

INDICE

PALABRAS DEL PRESIDENTE	Pág. 1
EDITORIAL	Pág. 2 - 3
EL MUTUALISMO. Historia y Evolución	Pág. 4 - 26
UNA BREVE INTRODUCCIÓN A LA LITERATURA ECONÓMICA SOBRE LAS CIUDADES INTELIGENTES Y RESILIENTES	Pág. 27 - 45
RELEVANCIA DEL JUICIO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD COMO PROCEDIMIENTO JURISDICCIONAL DE LOS TRIBUNALES DE CUENTAS	Pág. 46 - 65
PROPUESTA DE ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE DEUDA PÚBLICA DE LA PROVINCIA DE MISIONES	Pág. 66 - 89
EL DESAFÍO DE LA ENSEÑANZA-APRENDIZAJE EN LOS ENTORNOS VIRTUALES EN EL NIVEL SUPERIOR	Pág. 90 - 106
SIGNIFICATIVIDAD – INDAGACIÓN – REFLEXION. Nuevos paradigmas para la formación de profesionales en Ciencias Económicas	Pág. 107 - 116



PALABRAS DEL PRESIDENTE DEL CPCCEM

Estimados matriculados. Es un honor poder presentar un nuevo número de E-Kó Divulgando.

Veo en E-Kó Divulgando un espacio ideal para que los profesionales que tengan aportes sobre temas de interés, puedan compartir sus ideas con el conjunto de los matriculados, y con la comunidad en general.

Es también una oportunidad para que los colegas puedan generar antecedentes, publicando trabajos en una revista de divulgación técnico profesional.

La aparición de este número luego de un receso obligado, nos invita a aprovechar y difundir su contenido, y también a incentivar la participación.

Consideramos que esta iniciativa está en línea con nuestros objetivos de gestión, orientados al servicio del matriculado.

Hemos trabajado desde el inicio de nuestro mandato en reorganizar el Consejo, profesionalizando la gestión. En los próximos meses desarrollaremos líneas de trabajo para aumentar y mejorar los servicios.

Gestión y pasión resumen la vocación de servicio que volcamos a nuestro querido Consejo Profesional trabajando en equipo.

Agradezco a la Comisión de Educación por la invitación a escribir estas líneas, y felicito a los colegas que han publicado artículos en esta edición.

Cordialmente

**CP MARIANO LUCAS AMABLE
MP 1.055
PRESIDENTE**

UN NUEVO CICLO: La Divulgación Profesional en la Pos-Pandemia

Estimados colegas, luego de dos años nos re-encontramos retomando la publicación de E-Ko Divulgando. Fueron dos años de trabajo intenso, pero nos limitó en lo que hace a las acciones relacionadas con la edición y publicación de artículos en este espacio de divulgación profesional.

En el mes de mayo del presente año se llevaron a cabo las elecciones de las nuevas autoridades de la Comisión de Educación, habiendo asumido por un nuevo periodo, como Delegada, la **Cdra. Griselda Gabalachis**; como Subdelegado, el **Cdr. Jorge Cáceres** y la **Cdra. Silvia Sosa** como Secretaria.

Hoy estamos lanzando el 5to número de la Revista Digital del CPCCEM, y como siempre agradecemos a los colegas que se suman al desafío de escribir, de compartir sus trabajos de investigación y experiencias profesionales tanto en el ámbito académico como profesional.

Asimismo, hacemos extensivo nuestro agradecimiento a los miembros del Comité Evaluador: representantes del Consejo Directivo y de las Comisiones Asesoras.

La presente publicación se compone de seis (6) artículos relacionados con las áreas del Sector Público; de la Economía, de las Organizaciones Civiles y del campo educativo.

Comenzamos con el artículo de las colegas **Marina G. Laverán y Lili M. Bley** que abordan en esta oportunidad la **historia y**

evolución del Mutualismo. En ediciones anteriores hicieron lo propio con la historia y evolución del Cooperativismo.

Luego, el **Dr. Darío Ezequiel Díaz**, presenta una breve introducción de los seis componentes de una ciudad inteligente y cómo éstos contribuyen a hacerla una ciudad resiliente.

A continuación, por la **Dra. Letizia Paprocki, la Mg. Alejandra Ramírez y la Mg. Sandra del Bello**, nos acercan un análisis de la relevancia y beneficios que presenta el desarrollo del juicio administrativo de responsabilidad dentro de los procedimientos jurisdiccionales de los Tribunales de Cuentas.

Continuando con el Sector Público, el equipo conformado por la **Mg. Cdra. Perla Dieminger; la Cdra. Esp. Cristina Villagra**, con la colaboración de la **Cdra. Vanina Elizalde** y la abogada **Nicole Petroff**, comparten una propuesta de análisis de la gestión de la Deuda Pública de la Provincia de Misiones, realizada en el marco de un proyecto de investigación que llevan a cabo en la Universidad de la Cuenca del Plata.

En el campo de la docencia universitaria, la novel Especialista en Docencia Universitaria, **Cdra. Gabriela Neis**, comenta las implicancias del proceso de enseñanza-aprendizaje universitario en los actuales entornos virtuales.

Finalmente, continuando con el ámbito de la educación superior, el equipo de investigación de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNaM, conformado por: **Jorge Cáceres, Adolfo Alegre; Ema Lengua; Cristina Gómez de Oliveira** y dirigido por **Griselda Gabalachis**, presentan

los nuevos paradigmas que hoy requiere la formación de los profesionales en Ciencias Económicas y qué estrategias deben pensarse para lograr un cambio sustancial en la enseñanza, en particular, de la disciplina contable.

Esperamos que los trabajos publicados en este número sean bienvenidos por los colegas matriculados del CPCCEM y todos los interesados en las temáticas planteadas; alentando desde ya a los colegas a sumarse al desafío de ser autores, evaluadores y difusores de este medio tan importante para todos.



Mg. Cdra. GRISELDA GABALACHIS
Cdr. Esp. JORGE C. CACERES

COMISIÓN DE EDUCACIÓN
C.P.C.E. MISIONES



EL MUTUALISMO, HISTORIA Y EVOLUCIÓN¹

LAVERÁN Marina Guadalupe

Contadora Pública

Magister en Administración Estratégica de Negocios

MP CP 970 CPCCEM

marinalaveran@yahoo.com.ar



BLEY, Lili María

Contadora Pública

MP 1782 CPCCEM

lilibley@yahoo.com.ar



¹ Este artículo tiene como marco de referencia la investigación "Cooperativas y Mutuales: Contextualización Histórica y Características Jurídicas, Previsionales, Contables e Impositivas. Código 16/E1017-PI. Facultad de Ciencias Económicas. U.Na.M. Directora Marina Laverán, investigadoras Lili Bley; Mabel Cambeiro y Érica Stöckl.

