

INSTITUTO DE FEDERALISMO – ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE CORDOBA

Jornadas sobre Federalismo Económico y Fiscal (Ciudad de Córdoba, 30/11 al 1º/12/2006)

Ponencia: ECONOMIA Y ORDEN JURIDICO
Presentada por el Dr. Luís Alberto Martínez*

Desde la época de los romanos, diversos juristas reclaman la necesaria correlación que debe existir entre el derecho y la vida de los pueblos. Cabe recordar en este sentido fórmula de Ortolán, que en un esfuerzo de síntesis encomiable, afirmó que “los hechos se corresponden al derecho”. En su diversidad, encuentran fundamento sus diversas manifestaciones. Desde la filosofía, Recasens Siches, consideró que hace a la esencia misma de las Ciencias Jurídicas su necesaria inserción en la realidad, eso que llamaba con tanta lucidez “*vitalismo legal*”, a punto tal que, el padecer una norma de este defecto, llevaría a negarla en su propia condición ontológica. Enseñanzas que con el andar de los años se han reafirmando.

En el caso del *Derecho Económico*, sobre todo en las regulaciones referidas a la vida actual en el ámbito económico, donde la relación del derecho y la economía se han vuelto una exigencia perentoria.

No hace falta ahondar en consideraciones para advertir que las modificaciones, reformas, y propuestas que giran en torno a estas disciplinas, e se vienen realizando motivadas por urgencias fundadas en circunstanciales realidades. Para ser más explícito, a partir de imposiciones del mundo económico cuya mutabilidad y aceleración hoy resulta realmente impresionante. La “necesidad y la urgencia “ sustituyó el bien común.

* Con el aporte del Dr. C.P. Luís Gorriti y del Dr. C.P. Gustavo Segura

Sin embargo, pese a que estas observaciones resultan tan evidentes, la literatura científica nacional se muestra organizada desde hace años sobre compartimentos estancos, pese a que existe un amplísimo campo de conexión entre ambos fenómenos, será imposible el estudio y la consideración interdisciplinaria de determinadas instituciones, en tanto no se logre una adecuada combinación del mundo de las Ciencias Jurídicas con el que proviene de las Ciencias Económicas.

Aquella injustificable separación proviene, de una estructuración académica universitaria antigua e inadecuada que no interpreto los signos de los tiempos, Reserva para los abogados solo el estudio e investigación de las instituciones jurídico-formales, mientras que a los los profesionales de las Ciencias Económicas la indagación de los fenómenos estrictamente económicos, contables y de administración.

Entre estos extremos en la actualidad se promueve otros órdenes de estudio, que ofrecen contenidos curriculares en los cuales se estudia con rigor científico la integración de este saber.

Aquella falencia en la formación de los profesionales universitarios con la capacidad de considerar como partes de una unidad a la economía y al derecho, ha cercenado el tratamiento completo de asignaturas comunes y peor aun , imponer al Hombre como una unidad, principio y fin de estas ciencias en la actualidad le esta dando seguidamente analizar a aquellas normas jurídicas de rango constitucional que influyen o pueden servir de instrumento para intervenir en la economía. Se dirige hacia los aspectos que conforman el derecho público de la economía, concebido como **“el derecho de la intervención publica en materia económica”**(*)

A través de algunas disposiciones constitucionales se advierte la proyección que alcanza la nueva axiología del constitucionalismo, fundamentalmente referidas a las instituciones emblemáticas, como lo son: la vida, la paz, la libertad, la igualdad, la propiedad, la solidaridad, la subsidiariedad, el progreso, la

* Pierre Delvolvé, Droit public de l' économie. Dalloz, Paris 1998, pag. 16

prosperidad, entre otros temas dominantes que se refieren al trabajo, la familia, entre otros.

Genéricamente, la sociedad demanda al gobierno regular la economía, como un medio para hacer efectiva las funciones y lograr los fines del Estado, vg: el aseguramiento de la dignidad del hombre, el bien común aristotélico-tomista actualizado por el constitucionalismo social y de la posmodernidad.

Es necesario construir un gobierno con una función más activa y una actitud positiva para afianzar los derechos humanos desde la perspectiva de las Ciencias Económicas.

La transformación que promueve el constitucionalismo contemporáneo consagra deberes, derechos y garantías que entre otros son incorporados en el inc.22 e inc.23 del art.75 y ccdtes. de la Carta Magna Nacional. La Reforma del Estado demanda la construcción de una nueva sociedad, fundada en la ejemplaridad democrática republicana de los dirigentes políticos y sociales.

Las construcciones contemporáneas se caracteriza por lo general por aspectos que se orientan, entre otras, a ser ideológicas, pragmáticas, y las que conjugaran los anteriores. En realidad estas últimas expresan la mixturación de las prácticas democráticas, por ello se dice que el aspecto económico se encuentra subsumido en lo político. En definitiva lo que se presenta es un “programa político”, que traduce un pensamiento económico.

