje lineal, dentro de los puntos de vista existentes.

Es una inversión y no un gasto.

Los resultados son cuantificables.

Con Action Learning mientras la gente aprende resuelven problemas de su trabajo.

Hay dos procesos simultáneos, Uno tiene que ver con las relaciones inter personales y el otro tienen que ver con las tareas o funciones.

En cada uno de los procesos se definen los resultados que se quieren lograr.

1. Problemas inherentes a la función, que se pueden dar en tres planos: Negocio, Organización y Equipo. Cuando el problema eje está referido al plano del negocio hay retorno de la inversión concreta y mensurable.

2. Problemas en las relaciones inter personales, que se pueden dar en tres planos:

Personal, Equipo, Organización.

En ambos casos los resultados pueden y deben ser mensurables por medio de indicadores. Los indicadores deben estar dentro de los objetivos de la organización. Los participantes deben comprenderlos, aceptarlos y además colaborar en su determinación.

INDICE

INTRODUCCION	1
NACIMIENTO DE ACTION LEARNING	2
DESARROLLO DE ACTION LEARNING	4
ACTION LEARNING Y SU RELACION CON OTRAS DISCIPLINAS	6
Psicología	6
Aprendizaje de adultos	6
Aprendizaje transformacional	6
METODOLOGIAS SIMILARES A ACTION LEARNING	7
Action Research	7
<u>Action Science</u>	8
Action After Rewiew.	8
ACTION LEARNING EN EL MUNDO	8
QUE ES ACTION LEARNING	10
Definiciones.	10
COMPONENTES DE UNA ACTIVIDAD BASADA EN ACTION LEARNING	10
La acción.	11
Un grupo.	11
El proceso.	12
Los aprendizajes.	13
El futuro. La resolución de tomar una acción.	14
El coach.	15
El presente. Aprendizaje Justo A Tiempo (Just In Time Learning)	16
INNOVACION EN PROCESOS DE APRENDIZAJE	16
Action Learning y el aprendizaje tradicional	17
ACTION LEARNING ES UN DOBLE PROCESO	19
ALGUNAS VENTAJAS DIFERENCIALES	20
OBTENCION Y MEDICION DE RESULTADOS	20
Indicadores económicos	21
Indicadores de aprendizaje.	22
El resultado final	23
UN EJEMPLO SIGNIFICATIVO	25
Grace Cocoa	
EJEMPLOS CORPORATIVOS	28
Du Pont	28
Fina Petroleum	30
Lucent Technologies	31
Shell Petroleum	32
The Mirror	33
CONCLUSIONES	35
BIBIIOGRAFIA	38
SINTESIS	39

ACTION LEARNING UNA METODOLOGÍA ADECUADA PARA ENFRENTAR LOS DESAFÍOS DEL CAMBIO

AREA: V. ADMINISTRACION
TEMA: RECURSOS HUMANOS FACTOR CLAVE DE LAS ORGANIZACIONES

13° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas
Bariloche- Rio Negro – Argentina 2000
“Ética y capacitación para una profesión jerarquizada”

Dr. Carlos María Parzianello
Guemes 2863 (1602) Florida Argentina
Tel (54-11) 4730-4538
Email: parzia@elsitio.net

13° CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS ECONÓMICAS

AREA III. TEMA 3: ACTIVOS NO DESTINADOS A LA VENTA:
COMPARACIÓN CON VALOR RECUPERABLE

TÍTULO: ALTERNATIVAS A LA APLICACIÓN DEL VUE.

AUTORES:

Cr. MANZANO, Oscar Osvaldo

Prof. MARTÍN, Juan Carlos

Cr. RAZQUIN, Juan Manuel

Cr. SÁNCHEZ, María Elena

CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA PROVINCIA DE
RÍO NEGRO

DOMICILIO: 9 DE JULIO 450 - CIPOLLETTI - RÍO NEGRO. TE: 4781509-4781228

CIPOLLETTI, 31 DE JULIO DE 2.000

13° CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN
CIENCIAS ECONÓMICAS

AREA III. TEMA 3: ACTIVOS NO DESTINADOS A LA VENTA:
COMPARACIÓN CON VALOR RECUPERABLE

TÍTULO: ALTERNATIVAS A LA APLICACIÓN DEL VUE.

BARILOCHE, 25 AL 28 DE OCTUBRE DE 2.000

ÍNDICE

Resumen	4
Introducción	6
Modelo de Valuación al costo	8
Modelo de Valores Corrientes	9
Antecedentes	9
Empleo alternativo más rentable o destino inmediato previsible	12
Relación entre el valor límite y el criterio de valuación	15
Bienes de Cambio	17
Bienes de Uso	20
Conclusiones	25
Referencias bibliográficas	27
Bibliografía	28

RESUMEN

Mientras tuvo plena vigencia el modelo de costos históricos, no existió mucha preocupación referente a los límites a la valuación primaria de los elementos patrimoniales de la empresa. Pero cuando la profesión y la legislación propusieron ajustes a los activos de la empresa, el tema adquirió mayor relevancia.

A través de la Resolución Técnica N° 6, se impuso como valor límite al valor recuperable, al cual se lo entendía como el mayor valor entre el valor neto de realización y el valor de utilización económica. Esta posición se enrolaba en la doctrina del empleo alternativo más rentable.

El consenso mayoritario de la doctrina se volcó a considerar en cambio, el destino inmediato previsible, por ello, se propone como límite de los activos destinados a la venta al VNR, y de los demás activos al VUE.

Para una plena aplicación del concepto de lo devengado es fundamental evitar la sobrevaluación de los activos de la empresa. Lo contrario implicaría imputar utilidades al presente ejercicio en perjuicio de los siguientes.

Con respecto a los bienes de cambio, se analiza el caso particular contemplado en el borrador de la Resolución Técnica N° 17, que prevé utilizar el costo incurrido, cuando no se pueda obtener el costo de reposición por imposibilidad o por ser muy

costosa su obtención. En ese particular caso, debiera tomarse conciencia del efecto que implica adoptar un valor límite tan lejano. Las mercaderías podrían quedar sobrevaluadas.

Si se trata de bienes de uso, el costo de reposición debería resultar un parámetro válido a tener en cuenta como valor límite, la empresa debe conocer ante tamaño avance de la tecnología si los bienes antiguos, independientemente de la utilidad económica que brinden, se encuentran sobrevaluados con relación a un eventual reemplazo.

Puede argumentarse que el empresario no necesariamente tiene que tomar la decisión de reemplazo del bien, basta que haya un flujo de fondos futuros que sustente el valor del mismo. Pero qué pasa si con costos menores hoy se logran similares valores de ingresos futuros. Es una situación a considerar, en caso contrario se castigaría a ejercicios futuros por elevados costos pasados.

Además, debe considerarse que en el cálculo del VUE de los bienes de uso, intervienen otros factores. Es muy probable, que si la empresa no tiene registrado activos intangibles, sus efectos intervengan en la formación de este valor de utilización económica.

Se propone adoptar como valor límite de los bienes de uso al costo de reposición, siempre que éste no supere al VUE. De esta manera obtenemos la ventaja adicional, de contar con al menos un valor límite, cuando no se calcula el VUE, por distintas dificultades prácticas y/o teóricas.

INTRODUCCIÓN

El criterio tradicional de valuación de los bienes ha sido siempre al costo. Con la plena vigencia de los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados – P.C.G.A.- sobre todo por la influencia de los principios devengado y prudencia, existió la preocupación por evitar la sobrevaluación de activos, imponiéndose límites a la valuación de los mismos. Por valor límite se ha entendido el valor vigente en plaza, de ahí la expresión que los bienes se deben valorar al costo o mercado el menor.

La doctrina y las prácticas contables han entendido por mercado al costo de reposición, siempre que éste sea inferior al valor neto de realización –VNR- el cual es el límite superior y que sea superior al VNR menos el margen de utilidad, siendo éste el límite inferior.

En nuestro país mientras estuvo vigente el modelo de costos históricos, no existió mucha preocupación sobre el tema de valores límites, obviamente los valores registrados eran inferiores a los de mercado. Pero cuando la profesión y la legislación, se dedicaron a la corrección de la unidad de medida, nuevamente se tornó relevante el dar un límite a la valuación de los rubros, así sucedió con:

1) El decreto reglamentario de la ley de revalúo 19.742, el cual decía que se entenderá por valor corriente en plaza de los bienes actualizables al valor de utilización económica o el de posible realización efectiva por el titular de los mismos.

2) La Resolución Técnica N° 6 – RT 6- de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas – FACPCE-, la cual indica que el valor de los bienes se debe comparar con el valor recuperable, entendiendo por valor recuperable al mayor entre el VNR y el valor de utilización económica -VUE-.

Partimos de la premisa que para tratar el tema de valor límite, la prudencia, entendida como principio o como cualidad de la información contable, es siempre requerida por las normas contables. En el mismo sentido opina Amaro Yardin, J. (1), quién dice:

“ Por consiguiente, no resulta desacertado que los terceros al ente dispongan de una información contable apoyada en normas que establezcan criterios sumamente prudentes, estrictamente objetivos, que limiten severamente la posibilidad de presentar situaciones patrimoniales mejores que las realmente existentes.

Para ello, las normas contables deben apuntar a eliminar en lo posible las alternativas y en el caso de que deban existir, siempre deba optarse por la de menor valor para valuar un rubro del Activo, y por la de mayor valor en el caso de Pasivo.

Lo que las normas contables buscan no es el alejamiento de la realidad económica, sino la restricción de la subjetividad cuando ésta pueda ser empleada para presentar ante los terceros una falsa – o por lo menos subjetiva y optimista – situación patrimonial.”

MODELO DE VALUACIÓN AL COSTO

Habíamos mencionado que en el modelo histórico se ha interpretado como límite de la valuación de los activos al valor de mercado o plaza, y más precisamente al costo de reposición. A su vez, este valor de mercado cuenta con un límite superior VNR y un límite inferior VNR menos el porcentaje normal de utilidad sobre el bien.

El procedimiento de comparación entre el valor contabilizado y el de mercado se realizaba al aplicar en forma estricta el Principio de Contabilidad Generalmente Aceptado de prudencia.

Normalmente el valor límite para los bienes de cambio es el costo de reposición y para los bienes de cambio que no tienen esfuerzo de venta es el valor neto de realización – VNR-, tal como lo explican Chaves, Osvaldo y otros [2]:

“ De manera que el costo de reposición será el valor de mercado para todos aquellos activos cuyo destino final es la venta y que requieren un esfuerzo de comercialización, tales como mercaderías de reventa, materias primas y productos elaborados, en tanto que el valor neto de realización será el valor de mercado para los bienes que no requieren esfuerzo de venta, como moneda extranjera, títulos públicos o acciones con cotización en bolsa.”

La frase *costo o mercado el menor*, en realidad debiera expresarse como *valor contable o mercado el menor*, dado que si en el ejercicio anterior se utilizó el límite y todavía continúa la mercadería en existencia, la comparación no se realiza con el costo original incurrido, sino con el valor contable del inventario –ahora nuevo costo -, el cual es el costo de reposición al cierre del ejercicio anterior.

MODELO DE VALORES CORRIENTES

Antecedentes:

Si bien se sostiene que el concepto *valor recuperable* surge de la RT 6, al aplicarse como un mejor instrumento del viejo principio de *costo o mercado el que fuese menor*, podemos afirmar que el tema ya se encuentra presente en normas o publicaciones anteriores.

El decreto Reglamentario de la Ley 19742 (3) , en su art. 6 dice:

“Se entenderá por valor corriente en plaza de los bienes actualizables el valor de utilización económica o el de posible realización efectiva... pudiendo tomarse el mayor de ambos”.

Si bien no se explicita sobre como medir dichos parámetros, el valor corriente en plaza así definido, actúa como límite de los valores históricos reexpresados.

La Resolución Técnica N° 2 – RT 2 – en el punto B.1.2.3. Comparación final establece (4) :

“ La comparación final podrá realizarse cotejando con los valores de mercado o de utilización económica.

Se entenderá por valor de mercado el mayor de los valores de:

- a) costo de reposición de un bien, o de un conjunto de bienes, ya sea por compra o reproducción, y
- b) el valor neto de realización de un bien o de un conjunto de bienes, que surge de deducir del precio de venta estimado, los costos directos de terminación y comercialización.

La definición de valor de utilización económica no es clara en la doctrina.”

Es sumamente criticable que una disposición positiva introduzca un concepto: valor de utilización económica – VUE - , y prevea su utilización, a sabiendas que la definición no está clara en la doctrina. Lo mínimo que debieron realizar los redactores de la RT 2 es precisar su concepto, dado que difícilmente puede tener efecto una norma ante conceptos imprecisos y/o no clarificados.

Otra norma que rigió, es la Resolución 183/79 del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal, que expresa (5):

“Como límite de los valores ajustados debe emplearse el denominado valor económico, que está representado por el más alto de los siguientes valores: de utilización económica valor de uso, y de efectiva realización valor de cambio”.-

Otro antecedente es el anteproyecto de Ley de Ajuste Integral por Inflación remitido con fecha 02/02/83 por el Ministerio de Justicia de la Nación, en consulta con el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal, en su artículo 3ro señala (6):

“Los valores actualizados de los activos no podrán exceder, en su conjunto y para cada grupo homogéneo de bienes, de su realización efectiva o utilización económica, el que sea menor”.

Por su parte, la RT 6 se refiere al valor recuperable, en la norma IV.B.7 indicando (7):

“La habitual comparación denominada “costo o mercado el que fuere menor”, necesaria para la valuación final de los activos, se entiende mejor desarrollada a través de la comparación entre los valores medidos en moneda de cierre y el valor recuperable de los activos respectivos. Por ello y a pesar de no ser un tema de la unidad de medida, se considera conveniente efectuar las siguientes consideraciones:

a) Concepto:

Valor recuperable es el mayor entre el valor neto de realización y el de utilización económica.

b) Valor neto de realización:

Es la diferencia entre el precio de venta de un bien o conjunto de bienes o servicios y los costos adicionales directos que se generarán hasta su comercialización inclusive.

c) Valor de utilización económica:

Según la naturaleza de los bienes podrá estimarse de manera diferente. El concepto general es el del significado económico que el o los activos en cuestión tienen para la entidad en función de su ramo de actividad y de la utilización que de ellos se haga, y esto puede medirse generalmente en función del valor actual de los ingresos netos probables que directa o indirectamente producirán, o de otros elementos de juicio fundados.”

La Resolución Técnica N° 10 – RT 10 – repite los mismos conceptos que la RT

6 indicando en el punto B.2.5. Valor Recuperable de los activos (8):

“El valor límite de los activos es su valor recuperable, para ello se tendrán siempre en cuenta las indicaciones de las normas establecidas en el punto IV B 7 de la Resolución Técnica 6 de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas, que se transcriben a continuación...”

La norma extrañamente transcribe textualmente lo ya normado por la RT 6.

La RT 10 al referirse al criterio de valuación, también hace mención del valor recuperable, en su Norma B.2.3 Valuación (8):

“La norma general de valuación es la utilización de valores corrientes, en la modalidad que satisfaga mejor los objetivos de los estados contables, atendiendo a las circunstancias y a los elementos a valuar y con el límite del valor recuperable indicado en el punto B.2.5.”

Empleo alternativo más rentable o destino inmediato previsible

Por lo anteriormente expuesto, si bien el valor recuperable, es tomado como límite para la valuación de los activos, el mismo no puede tomarse en forma genérica, porque es definido en función de dos valores corrientes, el VNR y el VUE, por lo tanto habría que definir cuál es el que correspondería aplicar, según el tipo de activo al que nos estemos refiriendo, ya se trate de bienes de cambio o de otros bienes - bienes de uso, intangibles- y en todo caso, también habría que tener en cuenta cual es la intención del ente con respecto al activo, si su intención es mantenerlo o desprenderse del bien en cuestión.

El ordenamiento a que hace referencia la RT 10 en el punto B.2.5., es criticable, fundamentalmente cuando se trata de la aplicación del límite a los bienes de uso, al no considerar en la misma las intenciones del ente, porque en el caso de un bien destinado al uso y que no se piensa en su venta, debería tomarse como límite de la valuación al VUE. Aún en el caso de que el VNR sea superior al VUE para el bien de uso, los propietarios tienen enfrente una información de un costo de oportunidad que no aprovecharon y que tal vez no aprovechen, pues la decisión fue utilizar el bien y no venderlo.

La empresa podría decidir la continuidad del uso de los activos aunque su valor neto de venta superase a su valor de uso, por lo tanto se reflejaría contablemente el resultado de una decisión que no se tomó, con lo cual nos apartaríamos del principio de

que la contabilidad debe reflejar lo que ocurre y no lo que sucedería si se optara por otras decisiones distintas de las tomadas.

El valor límite de un activo depende del destino previsible, dado que la intención de la empresa determina el significado económico que tiene cada activo para el ente. Por ejemplo, ese significado económico puede ser: destinarlo a la venta habitual o a ser consumido en la producción de otros bienes o servicios, o la de ser utilizado en la actividad.

Una excelente síntesis de la crítica que se realiza a las normas contables RT 6 y RT 10, las brinda Fowler Newton , E. (9), quién referencia a Sergio Garcia por su artículo *El valor recuperable de los activos*, trabajo base presentado a las Jornadas Regionales 1989 de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas, así dice:

“ Una crítica básica a las normas de la RT6 (que fueron mantenidas sin cambios por la RT 10), ya formuladas en 1989 por GARCIA, es que adoptó el criterio del empleo alternativo más rentable y no el del destino inmediato previsible . Para el colega , la aplicación del criterio adoptado por la RT supone que:

- a) El empleo alternativo más rentable es factible;
- b) Se han tomado o tomarán las decisiones sobre el cambio de destino de los bienes necesarias para lograr el resultado más rentable;
- c) No hay restricciones a la movilidad de los activos.”

Si no se dieran estas condiciones, los VR calculados podrían responder a decisiones puramente hipotéticas sobre cuya concreción no exista evidencia disponible (ejemplo: usar el VNR de un bien de uso que no puede ser vendido por estar prendado o por ser la venta muy dificultosa).

En cambio, el criterio del *destino inmediato previsible* de los activos toma en consideración la realidad económica. Para GARCIA , esto se traduce en la estimación de los VR a partir de los valores actuales de los ingresos netos probables que se espera produzcan los activos, lo que en general significa:

- a) para los activos destinados a la venta: considerar su VNR;
- b) para los destinados al uso: su valor de utilización económica (VUE) calculado considerando el efecto financiero de los ingresos y costos estimados.”

El borrador de la Resolución Técnica N° 17 de la FACPCE, norma sobre la misma línea que prevén los autores indicados, o sea establece cual es el valor recuperable a considerar según el destino del activo de que se trate, tal como lo expone en la norma 4.4. Comparaciones con valores recuperables, según dice (10):

“ **4.4.1. Activos destinados a la venta o realización:** El valor recuperable de los activos destinados a la venta o realización es su valor neto de realización, entendido como la diferencia entre los ingresos directos derivados de su venta al contado y los costos adicionales directos que se generaran hasta su comercialización inclusive.

4.4.2. Activos no destinados a la venta o realización: El valor recuperable de los activos no destinados a la venta o realización es su valor de uso, definido como el valor actual esperado de los flujos netos de fondos que debería surgir del uso continuado de los bienes y de su disposición al final de su vida útil (o de su venta anticipada, si ella hubiera sido resuelta).”

RELACIÓN ENTRE EL VALOR LÍMITE Y EL CRITERIO DE VALUACIÓN

Cuando regía el criterio de valuación al costo - principios de costo y realización- y se aplicaba la regla costo o mercado el menor - principio de prudencia - el valor límite aplicado era el costo de reposición, éste es un valor corriente de entrada.

Al extenderse la aplicación de valores corrientes como criterio de valuación primario de los rubros, el valor límite pasa a ser el valor recuperable, el cual está integrado por valores corrientes de salida - VNR o VUE-.

Esta situación nos lleva a preguntarnos, si existe una relación entre el modelo contable aplicado y el valor límite a aplicar a la valuación de activos. Pareciera en una primera instancia que el valor límite para el criterio de valuación al costo es el costo de reposición y el valor límite cuando se valúa a valores corrientes es el valor recuperable. Por lo menos es lo que surge de las normas contables profesionales aplicadas en nuestro país.

Otro esquema de pensamiento es el decir, la contabilidad histórica se conformaba con tomar costos de reposición, valores que veía de por sí elevados o *imprudentes*. En cambio, cuando se comenzó a valuar a valores corrientes, lo que se buscó, es que los valores a asignar a los bienes tuviesen algún límite, así sea lejano, o sea

sí de alguna manera se recupera el valor, se podría concluir que no se sobrevalúa al activo.

Ante tal panorama, debemos retroceder, y plantearnos qué buscamos con dar un valor límite a la valuación de los activos. La respuesta es que no se quiere sobrevalorar al activo, dado que si así sucediera se imputan ganancias al presente ejercicio, a costa de los ejercicios siguientes. El no limitar los excesos de valor del activo entonces, está en contra de una adecuada distribución de los resultados en el tiempo – devengado -.

BIENES DE CAMBIO

A efectos de analizar la relación entre el valor límite de los activos y el criterio de valuación, imaginemos que sucedería si se valoraran los bienes de cambio con esfuerzo de ventas al costo histórico. Que, en definitiva analizaríamos las consecuencias derivadas del borrador de la Resolución Técnica N° 17, el que prevé utilizar el costo incurrido, cuando no se pueda obtener el costo de reposición por imposibilidad o por ser muy costosa su obtención.

Analicemos con un sencillo ejemplo, como plantear, en este particular caso, el valor recuperable:

Se trata de mercaderías que tienen esfuerzo de ventas:

Costo histórico:	\$ 900
Costo de reposición al cierre del ejercicio:	\$ 600
Precio de venta al cierre del ejercicio	\$ 1300
Gastos directos de venta	<u>(\$ 100)</u>
V.N.R.	\$ 1200

La valuación de las mercaderías quedarían de acuerdo a las normas contables actuales y proyectadas en \$ 600 – costo de reposición- que no supera su valor recuperable de \$ 1.200.

Si sucediera la hipótesis planteada anteriormente, o sea que se valoraran las mercaderías al costo histórico, las mismas quedarán expresadas en \$ 900 , que no supera su valor recuperable de \$ 1.200. En éste último caso, el ignorar la valuación a valores corrientes, y además el adoptar un límite más lejano, nos lleva a sobrevaluar al activo en \$ 300.

Lo más extraño que la contabilidad más ortodoxa o tradicional, valoraría al costo histórico \$ 900, pero su valor límite sería el costo de reposición \$ 600, con lo que los bienes quedarían valuados igual a lo previsto en las actuales normas contables.

Con lo que se deduce, que si se valúa un activo al costo histórico, no se puede ignorar al costo de reposición para determinar el valor recuperable. Se nos puede contestar, que en el ejemplo planteado, se conoce el costo de reposición, por ende se debe utilizar directamente al mismo. De acuerdo, pero el ejemplo sólo persigue mostrar, que efectos tiene sobre el activo, el hecho de no valorar directamente al costo de reposición, y de utilizar un valor límite no adecuado para dicho particular caso. No es que se pueda solucionar nada, pero por lo menos no hay que ignorar los efectos de la situación.

Por otro lado, este ejemplo, nos va a servir de soporte para fundamentar nuestra opinión cuando analicemos el caso de los bienes de uso, donde sí se valúa al costo histórico.

Se desprende también del análisis realizado, que existe una estrecha relación, a considerar, entre el criterio de valuación y el valor límite a aplicar. En el supuesto, que en algún momento se volviera a valuar a los bienes destinados a la venta al costo incurrido, habría que contemplar como valor límite al costo de reposición, el cual a su vez no debe superar al VNR.

BIENES DE USO

En el campo de la teoría contable conocer el valor recuperable del o los activos pertenecientes al ente, permitiría justificar en forma implacable la existencia misma del o los recursos capaces de generar beneficios futuros. Tendríamos a valores de hoy los ingresos futuros esperados por todos ellos, calculados en forma individual o grupal. ¿Quién se atrevería entonces a refutar la riqueza de concepto puro que se desprende de esta propuesta?. Sin embargo, tratándose de los bienes de uso no se puede pensar de ninguna manera que los mismos producen ingresos futuros por sí solos, es necesario admitir que la mayoría de ellos cumple su función combinándose con otros factores de producción incluyendo a la administración empresarial.

Cuando la valuación de estos bienes se realiza por su costo de ingreso, la exposición final al cierre del ejercicio será igual a su valor residual contable; es decir valor de origen del bien más las mejoras efectuadas, menos su depreciación acumulada. Si se lograra calcular el valor de utilización económica de estos bienes de uso y este resulta ser superior al valor de costo no habría que hacer ajuste alguno, alegando que el activo en cuestión tiene un valor de recupero con su uso. ¿ Pero la información que se brinda por aplicación de este procedimiento, cumple con los requisitos mínimos e indispensables que debe reunir toda información contable de veracidad, actualidad y confiabilidad ?.

Consideramos que si el valor de costo incurrido por el bien es superior al del reemplazo de la capacidad de servicio y no se reconoce el efecto causado sobre el patrimonio del ente por este hecho generador, la información contable que se brinda no será veraz. Imaginemos ahora que el bien de uso tiene una vida útil asignada de 7 años y que nos encontramos en el 4to año de vida útil transcurrido. Estaríamos bajo el sistema propuesto, comparando un valor de costo incurrido hace 4 años, con valores de ingresos proyectados al final de la vida útil del bien, ¿ Se puede en consecuencia lograr de esta forma una información actual ?. Se podría contestar que sí, puesto que la finalidad que persigue determinar el valor actual de futuros flujos de fondos logra esto, pero que pasaría si con costos menores **hoy** se logra similares valores de ingresos futuros. No reflejar una situación que ya ocurrió, y en consecuencia castigar con altos costos del pasado a los ejercicios futuros, no puede considerarse información actual. Por todo lo dicho, la información no resultaría confiable, si tenemos en cuenta el fenómeno generalizado de bajas de precios acontecidos en los últimos tiempos.

Nadie está en condiciones de negar los beneficios que se lograría en la calidad de la información si se lograra determinar el valor recuperable de cada activo o del conjunto de ellos, situación esta última que nos parece mas plausible de realizar. Sin embargo, si es que el bien de uso se valúa a su costo, debería existir un mecanismo que permita reconocer los resultados originados en el momento en que estos verdaderamente ocurran. Si el valor de reposición de la capacidad de servicio del bien o conjunto de bienes de uso resulta inferior a su valor de ingreso al patrimonio, aparece un hecho generador de un resultado que debería reconocerse. En un caso extremo imaginemos que la empresa refleje a través de la información de uso externo que los costos de

producción son altos; cuando en realidad ello se debe a la distribución de mayores costos de bienes adquiridos en ejercicios anteriores con relación a los costos presentes.

Ilustramos nuestra posición para mayor claridad, con el siguiente ejemplo:

Datos:

Bienes de Uso adquiridos el 01/07/97 en \$ 7.500.

Alícuota de amortización: 20 % anual.

Valor residual contable: $7.500 - 4.500 = 3.000$

Fecha de cierre del ejercicio: 30/06/2000.

Costo de reposición al cierre: \$ 2.400

Valor de utilización económica: \$ 3.300.

De acuerdo a las normas proyectadas, se valúan los bienes de uso, a su valor de costo – menos depreciaciones acumuladas - , o sea \$ 3.000, que no supera su valor recuperable, en este caso \$ 3.300.

Actualmente con la RT ° 10, al valuar a valores corrientes, estos bienes de uso se valúan a \$ 2.400 – por ende se reconoce una pérdida por tenencia – los cuales no superan el valor recuperable \$ 3.300.

Otra vez, podemos afirmar, lo extraño de este caso, es que la contabilidad más ortodoxa, hubiese valuado a \$ 3.000 – costo incurrido - , pero le hubiese aplicado el límite del costo de reposición \$ 2.400.

Si tenemos en cuenta la rapidez con que suceden los avances tecnológicos, lo más probable es que si se le calcula el valor actual del futuro flujos de fondos que el nuevo activo generará, este resultaría probablemente superior al que produce el bien que eventualmente sería reemplazado y su costo será mas bajo. Por ello entendemos, que en el ejemplo planteado se debería registrar un resultado negativo, que denotaría en principio una pérdida de valor del activo en existencia con relación a su reemplazo. Este resultado -negativo- surgiría por utilizar activos antiguos con costos altos y tal vez con una capacidad de generar ingresos en el futuro menor que el que produciría el bien reemplazado.

Insistimos, en la gran falencia del VUE, la cual es la dificultad, sino la imposibilidad en muchos casos, de poder segregar de los fondos futuros esperados, el aporte de otros activos, no reconocidos o subvaluados en los estados contables, tales como marcas, llave de negocio, patentes de invención, etc.

Por lo expuesto, se propone adoptar como valor límite de los bienes de uso al costo de reposición, siempre que éste no supere al VUE. De esta manera obtenemos la ventaja adicional, de contar con al menos un valor límite, cuando no se calcula el VUE, por distintas dificultades prácticas y/o teóricas.

Por otro lado, proponemos además, en el caso de bienes de uso que poseen un mercado efectivo - por ejemplo automotores usados -, podría aceptarse para las PYMEs, directamente el costo de reposición, obviando de esa manera el obtener el VUE.

CONCLUSIONES

La mayoría doctrinaria y normativa, prevé adoptar los valores límites de los activos en función de su destino inmediato previsible, esto es, para los activos destinados a la venta considerar su valor neto de realización, y para los activos destinados al uso realizar la comparación con el valor de utilización económica.

El dar valores límites a los activos tiene su fundamento en evitar la sobrevaloración de los activos de la empresa. Lo contrario implicaría imputar utilidades al presente ejercicio en perjuicio de los siguientes.

Con respecto a los bienes de cambio, se llama la atención, referente al caso particular previsto en el borrador de la Resolución Técnica N° 17, el que prevé utilizar el costo incurrido, cuando no se pueda obtener el costo de reposición por imposibilidad o por ser muy costosa su obtención. En ese particular caso, debiera tomarse conciencia del efecto que implica adoptar un valor límite tan lejano. Las mercaderías podrían quedar sobrevaluadas.

Si se trata de bienes de uso, el costo de reposición debería resultar un parámetro válido a tener en cuenta como valor límite, la empresa debe conocer ante tamaño avance de la tecnología si los bienes antiguos, independientemente de la utilidad económica que brinden, se encuentran sobrevaluados con relación a un eventual reemplazo.

Además, debe llamarse la atención, sobre el hecho que en el cálculo del VUE de los bienes de uso, intervienen otros factores. Es muy probable, que si la empresa no tiene registrado activos intangibles, sus efectos intervengan en la formación de este valor de utilización económica.

Se propone adoptar como valor límite de los bienes de uso al costo de reposición, siempre que éste no supere al VUE. De esta manera obtenemos la ventaja adicional, de contar con al menos un valor límite, cuando no se calcula el VUE, por distintas dificultades prácticas y/o teóricas.

Proponemos además, en el caso de bienes de uso que poseen un mercado efectivo - por ejemplo automotores usados -, el aceptar para las PYMEs, directamente al costo de reposición, obviando de esa manera el obtener el VUE.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1) Amaro Yardin, J. " Objetivos de los estados contables destinados a terceros".XXI Congreso Argentino de Profesores Universitarios de Costos. Concordia, 1999 .Pág. 10.
- (2) Chaves O.,Chyrikins,H., Dealicsandris, R., Pahlen Acuña, R., Viegas, J.C. "Teoría Contable". Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1998. Pág 169.
- (3) Ley N° 19742. Ley de Revalúo Contable Permanente. Decreto Reglamentario.
- (4) Resolución Técnica Nro. 2 de la F.A.C.P.C.E.
- (5) Resolución N° 183/79. Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Capital Federal.
- (6) Anteproyecto de Ley de Ajuste Integral por Inflación. Ministerio de Justicia de la Nación.-
- (7) Resolución Técnica Nro. 6 de la F.A.C.P.C.E.
- (8) Resolución Técnica Nro. 10 de la F.A.C.P.C.E.
- (9) Fowler Newton, E. " Normas Contables Argentinas" . Ediciones Macchi, 1997 Pág. 103.
- (10) Borrador de Resolución Técnica N° 17 de la F.A.C.P.C.E.

BIBLIOGRAFÍA

Amaro Yardin, J. " Objetivos de los estados contables destinados a terceros." XXI Congreso Argentino de Profesores Universitarios de Costos. Concordia, 1999.

Anteproyecto de Ley de Ajuste Integral por Inflación. Ministerio de Justicia de la Nación.

Biondi, M. " Resolución Técnica N° 10 de la F.A.C.P.C.E.". Ediciones Macchi, Buenos Aires 1995

Borrador de Resolución Técnica N° 17 de la F.A.C.P.C.E.

Bottaro, O., "El criterio económico de ganancia en la contabilidad". Ediciones Macchi, Buenos Aires 1982

Colamussi, R. " Posibilidades de Aplicación del Valor Recuperable". La Información Extra Tomo 1 Año LVI.