RESUMEN

Desde épocas remotas el ser humano enfrentó diferentes riesgos por fenómenos naturales, por situaciones de penurias, plagas, guerras, hambrunas, enfermedades, viudez, muertes. Frente a estas situaciones la solución que encontraron fueron formas asociativas y de solidaridad mutua. Con el transcurso del tiempo, prácticas nacidas de forma espontánea ante adversidades, fueron conformando un marco institucional, como sucedió con los colegios por oficios, nacidos en Roma que originaron los antecedentes históricos de los Colegios de Profesionales. En Argentina, las corrientes inmigratorias trasladaron las experiencias de asociarse que existían desde milenios en otros Continentes. Los inmigrantes de diversos países: italianos, franceses, españoles, portugueses, suizos, etc. fueron pioneros en asociarse a entidades mutuales que se constituyeron en regiones del territorio nacional. Se denominaban Sociedad de Socorros Mutuos. Al impulso de los inmigrantes, siguieron los obreros de distintos gremios.

En Argentina el ente de control de Mutuales y Cooperativas es El Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES)-autoridad de aplicación de las cooperativas y mutuales y actúa de conformidad con lo establecido en las leyes Nros. 20.337 y 20.321 que regulan la constitución, funcionamiento, liquidación y disolución de estos entes.

PALABRAS CLAVES

Historia de las Mutuales; Corrientes Inmigratorias; Ayuda Mutua; Economía Social y Solidaria.

1. Antecedentes históricos del cooperativismo y del mutualismo en la antigüedad

Desde tiempos inmemoriales, el ser humano se encontró expuesto a distintos tipos de contingencias y eventualidades provocados por riesgos de diversa naturaleza. En diferentes contextos y desde la antigüedad, la humanidad necesitó unirse para superar las limitaciones propias de vivir en soledad, por su biología, pertenece al tipo de especies gregarias, necesita estar con su propia especie para alcanzar beneficios colectivos, imposibles de lograr por el propio esfuerzo individual. De esta manera, viviendo en sociedad y con espíritu de asociación, impulsado por: las amenazas provenientes de adversidades y peligros en común, por factores diversos derivados del interés social, para alcanzar un mejor nivel de vida, entre otras causas, instintivamente, fue realizando iniciativas de asociación de carácter solidarias y de ayuda mutua.

En Egipto, 3.000 años A.C, ya existían sistemas de ayuda mutua de productores agrícolas para casos de inundación del río Nilo y otros factores de origen climáticos. Se encuentran varios antecedentes del mutualismo como forma organizada,

identificados como de mayor antigüedad en la historia humana conocida.

En Palestina y bajo el Tratado de Bava Cama, se registran antecedentes de asociaciones de mercaderes para ayudarse mutuamente, en auxilio y protección de las caravanas que recorrían caminos colmados de peligros.

En Roma, se atribuye al rey Numa Pompilio, año 716 A. C., la creación de los collegia, asociación integrada por trabajadores libres o colegios de artesanos que inicialmente se asociaban para fines religiosos, funerarios y de ayuda mutua. Los collegia romanos fueron asociaciones integradas por individuos que ocupaban un lugar inferior dentro de la sociedad romana, como hombres libres o esclavos manumitidos, dedicados a la misma actividad, para velar por los intereses comunes, con fines de socorros o auxilios mutuos, contaron con protección del Imperio Romano y subsistieron hasta su caída, aunque no desaparecieron porque sentaron las bases organizativas para épocas posteriores.

En la Grecia antigua también surgieron organizaciones de diferentes actividades con el propósito de formar a quienes se iniciaban en oficios u otros fines. También la solidaridad grupal se practicaba para honrar a sus divinidades y la práctica de rituales inherentes a sus creencias. Se destaca la cofradía eranoi, que en griego

significa comida frugal, y cada uno de sus integrantes aportaba su porción, los fines de esas reuniones eran sociales y recreativas. En las reuniones se realizaban colectas (cuota) reunidas para diferentes situaciones, desde la liberación de un esclavo, como para la construcción de una casa, etc. Las *hetairas* eran asociaciones para ayudar a sus miembros en caso de indigencia o enfermedad.

Las asociaciones de los colegios por oficios empezaron a surgir en Roma y para poder funcionar necesitaban de la autorización del Senado, de manera que, los romanos institucionalizaron la existencia de los Colegios, antecedentes históricos de los Colegios de Profesionales. En sus comienzos fueron iniciativas emergentes y espontáneas nacidas del seno del propio pueblo. Avanzando en el tiempo y con la institucionalización se fueron marcando reglas que establecían límites a ese tipo de asociación. Si bien internamente tenían libertad de organizarse, la libertad de asociarse se otorgaba en la medida que no contrariara el poder de los Emperadores, en cuyo caso se los disolvía. Dictaban sus propias normas consistentes en estatutos u ordenanzas que contemplaban los fundamentos, régimen de gobierno, relaciones fraternales y los días festivos. Los órganos de gobierno eran similares a la comisión existente en las mutuales actuales. Además, en los casos de asociaciones de carácter religioso, las contribuciones de los colegiados estaban destinadas a auxilios en caso de enfermedad, entierro, etc.



Cada tipo de estas asociaciones tenía una finalidad diferente, pero tenían en común que se regían por su propio estatuto o *lex collegi*, que regulan sus fines y actividades. Algunos de los requisitos para crear un *collegia* eran: estar conformado por tres (3) personas, como mínimo y tener la autorización requerida. No estaba permitido pertenecer a más de una asociación, si esto sucedía se debía elegir a la cual quiere pertenecer, en caso de que fuera instituido heredero, la herencia se repartía en partes iguales entre los integrantes de la asociación en el momento de la muerte del testador.

Se identificaron clases o tipos de *collegia*:

- * *Collegia Familiarium*: asociación constituida por miembros de una familia para la relación de empresa común o el mantenimiento de un patrimonio familiar.
- * *Collegia Sacerdotum*: asociación de carácter religioso, constituidas por sacerdotes de un mismo culto.
- * *Collegia Funeraticia* o *Tenuiorum*: asociación de personas muy humildes creadas para atender los gastos provenientes de los funerales y la sepultura y de sus miembros. Se atendían a los gastos comunes mediante los pagos de cuotas mensuales. Celebraban honras

fúnebres por sus muertos y señalaban sus tumbas con los emblemas característicos de su actividad. Ejemplo: Panadero-pan / Albañil-escuadra, nivel y compás.

Según (Buedo García, 2015, p. 12) "la debilidad económica es la que hace que los humildes busquen en el "mutualismo" protección y amparo frente a los riesgos de la vida". La existencia de las asociaciones bajo la institución Collegia, fue impactada por distintas situaciones que llevaron a la decadencia de su naturaleza inicial, entre ellos se puede mencionar la introducción de regulaciones para fines fiscales y otros regímenes de funcionamiento obligatorio a los que fue sometido el obrero industrial, perdiendo en esencia, el carácter de manifestación espontánea y de ayuda mutua.