Diversas concepciones económicas caracterizaron el siglo pasado e influyen en el actual:

A).- EL LIBERALISMO ECONÓMICO O ECONOMÍA DE MERCADO: parte de la libre determinación de los hombres para decidir sus preferencias y de la creencia de que el libre juego de las fuerzas del mercado es la forma más eficiente de funcionamiento económico. Su inspirador fue Adams Smith, este sistema se correlaciona con un régimen político que asegure la libertad, el derecho de propiedad, el derecho de asociación y de reunión, la libertad de comercio, industria y navegación.

El Estado, concebido así, como fruto de un contrato tácito entre individuos, es de pura naturaleza racional. A su vez estos individuos lo constituyen, previa reserva de ciertos derechos inalienables e inviolables. El individuo, como un valor absoluto, medida de todas las cosas, sujeto individual de albedrío incondicionado, es apostatado como una realidad anterior y superior del grupo del que forma parte.

B).- ECONOMÍA PLANIFICADA O DIRIGIDA: Es la concepción que proviene del comunismo – socialismo, supone que el Estado es propietario de los medios de producción, su principal representante fue Carlos Marx en su obra “El Capital”, está situada en el polo opuesto de la anterior, según ella el Estado es quién dirige la economía, y los individuos solo pueden desarrollar los espacios que le han sido asignados por quién ejerce el Poder de Estado.

C).- ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO: Se ubica en un punto intermedio entre las dos doctrinas anteriores, de hecho ni el liberalismo ni el comunismo-socialismo han existido en un estado puro. La economía social de mercado que pone atención y preocupación en la corrección de desigualdades y en promover el desarrollo económico en un marco de justicia social, influyendo en el constitucionalismo social.

D).- EL NEOLIBERALISMO: Busca una actualización del liberalismo clásico mediante la desregulación de algunos sectores económicos. Las consecuencias han sido nefastas, porque al pregonar la libertad económica como un derecho absoluto que promovió la concentración del poder y de las riquezas en manos de unos pocos.

E).- DEL HUMANISMO ECONOMICO: En los antiguos países comunistas-socialistas y en muchos de América Latina se han realizado corruptos procesos de privatización, de los recursos (clásicamente denominados “estratégicos”) que con exageradas ganancias superan largamente las obtenidas por los “inversores” en el país de origen. Desde el Humanismo Económico se promueve renacionalizar todos los activos privatizados ilegalmente; la formación de sociedad mixtas constituidas por sectores privado y público, bajo estrictos estándares empresariales.

En lo relativo a la macroeconomía, propone estimular la planificación descentralizada, con un papel razonable y necesario del Estado, que debe hacerse bajo una agenda equilibrada de medidas de política económicas directas e indirectas.

Elas deben privilegiar un sistema tributario progresivo que no castigue al consumo de las mayorías, y construya una equitativa distribución de la renta pública. Estos son ingredientes que caracterizan a una economía de Justicia de un Humanismo Económico activo.

En lo relativos al gasto, tanto publico como privado, se deben privilegiar la erogaciones sociales en educación, salud, vivienda, justicia y seguridad que, con la federalización del gasto en infraestructura (camino, comunicaciones, servicios financieros y previsionales, etc.), sirvan para construir una economía para todos. Tal sociedad participativa es un baluarte del Humanismo Económico.

La defensa de la forma republicana y democrática en su mas pura expresión, es un requisito institucional para lograr una economía ordenada al bien común de la sociedad . No hay porcentajes poblacionales a salvar, sino que todos los ciudadanos de una nación tiene derecho a una vida digna. (*)

La economía, propone, partiendo de la concepción realista del hombre y de la sociedad, la colaboración de las economías individuales en la construcción del bien común, para lograr la auténtica libertad democrática, que es asegurar el máximo de libertad al conjunto del pueblo.

El Estado como dice Herman Heller ***“es una unidad de organización de decisión y acción de base territorial y soberana en función de un sistema de normativo y jurídico que aspira al bien común”***. El Estado es una organización jurídica de la sociedad, consecuencia esta de la naturaleza

* Documento aprobado en las III Jornadas Nacionales del Plan Esperanza, Universidad Nacional del Litoral y Católica de Santa Fe, Santa Fe, Marzo de 2003

social del hombre, que tiene entre sus misiones la de velar para que las economías individuales se desarrollen en atención al bien común.

El Estado ahora, no es el intruso impertinente temido por los liberalismos, ni el único dueño de los bienes y de las libertades, como en los totalitarismos. Tiene, desde la perspectiva económica, funciones fundamentales: el reparto equitativo de la riqueza, lograr la plena ocupación de los trabajadores, asegurar a todos y a cada uno de los hombres la igualdad de oportunidades, presupuestos o elementos insoslayables que califican a los Estados en orden a la calidad de sistema político.

Sabido es que las consecuencias de la desocupación no deban medirse solo con parámetros económicos. Por el contrario la desocupación, flagelo que castiga en forma reiterada a nuestra sociedad, como en este momento, es madre y origen de consecuencias más graves que anulan a las personas y carcomen la armonía del cuerpo social.