Chaves O., Chyrikins, H., Dealicsandris, R., Pahlen Acuña, R., Viegas, J.C. "Teoría Contable". Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1998.

Fowler Newton, E. " Contabilidad Superior". Ediciones Macchi, 1993.

Fowler Newton, E. " Normas Contables Argentinas". Ediciones Macchi, 1997.

García, N. " El valor recuperable: Un enfoque conceptual". 8° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas. Buenos Aires, 1.990.

García, S. " El valor recuperable de los activos" . Jornadas Regionales 1989 de la F.A.C.P.C.E.

García, S. " Valores Corrientes". Editorial Tesis, Buenos Aires, 1983

Gonzalez, José. " Valor de utilización económica. Análisis sobre su aplicación". 7° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas. Rosario, 1.988.

Lattuca, A. " La determinación del valor recuperable de los activos". 6° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas, Mar del Plata 1986.

Ley N° 19742. Ley de Revalúo Contable Permanente. Decreto Reglamentario.

Manzano, O., et al., " Valores límites a la valuación de activos". VI Encuentro universitario de investigadores del área contable, Universidad Nacional del Comahue, 2000.

" Normas Internacionales de Contabilidad". Equus Impresores SA, México, 1996

Resolución N° 183/79. Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Capital Federal.-

Resolución Técnica Nro. 2 de la F.A.C.P.C.E.

Resolución Técnica Nro. 6 de la F.A.C.P.C.E.

Resolución Técnica Nro. 10 de la F.A.C.P.C.E.

Salinas, D y Mut, M. "Que es el V.U.E" .8° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas. Buenos Aires, 1.990.

Voss, j, Ambrosio, R y Rodriguez, H." Ponencia: Para calcular el valor recuperable de los activos amortizables y de los bienes de cambio".8° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas. Buenos Aires, 1.990.

Wons, A., Silvagni, R."El valor recuperable en la medición de la riqueza patrimonial".XII Jornadas de Contabilidad, Economía y Administración del Cono Sur, Buenos Aires, 1984.

**TÍTULO: ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS NORMAS DE
AUDITORÍA NACIONALES E INTERNACIONALES
- PRINCIPALES CUESTIONES -**

ÁREA 3: CONTABILIDAD Y AUDITORÍA

**TEMA 3.1. ARMONIZACIÓN DE LAS NORMAS DE AUDITORÍA
ARGENTINAS ANTE LA GLOBALIZACIÓN**

AUTOR: Cayetano A. V. Mora

Tandil - Pcia. de Buenos Aires

13° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas

Bariloche - Río Negro - Octubre de 2000 -

**ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS NORMAS DE AUDITORÍA
NACIONALES E INTERNACIONALES
- PRINCIPALES CUESTIONES -**

1. Introducción

Tal vez nunca como ahora, ante la propia realidad de los hechos económicos derivados de la globalización de los mercados y el consecuente requerimiento de diversos organismos internacionales, se hace imprescindible realizar un esfuerzo importante destinado a armonizar las normas de auditoría argentinas surgidas de la Resolución Técnica N° 7 con las normas internacionales emitidas por la Federación Internacional de Contadores (IFAC).

La tarea de armonización regional fue encarada por la FACPCE hace más de cinco años participando del GIMCEA (Grupo Integración Mercosur Contabilidad, Economía y Administración) y dando lugar a la emisión de un fascículo donde se hacía la comparación de las normas de auditoría entre los países miembros del Mercosur. Luego de su emisión se han continuado realizando reuniones hasta el presente, pero ahora persuadidos que la armonización debía realizarse no ya entre los cuatro países entre sí, sino tomando como mira, como objetivo, un ordenamiento de orden internacional.

En efecto, la velocidad de los procesos económicos por todos conocidos hubiera transformado rápidamente en letra muerta cualquier acuerdo para sancionar normas que, aunque basadas en los mejores conocimientos y convicciones de los países miembros, no reconocieran las tendencias del mundo actual.

La circunstancia que se formara el Foro Internacional sobre el Desarrollo de la Contabilidad en junio de 1999, luego de las reuniones preparatorias de 1998 y principios de 1999, con la participación entre otros de la Federación Internacional de Contadores

(IFAC), Comité Internacional para las normas contables (IASB), Asociación Interamericana de Contabilidad (AIC), Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO), Confederación de Contadores de Asia y el Pacífico, Federación de Contadores Africanos, Federación de Expertos Contables Europeos, y de instituciones como el Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo y muchos otros con presencia internacional, agrega un elemento adicional a la absoluta necesidad de que la Argentina se encuentre dentro del marco mundial.

De acuerdo con el borrador de constitución, algunos de los objetivos del Foro son:

- a. Promover el entendimiento por parte de los gobiernos de los países en desarrollo y economías en transición acerca del valor de la transparencia en la información contable y financiera...,
- b. Asistir en la definición de expectativas sobre cómo la profesión contable debe llevar adelante su responsabilidad respecto del interés público en los países en desarrollo,
- c. Contribuir a una estrategia y marco común para el desarrollo de la contabilidad.

En una reunión posterior se definió que la Visión del organismo “consiste en alcanzar un marco racional para informar sobre la gestión de las entidades económicas, que sirva a los objetivos de los emisores y usuarios de los estados contables a lo largo del mundo”

Finalmente y en lo que hace a la implementación de la Visión expresa que los reguladores y emisores de normas deberían alentar a sus miembros a fortalecer las normas contables nacionales a través del uso de las NIC's como norma mínima a menos que las normas locales estén más desarrolladas y alentar a fortalecer las normas nacionales de auditoría, incluyendo las normas sobre independencia, para cumplir con las normas internacionales.

2. Normas de auditoría no contempladas en la R.T. 7

A continuación se expone un detalle de las normas incluidas en las internacionales, pero no en las argentinas.

100-199	Asuntos introductorios
	Prefacio - glosario - marco de referencia de las NIA's
240	Fraude y error
250	Consideraciones de leyes y reglamentos en una auditoría de estados financieros
400	Evaluación de riesgo y control interno
401	Auditoría en un ambiente de sistemas de información por computadora
402	Consideraciones de auditoría relativas a entidades que utilizan organizaciones de servicios
501	Evidencias de auditoría - consideraciones adicionales para partidas específicas
510	Trabajos iniciales - balances de apertura
520	Procedimientos analíticos
530	Muestreo de auditoría
540	Auditoría de estimaciones contables
550	Partes relacionadas
560	Hechos posteriores
570	Negocio en marcha
600	Uso del trabajo de otro auditor
610	Consideración del trabajo de auditoría interna
620	Uso del trabajo de un experto
710	Comparativos

720	Otra información en documentos que contienen estados financieros auditados
800	El dictamen del auditor sobre trabajos de auditoría con propósito especial
810	El examen de información financiera prospectiva

Servicios relacionados

910	Trabajos de revisión de estados financieros
920	Trabajos para realizar procedimientos convenidos respecto de información financiera
930	Trabajos para compilar información financiera

3. Principales aspectos no incluidos en la R.T. 7

A efectos de su consideración se ha de incluir seguidamente un breve resumen de la norma internacional en letra cursiva, agregándose a continuación un comentario sobre la necesidad o conveniencia de contar con una norma similar.

100-200	Asuntos introductorios
	Prefacio - glosario - marco de referencia de las NIA's

Prefacio:

La normal internacional expresa que dentro de cada país las reglamentaciones locales gobiernan las prácticas seguidas en la auditoría de información financiera o de otro tipo, las que en muchos casos difieren en forma y contenido y que las NIAs contienen los principios básicos y los procedimientos esenciales junto con los lineamientos relacionados en forma de material explicativo y de otro tipo.

Glosario de términos

Incluye un catálogo de palabras definidas o comentadas

Marco de referencia de las NIAs

Los estados financieros necesitan ser preparados de acuerdo con una o la combinación de: a. Normas internacionales de contabilidad, b. Normas nacionales de contabilidad y c. Otro marco de referencia para informes financieros.

El marco de referencia distingue auditoría de servicios relacionados. Servicios relacionados comprende revisiones, procedimientos convenidos y compilaciones. La auditoría y revisiones son diseñadas para proporcionar niveles altos y moderados de certeza, respectivamente. Los trabajos de procedimientos convenidos y compilaciones no tienen la intención de hacer posible que el auditor exprese certeza.

Comentarios:

Estos asuntos introductorios sirven como aclaraciones del contenido y forma de aplicación de las normas. En el caso argentino se entiende que debería definirse un marco de referencia más amplio para que pueda comprender otros servicios relacionados, como son las compilaciones y procedimientos convenidos. Asimismo y de la forma indicada, quedarían conceptualmente comprendidas las Certificaciones (no incluidas en la norma internacional) de uso tan frecuente en el país.

El marco de referencia internacional se encuentra en proceso de revisión para distinguir, no como hasta el presente la auditoría de los servicios relacionados, sino los trabajos de confiabilidad que incluyen auditoría, revisiones y otros, de los servicios relacionados como son las compilaciones y los procedimientos convenidos.

240 Fraude y error

La NIA dispone que *al planear y desempeñar procedimientos de auditoría y al evaluar e informar sus resultados, el auditor debería considerar el riesgo de representaciones erróneas resultantes de fraude o error, llamando "fraude" a un acto intencional por parte de uno o más individuos y que puede implicar alteración de registros o documentos, malversación de activos, omisión de efectos de transacciones en registros o documentos, registro de transacciones sin sustancia o mala aplicación de políticas contables y "error" a equivocaciones no intencionales tales como, equivocaciones matemáticas, omisión o mala interpretación de políticas contables.*

Responsabilidades

La administración es responsable por la prevención y detección de fraude y error por medio de sistemas de contabilidad y control interno adecuados, los que reducen pero no eliminan la posibilidad de fraude y error . El auditor no es ni puede ser responsable de la prevención de fraude y error, no obstante, al planear la auditoría debería evaluar el riesgo de que los estados contengan representaciones erróneas de importancia relativa, diseñando procedimientos para obtener certeza razonable de que son detectadas representaciones erróneas que surgen de fraude y error.

Comentario:

El trabajo preparado para el CECYT sobre este tema por el Investigador Cr. Leopoldo Gurovich concuerda con las líneas establecidas por la NIA.

250 Consideración de leyes y reglamentos en una auditoría de estados financieros

Cuando planea y desempeña procedimientos de auditoría y cuando evalúa e informa sus resultados, el auditor deberá reconocer que el incumplimiento por parte de la entidad con leyes y reglamentos puede afectar sustancialmente a los estados, siendo responsabilidad de la administración la prevención y detección de incumplimientos descansa en la administración.

Comentario:

No existen diferencias conceptuales con la Argentina aún cuando la RT 7 no lo exponga específicamente. Se considera apropiado la emisión de un Informe al respecto.

400 Evaluaciones de riesgo y control interno

El auditor deberá obtener una comprensión de los sistemas de contabilidad y de control interno suficiente para planear la auditoría y desarrollar un enfoque de auditoría efectivo. Debería usar su juicio profesional para evaluar el riesgo de auditoría y diseñar los procedimientos para asegurar que el riesgo se reduce a un nivel aceptablemente bajo.

La norma expone seguidamente los conceptos de "riesgo de auditoría", "riesgo inherente", "riesgo de control", "riesgo de detección", "sistema de contabilidad" y "sistema de control interno".

El sistema de control interno va más allá de aquellos asuntos que se relacionan directamente con las funciones del sistema de contabilidad y comprende:

- a. el ambiente de control, que significa la actitud global, conciencia y acciones de directores y administración respecto del sistema de control interno y su importancia en la entidad,*
- b. los procedimientos de control, que significa aquellas políticas y procedimientos además del ambiente de control que la administración establece para lograr sus objetivos.*

Comentario:

La norma argentina adopta el enfoque de sistemas y trata en detalle lo concerniente a la Evaluación de las actividades de control de los sistemas que son pertinentes a la revisión del auditor.

La diferencia de enfoque no representa obstáculo alguno para considerar que las normas en lo que hacen a control interno están armonizadas. No obstante ello, la existencia y adopción en varios países del denominado Informe COSO puede requerir la emisión de un Informe del CECYT.

En cambio nada se dice en lo que hace a riesgo de auditoría, debiéndose recurrir a la doctrina para comprender su significado y diseñar los procedimientos adecuados.

Se entiende que deberían incluirse aspectos relativos a riesgo y podría tomarse como base lo dispuesto por la NIA.

401 Auditoría en un ambiente de sistemas de información por computadora

El objetivo y alcance globales de una auditoría no cambia en un ambiente de sistemas de información computarizada (SIC). Sin embargo, el uso de una computadora cambia el procesamiento, almacenamiento y comunicación de la información financiera y puede afectar los sistemas de contabilidad y de control interno.

Habilidad y competencia

El auditor debería tener suficiente conocimiento del SIC para planear, dirigir, supervisar y revisar el trabajo desarrollado. Asimismo debería considerar si se necesitan habilidades especiales en SIC.

Planeación

El auditor debería obtener una comprensión de los sistemas de contabilidad y de control interno, suficiente para planear la auditoría y desarrollar un enfoque de auditoría efectivo.

402 Consideraciones de auditoría relativas a entidades que utilizan organizaciones de servicios

El auditor deberá considerar cómo afecta una organización de servicio a los sistemas de contabilidad y de control interno del cliente, a fin de planear la auditoría y desarrollar un enfoque

de auditoría efectivo. Si concluye que sus actividades son significativas para la entidad y relevantes para la auditoría, debería obtener suficiente información para comprender los sistemas de contabilidad y de control interno y para evaluar el riesgo de control ya sea a un nivel máximo o un nivel más bajo si se realizan pruebas de control.

Comentario: El trabajo que está en preparación para el CECYT sobre estos temas, preparado por los investigadores Fabiana Marges, Angel Pozzi, Gustavo Schurmann y Rodolfo Stalanich, aborda todo lo relativo a lo que hoy está expuesto en el Informe 6 del Area de Auditoría del CECYT “Pautas para el examen de auditoría en un contexto computadorizado”, actualizando y mejorando su contenido en línea con las tendencias internacionales actuales

Dada su enorme importancia se considera conveniente emitir una norma de auditoría específica.

501 Evidencia de auditoría - Consideraciones adicionales para partidas específicas

Su propósito es establecer normas y proporcionar lineamientos adicionalmente a lo contenido en la NIA 500 "Evidencia de auditoría" con respecto a ciertos montos específicos de los estados financieros y a otras revelaciones.

Comprende las siguientes partes: A) Asistencia al recuento físico del inventario; B) Confirmación de cuentas por cobrar; C) Investigación respecto de litigios y reclamos; D) Valuación y revelación de inversiones a largo plazo y E) Información por segmentos.

Comentario:

No se considera necesario establecer una norma específica para temas que están suficientemente tratados en la doctrina y sobre los que no existen contradicciones conceptuales. Tampoco parece ser

necesario fijar lineamientos especiales para el caso donde el auditor deba defender su trabajo ante eventuales cuestionamientos.

A fines simplemente didácticos, se entiende conveniente la emisión de un Informe del CECYT.

510 Trabajos iniciales - Balances de apertura

Para trabajos de auditoría iniciales, el auditor deberá obtener evidencia suficiente apropiada de que: a) los saldos de apertura no contengan representaciones erróneas importantes que afecten el período actual; b) los saldos de cierre del período anterior han sido pasados correctamente al período actual y c) las políticas contables apropiadas son aplicadas consistentemente o que los cambios han sido contabilizados y revelados en forma adecuada.

Si luego de ello no puede obtener evidencia suficiente apropiada o si el efecto de representaciones erróneas o el cambio de políticas contables no están contabilizadas y reveladas en forma adecuada, debería afectar su opinión.

Comentario:

Tampoco en este caso se considera necesario establecer una norma específica para temas que están suficientemente tratados en la doctrina y sobre los que no existen contradicciones conceptuales. Tampoco parece ser necesario fijar lineamientos especiales para el caso donde el auditor deba defender su trabajo ante eventuales cuestionamientos.

A fines simplemente didácticos, se entiende conveniente la emisión de un Informe del CECYT.

520 Procedimientos analíticos

Significan el análisis de índices y tendencias significativos incluyendo la investigación resultante de fluctuaciones y relaciones que son inconsistentes o que se desvían de las cantidades pronosticadas.

Deben aplicarse en las etapas de planeación y de revisión global de la auditoría.

En la etapa de planeación ayudan en la comprensión del negocio y en identificar áreas de riesgo potencial. Cuando el auditor tenga la intención de desempeñar procedimientos analíticos como procedimientos sustantivos deberá considerar factores tales como, objetivos de los procedimientos, naturaleza de la entidad, disponibilidad, confiabilidad, relevancia, fuente y comparabilidad de la información, entre otros.

Al final o cerca del final de la auditoría, el auditor los aplicará al formarse una conclusión global sobre si los estados son consistentes con su conocimiento del negocio.

Comentario:

La revisión analítica se encuentra adecuadamente desarrollada en el Informe N° 11 del CECYT, redactado por el Investigador Cr. Ricardo de Lellis, por lo que se sugiere extraer los conceptos básicos para la redacción de una norma.

530 Muestreo de auditoría

Cuando el auditor usa métodos de muestreo ya sean estadísticos o no, deberá diseñar y seleccionar una muestra de auditoría, desempeñar procedimientos a partir de ahí y evaluar los resultados de la muestra a modo de proporcionar suficiente evidencia apropiada de auditoría.

Diseño de la muestra

Al diseñar la muestra debería considerar los objetivos específicos de la auditoría, la población y el tamaño de la muestra.

Tamaño de la muestra

Cuando determina el tamaño de la muestra, debería considerar el riesgo de muestreo, el error tolerable y el error esperado tanto en las pruebas de control como en los procedimientos sustantivos.

Selección de la muestra y evaluación de sus resultados

El auditor deberá seleccionar las partidas de manera tal que pueda esperarse que la muestra sea representativa de la población y luego: a) analizar cualesquier error detectado en la muestra, b) proyectar los errores encontrados en la muestra a la población y c) volver a evaluar el riesgo de muestreo.

Comentario:

La posibilidad que el auditor deba demostrar ante terceros que el muestreo aplicado fue el adecuado, justifica que el tema se encuentre normatizado. Por añadidura, la alternativa de actuar sobre bases selectivas determinadas según el exclusivo criterio del auditor refuerza la conveniencia de contar con una norma específica que remarque la ausencia de arbitrariedad.

540 Auditoría de estimaciones contables

Estimación contable quiere decir una aproximación al monto de una partida en ausencia de un medio preciso de medición. Son ejemplos: para reducir inventario y cuentas por cobrar a su valor realizable estimado; asignación del costo de activos fijos según sus vidas útiles; para una pérdida por un caso legal; para cumplir con reclamaciones de garantía y otros.

El auditor debería adoptar uno o una combinación de los siguientes enfoques: a) revisar y comprobar el proceso usado por la administración para desarrollar la estimación; b) usar una estimación independiente o c) revisar hechos posteriores que confirmen la estimación hecha.

Por último, deberá hacer una evaluación final de la razonabilidad de la estimación basada en su conocimiento del negocio y de si es consistente con otra evidencia de auditoría obtenida.

Comentario:

Por ser este tema fuente probable de discusiones se considera conveniente desarrollar una norma específica.

Precisamente, varios de los aspectos involucrados en la norma internacional están relacionados con el tratamiento y evaluación de incertidumbres donde la objetividad de la estimación puede ser cuestionada. El seguimiento por parte del auditor de un camino conceptual establecido puede resultar de mucha ayuda.

550 Partes relacionadas

El auditor deberá desempeñar procedimientos diseñados para obtener evidencia suficiente apropiada respecto de la identificación y revelación por la administración de las partes relacionadas y el efecto de transacciones con ellas que sean de importancia relativa para los estados.

Deberá revisar la información suministrada y debería estar alerta sobre otras transacciones de importancia relativa. Al examinarlas deberá obtener suficiente evidencia apropiada sobre si estas transacciones han sido registradas y reveladas en forma apropiada.

Deberá obtener una carta de representación de la administración.

Si el auditor concluye que no le es posible obtener evidencia suficiente apropiada o que la revelación en los estados no es adecuada, deberá modificar el dictamen como corresponda.

Comentario:

La importancia que tiene para quien toma decisiones conocer si el ente auditado tiene la capacidad de controlar o puede ser controlado por otro o el ejercicio de influencias significativas que permitan eventualmente una transferencia de recursos u obligaciones entre partes distintas de las que ocurrirían entre partes independientes requiere de consideraciones especiales que ameritan el establecimiento de una norma específica.

560 Hechos posteriores

Hechos que ocurren hasta la fecha del dictamen

El auditor debe desempeñar procedimientos diseñados para obtener evidencia que todos los acontecimientos hasta la fecha del dictamen que puedan requerir ajuste de, o revelación en, los estados financieros, han sido identificados.

Hechos descubiertos después de la fecha del dictamen pero antes de la emisión de los estados financieros.

Si el auditor se da cuenta de un hecho que puede afectar en forma importante a los estados debería discutir el asunto con la administración. Si considera que deben ser corregidos y la administración no lo hace: a) si el dictamen no fue entregado a la entidad, debería expresar una opinión con salvedades o adversa y b) si el dictamen ya ha sido entregado a la entidad el auditor debería notificar a quienes tienen la última responsabilidad de que no se emitan los estados ni se entregue el informe a terceras partes. Si no obstante ello se entregan a terceros, el auditor necesita tomar

acción para prevenirlos luego de considerar sus derechos y obligaciones legales y las recomendaciones de su abogado.

Hechos descubiertos después que los estados han sido emitidos

Si el auditor considera que los estados necesitan revisión debería discutirlo con la administración y si ella revisa los estados y adopta los pasos necesarios para que los terceros sean informados, el auditor debería emitir un nuevo dictamen con un párrafo de énfasis con referencia a una nota donde se trata ampliamente la situación ocurrida. Si en cambio la administración los revisa y no notifica a los terceros o si no los revisa, el auditor deberá notificar a quienes tienen la última responsabilidad de la entidad de que tomará acción para prevenir sobre la confiabilidad de los estados. La acción dependerá de los derechos y obligaciones legales del auditor y de las recomendaciones de su abogado.

Comentario:

Si bien no existen diferencias en los conceptos subyacentes sobre los denominados Hechos posteriores, la norma internacional realiza una serie de aclaraciones que se consideran deberían ser incluidas en las normas argentinas.

En efecto, la norma internacional define tres momentos para la consideración de los hechos posteriores:

1. Primer momento

Hechos que ocurren hasta la fecha del dictamen

No existen diferencias con las prácticas actuales

2. Segundo momento

Hechos descubiertos después de la fecha del dictamen pero antes de la emisión de los estados contables

Una vez fechado su informe, si bien el auditor no siguió realizando procedimientos pues su tarea había terminado, podría suceder que tome conocimiento de hechos o circunstancias que de haberlo obtenido antes de la emisión del dictamen hubiera dado lugar a consideraciones especiales, relacionadas la mayoría de las veces con aspectos de valuación o exposición y excepcionalmente con el alcance de la tarea realizada.

En este caso, si el auditor había fechado su informe pero los estados contables no habían sido emitidos por la administración del ente (no eran conocidos por terceros ajenos al ente) y cree que corresponde que sean considerados los nuevos hechos, debería discutirlo con la administración, pudiendo suceder que:

- a. La administración esté dispuesta a corregir los estados, en cuyo caso el auditor realizará los procedimientos necesarios para obtener evidencia válida y suficiente, necesaria para emitir un nuevo informe, o
- b. La administración no esté dispuesta a corregir los estados, en cuyo caso se podrían presentar dos situaciones:
 - b.1. Si el auditor no entregó su informe al cliente, debe emitir un nuevo informe dando incidencia al nuevo conocimiento obtenido.
 - b.2. Si el auditor entregó su informe al cliente, al estar impedido de modificarlo deberá notificar lo sucedido a las máximas autoridades del ente.

3. Tercer momento

Hechos descubiertos después que los estados han sido emitidos

En este caso los estados contables ya han sido formalmente dados a conocer a terceros

Si en esta instancia el auditor comprueba la existencia de hechos o circunstancias

que ya existían a la fecha de su informe y que de haberlos conocido hubieran dado lugar a consideraciones especiales, debería discutirlo con la administración proponiendo su ajuste. En esta situación pueden presentarse dos casos:

- La administración comparte la propuesta del auditor

El auditor obtendrá los elementos de juicio necesarios y emitirá un nuevo informe, previo asegurar que cualquier poseer de estados contables pueda tomar conocimiento de la existencia de un nuevo informe, o

- La administración no comparte la propuesta del auditor

El auditor deberá comunicar la situación a las máximas autoridades del ente.

570 Negocio en marcha

En ausencia de información en contrario, se presume la continuidad de una entidad como negocio en marcha para el futuro previsible, generalmente de un año después del final del período. Consecuentemente, los activos y pasivos son registrados sobre la base de que la entidad tendrá capacidad para realizar sus activos y descargar sus pasivos en el curso normal de los negocios.

Si el supuesto es injustificado, sus montos y clasificación pueden necesitar ser ajustados. Si el supuesto de negocio en marcha se considera apropiado por acciones que deberá desarrollar la administración y ello no es adecuadamente revelado, el auditor deberá expresar una opinión calificada o adversa.

Si la cuestión del negocio en marcha no está resuelta pero se revela en forma adecuada, el auditor no debería expresar una opinión calificada o adversa, pero deberá modificar el dictamen

añadiendo un párrafo de énfasis. Si la cuestión no está resuelta y no se revela adecuadamente, el auditor deberá expresar una opinión calificada o adversa.

Si el supuesto de negocio en marcha se considera inapropiado el auditor debería expresar una opinión adversa.

Comentario:

El concepto de empresa o negocio en marcha, subyacente en la preparación de estados contables que surge de la norma internacional no difiere del argentino.

No obstante, en lo que hace al período de tiempo futuro a considerar para constatar que el ente se encuentra en marcha, los conceptos doctrinarios en general han partido de la premisa de una aseveración negativa. Es decir que un ente está en marcha en la medida que el auditor no encuentra evidencias que le hagan pensar lo contrario.

La norma internacional, en cambio, propone que la evaluación se realice por el período de un año a contar de la fecha de cierre del período o ejercicio bajo examen.

A esta misma conclusión han arribado los investigadores del CECYT Eberhardt y Mora en un trabajo presentado en este mismo Congreso, quienes además realizan precisiones sobre distintas situaciones que se podrían presentar y que se encuentran en línea con la NIA.

Se considera de alto valor para la profesión, la emisión de una norma de auditoría sobre el tema.

601 Uso del trabajo de otro auditor

Cuando el auditor principal usa el trabajo de otro auditor, debería determinar como afectará su tarea, no liberando su responsabilidad.

No abarca auditorías conjuntas como tampoco las relaciones entre el auditor actual y sus antecesores.

Diversos aspectos importantes a tener en cuenta surgen de los procedimientos del auditor principal coordinados en la etapa de planificación, de la cooperación entre auditores y del efecto en el informe del auditor principal

Comentario:

Cuando el auditor debe apoyar parte de su trabajo en tareas realizadas por otro auditor, como ocurre en el caso de las inversiones permanentes que deben ser valuadas a valor patrimonial proporcional y requiere por ello los estados contables de la emisora, la R.T. 7 deja al auditor principal la opción de informar o no tal situación, haciéndose responsable por la totalidad de la información.

La norma internacional en cambio no admite la opción, estableciendo que el auditor principal en todos los casos deberá dejar el hecho perfectamente aclarado con indicación del monto involucrado.

Se considera conveniente incorporar una norma similar a la internacional.

610 Consideración del trabajo de auditoría interna

El auditor externo deberá considerar las actividades de auditoría interna y su efecto, si lo hay, sobre los procedimientos de auditoría externa. Para ello deberá obtener una comprensión suficiente de las actividades de auditoría interna para ayudar a la planeación de la auditoría y a desarrollar un enfoque de auditoría efectivo.

Durante el curso de la planeación de la auditoría el auditor externo debería desempeñar una evaluación preliminar de la función de auditoría interna cuando parezca que la auditoría interna es relevante para la auditoría externa de los estados financieros en áreas específicas de auditoría.

Comentario:

No existiendo una norma similar en el país pero compartiéndose en general los conceptos antes señalados, se considera conveniente su emisión. A este respecto, el investigador del CECYT Cr. Jaime Wolinsky, se encuentra preparando un proyecto de informe y propuesta de norma.

620 Uso del trabajo de un experto

A los efectos de esta norma se considera experto a una persona o firma que tiene habilidad, conocimientos y experiencias especiales en un campo particular distinto del de la contabilidad y la auditoría. Cuando use el trabajo desempeñado por un experto, el auditor deberá obtener suficiente evidencia de auditoría que dicho trabajo es adecuado para los fines de la auditoría.

Aspectos importantes a tener en cuenta surgen de la evaluación de la competencia y objetividad del experto y del alcance de su trabajo.

En lo que hace al informe cuando emite un dictamen de auditor sin salvedad, el auditor no debería referirse al trabajo de un experto.

Comentario:

No existe en Argentina una norma específica.

Se considera conveniente su emisión siguiendo los lineamientos de la normal internacional.

710 Comparativos

El auditor deberá determinar si los comparativos cumplen en todos los aspectos de importancia relativa con el marco de referencia para información financiera relevante a los estados financieros que han sido auditados.

La norma internacional diferencia entre:

- 1. Cifras correspondientes que son cantidades y otras revelaciones para el periodo precedente y que se incluyen como parte de los estados del período presente. Estas cifras correspondientes no se presentan como estados financieros completos con la capacidad de bastar como únicas, y*
- 2. Estados financieros comparativos cuando se incluyen cantidades y otras revelaciones del período precedente para comparación con los estados del período actual, pero no son parte integral de los estados del período actual.*

En lo que hace a los informes del auditor, cuando los comparativos sean presentados como:

- 1. Cifras correspondientes, deberá emitir un dictamen en el que los comparativos no están identificados específicamente porque la opinión del auditor es sobre los estados financieros del periodo actual como un todo, incluyendo las cifras correspondientes.*
- 2. Estados financieros comparativos, deberá emitir un dictamen en el que los comparativos sean identificados específicamente porque la opinión del auditor se expresa individualmente sobre los estados financieros de cada período presentado.*

Comentario:

Se considera necesario incluir una norma similar.

A este respecto se encuentran trabajando los Investigadores del CECYT: Claudio Oseroff, Ana María Giorla y María Diva Ferreri.

720 Otra información en documentos que contiene estados financieros auditados

Esta norma es aplicable para aquellos casos en que la entidad emite un informe anual (o de otro período) que incluye sus estados contables con el dictamen del auditor. En dicho informe los administradores pueden incluir otra información financiera y no financiera, tales como índices financieros, puntos sobresalientes financieros, datos de empleo u otros.

En estas situaciones el auditor deberá leer la otra información para identificar las inconsistencias de importancia relativa con los estados financieros auditados.

Comentario:

En Argentina son comunes las habitualmente denominadas Memorias, que incluyen no sólo la Memoria de los administradores y los estados contables con el informe del auditor, sino también información diversa que luego es leída conjuntamente con los estados contables. Por tal motivo se considera conveniente la emisión de una norma al respecto.

800 El Dictamen del auditor sobre trabajos de auditoría con propósito especial

Si bien la disposición normativa es de tipo general, es decir aplicable a muchas clases de auditoría con propósito especial, trata especialmente lo relativo a dictámenes sobre:

- 1. Estados financieros preparados de acuerdo con una base integral de contabilización distinta de las normas internacionales de contabilidad o normas nacionales*
- 2. Un componente de los estados financieros*
- 3. Cumplimiento con convenios contractuales*
- 4. Estados financieros resumidos*

Dispone que el auditor deberá analizar y evaluar las conclusiones extraídas de la evidencia de auditoría obtenida durante el trabajo de auditoría con propósito especial como la base para una expresión de opinión. El dictamen deberá contener una clara expresión escrita de opinión.

Antes de emprender un trabajo de auditoría con propósito especial, el auditor deberá asegurarse de que hay acuerdo con el cliente sobre la naturaleza exacta del trabajo y la forma y contenido del dictamen que será emitido.

Comentario:

Las crecientes necesidades de los usuarios de información contable con dictamen de auditor para de esta forma agregarle credibilidad, hace necesario que las normas de auditoría contengan diversas precisiones para que la tarea quede perfectamente enmarcada, sirviendo por una parte como guía ineludible para el accionar profesional y a su vez de respaldo del trabajo realizado.

La Resolución Técnica N° 7 no contiene disposiciones específicas para los denominados Informes especiales, remitiendo en lo que fuera aplicable a la parte general de los informes para la auditoría de estados contables.

Por tal motivo, sobre la base de dichas normas, pero adaptadas a ciertos servicios específicos como los incluidos en las normas internacionales, se considera apropiado contar con una disposición similar.