En la Edad Media surgieron en Germania y en el norte de Italia, las Guildas, asociaciones de tipo y característica mutual. Existieron tres categorías, las religiosas o sociales, de mercaderes y de artesanos. Los comerciantes con frecuencia, organizaban una guilda comercial, al transcurrir el tiempo se fue convirtiendo en una corporación privilegiada y por ende constituían una amenaza para los oficios, por este motivo éstos también se organizaron en guildas, cuyos orígenes se remontan al siglo X, y que fueron adquiriendo mayor predominio durante los siglos XI y XII. Sostienen (Quesada Sánchez y Rojas Tercero, 2009, p. 311) que: "eran asociaciones de defensa mutua o de carácter religioso que aparecieron en época del medievo como medida de defensa, sobre todo, ante la

opresión del señor feudal". Los artesanos producían para su propia guilda y no para mercados desconocidos, sino para una hermandad de hombres donde todos conocían las mismas técnicas. Posteriormente derivaron en asociaciones de amigos.



En el año 1.793 se sancionó la ley de fomento y apoyo de las "Friendly Societies" inglesas que provocó una gran expansión de este tipo de asociación.

Durante la edad media y bajo el amparo de la Iglesia Católica surgieron en España las Cofradías, como antecedente embrionario de las Sociedades de Socorro Mutuo. Eran de carácter general, de perfil religioso-benéfico y se constituían con la autorización del Arzobispo. Cada cofrade se obligaba a brindar ayuda y velar por cada integrante enfermo, en caso de muerte, debían afrontar los gastos de entierro con una suma de dinero. Estas asociaciones se crearon con una variedad de matices entre ellas.

Al impulso de las Cofradías religiosas, surgió en el siglo XII la Cofradía Gremial y se extendió su práctica hasta el siglo XVI, algunas ya constituidas en calles o barrios fueron erradicadas para formarse en el seno de las parroquias, se asociaban personas de igual profesión y espíritu

religioso, cuyo propósito era cubrir las necesidades de la familia en caso de muerte del cofrade. Sus fines fueron: la ayuda mutua y religiosa, en auxilio en los casos de muerte, gastos de entierro y enfermedad. La Cofradía brindaba un subsidio por casos de enfermedad y, en casos excepcionales, se auxiliaba por invalidez, vejez, etc. de manera temporal. No obstante, había diferencias según lo establecían las Ordenanzas o Estatutos. Si bien la Cofradía fue el embrión para formar el gremio, existen antecedentes de la formación de gremios sin ningún tipo de vínculo con la Cofradía.

De los antecedentes de España sobre previsión social (Rumeu de Armas, A., 1943, p. 6) cuestiona a quiénes pretenden estudiarla desde el Gremio, dado que muchas veces las Cofradías religiosas se encontraban ligadas a las gremiales o eran independientes unas de otras, para poder diferenciar unas de otras hay que basarse en los principios del gremio.

2. La Hermandad de Socorro.

Su antecesora es la Cofradía benéfico-religiosa. Éstas surgen con el advenimiento de los Reyes Católicos Isabel de Castilla y Fernando de Aragón en el siglo XV. Se trataba de una nueva asociación del tipo benéfico-religiosa. Los reyes se inclinaron por los oficios libres y lucharon en contra de toda asociación gremial forzosa, provocando una multiplicidad de asociaciones de oficios de tipo clandestino en el seno de las Cofradías benéfico-religiosas.

Después de siglos de luchas, la agremiación de oficios se extendió y propagó como organización del trabajo. Existieron dos tipos: la Hermandad de Socorro General y la Profesional o Gremial.

La Hermandad General admitía a los socios que no tenían Hermandad propia, sin embargo, en el caso de la profesional, para ser socio debían pertenecer al mismo gremio. De esta manera, las que eran de tipo cerradas establecían límites al número de socios y sólo podían ingresar en caso de ocurrir una vacante. Otro de los requisitos que se establecía para admitir a un socio era un buen estado de salud, conducta intachable y garantizar disponibilidad económica hacia la Sociedad. Los aportes se establecían con el ingreso y cuotas mensuales. En determinadas situaciones, por casos de enfermedad, se establecía un aporte adicional, en carácter de derrama cuando la Hermandad no contaba con los recursos suficientes. Se establecían distintos tipos de sanciones para los socios morosos, desde suspensión del auxilio o subsidio, hasta la expulsión.

También existieron Hermandades que, en caso de vejez, jubilaban al socio, pero conservando éste determinados derechos en la Sociedad. Eran característicos de las Hermandades de Socorro los Seguros sociales de muerte o gastos de entierro y el de enfermedad. Éste último auxiliaba en una variedad de situaciones establecidas entre las Hermandades y en algunos casos, era extensivo hacia algún miembro de la familia del socio, por ejemplo, la esposa o los hijos. Asimismo, existían las Hermandades de Socorro de Mujeres para

auxilio por maternidad, estas asociaciones existieron en los siglos XVII y XVIII, se indemnizaba por parto y también en auxilio por casos de enfermedad. Hasta principios del siglo XVIII estuvieron vigentes estos modelos asociativos que algunos investigadores denominan economía de la piedad (Saraiva y da Silva Almico, 2.019, p.48).

3. Los Montepíos

Fue el Montepío Militar una de las primeras instituciones que surgió bajo esa denominación. Con las ideas de la Ilustración, las Cofradías gremiales, fueron perseguidas con el fin de desterrarlas bajo el amparo de la iglesia. Del mismo modo fueron perseguidas las Cofradías generales, integradas por obreros de profesión indeterminada. En España estas asociaciones debían ser autorizadas por el Consejo de Castilla. Una vez solicitado la autorización al Consejo para poder constituirse, éste les obligaba a cambiar el nombre bajo la denominación de Montepío. Otras de las condiciones impuestas a las que debían comprometerse los socios fue la prohibición de reunirse en Conventos o Parroquias y asumir gastos religiosos. De esta manera una nueva corriente ideológica surgió en la sociedad: el Montepío sustituía a la Cofradía, las obras de caridad cristianas se sustituían por las ideas filantrópicas y una total indiferencia hacia la fe religiosa. Las asociaciones debían constituirse por iniciativas privadas, liberales.

Fue durante el siglo XVIII cuando se logró un desarrollo extraordinario, el Montepío

que tenía como objeto exclusivo, establecido en el estatuto, asegurar un modesto bienestar de viudas y huérfanos, esta preocupación se generó en el seno de las clases más necesitadas.