El reparto equitativo de la riqueza a nivel institucional (Federalismo) y humano contribuye sensiblemente a la solución de los conflictos sociales, al brindar a todos los hombres las condiciones necesarias para su desarrollo vital, y el derecho que toda persona tiene a su sustento, cuidado de su salud, seguridad, como de perfeccionarse en todos los órdenes de su personalidad.

Con respecto a la Constitución de la Provincia de Salta ha adoptado la contemporáneo, tendencia del llamado constitucionalismo posindustrial, que se dio a partir del retorno a la legalidad institucional en el año 1983.

En cuanto a la Carta Magna Nacional la reforma del año 1994 la inscribe como ejemplar interprete de la “integración”, como nuevo sujeto del Derecho Internacional, superador de la clásica concepción de la soberanía, adhiriéndose, a mi entender, en la dimensión de la “plena autonomía” formulada por J. Maritain

Las notas que caracterizan a este movimiento desde el punto de vista político-económico, supone un mayor intervencionismo estatal. En nuestra república,

el crecimiento del poder político sobre todo en manos del órgano ejecutivo, la secularización de los derechos humanos, denominados naturales, de “tercera generación o derechos nuevos”, con un aumento también de los sujetos titulares de esos derechos.

Segovia (*), caracteriza la sociedad posindustrial diciendo que **“culturalmente está sostenida por un nuevo impulso secularizador que fomenta la liberación individual plena, traducido grotescamente por un hedonismo consumista; socialmente supone una sociedad comunal receptora de la revolución de los títulos en ascenso, una sociedad de conocimiento fundada en el método científico, y una economía politizada que tiende al crecimiento del sector de servicios; políticamente, implica el intervencionismo la planificación y la cristalización de la tecnodemocracia”**.

En nuestra Constitución Provincial podemos encontrar como característica sobresaliente el enaltecimiento de los principios igualitarios y democráticos, el reconocimiento del pluralismo social, la incorporación reivindicando los derechos naturales, de novísimos derechos, como también de los sujetos titulares de los mismos, que se proyectan desde el Preámbulo.

En materia económica predomina la tendencia a la planificación estatal y a la mayor participación de distintos sectores donde el “progreso económico está destinado a los fines supremos de la dignidad humana y del bienestar general”.

Es necesario aclarar también que nuestra Constitución Provincial mantiene las disposiciones típicamente sociales pero agregándose las propias

* Juan F. Segovia: “Nuevas tendencias en el constitucionalismo”, en Dardo Pérez Guilhou y otros: Derecho público provincial, Tomo I Ediciones Martín Fierro, Mendoza, 1990 pag. 105-156

del constitucionalismo posindustrial, se caracteriza además por atribuirle función social a la economía y a la propiedad, sin negar la libre iniciativa privada, la justa distribución de los bienes y servicios.

En materia económica, la Constitución de la Provincia de Salta desde el Preámbulo establece **“Estimular la iniciativa privada, la producción y la cogestión; procurar la equitativa distribución de la riqueza, el desarrollo económico.....”**.

La Constitución provincial regula la actividad económica en el Capítulo VIII Título 1ro. ECONOMIA **art. 71:** Actividad económica. Distribución de la Riqueza **“La actividad económica se orienta al servicio del hombre y al progreso de la comunidad. La iniciativa económica privada es libre. Los poderes públicos promueven la distribución equitativa de la riqueza, alienta la libre competencia y sanciona la concentración monopólica, la usura y la especulación abusiva.”**

En el primer párrafo, los convencionales explicaron que los únicos receptores del beneficio de una economía desarrollada y dinámica es el hombre y su comunidad, este es el fin de la economía.

El segundo párrafo de este artículo debe entenderse como una globalidad en orden a la distribución equitativa de la riqueza, que la concentración monopólica, la usura y la especulación abusiva atentan contra la libre competencia.

El capital, como el motor de la economía que genera riqueza es un principio universalmente aceptado, enmarcado dentro de la concepción clásica keynesiana que vincula el capital con el ingreso. Siguiendo esta tesis es como se diseñó históricamente nuestra Constitución Provincial. No fue una concepción aislada de los históricos constituyentes, incluidos los de nuestra Constitución Nacional (1853), sino la idea universal imperante en la época de su sanción, que adoptaron todas nuestras constituciones, incluidos los modelos occidentales que les sirvieron de inspiración.

Prueba de esta afirmación se la encuentra en la Constitución Nacional donde se protege la prosperidad, como así también se le asigna un tratamiento de agente independiente de la economía, al capital y al trabajo, pues supone un conflicto permanente entre ambos, originados en la distribución del ingreso.

Otra prueba irrefutable que nuestra Constitución vincula el capital con el ingreso, nos ilustra una situación de hecho que es la realidad actual de la que todos somos protagonistas y testigos a la vez y que es la diferencia indiscutible del nivel de ingresos entre ricos y pobres, llámese persona física o estados, donde no se puede hablar con propiedad de brecha entre ricos y pobres, sino de distancia entre ricos y pobres, dado por el ingreso.