Los modelos de informes propuestos por la FACPCE en oportunidad de la sanción de la Ley Penal Tributaria constituyen una base adecuada y son consistentes con el que se indica a continuación resultante de la NIA respectiva:

El dictamen del auditor sobre un trabajo de auditoría con propósito especial, excepto por un informe sobre estados financieros resumidos, debería incluir los siguientes elementos básicos, ordinariamente en la siguiente presentación:

- a) título;
- b) el destinatario;
- c) un párrafo de entrada o introductorio
 - identificación de la información financiera auditada; y
 - una declaración de la responsabilidad de la administración de la entidad y de la responsabilidad del auditor;
- d) un párrafo de alcance (describiendo la naturaleza de la auditoría)
 - referencia a NIAs aplicables a trabajos de auditoría con propósito especial o a normas o prácticas nacionales relevantes; y
 - una descripción del trabajo que el auditor desempeñó;
- e) un párrafo de opinión conteniendo una expresión de opinión sobre la información financiera;
- f) la fecha del dictamen;
- g) la dirección del auditor; y
- h) la firma del auditor

810 El examen de información financiera prospectiva

En un trabajo para examinar información financiera prospectiva, el auditor deberá obtener suficiente evidencia apropiada sobre si:

- a) las mejores estimaciones de la administración sobre los que la información financiera prospectiva se basa son irrazonables y, en el caso de supuestos hipotéticos, si los mismos son consistentes con el propósito de la información;*

- b) la información financiera prospectiva está preparada en forma apropiada sobre la base de supuestos;*
- c) la información financiera prospectiva está propiamente presentada y todos los supuestos de importancia relativa están adecuadamente expuestos, incluyendo una clara indicación sobre si son o las mejores estimaciones o supuestos hipotéticos; y*
- d) la información financiera prospectiva está preparada sobre una base consistente con los estados financieros históricos, usando principios contables apropiados.*

Comentario:

El mundo de los negocios necesita cada día más y mejor información para poder tomar decisiones. Uno de los requisitos para ello es contar con información confiable acerca del futuro que le permita disminuir los riesgos derivados de la incertidumbre.

Tanto los inversores como las instituciones financieras necesitan a menudo información proyectada ya sea con el formato de un estado tal como resulta de las R.T. 8 y 9 o como un flujo de caja, sin formato preestablecido, con la confiabilidad que le agrega un informe de auditor.

En estos casos, el auditor no cuenta en la Argentina con una norma específica, aún cuando a menudo se usan los conceptos de la norma internacional y lo que propone la doctrina.

Sin embargo, dada la importancia que tiene el tema en cuestión, las dificultades inherentes a toda información acerca del futuro y los requerimientos de terceros que en realidad buscan que el auditor opine sobre las premisas y supuestos, se reconoce la necesidad de contar con una norma específica.

Asimismo, debería iniciarse un debate tendiente a establecer la posibilidad de opinar sobre información proyectada cuando se basa en supuestos hipotéticos, es decir cuando se responde a la expresión “que pasaría si ...”

La norma internacional no prohíbe al auditor opinar sobre las premisas cuando ha obtenido suficiente evidencia para persuadirse de ello.

En la actualidad, la opinión doctrinaria mayoritaria parte de la base que el auditor debe abstenerse de opinar y luego hacer referencia al resultado de las tareas realizadas.

El modelo de informe propuesto por la NIA está en línea con la doctrina del país.

El examen por un auditor sobre un examen de información financiera prospectiva deberá contener lo siguiente:

- a) título;*
- b) destinatario;*
- c) identificación de la información financiera prospectiva;*
- d) una referencia a la Normas Internacionales de Auditoría o normas o prácticas nacionales relevantes aplicables al examen de información financiera prospectiva;*
- e) una declaración de que la administración es responsable por la información financiera prospectiva incluyendo los supuestos sobre los que se basa;*
- f) cuando sea aplicable, referencia al propósito y/o distribución restringida de la información financiera prospectiva;*
- g) una declaración de certeza negativa sobre si los supuestos proporcionan una base razonable para la información financiera prospectiva;*
- h) una opinión sobre si la información financiera prospectiva está apropiadamente preparada sobre la base de los supuestos y está presentada de acuerdo con el marco conceptual para informes financieros relevante;*
- i) advertencias apropiadas concernientes a la posibilidad de logro de los resultados indicados por la información financiera prospectiva;*
- j) fecha del informe la cual debería ser la fecha en que los procedimientos han sido completados;*
- k) dirección del auditor; y*

l) firma.

900-999 Servicios Relacionados

910 Trabajos de revisión de estados financieros

El objetivo de una revisión de estados financieros es hacer posible a un auditor declarar si, sobre la base de procedimientos que no proporcionan toda la evidencia que se requeriría en una auditoría, algo ha surgido a la atención del auditor que hace creer al auditor que los estados financieros no están preparados, respecto de todo lo importante, de acuerdo con un marco conceptual para informes financiero identificado (certeza negativa)

El informe de revisión del auditor debería:

a) declarar que no ha surgido a la atención del auditor basado en la revisión nada que haga creer al auditor que los estados financieros no dan un punto de vista verdadero y justo (ó “una presentación razonable, respecto de todo lo importante”) de acuerdo con el marco conceptual para informes financieros identificado, incluyendo, a menos que no sea factible, una cuantificación del (os) posible (s) efecto(s) sobre los estados financieros, y ya sea:

- *expresar una calificación de la certeza negativa proporcionada; o*
- *dar una declaración adversa de que los estados financieros no presentan un punto de vista verdadero y justo (o “no están presentados razonablemente, respecto de todo lo importante”) de acuerdo con el marco conceptual para informes financieros identificado; o*

b) si ha habido una limitación importante al alcance, describir la limitación y, ya sea:

- *expresar una salvedad de la certeza negativa; o*
- *concluir que no puede proporcionar ninguna certeza.*

Comentario:

Las normas argentinas contienen disposiciones en lo que se refiere a la Revisión limitada de estados contables de períodos intermedios, por lo que en los casos en que se solicita a un auditor una tarea de este tipo, se aplican los conceptos antes citados.

Como diferencia fundamental, se advierte que la NIA no circunscribe la tarea a períodos intermedios, no existiendo impedimento para realizarse sobre ejercicios anuales.

Se considera conveniente modificar la R.T. 7 para incorporar la alternativa citada.

920 Trabajos para realizar procedimientos convenidos respecto de información financiera

El objetivo de un trabajo con procedimientos convenidos es que el auditor lleve a cabo procedimientos de una naturaleza de auditoría en lo cual han convenido el auditor y la entidad y cualesquiera terceras partes apropiadas, y que informe sobre los resultados.

En el informe correspondiente el auditor deberá dejar constancia que:

- a) los procedimientos realizados no constituyen ni una auditoría ni una revisión y, como tal, no se expresa ninguna certeza;*
- b) si hubiera realizado procedimientos adicionales, una auditoría o una revisión, otros asuntos podrían haber salido a la luz que hubieran sido informados;*
- c) el informe está restringido a aquellas partes que han convenido en que los procedimientos se realicen;*
- d) el informe se refiere sólo a los elementos, cuentas, partidas o información financiera y no financiera especificados y que no se extiende hasta los estados financieros de la entidad tomados como un todo.*

Comentario:

Esta tarea ha sido muy solicitada a los contadores con motivo de transferencias accionarias y donde el comprador, imposibilitado por tiempo, costo u otras razones, no puede contratar una auditoría, reemplazándola por una serie de procedimientos específicamente convenidos con el profesional.

Se considera conveniente emitir una norma en línea con la NIA.

930 Trabajos para compilar información financiera

El objetivo de un trabajo de compilación es que el contador use su pericia contable, en oposición a la pericia en auditoría, para reunir, clasificar y resumir información financiera.

En el informe además de los párrafos ya conocidos deberá:

a) declarar que no ha llevado a cabo ni una auditoría ni una revisión y que, consecuentemente, no se expresa ninguna certeza sobre la información financiera;

b) en un párrafo, cuando se considere necesario, llamando la atención a la revelación de desviaciones de importancia respecto del marco conceptual para informes financieros identificado;

Asimismo, expresa la norma que la información financiera compilada por el contador debería contener una referencia tal como “No Auditado”, “Compilado sin Auditoría ni revisión” o “Referirse al informe de Compilación” en cada página de la información financiera o en la portada del conjunto total de estados financieros.

Comentario:

Dentro de los nuevos servicios que se solicitan al contador está el de compilar información financiera. Se considera conveniente emitir una norma que regule esta tarea, donde el profesional utiliza sus conocimientos contables antes que los de auditoría.

En el ámbito del Mercosur, el pronunciamiento N° 7 del Colegio de Contadores y Economistas de Uruguay permite expresamente la emisión de Informes de compilación conteniendo disposiciones relativas a la persona, al trabajo y al informe.

5. Principales diferencias entre las Normas internacionales y la R.T. 7

Algunos aspectos donde es posible advertir diferencias conceptuales significativas entre ambas normas, son los siguientes:

5.1. Tratamiento de las incertidumbres

Este tema fue considerado con el tema 570 de Negocio en marcha, pero sólo para esa situación. No obstante, resulta conveniente analizar la propuesta de la Norma internacional para las incertidumbres que es notoriamente diferente a la que surge de la R.T. 7.

En efecto, la NIA establece que las incertidumbres no deben dar lugar a un informe con salvedades (calificado), correspondiendo su exposición en un párrafo denominado de “énfasis” o de “explicación”.

Es decir que la existencia de una contingencia no cambia la opinión principal.

Hasta el momento, la R.T. 7 dispone que las incertidumbres cuando son significativas dan lugar a una salvedad indeterminada y cuando son muy significativas a una abstención de opinión.

En el trabajo de Eberhardt y Mora sobre Empresa en marcha se realizan algunos análisis tendientes a justificar su no inclusión en el párrafo de opinión, por lo que no se exponen nuevamente.

Parte de la doctrina argentina sostiene que lo propuesto por la NIA es razonable y por ende preferible a la disposición local que debería ser modificada.

5.2. Empresa en marcha

Como se ha explicado en el tratamiento de la norma 570, la NIA establece que el período que el auditor deberá tener en cuenta a fin de determinar si el ente está en marcha es el de un año a contar de la fecha de cierre del período bajo examen.

También aquí en el trabajo de los investigadores Eberhardt y Mora se concluye que la certeza negativa necesaria no puede exceder del plazo citado.

5.3. Revisión limitada de estados contables de ejercicio

La R.T. 7 admite solamente la Revisión limitada de estados contables de períodos intermedios y en las numerosas oportunidades en que el tema fue tratado en congresos y jornadas, se rechazó la posibilidad de efectuarlas sobre estados contables de ejercicio.

No obstante el rechazo, se cree que la absoluta necesidad de agregar servicios profesionales en función de los requerimientos y no estando comprometida ni la labor ni la confiabilidad de sus conclusiones, un contador no debería estar impedido de realizarla.

6. Conclusión

Como se indicó al comienzo de este trabajo, así como se ha realizado un esfuerzo de armonización en las normas de contabilidad, debe hacerse igualmente un trabajo no sólo para poner en línea a las normas de auditoría, sino también para que el auditor pueda contar con el sustento que significa disponer de respaldo indubitable para justificar su tarea en el caso que fuese cuestionada, partiendo de la base de las normas que regulan la profesión.

No es exagerado pensar que si los profesionales no son capaces de lograrlo, algunas de las tareas que hoy no están permitidas o no están previstas, serán puestas en vigencia por organismos no profesionales, dejando de lado a las organizaciones propias sobrepasando una estructura de emisión de normas que constituye uno de los orgullos profesionales.

Cayetano A. V. Mora

Julio de 2000

TÍTULO: EMPRESA EN MARCHA

ÁREA 3: CONTABILIDAD Y AUDITORIA

**TEMA 3.1. ARMONIZACION DE LAS NORMAS CONTABLES
Y DE AUDITORIA ARGENTINAS ANTE LA
GLOBALIZACION**

TRABAJO PREPARADO PARA EL CECYT POR:

Cr. Federico Eberhardt

Cr. Cayetano A. Mora

13° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas

Bariloche - Río Negro - Octubre de 2000 -

INDICE

1. **Introducción**
2. **Concepto**
 - 2.1. **Significado para el auditor**
 - 2.2. **Precisiones básicas**
 - 2.3. **Detección de dudas acerca de la vigencia de “empresa en marcha”**
3. **Obtención de evidencia de auditoría. Procedimientos.**
4. **Presentación de los estados contables**
5. **Rubros que pueden ser afectados por la falta de continuidad**

Casos más comunes
6. **Incidencia en los criterios de medición**
7. **Consideración en el informe del auditor**
8. **Acontecimientos posteriores**
9. **Conclusión**

ANEXO: Proyecto de Norma de auditoría

EMPRESA EN MARCHA

1. Introducción

El concepto de empresa en marcha fue establecido como Principio de Contabilidad Generalmente Aceptado en el país, luego de su aprobación por la VII Conferencia Interamericana de Contabilidad

celebrada en Mar del Plata en 1965, a través de la VII Asamblea Nacional de Graduados realizada en Avellaneda en 1969.

No obstante los profundos cambios ocurridos en materia contable, el concepto de empresa en marcha no sólo se ha mantenido, sino que se ha jerarquizado, especialmente cuando se procura el reflejo de la riqueza actual de un ente, lo que exige como requisito esencial la verificación de subsistencia.

2. Concepto

No hay dudas acerca que la referencia a “Empresa en Marcha” o “Negocio en Marcha” incluye a todas las organizaciones susceptibles de emitir estados contables, pero también es cierto que carece de precisión y que resulta más representativo referirse a este concepto utilizando terminología comprensiva de todas las situaciones que engloba. En tal sentido, en lo sucesivo se utilizará la expresión “Empresa en Marcha” sólo por el grado de acostumbramiento existente en el lenguaje de la comunidad profesional, pero resultaría pertinente comenzar a pensar en utilizar como sinónimo de las locuciones mencionadas a la manifestación de “Organización con Futuro” o alguna de similar sentido.

El principio de EMPRESA EN MARCHA aprobado por la Asamblea mencionada disponía lo siguiente:

“Salvo indicación expresa en contrario, se entiende que los estados financieros pertenecen a una empresa en marcha, considerándose que el concepto que informa la mencionada expresión se refiere a todo organismo económico cuya existencia temporal tiene plena vigencia y proyección futura”.

Dejando de lado las críticas que recibió en su momento la expresión “plena vigencia temporal” por su aparente conflicto para la aplicación en entes que por estar en la etapa del desarrollo no podrían cumplir con ello, se ha de considerar el tema con el significado que la expresión citada debería tener para el auditor.

2.1. Significado para el auditor:

En rigor, la expresión “empresa en marcha” implica para el auditor un objetivo de verificación adicional -de jerarquía superior- a cualquiera de sus pruebas habituales, y significa que toda su tarea ha de estar planificada y desarrollada teniendo en cuenta la continuidad temporal de las operaciones del ente. Es decir, que no está frente a una organización en proceso de liquidación inminente, con la consiguiente realización de sus activos y cancelación de sus pasivos, sino que, por el contrario, el ente bajo examen se muestra en plena actividad y no encuentra justificativos para pensar lo contrario.

Ello exige, obviamente, una tarea tendiente a obtener elementos de juicio válidos y suficientes que lo persuadan sobre la mencionada continuidad, la que requiere de ciertas aclaraciones y delimitaciones.

2.2. Precisiones básicas:

La primera de ellas exige especificar que es lo que debe entenderse por continuidad de las operaciones. A cuáles operaciones se refiere? En realidad, es necesario aclarar si existe la posibilidad de fraccionar la evaluación de “continuidad” y siendo así, qué consecuencias devienen de la inviabilidad parcial que pueda detectarse.

La respuesta es contundente: la vigencia debe establecerse a nivel absoluto, puesto que lo que se está evaluando es la supervivencia de la empresa. El análisis pretende confirmar la factibilidad de

la organización, debido a que de ello dependerá la consideración del conjunto de los estados contables.

La inconveniencia o inviabilidad de alguna línea, ramo o sector, por las razones que sea: obsolescencia, incapacidad productiva, mercado, legislación restrictiva, etc. sólo son fenómenos que deberán ser tenidos en cuenta para la evaluación del criterio de medición y para la correcta exposición de estos sucesos, si correspondiera. Pero de ningún modo alguna supresión de operaciones - que no afecte la posibilidad de supervivencia empresarial- modificará la evaluación de “empresa en marcha” que haga el auditor.

Si se piensa en un ente que desarrolla dos o más actividades, conexas o no, como podrían ser industrialización de productos lácteos como ser leche, yogur, leche cultivada, dulce de leche y a su vez golosinas como caramelos y tabletas de chocolate; fabricación de artículos plásticos tales como juguetes, objetos de bazar, artículos de perfumería y cosmética, en principio debería concluirse que la continuidad es del ente en su conjunto, siendo esto lo que primero debe evaluarse, pero luego correspondería avanzar en el análisis para que en caso de existir dudas respecto de alguna o algunas operatorias, obtener evidencias respecto al impacto económico- financiero y operativo, de la supresión en relación con el todo, de forma tal de proyectar un nuevo escenario que permita reafirmar o no, la vigencia de la empresa. Si la conclusión que surja de este proceso es indicativa de la continuidad, entonces corresponderá analizar el tratamiento contable a dispensar a los activos afectados a las actividades discontinuadas que no puedan ser reconvertidos y a los pasivos que pudieran originarse.

Así, y referenciado a los ejemplos anteriores, si se tienen dudas respecto de la capacidad de subsistencia de la línea dedicada a la fabricación de caramelos, el auditor deberá verificar la posibilidad de reorientar los activos asignados a aquella actividad, lo que podrá originar múltiples

respuestas que irán desde una readaptación perfecta con incrementos productivos en alguna línea que compensan las bajas por la discontinuación de actividades, hasta la incapacidad absoluta y total de absorber activos en las operaciones subsistentes, con su consecuente secuela en materia de medición y exposición de todo lo vinculado a las actividades afectadas.

La segunda precisión necesaria, está dirigida a establecer si son sinónimos las expresiones “empresa en marcha”, “continuidad de las operaciones” y “posibilidad de recuperar el valor de los activos”.

Al respecto, se entiende que no siempre significan lo mismo. No obstante que todas ellas están referidas al tema, el auditor debería hacerse las correspondientes preguntas en este orden:

a) Puede el ente recuperar el valor de los activos? Dicho en otros términos, y si se estuviera analizando la valuación de los bienes de uso, la pregunta sería si el ente puede recuperar el valor de ellos a través de las amortizaciones. Es decir si el precio de venta permite absorber los costos de producción y demás gastos de la explotación. Si la respuesta es afirmativa, va de suyo que no modifica criterios de valuación.

b) Si la respuesta es negativa, el auditor debería preguntarse cuáles son las causas que impiden al ente recuperar los valores mencionados y las conclusiones, en resumen, pueden ser dos:

b.1. Es dudosa la continuidad de las operaciones.

En este caso el auditor deberá analizar las causas que originan la duda tratando de obtener evidencias que le permitan concluir sobre la posibilidad que las operaciones continúen o cesen y de discrepar con la incidencia dada por el ente en los estados contables o bien de existir incertidumbre deberá dejar constancia de ello en su informe.

b.2. No hay dudas en la continuidad de las operaciones:

En este caso la inquietud puede derivar en el análisis de las causas que originan la no absorción de los costos, los que podrían ser en principio de tres clases:

- Propias del ente
- Ajenas al ente
- Combinación de ambas

Si las causas que motivan la no absorción de los costos resultan de un mal aprovechamiento de los factores de la producción, existe en principio la posibilidad de que el ente pueda ser más eficiente y revierta la situación o bien que por defectos de estructura, obsolescencia de los equipos u otros no pueda cambiar la tendencia.

Si en cambio se trata de causas ajenas al ente, por ejemplo originadas en la existencia de mercados deprimidos, saturación de la demanda y similares, la evaluación requerirá un análisis de la posibilidad de cambios más o menos cercanos y consecuentemente un nuevo análisis de las vidas útiles estimadas de los bienes utilizados en la producción, por cuanto la menor venta origina menor producción y por lo menos en teoría, para muchos bienes menor desgaste y menor amortización, lo que tal vez podría originar una situación de equilibrio o cercana a ella.

Este comentario resulta de la observación que con frecuencia las estimaciones de las vidas útiles se mantienen estables en el tiempo, ya sea porque se utilizan criterios de origen impositivo, o bien porque sólo se analiza la vida probable en oportunidad de la incorporación del bien.

Si se trata de una combinación de causas, la labor consistirá en determinar la participación de cada una de ellas.

En situaciones como las señaladas, no hay dudas sobre la continuidad de las operaciones, existe por ello una Empresa en Marcha y no obstante puede estar incapacitada para recuperar parte del valor asignados a sus activos, lo que lleva a otro tema, relacionado al de valuación pero distinto del de empresa en marcha. Se observa en este ejemplo que posibilidad de recuperar activos y empresa en marcha son expresiones relacionadas pero no sinónimos. En cambio sí lo son empresa en marcha y continuidad de las operaciones.

La tercera precisión se vincula con el lapso que debiera abarcar la proyección del auditor al evaluar la vigencia de “empresa en marcha”. En tal sentido, el interrogante estaría planteado acerca de si el profesional está obligado a establecer con alto nivel de certeza si el ente mantendrá la continuidad de las operaciones hasta que finalice el recupero de los activos involucrados, o si la estimación está referida a un plazo menor.

Al respecto, en un ente con la subsistencia actual asegurada, no hay demasiadas dudas acerca que es casi imposible encontrar elementos de juicio que garanticen que las condiciones presentes perdurarán y que, en consecuencia, avalen la hipótesis de recuperación plena de los activos afectados. Precisamente el desarrollo del comercio ante la globalización de los mercados puede hacer particularmente inestable a un ente.

Por ello, sólo cabe el análisis coyuntural. Lo requerido es analizar las condiciones imperantes en la empresa y en el contexto, con el objeto de determinar si existen causas suficientes para hacer dudar sobre la continuidad de las operaciones.

No obstante, caben todavía algunas vacilaciones adicionales, puesto que podría suponerse que, si no existen motivos para dudar de la continuidad, el principio de “empresa en marcha” está garantizado

y allí concluye la exigencia para el auditor, o en otro enfoque, podría argumentarse que toda evaluación de “vigencia temporal” implica la determinación de un tiempo mínimo en el que subsistirán los principales atributos que le otorgan esa noción de “permanencia”.

Esta última alternativa posee una vinculación casi automática con la forma de exponer los estados contables de un ente, que de manera casi universal, segrega la composición patrimonial en dos grandes capítulos atendiendo al plazo de realización o exigibilidad: partidas de corto o de largo plazo, definidas convencionalmente por un período máximo de un año.

Ello significa que el auditor evalúa esa composición - relevante a la hora del análisis de los estados contables- y que también debiera trasladarse a la consideración del supuesto de “negocio en marcha”.

Consecuentemente, podría concluirse en lo siguiente: si el auditor no ha encontrado evidencias que puedan cuestionar la continuidad del negocio y ha considerado razonable la conformación de partidas corrientes y no corrientes, en el fondo de la cuestión está insinuando que no hay razones evidentes para esperar cambios en la continuidad de la gestión por el transcurso del próximo ejercicio.

Desde esta perspectiva, y para otorgarle una formalización adicional al examen y un mayor rigor analítico, convendría establecer que la evaluación de vigencia del supuesto de “empresa en marcha” requiere haberse persuadido sobre la posibilidad de continuidad por un año, contado a partir del cierre del ejercicio o período bajo examen.

2.3. Detección de dudas acerca de la vigencia de “empresa en marcha”:

La jerarquía del tema exige recurrir a todas las fuentes de evidencias disponibles. Todos los elementos de juicio, ya sean de origen interno o tengan una procedencia externa, serán valiosos a la hora de formular conclusiones, pero es necesario reconocer que, salvo en algunos casos extremos, no existirá una prueba concluyente y definitiva, sino que, habitualmente, la suma de varias sustentará la opinión. En rigor, la consideración de viabilidad futura de la organización, es una tarea de indagación y búsqueda que se asienta en la recorrida de una extensa lista de interrogantes.

Sin pretensión de formular un detalle exhaustivo, algunas de las preguntas que un auditor podría hacerse serían las siguientes:

- Dudas relativas a la proyección futura del ente:
 1. Ante el fallecimiento de uno de los socios: Continuará la empresa frente a la nueva realidad?
 2. La vocación asociativa de los socios se encuentra lesionada?
 3. Hay traumas sociales?
 4. Siendo cercana la expiración de la duración del ente: Qué percepción acerca de la continuidad existe?
 5. El objeto social o la razón de existencia pueden estar a punto de carecer de fundamento?
 6. Existe una obra o un contrato cuya finalización condicione la continuidad?
- Dudas respecto de la situación económica en general:
 1. La posición en el mercado que abastece se encuentra comprometida?
 2. Cuáles son las posibilidades de que su mercado comprador se incremente o disminuya temporalmente?
 3. Qué alternativas de reversión tiene la tendencia declinante que se advierte?

4. Cuál es el impacto derivado de la irrupción de competidores nuevos, de escala y prestigio superiores al de la empresa?
5. Qué incidencia tendrán los efectos negativos derivados de la concentración empresarial o de la globalización del comercio?

- Dudas acerca de la situación financiera

1. Qué factibilidad existe de sortear un cuadro de dificultades financieras severas en una coyuntura de iliquidez generalizada y ausencia de financiación tradicional?
2. Qué puede esperarse ante el congelamiento de depósitos, la insolvencia de tomadores de fondos de la compañía o una sangría de fondos excepcional?
3. Cuál es la respuesta que puede ofrecerse a cambios en el nivel de endeudamiento derivados de procesos de ajuste o devaluatorios que hayan alterado su incidencia?
4. Existen alternativas a la desaparición del ente o cuál es el mecanismo adoptado para actuar como instrumento de financiación?

- Dudas inspiradas en condicionamientos de índole jurídica, tecnológica, operativa, etc.:

1. Cómo influirá la aparición de legislación que modifica substancialmente las condiciones imperantes?
2. Qué grado de operatividad se espera mantener en un ramo que experimenta cambios tecnológicos decisivos y traumáticos?
3. Qué perspectivas concretas pueden elaborarse frente a una reconversión imprescindible?
4. Qué probabilidad de éxito posee la respuesta elaborada para enfrentar la dependencia absoluta respecto de algún factor específico?

10. Obtención de evidencia de auditoría. Procedimientos.

Es unánime la conclusión de que como parte de la auditoría corresponderá evaluar las situaciones y hechos detectados durante el desarrollo del trabajo que den lugar a cuestionar la vigencia del principio de “empresa en marcha” y ello puede determinarse en cualquier oportunidad y momento durante el transcurso de la labor.

El proceso de verificación de vigencia del negocio requiere el seguimiento de una secuencia que podría resumirse del modo siguiente:

- Evaluación de la información obtenida que permita abrigar dudas acerca de la permanencia de la empresa durante un período razonable de tiempo.
- Ante dudas importantes, identificación y evaluación de las medidas planteadas por la gerencia para enfrentar las condiciones o hechos generadores de la incertidumbre.
- Formación de conclusiones respecto a la duda y evaluación del efecto sobre las revelaciones en los estados contables y en el contenido del informe del auditor.

Al auditor no se le exige el empleo de procedimientos específicos vinculados al tema, pero es indudable que debe ser sensible a la noción de duda suficiente y a partir de ello debe estructurar una labor de corroboración de supuestos y acciones, destinada a la evaluación del verdadero impacto y concreción de la condición o hecho generador de la duda.

Algunos de los procedimientos que permitan concebirla serán el resultado de pruebas sustantivas destinadas a validar otros objetivos, en tanto que también podrán existir tareas específicamente realizadas para corroborar el supuesto de subsistencia del ente. Son ejemplos de prácticas que pueden detectar riesgos para el supuesto de empresa en marcha las que se mencionan a continuación:

1. Revisión y evaluación de índices: La degradación substancial de indicadores relevantes es un dato que no puede ser pasado por alto al momento de evaluar la posibilidad de sobrevivida futura.
2. Verificación del cumplimiento en tiempo y forma de los compromisos: La existencia de incumplimientos recurrentes y de progresiva gravedad será un indicio que deberá ser analizado atendiendo a la naturaleza y características de cada pasivo.
3. Análisis de la asunción de operaciones de financiamiento: La detección de continuas renovaciones, en condiciones cada vez más rigurosas para la empresa y en las que se advierte una previsible incapacidad de cancelación generarán un examen profundo acerca de sus causas y la posibilidad de continuidad en esas condiciones.
4. Revisiones especiales frente a procesos de liquidación de bienes: El desprendimiento de activos importantes motivará un seguimiento especial, que deberá prestar atención al destino de los fondos obtenidos de ese proceso.
5. Revisión de contratos y/o concesiones: En los casos en los que la actividad posea una dependencia significativa de vinculaciones establecidas contractualmente, el auditor analizará vencimientos, posibilidades de rescisión y cumplimiento de las pautas fijadas para el normal desarrollo de los convenios.
6. Seguimiento de procesos judiciales decisivos: Se recurrirá al informe de los profesionales que atiendan la cuestión y también a todo elemento de juicio que contribuya a conocer el impacto de las posibles consecuencias.
7. Consulta y evaluación de información sectorial: La búsqueda de datos relativos al sector o ramo y su confrontación con la realidad de la empresa servirán para complementar evidencias obtenidas por otros medios.
8. Verificación de cumplimiento de órdenes de pedidos: Los incumplimientos que se detecten merecerán un examen destinado a establecer las razones de ello y en función de las conclusiones que se obtengan, serán un elemento de juicio relevante en la evaluación de la continuidad de la empresa.

9. Verificación de cumplimiento de disposiciones legales y reglamentarias: La falta de acatamiento a normas legales sólo se concibe como una respuesta desesperada ante la desaparición de alternativas y ello sería una evidencia de la inviabilidad de la empresa.

Como resultado de estos procedimientos, o de detecciones provenientes de otros métodos, surgirán indicios que obliguen a la verificación de la vigencia y proyección futura de la empresa.

A continuación se proporciona una lista de ejemplos que constituyen acontecimientos que no podrían ignorarse a la hora de evaluar la capacidad de subsistencia del ente. Son ellos:

Indicadores Adversos:

- Pérdidas operativas continuadas y recurrentes.
- Déficit estructural de capital de trabajo.
- Flujos de fondos negativos.
- Deterioro significativo de índices tradicionales.

Señales de Pérdida de Confianza:

- Cancelación de contratos o concesiones.
- Respuestas negativas a pedidos de otorgamiento de créditos.
- Cancelación de líneas de financiamiento disponibles.
- Trabas a la renovación de créditos por parte de los proveedores.
- Exigencias de garantías para la continuidad de operaciones.
- Pérdida de clientes o proveedores importantes.
- Retiro de colaboración de sindicatos u organizaciones similares.

Evidencias de Dificultades Financieras:

- Incumplimiento reiterado de programas financieros.
- Reestructuración de deudas.
- Ventas de activos importantes.
- Morosidad en la cancelación de préstamos.
- Incumplimientos en el pago de impuestos.
- Asunción de pasivos más onerosos.
- Violación a normas estatutarias en materia de reservas.

Contingencias Graves:

- Siniestros y catástrofes no cubiertas con seguros.
- Legislación restrictiva o que modifica condiciones básicas actuales.
- Obsolescencia no prevista.
- Dependencia absoluta de cliente insolvente.

Problemas Operativos Internos:

- Insatisfacción laboral generalizada.
- Reiteración de huelgas y cuestionamientos laborales.
- Aleatoriedad de proyectos decisivos.
- Incapacidad para adecuaciones tecnológicas.
- Dependencia de insumos críticos.
- Déficit de Recursos Humanos.

Como consecuencia de la aparición de dudas significativas, por alguno de los signos anteriores o por otros indicios, será necesario recabar la opinión de la gerencia y evaluar los planes elaborados con el objeto de mitigar los efectos que producirían los hechos o condiciones adversas. En el análisis de viabilidad y contundencia del conjunto de medidas previstas para moderar o neutralizar

los sucesos que podrían condicionar la continuidad empresarial, será necesario abordar de manera amplia cada planteo, con una apertura suficiente como para conseguir una comprensión completa de la trascendencia de cada medida y su verdadero impacto. Ello requerirá la revisión de todos los factores que inciden en cada una de las medidas diseñadas para sortear la crisis, analizadas desde las perspectivas del cliente, del mercado, de los organismos de control, del personal, de los accionistas y tomando en consideración su efectiva posibilidad de concreción.

Consecuentemente estos factores deben motivar pruebas de verificación destinadas a la evaluación de validez y factibilidad de las medidas previstas. También serán objeto de examen, los estados proyectados que haya confeccionado la gerencia, para lo cual habrá que revisar los criterios básicos de elaboración, y la congruencia del planteo a partir de la comparación de anteriores proyecciones con los resultados reales.

4. Presentación de los estados contables

La existencia de dudas significativas determina que el auditor deba evaluar si los estados contables revelan correctamente la realidad de incertidumbre acerca de la continuidad y el impacto que ello debe tener en su informe.