Con el advenimiento del liberalismo desaparecen los gremios, las Cofradías gremiales, los Montepíos, asociaciones que por varios siglos aglutinaron a un colectivo social con fines de ayuda mutua. Su desaparición no hizo más que agudizar los problemas sociales al dejar a las masas obreras a las desamprovisiones de un capitalismo industrial. Menciona (Rumeu de Armas, op. cit, p. 19) que “El obrero, sin el amparo colectivo del Gremio y el benéfico de la Cofradía, quedó a merced de los vaivenes de la contienda social, expuesto siempre al perecer, como el más débil en la lucha”. Para dar respuesta a los problemas sociales que el sistema generaba fueron surgiendo nuevas corrientes ideológicas: la economía social y solidaria, eran auto organizadas y auto gestionadas por la clase obrera bajo la forma de cooperativas, asociaciones obreras y mutualidades de seguros, de ahorro y de crédito, entre otras. La clase trabajadora creó estas organizaciones para dar soluciones a las graves necesidades insatisfechas de una gran parte de la población que, no eran consideradas ni por el mercado, ni por el Estado.

4. Las Mutuales

Constituyen una forma de asociativismo que se basa en la reciprocidad de servicios en cuestiones sociales específicas, de manera de sobrellevar los riesgos y

compartir los beneficios. Sostienen algunos autores que la reciprocidad de servicios que inspiró al hombre para asociarse se encontraba inspirada en la capacidad de organización que fueron observadas en otras especies biológicas como las plantas y algunos animales que sirvieron de ejemplo. Según (Abeigón, 1.946, p. 1) “Es la Mutualidad una forma especial y perfeccionada de asociación que se basa en la reciprocidad de servicios para casos determinados, repartiendo así los riesgos sobre el mayor número posible de asociados para hacer casi insensible su efecto”. De esta manera y apoyado en la concepción de solidaridad para hacer frente a los riesgos, se establece un aporte regular, sin fines de lucro, una suma de dinero de igual valor para todos los socios, logrando de esta manera constituir un capital para la ayuda mutua de aquellos miembros que lo necesitaran.



En el siglo XIX quedan más definidos los campos de actuación de la economía social y solidaria, como también el desarrollo de las asociaciones, tanto de las cooperativas, como de las mutuales. Una parte considerable de la sociedad civil, tomó conciencia de las posibilidades que ofrecía la asociación para acceder a diferentes

servicios, buscar amparo en las situaciones de calamidades e infortunio, conservar lazos con sus costumbres, realizar reuniones, mantener sus creencias, producir bienes para el consumo de sus integrantes, representar y defender los intereses de sus asociados y familias.

El cooperativismo y el mutualismo, se encuentran fuertemente vinculados al fenómeno inmigratorio. Fue el inmigrante el portador de prácticas asociativas.

5. Antecedentes de las Mutuales en Argentina

En Argentina, bajo el lema “gobernar es poblar” o “a todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino” comenzaron el fomento de la inmigración europea, logrando mayor impulso con el dictado, en el año 1876, de la Ley N° 761, de Inmigración y Colonización. Afirma Gorriz, (2010, p. 26) “la historia argentina se hizo con los inmigrantes y quedó plasmada para siempre, y entre toda esta historia surgen las entidades solidarias que ellos crearon”. De esta manera, el origen de las asociaciones mutuales se remonta a las corrientes inmigratorias de grupos de individuos con destino al Puerto de Buenos Aires.

Describe Gorriz, (op. cit., p. 19) el momento del arribo del inmigrante “A su llegada se realizaba un breve trámite, para luego pisar el suelo argentino y ubicarse en el Hotel de Inmigrantes, un gran edificio construido con vigas de hierro y chapas en la barranca del Retiro”, lugar donde se alojaban por tres días y se les brindaba comida y de su

ubicación, se encargaba la Oficina de Inmigración.

Cuando llegaron se encontraron que Argentina tenía una cultura, idioma e idiosincrasia muy diferentes a sus países de origen, así como una organización política y social desconocida “Pero el aporte que ellos hicieron produjo cambios decisivos en las costumbres, la economía, el arte, las ciencias, la constitución racial y hasta el idioma” (Gorriz, op. cit., p. 24).

Estos inmigrantes eran en su mayoría campesinos, también muchos eran artesanos con conocimiento en diferentes oficios. Los grupos que arribaron, trataron de conservar los vínculos, para hacer menos penoso el desarraigo, adoptaron distintas estrategias para mantener su idiosincrasia: casarse entre ellos, defender sus intereses y nuclearse en asociaciones, entre otras estrategias. De esta manera, los inmigrantes de diversos países que arribaron a la Argentina, entre ellos, italianos, franceses, españoles, portugueses, suizos, etc. fueron los primeros en asociarse a mutualidades que se constituyeron por todo el territorio nacional y que generalmente se denominaron “Sociedad de Socorros Mutuos”. Afirma (Gorriz, op. cit., p. 24) “Asociaciones que tenían múltiples objetivos: la enseñanza del idioma de origen, la beneficencia, las actividades deportivas y, fundamentalmente, la ayuda mutua (salud, educación) en aspectos esenciales, que el Estado argentino no les brindaba”.

Para Gaffuri, (1939) los términos Sociedad de Socorro Mutuo y mutualidad no pueden considerarse sinónimo, dado que el concepto de mutualidad es de un alcance mayor, aunque la Sociedad de Socorro Mutuo ha desarrollado con eficacia y mayor frecuencia la legítima obra de la mutualidad.

El primer intento de asociación de una colectividad de extranjeros en Argentina para crear una Sociedad de Socorros Mutuos, fue por iniciativa de los inmigrantes franceses, el gobierno de Rosas denegó la autorización, refieren (Di Stefano, Sabato, Romero y Moreno, 2002, p. 70) “La negativa a la organización de la Société Mutuelle de Bienfaisance des Artisans Français derivó entonces en la constitución de una asociación con finalidades filantrópicas auspiciada por el consulado”. En la época se identificaba a los franceses como aliados de los enemigos del gobierno.

Durante el proceso de organización nacional con la sanción de la Constitución en el año 1853, comienzan a surgir las primeras asociaciones, generalmente se denominaban Sociedad de Socorros Mutuos, la Asociación Francesa, en 1854; la Sociedad Española de Socorro Mutuo, en 1857 y Unión e Benevolenza, en 1858, que aún perduran.

Sostiene (Arella, 2011, p. 49) “las mutuales van surgiendo en el país al impulso de los núcleos de inmigrantes llegados para poblar y colonizar nuestra desierta patria”. Se trataba de grupos que se asociaban, de acuerdo al lugar de procedencia.

Tenían como objetivo reunir fondos de los asociados para asistir a ellos y a sus familiares en casos de enfermedad, desempleo e invalidez y también ahorro y apoyo educativo. “El comienzo del mutualismo en la Argentina está ligado a la historia del trabajo y a los sectores de mediano y escasos recursos” (Gorritz, op. cit, p. 15). Asimismo, surgieron desde mediados del siglo XIX los hospitales étnicos.