Por ello los constituyentes de la reforma constitucional de Salta de 1986 se basaron en la tesis del crecimiento de la economía galardonada con el premio novel de economía de 1985, para asegurar la formación de un capital moderno, amplio y creativo, asentado en los principios éticos de la justicia distributiva, el respeto del derecho de propiedad y el reconocimiento del principio de subsidiariedad.

Esta propuesta de cambio total de la estructura económica constitucional, que abre una nueva forma de prosperidad para toda la sociedad, incluido al capital actual, promueve el bienestar general.

Art. 72 Participación en la administración y ganancias en las empresas.

“Los poderes públicos estimulan, con incentivos adecuados, a las empresas privadas que hagan partícipes al trabajador en sus ganancias, control de su producción y colaboración en su dirección”.

Cuando hablamos de participación de los trabajadores en la gestión de la empresa quiero significar una actividad organizada que se ejerce a través de instituciones y de donde de manera regular y permanente los trabajadores en relación de dependencia pueden influir directa o indirectamente en la toma de decisiones, ya sea expresando necesidades, formulando políticas u

oponiéndose a otras; siendo miembros por parte de los trabajadores los elegidos democráticamente por sus pares.

Art. 73 Cooperativas

“Los poderes públicos reconocen la función económica y social de las cooperativas y alientan su formación y desarrollo. Las cooperativas que colaboren con los fines del Estado en el desarrollo económico de la provincia gozan de especial apoyo oficial.”

Las cooperativas por imperio de sus principios tienen por finalidad propender al bienestar de sus asociados y contribuir al bien común. Existen emblemáticos casos en que las cooperativas han coadyuvado al desarrollo económico y social. La región centro es el claro ejemplo de la vigencia y de la efectiva consecución de esos fines.

Art. 74 Gremialismo empresario

“Las asociaciones gremiales empresarias contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que le son propios”

Las organizaciones gremiales empresariales son una realidad, en nuestra provincia, como en nuestra Nación. Esta realidad contribuye a la concertación grupal, un mecanismo apto que caracteriza a la democracia corporativa. En este artículo se ha legislado sobre realidades y es innegable que las asociaciones gremiales empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que le son propios.

Art. 75.- FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD. EXPROPIACIÓN.

“La propiedad privada es inviolable y nadie puede ser privado de ella sino en virtud de sentencia fundada en ley.

El ejercicio del derecho de propiedad encuentra sus limitaciones en la función social que debe cumplir.

La confiscación de bienes está abolida para siempre. La expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por ley y previamente indemnizadas”

Este concepto está estrechamente vinculado con la doctrina social de la Iglesia y la justicia social, y siempre ha de quedar intacto e inviolable el derecho de transmitir los bienes por herencia, “propiedad” que el Estado no debe suprimir, porque el hombre y sus derechos naturales, son anteriores al Estado.

En ejercicio de ese derecho y facultad de gobierno, el Estado debe librar nuevas formas a su modo de ejercer el derecho de propiedad o limitar su ejercicio en la consonancia con la exigencia del bien común (hipoteca social). Humanizar la propiedad acomodándola a la nueva concepción social que sufre una profunda transformación y no permita que el egoísmo de algunos prive sobre los derechos fundamentales de los demás.

La función social ha sido un principio consagrado por la Doctrina Social de la Iglesia, receptado en la Constitución de año 1949 en el orden nacional y provincial. Fue importante la reivindicación de este principio en la reforma constitucional de 1986 en la Provincia de Salta.

Art. 76 DESARROLLO ECONÓMICO SOCIAL

“Los poderes públicos:

- ***Realizan una política orientada al pleno empleo.***
- ***Fomentan la producción agraria y su desarrollo tecnológico***
- ***Estabilizan la población rural y procuran su acceso a la propiedad.***

Estimulan la industrialización de la provincia promoviendo, preferentemente, la transformación de la materias primas en el ámbito de aquéllas y la radicación de capitales y tecnología.

Promueven la obtención de nuevos mercados nacionales o internacionales, para los productos locales.

Elaboran planes de colonización de tierras en función de su mayor aprovechamiento económico y social.”

En este artículo es necesario tener presente la distinción que puede existir entre “progreso económico” y “desarrollo económico”.

El “progreso económico”, entraña un juicio de valor, es el tránsito de un estado de la economía a otro que se juzga más satisfactorio, el alcance de una dirección que se considera positiva.

Por su parte el “desarrollo económico” se define por la comparación entre el rendimiento económico de la sociedad y sus posibilidades económicas entre la producción y la frontera de la producción.

El “progreso económico” depende de una confrontación entre los hechos y los valores, entre las tendencias reales y los criterios ideales, a diferencia del “desarrollo económico” que es un dato estadístico.

El “progreso económico” de Salta, está íntimamente ligado al cumplimiento de los principios y objetivos constitucionales.

Este artículo es muy importante porque son indicativos para el Poder Ejecutivo en una planificación y a su vez trae aparejado la equilibrada distribución poblacional que puede tener la Provincia de Salta en los próximos años; es de fundamental importancia también entender que el desarrollo de esta provincia y no de la ciudad de Salta, pase por el desarrollo armónico de todo su territorio, explotando todos sus recursos. Es la forma de mantener y promover poblaciones en el interior de la provincia y evitar las emigraciones de estos habitantes hacia la Capital.