En relación con el contenido de los estados contables, debe asegurarse que las condiciones determinantes de las dudas hayan sido consideradas al momento de establecer la capacidad de realización de los activos, la exigibilidad de los pasivos y la clasificación de todas las partidas.

Para lograr una revelación adecuada, deberán incluirse notas a los estados, que expongan :

- Los acontecimientos determinantes de la incertidumbre.
- Sus efectos y consecuencias.

- La evaluación de la situación por parte de gerencia.
- El plan previsto para la superación de la adversidad.
- Otros hechos que puedan incidir en la cuestión.
- La conclusión que surja de una proyección integral de los aspectos anteriores.

5. Rubros que pueden ser afectados por la falta de continuidad . Casos mas comunes

CREDITOS POR VENTAS

La no continuidad de las operaciones podría afectar la cobrabilidad de algunos créditos ya que el cliente privado del proveedor, puede estar tentado en dejar de cumplir, sobre todo si se trata de operaciones sin garantía. La estimación de incobrabilidades será de mayor rigurosidad.

OTROS CREDITOS

Los anticipos a proveedores medidos sobre la base de la proporción ya cancelada del valor corriente del producto final pueden perder parte de su valor si el ente debe prescindir del bien. En tales casos, aún es probable que tratar de recuperar los valores nominales anticipados resulte complejo.

Otras cuentas por cobrar a terceros pueden resultar difíciles de recuperar si no se continúa en la actividad.

BIENES DE CAMBIO

Las existencias de materias primas, materiales, repuestos y otros elementos pueden quedar sobrevaluadas si el ente decide dejar de producir y debe recurrir al mercado para su venta en el estado en que los adquirió y en forma más o menos intempestiva.

Los bienes destinados a la venta y que por no tener mercados provocarán la discontinuidad de las operaciones, resultarán, por lo común, afectados.

BIENES DE USO

Es este tal vez, el rubro que mayor incidencia puede tener en los resultados si el ente decide no continuar con las operaciones.

Aspectos tales como los criterios de medición empleados con sus correspondientes amortizaciones, existencia o no de un mercado para comercializar este tipo de bienes (a la manera de un mercado del usado como hay para rodados, ciertas maquinarias, inmuebles, etc.) la existencia de conjuntos de bienes para producciones de objetos ya obsoletos, ya altamente sofisticados con escasa demanda potencial, o con características tan distintivas que dificultan la aparición de gran cantidad de interesados, representan aspectos que deberán ser analizados y evaluados.

Si el ente produce artículos bajo licencia de terceros, la posibilidad que no le sea renovada la autorización deberá ser tomada en cuenta. El análisis incluirá la posibilidad de continuar con otras líneas, otras marcas u otros productos, por cuanto el objetivo final en este rubro será determinar que el valor asignado a los bienes es recuperable por el ente, ya sea a través de los productos que comercializa, de otros que pueda producir y vender en su lugar o de la propia venta del bien de uso. Particular análisis requerirá la existencia de obras en curso como ser plantas industriales en construcción, maquinarias en instalación y toda otra que requiera de un proceso de inversión más o

menos importante que se pueda prolongar en el tiempo, que requiera o no de aportes de instituciones bancarias, donde a la incertidumbre de la actividad futura se agrega la de si el ente estará en condiciones económicas de soportar el costo de la obra, la demora en la terminación y la puesta en marcha hasta que aparezcan los ingresos que originan su incorporación. Debe recordarse cuántos casos de concursos y quiebras se conocen por errónea estimación de la aptitud del ente para hacer frente a los compromisos derivados de obras importantes o por cambios en las condiciones de los mercados.

INTANGIBLES

Dentro de ellos deberían separarse los que tienen individualidad y que por tal motivo podrían ser enajenados, tales como marcas de comercio, licencias o patentes, en cuyo caso se deberían tener en cuenta los valores recuperables en caso de venta y no los derivados de su compra o de costos de producción.

En cambio, para aquellos que representan costos diferidos para ser distribuidos en varios ejercicios, y respecto de los cuales sólo es posible reconocer su existencia en la medida que puedan producir un flujo de beneficios económicos futuros, cualquier estimación de discontinuación de actividades, con su consecuente desaparición de recursos, requerirá de su imputación a los resultados del ejercicio corriente.

DEUDAS

La discontinuación puede representar la generación de pasivos en concepto de indemnizaciones por incumplimiento de contratos, despidos del personal y similares.

6. Incidencia en los criterios de medición

Como se ha dicho, el concepto de “empresa en marcha” lejos de haber perdido vigencia, con el transcurso del tiempo ha visto acrecentado su importancia con motivo de la evolución observada en los criterios de medición.

En efecto, en la época en que los bienes de cambio se valuaban sobre la base del costo histórico, la falta de reconocimiento de las variaciones en el poder adquisitivo de la moneda en períodos de altas tasas de inflación, hacía que frecuentemente quedasen valuados muy por debajo de su valor de recupero, con lo que el problema de la “empresa en marcha” en casos como el indicado no existía o bien se encontraba sumamente reducido o diluido.

Con el paso del tiempo, el advenimiento de criterios de valuación que reconocían que cuando la moneda no era patrón estable de medición se debía dar lugar a los pertinentes ajustes y posteriormente la aceptación que los valores corrientes (en particular el costo de reposición) son los que expresan mejor el concepto de riqueza poseída por un ente en un momento determinado, significó la muerte de la valuación por defecto de estos bienes.

Desaparecido el “colchón” o franja de seguridad provisto por una asignación defectuosa de valores a los bienes, ellos quedan forzosamente más expuestos a los riesgos de una errónea evaluación del concepto de “empresa en marcha”.

Durante algún tiempo estos comentarios también fueron particularmente aplicables a los bienes de uso, pero el regreso al criterio de medición basado en el costo de adquisición o producción y no en valores corrientes, según se reconoce en las Resoluciones Técnicas 16 y 17 y la utilización de criterios de cálculo de la depreciación que provocan a menudo la sobreamortización de los bienes,

la disminución del precio de compra de máquinas y equipos y la veloz obsolescencia tecnológica, agregan nuevos desafíos, distintos y más complejos que los anteriores.

Llegados a este punto deberemos concluir que si aceptamos que “empresa en marcha” significa continuidad de las operaciones que posibilitarán el recupero de los activos, se observará con mayor precisión la relación existente entre empresa en marcha y valor de recupero con las siguiente aclaraciones:

- a. Si el ente está en marcha, es decir se prevé la continuidad de las operaciones, el valor máximo aceptable para los activos está determinado por la estimación que a través de la operatoria o mediante su realización resulten aptos para producir ingresos netos suficientes para cubrirlos.
- b. Si se estimase el cese de operaciones el auditor se encontrará con distintos casos:
 - Bienes de cambio y de uso en general: el valor recuperable estará representado por el valor neto de realización, incidido seguramente por las condiciones en que la venta será efectuada.
 - De iguales características será la valuación de inversiones corrientes y no corrientes y de los intangibles susceptibles de enajenación individual.
 - Anticipos medidos sobre la base de valores corrientes, seguros diferidos y créditos en general: también deberá tenerse en cuenta el monto probable de los recursos que se generarán con su realización o cancelación.
 - Intangibles no susceptibles de enajenación individual, gastos pagados por adelantado y similares: no resultando aptos para producir ingresos deberán ser imputados a los resultados de los períodos en que se mantenga la actividad.

- c. En caso de incertidumbre sobre la continuidad de las operaciones el auditor según la importancia relativa de los montos involucrados deberá emitir un informe con salvedad indeterminada o bien abstenerse de opinar.

En este estadio es bueno recordar que aún está pendiente un profundo debate para considerar, tal como ocurre en otros países, que las incertidumbres no modifican la opinión principal, por lo que se exponen a continuación en un párrafo llamado “de énfasis” o de “explicación”.

7. Consideración en el informe del auditor

En el desarrollo de su tarea el auditor podrá carecer de dudas respecto de la permanencia del supuesto de “empresa en marcha” en cuyo caso su silencio significará que todo indica que el ente operará normalmente por el próximo ejercicio.

Es probable que la labor del auditor tuviera mayor valoración si el informe incluyera un párrafo que mencione expresamente la existencia o no de dudas acerca de la vigencia de la empresa.

Ello no está previsto en las normas –nacionales e internacionales- pero se cree que se convertiría en un factor de mayor compromiso profesional y en un elemento de jerarquización de las conclusiones del informe de auditoría.

Ahora bien, también podrá ocurrir que los elementos de juicio reunidos sugieran incertidumbre en relación con la supervivencia de la organización, en cuyo caso, y luego de evaluar los planes de reconversión, el auditor podrá incluir en su informe un párrafo aclaratorio de tal situación y posteriormente según las normas de la Resolución Técnica N° 7, al emitir su opinión formulará una salvedad indeterminada, que podrá convertirse en una abstención según la naturaleza de la duda.

Las normas estadounidenses (SAS-59) no comparten el criterio y no admiten salvedades por este tipo de incertidumbres. Lo que pretenden (SAS-77), asimismo, es evitar el lenguaje condicional que podría inducir a confusión respecto de que la duda pueda existir en el futuro dependiendo de la ocurrencia de determinados sucesos, cuando en realidad, ello es una consecuencia de la valoración de las actuales circunstancias.

El criterio adoptado en este caso (SAS-64) es expresar una referencia al “asunto del negocio en marcha” en un párrafo especial incluido a continuación de la “opinión” con terminología clara y con un contenido mínimo obligatorio. Ello es congruente con un modelo de informe que posee mayor cantidad de variantes y exigencias que las que existen en las normas nacionales en vigencia.

La Norma Internacional de Auditoría 570 tampoco considera apropiado modificar la opinión principal cuando se trata de incertidumbres, adoptando el mismo criterio que la norma estadounidense. Se entiende que, en el caso de las incertidumbres, el auditor ha desarrollado su tarea cumpliendo con todas las normas de auditoría y si no ha podido satisfacerse en su totalidad, no se debe a una situación impuesta por el contratante sino por la particularidad que parte de la información depende de la concreción o no de uno o más hechos futuros que están fuera del alcance de los administradores del ente.

Con esta interpretación, modificar un informe de auditoría agregando salvedad o abstención representa un castigo excesivo para los entes, en los que muchas de las incertidumbres son propias de la actividad empresarial y de conocimiento y aceptación de los terceros que deben tomar sus decisiones basados en un juego de estados contables. La inclusión del aspecto incierto en un párrafo especial expuesto a continuación del párrafo de opinión y que se prefiere llamar “de explicación” pues es ésta la función que cumple, debería resultar suficiente para poner de resalto una situación en particular.

No obstante, la idea no quedaría completa si no se pensara al mismo momento, que los administradores del ente, como responsables de la información también afectados y tal vez profundamente, deberían incluir una adecuada descripción de las causas de la incertidumbre y de los posibles efectos derivados de su resolución. Por lo tanto, queda como norma de exposición la revelación mencionada.

Hecha esta aclaración, si los administradores no han hecho una adecuada revelación de la incertidumbre, ya se estaría ante una situación diferente, pues en este caso se trataría de un problema de exposición dando lugar a un informe con salvedad determinada o dictamen adverso según su significación.

En resumen, entonces, en la opinión de los autores que es coincidente con la Norma internacional de auditoría, las incertidumbres como tales no dan lugar a la modificación de la opinión principal, pudiendo darse en principio las siguientes situaciones:

a. Obtención de evidencias sobre la permanencia del concepto de empresa en marcha.

Sin mención en el informe (afirmación implícita) o se pone de resalto tal continuidad (afirmación explícita)

b. Incertidumbre sobre la permanencia del concepto de empresa en marcha

- Adecuadamente revelado por los administradores:

El auditor hace referencia a la “duda” en un párrafo aclaratorio a continuación del párrafo de opinión

- Inadecuadamente revelado por los administradores:

En el párrafo de aclaraciones previas al dictamen se hará una descripción de la incertidumbre y luego en el párrafo correspondiente emitirá una opinión con salvedad determinada o adversa por haberse vulnerado el criterio de exposición.

c. Supuesto de inexistencia de empresa en marcha

Si el auditor se persuade que la empresa no está en marcha y no se ha dado lugar a las modificaciones que correspondan emitirá un dictamen seguramente adverso, aún cuando es posible pensar que en ciertos casos pueda dar lugar a un dictamen con salvedad determinada. Si los estados contables han sido elaborados atendiendo a esta circunstancia, su opinión será favorable en tanto exista coincidencia respecto de la nueva composición patrimonial que se haya concebido (con criterios de liquidación) y a los resultados correspondientes.

Las menciones que se originen como consecuencia de la evaluación del concepto de “negocio en marcha” también son aplicables a informes correspondientes a tareas cuyo alcance sea menor al establecido para los estados contables de períodos anuales.

8. ACONTECIMIENTOS POSTERIORES:

Es obvio que dudas no son certezas, y por ello si el auditor enfrenta una hesitación respecto de la continuidad del ente, ello no significa que deba pronosticar con exactitud el desenlace de los acontecimientos.

La inclusión de un párrafo que manifieste sus reparos a una vigencia temporal plena no debe confundirse con una afirmación de inminencia de liquidación. En rigor, ello significa que una labor experta ha obtenido evidencias que implican vacilaciones respecto de la noción de “negocio en marcha” y con esa perspectiva deben analizarse los estados contables.

En el mismo orden de ideas, la ausencia de dudas no garantiza la permanencia de la empresa, sino que sólo significa que luego de un análisis medurado y suficientemente fundado, no hay razones para esperar su desaparición en un lapso razonable.

En posteriores estados contables en los que subsista la duda acerca de la continuidad del supuesto de “empresa en marcha” deberá continuar incluyéndose la mención correspondiente.

Si la incertidumbre se resuelve, y el ente recupera su plena potencialidad, el cliente puede solicitar al auditor que vuelva a emitir su informe y elimine el párrafo que hacía referencia a la posible falta de vigencia de la entidad. En tal caso, el auditor no está obligado a aceptar el pedido, no obstante lo cual, si opta por rectificar el informe deberá:

- Obtener evidencias de las razones que justifican la remoción de los fundamentos que oportunamente sostuvieron el cuestionamiento al supuesto de “empresa en marcha”.
- Efectuar revisiones de los hechos posteriores al cierre de ejercicio.
- Repetir el análisis de los factores que podrían evidenciar dudas sobre la continuidad de la empresa.
- Aplicar cualquier otro procedimiento idóneo a las circunstancias.

9. CONCLUSION:

Para el auditor, “empresa en marcha” representa que el ente bajo examen tiene: a. Vigencia y b. Proyección futura.

Son, como se observa, dos los requisitos que deben darse simultáneamente:

- “Vigencia”: significa que el ente está capacitado para cumplir con sus objetivos. Este concepto rige también para aquellos en proceso de desarrollo pues como su nombre lo indica, representa

“vigor”, posibilidad de alcanzar los fines de la organización, aún cuando se encuentre en un estadio previo al de las operaciones. Debería decirse con mayor precisión que se trata de entes en actividad. Actividad que puede verificarse tanto en una etapa de desarrollo como en una de operatividad plena.

- “Proyección futura”: indica que el ente también tendrá vigencia más adelante, es decir que continuará con la actividad establecida, destinada al cumplimiento de los fines de la organización.

Vigencia y proyección futura, significan entonces que el auditor se encuentra ante un organismo en actividad y que no tiene elementos de juicio para pensar que ello ha de concluir en un futuro cercano.

Futuro cercano que no es igual a la cantidad de períodos que le faltan al ente para recuperar el valor de sus activos a través de las operaciones, por lo que no tiene a su cargo establecer cuántos años de vida económica le restan a la organización, sino que por el contrario sólo debe persuadirse de que la actividad continuará.

Es pertinente -a esta altura de los acontecimientos- establecer que la afirmación -implícita o explícita- acerca de la subsistencia de la organización está referida a la razonable posibilidad de que el ente posea vigencia y proyección futura por un año.

Se establece asimismo que “empresa en marcha” y “posibilidad de recuperar los activos” no son sinónimos sino conceptos relacionados, pues una organización puede tener vigencia y proyección futura y sin embargo estar en condiciones de recuperar a través de las operaciones sólo una parte de sus activos. Por ello el auditor deberá aplicar procedimientos destinados a obtener elementos de juicio sobre estos aspectos.

Independientemente de los criterios de valuación que pueda corresponder aplicar, se pone de resalto la importancia de que evalúe adecuadamente si el ente bajo examen tiene: “vigencia” y “proyección futura” por su incidencia en la determinación de los valores de recupero, que son los límites impuestos a la asignación de valor a los componentes del activo.

En materia de informe, la incertidumbre por sí sola no justifica la emisión de un informe calificado. El punto de partida a fin de determinar la incidencia en el informe del auditor estará dado por la información que la administración agregue a los estados contables. Si las causas y posibles efectos de la incertidumbre están adecuadamente revelados, el auditor incorporará un párrafo de explicación a continuación del de opinión sin modificar la opinión principal. En cambio, si tal revelación no se hace o no es adecuada, corresponderá la emisión de un informe calificado por vulnerar normas de exposición.

PROYECTO DE NORMA DE AUDITORIA

EVALUACION POR PARTE DEL AUDITOR DEL SUPUESTO DE “EMPRESA EN MARCHA”

I – INTRODUCCION:

CONCEPTOS BASICOS:

La caracterización y definición de “Empresa en Marcha” generó -tradicionalmente- diversas controversias que abarcaban desde la naturaleza del concepto hasta la representación y contenido del mismo. No obstante ello y los profundos cambios producidos en materia contable, la noción de empresa en marcha no sólo se ha mantenido, sino que se ha jerarquizado, especialmente si la tendencia dominante es procurar el reflejo de la riqueza actual, lo que exige como requisito esencial la verificación de subsistencia.

El tema es particularmente importante para el auditor que otorgará diferentes enfoques a su labor según la valoración que haga acerca de la vigencia del ente.

En rigor, la expresión “empresa en marcha” implica para el auditor un objetivo de verificación adicional -de jerarquía superior- a cualquiera de sus pruebas habituales, y significa que toda su tarea ha de estar planificada y desarrollada teniendo en cuenta la continuidad temporal de las operaciones del ente. Es decir, que no está frente a una organización en proceso de liquidación inminente, con la consiguiente realización de sus activos y cancelación de sus pasivos, sino que, por el contrario, el

ente bajo examen se muestra en plena actividad y no encuentra justificativos para pensar lo contrario.

Ello exige, obviamente, una tarea tendiente a obtener elementos de juicio válidos y suficientes que lo persuadan sobre la mencionada continuidad.

Por ello se considera necesario formular algunas precisiones acerca de la tarea específica destinada a obtener evidencias que respalden la vigencia del supuesto de “negocio en marcha” e indicar el impacto que sobre el informe del auditor tendrá esta cuestión.

II – NORMAS PARA LA EVALUACION DE LA VIGENCIA DEL SUPUESTO:

A - SECUENCIA DE LA TAREA:

La jerarquía del tema exige recurrir a todas las fuentes de evidencias disponibles. Todos los elementos de juicio, ya sean de origen interno o tengan una procedencia externa, serán valiosos a la hora de formular conclusiones, pero es necesario reconocer que, salvo en algunos casos extremos, no existirá una prueba concluyente y definitiva, sino que, habitualmente, la suma de varias sustentará la opinión.

Como parte de la auditoría corresponderá evaluar las situaciones y hechos detectados durante el desarrollo del trabajo que den lugar a cuestionar la vigencia del principio de “empresa en marcha” y ello puede determinarse en cualquier oportunidad y momento durante el transcurso de la labor.

No es menos cierto que la tarea de planificación de la auditoría requiere conocer el enfoque que se otorgará al trabajo y ello está condicionado por la subsistencia o no del ente, por lo que es imprescindible obtener evidencias elementales acerca de ello.

El proceso de verificación de vigencia del negocio requiere el seguimiento de una secuencia que podría resumirse del modo siguiente:

- Evaluación de la información obtenida que permita abrigar dudas acerca de la permanencia de la empresa durante un período razonable de tiempo.
- Ante dudas importantes, identificación y evaluación de las medidas planteadas por la gerencia para enfrentar las condiciones o hechos generadores de la incertidumbre.
- Formación de conclusiones respecto a la duda y evaluación del efecto sobre las revelaciones en los estados contables y en el contenido del informe del auditor.

B – PROCEDIMIENTOS:

Al auditor no se le exige el empleo de procedimientos específicos vinculados al tema, pero es indudable que debe ser sensible a la noción de duda suficiente y a partir de ello debe estructurar una labor de corroboración de supuestos y acciones, destinada a la evaluación del verdadero impacto y concreción de la condición o hecho generador de la duda.

Algunos de los procedimientos que permitan concebirla serán el resultado de pruebas sustantivas destinadas a validar otros objetivos, en tanto que también podrán existir tareas específicamente realizadas para corroborar el supuesto de subsistencia del ente. Son ejemplos de prácticas que pueden detectar riesgos para el principio de empresa en marcha las que se mencionan a continuación:

1. Revisión y evaluación de índices: La degradación substancial de indicadores relevantes es un dato que no puede ser pasado por alto al momento de evaluar la posibilidad de sobrevivida futura.
2. Verificación del cumplimiento en tiempo y forma de los compromisos: La existencia de incumplimientos recurrentes y de progresiva gravedad será un indicio que deberá ser analizado atendiendo a la naturaleza y características de cada pasivo.
3. Análisis de la asunción de operaciones de financiamiento: La detección de continuas renovaciones, en condiciones cada vez más rigurosas para la empresa y en las que se advierte una previsible incapacidad de cancelación generarán un examen profundo acerca de sus causas y la posibilidad de continuidad en esas condiciones.
4. Revisiones especiales frente a procesos de liquidación de bienes: El desprendimiento de activos importantes motivará un seguimiento especial, que deberá prestar atención al destino de los fondos obtenidos de ese proceso.
5. Revisión de contratos y/o concesiones: En los casos en los que la actividad posea una dependencia significativa de vinculaciones establecidas contractualmente, el auditor analizará vencimientos, posibilidades de rescisión y cumplimiento de las pautas fijadas para el normal desarrollo de los convenios.
6. Seguimiento de procesos judiciales decisivos: Se recurrirá al informe de los profesionales que atiendan la cuestión y también a todo elemento de juicio que contribuya a conocer el impacto de las posibles consecuencias.
7. Consulta y evaluación de información sectorial: La búsqueda de datos relativos al sector o ramo y su confrontación con la realidad de la empresa servirán para complementar evidencias obtenidas por otros medios.
8. Verificación de cumplimiento de órdenes de pedidos: Los incumplimientos que se detecten merecerán un examen destinado a establecer las razones de ello y en función de las conclusiones que se obtengan, serán un elemento de juicio relevante en la evaluación de la continuidad de la empresa.
9. Verificación de cumplimiento de disposiciones legales y reglamentarias: La falta de acatamiento a normas legales sólo se concibe como una respuesta desesperada ante la desaparición de alternativas y ello sería una evidencia de la inviabilidad de la empresa.

Como resultado de estos procedimientos, o de detecciones provenientes de otros métodos surgirán elementos de juicio que permitan formular una evaluación de la vigencia y proyección futura de la empresa.

C – SEÑALES DE POSIBLE CUESTIONAMIENTO AL SUPUESTO DE EMPRESA EN MARCHA.

Los procedimientos que desarrolle el auditor serán el resultado de tareas orientadas a algún objetivo en particular -que complementariamente contribuyen a la evaluación de subsistencia- y otros específicamente previstos para este último propósito, que serán realizados a partir de la existencia de señales que podrían indicar algún posible cuestionamiento al concepto de “empresa en marcha”.

A continuación se proporciona una lista de ejemplos que constituyen acontecimientos que no podrían ignorarse a la hora de evaluar la capacidad de subsistencia del ente. Son ellos:

Indicadores Adversos:

- Pérdidas operativas continuadas y recurrentes.
- Déficit estructural de capital de trabajo.
- Flujos de fondos negativos.
- Deterioro significativo de índices tradicionales.

Señales de Pérdida de Confianza:

- Cancelación de contratos o concesiones.
- Respuestas negativas a pedidos de otorgamiento de créditos.
- Cancelación de líneas de financiamiento disponibles.
- Trabas a la renovación de créditos por parte de los proveedores.
- Exigencias de garantías para la continuidad de operaciones.
- Pérdida de clientes o proveedores importantes.
- Retiro de colaboración de sindicatos u organizaciones similares.

Evidencias de Dificultades Financieras:

- Incumplimiento reiterado de programas financieros.
- Reestructuración de deudas.
- Ventas de activos importantes.
- Morosidad en la cancelación de préstamos.
- Incumplimientos en el pago de impuestos.
- Asunción de pasivos más onerosos.
- Violación a normas estatutarias en materia de reservas.

Contingencias Graves:

- Siniestros y catástrofes no cubiertas con seguros.
- Legislación restrictiva o que modifica condiciones básicas actuales.
- Obsolescencia imprevisible.
- Dependencia absoluta de cliente insolvente.

Problemas Operativos Internos:

- Insatisfacción laboral generalizada.
- Reiteración de huelgas y cuestionamientos laborales.
- Aleatoriedad de proyectos decisivos.
- Incapacidad para adecuaciones tecnológicas.
- Dependencia de insumos críticos.
- Déficit de Recursos Humanos.

D – CONSULTAS A LA GERENCIA:

Como consecuencia de la aparición de dudas significativas, por alguno de los signos anteriores o por otros indicios, será necesario recabar la opinión de gerencia y evaluar los planes elaborados con el objeto de mitigar los efectos que producirían los hechos o condiciones adversas. En el análisis de viabilidad y contundencia del conjunto de medidas previstas para moderar o neutralizar los sucesos que podrían condicionar la continuidad empresarial, será necesario abordar de manera amplia cada planteo, con una apertura suficiente como para conseguir una comprensión completa de

la trascendencia de cada medida y su verdadero impacto. Ello requerirá de la revisión de todos los factores que inciden en cada una de las medidas diseñadas para sortear la crisis, analizadas desde las perspectivas del cliente, del mercado, de los organismos de control, del personal, de los accionistas y tomando en consideración su efectiva posibilidad de concreción.

Consecuentemente estos factores deben motivar pruebas de verificación destinadas a la evaluación de validez y factibilidad de las medidas previstas. También será objeto de examen, los estados proyectados que haya confeccionado la gerencia, para lo cual habrá que revisar los criterios básicos de elaboración, y la congruencia del planteo a partir de la comparación de anteriores proyecciones con los resultados reales.

E – EXTENSION DEL ANALISIS DE CONTINUIDAD DE LAS OPERACIONES:

El auditor mediante su conocimiento del ente y de los procedimientos desarrollados en el transcurso de su trabajo efectúa una valoración de la capacidad de subsistencia de la empresa.

Ello significa que con las evidencias reunidas formula una proyección con el objeto de concluir acerca de la vigencia de la organización, lo que presupone que la evaluación abarcará un período definido de tiempo en el que las circunstancias motivantes de las dudas: podrán producir sus consecuencias y afectar la continuidad de las operaciones; o por el contrario, la carencia de evidencias que justifican la permanencia del supuesto de “empresa en marcha” se mantendrá.

La fijación de un plazo para establecer vigencia y proyección futura de un ente se relaciona directamente con el examen de composición de partidas corrientes y no corrientes de un estado contable. Por ello la evaluación de “negocio en marcha” requiere de una labor destinada a reunir elementos de juicio que permitan considerar que existe una razonable posibilidad de continuidad por un año, es decir que el auditor deberá estar en condiciones de afirmar que no posee razones para dudar que existirá un nuevo juego de estados contables anuales.

F- REVELACION EN LOS ESTADOS CONTABLES:

La existencia de dudas significativas determina que el auditor deba evaluar si los estados contables revelan correctamente la realidad de incertidumbre acerca de la continuidad y el impacto que ello debe tener en su informe.

En relación con el contenido de los estados contables, debe asegurarse que las condiciones determinantes de las dudas hayan sido consideradas al momento de establecer la capacidad de realización de los activos, la exigibilidad de los pasivos y la clasificación de todas las partidas.

Para lograr una revelación adecuada, deberán incluirse notas a los estados, que expongan :

- Los acontecimientos determinantes de las dudas.
- Sus efectos y consecuencias.
- La evaluación de la situación por parte de gerencia.
- El plan previsto para la superación de la adversidad.
- Otros hechos que puedan incidir en la cuestión.
- La conclusión que surja de una proyección integral de los aspectos anteriores.

III – EFECTOS DE LA EVALUACION EN EL INFORME DEL AUDITOR

A – REFERENCIAS EN LA OPINION:

Luego que el auditor evalúe la posibilidad de subsistencia de la organización, pueden presentarse las siguientes situaciones:

1. Obtención de evidencias sobre la permanencia del concepto de empresa en marcha.
Sin mención en el informe (afirmación implícita) o se pone de resalto tal continuidad (afirmación explícita)
2. Incertidumbre sobre la permanencia del concepto de empresa en marcha
 - Adecuadamente revelado por los administradores:
El auditor hace referencia a la “duda” en un párrafo aclaratorio a continuación del párrafo de opinión
 - Inadecuadamente revelado por los administradores:
En el párrafo de aclaraciones previas al dictamen se hará una descripción de la incertidumbre y luego en el párrafo correspondiente emitirá una opinión con salvedad determinada o adversa por haberse vulnerado normas de exposición.
3. Supuesto de inexistencia de empresa en marcha
Si el auditor se persuade que la empresa no está en marcha y no se ha dado lugar a las modificaciones que correspondan emitirá un dictamen seguramente adverso, aún cuando es posible pensar que en ciertos casos pueda dar lugar a un dictamen con salvedad determinada. Si los estados contables han sido elaborados atendiendo a esta circunstancia, su opinión será favorable en tanto exista coincidencia respecto de la nueva composición patrimonial que se haya concebido (con criterios de liquidación) y a los resultados correspondientes y luego de las explicaciones necesarias en el párrafo de aclaraciones previas.

Las menciones que se originen como consecuencia de la evaluación del concepto de “negocio en marcha” también son aplicables a informes correspondientes a tareas cuyo alcance sea menor al establecido para los estados contables de períodos anuales.

B – HECHOS POSTERIORES:

La inclusión de un párrafo que manifieste sus reparos a una vigencia temporal plena no debe confundirse con una afirmación de inminencia de liquidación. En rigor, ello significa que una labor experta ha obtenido evidencias que implican vacilaciones respecto de la noción de “negocio en marcha” y con esa perspectiva deben analizarse los estados contables.

En el mismo orden de ideas, la ausencia de dudas no garantiza la permanencia de la empresa, sino que sólo significa que luego de un análisis medurado y suficientemente fundado, no hay razones para esperar su desaparición en un lapso razonable.

En posteriores estados contables en los que subsista la duda acerca de la continuidad del supuesto de “empresa en marcha” deberá continuar incluyéndose la mención correspondiente.

Si la incertidumbre se resuelve, y el ente recupera su plena potencialidad, el cliente puede solicitar al auditor que vuelva a emitir su informe y elimine el párrafo que hacía referencia a la posible falta de vigencia de la entidad. En tal caso, el auditor no está obligado a aceptar el pedido, no obstante lo cual, si opta por rectificar el informe deberá:

- Obtener evidencias de las razones que justifican la remoción de los fundamentos que oportunamente sostuvieron el cuestionamiento al supuesto de “empresa en marcha”.
- Efectuar revisiones de los hechos posteriores al cierre de ejercicio.
- Repetir el análisis de los factores que podrían evidenciar dudas sobre la continuidad de la empresa.
- Aplicar cualquier otro procedimiento idóneo a las circunstancias.

El auditor podrá carecer de dudas en relación con la vigencia del ente, en cuyo caso no será necesario expresar tal situación, debido a que su silencio significa que existirá continuidad empresarial.

También podría acontecer que la evaluación favorable que haga el auditor acerca de la plena vigencia de la organización, sea el resultado del análisis de los planes de adecuación y ajuste que haya preparado la gerencia. Si así fuere, corresponderá considerar la necesidad de revelación de los mismos en los estados contables. La ausencia -cuando se juzgue necesaria su inclusión- determinará que el auditor formule la aclaración correspondiente.

Federico Eberhardt
Cayetano A. Mora
Julio de 2000

**FEDERACIÓN DE CONSEJOS PROFESIONALES EN CIENCIAS
ECONÓMICAS**

CENTRO DE ESTUDIOS CIENTÍFICOS Y TÉCNICOS

AREA: ADMINISTRACIÓN

**13° CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS
ECONÓMICAS.**

Bariloche 25, 26, 27 y 28 de Octubre 2000

ÉTICA Y CAPACITACIÓN PARA UNA PROFESIÓN JERARQUIZADA.