Al impulso de los inmigrantes le siguieron los obreros de distintos gremios, en 1856 se crea la Sociedad de Socorros Mutuos San Crispín de la industria del calzado y en 1857, la Tipográfica Bonaerense. En referencia a la tipográfica, sostienen (Di Stefano, Sabato, Romero y Moreno, op. cit, p.115) “Reunía a trabajadores de los diferentes oficios relacionados con la producción y venta de materiales impresos, actividad que experimentó una expansión sostenida en esas décadas”. Todas las asociaciones descriptas tenían sede en la provincia de Buenos Aires, pero a medida en que los inmigrantes se trasladaron hacia otros destinos del territorio nacional para radicarse, fueron creando en otras localidades nuevas asociaciones, bajo la denominación de Sociedad de Socorros Mutuos.

En 1857 se crea la Asociación Española, en Rosario; en 1858 la Asociación Española de Pergamino, en la provincia de Buenos Aires; en 1859 la Sociedad Española, en Paraná, provincia de Entre Ríos; en 1860 Quinta Asociación Española; en 1861 Unione e Benevolenza, en Rosario, provincia de Santa Fe, Societé

Francaise, en Paraná, Entre Ríos; en 1862, Unione e Fratellanza y Séptima Asociación Española, en Victoria, Entre Ríos. En 1852 se creó la Sociedad Cosmopolita de Socorros Mutuos, con una característica propia, agrupaba a adherentes de distintas nacionalidades. Alcanzaron una fuerte expansión y estaban destinadas principalmente a brindar asistencia médica, farmacéutica y otorgar subsidios por incapacidad laboral temporal.

6. Evolución de las mutuales

En Argentina, desde las últimas décadas del siglo XIX y principio del siglo XX, las mutualidades tuvieron un marcado crecimiento. Los datos estadísticos de 1875 dan cuenta de la existencia de 74 mutuales, 25 creadas por italianos, 14 por españoles, 7 por franceses, 3 por suizos y el resto, por distintos gremios. Respecto a su ubicación, 27 estaban en la provincia de Buenos Aires, 12 en Capital Federal, 19 en la provincia de Santa Fe, 9 en Entre Ríos, 6 en Córdoba y 1 en Tucumán. El impulso que han tenido estas asociaciones es descripto por Falcon (1986) “De las 559 sociedades mutuales registradas por el Tercer Congreso Nacional de 1914, más de la mitad había sido creada en el curso del siglo XIX” y agrega, “Cuarenta y una de ellas correspondía al período 1854-1870; 104 a la década siguiente; 220 a los años ochenta y 275 a los últimos diez años” (p. 30). Este ritmo de crecimiento se mantuvo de manera sostenida, a tal punto que el censo nacional realizado en 1914 registró un total de 1.202 en todo el país,

especialmente, en las regiones de más reciente expansión económica y más de la mitad estaba integrada únicamente por extranjeros, la cantidad de socios era superior a 500.000 y el 85% se componía de hombres.

La Ciudad, junto con la provincia de Buenos Aires, concentraban casi el 70% de estas asociaciones, el mayor número correspondía a las sociedades italianas, en segundo orden se ubicaban las argentinas y cosmopolitas y, luego las españolas.

Los inmigrantes franceses se instalaron preferentemente en el Litoral (Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos) y en la Capital Federal. En 1895 hubo una importante presencia en San Juan y en Mendoza (vitivinicultores emigrados tras la crisis de la filoxera); en 1914, en Córdoba y La Pampa. Fueron la Ciudad y la provincia de Buenos Aires las que concentraron la mayor parte de los inmigrantes franceses: 84% en 1869 y 73% en 1895 y 1914. En la provincia de Buenos Aires se instalaron al sur de la línea que une los partidos de Tandil y Azul. Los tres grupos más numerosos en la composición interna del flujo galo fueron: los vascos, los bearneses y luego los aveyroneses que combinaron proyectos migratorios individuales con su participación en empresas de colonización. Un contingente de 162 aveyroneses, oriundos del valle de Lot, que por iniciativa del aveyronés Clément Cabanettes fundó Pigüé el 4 de diciembre de 1884 en el sudoeste bonaerense –la más emblemática colonia gala en la Argentina. Los franceses generaron en el país un conjunto de instituciones étnicas que

articulaban las acciones de la colectividad y canalizaban las inquietudes de muchos de los inmigrantes. En el heterogéneo mundo asociativo galo, las sociedades de socorros mutuos formaban el grupo más importante: en 1914 existían 92 mutuales francesas que nucleaban a 12.311 afiliados y tenían una presencia en prácticamente todo el país. La Fraternelle de Pigüé, en sus estatutos fijaba como su función prioritaria la atención médica-farmacéutica y la asistencia funeraria, desempeñó tareas mucho más amplias y complejas.

Desde la fundación de La Fraternelle (15 de noviembre de 1891) hasta la creación en su seno del Cercle Français (o Club Francés), espacio de tipo recreativo-cultural (Asamblea Extraordinaria del 23 de septiembre de 1934).

En “El asociacionismo francés en la Argentina. Una perspectiva secular”: Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe, Otero, Hernán, volumen 22/2, 2010-2011, pp.3-6 citado por Herzel; Juan Ulises, 2015, p. 6.



La tipología propuesta por el autor para las asociaciones étnicas francesas en la Argentina diferencia entre: 1) de protección a los inmigrantes y de beneficencia, 2) de

socorros mutuos, 3) recreativos y culturales; 4) militares; 5) regionales. , Formalmente funcionó como mutual hasta el 8 de mayo de 1960, cuando en una Asamblea Extraordinaria se resolvió cambiar el objeto social y pasar a denominarse Club Francés.

En cuanto al número de socios, el primer lugar lo ocupaban las argentinas y cosmopolitas, seguían las italianas y luego las españolas. Ese total se encuentra íntimamente ligado con el movimiento inmigratorio ocurrido entre 1871 y 1915, cuando Argentina recibió casi 5.000.000 de inmigrantes europeos. La composición del número de integrantes de las asociaciones era muy variada, dado que existían diferencias entre ellos por cuestiones regionales, sociales, culturales o políticas, aunque se destacaron las mutuales del mismo origen, tanto nacionales como regionales. Asimismo, se crearon asociaciones étnicas, criterio que fue utilizado por la población de procedencia africana.

Impulsada por la Iglesia Católica, se crearon los Círculos Obreros, si bien promovían la ayuda mutua, se inspiraban en la fe. Un factor de conflicto surgió con la creación de escuelas y de la enseñanza del idioma materno de origen. Además, se impulsó y creó desde las empresas, Sociedades Mutuales, con la diferencia que la afiliación era obligatoria, tanto para los empleados, como para los obreros, fue una iniciativa de las empresas de ferrocarriles y se incorporaron algunas fábricas. La cuota mensual se descontaba del salario.