Art. 77 PLANIFICACIÓN. CONSULTA A LOS SECTORES INTERESADOS

“Los poderes públicos, en consulta con los sectores productivos y del trabajo interesados, sancionan planes económicos sociales indicativos para el sector privado de la economía e imperativos par el sector público

provincial y municipal. Dichos planes procuran el desarrollo equilibrado y armonioso de la provincia, conjugando los intereses de las diversas regiones con las provincias del noroeste argentino y de la nación.

Por ley se crea el Consejo Económico Social, integrado por representantes de la producción el trabajo, la cultura, la ciencia y la tecnología. Dicho Consejo es órgano de consulta de los poderes públicos. Es obligatorio consultarlo previamente en el caso de planes económicos – sociales, culturales, y científicos y tecnológicos.”

En atención a los conceptos más actualizados de la democracia, cuales son los de la democracia social participativa, es necesario prever que la planificación del Estado se haga mediante el dialogo*, con el concurso directo de la opinión pública.

Las asociaciones intermedias adquieren potencialmente una nueva dimensión en el ámbito de la construcción de las decisiones del poder, al ser vínculo idóneo entre la opinión del pueblo y la receptoría del Estado.

La creación por ley de un Consejo Económico Social en nuestra Constitución (introducida por los convencionales constituyentes en 1986) innova las relaciones entre quienes ejercen los poderes públicos y los miembros de la comunidad. Porque a la clásica oposición del individuo elector frente al funcionario elegido se interpone como vínculo de las necesidades y su satisfacción mediante esta institución, que al actuar con carácter consultivo, no vinculante, tiende a legitimar la acción del gobierno.

La creación de organismos colegiados consultivos se orienta fundamentalmente a evitar la rencilla cotidiana y recabar una impresión cabal y sincera de realidades insoslayables, cuyo ocultamiento genera una interpretación parcializada de la realidad y sumerge en mal entendidos que obstaculizan la convivencia armónica de los integrantes de una sociedad democrática.

Indudablemente la naturaleza de los Consejos Económicos se asocia inmediatamente con el rol protagónico que asume el Estado en la planificación, no para pretender regir todos los parámetros económicos imperativamente, sino para orientar el esfuerzo de los particulares hacia el bien común.

La creación del Consejo armoniza con una concepción fiel de la democracia del dialogo¹ y participativa que enriquece, vigoriza y moderniza. El Consejo Económico Social sigue siendo una, institución que se funda en los principios legitimadores de las democracias contemporáneas, mediante la participación amplia de personas e instituciones intermedias que contribuyen en la elaboración de las decisiones de gobierno trascendentales.

La Administración Financiera, en un concepto moderno, podemos definirla como un sistema que mediante la planificación, obtención, asignación, utilización, registro, información y control, persigue la eficiente gestión de los recursos financieros del Estado para la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

En el capítulo VII de nuestra Constitución provincial se regulan las FINANZAS PÚBLICAS. Así tenemos:

Artículo 66: TESORO PROVINCIAL.

"El Estado Provincial provee a los gastos públicos con los fondos del tesoro constituido, conforme a las leyes, con recursos provenientes de:

1.- Los tributos.

2.- La renta y el producido de la venta de sus bienes.

*El Federalismo dialógico. Por L.A.Martinez (El Derecho N° 8398, año XXXI, Bs. As. 23/12/93)

3.- La actividad económica del Estado.

4.- Los derechos, participaciones, contribuciones o cánones, derivados de la explotación de sustancias minerales o del uso de bienes de dominio público.

5.- Los empréstitos y demás operaciones de crédito.”

Artículo 70: DISCIPLINA FISCAL.

”El equilibrio presupuestario en el sector público provincial y municipal constituye un beneficio a favor de los habitantes de la Provincia.

La Legislatura de la Provincia sanciona por los dos tercios de votos de la totalidad de los miembros de cada Cámara, una Ley de Disciplina Fiscal. Tal ley especial deberá establecer las normas para el dictado de los presupuestos anuales o plurianuales equilibrados, los niveles máximos autorizados de endeudamiento público y de gastos, en relación a los ingresos ordinarios. Dispondrá, además, que las cuentas públicas y estados financieros sean auditados.

Dada la importancia del tema en cuestión es conveniente efectuar algunas consideraciones del Informe de Auditoría Definitivo que realizó este organismo a la legalidad de la deuda pública provincial al 31/12/2002, en el marco de la ley 7030 de Disciplina Fiscal, en un todo de acuerdo con la denuncia formulada por nota N° 000116/03 de fecha 15/7/2003, que se tramitó en expediente N° 242-854/03 de la Auditoría General de la Provincia de Salta.

Las críticas que creemos necesario destacar de dicha auditoría son las siguientes:

1.- No existe un sistema de registración de la deuda pública que permita la determinación de la misma en los términos de la ley 7030.

2.- La auditoria de la provincia no tuvo acceso a un registro de deuda unificado, del que se pudiera inferir acerca de la integridad de las cifras expuestas en el Stock de la deuda al 31/12/2001 y la determinación de la misma al 31/12/2002.