TITULO :

**EMPRESA ARGENTINAS: MAPEO DE SUS CARACTERÍSTICAS, UN
ANÁLISIS POR PROVINCIA**

AUTOR :

EDUARDO KASTIKA

Objetivos y metodología:

Este trabajo tiene dos objetivos fundamentales:

- El primer objetivo es establecer una serie de premisas acerca de las empresas de Argentina. La pregunta guía está planteada en términos de "*¿cuáles son las principales características de las empresas argentinas en la actualidad?*"

Más allá del análisis macro o micro económico, región por región, provincia por provincia, sector por sector; hemos intentado reunir información *in situ* de lo que sucede a nivel práctico y cotidiano en las empresas de distintas provincias del país enfocando el análisis en una muestra inicial de provincias.

Para ello hemos recurrido a un análisis realizado por integrantes mismos de cada una de las provincias. Por lo general se trata de jóvenes estudiantes o recibidos hace pocos años en asignaturas de Ciencias Económicas que nos han dado sus percepciones enriquecidas con información de la provincia recopilada por ellos mismos.

Hemos priorizado esta mirada joven, dejando los datos estadísticos fácilmente conseguibles para otro tipo de trabajo. Desde esta mirada intentamos construir un mapa de características de las empresas en Argentina que nos sirva para reflexionar desde un punto de vista estratégico-organizacional.

Los integrantes de esta investigación han sido jóvenes en su mayoría participantes activos de las Jornadas de Innovación Empresarial que se realizan en Argentina año a año consecutivamente desde 1991.

Hasta el momento hemos trabajado con las provincias de Neuquén, Santa Fe, Santiago del Estero, Córdoba, Tucumán y San Juan.

En este trabajo de recopilación de la realidad empresarial de las distintas provincias, están trabajando los siguientes profesionales:

Neuquen: Lucas Gotlip

San Juan: Jorge Lucero

Tucumán: Pablo Benjamín Estrada

Santiago del Estero: Carlos Soza

La Plata: María Laura Margheritis

Santa Fe: Ariel Marcelo Matorras

Córdoba: Consuelo Ávalos

San Luis: Rubens Olguin

Los resultados que aquí presentamos son parciales y representan un punto de partida constituido por los resultados de una investigación que se extenderá hasta el año 2003 enriqueciéndose poco a poco con los aportes de nuevas perspectivas desde las distintas provincias.

- El segundo objetivo es plantear una serie de ideas a modo de recomendaciones que surgen como respuesta a estas características encontradas y que también se sustentan en nuestro conocimiento de la realidad de las empresas argentinas en general.

DESARROLLO:

1. PERSPECTIVA ACTUAL

Para determinar las formas en que las empresas argentinas plantean su marco estratégico, es importante centrarnos en una serie de puntos contextuales y competitivos determinantes.

- **LA CRISIS EN SECTORES TRADICIONALES**

Existen diferente tipos de crisis en sectores tradicionales: estas crisis afectan tanto al desarrollo estratégico de las empresas como a sus culturas empresarias. Y no sólo dentro de empresas de los sectores en crisis sino también a empresas conexas.

Todo esto trae aparejados problemas culturales de distinto tipo, modos de pensamiento arraigados difíciles de modificar, rumbos estratégicos que se han ido diluyendo con el tiempo.

En algunos casos se trata de crisis en sectores agroindustriales típicos de cada región, en otros casos la transformación de un sector industrial de importancia, en otros casos las

profundas modificaciones en el sector público u organizaciones vinculadas al sector público.

Es, por ejemplo, el caso de la Industria azucarera en Tucumán. Por muchísimos años esta industria ha sido el gran potencial económico de esta provincia. No solo se trata de la industria azucarera, sino de toda una cultura de la caña de azúcar que marcó el destino empresario de la provincia.

Hoy, algunos ingenios esperan ansiosos el milagro de ser adquiridos por alguna empresa que decida integrarse hacia atrás en la cadena de valor agregado mientras que otros aguardan una resolución favorable del Gobierno Nacional de la prórroga arancelaria. El objetivo parecería ser subsistir lo máximo posible en un sector aparentemente destinado a sucumbir ante la probable e inminente liberación del comercio de su producto en el Mercosur.

En el caso de Córdoba, los sectores automotriz y agropecuario -con sus sectores vinculados- han sido los más afectados por las crisis económica y financiera y en sus empresas pueden verse continuos procesos de des-inversión, recesión, desvinculaciones de personal y fuertes procesos de re estructuración.

En el caso de San Juan la industria local, con actividad principal vitivinícola, se encuentra en una etapa de recesión, con precios de uva a granel y vinos de mesa muy decaídos, totalmente insuficientes para el sector. Los productos derivados como el mosto concentrado y las pasas de uva, son los únicos que presentan un crecimiento sostenido.

Similar caso es el sector frutícola en Neuquen. Sobre el margen del Río Neuquen se encuentran las plantaciones de distintas variedades de Manzanas y Peras que se cultivan en la Provincia. Las empresas de este sector se dedican a la producción, y comercialización (exportación y elaboración de jugos) de estos productos. En los últimos años, el precio fue cayendo hasta llegar a valor por debajo del punto de equilibrio lo que significó grandes quebrantos a las empresas del sector.

En Santiago del Estero los agricultores no están enfocados como empresa y aún conservan la producción tradicional, por lo general no experimentan cambios en los cultivos y, por ejemplo, los cultivos de algodón al igual que los frutihortícolas no experimentaron crecimientos y, por el contrario, se han retraído.

De las cooperativas algodonerías (que mueven gran parte de los ingresos rurales), cerraron dos y una desmotadora. Tan sólo quedan dos desmotadoras y dos cooperativas algodonerías, una en la Banda y otra en Dpto. Robles.

- **EL ESCENARIO DEL MERCOSUR**

Existen perspectivas inestables con respecto al desarrollo del Mercosur: la visión de las "perspectivas del Mercosur" varía considerablemente entre cada provincia. Los escenarios son diferentes, disímiles en cada caso de acuerdo a las percepciones de cada región con el agregado de escenarios deseables de todo tipo.

Lo cierto es que los resultados obtenidos en cuanto a la dinámica de la formación del Mercosur no son homogéneos. Lo que, en algunos casos, sigue alimentando ideas y percepciones de integración poco claras y con casi nula posibilidad de planificación en un sentido estratégico.

En otros casos, la formación y desarrollo del Mercosur se vincula a iniciativas regionales como es el caso de San Luis.

El denominado "corredor bioceánico" en San Luis aparece como el eje que ofrece mayor diversidad de posibilidades porque es el mas beneficiado por su localización en el Mercosur con alta disponibilidad de transporte y comunicaciones. La política industrial prácticamente estuvo acotada a esa área, determinado por la concentración demográfica y la disponibilidad de infraestructura eléctrica, gas natural, cloacas y comunicaciones. En este ultimo caso cabe señalar que el corredor bioceanico se encuentra atravesado por un ramal ferroviario que debería brindar una rápida comunicación con la zona metropolitana y Mendoza, pero no esta aprovechada pese a la privatización de los servicios y es motivo de quejas de los productores e industriales.

El corredor biocenaico es una angosta franja que representa menos del 6% del territorio provincial y que desde los años 70 hasta el presente se ha desenvuelto con gran relevancia en la actividad industrial, con una economía agrícola ganadera que cumplía funciones de abastecimiento local con establecimientos manejados sobre pautas tradicionales. Esa evolución se explica por la sorprendente importancia que adquirió la actividad manufacturera debido a la instalación de 3 importantes parques industriales en la región. De ahora en mas hay que esperar una mayor especialización orientada en

función de la ventaja comparativa agroindustrial y de la provisión de servicios para el área turística y de requerimientos informáticos. Es una región en que la atención de la política activa se deberá colocar en la reconversión industrial y agropecuaria y en la creación de empleo.

En el corredor se localiza el 80% de los establecimientos industriales de la provincia y el 89% de la fuerza de trabajo de la actividad manufacturera. Los tres centros principales para la promoción industrial son: San Luis, Villa Mercedes y Justo Daract.

La promoción dio lugar a la mayoría de los establecimientos existentes y provocó una verdadera reestructuración industrial, ya que las actividades manufactureras establecidas antes de la promoción son de poca relevancia. A su vez las industrias promocionadas pasaron por una reestructuración que limitó considerablemente el alcance de la producción industrial en Justo Daract.

Las industrias del Parque capitalino incluyen los rubros de plásticos, Químicos, Metales, Textiles y confecciones y alimentos. Las principales radicaciones de Villa Mercedes tuvieron lugar en metalurgia, alimentos, textiles y plásticos. En Justo Daract se radicaron plantas metalúrgicas, textiles y Químicas. Las mayores inversiones corresponden a alimentos, plásticos, metalurgias y fabricación de electrodomésticos. La adaptación a las nuevas condiciones dio lugar a inversiones en equipamiento, a planes de ampliación y diversificación de productos que requerirán mayor capacitación del personal y si bien existe conciencia de que se pueden presentar dificultades para completar esta adaptación, la mayoría de los industriales es optimista con respecto a las posibilidades futuras, aunque ha sufrido los embates de la crisis.

- **LA DEFINICIÓN DE PROYECTOS DENTRO DE LAS EMPRESAS**

Existe una profunda crisis en la definición de proyectos a nivel empresa: en su gran mayoría se trata de proyectos de subsistencia.

En este sentido podemos dividir los tipos de proyectos de una empresa en cinco variantes:

- **Proyectos de Subsistencia:** en este tipo de proyectos, el objetivo planteado es continuar operando como empresa en el mercado.
- **Proyectos de Expansión:** tienen que ver con un crecimiento sobre un patrón de comportamiento determinado. Por ejemplo: facturación, cantidad de empleados, etc.
- **Proyectos de Extensión:** tienen que ver con llevar un mismo patrón de comportamiento a otras realidades. Por ejemplo: esquemas de franchising, otro tipo de mercados, exportación, etc.
- **Proyectos de Evolución:** son proyectos que implican dejar de ser un tipo de empresa para pasar a ser otro tipo de empresa. Por ejemplo: profesionalizarse como empresa, dejar de ser una PyMe monoproducción para ser una empresa multiproducción y multiservicios.
- **Proyectos de Transformación:** son proyectos relacionados con la modificación del entorno en donde la empresa se encuentra.

La generalidad de los casos que podemos analizar en empresas argentinas fuera de Buenos Aires (fundamentalmente en empresas PyMes y familiares típicas de capitales argentinos), el proyecto principal radica en subsistir y, en unos pocos casos, evolucionar hacia un modelo de empresa profesionalizada.

Son pocos los proyectos claros y contundentes que marquen intenciones de crecimiento dentro de las empresas analizadas.

- **ALGUNAS EXPERIENCIAS EN NICHOS DE MERCADO**

Existen casos de nichos exportadores con perspectivas internacionales que se constituyen en posibilidades interesantes.

Es, al respecto interesante, el desarrollo que muestra una zona como la de Rafaela en la provincia de Santa Fe.

El caso de Rafaela merece un análisis en detalle. Sólo a modo de enunciación, presentamos información de la zona brindada por la Universidad Católica de Santiago del Estero -con sede académica en Rafaela-.

Se trata de datos extraídos del trabajo "Sistemas locales de innovación y el desarrollo de la capacidad innovativa de las firmas: las evidencias del cuasi distrito industrial de Rafaela" de Gabriel Yoguel y Mariel Lopez.

El desempeño exitoso que ha tenido la industria de la ciudad de Rafaela en los últimos años se explica no solamente por el sendero evolutivo y la conducta microeconómica de los agentes, sino también por el dinamismo y el rol protagónico de sus instituciones (Ascúa y Quintar 1992). Mientras la sociedad estimula actitudes empresariales innovadoras y acciones comerciales arriesgadas, protege valores éticos muy arraigados en las costumbres de los inmigrantes. Por lo tanto, existe cierta identificación de objetivos globales a nivel local y un proyecto básico de desarrollo regional compartido.

Algunos de los rasgos característicos de la industria manufacturera de Rafaela son los siguientes:

- La industria local contaba a mediados de los 90's con 449 empresas que ocupaban 8300 personas y generaban una producción equivalente a alrededor de 450 millones de dolares anuales: 18 personas por firmas con ventas medias anuales de un millón de pesos.
- Excluyendo las firmas con ventas anuales inferiores a 0.7 millones de dólares (microindustrias), la estructura industrial local estaba conformada por algo mas de 100 empresas que ocupaban alrededor de 7000 personas y producían bienes por un valor cercano a los 430 millones de dólares anuales. En promedio, esto se manifestaba en escalas y tamaño por firma equivalentes a 70 ocupados y 4 millones de dolares anuales respectivamente.
- Entre mediados de los 80's y de los 90's el empleo industrial aumentó un 20% mientras se redujo en una proporción similar en la provincia de la que forma parte.

Asimismo, aumento significativamente la producción industrial y el stock de firmas aumento un 13% denotando una tasa de creación de firmas muy superior a la mortalidad.

El tejido productivo, con fuerte peso de pequeñas y medianas empresas, se estructura sobre la base de los subsectores frigorífico (25%), lácteos (17%), curtiembres (16%) y el complejo metalmecánico (más del 20%) centralmente compuesto por productos metálicos, implementos y maquinaria agrícola, bienes de capital para agroindustrias y autopiezas. La estructura incluye asimismo firmas productoras de productos plásticos, envases y equipamiento de los hogares.

La dinámica performance de la industria de Rafaela, también se explica debido a que el tejido industrial logró compensar diferentes desventajas de localización (i.e: distancia mayor a 500 Km de la Capital Federal), a partir de algunas características del “ambiente local” que han contribuido a determinar sus estrategias y potencialidades de desarrollo productivo.

Entre los principales elementos se destacan la existencia de los recursos humanos calificados necesarios, para el desarrollo de un proceso de cambio tecnológico e incremento de la productividad, el reducido nivel de conflicto laboral, la posibilidad de utilizar prácticas de flexibilidad laboral que han contribuido a lograr ventajas competitivas de costo y la presencia de instituciones que dan lugar al desarrollo de externalidades positivas.

Estos elementos han fortalecido el ambiente local y han posibilitado la maduración de un proceso de internacionalización. En esta dirección, diversos estudios realizados en los últimos años, caracterizan a Rafaela como un “cuasi-distrito” industrial que se define y está condicionado por las características de los agentes e instituciones locales, sus bases socioculturales, las actividades económicas, sus estructuras políticas, sus relaciones con el contexto y la generación de sinergias y externalidades (Quintar, Ascúa, Gatto, Ferraro 1993).

Un hecho relevante en la zona, que contrasta con las experiencias de otras localidades, es la forma de participación de las empresas en el apoyo de la acción del gobierno municipal y de las autoridades provinciales. En la concreción de esta atmósfera industrial convergen acciones desarrolladas por las empresas y otras implementadas por un conjunto muy amplio de instituciones y agentes que constituyen el "environment" o entorno próximo del cuasi-distrito.

A su vez, las conductas de los empresarios locales que se nuclean y promueven iniciativas acompañadas por los organismos públicos, potencian el desarrollo de los elementos necesarios para la generación de un espacio público.

Como zonas de oportunidades interesantes, también surgen "nichos" alternativos emergentes en varios casos.

En Tucumán la industria citrícola, con algo más de tecnología que las industrias tradicionales, parece ser una esperanza de interés.

Surge la oportunidad de penetrar en los mercados internacionales. Esto se vio reflejado con el aumento de las exportaciones del limón en un 23% en el último año.

Aunque la baja de los precios en un 20% hace reducir la idea de proyección de altísimo alcance, nadie puede ignorar que es la segunda industria de la provincia, menos cuando se está en presencia de la Compañía San Miguel, que con un plantel de profesionales encargados del manejo agrícola, de la cosecha, de empaque, y con un ingeniero químico al frente de la actividad llega hoy a concentrar el 11% de la producción mundial de limones.

De sus ingresos anuales, 80% proviene del mercado internacional, al que vende no solo la fruta fresca sino, además, una extensa gama de subproductos industriales, convirtiéndose en el mayor industrializador de limones del mundo al procesar desde aceites hasta jugos y *pellets*.

Las condiciones excepcionales para los cítricos – clima propicio, bajos costos de producción y tierras ideales para lograr fruta de alta calidad -, son las que hacen de las fincas San Miguel una de las más extensas y productivas del mundo globalizado. Aparentemente está dispuesta a encontrar interesantes ventajas competitivas en cuanto a futuras inversiones, subproductos y diversificación.

En el caso de la ciudad de Santa Fe y sus productos lácteos exportados al Brasil, se han originado serios inconvenientes, puesto que estas empresas "dependientes" de la demanda brasileña están expuestas a los altibajos que la economía de dicho país produce.

Sin embargo, empresas como MILKAUT intentan abrir oportunidades empresariales al explorar nuevas brechas hacia la conquista de otros mercados para la exportación de sus productos, logrando un importante acuerdo con México con quien mantiene una fluida relación comercial que le permite aunque sea transitoriamente, paliar sus dificultades.

En San Juan desde la caída del Mercado de Brasil, después de la devaluación, las pasas de uva se están introduciendo en el Mercado de Estados Unidos, mercado que absorbe toda la producción local. Los "paseros" deben realizar Alianzas Estratégicas, a fin de completar los cupos de producción requeridos en tanto que los viñateros replantean sus viñas con variedades de uva para vinos finos, apuntando al consumo de Vinos Finos para exportar.

- **LA FUERZA NACIENTE DE ALGUNAS MIPYMES**

A pesar de la crisis en los sectores tradicionales, el escenario recesivo, las dificultades en cada uno de los subcontextos existentes, se detectan esfuerzos permanentes de emprendedores que con sus micro, pequeñas y hasta medianas empresas intentan desarrollar negocios.

Estos esfuerzos han dejado de ser la típica respuesta del cuentapropismo a una necesidad de ingreso mensual, constituyéndose en iniciativas mucho más analizadas desde el punto de vista del management y los negocios.

Con respecto a las empresas involucradas en este sector del Petróleo y el Gas, en Neuquén -que en su mayoría son de origen extranjero (ej. Repsol-Ypf, Pride International, Chevron, Alberta Energy, etc.) y tienen que ver con las distintas actividades relacionada con la extracción, distribución, utilización para obtener energía y refinamiento de los hidrocarburos- se pueden encontrar a un muy numeroso grupo de empresas relacionadas con el servicio para aportar logística.

Algunas de estas empresas, de origen local, intentan hacer sus negocios pero no ya como simples "contratistas" sino comprendiendo la esencia de lo que significa crear valor desde el punto de vista empresarial.

En Tucumán existen atractivos para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas productoras de soja, tabaco, frutilla, ajo, quesos, miel de abeja y subproductos, entre otros, que se encuentran en el interior de la provincia y cuya meta es la de penetrar en los mercados internacionales con volúmenes adecuados y dar continuidad a un plan de exportación que les permita desarrollar sus actividades y proyectarse en el mundo.

- **LA PROFESIONALIZACIÓN DE LAS EMPRESAS**

Varios aspectos inciden en los **proyectos de profesionalización** de muchas de las empresas analizadas. Uno de estos aspectos es la reconversión estructural de empresas de servicios públicos privatizadas.

Más allá de otros tipos de consecuencias de estas privatizaciones, es interesante notar el efecto "en cadena" que se observa en empresas PyMEs y familiares. Los profesionales

comienzan a cubrir los puestos de trabajo profesionales dentro de empresas privatizadas y este esquema -que implica todo un paquete de conocimientos de incorporación, remuneración, rutina de trabajo, etc.- es poco a poco replicado en algunas organizaciones.

Este proceso se acompaña con nuevas carreras universitarias que se desarrollan provincialmente a nivel grado y post grado. Licenciados y Post graduados en Negocios, Finanzas, Comercialización comienzan a desarrollar sus conocimientos en empresas que hace diez años tal vez no hubieran entendido esta necesidad como algo primordial para la empresa.

Así es como muchas de las organizaciones analizadas están atravesando por momentos de “profesionalización” en su gestión.

En las empresas cordobesas, por ejemplo, puede verse con claridad una importante toma de conciencia en este sentido; la mayoría de ellas está atravesando por fuertes procesos de cambio con el fin de lograr mejoras en su gestión.

Esta profesionalización de la gestión se da diferente manera en las distintos tipos de empresas, de este modo podemos analizar lo que están viviendo:

En el caso de las PYMES las mismas atraviesan una situación muy particular, producto de la toma de conciencia de sus cuerpos directivos qué se plantea en términos de los siguientes dilemas:¿ Qué vamos a hacer mañana? ¿Cómo vamos a enfrentar el futuro para seguir compitiendo en el mercado?

Esto pone en evidencia que la preocupación central de las PYMES está en “reconvertirse” para ser competitivas.

Esta reconversión implica, en muchas empresas, el desarrollo de una Estrategia, la definición de un modelo de Estructura y la formación de una Cultura compartida que les permita enfrentar exitosamente la rivalidad de los mercados actuales.

En el campo de la estrategia el tema central es la definición de la misma; hoy las PYMES no sólo reconocen la necesidad de definirla sino también de explicitarla para darla a conocer a todos los miembros de la empresa y convertirla en la razón de ser de la organización y sus acciones.

Este esfuerzo se ve acompañado por la redefinición de sus modelos de estructuras, donde el esfuerzo principal en este punto, esta en reconocer la necesidad de establecer claramente las relaciones que deban desarrollarse en la empresa, independientemente de quien las lleve a cabo (no debemos olvidar que las PYMES en su mayoría son empresas familiares).

Lo antes mencionado implica un cambio cultural, donde las PYMES deben dejar de lado muchos de los paradigmas que antes las hicieron exitosas y reemplazarlo por nuevos, que en la mayoría de los casos son contradictorios a los anteriores.

Por este motivo es que las inversiones en capacitación en la PYMES se dan principalmente en las áreas de Análisis y definición del negocio, Planeamiento Estratégico, Análisis competitivo, Comunicación, Motivación y liderazgo, entre otros. Todas estas actividades son utilizadas en muchos casos como factores de “sensibilización” para poder implementar eficientemente el proceso de cambio.

El desafío de las PYMES es muy grande y sus empresarios han tomado conciencia de ello, saben que sino logran reconvertirse desaparecerán del mercado.

Las grandes empresas, no están ajenas a estos procesos de cambio, pero sí los viven de

otra manera.

En realidad, este tipo de organizaciones posee su estrategia explícita y un modelo de estructura acorde, que son lo que les ha permitido lograr su posición en el mercado.

Si bien gozan de un lugar definido en el mercado también enfrentan desafíos producto de la situación actual, que pueden sintetizarse en la siguiente preocupación: ¿Cómo mantenemos la posición? ¿En qué basamos las ventajas competitivas para el futuro?

Por este motivo la profesionalización en estas empresas se centra en los integrantes de la organización y sus “herramientas” de gestión.

Esto implica que están atravesando por un fuerte proceso de desarrollo organizacional, lo cuál en muchos casos un importante proceso de cambio.

La estrategia está definida y es quien guía las acciones de la organización, la dirección y sus empleados la conocen y buscan alcanzarla; pero el tema central en este punto radica en encontrar nuevas maneras que le permitan a futuro mantener la posición de la que hoy gozan en el mercado.

Con respecto a la estructura, en los últimos años fue muy común ver en estas empresas, fuertes procesos de reestructuración centrados principalmente en garantizar la mejor prestación de servicios y la atención al cliente.

Lo lamentable es que en nombre de la “reingeniería” o de la “reestructuración” hubo empresas que se escudaron para cumplir con otros fines.

Si analizamos las inversiones en capacitación en estas empresas vemos que las mismas se centran principalmente en aprender las nuevas herramientas de gestión y el desarrollo de la capacidad de la organización para anticiparse a los cambios, como un valor dentro

de su cultura.

Hoy es muy difícil encontrar en este grupo de empresas, directivos y personas que no hablen de “gestión del conocimiento”, “gestión de competencias”, “liderazgo y cambio organizacional”, “desarrollo de ventajas competitivas dinámicas”, “estructuras flexibles”, “cultura compartida”, “trabajo en equipo”, “mejora Continua”, “creación de valor”, etc.

- **EL DESARROLLO DE EMPRESAS DE SERVICIO**

En este sentido encontramos interesantes desarrollos en ciertos sectores específicos:

Los sectores Turismo, Hotelería y Gastronomía muestran una dinámica interesante a nivel general.

En Neuquén, el turismo promete un futuro con gran crecimiento para las empresas que interactúan en este ámbito.

Todas son empresas de servicio con pocos años de existencia y ubicadas, en su mayoría, sobre la zona lacustre.

En este sector nos encontramos con Hoteles (ya existen dos Holiday Inn y se anunciaron el inicio de la construcción de por lo menos cuatro hoteles de cinco estrellas.), Centros de Sky (Caviahue, Chapelco, Bayo, etc.), Centros termales (Copahue), etc.

Una característica que merece ser resaltada se refiere al incremento del turismo para esparcimiento y recreación de fin de semana en la Capital de la provincia, que la esta

impulsando como la Capital de la Patagonia. Esto se debe principalmente a la llegada de los shopping, cines, teatros y a la gran variedad de restaurantes.

En Córdoba, la hotelería, las comunicaciones, el hipermercado, el sector alimenticio y la educación han demostrado un fuerte crecimiento en sus actividades y la realidad que hoy viven tiene que ver con un contexto de alta competitividad, inversiones y desarrollo, nuevas opciones y nuevos capitales, mercados muy fragmentados y un interesante crecimiento y desarrollo.

Por otra parte, el Sector Telecomunicaciones plantea cambios y propuestas que generan una dinámica de interés sumado a interesantes emprendimientos a partir de empresas vinculadas a Internet.

- **LOS DESAFÍOS DEL CANAL MINORISTA**

El desarrollo del canal minorista: cadenas de supermercados, hipermercados, centros comerciales, etc., plantean desafíos importantes en la mayoría de las provincias analizadas.

En Neuquén, por ejemplo, en los últimos cinco años, la radicación de las grandes cadenas dedicadas a la venta, principalmente, de artículos comestibles (Wal-Mart, Tía, La Anónima) provoca grandes movimientos en el escenario del comercio.

Con la próxima apertura del Easy-Jumbo se sellará la consolidación de este grupo dedicado históricamente a lo alimenticio y actualmente a una gran variedad de

necesidades (indumentaria, ferretería, esparcimiento, diversión) como los Líderes del Sector.

El resto de los comercios tiene serios problemas de subsistencias dados principalmente por la falta de capacitación de sus dueños y la caída de las ventas como consecuencia de la recesión.

En Santiago del Estero, el comercio está centralizado en empresas familiares y muy chicas. El sector de electrodomésticos es el más desarrollado con el liderazgo de tres empresas locales (Proa, Maxihogar y Las Malvinas)

Sin embargo estas empresas también estuvieron atacadas por los desembarcos de los grandes al mercado local: Megatone, Frávega, Radio Armador, Barone SA.

En San Juan, los negocios de moda, por ejemplo, poseen una competencia muy fuerte (Fallabela).

Además, el hipermercado Libertad y Disco supermercados, los negocios minoristas sufren la competencia indirecta de las tarjetas provinciales, (CMR de Fallabela, Nevada, Vale-Provencred, Montemar-Credencial, Aliada, Data 2000, Fiel, algunas de las cuales están asociadas o pertenecen a tiendas locales.

Un fenómeno muy particular se presenta en el rubro pinturerías donde la aparición en el Mercado, de Cadenas de pinturerías de Córdoba, impulsó a las locales a una estrategia de apertura de locales en todos los departamentos aledaños a la Capital, incluso, una

utilizó una estrategia de segunda marca, al abrir un local con otro nombre, a fin de no cambiar su posicionamiento, al comercializar marcas más baratas, de menor calidad y por lo tanto con precios más accesibles.

2. IDEAS Y RECOMENDACIONES A FUTURO

Resumimos a continuación nueve ideas a modo de recomendaciones a partir de las características desarrolladas.

- 1. DESARROLLAR E INTEGRAR A LAS ORGANIZACIONES EN UNA CULTURA QUE INVOLUCRE NO SOLAMENTE LA CAPACIDAD DE ACCIÓN SINO TAMBIÉN LA CAPACIDAD DE VISIÓN POR PARTE DE SUS INTEGRANTES.**

Entendemos por capacidad de acción a todo lo relacionado con el hacer cotidiano y operativo de la organización.

La capacidad de acción es uno de los requisitos básicos gerenciales en empresas tradicionales. Es esta una de las característica que más se ha buscado en profesionales dentro de las empresas en las últimas décadas.

La capacidad de visión, siempre estuvo mucho más relacionada con una capacidad "empresaria". Una "habilidad" asimilada con lo innato reservada a quienes tenían la posibilidad y la osadía de fundar sus propias empresas y organizaciones.

En estos últimos años, la necesidad de una visión compartida de la empresa y de su rol en el mercado, la necesidad de interactuar en el mercado con cambios permanentes, la necesidad de TENER UNA POSICIÓN TOMADA con respecto al futuro, etc.

Todo esto ha hecho que la relación dueño (Director, propietario, familia dueña, etc.) - empleados necesite ser transformada.

De una idea TRADICIONAL en donde el Nro. 1 de la organización era la persona con acción y visión dentro de la empresa y el resto de la organización era la gente "operativa" que hacía que "las cosas se hagan", que hacía que la visión se plasme.

A una idea distinta en donde a toda la gente de la organización "se le pide" que "piense y haga", que tenga visión y acción. Por un lado, deja de existir el valor en un gerente o empleado absolutamente operativo. Por el otro lado, también deja de existir el valor en un gerente "sólo visionario" que "deje la acción" para otra área.

Al mismo tiempo, se requiere una organización en donde de manera generalizada se cuente con buenos niveles de visión y de acción.



Esto no es tan fácil como parece, ya que una buena performance en visión requiere que exista una visión lo cual no siempre es tan sencillo. Hemos visto la dificultad en las empresas analizadas de tener, por ejemplo, una visión clara con respecto a lo que deparará el Mercosur, hemos visto, también, la dificultad para desarrollar proyectos de transformación y evolución.

Consideramos que el crecimiento en las posibilidades de PENSAR y HACER extendidas a toda la organización es uno de los factores fundamentales a desarrollar en las empresas argentinas.

2. CAPACITAR NO SOLAMENTE EN HABILIDADES TÉCNICAS SINO EN OTRO TIPO DE HABILIDADES GLOBALES Y ENFOCADAS A LA FLEXIBILIDAD DE PENSAMIENTO Y ACCIÓN.

Hay habilidades, competencias que tradicionalmente han sido equiparadas a un tipo de área o profesión determinada: la capacidad para negociar, el enfoque al mercado, por ejemplo.

Otras habilidades, simplemente, han sido entendidas como algo que "viene dado" en un buen profesional: capacidad para comunicarse, capacidad para trabajar en equipo, por ejemplo.

Otras habilidades ni siquiera se han entendido como parte de las actividades "capacitables": manejo de proyectos, por ejemplo.

Las empresas de la actualidad, compitiendo en entorno complejo y debiendo responder a todo tipo de necesidades para resolver no sólo problemas de subsistencia sino de crecimiento y desarrollo, deberían asumir el tema de la capacitación con una seriedad que en estos momentos parecen no considerar.

Las soluciones de "brindar capacitación a través de los proveedores", o de "capacitar a partir de programas estándares "enlatados" o de "capacitar en habilidades técnicas para desarrollar la tarea cotidiana", parecen no ser las adecuadas ante las necesidades que se han detectado.

Lejos de plantear esquemas de capacitación extensos y complejos basados en versiones simplificadas de los grandes planes de capacitación de las grandes empresas, proponemos pensar la capacitación como un proceso simple centrado en habilidades distintivas y necesarias para todo tipo de personal de importancia en una empresa que quiere pasar de la simple subsistencia a un esquema de empresa en crecimiento.

Algunos de los ejes sobre los cuales capacitar se enumeran a continuación.

- Negociación y Ventas.

Típicas actividades relacionadas con el área de Venta o las áreas comerciales, tanto las habilidades de negociar como de "vender" en un sentido más amplio, deben ser patrimonio de las competencias de, al menos, todo el equipo gerencial o de jefaturas de organizaciones como las analizadas.

Naturalmente el manejo de este tipo de habilidades no debería escapar ni a los Directores de la organización ni a sus familiares, en caso de tratarse de una empresa familiar como tantas de las que encontramos en las provincias argentinas.

Estas habilidades son necesarias ya que implican un modo específico de interacción: se negocia con proveedores, con clientes, entre áreas, con otras organizaciones integrantes de la comunidad y así por el estilo.

- Manejo de Proyectos.

No es una habilidad tradicional, pero es fundamental. Tiene que ver con la esencia misma de lo que implica trabajar en una organización en la actualidad.

Es difícil encontrar, en las organizaciones analizadas, proyectos distintos a los proyectos evidentes de subsistencia.

Esta falta de proyectos puede deberse a una serie de motivos, pero entre éstos figura, sin lugar a duda, la incapacidad de pensar a la empresa en términos de proyectos.

No necesariamente siempre es una cuestión de recursos. No siempre es la falta de recursos lo que impide el crecimiento o el desarrollo de las empresas analizadas.

Muchas veces se trata de la incapacidad para manejar proyectos. Es decir, conjunto de actividades que se desarrollan en un tiempo determinado para lograr un resultado determinado.