Todas esas formas de asociación fueron objeto de críticas, por la doctrina socialista, en la medida que desvirtuaba el verdadero espíritu del mutualismo, de manera que, al interior de las asociaciones, se fueron perfilando rumbos distintos. Afirmo (Gorritz, op. cit., p. 31) “Este doble carácter inicial se resolvió en muchos casos en función de los intereses del gremio, dando origen, ya a fines de siglo, a auténticos sindicatos” mientras que, las asociaciones de inmigrantes, conservaron el espíritu y la esencia de la mutualidad.

Desde su fundación, a los tiempos actuales, se conservaron como instituciones de prolongada existencia, así demuestran la importancia y trascendencia que han tenido y tienen para la sociedad, aunque existen en la actualidad casas que funcionaron en el pasado como Sociedades de Socorro Mutuo y de ayuda mutua, prácticamente abandonadas y sobre esta situación Gorritz (2010, p. 21) llama a la reflexión. No obstante con el correr de los años las Asociaciones Mutuales, han adoptado distintas estrategias para adaptarse a las diferentes situaciones adversas, entre ellas, la fusión, la Federación de Mutualidades, Liga de Entidades Mutualistas, luego las Confederaciones: Confederación Argentina de Mutualidades (CAM), creada en 1953 y que tiene como finalidad cumplir el rol efectivo de la Economía Social; Confederación Nacional de Mutualidades de la República Argentina (CONAM), en 1992; y Mutualismo Argentino Confederado (MAC), en 1997.

7. Organismo de Control de Cooperativas y Mutuales. Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social: Antecedentes

En 1.973 se sancionó la Ley N° 20337 de Cooperativas y en el Capítulo XII de la misma ley se creó el Instituto Nacional de Acción Cooperativa (INAC), órgano de control nacional de las cooperativas. Entre sus funciones se establece: aplicación del régimen de la ley; otorgar la autorización para funcionar de las cooperativas, fiscalización pública, prestar asistencia y asesoramiento técnico en aspectos económico, social, jurídico, educativo, organizativo, financiero y contable, como también, de apoyo económico y financiero, entre otras.

En cambio, se otorgó un tratamiento legislativo diferente a la creación del Instituto Nacional de Acción Mutual (I.N.A.M) mediante el dictado, en 1.971, de la Ley N° 19.331 organismo encargado de la aplicación del régimen legal de Mutuales, con competencia exclusiva en todas las jurisdicciones del país, para conceder, denegar o retirar la autorización para funcionar.

En el año 1.973 se dicta la Ley N° 20321 con el título de Ley Orgánica para las Asociaciones Mutuales, por medio de la cual se deroga el Decreto-Ley 24.497 /45, que fuera ratificado por Ley 12.921, en 1946.

En 1.996, por Decreto 420/96 del Poder Ejecutivo se creó el Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual (INACyM) y se disolvieron los Institutos Nacionales de Acción Mutual (INAM) y de Acción Cooperativa (INAC). De esta manera, se convierte en la autoridad de aplicación mediante las leyes Nros. 19.331, 20.321, 20.337, 23.427, que crea el Fondo para Educación y Promoción Cooperativa y Ley N° 23.566, que modifica el Artículo 9° de Ley 20.321 sobre el aporte al (INAM) del 1% de la cuota societaria de las entidades mutuales, sancionada en 1988.

El Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), surgió en el año 2.000 por decreto N° 721/00, que en realidad consistió en un cambio de nombre del Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual (INACyM) creado en el año 1996. En esa oportunidad también se creó el Consejo Federal Cooperativo y Mutual integrado por los representantes de los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de un Coordinador General del Consejo Federal y Regionales representando al Instituto ante los organismos provinciales competentes en cooperativas y mutuales.

El Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) es la autoridad de aplicación del régimen legal de las cooperativas y mutuales y actúa de conformidad con lo establecido en las leyes Nros. 20.337 y 20.321 que regulan la constitución, funcionamiento, liquidación y disolución de estos entes. Asimismo, dicta normas mediante Resoluciones, que son publicadas en el Boletín Oficial y son de

aplicación obligatoria para las cooperativas y mutuales relacionadas a cuestiones administrativas y técnicas y de otra índole que tenga impacto en el desarrollo de estas asociaciones, de acuerdo a la normativa vigente y a las que se dicten en el futuro. Entre sus facultades se encuentran, otorgar la personería jurídica mediante la inscripción de la matrícula en el Registro Nacional de Cooperativas y Mutuales.

Asimismo, existen en jurisdicciones – provincias- del país, organismos de contralor de orden provincial, en la provincia de Misiones las Cooperativas y Mutuales se encuentran bajo el contralor del Ministerio de Acción Cooperativa, Mutual, Comercio e Integración que otorga la autorización para funcionar en la provincia y la inscripción en el Registro Permanente de Cooperativas, de manera que existe para las cooperativas una doble matrícula, una nacional y otra provincial.



8. Aspectos tributarios de cooperativas y mutuales

En los aspectos tributarios a nivel nacional, el artículo 20 inc g) de la Ley N° 20.628 de Impuesto a las Ganancias y sus modificatorias, establece que los entes sin fines de lucro se encuentran exentos del pago del impuesto a las ganancias,

resultado de una lucha histórica. No obstante, la exención impositiva nacional, no opera de pleno derecho, debe solicitarse de forma expresa y también existe el riesgo, ante incumplimientos de las normas, de perder la exención.

En diversos trabajos presentados y aprobados para su exposición en Congresos Nacionales de Profesionales en Ciencias Económicas, en coautoría con la Dra. Mabel Cambeiro se puntualizó que se considera inapropiado dejar librado a la voluntad o arbitrio del legislador la voluntad de otorgar la exención. Las exenciones implican que la entidad esta alcanzada por el Impuesto y merced a una decisión de exceptuar es que no se paga el gravamen, la postura que se considera correcta es, establecer como “no alcanzado” por el Impuesto a las Ganancias- esto implica que el gravamen no corresponde a estas entidades, por su condición de ser “entes sin fines de lucro”. Así no se encontrarían bajo el riesgo de perder la exención.

En cuanto a los Impuestos Provinciales es menester aclarar que, cada provincia cuenta con Códigos Fiscales propios, no existe un tratamiento homogéneo entre los Códigos, por lo tanto, hay una gran diversidad de consideraciones: exenciones totales, exenciones parciales; no alcanzados- o no alcanzados en función del tipo de mutual que se trate. Esto es consecuencia del régimen federal de la Nación Argentina establecido en la Constitución Nacional dado que las provincias son preexistentes a la Nación, conservan para sí todo lo no delegado explícitamente a la Nación, entre ellos la

facultad de sancionar sus Constituciones Provinciales y Códigos Fiscales.