3.- La ausencia de un sistema de registro único o de registro contables actualizados no permite garantizar la integridad de la información suministrada-

4.- No existe un manual de control interno formal que permite evaluar las bondades del proceso de registración existente con relación a la deuda pública

LEY N° 7.030 de disciplina Fiscal (Provincia de Salta)

El dictado de esta ley se produce en cumplimiento del mandato constitucional producto de la reforma constitucional de 1998 (art. 70)

Artículo 1º - Conforme a lo establecido por el Artículo 70 de la Constitución de la Provincia, los Presupuestos Generales de la Provincia, deberán ser equilibrados en los términos de la presente Ley de Disciplina Fiscal.

Art. 2º.- El equilibrio presupuestario consiste en la relación de igualdad entre la suma _ del total de ingresos por una parte y del total de egresos, por la otra. En todos los casos este equilibrio deberá importar el superávit corriente, consistente en el exceso de ingresos contentes sobre egresos corrientes.

Art. 3º.- El capital no amortizado de la deuda del Estado, no deberá exceder el setenta por ciento (70%) de los recursos corrientes anuales. No podrá contraerse deuda para financiar gastos rutinarios corrientes.

Art. 4º.-El gasto en personal del Presupuesto General no podrá superar el sesenta y cinco por ciento (65%) de los recursos corrientes netos.

Art. 5º. - La ejecución del Presupuesto General, deberá ser auditada por los organismos de contralor del Estado Provincial y/o por auditores independientes y externos. Los resultados de las auditorías tendrán carácter público y deberán ser remitidos a ambas Cámaras Legislativas.

Art. 6º. - Sólo se admitirá déficit presupuestario con respecto a los resultados previstos, cuando sean generados por acontecimientos extraordinarios e imprevisibles, derivados de casos fortuitos o fuerza mayor, que hicieran necesaria la intervención gubernativa, debidamente calificada por el Fiscal de Estado a requerimiento del Gobernador.

Art. 7º. - Los préstamos que contratare el Estado Provincial para ser transferidos a las Municipalidades, no se considerarán a los efectos de la limitación establecida en el Artículo 30 de la presente ley.

Art. 8º. - Invitase a los Municipios a adherirse a la presente ley a través del dictado de las correspondientes normas.

La ley disciplina fiscal en sus art. 3 y 7 estableció el nivel máximo de endeudamiento público relacionándolo con los recursos corrientes anuales. De la lectura del articulado que se refiere el tema que fue objeto de auditoria, destacamos que la ley 7030 tiene dos parámetros básicos para el límite de endeudamiento, que son: el capital no amortizado y la exclusión de los préstamos transferidos a los Municipios

En definitiva se busca con esta ley limitar el gasto primario del Estado a fin de asegurar el pago de los servicios de la deuda, sin generar nuevos endeudamientos por encima del crecimiento de la economía.

En la Provincia de Salta el Poder Ejecutivo aplica un criterio en cuanto a la determinación de la deuda pública, tanto en su monto total, como en los términos de la ley de disciplina fiscal, lo que hace que se cumpla con dicha ley. La metodología aplicada no es compartida por todos los profesionales de las Ciencias Económicas del medio por cuanto se tratan algunas operaciones de crédito utilizando criterios contables particulares.

No existe un régimen aprobado de Normas Contables para el Sector Público; estando la Federación Argentina de Consejos Profesionales en Ciencias Económicas (FACPCE) en la tarea de elaboración de dichas normas, a través de una comisión especial.

El punto de discusión en la deuda de la Provincia de Salta está en dos operaciones. La primera se vendió anticipadamente el 80 % de las regalías petrolíferas y gasíferas por 15 años, y el ingreso de los U\$S 234.000.000 se los computó como aumento de ingresos en regalías y no como obtención de préstamos. Por esta deuda se paga una tasa de interés de 11.5% en dólares.

Esto es considerado por el Ministerio de Economía de la Nación en su página web como deuda indirecta, y el Poder Ejecutivo de la Provincia no lo considera deuda.

La Provincia de Salta mantenía deuda bancaria con distintos bancos y con el objetivo de mejorar las condiciones del endeudamiento de las Provincias (mas plazo y mejores tasas) el Poder Ejecutivo de la Nación mediante el Decreto 1387/01, autoriza al Fondo Fiduciario de Desarrollo Provincial a asumir las deudas de las Provincias, siempre que las Jurisdicciones Provinciales deudoras asuman con dicho Fondo la deuda resultante de la conversión y la garanticen con recursos provenientes de la coparticipación federal de impuestos. En la Provincia de Salta el monto de esta operación es de \$ 841.110.104. Esta es una operación que realizaron varias Provincias

La Provincia de Salta cedió sus deudas, con la aceptación de los Acreedores, al Fondo Fiduciario de Desarrollo Provincial.

El FFDP deberá pagar a los Acreedores la deuda reconvertida en un Plazo de 16 años con Capital Ajustable por el CER y un Interés del 2% Anual.