El manejo de proyectos involucra una serie de habilidades que vienen añadidas en el mismo concepto: la capacidad para hacer que los proyectos sean motivadores, capacidad para desarrollar programas de auto control de calidad, capacidad para lograr resultados manejando los plazos, capacidad para intentar influir en el contexto, etc.

- Enfoque al mercado.

Es la habilidad que permite entender a la organización inmersa en un entorno complejo.

El enfoque al mercado es, también, el enfoque a la complejidad. Saber que no es lo mismo la acción rutinaria paso a paso, que la acción global tomando el contexto como un todo no a ser controlado sino a ser abordado de manera flexible y dinámica.

Comprender al mercado y enfocarse al mercado no son habilidades privativas del área de marketing. Un área de finanzas debe saber cómo se desarrollan sus actividades en el

mercado, debe saber qué tipo de manejo de finanzas requiere el mercado y la evaluación de su performance estará, más que nada, determinada por esta comparación con el mercado antes que por los criterios de evaluación de la empresas misma que suelen no tener la inexorabilidad del mercado.

- Trabajo en Equipo.

Esto no implica el "buen clima grupal" solamente, sino la posibilidad de construir equipos de alta performance. Naturalmente los equipos dentro de las organización deberían ir mucho más allá de los grupos formales dentro de cada área o nivel.

Debería poder trabajarse con integrantes de *distintos sectores o niveles, logrando trabajar sin dificultades.*

Los equipos que hoy son excelentes hace cinco años tal vez tenían mal desempeño. En este sentido, para poder trabajar eficientemente en equipo se tiene que haber vivido la experiencia de trabajar en distintos proyectos con el equipo que corresponde. *Las empresas en crecimiento deberían tener esto muy presente y aprenden de las experiencias en equipos.*

- Habilidades básicas de comunicación.

Son habilidades para expresarse oralmente, preparación de informes y planes de negocio, comunicación gráfica, comunicación por medio de sistemas informáticos, comunicación en distintos idiomas.

Las habilidades como "manejo de idiomas", presentaciones escritas, manejo fluido de la informática en una gran cantidad de oportunidades son relegadas a personal del nivel más básico. Cuando en realidad son habilidades esenciales de las cuales la empresa no puede dejar de disponer.

Una capacidad aparentemente insignificante como la capacidad para presentar informes en entidades internacionales; en muchas oportunidades se pierde de vista. Y las empresas se ven ante la necesidad de recurrir a consultores externos que muchas veces sólo agregan el valor que puede tener una buena presentación en power point. Lo mismo sucede con el manejo del lenguaje gráfico, resuelto muchas veces por medio de agencias de publicidad que terminan siendo proveedoras de diseño gráfico.

Las empresas en crecimiento deberían contar entre las habilidades de sus miembros a este tipo de habilidades: un profesional de la primera línea de una PyMe, por ejemplo, que debe resolver una cantidad heterogénea de problemas de todo tipo, debería poder autoabastecerse dentro de la empresa de las mínimas necesidades para comunicarse con un exterior profesionalizado y actualizado.

3. TRABAJAR CON CRITERIO DE PROYECTOS. INCORPORAR EL CONCEPTO DE PROYECTO COMO BASE DEL TRABAJO COTIDIANO EN LA ORGANIZACIÓN.

Así como los integrantes de la organización en crecimiento deben desarrollar su capacidad para transformar sus actividades en proyectos, desde la Dirección de la compañía debería irradiarse interés y hasta pasión por los proyectos.

La empresa no sólo vive de sus proyectos. En realidad la empresa vale lo que valen sus proyectos. La empresa es sus proyectos.

4. LAS EMPRESAS DEBEN MOTIVAR CON SUS PROYECTOS, CON SUS IDEAS A FUTURO, CON SU PROPUESTA. NO SE TRATA SOLAMENTE DE OFRECER UN ESPACIO DE TRABAJO.

El concepto de MOTIVACIÓN es fundamental para organizaciones que tienen como objetivo adicional al de competir y subsistir, el de retener al personal que realmente desarrolla valor.

La recesión, la desocupación, la falta de espacios laborales para multitudes de profesionales con necesidad de trabajar no impiden que los profesionales con verdadero talento sucumban ante la tentación de nuevos espacios laborales en empresas privatizadas, competidores internacionales con participación local e, incluso, ante la tentación de probar suerte en el mundo de las empresas de Internet.

En este sentido, el desafío es múltiple, ya que las organizaciones, además de preocuparse en retener a sus talentos debe preocuparse por asegurar condiciones y culturas mínimamente estimulantes.

Naturalmente que la postura inversa que plantea la necesidad de los profesionales de "asegurarse su lugar" en las organizaciones también es válida. Se trata, básicamente, de una cuestión de percepción en donde, el considerar el corto plazo y el tener en cuenta el largo plazo muchas veces juegan de modo contradictorio.

5. LA IMPORTANCIA DE NO OBSTINARSE EN MODELOS MENTALES DEL PASADO.

Una enorme cantidad de mitos, pre-supuestos, creencias invariables por años y hasta "caprichos", forman parte de los modelos de pensamiento de empresarios de las empresas analizadas.

Pre-supuestos sobre el mercado, sobre la situación del país, sobre la situación de la región, sobre la situación de la provincia...creencias que no han sido revisadas por décadas aludiendo a todo tipo de variable externa para justificar éxitos o fracasos de la propia empresa.

Tal vez sea el elemento más difícil de diluir (estos pre-supuestos), máxime cuando están respaldados por situaciones de crisis reales.

Al respecto, creemos que no existen suficientes espacios en donde estos pre-supuestos se puedan ir modificando. Muy por el contrario, encontramos empresarios de las empresas analizadas cuyos principales interlocutores son simplemente acompañantes en este círculo vicioso del pesimismo disfrazado de "realismo", o de un "realismo" acomodado a los pre-supuestos ya existentes (supuestos previos). Pueden llamarse

clientes, proveedores, personal subalterno, funcionarios varios o compañeros de la "Cámara", el efecto negativo es el mismo.

En este sentido consideramos que es fundamental el desarrollo de interlocutores válidos dentro y fuera de la empresa. Notamos una carencia de interlocutores válidos para los empresarios de las distintas regiones.

Interlocutores válidos son personas, ámbitos y ambientes en donde se puedan confrontar y construir ideas, proyectos, desafíos, objetivos.

Aquellos empresarios que han sido innovadores una sola vez (hace algunas décadas), cuando crearon la empresa, luego han ido perdiendo sus interlocutores válidos rodeándose de personal muy operativa, de "mucha confianza", pero de poquísima actitud empresaria.

El empresario no puede desarrollar proyectos en ambientes en donde el único que siente y transmite intención empresarial es él mismo.

Es importante que cada profesional dentro de la empresa vaya buscando y construyéndose un lugar desde convertirse en un interlocutor válido de fuste.

6. PENSAR COMO LOS CLIENTES.

En contextos regionales y en provincias de cantidad relativamente pequeña de consumidores con respecto a Buenos Aires, por ejemplo, se percibe una excesiva autoconfianza en lo que al conocimiento del consumidor se refiere.

Sin embargo, en investigaciones con consumidores realizadas en distintas provincias, notamos que el resultado desde sus puntos de vista (desde los puntos de vista de los consumidores) en términos de calidad de atención recibida en comercios, por ejemplo, es notoriamente diferente al nivel que calidad de servicio que se escucha en los discursos de los empresarios.

Es como si los consumidores dijeran "no me conocen" y los empresarios (y responsables de puestos de importancia) sostuvieran que "su principal fortaleza es conocer al cliente".

Bajo excusas cotidianas del tipo "aquí nos conocemos todos no hace falta la investigación de clientes", notamos que la necesidad de desarrollar conocimientos y tecnología para involucrarse en el verdadero pensar y sentir de los clientes, es realmente fundamental.

Por supuesto, para esto es necesario invertir. Y para invertir es necesario asumir el renglón como de prioridad absoluta.

Es así ya que se trata de la tecnología y el tipo de conocimiento que luego se dispondrá para abordar a clientes y consumidores de otras provincias, regiones, países. Es parte del desarrollo de la organización.

7. TENER CLARA UNA MISIÓN: SIMPLE Y COTUNDENTE.

Muy alejado del típico "cuadrito con la misión" colgado en la sala de espera de los proveedores, las empresas en crecimiento deberían tener clara su misión. Es decir, deberían tener claro cómo es que generan valor: cuál es el verdadero valor que la empresa genera en el mercado.

Esta misión debería ser simple. Tan simple como una empresa que está creciendo y buscando su lugar en el mercado.

Cuando es muy complicado comunicar "por dónde pasa el valor que genera la empresa" hay algo que no está funcionando correctamente. Las empresas en crecimiento deberían re valorizar la simplicidad. Tener presente el imperativo "simplificar" en todos los niveles, esto implica evitar la complicación y no esconder con complicaciones la falta de esencia, la simplicidad esconde sabiduría.

8. TRABAJAR CON EL CONCEPTO DE POSICIONAMIENTO.

Es conocida la falta de capacidad que han tenido las empresas de Argentina hasta el momento de desarrollar marcas fuertes y globales.

Sucede que detrás del desarrollo de una buena marca existe un enfoque claro y contundente de cuál es el posicionamiento de la empresa. Y este posicionamiento se basa en ocupar un lugar contundentemente. Ser "algo para alguien", aunque sea "para

algunos" (un nicho de mercado), pero para "ésos" ser DEFINITIVAMENTE alguien. Ser sinónimo de algo.

No es verdad que las empresas grandes sean las únicas que tengan a su alcance la posibilidad de posicionar marcas en el mercado. El posicionamiento no es sólo una cuestión de inversión publicitaria.

Es, en gran medida, una cuestión de coherencia, de mantener claramente una línea de comportamiento alrededor de una misión clara.

Los momentos de crisis son los grandes tentadores para tirar por la borda años de posicionamiento logrado en determinado lugar.

9. MÁXIMA OSADÍA EN LA INNOVACIÓN, MÁXIMO RIGOR EN LA IMPLEMENTACIÓN.

Capacidad de pensar el negocio de manera distinta. El riesgo es un factor inevitable para empresas en crecimiento. La osadía (las agallas, el valor, el temple, la audacia) también es parte del ser empresario.

Para innovar se necesitan asumir riesgos. No el riesgo descontrolado, obviamente. NO el riesgo sin beneficios asociados, naturalmente. Pero años de inestabilidad y contextos "incomprensibles" para observadores externos han llevado, también, a que se sostenga el mito del "negocio sin riesgo", del mínimo riesgo asociado. En la actualidad, el mejor

modo de minimizar riesgos, a la hora de animarse a crecer, es evitando cualquier tipo de acción.

En las fases de implementación, notamos una gran cantidad de empresas de las analizadas que, a la hora de hacer "las cosas que están bien", quedan a mitad de camino: globalizar *ma non troppo* (esto es: intentar "venderle a Brasil" pero sin una perspectiva real de evolucionar hacia un modelo de empresa exportadora en serio); desvivirse por el cliente pero siempre que no implique "un aumento demasiado importante en los costos"; tratar de retener a la gente con valor dentro de la empresa pero tirando por la borda todo lo construido ante el menor cimbronazo en el mercado; capacitar a la fuerza de venta "pero lo más barato que se pueda y sin 'sacrificar' tiempo de venta al público".

No es sano que las empresas que desean crecer y desarrollarse "busquen atajos". O se cree en que es necesario cambiar el enfoque, o no se cree y se subsiste como se puede. Pero el camino intermedio del "hacer como si..." consideramos que es una de los escenarios más perjudiciales.

Continuando Contadores

1.POLÍTICA PROFESIONAL

1.4. Educación:

1.4.1.Educación continuada

13º CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS ECONÓMICAS

Bariloche, Río Negro, Argentina, 25, 26, 27 y 28 de octubre de 2000

JUAN CARLOS SELTZER
Marcelo T.de Alvear 1665 6º B
1060 Ciudad de Buenos Aires
Teléfono: 54 11 4814 2390

RESUMEN

Los últimos años transcurridos han sido generosos en debates sobre temas relacionados con la formación y capacitación de los profesionales en función de las nuevas exigencias que el mercado laboral plantea, surgidas como derivación y consecuencia de los profundos y trascendentes cambios que las sociedades de esta última parte del siglo han estado viviendo:

contenidos curriculares, metodologías, el rol de las propias organizaciones profesionales en los procesos de formación y acreditación de sus miembros, tipos de conocimientos requeridos, su grado de calidad, los valores

La educación y el desarrollo social requieren profesionales competentes y flexibles, capaces de adquirir habilidades nuevas según cambian las economías.

En la formación de la sociedad del conocimiento la sociedad en un todo será la que busque y encuentre la solución a la problemática educativa, ya que la vía educativa sigue siendo uno de los mejores medios para conseguir un mañana distinto y mejor.

Documentos de la IFAC se refieren a estos temas (Guías 9 y 2) y el presente trabajo menciona algunos de sus consideraciones principales como también los rasgos salientes de la experiencia mexicana en cuanto a la capacitación profesional continuada.

1 .INTRODUCCIÓN

Los últimos años transcurridos han sido generosos en debates sobre temas relacionados con la formación y capacitación de los profesionales en función de las nuevas exigencias que el mercado laboral plantea, surgidas como derivación y consecuencia de los profundos y trascendentes cambios que las sociedades de esta última parte del siglo han estado viviendo: .

Una serie de exposiciones y análisis sobre contenidos curriculares y sobre metodologías de enseñanza -aprendizaje ha enriquecido la práctica real en pos de lograr una mejor formación de los profesionales.

También se ha incrementado el debate dentro de las propias organizaciones profesionales acerca de la participación que tales instituciones deberían tener en los procesos de formación y acreditación de sus miembros.

Al mismo tiempo otro eje que ha sido desarrollado consiste en relacionar la educación con el trabajo implementándose experiencias concretas al respecto.

2. LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

Estamos entrando en una sociedad que tiene grandes exigencias de conocimientos y con necesidad y posibilidades de ampliar el acceso al mismo.

Podríamos plantear varios interrogantes al respecto: esta sociedad, ávida de bienes materiales, lo es realmente del conocimiento? ese conocimiento está accesible? las estructuras actuales permiten el acceso? cuál es el tipo de conocimiento que se requiere? cuál es su grado de calidad?

Esta sociedad del conocimiento genera consecuencias en el ámbito de la economía, puesto que los conocimientos se transforman inmediatamente en producción, acarreando una reconversión continua.

Otra de las consecuencias es la importantísima variación que se produce en la estructura ocupacional: Profesiones que quedan obsoletas, que hay que recalificar, otras nuevas que emergen, aquellas que amplían su radio de acción.

¿Cómo hacer frente a esta complejidad de demandas que se formulan en relación con la educación y especialmente con la enseñanza superior y con las profesiones?

Se pueden plantear tres niveles de análisis:

1. EL QUE. Los contenidos de la educación:

Se propone tender a desarrollar la capacidad innovadora, de comunicación, la aptitud para resolver problemas y para utilizar nuevas tecnologías, para adaptarse al cambio y al trabajo en equipo.

2. El cómo. Las metodologías y la gestión educativa:

Se acentúa la necesidad de métodos y sistemas no solo eficaces sino también eficientes, para lo cual se requiere la evaluación de la gestión del proceso de enseñanza-aprendizaje.

3. EL PARA QUE. La problemática de los valores éticos y estéticos.

"La educación puede contribuir a lograr un mundo más seguro, más sano, más próspero y ambientalmente más puro y al mismo tiempo favorecer el progreso social, económico y cultural, la tolerancia y la cooperación internacional" (1)

La educación y el desarrollo social requieren profesionales competentes y flexibles, capaces de adquirir habilidades nuevas según cambian las economías(2)

Una realidad cambiante, donde la incertidumbre es regla, requiere de nuevas acciones educativas, dado que la educación es el medio de acción gracias al cual los individuos pueden ser dotados de los conocimientos, de las capacidades y de las aptitudes que contribuyan a conformar un futuro deseable y posible. Acceder todos al conocimiento es una tarea que requiere asumir hábitos, actitudes y aprender determinadas destrezas.

La pregunta es si se puede realizar este aprendizaje por el sistema tradicional de enseñanza o por nuevas vías. En este último caso, qué nuevas vías?

Dar con la solución a estas preguntas requiere un análisis del mundo desde una visión prospectiva que trate de adivinar cómo se orienta el futuro y cuál es la realidad presente.

Todo esto hace cambiar las condiciones del proceso de educación y capacitación.

3. LA SOCIEDAD INTEGRADA

Para Alain Badiou, en el final del siglo XX el cambio se vincula con las experiencias participativas para solucionar problemas. Por eso pensamos en una sociedad integrada o completa, donde todos los actores sociales participen en la solución de problemas comunes.

De ahí que en la formación de la sociedad del conocimiento sea la sociedad en un todo la que busque y encuentre la solución a la problemática educativa, ya que la vía educativa sigue siendo uno de los mejores medios para conseguir un mañana distinto y mejor.

Ante un mundo testigo de crecientes cambios con un alcance y a un ritmo nunca antes conocido, hay que “pensar globalmente para actuar localmente”

4. LAS RECOMENDACIONES

Precisamente nuestra profesión, a través de su organismo máximo habla, en la introducción de la guía N° 9 en similares términos (3)

Por ejemplo referenciando el importante papel que la profesión juega en todas las sociedades, los rápidos cambios como característica predominante del ambiente en el cual trabajan los contadores con la consiguiente mayor demanda hacia éstos por parte no solo de las empresas sino de la sociedad toda, lo que nos obliga a contribuir y satisfacer en mayor medida.

La competencia de los individuos que se convierten en contadores profesionales debe ser ampliada para enfrentar los desafíos que originan los cambios.

Estas competencias se logran con la educación y con la experiencia y es para lograr más altos estándares en estas dos áreas, que se emiten las recomendaciones de estas guías de educación.

Los documentos de la IFAC que hoy se refieren a estos temas son:

La guía N° 9 habla de los requisitos para poder calificar como integrante de la entidad profesional es decir para INGRESAR a la profesión.

La guía N° 2 que en cambio se refiere a las acciones necesarias por parte de un profesional para mantenerse, para permanecer dentro del organismo.

5. REQUISITOS PARA LA CALIFICACIÓN PROFESIONAL

En la guía 9 se establecen en primer lugar los objetivos de la educación (punto 7) y en segundo lugar la necesidad de ser calificado como contador profesional mediante un examen final, administrado o con participación preponderante de las entidades profesionales o de las autoridades de regulación. (punto 44)

A ese fin se requeriría (para dicha calificación) determinados requisitos:

Así, se mencionan:

1. El tipo de preparación anterior necesaria para el ingreso a los estudios terciarios (punto 26)
2. Cuales serian las áreas de conocimiento que estarían incluidas en este último nivel (el terciario) tanto en aspectos de educación general (punto 29) “**desarrollo de conocimiento general, con bases en artes, ciencias y humanidades y capacidad intelectual, interpersonal y de comunicación**) como de educación profesional específica (punto 31) “**conocimiento organizacional y de negocios, sobre tecnología de la información y sobre contabilidad y temas relacionados.(financiera, gerencial, impuestos, legislación, auditoria, finanzas, ética)**”
Mas detalle sobre estos temas se encuentran en la guía en otros puntos: conocimientos (punto 11), capacidades (punto 16) y de valores (punto 20)
3. Las características que debiera tener la evaluación de la capacidad alcanzada. (punto 44)
4. Si además se requiriera experiencia previa para poder ser calificado como profesional, cuales serían las características que esta debiera tener. (punto 49)

Es interesante la conclusión:

Esta guía ha recomendado el objetivo objetivos y demás elementos que hacen a la educación y experiencia contable de los contadores profesionales. Debe reconocerse sin embargo que cada entidad profesional necesitará determinar no solo la mejor manera de cumplirlo, sino el énfasis que se deba poner sobre sus varios componentes. Mas aun dado que la profesión nunca es estática, se debe tener cuidado de continuar monitoreando el ambiente en el cual opera para asegurar que el proceso de educación permanece relevante.

6. PROGRAMA DE EDUCACIÓN CONTINUADA

En cambio la guía 2 trata de la educación profesional continuada, estableciéndose recomendaciones para el establecimiento y operación de un programa continuado de educación profesional que mantenga y mejore la competencia profesional de los contadores a la vez que satisfagan las expectativas públicas acerca de la calidad de su trabajo.(4)

Entre sus principales características encontramos el carácter estructurado que debe tener dicho programa, es decir que incluya actividades diseñadas para impartir técnicas específicas y conocimiento general y que requieren evidencia de finalización exitosa por parte de quien lo realiza. También es remarcable que las organizaciones profesionales deberían plantearse que este programa **llegue a ser** de carácter obligatorio, argumentando que el mantenimiento de una competencia permanente este incluido como precepto de los códigos de ética, (punto 8)

Se establecen los objetivos que debería tener tal programa, (PUNTO 10), las áreas temáticas apropiadas (punto 16) el compromiso mínimo individual hacia tal programa, (punto 20) la adopción de sistemas de monitoreo eficaz del cumplimiento (punto 35) los mecanismos disciplinarios respectivos (punto 41)

7. EL CASO MEXICANO

El programa de educación profesional continua vigente en ese país, a través del Colegio de Contadores Públicos de México, entidad afiliada al Instituto Mexicano de Contadores Públicos tiene como objetivo declarado “el dar a los contadores públicos la oportunidad de actualizar y mantener sus conocimientos y habilidades profesionales, así como sus hábitos y actitudes personales, para que de esta forma respondan con más eficiencia y efectividad a las exigencias que la sociedad requiere de la profesión y de sus miembros.” (5)

Tiene como característica principal la flexibilidad ya que las acciones a seguir pueden adaptarse a los requerimientos de cada socio, cualesquiera que sean sus actividades y también la obligatoriedad.

En virtud de las acciones de capacitación que asuma, cada socio reunirá un mínimo de puntos en cada año calendario, total que es diferente para cada posible área profesional de desempeño: auditoría independiente, otras áreas distintas, académicos e investigadores, relación de dependencia, sector empresarial, gubernamental y otros.

En una tabla anexa al Reglamento, figuran las actividades y puntaje por las que cada grupo de los definidos anteriormente puede optar. Esta tabla de puntuación se renueva anualmente.(6)

Cada profesional debe presentar un informe anual sobre las actividades realizadas para que de esta manera se le acredite mediante el certificado respectivo el hecho de estar “actualizado”

8. CONCLUSIONES

El parágrafo 16 del código de ética del IFAC indica que un contador profesional tiene la continua tarea de mantener los conocimientos y técnicas a un nivel suficiente que asegure un cliente o empleador reciba la ventaja de un servicio profesional competente.

Estos requerimientos de educación y capacitación, en definitiva de aprender a aprender continuamente se vincula a lo que se dijo al principio en cuanto a las demandas públicas crecientes acerca de la calidad y cantidad de los servicios profesionales con énfasis en las expectativas de calidad de los estados contables y de las auditorías independientes, constituyéndose en requisito para cualquier diálogo relacionado con reciprocidad internacional a la vez que se enmarca en el amplio objetivo del IFAC de “desarrollo y engrandecimiento de una profesión contable coordinada en todo el mundo con estándares armonizados”

DR. JUAN CARLOS SELTZER c.p.
Marcelo T. de Alvear 1665 6° B
(1060) CIUDAD DE BUENOS AIRES
Teléf. (54) (01) 814-2390
E.Mail: 54 11 4814 2390

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- 1) CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE EDUCACIÓN PARA TODOS: "Preámbulo" Jomtien, Tailandia, 5-9 de marzo de 1990.
- (2) HADDAD, Wadi D: "Educación para todos en las sociedades modernas" Ponencia de la V Semana Monográfica - Fundación Santillana. Diciembre, 1990.
- 3) IFAC Federación Internacional de Contadores: "Guía Internacional sobre Educación" N° 9 Educación previa a la calificación... 1996 Versión Española de la FACPCE Buenos Aires 1997
- 4) IFAC Federación Internacional de Contadores: "Guía Internacional sobre Educación" N° 2 (propuesta) Educación Profesional Continuada
- (5) COLEGIO DE CONTADORES PÚBLICOS: Programa de Educación Profesional Continua, 1996
- (6) CONVERSACIONES CON "NOTABLES" Colegio de Contadores Públicos de México, AC. Enero de 1999:
C.P.C. Cámara Zavala, Directora Ejecutiva del programa,
Lic.W.Roura Pech, Director del Consejo de Certificación.
Lic.R.Ramirez Carrillo, Gerente de afiliación y servicio a socios.,
Velásquez, Gerente de Cursos y Eventos Técnicos.

**IMPUESTOS PAGO A CUENTA DE GANANCIAS:
GANANCIA MINIMA PRESUNTA Y GASOIL.
TRATAMIENTO FISCAL.**

AREA IV: TRIBUTARIA, LABORAL Y PREVISIONAL

**TEMA: 4.1 IMPUESTO A LAS GANANCIAS Y SOBRE LA GANANCIA
MINIMA PRESUNTA**

**13° CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS ECONOMICAS
SAN CARLOS DE BARILOCHE
25, 26, 27 y 28 de Octubre de 2000**

**Autor: ALBERTO MARTÍN GOROSITO
Rivera Indarte 1398 4° Piso
CÓRDOBA
Te: 0351-4741212**

**IMPUESTOS PAGO A CUENTA DE GANANCIAS:
GANANCIA MINIMA PRESUNTA Y GASOIL.
TRATAMIENTO FISCAL.**

AREA IV: TRIBUTARIA, LABORAL Y PREVISIONAL

**TEMA: 4.1. IMPUESTO A LAS GANANCIAS Y SOBRE LA
GANANCIA MINIMA PRESUNTA**

**13° CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS ECONOMICAS
SAN CARLOS DE BARILOCHE
25, 26, 27 y 28 de Octubre de 2000**

**Autor: ALBERTO MARTÍN GOROSITO
Rivera Indarte 1398 4° Piso
CÓRDOBA
Te: 0351-4741212**

INDICE	Pág.
IMPUESTOS PAGO A CUENTA DE GANANCIAS: GANANCIA MINIMA PRESUNTA Y GASOIL. TRATAMIENTO FISCAL.	4
LA DOCTRINA JUDICIAL EN EL CASO DEL IMPUESTO A LOS ACTIVOS.	4
EL IMPUESTO A LA GANANCIA MINIMA PRESUNTA	5
1. Su deducibilidad en el impuesto a las ganancias	5
2. El Tratamiento como crédito del impuesto a la ganancia mínima presunta	9
3. El caso del impuesto al gasoil	10
CONCLUSION FINAL.	11

IMPUESTOS PAGO A CUENTA DE GANANCIAS: GANANCIA MINIMA PRESUNTA Y GASOIL. TRATAMIENTO FISCAL.

En nuestro régimen tributario existen gravámenes que son pago a cuenta del impuesto a las ganancias, caso de los que recaen sobre la ganancia mínima presunta y al gasoil en la actividad agropecuaria. Esta consecuencia jurídica, prevista en las leyes que crean los tributos señalados, genera un tratamiento que es nuestro propósito analizar.

LA DOCTRINA JUDICIAL EN EL CASO DEL IMPUESTO A LOS ACTIVOS.

El impuesto a las ganancias constituía pago a cuenta del derogado impuesto a los activos (art. 10 ley 23.760, según reforma por la ley 24.073). Por esta razón, cuando el primer tributo superaba el segundo, éste no se ingresaba, lo cual generó disímiles interpretaciones en cuanto a la posibilidad de deducir el impuesto a los activos, determinado pero no pagado, como gasto en el impuesto a las ganancias.

La posición a favor de la deducción la sintetizamos en la posición minoritaria del Tribunal Fiscal de la Nación. El razonamiento fue que se trata de impuestos autónomos, siendo el impuesto a los activos deducible por gravar activos empresarios. La ley no se refiere a rebaja alguna del impuesto a los activos, sino a su cancelación tomando ganancias como pago a cuenta, característica trascendente, pues no significa la mutación de la naturaleza jurídica de la obligación que cancela. Tuvo en cuenta la minoría que originariamente, cuando ganancias era pago a cuenta de activos, hubo expresa limitación a la deducibilidad del exceso, no así en la

segunda luego del "enroque" de pagos a cuenta. Recordó la minoría el precedente "Guilford" de la sala A del Tribunal Fiscal, del 4.6.71, ratificado por la Cámara Federal, que sentenció que corresponde la deducción de un impuesto devengado en un ejercicio y que fue suspendido por ley luego del cierre del mismo y antes de la fecha de vencimiento del impuesto a los réditos. (1)

La postura que negó la deducibilidad, y que finalmente se impuso en forma mayoritaria en las distintas salas del Tribunal Fiscal como de la Cámara Federal, ratificada finalmente por la Corte Suprema de Justicia, fundó su interpretación en que el impuesto a los activos no era efectivamente erogado, pues se pagaba con ganancias. Negó la posibilidad de transformar una ficción de pago -el cómputo del pago a cuenta- en una salida efectiva de fondos, aunque dicha ficción pueda tener efecto extintivo en cuanto a la obligación tributaria contra la que se imputa. De esta manera no existe gasto ni disminución patrimonial que justifique detraer suma alguna, salvo que el impuesto excediera a ganancias, en cuyo caso la parte realmente pagada era deducible. (2)

Desarrollaremos nuestro análisis a la luz de esta jurisprudencia.

EL IMPUESTO A LA GANANCIA MINIMA PRESUNTA.

1. Su deducibilidad en el impuesto a las ganancias

El inc. a) del art. 82 de la ley de impuesto a las ganancias, permite deducir los impuestos y tasas que recaen sobre los bienes que produzcan ganancias. El impuesto a la ganancia mínima presunta tiene como base imponible los bienes del activo, partiendo del supuesto que la posesión de activos significa producción de ganancia, aunque sea la mínima para mantenerlos.

De esta manera la propia ley torna innecesaria cualquier prueba en cuanto a la deducibilidad de este impuesto en la liquidación de ganancias.

Por otra parte, el art. 13 de la ley del impuesto a la ganancia mínima presunta, dispone que el impuesto a las ganancias determinado por el mismo ejercicio podrá computarse como pago a cuenta del primero. Pero si resultare insuficiente, entonces el gravamen presunto deberá ingresarse por la diferencia, y podrá computarse como pago a cuenta del tributo a las ganancias por los próximos 4 ejercicios. Es importante tener presente que en ningún caso este cómputo puede generar saldo a favor, ni puede solicitarse su devolución al fisco nacional, como sería el caso de un anticipo excesivo.

De este doble juego de pagos a cuenta, nos interesa analizar el segundo caso planteado.

Si el tributo presunto se abona, es porque la determinación del impuesto a las ganancias de ese ejercicio fue menor a aquél, o arrojó quebranto. El resultado cierto y concreto es que jurídicamente se habrá determinado, liquidado y pagado una suma en concepto de impuesto a la ganancia mínima presunta.

Este gravamen podrá ser computado como pago a cuenta del impuesto a las ganancias, en los cuatro ejercicios siguientes al de su determinación, transcurridos los cuales se extingue tal posibilidad. Si se verifica la posibilidad de efectuar el cómputo, en ese ejercicio el impuesto a las ganancias efectivamente pagado será menor al determinado, como consecuencia del aludido cómputo.

Surge así una conclusión: el impuesto a la ganancia mínima presunta abonado será gasto deducible en la liquidación de ganancias de ese mismo ejercicio, disminuyendo la utilidad o

aumentando el quebranto. Si en años posteriores se determina posteriormente tributo a la renta que posibilite el cómputo del pago a cuenta, el monto a erogar por el primero será menor, y no será deducible en la liquidación del impuesto a las ganancias, por expresa prohibición legal.

Veamos un sencillo ejemplo:

Año	Impuesto a la Ganancia mínima presunta	Impuesto a las ganancias	Pago efectivo
1	1.000	0	1.000 *
2	1.200	5.000	4.000 **

* en concepto de impuesto a la ganancia mínima presunta

** en concepto de impuesto a las ganancias

En el año 1, la efectiva erogación será de 1000 en concepto de impuesto a la ganancia mínima presunta. En el año 2, no se abonará el tributo, por ser superior ganancias. A la vez, en la liquidación de este último, será computable como pago a cuenta el tributo presunto abonado en el año 1.

En nuestro ejemplo, constituye un hecho incontrovertible, que la erogación total en ambos años será de 5.000. También constituye un hecho fuera de discusión que la discriminación conceptual de dichos pagos es:

- año 1, 1000 en concepto de impuesto a la ganancia mínima presunta;
- año 2, 4000 en concepto de impuesto a las ganancias.

En la determinación del impuesto a las ganancias del año 1, se deducirán los 1000 abonados por presunta de dicho ejercicio, por recaer sobre bienes que producen renta, y por haber sido efectivamente erogado. En la liquidación del impuesto a las ganancias del año 2, no habrá deducción de impuesto a la ganancia mínima presunta determinado por dicho ejercicio, por no haber monto erogado por tal concepto. Por su parte, los 4000 de impuesto a las ganancias efectivamente pagados no serán deducibles, por expresa prohibición legal.