9. Aspectos contables

En cuanto a las normas de exposición en materia contable se aplican como Norma General de exposición para todo tipo de entes la Resolución Técnica N° 8 y la Resolución Técnica N° 11 NORMAS PARTICULARES DE EXPOSICION CONTABLE PARA ENTES SIN FINES DE LUCRO

RESOLUCIÓN TÉCNICA N° 8

ESTADO DE RESULTADOS (O DE RECURSOS Y GASTOS)

A. CONTENIDO

A.1. CONCEPTO

Suministra información de las causas que generaron el resultado atribuible al período.

A.2. ESTRUCTURA

Las partidas de resultados se clasifican en resultados ordinarios y resultados extraordinarios.

A.2.a. Resultados ordinarios:

Son todos los resultados del ente acaecidos durante el ejercicio, excepto los resultados extraordinarios.

A.2.b. Resultados extraordinarios:

Comprende los resultados atípicos y excepcionales acaecidos durante el período, de suceso infrecuente en el pasado y de comportamiento similar esperado para el futuro, generados por factores ajenos a las decisiones propias del

ente, tales como expropiación de activos y siniestros.

A.3. CLASIFICACIÓN

Las partidas de resultados se clasifican en:

A.3.a. Resultados ordinarios

Deben distinguirse:

- a) los ingresos provenientes de las actividades principales del ente;
- b) el costo incurrido para lograrlos;
- c) los gastos operativos, clasificados por función;
- d) los resultados de inversiones permanentes en otros entes;
- e) los resultados de actividades secundarias;
- f) los resultados financieros y de tenencia, con estas modalidades:
 - 1) cuando los componentes financieros implícitos contenidos en las partidas de resultados hayan sido debidamente segregados o no sean significativos, se recomienda:
 - su exposición en términos reales;
 - la presentación separada de los generados por el activo y los causados por el pasivo;
 - la identificación de sus rubros de origen; y
 - la enunciación de su naturaleza (intereses, diferencias de cambio, resultados por exposición al cambio en el poder adquisitivo de la moneda, etc.);

2) cuando los componentes financieros implícitos contenidos en las partidas de resultados no hayan sido debidamente segregados y sean significativos, se los presentará sin desagregación alguna;

g) el impuesto a las ganancias atribuible a los resultados ordinarios;

h) la participación de los accionistas minoritarios sobre los resultados ordinarios.

A.3.b. Resultados extraordinarios

Los resultados extraordinarios pueden:

a) exponerse en un renglón del estado de resultados (o de recursos y gastos) netos del efecto del impuesto a las ganancias, discriminando en la información complementaria a las principales partidas, o

b) detallar las principales partidas (incluyendo el impuesto a las ganancias) en dicho estado.

En ambos casos, las partidas deben discriminarse de idéntica forma a la descripta para los resultados ordinarios.

B. AJUSTES DE RESULTADOS DE EJERCICIOS ANTERIORES

B.1. CONCEPTO

Son aquellos provenientes de la corrección de los errores producidos en los ejercicios anteriores o del efecto de los cambios realizados en la aplicación de normas contables.

B.2. EFECTOS

Los ajustes de resultados de ejercicios anteriores, no constituyen partidas del estado de resultados (o de recursos y gastos) del ejercicio. Se presentan como correcciones al saldo inicial de resultados acumulados en el estado de evolución del patrimonio neto (Ver norma B del capítulo V).

Cuando los ajustes citados tuvieran efecto sobre los ejercicios anteriores que se hubieran presentado, a efectos comparativos se deben exponer como resultados de dichos ejercicios, ordinarios o extraordinarios según corresponda, respetando las normas de clasificación respectivas, y referenciando los rubros afectados a la información complementaria que describa tales ajustes.

Cuando se concrete un cambio en las normas contables aplicadas, se deben exponer las razones del cambio y los efectos que tal situación ha provocado en la información que se presenta. Esta exposición debe realizarse en la información complementaria y proceder a modificar las cifras del ejercicio anterior que correspondan.

En su caso, deben distinguirse la participación minoritaria y el impuesto a las ganancias que afecten a los ajustes de resultados de ejercicios anteriores.

RESOLUCION TECNICA N° 11. ESTRUCTURA DE LA NORMA

La norma particular está ordenada de la siguiente forma:

- Capítulo II -Alcance de normas comunes a todos los estados contables

- Capítulo III -Estado de situación patrimonial o balance general
- Capítulo IV -Estado de recursos y gastos
- Capítulo V -Estado de evolución del patrimonio neto
- Capítulo VI -Estado de origen y aplicación de fondos-por el Método Directo de Exposición
- Capítulo VII -Información complementaria
- Anexo -Ejemplo de los contenidos de estados contables y de algunos aspectos de la información complementaria aplicable a ciertos tipos de entes sin fines de lucro

ESTADO DE RECURSOS Y GASTOS

A. ASPECTOS GENERALES DEL ESTADO

Se deben consignar separadamente los recursos de los gastos y clasificarlos en ordinarios y extraordinarios. Se deben distinguir aquellos recursos que se obtengan habitualmente por la prestación de servicios o la venta de bienes, así como los costos y gastos necesarios para su obtención. 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. Las causas que generaron el superávit (déficit) del ejercicio se clasifican del modo que se indica a continuación.

B. RECURSOS ORDINARIOS

B.1. Recursos para fines generales Son aquellos destinados a cumplir con los objetivos del ente. Incluyen las cuotas sociales o afiliaciones, las que se traducen en aportes periódicos que efectúan los asociados o afiliados al ente. También incluyen los aportes por única vez tal como las cuotas de ingreso. En este último caso se las deberá clasificar como un recurso ordinario o extraordinario en función de la habitualidad o no de las campañas de captación de nuevos asociados.

B.2. Recursos para fines específicos Estas contribuciones están constituidas por los aportes recibidos y destinados a fines determinados, tales como aranceles o derechos particulares para determinadas actividades.

B.3. Recursos diversos Se incluyen aquellos recursos ordinarios que no se clasifican en los acápite anteriores, debiéndose brindar información complementaria de acuerdo con su significación. Ejemplo de ello son los ingresos por venta de bienes en desuso (cuando no deban considerarse extraordinarios), ingresos destinados al recupero de ciertos gastos, los aportes publicitarios recibidos, los subsidios y donaciones, efectuados por terceros, etc.

C. GASTOS ORDINARIOS

C.1. Gastos generales de administración Comprende los gastos que fueron realizados por el ente en razón de sus actividades pero que no son atribuibles a los distintos sectores (deportivos, culturales, benéficos, etc.).