A su vez la Provincia cede al FFDP en propiedad fiduciaria los derechos sobre el 15 % de los Recursos de Coparticipación Federal de Impuestos correspondientes de los próximos 16 años, para que el FFDP realice los pagos a los Acreedores.

Y en caso de que estos recursos no alcancen para pagar los respectivos vencimientos, la diferencia la pagará el Estado Nacional. La Provincia asume para sí la deuda originada en esta diferencia que paga el Estado Nacional, a quien cede hasta el 15 % sus Recursos correspondientes al Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos en forma incondicional e irrevocable hasta a cancelación de esta deuda.

O sea que la Provincia deberá destinar hasta el 15 % de sus Recursos correspondientes al Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos de los próximos 16 años al pago de la deuda convertida.

La Auditoría de la Provincia considera que esta deuda debe ser dada de baja de la estructura patrimonial al momento del cierre del ejercicio 2003, y

exponerse como INFORMACION COMPLEMENTARIA a partir de ese ejercicio, hasta la liquidación final de la transacción”.

La Deuda Pública y el Crédito Público tiene importancia decisiva en la Provincia, porque condicionan fuertemente sus políticas sociales, económicas e institucionales.

El incremento de la deuda pública es un fenómeno mundial que padecen principalmente los países emergente. Y su dimensión no guarda relación con sus respectivas capacidades de pago.

Hablar de Deuda Pública es hablar de un problema de Estado. Su análisis constituye una asignatura pendiente y su análisis es político, jurídico, económico, financiero, y social.

La falta de profundización y difusión de los estudios sobre la deuda Pública no es un hecho que afecte exclusivamente a las Provincias, se verifica en el ámbito nacional e internacional.

El presupuesto deja de ser un plan de gobierno y se convierte en un instrumento de permanentes ajustes fiscales. En relación con el control presupuestario las cuentas del ejercicio se remiten a destiempo, no tienen en cuenta la ley de presupuesto sancionada por la provincia, compara el acumulado con las sucesivas modificaciones que no es lo aprobado.

El presupuesto de la Provincia de Salta aprobado por ley “autoriza al Poder Ejecutivo a modificar el presupuesto general, cuando resulte indispensable, incorporando las partidas específicas necesarias, o incrementando las ya previstas, cuando deba realizar erogaciones originadas en leyes, decretos y convenios según corresponda, de vigencia en el ámbito de la provincia, de origen internacional, nacional, interprovincial o provincial, como asimismo por la incorporación de partidas correspondientes a obras o servicios financiados por usuarios y/o contribución de mejoras. La autorización que se otorga está limitada a los aportes que a tal efecto se dispongan en dichas leyes, decretos y/o convenios, pudiendo estos aportes tener carácter reintegrable o no. Dicha autorización también resulta válida para la incorporación de partidas correspondientes a diversos aportes nacionales o de otros orígenes que reciba la Provincia.

El concepto de que la Cuenta General del Ejercicio o Cuenta de Inversión, constituye la rendición de cuentas del Poder Administrador al Legislativo de cómo ejecutó el presupuesto, no solamente en lo que se refiere a las autorizaciones a gastar que significan los créditos abiertos, sino a la obtención de los medios necesarios, recaudación de la renta, se desprende también del contenido que la Ley de Contabilidad le asigna a la misma y del tratamiento que debe tener.

Por ley 3596 se establece para la Provincia de Salta que la comisión bicameral examinadora de las cuentas de inversión de la Legislatura de la Provincia estará integrada por 8 miembros, 5 diputados y 3 senadores. En el

caso de la Legislatura local, está constituida 6 legisladores del oficialismo y 2 de la oposición, por lo que la facultad de analizar con profundidad y controlar se diluye, al existir sólo dos de la oposición. Además no se cuenta con partidas presupuestarias para designación de personal técnico capacitado independiente para que realice un trabajo con profundidad, se afectan profesionales de otras comisiones que responden absolutamente al oficialismo. Existe reticencia a que se conforme y que se traten las cuentas generales del ejercicio pese a legislaturas que responden con mayoría absoluta al Poder Ejecutivo.

De lo expuesto, surge que el tema de la economía y su recepción en el constitucionalismo provincial ha tenido varias etapas históricas de significación que coinciden en general, con los distintos momentos del constitucionalismo.

Se observa que la carta fundamental responde a un constitucionalismo posindustrial, porque fue dictada a partir de 1986 y contiene los aspectos propios de esta etapa analizados. En su momento suscitó cuestionamientos mayores por incorporar disposiciones que superaron formal y expresamente los lineamientos nacionales, ya que no se ajustaba a los postulados sentados en la Constitución de la Nación. Pero esto fue superado en general por la reforma nacional de 1994.