No constituyen resultado positivo en la liquidación de ganancias del año 2, los 1000 que resultan posibles de computar como pago a cuenta el tributo presunto del año anterior. No hay ganancia, ni "recupero", o "alta", o resultado positivo. Argumentar lo contrario significaría otorgar validez jurídica a una ficción no prevista en la ley, consistente en que el pago a cuenta hecho en un ejercicio anterior, originó un ingreso en otro; que ese "ingreso ficticio" dio lugar a una utilidad que debería abonar el impuesto a las ganancias, y que incluso sería susceptible de ser distribuida entre los propietarios de los empresa como líquida y realizada.

No hay tal cosa: la realidad fáctica y jurídica es que no hay un aumento patrimonial derivado de una utilidad. Muy por el contrario, se produjo una disminución patrimonial por el pago del impuesto a las ganancias. Ninguna disposición legal permite sostener que por ser el pago efectuado menor al determinado, existe utilidad gravable en el impuesto a las ganancias, equivalente a dicha diferencia. Si el impuesto a las ganancias fuera deducible en la liquidación, lo afirmado se vería con total claridad, ya que la deducción se limitaría al monto efectivamente abonado.

Tampoco puede argumentarse que al no imputar como utilidad en el balance fiscal de ganancias el pago a cuenta de ganancia presunta permitido por la ley, indirectamente se estaría

deduciendo el impuesto a las ganancias en dicha suma, violando la prohibición contenida en el art. 88, inc. d) de la ley del gravamen. Es claro que la previsión legal en cuanto a la posibilidad del cómputo, no tiene por virtud transformar el pago realizado por el impuesto a la ganancia mínima presunta en un pago del impuesto a las ganancias. El fisco nacional (3) ha dicho que *"... el impuesto a las ganancias no pierde su naturaleza por imputarse como pago a cuenta del gravamen sobre los activos"*, afirmación acertada y que permite sostener que el impuesto a la ganancia mínima presunta no pierde su naturaleza por imputarse como pago a cuenta del gravamen sobre las ganancias.

2. El tratamiento como crédito del impuesto a la ganancia mínima presunta.

Se sostiene que (siguiendo nuestro simple ejemplo anterior) que los 1000 del año 1 en realidad no son deducibles en la liquidación de ganancias de dicho año por constituir un crédito, por la posibilidad de computar como pago a cuenta dicho importe en los siguientes cuatro ejercicios.

El crédito sería tal hasta que transcurran esos 4 ejercicios. Si no fue posible su utilización cesará en su condición, y se enviará a pérdidas en la determinación de ganancias de ese año (4). Esta posición considera que el transcurso de dicho período, sin que se posible la utilización del impuesto abonado, opera como condición resolutoria.

No compartimos esa posición. No encontramos fundamento jurídico para sostener que el impuesto a la ganancia mínima presunta es crédito salvo que finalmente no pueda ser utilizado. Por el contrario, surge claramente de la ley que no es crédito contra el impuesto a las

ganancias hasta que se determine este tributo, lo que opera como condición suspensiva, por un monto igual o mayor al abonado anteriormente en concepto de impuesto presunto, dentro del plazo de cuatro años previsto en la ley (5).

Y si la aludida circunstancia ocurre, tampoco opera como un crédito contra el impuesto a las ganancias, sino como una reducción o disminución del pago de este último tributo, cuyo efecto final es que la erogación en concepto de impuesto a las ganancias será menor.

De esta forma, los balances comerciales que registran en su activo como crédito el impuesto a la ganancia mínima presunta abonado, están mal formulados. Reflejan una situación patrimonial mayor a la real, incurriendo en un error que permitiría distribuir utilidades que no son líquidas y realizadas. Un analista de una institución bancaria debería detraer este monto del patrimonio a los fines de la calificación crediticia, puesto que exhibe un crédito inexistente. Únicamente sería admisible una nota al balance, haciendo conocer la circunstancia aleatoria dada por el supuesto de existir impuesto a las ganancias en el futuro, se posibilitaría el cómputo del pago a cuenta ya examinado.

3. El caso del impuesto al gasoil.

Este tributo, incluido en los importes abonados por adquisiciones del citado combustible, puede ser computado como pago a cuenta del impuesto a las ganancias por productores agropecuarios y otros sujetos, en las condiciones previstas en la ley 23.966, art. 15 incorporado por ley 24.698 y disposiciones concordantes. En este caso, tampoco el este

cómputo puede generar saldo a favor, ni puede solicitarse la devolución al fisco nacional del eventual excedente.

De acuerdo a lo ya analizado, el total de lo facturado por adquisiciones de gasoil del ejercicio, incluido el impuesto, corresponde ser enviado a pérdidas, tanto contable impositivamente.

Cuando se realice la determinación y pago del impuesto a las ganancias del ejercicio, el efecto jurídico previsto en la ley es que este gravamen se abonará en menor medida al que resulte de la determinación, por imperio del pago a cuenta analizado.

En consecuencia, existe una disminución patrimonial por el pago del impuesto a las ganancias realizado, que no será deducible en la liquidación de dicho tributo, y allí finaliza el análisis jurídico de la cuestión.

Por las razones ya estudiadas, no corresponde imputar como resultado el monto del pago a cuenta legalmente admitido, ni constituye "crédito" al cierre del ejercicio dicha suma.

CONCLUSION FINAL.

A los fines del tratamiento en el impuesto a las ganancias, los impuestos abonados deben ser tratados en forma independiente, correspondiendo su deducción si constituyen gastos necesarios para obtener, mantener y conservar la fuente productora, o recaen sobre bienes que producen renta.

Cuando un determinado gravamen pueda ser computado como pago a cuenta del impuesto a las ganancias, sin que pueda generar saldo a favor, el efecto final será que existe una reducción o disminución del pago de este tributo, sin que jurídicamente sea admisible considerar el primero como utilidad, ni como crédito contra el fisco nacional que deba registrarse patrimonialmente.

(1) "Compañía Rimidan S.A.", TFN, sala C, 14.4.98, PET 1998 p. 591

(2) "Citibank S.A.", CSN, 01/06/00, LL, 14/08/00; "Citibank S.A.", CCAF, sala III, 6/7/99, PET 1999, p. 534; "Banco Mildesa S.A.", CCAF, sala V, 19/5/99, PET 1999, p. 503; "Supermercados Acassuso S.C.A.", TFN, sala A, 14/4/98, Imp., LVI-B-2003, "J. Llorente y Cía SA", TFN, sala D, 16/9/99; "Cervecería y Maltería Quilmes SA", TFN, sala B, 10/9/99; "Compañía Rimidan S.A.", TFN, sala C, 14.4.98, PET 1998, p. 591.

(3) Dict. 84/94 (DAT), 24/7/97, Bol. DGI 489, p. 1193

(4) "El impuesto a la ganancia mínima presunta", Gebhardt, Jorge y Litvak, José D., pto. 12.3.3., p. 262

(5) Una situación análoga se planteó respecto de los anticipos de honorarios al directorio, a cuenta de los que luego son aprobados por la asamblea de accionistas. El Tribunal Fiscal de la Nación sostuvo que el director tiene derecho a tales honorarios desde su percepción, derecho sometido a una condición resolutoria consistente en la decisión de la asamblea societaria. Por tal razón, se debían considerar renta del año de la percepción. La Cámara Federal revocó la

sentencia, fundando su decisión en que el cobro anticipado de los honorarios suponga que ha nacido el derecho a su percepción en cabeza del beneficiario, sino que debe ser considerado como pago bajo condición suspensiva, consistente en la mencionada aprobación societaria; en consecuencia, debían considerarse renta del año de la aprobación ("Roldán Marcial Calasán", TFN, sala B, 16/5/91; CCAF, sala III, 1/12/92)

En otras palabras, para el Tribunal los anticipos de honorarios eran tales, salvo que la asamblea decidiese lo contrario. Para la Cámara, tales anticipos no constituía honorarios hasta que la asamblea así lo decidiera.

Si bien posteriores cambios legislativos hicieron perder interés a la cuestión de fondo, cual era el año al que correspondía imputar la renta, advertimos que el razonamiento utilizado por la Cámara Federal guarda sustancial analogía con el que estamos realizando para establecer el tratamiento fiscal que nos ocupa.

TITULO:

PRINCIPALES CAMBIOS EN LA NORMATIVA CONTABLE ANTE LA GLOBALIZACION

AREA 3: CONTABILIDAD Y AUDITORIA

TEMA 3.1. ARMONIZACIÓN DE LAS NORMAS CONTABLES Y DE AUDITORIA ARGENTINAS ANTE LA GLOBALIZACION

AUTOR:

JORGE JOSE GIL – CPCE Mendoza

e-mail : consultant@lanet.com.ar

13º CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS ECONOMICAS

BARILOCHE (RIO NEGRO) (OCTUBRE DE 2000)

INDICE

PRINCIPALES CAMBIOS EN LA NORMATIVA CONTABLE ANTE LA GLOBALIZACION	1
1. Introducción	1
2. Estructura actual de las normas contables argentinas.....	2
3. La globalización.....	3
3.1. Introducción	3
3.2. La necesidad de la globalización en materia de normas contables	4
3.3. Los cursos de acción posibles para la profesión contable argentina	5
3.4. La decisión y el plan de trabajo de FACPCE.....	8
3.5. La tarea realizada.....	9
4. Las propuestas de nuevas normas contables profesionales	12
4.1. Esquema general.....	12
4.2. Esquema macro propuesto	14
4.3. Estructura de cada propuesta de resolución técnica	15
4.4. El modelo contable argentino y las normas que lo definen	15
4.5. Los principales cambios respecto de los temas ya tratados por las NCP	17
4.6. Los temas nuevos	21
4.7. Las dispensas para los entes pequeños (Epeq).....	27
4.8. Las diferencias subsistentes con las NIC	28
5. Conclusiones	30
Anexo - Esquema general de cada Borrador de RT	32
Borrador de RT 16.....	32
Borrador de RT 17.....	33
Borrador de RT18	35
Borrador de RT 19.....	36

PRINCIPALES CAMBIOS EN LA NORMATIVA CONTABLE ANTE LA GLOBALIZACION

1. Introducción

Este trabajo tiene como objetivos:

- Realizar un inventario “a nivel macro” de la estructura actual de las Normas Contables profesionales argentinas (NCP);
- Exponer las características de la globalización económica y su efecto sobre las normas contables;
- Mostrar los cursos de acción posibles que tiene nuestro país para armonizar las normas contables, la decisión adoptada y el consecuente plan de trabajo elaborado por la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas (FACPCE);
- Describir la tarea realizada hasta la fecha de elaboración de este trabajo¹;
- Analizar las propuestas de los borradores de NCP², poniendo énfasis en:
 - El esquema general;
 - La estructura de cada borrador de Resoluciones Técnicas (RT);
 - El modelo contable argentino y qué normas tratarían sobre el tema;
 - Los principales cambios sobre temas actualmente tratados por las NCP³;

¹ Setiembre de 2000.

² Borradores de las Resoluciones Técnicas N° 16, 17, 18 y 19.

³ Especialmente por la Resolución Técnica N° 10.

- Los nuevos temas incluidos en las propuestas;
- Las dispensas para los entes pequeños; y
- Las diferencias subsistentes con las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC).

2. Estructura actual de las normas contables argentinas

Las NCP vigentes responden al siguiente esquema:

<u>RT N°</u>	<u>Título</u>	<u>Tema que trata</u>
4	Consolidación de estados contables	Tratamiento de la participación en sociedades controladas que deben consolidarse
5	Valuación de inversiones en sociedades controladas y vinculadas	Aplicación del método del “valor patrimonial proporcional para su valuación
6	Estados contables en moneda constante	Procedimiento para expresar los estados contables en moneda homogénea
8	Normas generales de exposición contables	Normas generales de presentación de estados contables para terceros
9	Normas particulares de exposición contable	Normas particulares de presentación de estados contables para terceros de entes comerciales, industriales o servicios.
10	Normas contables profesionales	Normas para la preparación de estados contables para terceros
11	Normas particulares de exposición contable para entes sin fines de lucro	Normas particulares de presentación de estados contables para terceros de entes sin fines de lucro
12	Modificación parcial de las normas contables profesionales	Modificación parcial RT 9 y 10
13	Conversión de estados contables	Procedimiento de conversión a moneda argentina de estados contables emitidos en moneda extranjera

14	Información contable de participación en negocios conjuntos	Normas para presentar información contable de las participaciones en negocios conjuntos

3. La globalización

3.1. Introducción

Analizando el trabajo de William Robinson⁴, se concluye que el capitalismo mundial ha estado experimentando una profunda transformación desde los años 1970s, que se ha denominado “globalización”; aunque lo que éste concepto significa exactamente, la naturaleza, la extensión y la importancia del cambio vinculado con este proceso, dan lugar a calurosos debates.

Según el autor, la Globalización es una idea relativamente nueva en las ciencias sociales, que marca el triunfo del modo capitalista de producción (que se ha estado expandiendo en dos direcciones, extensivamente e intensivamente). En la globalización, el sistema se ha expandido intensivamente. Las relaciones de producción capitalistas están reemplazando lo que quedaba de las relaciones pre-capitalistas en el resto del mundo. La era de la acumulación primitiva de capital está llegando a su fin y todas las murallas del mundo están siendo tiradas abajo aceleradamente.

En la globalización económica, el capital ha alcanzado una nueva movilidad y ha reorganizado la producción en todo el mundo de acuerdo con políticas y consideraciones sobre el factor costos. Esto ha traído consigo la descentralización mundial de la producción junto con la centralización del control de la economía global en el capital transnacional. Los aparatos productivos nacionales han llegado a fragmentarse mientras se integran externamente en los nuevos circuitos globalizados de la acu-

⁴ Robinson, W. “La globalización capitalista y la transnacionalización del estado”, trabajo presentado al Taller Transatlántico sobre “Materialismo Histórico y la Globalización” que se realizó en la Universidad de Warwick en abril de 1998.

mulación. En la actualidad, la globalización del proceso de producción está unificando al mundo en un solo modo de producción y en un solo sistema global y está integrando diferentes países y regiones en la economía global. La creciente disolución de las barreras espaciales y la subordinación de la lógica de la geografía a la lógica de la producción, no tiene precedentes históricos.

La reorganización política del capitalismo mundial se ha arrastrado detrás de su reorganización económica, produciendo una diferencia entre la globalización económica y la institucionalización política de nuevas relaciones sociales que se han ido desplegando bajo la globalización.

Se observa el poder decreciente del estado-nacional y el creciente significado de las instituciones supra o transnacionales (creadas por estados-naciones individualmente o colectivamente como mecanismos para regular el flujo de bienes y de capital a través de sus fronteras y para mediar en las relaciones inter-estatales).

3.2. La necesidad de la globalización en materia de normas contables

El término globalización en el área contable, se asocia más a su efecto: la búsqueda de la armonización en materia de normas contables. Es decir, lograr que las normas de los distintos países sean las mismas, o al menos, no difieran significativamente.

Las principales razones que llevan a la búsqueda de la armonización contable son:

a) No es comparable la información contable primaria en el ámbito internacional, provocando:

- Mayores costos de preparación de la información contable (es necesario, para comparar, preparar otro juego de estados contables);
- Dificultad para comparar los resultados obtenidos en las operaciones realizadas en distintos países;

- Dificultad para interpretar los estados contables para los analistas y usuarios en general; y
- La información que brinda la contabilidad, pierde credibilidad.

b) facilita la adopción de NCP de jerarquía a los países con poca tradición en el desarrollo de normas contables propias;

c) los organismos internacionales de crédito, mejoran la calificación crediticia de los países que cuentan con normas contables internacionalmente reconocidas;

d) la armonización contable reduce las barreras al flujo de capitales entre distintos países;

e) facilita la consolidación de información contable de empresas ubicadas en distintos países;

f) se centraliza el esfuerzo en el desarrollo y mejoramiento del modelo contable utilizado en la armonización.

3.3. Los cursos de acción posibles para la profesión contable argentina

Frente al proceso de globalización mundial y su relación la decisión de armonizar en materia de normas contables, la profesión contable argentina debía dar respuesta a:

- ¿armonizar o no?
- Si se respondía que sí, surge: ¿en el ámbito regional o en el ámbito mundial?
- Cualquiera fuera la respuesta anterior, cabe responder: ¿en torno a qué juego de normas contables armonizar?

Para responder estos interrogantes es necesario, previamente, considerar los siguientes aspectos:

Obstáculos a la armonización contable

Algunos de los principales obstáculos a la armonización contable son:

- Las importantes diferencias en los países en sus cuerpos legales, aspectos económicos, de negocios, culturales, etc.;
- La imposibilidad de darle fuerza legal a la armonización en el ámbito mundial;
- Las diferencias de tradiciones contables en cada país;
- En algunos países arraigados nacionalismos.

El poder de los Mercados de Valores

Los Mercados de Valores son el ámbito donde más rápidamente se concluyó sobre la importancia de contar con normas contables armonizadas en el ámbito mundial.⁵

El objetivo de la Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO), fue contar con un cuerpo de normas contables de jerarquía que le permitiera recomendar a sus miembros la adopción de ellas, para las empresas que coticen sus acciones tras-fronteras.

Dentro de este marco, la IOSCO y el International Accounting Standards Committee (IASC), realizaron acuerdos para lograr que las normas emitidas por éste, conocidas como Normas Internacionales de Contabilidad (NIC), tuvieran un nivel que resultaran aceptadas por la IOSCO para recomendar a sus miembros.

El último de estos acuerdos (11 de julio de 1995), aprobó un plan de trabajo del IASC sobre la revisión y adopción de nuevas NIC, el cual, una vez cumplido, iba a permitir a la IOSCO recomendar la

⁵ En Argentina, representantes de la Comisión Nacional de Valores han expuesto reiteradamente su preocupación relacionado con la necesidad de la armonización de las normas contables argentinas con las internacionales.

adopción de las NIC como normas contables para los estados contables de empresas que cotizan en mercados globales externos. De acuerdo con el IASC, este plan de trabajo se terminó en 1999 con la NIC 39, a excepción de una pequeña parte relacionada con Investment Property (NIC 40) que se completó en marzo de 2000.

La IOSCO anunció el 17 de mayo de 2000 que recomendará a sus miembros el comienzo de la adopción de las NIC (30 de ellas) para preparar sus estados contables.

Armonización regional o armonización mundial

La armonización regional implica la adopción en una región de un cuerpo de normas contables. Generalmente, se trata de un paso intermedio para intentar la armonización en el ámbito mundial.

Argentina comenzó en la búsqueda de la armonización regional, a través de su participación en el Grupo de Integración del Mercosur de Contabilidad, economía y Administración (GIMCEA). Un importante trabajo⁶, iniciado por investigadores del Cecyt y luego completado por la Subcomisión de Contabilidad y Auditoría, Grupo Mercosur, comparó las normas de contabilidad y de auditoría vigentes en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, entre sí y con las NIC y las Normas Internacionales de Auditoría (NIA).

Luego de este esfuerzo inicial se decidió que cada país continuara avanzando en el camino de la armonización, tomando como referencia a las NIC.

NIC o USGaap

La armonización contable debe realizarse tomando como referencia un cuerpo de normas contables de jerarquía reconocida internacionalmente.

⁶ FACPCE, “Comparación entre las normas contables y de auditoría de los países integrantes del Mercosur y las normas internacionales”.

En el mundo, las principales alternativas son las NIC o las USGaap⁷, cada juego de normas con sus virtudes y defectos, tanto técnicos como políticos.

Otras alternativas de armonización contable

Una vez decidida la armonización contable, quedan alternativas en distintos aspectos. Algunos de ellos son:

- armonización a través del sector público o del privado (Organismos profesionales);
- Aplicación a todas las empresas o en forma selectiva;
- Aplicación estricta o flexible de la armonización.

3.4. La decisión y el plan de trabajo de FACPCE

En 1996, el Director General del Cecyt⁸ manifestaba que “existe la necesidad de mostrar unidad en materia de normas contables profesionales en el ámbito nacional, ya que a nivel del Mercosur y dentro de la IFAC, se plantea la necesidad de armonizar”.

Antes hemos visto las inquietudes manifestadas por la Comisión Nacional de Valores en esa misma línea.

En 1997, la Comisión Especial de Normas de Contabilidad y Auditoria (CENCYA) del Centro de Estudios Científicos y Técnicos (CECYT) de la FACPCE, analizó y aprobó en su seno los lineamientos básicos del plan de trabajo técnico para lograr la armonización contable. La propuesta fue armonizar tomando como una de las fuentes principales a las NIC.

⁷ USGaap. Principios de contabilidad generalmente aceptados en Estados Unidos de Norteamérica.

⁸ El director general del Cecyt en esta fecha era el Dr. Juan José Fermín Del Valle.

En 1998, la Junta de Gobierno de FACPCE aprobó el plan de trabajo propuesto por CENCYA, que básicamente se refería a:

- La armonización contable tiende al uso generalizado de las NIC;
- El modelo contable argentino armonizador (aprobado en Cencya en setiembre de 1997) modifica el criterio de valuación basado en valores corrientes, por el de utilizar un criterio que dependa del destino más probable de los activos (si es para la venta se utilizará el valor corriente; para el resto de los activos, se utilizará el costo histórico);
- Con este modelo se busca evitar las diferencias con las NIC, mediante:
 - La incorporación de aquellos temas que las NCP no traten y sí los hagan las NIC;
 - La modificación de las NCP en aquellos aspectos que no contradigan el modelo contable definido o que de tratarse distinto no provoque diferencias significativas; y
 - manteniendo aquellas diferencias que sean importantes para el modelo argentino definido.

3.5. La tarea realizada

En la primera etapa de trabajo se procedió a:

- definir el modelo contable argentino armonizador;
- definir cambios para evitar diferencias con las NIC (estados comparativos obligatorios, estado de flujo de efectivo y no estado de variaciones de capital corriente, no reconocimiento de contingencias de ganancias, activación de costos financieros de acuerdo con la NIC 23, va-

luación al costo de las participaciones permanentes en sociedades sobre las que no se ejerce control ni influencia significativa; aplicación obligatoria del método del impuesto diferido);

- diferencias que se buscarían mantener, comunicando al IASC la posición de nuestro país (moneda homogénea en contextos superiores al 8% de inflación o deflación; diferencias de cambio a resultados en todos los casos, segregación obligatoria de componentes financieros implícitos; normas específicas para activos y pasivos no cancelables en moneda);
- incorporación de temas no tratados en las NCP y sí en la NIC (leasing, combinaciones de negocios, instrumentos financieros, utilidad por acción, información por segmentos.

En una segunda etapa se comenzó con las modificaciones de las RT vigentes y con las propuestas de nuevas RT.

Luego de diversos aportes, a principios de 1999, se llegó a la redacción de dos proyectos de resoluciones técnicas:

- El proyecto de resolución técnica (PRT) 5 “Marco conceptual de las normas contables profesionales”; y
- El PRT 6 “Normas contables profesionales”

Estos proyectos fueron publicados por FACPCE en julio de 1999 y se puso a consulta de los matriculados de todo el país, con un cronograma que abarcó desde agosto de 1999 hasta diciembre del mismo año, recibándose gran cantidad de opiniones de Consejos, Facultades, Cámaras, profesionales, etc.

En febrero de 2000 se terminó de recibir y estudiar todas las opiniones y de incluir las modificaciones que se consideraron pertinentes.

Durante el primer semestre de 2000 se decidió:

- Realizar un análisis comparativo de cada NIC con la parte pertinente de las propuestas de NCP;
- Incluir algunas NIC que en principio no se habían considerado en la primera etapa del proceso de armonización⁹;
- Constituir una comisión de análisis de los trabajos comparativos y de redacción final de los PRT 5 y 6.

Como resultado del trabajo realizado, se modificó y aprobó un cambio al esquema original de RT, resultando el siguiente:

Borrador de RT N°	Título	Temas incluidos
16	Marco conceptual de las normas contables profesionales	El marco conceptual de las NCP para servir de base a futuras RT y para dilucidar temas no contemplados en las NCP
17	Normas contables profesionales: desarrollo de cuestiones de aplicación general	Normas para la preparación de estados contables para todo tipo de ente y período comprendido, que sean de aplicación generalizada.
18	Normas contables profesionales: desarrollo de algunas cuestiones de aplicación particular	Es un desprendimiento de la RT17, pero incluyendo normas para casos de aplicación especial (que no se presentan en la generalidad de los casos)
19	Modificaciones a las RT 4, 5, 6, 8, 9, 11 y 14	Modifica diversos aspectos de las RT mencionadas, como consecuencia de los cambios de las RT17 y 18 y del proceso de armonización

También se aprobó:

⁹ Por ejemplo: la NIC 40 de Investment Property que se conoció a principios de 2000

- El establecimiento de dispensas para entes pequeños (Anexo A del Borrador de la RT17);
- La exclusión de la temática de Instrumentos financieros derivados con fines de cobertura (se excluyó de la RT 18 y se ha constituido una comisión especial que está estudiando el tema para proponer el tratamiento contable correspondiente);
- La confección de informes sobre aspectos prácticos de las RT propuestas;
- Para la tarea a realizar a la brevedad, se ha propuesto:
 - La revisión de las RT 4 y 5 tomando como base de comparación las NIC que traten sobre el tema;
 - La revisión de las RT 8, 9 y 11 tomando como base las NIC que tratan sobre aspectos de exposición;
 - Evaluar la incorporación a las NCP los aspectos de las NIC que no han sido considerados hasta el momento; y
 - Evaluar la incorporación a las NCP de las NIC que emita o modifique el IASC en el futuro.

4. Las propuestas de nuevas normas contables profesionales

4.1. Esquema general

Como se ha expuesto en 3.5., el esquema general, pero más ampliado es el siguiente:

RT 16

Marco conceptual de las normas contables profesionales.

Este marco conceptual se encuentra disperso en las distintas NCP vigentes, y se han agregado algunos aspectos que no estaban considerados.

En el Apéndice se muestran las diferencias que se mantienen con el Marco Conceptual del IASC.

RT 17

Normas contables profesionales: desarrollo de cuestiones de aplicación general

Reemplaza a las RT10 (Normas Contables Profesionales), 12 (Modificación parcial de las normas contables profesionales) y 13 (Conversión de Estados contables) y a las Resoluciones 110/92 (Aplicación del valor actual de fondos futuros a ciertos activos y pasivos de entidades financieras), 140/96 (*Establece pauta objetiva orientativa: una variación anual del índice de hasta el 8% para aceptar como criterio alternativo que la moneda de curso legal se utilice como unidad de medida para la preparación de los estados contables*), y 183/99 (*Definición criterio conversión de estados*).

RT 18

Normas contables profesionales: desarrollo de algunas cuestiones de aplicación particular.

Se tratan las cuestiones particulares, es decir que no son de aplicación generalizada a todo tipo de ente: conversión de estados contables, combinación de negocios, arrendamientos, información pro segmentos, resultados por acción, instrumentos financieros derivados, reestructuraciones, llave de negocio, escisiones.

RT 19

Modificaciones a las RT 4 (*Consolidación de estados contables*), 5 (*valuación de inversiones en sociedades controladas y vinculadas*), 6 (*Estados contables en moneda constante*), 8 (*normas generales de exposición contable*), 9 (*Normas particulares de exposición contable*), 11 (*Normas particulares de exposición contable para entes sin fines de lucro*) y 14 (*Información contables de participación de negocios conjuntos*).

Se modifican las RT mencionadas en distintos sentidos:

- Modificando tratamientos que no estaban de acuerdo con las NIC;
- Agregando nuevos temas no contemplados, como consecuencia de los temas incluidos en la RT 17 y 18
- Realizando una adaptación general de las RT en algunos aspectos que pudieran haber resultado poco claros o inconsistentes con otras normas.

4.2. Esquema macro propuesto

La estructura de las NCP con las propuestas realizadas quedaría así:

<u>RT N°</u>	<u>Título</u>
4	Consolidación de estados contables
5	Medición contable de participaciones permanentes en sociedades sobre las que se ejerce control, control conjunto o influencia significativa ¹⁰
6	Estados contables en moneda homogénea ¹¹
8	Normas generales de exposición contables
9	Normas particulares de exposición contable
11	Normas particulares de exposición contable para entes sin fines de lucro
14	Información contable de participación en negocios conjuntos
16	Marco conceptual de las normas contables profesionales
17	Normas contables profesionales: desarrollo de cuestiones de aplicación general
18	Normas contables profesionales: desarrollo de algunas cuestiones de aplicación particular ¹²

4.3. Estructura de cada propuesta de resolución técnica

La estructura propuesta para cada borrador de RT puede observarse completa en el Anexo.

4.4. El modelo contable argentino y las normas que lo definen

Anteriormente se expuso que para armonizar, una de las decisiones que se tomó fue definir el modelo contable argentino armonizador.

¹⁰ Título modificado por el borrador de la RT 19, punto 2.1.

¹¹ Título modificado por el borrador de la RT 19, punto 3.1.

¹² No se coloca el Borrador de la RT19 como parte de la estructura de las NCP por tratarse de una norma que modifica las otras (no tiene contenido propio).

Las características de este modelo modifican al definido por la RT 10¹³ en uno de los elementos: los criterios de valuación. Se mantiene igual el de capital a mantener y se aclara el concepto de moneda homogénea en la unidad de medida.

El cambio en los criterios de valuación había comenzado a esbozarse en el trabajo de Horacio López Santiso presentado en la Conferencia Interamericana de Contabilidad de Cancún en 1995¹⁴, donde planteaba la separación de los rubros patrimoniales en dos grupos:

Grupos	Activos	Pasivo y patrimonio neto
1	Activos móviles	Pasivos hacia terceros
2	Activos fijos	Patrimonio neto

A los rubros del grupo 1 proponía medirlos usando valores corrientes (aunque luego en la ejemplificación separaba algunos manteniéndolos a valores históricos) y a los rubros del grupo 2 proponía valuarlos a valores históricos.

El modelo contable argentino, definido en Cencya para armonizar con las NIC, modifica el criterio de valuación basado en valores corrientes, por el de utilizar un criterio que dependa del destino más probable de los activos (si es para la venta se utilizará el valor corriente; para el resto de los activos, se utilizará el costo histórico). Este modelo se fue extendiendo a los pasivos, planteando que aquellos que se mantuvieran hasta el vencimiento se medirían con valores históricos y los que se fueran a cancelar anticipadamente se medirían a valores corrientes (de cancelación).

¹³ La RT 10 establece en su sección A.2.4. (Modelo contable) que los criterios de valuación son los valores corrientes del momento a que se refiere cada medición; y en la sección B.2.3. establece que la norma general de valuación es la utilización de valores corrientes.

¹⁴ López Santiso H., “Un modelo contable globalizador: el modelo de valores económico-contables”, Revista Interamericana, Año 1 Número 2, julio 1998, Pág.20.

Otro de los elementos que define al modelo contable es la unidad de medida. En este aspecto el cambio que se produce surge de la comparación entre lo establecido por la RT 10 y lo propuesto por el borrador de la RT 17:

- Según la RT 10 la unidad de medida adoptada es la moneda homogénea, reconociendo los efectos de las variaciones en el poder adquisitivo de la moneda, mediante la aplicación de las normas de la RT 6;
- Según la propuesta del borrador de la RT 17, en un contexto de inflación o deflación, los estados contables deben expresarse en moneda de poder adquisitivo de la fecha a la cual corresponden. A este efecto deben aplicarse las normas contenidas en la RT 6. Mientras que en un contexto de estabilidad monetaria, se utilizará como moneda homogénea a la moneda nominal.

4.5. Los principales cambios respecto de los temas ya tratados por las NCP

A modo de síntesis, es posible construir una tabla donde se expongan los principales cambios en los temas ya tratados por las NCP.