Es necesario destacar que quienes desempeñarán un importante papel en la tarea de fijar el verdadero alcance de todas estas cláusulas serán sin duda los Magistrados Judiciales a través de sus sentencias. Pues son ellos los

encargados de pronunciar la última palabra en la interpretación de la norma constitucional. Tal cuál lo expresa nuestra Constitución en el art. 153 ***“La Corte de Justicia.....es la intérprete final de la constituciones de la Nación y de la Provincia.”***

A fin de superar definitivamente la inestabilidad de nuestro sistema constitucional se hace imperioso cambiar radicalmente las reglas de juego del sistema económico vigente desde la década de 1930, para restaurar el sistema económico tradicional en vigor entre 1860 y 1930, con las modificaciones que imponen las circunstancias actuales que son perfectamente asimilables a la letra y al espíritu de la constitución de 1853, lo cuál se justifica si tenemos presente la caída del producto bruto interno en la historia Argentina. La Argentina es el único país del mundo que paso de tener un status de país desarrollado en el decenio de 1930, a lamentar un status de país pobre y subdesarrollado a comienzo del siglo XXI. Paul Samuelson decía en una conferencia sobre economía Internacional en 1980, que hay cuatro clases de países: los desarrollados, los subdesarrollados, Japón y Argentina. Japón por el extraordinario y casi inexplicable proceso de crecimiento desde 1950 a1980. y la Argentina por ser el único país desarrollado que involucionó hacia el subdesarrollo desde la post-guerra hasta nuestros días.

Con relación a la desocupación y a lo anteriormente expresado en el art. 76 de nuestra Constitución Provincial “desarrollo económico social” donde se expresó que los poderes públicos realizan una política orientada al pleno empleo, destacamos como expresión de deseo y anhelo que coincidimos como política de Estado pero en la práctica y teniendo en cuenta los nuevos datos del

INDEC, que con relación a Salta destacan que en el primer semestre del año la tasa de actividad se ubica en el 42,5%, la de empleo en el 37,1% y la de desocupación en el 12,6%, lo cuál supera en dos puntos la media nacional, es decir que no se cumple con el mandato constitucional de pleno empleo. Y en esto la economía se encuentra lejos de cumplir con lo establecido por la norma jurídica. Recordamos una vez más que una de las funciones esenciales del Estado es hacer que todos los ciudadanos que quieran trabajar puedan hacerlo.

El problema de atomización del presupuesto y del control, las delegaciones de funciones, declinaciones y falta del ejercicio de la función de gobernar y del deber del control de las políticas por los órganos legislativos, la inacción o la reacción tardía de entes reguladores frente a las denuncias y/u observación, generaron un descontrol, que ya había sido previsto por estudiosos y por legisladores al tratar algunas leyes provinciales y todo esto condujo a la siguiente profecía: “va existir algo que es peor que la falta de control: la ficción del control”

Con relación a la responsabilidad fiscal es un “desiderátum” no susceptible de controversia alguna, sin distinción de tiempo y lugar, en cuanto en ellos se traduce el manejo inteligente y razonable de la cosa pública, expresado fundamentalmente en el equilibrio entre las cuentas de gastos y recursos del Estado. No obstante en la verborragia política común se reconoce la validez de tal desiderátum, pero la realidad de los hechos demuestran que las clase dirigente muy raramente ha dado muestra de acatarlo y aplicarlo sin

ambajes, convencidamente, pues siempre han prevalecido criterios y conductas proclives al abandono de tal principio.

Es impostergable abordar profundas investigaciones interdisciplinarias sobre la deuda pública, su impacto sobre las políticas públicas y la gobernabilidad condiciona todas las organizaciones del sector público y del sector privado.

Por ello sin dejar de reconocer la importancia del análisis económico, el mismo debe ser también jurídico, y financiero, desde la doble perspectiva: desde la realidad y desde la Constitución.

El endeudamiento público es un instrumento de estrategias geopolíticas, que imponen condiciones a las provincias deudoras. Por esta razón todo lo referido al mismo, requiere una gran transparencia.

La transparencia y la claridad de las cuentas públicas es de fundamental importancia para realizar un buen control, y en esto no puede estar ausente la actuación de los profesionales de las Ciencias Económicas y de las Ciencias Jurídicas, su participación no solamente, como técnico, sino como ciudadano responsable es prioritario para llevar tranquilidad a los ciudadanos demostrando que el gobernante actúa con total imparcialidad en la realización, ejecución y control de las cuentas públicas.

La economía es solo un aspecto de una dimensión de la compleja actividad humana. Si es absolutizada, si la producción y el consumo de las mercaderías ocupan el centro de la vida social y se convierten en el único valor de la sociedad, no subordinado a ningún otro, como por ejemplo el ético-jurídico, la causa hay que buscarla no solo y no tanto en el sistema económico mismo, cuanto en el hecho de que todo el sistema socio-cultural, al ignorar la dimensión ética, se ha debilitado.

“Lo que hace falta en toda la geografía argentina es el administrador estratégico. Presiente los signos de los tiempos, piensa globalmente y actúa localmente, cuida la legitimidad de las conductas porque la ejemplaridad mantiene a los descontentos en la legalidad, no es un fundamentalista de mercado, sabe disuadir a tiempo la violencia social.” (Pedro J. Frías en “Máximas de Conductas Publicas para Crecer”; contratapa Cuadernos de Federalismo XIV; año 2000).

Provincia de Salta, República Argentina, Primavera de 2006