Aspecto	NCP vigentes	NCP propuestas
Modelo contable	Descripto en 4.4.	Descripto en 4.4.
Alcance	Especialmente para preparación de informes de publicación, y mención de que sirve para informes internos.	Solo para estados contables para uso de terceros ajenos al ente (RT 16 y RT 17)
Usuarios	Definición muy amplia	Definición de usuarios tipos: inversores y acreedores
Unidad de medida	Ajuste cuando la variación en el índice supere el 8%	La existencia de contexto de no estabilidad lo evalúa y define la FACPCE
Ajuste al inicio el ejercicio	Cuando se aplica por primera vez el ajuste de RT6 debe reexpresarse el patrimonio neto al inicio	Cuando se pasa de período de estabilidad a inestabilidad no hay ajuste al inicio y todo el período de estabilidad

		se considera con coeficiente = 1
Conversiones de Estados contables	Métodos Ajustar / Convertir y Converter / Ajustar admitidos. Tratamiento diferencia de conversión a resultados	Método Convertir / Ajustar para empresas integradas y opción para empresas no integradas. Si es Convertir / Ajustar (Nic 21) diferencia conversión se imputa en el P. Neto
Segregación de CFI	Obligatoria en todos los casos (saldos patrimoniales y de resultados)	Obligatoria para todos los saldos al cierre. Se podrá no segregar (en períodos de estabilidad) si no hay saldos al cierre
Bienes de uso incorporados por trueques	Valor corriente al ingreso	Si tienen una utilización similar y costos reposición similar no se reconocen resultados manteniendo la medición contable del bien entregado
Costos financieros de Bienes con P.P.P.	Si se cumplen las condiciones forman parte del costo de producción	Tratamiento preferible: se envían a resultado. Tratamiento alternativo: se activan
Cálculo del costo financiero	Universalidad de las fuentes de financiación. Costo del capital ajeno y propio	Financiación específica y luego universalidad del pasivo Costo del capital ajeno
Valor neto de realización	Precio de venta menos costos adicionales directos	Ídem más ingresos adicionales no financieros Límite superior e inferior cuando hay opciones (calls o puts)
Hechos contingentes	Reconocimiento de contingencias positivas y negativas si se cumplen las condiciones	Reconocimiento de contingencias negativas si se cumplen las condiciones y notas para las contingencias positivas (que cumplan condiciones)
Medición al cierre de cuentas a cobrar en moneda que no se realizarán	Costo más resultados financieros calculados con tasa pactada	Ídem pero incluyendo el concepto de tasa interna de retorno original Posibilidad de calcular por el valor descontado usando la TIR original
Bienes de cambio en producción con proceso prolongado	Si su venta no ofrece dificultades al VNR proporcionado	Mayores condiciones para valorar a VNR proporcionado
Inversiones permanentes en títulos de deuda	Si hay decisión de mantenerlos hasta el vencimiento y capacidad financiera para hacerlo al costo más resultados financieros con TIR	Mayores exigencias para valorar al costo amortizado
Participaciones permanentes en so-	V.P.P. si se demostraba que el mayor valor sobre el costo tenía respaldo	Costo histórico

ciedades no controladas ni con influencia significativa		
Medición de bienes de uso e inversiones similares	Costo histórico o alternativas de valores corrientes	Costo histórico
Medición de intangibles susceptibles de enajenación	Si había transacciones cercanas a su valor corriente, si no al valor histórico	Costo histórico
Medición de los pasivos en especie	Bienes adquiribles a costo de reposición Bienes en existencia al valor con que figura el bien Bien a producir al mayor entre costo de reproducción o sumas recibidas	Bienes adquiribles y bienes en existencia: al costo de cancelación Bien a producir: al mayor entre costo de cancelación y suma recibida
Tratamiento del impuesto a las ganancias	Opcional el cálculo del impuesto por el método del diferido Ninguna aclaración sobre su cálculo y registración	Obligatorio el cálculo por el método del diferido Pormenorizada exposición sobre su cálculo y registración
Título RT 5	Valuación de inversiones en sociedades controladas y vinculadas	Medición contable de participaciones permanentes en sociedades sobre las que se ejerce control, control conjunto o influencia significativa
Definición de VPP	Trataba solo el caso de existencia de acciones preferidas con derecho a acrecer	Trata el caso de acciones con diferentes derechos patrimoniales

Requisitos para aplicar VPP: diferencia de fechas de cierre	Se puede mantener diferencias de cierre sin estados especiales si no era mayor de 3 meses y no había hechos que modificaran sustancialmente la situación de la emisora	Se exige que se hagan ajustes por los hechos ocurridos entre ambas fechas de cierre
Tratamiento de las compras: caso general	Metodología de la RT 5	Se adapta a la metodología de la Nic 22
Título RT 6	Estados contables en moneda constante	Estados contables en moneda homogénea
Término REI en RT 6	REI	Resultado para reflejar los efectos de los cambios en el poder adquisitivo de la moneda
RT 6 Interrupción y reanudación de los ajustes	Se ajusta el PN al inicio y se reexpresa desde la fecha de origen	No se ajusta al inicio y todo el período de estabilidad se considera con coeficiente = 1 (aunque existan pequeños cambios en el índice)
RT 8 Estado de Variaciones de Capital Corriente o E O A F	Ambos estados indistintamente Obligación solo para sociedades del Art. 299 LSC	Solo el Estado de Flujo de Efectivo Presentación obligatoria para todo tipo de ente
RT 8 Información comparativa	Obligación solo para sociedades del Art. 299 LSC	Presentación obligatoria para todo tipo de ente
RT 8 Información comparativa para períodos intermedios	Entre los períodos equivalentes de los ejercicios que se comparan	Estado de situación patrimonial con el estado completo precedente Si es negocio estacional compara también el período equivalente en una tercer columna Estado de resultados, de evolución del patrimonio neto y de flujo de efectivo: ídem actual
Estructura Estado de situación patrimonial	Activo, Pasivo y P Neto	Activo, Pasivo, P Neto y participaciones minoritarias (en consolidados)

RT9 Estado de resultados	Ventas netas de impuesto sobre ventas	Ventas sin netear impuestos sobre ventas Separación entre operaciones continuadas y en discontinuación Neteo del impuesto a las ganancias en distintos renglones del estado de resultados Nuevos renglones: resultado por valuación de bienes de cambio a su valor neto de realización otros gastos depreciación de la llave en estados consolidados
RT9 Definición de resultados extraordinarios	Resultados atípicos y excepcionales de suceso infrecuente en el pasado e ídem esperado en el futuro	Resultados atípicos y excepcionales de suceso infrecuente en el pasado e ídem esperado en el futuro, generados por factores ajenos a las decisiones del ente
RT9 Aportes de los propietarios	Capital y primas de emisión	Capital suscrito, aportes irrevocables y prima de emisión
RT9 Información sobre Depósitos, créditos e inversiones en títulos		Mayor amplitud de información a suministrar
RT9 Modelo Estados contables	Está como capítulo VII	Se coloca como Anexo, en línea con las modificaciones de la RT8 y RT 9
RT 11 Modelo estados contables	Está como Anexo	Se elimina

4.6. Los temas nuevos

A modo de síntesis, es posible construir una tabla donde se expongan los temas que se han incluido en el proyecto de NCP, y que no se encuentran actualmente.

Aspecto	Proyecto Norma	Contenido
Elementos de los estados contables	RT16	Define los distintos grupos de elementos a incluir en los estados contables
Reconocimiento de los elementos	RT 16 y 17	Establece las condiciones que debe cumplir un elemento para incluirse en los estados contables
Desviaciones aceptables y significación	RT 16	Definición de que se considera una desviación aceptable y cuando su efecto es significativo
Diferencia entre Marcos conceptuales	RT 16	Expone las diferencias entre el marco conceptual del IASC y el marco propuesto por la RT 16
Reclasificaciones de activos y pasivos	RT 17	Establece el tratamiento cuando se reclasifica un activo o pasivo de un grupo que se mide de una forma a otro que se mide de una forma distinta
Baja de activos y pasivos	RT 17	Tratamiento cuando un activo o pasivo deje de cumplir con las condiciones para su reconocimiento
Significación para períodos intermedios	RT 17	Establece la forma de evaluar la significación en los estados contables de períodos intermedios
Integridad en la aplicación de normas optativas	RT 17	Frente a la existencia de normas optativas establece como debe aplicarse
Consistencia en la aplicación de criterios alternativos	RT 17	Establece la forma de aplicarlos criterios alternativos y la posibilidad de cambio entre dos criterios
Bienes producidos: proceso puesta en marcha	RT 17	Establece que los ingresos y egresos que se produzcan durante este período forman parte del costo del bien
Costos de cancelación	RT 17	Aplicable a todos los pasivos que se cancelarán anticipadamente. Definición de los distintos casos de costos según los pasivos de que se trate
Valor recuperable Frecuencia comparaciones	RT 17	Separa la frecuencia según el tipo de activos
Valor recuperable Niveles de comparación	RT 17	Forma de establecer los niveles de comparación según el tipo de bien
Valor recuperable Estimación de flujos de fondos	RT 17	Criterios para proyectar los flujos de fondos que generará el bien o UGE cuyo valor recuperable se está calculando
Valor recuperable Tasas de descuento	RT 17	Tasas de descuento a emplear para descontar el flujo de fondos futuro
Imputación de las pérdidas y de las reversiones	RT 17	Tratamiento contable de las pérdidas por desvalorización y de las reversiones de esas pérdidas, según los tipos de

nes por desvalorización		bienes
Medición inicial de créditos y pasivos	RT 17	Medición inicial de los créditos en moneda (por venta de bienes y servicios, por transacciones financieras, por refinanciaciones y otros), de los créditos en especie, de los pasivos en moneda (por compras de bienes y servicios, por transacciones financieras, por refinanciaciones y otros) y de los pasivos en especie
Bienes de cambio sobre los que se haya recibido anticipo	RT 17	Si se ha recibido anticipo que fijen precio y las condiciones contractuales aseguren la efectiva concreción de la ganancia se los mide al VNR
Activos por derivados	RT 17 y 18	Si no son con fines de cobertura y cotizan al VNR. Si no cotizan a valores corrientes basados en modelos matemáticos
Pasivos por derivados	RT 17 y 18	Si no son con fines de cobertura y cotizan al costo de cancelación. Si no cotizan a valores corrientes basados en modelos matemáticos
Tratamiento de los dividendos en el método de costo histórico en las inversiones	RT 17	Se establece como reconocer los dividendos en efectivo o en especie y la presunción de a qué período corresponden esos dividendos
Bienes de uso que se han destinado a la venta	RT 17	Medición al VNR y condiciones para usarlo cuando es mayor que la medición contable anterior
Tratamiento de la Llave de negocio	RT 17 y 18	Se establecen las condiciones para su reconocimiento, la forma de medirlo al inicio, el cálculo de las depreciaciones y la forma de medirlo al cierre
Tratamiento de otros activos intangibles	RT 17	Se establecen las condiciones para su reconocimiento (excluyendo expresamente algunos que en Argentina se trataban como tales), la forma de medirlo al inicio, el cálculo de las depreciaciones
Compromisos que generan pérdida	RT 17	Reconocimiento de la pérdida y del pasivo
Distinción entre pasivo y patrimonio neto	RT 17	Condiciones para incluir en el pasivo o en el patrimonio neto a: Acciones preferidas rescatables Aportes irrevocables

Arrendamientos	RT 18	Establece las definiciones necesarias para las normas de arrendamientos El tratamiento contable de los arrendamientos operativos y financieros en la contabilidad del arrendatario como en la del arrendador El tratamiento de la venta seguida de arrendamiento (tanto operativo como financiero) La información a presentar relacionada con las operaciones de arrendamiento
Pérdidas operativas futuras	RT 17	No darán lugar a reconocimiento de pasivo pero sí se usará para estimar los valores recuperables y la depreciación del valor llave negativo
Reestructuraciones	RT 18	Establece las condiciones para reconocer un pasivo por reestructuraciones Los costos que deben incluirse en el reconocimiento
Combinaciones de negocios	RT 18	Establece las definiciones necesarias en el tratamiento contable de las combinaciones Separa las normas contables aplicables según se trate de una adquisición o de una unificación de intereses La información a presentar sobre las combinaciones de negocios
Pasivos por costos laborales	RT 17	Descripción de los conceptos incluidos Forma de medición al inicio y al cierre Caso de los pasivos por pensiones
Normas de transición	RT 17 y 18	Caso general y excepciones para: Comparación con valores recuperables Bienes de uso y saldos de revalúos Activos intangibles Conversión de estados contables Pasivos por costos laborales Costos financieros Llave de negocio Arrendamientos Combinaciones de negocios

Tratamiento de la llave negativa	RT 18	Establece las normas para su reconocimiento, medición contable inicial y medición contable periódica (incluyendo depreciaciones) y la información a presentar
Escisiones	RT 18	Define cuando hay una escisión Establece las normas contables aplicables frente a un caso de escisión
Información por segmentos	RT 18	Establece la obligatoriedad de presentación para las sociedades que hagan oferta pública de sus acciones o títulos de deuda Define distintos aspectos necesarios para aplicar la normativa Establece la información a presentar
Resultados por acción ordinaria	RT 18	Establece la obligatoriedad de presentación para las sociedades que hagan oferta pública de sus acciones o títulos de deuda Define distintos aspectos necesarios para realizar el cálculo de las alternativas previstas Establece la información a presentar
Definición control conjunto	RT 19	Modifica la RT 5 definiendo “control conjunto”
VPP Ajustes posteriores a la fecha de adquisición	RT 19	Establece el tratamiento para este caso de acuerdo con la Nic 22
Estado de flujo de efectivo	RT 19	Establece el tratamiento de acuerdo con la Nic 7
RT8 Información complementaria: criterios de medición contable de activos y pasivos	RT 19	Se amplía la información a suministrar: Importe de los costos financieros activados; Métodos utilizados para valuar a valores corrientes los créditos, inversiones y deudas; Bases para estimar que los intangibles tienen una vida útil superior a los 20 años; Información cuando se han reconocido desvalorizaciones o revalorizaciones de activos; Razón por la que la comparación con valores recuperables no se hizo a nivel de cada bien individual Si no se segregó CFI en las cuentas de resultados, las limitaciones de esa información

Exposición de las contingencias	RT 19	Pormenorizada exposición de la información a suministrar en cada tipo de contingencia
Información sobre pasivos por costos laborales	RT 19	Si no se ha contabilizado la totalidad del pasivo calculado, debe informarse el pasivo pendiente de reconocimiento y el cargo realizado en resultados
Información sobre la aplicación del VPP	RT 19	Se agrupó toda la información requerida sobre este tema
Información sobre el estado de flujo de efectivo	RT 19	Conciliación con el estado de situación patrimonial Otra información sobre el estado.
Información de operaciones discontinuadas	RT 19	En RT9 “normas comunes a los estados contables” se establece la información a presentar, en línea con la Nic 35
Tratamiento de las llaves de negocio	RT 19	Para balances individuales en el rubro inversiones Para estados consolidados en un rubro especial al final del activo (que puede ser negativo)
Exposición del costo de venta cuando se trata de bienes valuados a VNR	RT 19	Debe exponerse en información complementaria su costo de reposición y el consecuente margen bruto
Información sobre el impuesto a las ganancias	RT 19	Principales componentes del impuesto a las ganancias reconocidos en el estado de resultados
Información complementaria sobre instrumentos financieros	RT 19	Amplia información sobre instrumentos financieros en línea con la Nic 32 y 39
Información complementaria sobre operaciones discontinuadas	RT 19	Amplia información sobre operaciones discontinuadas en línea con la Nic 35
Otros créditos en moneda	RT 17	En la RT10 no se trataba expresamente. Si hay estabilidad monetaria podrán no descontarse los flujos que se espera dentro de los 12 meses
Otros pasivos en moneda	RT 17	En la RT 10 no se trataba expresamente. Si hay estabilidad monetaria podrán no descontarse los flujos que se espera dentro de los 12 meses

4.7. Las dispensas para los entes pequeños (Epeq)

Una de las decisiones de Cencya en 1998 fue constituir una comisión para que estudiara la modalidad de aplicación de las propuestas de nuevas normas para la pequeña empresa.

Del resultado del trabajo de esa comisión y de lo analizado en Cencya, se elaboró el Anexo A de la RT 17 que establece la modalidad de aplicación de la RT 8, 9, 17 y 18 para los entes pequeños (EPEQ).

Lo primero que se define es qué se entiende por EPEQ, estableciendo que son aquellos entes que cumplan todas las siguientes condiciones:

- a) no haga oferta pública de sus acciones o títulos de deuda;
- b) no sea sociedad de economía mixta o tenga participación estatal mayoritaria;
- c) no realice operaciones de capitalización, ahorro o en cualquier forma requiera dinero o valores del público con promesa de prestaciones o beneficios futuros;
- d) no explote concesiones o servicios públicos;
- e) no supere el nivel de 50 personas de personal ocupado promedio durante el ejercicio, en relación de dependencia; la determinación de la cantidad de personal se obtiene realizando el promedio aritmético simple anual, tomando la totalidad de los empleados que forman parte de la liquidación de sueldos y jornales, de cada período que se liquida;
- f) no supere el nivel de \$ 5.000.000 de ingresos por ventas netas en el ejercicio anual; este monto se determina considerando la cifra de ventas netas incluidas en el estado de resultados correspondiente al ejercicio; y

g) no se trate de una sociedad controlante de o controlada por otra sociedad incluida en los incisos anteriores.

Los EPEQ podrán optar por:

- a) calcular el valor recuperable a nivel de cada actividad o a nivel global;
- b) calcular el costo de venta por diferencia entre inventario inicial medido a costos de reposición del inicio, las compras medidas a su costo y el inventario final medido a costos de reposición del cierre.
- c) no exponer en la información complementaria la siguiente información requerida por:
 - 1) los acápites 5 i) , 5 ii), y 6 del inciso b) de la sección B.8 del capítulo VII de la RT 8
 - 2) el inciso c) de la sección A.1 del Capítulo VI (Información complementaria) de la RT 9
 - 3) el inciso b) de la sección A. del capítulo VI (Información complementaria) de la RT 9;
 - 4) el inciso c.2. de la sección C del capítulo VI de la RT 9;
 - 5) algunos incisos y párrafos sobre información relacionado con contratos de arrendamientos

4.8. Las diferencias subsistentes con las NIC

En el Anexo B de la RT 17 se propone un cuadro que muestra las diferencias que producen efecto en el resultado final del ejercicio entre los borradores de resoluciones técnicas y las normas internacionales de contabilidad tomadas para armonizar. No se informan aquellos casos en que las NIC admiten criterios contables alternativos, cuando uno de ellos coincide con el criterio adoptado por los borradores mencionados.

Cuestión	Según las NICs	Según estas RTs
Ajuste para reflejar los efectos del cambio en el poder adquisitivo de la moneda	Requerido para los estados contables emitidos en monedas de economías bajo un contexto de hiperinflación. Optativo, cuando el contexto es de inflación, deflación o estabilidad.	Requerido para los estados contables emitidos en monedas de economías bajo un contexto de hiperinflación, inflación o deflación. No se admite el ajuste cuando el contexto es de estabilidad.
Tasa para el cálculo de los costos financieros a incluir en el costo de producción de los activos	Se calcula sobre los costos de los préstamos generales.	Se calcula sobre los costos de las deudas generales.
Impuestos diferidos sobre revalúos de bienes de uso (sin efecto impositivo)	Se reconocen, con débito a un rubro de patrimonio	No se reconocen
Deducción de gastos de enajenación en la determinación de valores corrientes de activos monetarios y de bienes de uso e inversiones en bienes de naturaleza similar destinados a su venta	No se admite	Se requiere
Activos y pasivos por impuestos diferidos	No se descuentan	Se descuentan
Reconocimiento de los efectos patrimoniales de hechos contingentes desfavorables	Cuando se estime más probable que los hechos se concreten a que ello no ocurra (por ejemplo 51 y 49 % respectivamente)	Cuando la probabilidad de que los hechos y sus efectos patrimoniales se materialicen es alta (probabilidad de ocurrencia significativamente más alta que el 50%)
Medición de las contingencias	Cuando el efecto financiero sea importante debe medirse las contingencias mediante el descuento de las sumas que se espera desembolsar	El criterio principal es el mismo. Admite que en un contexto de estabilidad no se descuenten las sumas que se espera desembolsar dentro de los doce meses de la fecha de los estados contables
Activos intangibles	No reconoce como activos intangibles a las erogaciones en costos iniciales (organización y preoperativos)	Admite el reconocimiento como activos intangibles de los costos de organización y preoperativos (que sean directamente atribuibles a una nueva actividad e incrementales y que no corresponda incluir como un componente del costo de los bienes de uso). Dichos activos deben depreciarse dentro de los cinco años.

Conversión de estados contables	Para las entidades extranjeras no integradas sólo admite el método de “ajustar - convertir”	Para las entidades extranjeras no integradas se admite, indistintamente, la aplicación del método de “ajustar - convertir” o “convertir – ajustar”
Valor recuperable de los activos fijos	Se debe calcular considerando bien por bien o, de no ser posible, por unidad generadora de efectivo	Para Entes Pequeños (Anexo A) se admite que el cálculo se realice al nivel de cada actividad

5. Conclusiones

Este trabajo ha pretendido mostrar las causas que han llevado a Argentina a desarrollar un proceso de armonización contable en relación con las NIC.

Se ha incursionado en las distintas etapas hasta llegar a la aprobación del plan de trabajo por parte de FACPCE en 1998, y luego se ha pasado revista a la labor desarrollada hasta el presente y la tarea que se ha planificado para el futuro.

En el análisis del producto resultante, se presentó:

- El modelo contable argentino elegido para armonizar;
- El estado actual de las NCP en Argentina;
- La estructura de las Normas propuestas;
- Los principales cambios respecto de temas ya tratados en las NCP
- Los principales temas que no tratan las actuales NCP y que sí están en la propuesta de NCP

En síntesis, este trabajo pretende servir de base para una visión integral del proceso de armonización contable en Argentina, de las cuestiones propuestas y de los principales cambios y temas nuevos tratados.

Anexo - Esquema general de cada Borrador de RT

Borrador de RT 16

1. Introducción				
2. Objetivo de los estados contables				
3. Requisitos De la Información Contenida en Los estados contables	3.1. Atributos	3.1.1. Pertinencia (atingencia)		
		3.1.2. Confiabilidad (credibilidad)	3.1.2.1. Aproximación a la realidad	3.1.2.1.1. Esencialidad
				3.1.2.1.2. Neutralidad
				3.1.2.1.3. Integridad
			3.1.2.2. Verificalidad	
		3.1.3. Sistematicidad		
	3.1.4. Comparabilidad			
	3.1.5. Claridad			
	3.2. Restricciones que condicionan el logro de los requisitos	3.2.1. Oportunidad		
		3.2.2. Equilibrio entre costos y beneficios		
4. Elementos de los estados contables	4.1. Situación patrimonial	4.1.1. Activos		
		4.1.2. Pasivos		
		4.1.3. Patrimonio neto y participaciones minoritarias		
	4.2. Evolución patrimonial	4.2.1. Transacciones con los propietarios		
		4.2.2. Ingresos, gastos, ganancias y pérdidas		
		4.2.3. Impuestos sobre las ganancias		
		4.2.4. Participaciones minoritarias en los resultados		
		4.2.5. Variaciones patrimoniales cualitativas		
	4.3. Evolución financiera	4.3.1. Recursos financieros		
		4.3.2. Orígenes y aplicaciones		
5. Reconocimiento y medición de los elementos de los estados contables				
6. Modelo Contable		6.1. Unidad de medida		
		6.2. Criterios de medición		
		6.3. Capital a mantener		
7. Desviaciones aceptables y significación				
Apéndice: diferencias con el marco conceptual del IASC				

Borrador de RT 17

1. Alcance			
2. Normas Generales	2.1. Reconocimiento		
	2.2. Devengamiento		
	2.3. Reclasificaciones de activos y pasivos		
	2.4. Baja de activos y pasivos		
	2.5. Significación		
	2.6. Integridad en la aplicación de normas optativas		
	2.7. Consistencia en la aplicación de criterios alternativos		
3. Unidad de medida	3.1. Expresión en moneda homogénea		
	3.2. Mediciones en moneda extranjera		
	3.3. Conversiones de estados contables		
4. Medición contable en general	4.1. Criterios generales		
	4.2. Mediciones contables de los costos	4.2.1. Reglas generales	
		4.2.2. Bienes o servicios adquiridos	4.2.2.1. Tratamiento preferible
			4.2.2.2. Tratamiento alternativo permitido
		4.2.3. Bienes incorporados por aportes y donaciones	
		4.2.4. Bienes incorporados por trueques	
		4.2.5. Bienes incorporados por fusiones o escisiones	
		4.2.6. Bienes producidos	
		4.2.7. Costos financieros	4.2.7.1. Tratamiento preferible
			4.2.7.2. Tratamiento alternativo permitido
		4.2.8. Costos de cancelación	
	4.3. Determinación de valores corrientes de activos destinados a la venta	4.3.1. Pautas básicas	
		4.3.2. determinación de valores netos de realización	
		4.3.3.. Determinación de costos de reposición	
		4.3.4. Empleo del costo original como sucedáneo	
	4.4. Comparaciones con valores recuperables	4.4.1. Criterio general	
		4.4.2. Frecuencia de las comparaciones	
		4.4.3. Niveles de comparación	4.4.3.1. Criterio general
			4.4.3.2. Bienes de cambio
			4.4.3.3. Bienes de uso e intangibles
		4.4.4. Estimación de los flujos de fondos	
		4.4.5. Tasas de descuento	
		4.4.6. Imputación de las pérdidas por desvalorización	
		4.4.7. Reversiones de las pérdidas por desvalorización	
		4.5. Medición inicial de créditos y pasivos	4.5.1. Créditos en moneda originado en la venta de bienes y servicios
	4.5.2. Créditos en moneda originados en transacciones financieras		
	4.5.3. Créditos en moneda originados en refinanciaciones		
	4.5.4. Otros créditos en moneda		
	4.5.5. Créditos en especie		
	4.5.6. Pasivos en moneda originados en la compra de bienes o servicios		
	4.5.7. Pasivos en moneda originados en transacciones financieras		
	4.5.8. Pasivos en moneda originados en refinanciaciones		
	4.5.9. Otros pasivos en moneda		
	4.5.10. Pasivos en especie		
	4.6. Componentes financieros implícitos		
	4.7. Reconocimiento y medición de variaciones patrimoniales		
	4.8. Consideraciones de hechos contingentes		
	4.9. Consideración de hechos posteriores a la fecha de los estados contables		
	4.10. Modificaciones a resultados de ejercicios anteriores		
5. Medición contable en particular	5.1. Efectivo		
	5.2. Cuentas a cobrar en moneda		
	5.3. Otros créditos en moneda		
	5.4. Créditos no cancelables en moneda		
	5.5. Bienes de cambio	5.5.1. Bienes de cambio fungibles, con mercado transparente y que pueden ser comercializados sin esfuerzo significativo	
		5.5.2. Bienes de cambio sobre los que se hayan recibido anticipos que fijan precio y las condiciones contractuales de la operación aseguren la efectiva concreción de la venta y de la ganancia	
		5.5.3. Bienes de cambio en producción o construcción mediante un proceso prolongado	
5.5.4. Bienes de cambio en general			

	5.6. Inversiones en bienes de fácil comercialización, con cotización en uno o más mercados activos, excepto los activos descriptos en 5.7. y 5.9.			
	5.7. Inversiones en títulos de deuda a ser mantenidos hasta su vencimiento y no afectados por coberturas	5.7.1. Criterio general		
		5.7.2. Condiciones para aplicar el criterio general		
	5.8. Instrumentos derivados			
	5.9. Participaciones permanentes en otras sociedades			
	5.10. Participaciones no societarias en negocios conjuntos			
	5.11. Bienes de uso e inversiones en bienes de naturaleza similar	5.11.1. Bienes de uso y bienes destinados a alquiler	5.11.1.1. Medición contable	
			5.11.1.2. Depreciaciones	
	5.11.2. Bienes destinados a su venta (incluyendo los retirados de servicio)			
	5.12. Llave de negocio			
	5.13. Otros activos intangibles	5.13.1. Reconocimiento		
		5.13.2. Medición contable		
		5.13.3. Depreciaciones		
	5.14. Pasivos en moneda			
	5.15. Otros pasivos en moneda			
	5.16. Pasivos originados en instrumentos financieros derivados			
	5.17. Pasivos en especie			
	5.18. Compromisos que generan pérdidas			
	5.19. Cuestiones de aplicación	5.19.1. Distinción entre pasivo y patrimonio neto	5.19.1.1. Criterio general	
			5.19.1.2. Acciones preferidas rescatables	
			5.19.1.3. Aportes irrevocables	5.19.1.3.1. Para futuras suscripciones de acciones
5.19.1.3.2. Para absorber pérdidas acumuladas				
5.19.2. Arrendamientos				
5.19.3. Pérdidas operativas futuras				
5.19.4. Reestructuraciones				
5.19.5. Combinaciones de negocios				
5.19.6. Impuesto a las ganancias		5.19.6.1. Diferenciación de jurisdicciones		
		5.19.6.2 Impuestos determinados y saldos a favor	5.19.6.2.1. Reconocimiento	
			5.19.6.2.2. Medición	
		5.19.6.3.Impuestos diferidos	5.19.6.3.1. Reconocimiento: normas generales	
5.19.6.3.2. Reconocimiento: normas especiales				
5.19.6.3.3. Medición				
5.19.6.4. Impuesto del período				
5.19.7. Pasivos por costos laborales				
6. Capital a mantener				
7. Contenido y forma de los estados contables				
8. Normas de transición	8.1. Norma general			
	8.2. Excepciones	8.2.1. Comparaciones con valores recuperables		
		8.2.2. Bienes de uso y asimilables y saldos de revalúos		
		8.2.3. Activos intangibles		
		8.2.4. Conversión de estados contables		
		8.2.5. Pasivos por costos laborales		
		8.2.6. Costos financieros		
		8.2.7. Llave de negocio		
		8.2.8. Arrendamientos		
		8.2.9. Combinaciones de negocios		
9. Cuestiones no previstas				
Anexo A: Modalidad de aplicación para los entes pequeños (EPEQ)				
Anexo B: Diferencias con las NIC	a. Introducción			
	b. Diferencias con las NIC			

Borrador de RT18

1.Conversiones de estados contables para su consolidación o para la aplicación del método del valor patrimonial proporcional		1.1. Diferenciación entre entidades integradas y no integradas		
		1.2. Conversión de estados contables de entidades integradas		
		1.3. Conversión de estados contables de entidades no integradas		
		1.4. Cambios en la clasificación de una entidad		
		1.5. Norma de transición		
2. Instrumentos derivados	2.1. Definiciones			
	2.2. Operaciones de cobertura	2.2.1. Condiciones para identificar la existencia de coberturas		
		2.2.2. Coberturas eficaces		
	2.3. Medición	2.3.1. Medición inicial		
		2.3.2. Medición posterior		2.3.2.1. Activos originados en instrumentos financieros derivados 2.3.2.2. Pasivos originados en instrumentos financieros derivados
3. Llave de negocio	3.1. Reconocimiento			
	3.2. Medición contable inicial			
	3.3. Medición contable periódica	3.3.1. Llave positiva		
		3.3.2. Llave negativa		
	3.4. Depreciaciones	3.4.1. Llave positiva		
		3.4.2. Llave negativa		
3.5. Información a presentar				
3.6. Norma de transición				
4. Arrendamientos	4.1. Definiciones			
	4.2. Tipos de arrendamiento			
	4.3. Arrendamientos financieros	4.3.1. Contabilidad del arrendatario		
		4.3.2. Contabilidad del arrendador	4.3.2.1. Caso general 4.3.2.2. Caso en que el arrendador es productor o revendedor	
	4.4. Arrendamientos operativos			
	4.5. Modificaciones contractuales			
	4.6. Venta acompañada o seguida de arrendamiento	4.6.1. Arrendamiento financiero		
		4.6.2. Arrendamiento operativo		
	4.7. Información a presentar	4.7.1. En relación con todos los contratos de arrendamiento		
		4.7.2. En relación con los contratos de arrendamientos financieros		
		4.7.3. En relación con los contratos de arrendamientos operativos		
5. Reestructuraciones				
6. Combinaciones de negocios	6.1. Definiciones			
	6.2. Normas aplicables			
	6.3. Adquisiciones	6.3.1. Criterio general		
		6.3.2. Modificaciones posteriores a la fecha de adquisición		
	6.4. Unificaciones de intereses			
	6.5. Efectos impositivos			
	6.6. Información a presentar	6.6.1. Información complementaria sobre combinaciones de negocios		
		6.6.2. Información complementaria sobre unificaciones de intereses		
6.7. Norma de transición				
7. Escisiones	7.1. Definiciones			
	7.2. Normas aplicables			
8. Información por segmentos	8.1. Criterio general			
	8.2. Definiciones	8.2.1. Identificación de segmentos de negocios		
		8.2.2. Identificación de segmentos geográficos		
		8.2.3. Segmentos sobre los que debe brindarse información		
		8.2.4. Clasificación de segmentos en primarios y secundarios		
		8.2.5. Asignaciones de activos, pasivos, ingreso y gastos		
		8.2.6. Normas contables		
	8.3. Información a presentar			
8.4. Norma de transición				
9. Resultados por acción ordinaria	9.1. Criterio general			
	9.2. Información en el estado de resultados			

	9.3. Información complementaria
Anexo A: Modalidad de aplicación para los entes pequeños (EPEQ)	
Anexo B: Diferencias con las NIC	

Borrador de RT 19

1. Modificaciones a la RT 4	11 acápites modificados, eliminados o agregados
2. Modificaciones a la RT 5	12 acápites modificados, eliminados o agregados
3. Modificaciones a la RT 6	7 acápites modificados, eliminados o agregados
4. Modificaciones a la RT 8	25 acápites modificados, eliminados o agregados
5. Modificaciones a la RT 9	27 acápites modificados, eliminados o agregados
6. Modificaciones a la RT 11	12 acápites modificados, eliminados o agregados
7. Modificaciones a la RT 14	1 acápite que resulta modificado