C.2. Gastos específicos de sectores
Corresponde a todos los gastos directos atribuibles a los distintos sectores en que se puede departamentalizar el ente. Esta división se podrá efectuar por áreas de ubicación geográfica de sedes, por actividad deportiva, social, cultural, benéfica, por tipo de función o servicio, por usuario, etc.

C.3. Amortizaciones de bienes de uso y activos intangibles
Constituye el cargo del ejercicio o período en concepto de la medición de la depreciación de los bienes de uso y activos intangibles.

C.4. Otros egresos o gastos
Se incluyen aquellas erogaciones devengadas no clasificadas en acápites anteriores.

D. RESULTADOS FINANCIEROS Y POR TENENCIA (incluyendo el resultado por exposición a la inflación)
Es recomendable clasificarlos en generados por el activo y generados por el pasivo, distinguiéndose en cada grupo los diferentes componentes según su naturaleza (como, por ejemplo, intereses, actualizaciones, resultados por tenencia y el resultado por exposición a la inflación, discriminados o no, según el rubro patrimonial que los originó). Se puede optar por agrupar en una línea a los resultados financieros y por tenencia (incluyendo el resultado por exposición a la inflación) 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 generados por el pasivo.

E. SUPERAVIT (DEFICIT) ORDINARIO DEL PERIODO O EJERCICIO
Será el

resultado de la sumatoria de los capítulos B., C. y D.

F. RECURSOS Y GASTOS EXTRAORDINARIOS
Comprende los recursos y gastos atípicos y excepcionales acaecidos durante el ejercicio, de suceso infrecuente en el pasado y de comportamiento similar esperado para el futuro. Como ejemplo de tales partidas puede mencionarse el valor económico de las cuotas de ingresos de nuevos asociados y de los derechos de afiliación de nuevas entidades (en el caso de provenir como resultado de campañas especiales), los resultados positivos o negativos emergentes de procesos judiciales en los que el ente ha sido parte, la venta total o parcial de la sede social, etc. Cabe destacar que algunos de estos ejemplos no necesariamente constituyen siempre un resultado extraordinario.

G. SUPERAVIT (DEFICIT) FINAL DEL PERIODO O EJERCICIO
Surgirá de sumar los totales de los recursos y gastos ordinarios y los recursos y gastos extraordinarios.

H. REALIZACION DE DIFERENTES ACTIVIDADES
Cuando el ente se dedicare simultáneamente a diversas actividades (deportivas, culturales, benéficas, mutuales, de enseñanza, etc.) es recomendable que los ingresos y sus gastos se expongan por separado para cada actividad en la información complementaria.



Resolución 419/19 INAES Cooperativas y Mutuales. Presentación de Estados Contables. Ajuste por Inflación. Metodología de Reexpresión

Art. 1°.- Los estados contables de cooperativas y mutuales, ya sean anuales, por períodos intermedios o especiales, que cierren a partir del 31 de marzo de 2019 inclusive, deberán presentarse expresados en moneda constante u homogénea, aplicando la metodología de reexpresión establecida en la Resolución Técnica N° 6, de acuerdo con las normas para su aplicación previstas en la Resolución N° 539/18 de la Junta de Gobierno de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas y las guías orientativas de aplicación de la mencionada federación en todo aquello que no sea contrario a las disposiciones de la presente resolución y del Anexo I que integra el presente acto administrativo

Art. 2°.-Para los estados contables de cooperativas y mutuales, ya sean anuales, por períodos intermedios o especiales, que cierren entre el 31 de diciembre de 2018 y el 30 de marzo de 2019 se admitirá la presentación de los mismos en moneda constante u homogénea aplicando la metodología prevista en el artículo 1° de la presente resolución.

Art. 3°.- En los estados contables anuales, por períodos intermedios o especiales, cuyos

cierres se hayan producido entre el 1 de julio de 2018 y el 30 de diciembre de 2018, y en aquellos con cierres comprendidos entre el 31 de diciembre de 2018 y el 30 de marzo de 2019 en los que no se ejerza la opción de aplicación anticipada prevista en el artículo 2°, siempre que en ambos casos se encuentren pendientes de aprobación por el Órgano de Administración de la entidad a la fecha de entrada en vigencia de la presente resolución, deberá informarse en nota a los estados contables que se ha definido un contexto de inflación tal que tendrá que aplicarse la reexpresión en los cierres que se produzcan a partir del 31 de marzo de 2019 inclusive, junto con una descripción y los impactos cualitativos en los estados contables de los efectos que podría ocasionar la futura aplicación de la referida reexpresión.

Art. 4°.- Para los estados contables anuales, por períodos intermedios o especiales, cuyos cierres se hayan producido entre el 1 de julio de 2018 y la fecha de entrada en vigencia de la presente resolución, en los que no se haya dado cumplimiento a las normas previstas en los artículos anteriores y ya hubiesen sido aprobados por el Órgano de Administración de la entidad a dicha fecha de publicación, no se requerirá elaborarlos nuevamente, siendo aceptada su presentación ante este Instituto en esas condiciones.

Art. 5°.- El índice a aplicar para la reexpresión será aquel determinado por la FACPCE en la Resolución N° 539/18 para la aplicación de la Resolución Técnica N° 6.

Art. 6°.-Se podrá reexpresar los activos, pasivos y componentes del patrimonio neto con fecha de origen anterior al último proceso de reexpresión, tomando como base las cifras resultantes de ese proceso. En el caso de cooperativas y mutuales que hayan optado por revaluar bienes de su activo con posterioridad al último proceso de reexpresión, se podrá

reexpresar esos bienes tomando como base las cifras resultantes de dicho revalúo.

Art. 7°.- Las cooperativas y mutuales que en razón de su objeto se encuentren sujetas a regímenes específicos establecidos para determinadas actividades, deberán reexpresar sus estados contables en moneda constante u homogénea en la forma dispuesta para los referidos regímenes.

Art. 8°.- Deróganse las Resoluciones INAES N° 1150/02, N° 1424/03 y N° 1539/06.

Art. 9°.- La presente resolución entra en vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial. (28/3/2019)

Art. 10°.- De forma.

10. CONCLUSION

Desde tiempos remotos, el ser humano se encontró expuesto a distintos tipos de contingencias y eventualidades provocados por riesgos de diversa naturaleza. En diferentes contextos y desde la antigüedad, la humanidad necesitó unirse para superar las limitaciones propias de vivir en soledad, por su biología, pertenece al tipo de especies gregarias, necesita estar con su propia especie para alcanzar beneficios colectivos, imposibles de lograr por el propio esfuerzo individual. De esta manera, viviendo en sociedad y con espíritu de asociación, impulsado por: las amenazas provenientes de adversidades y peligros en común, por factores diversos derivados del interés social, para alcanzar un mejor nivel de vida, entre otras causas, instintivamente, fue realizando iniciativas de asociación de carácter solidarias y de ayuda mutua.

Con el paso del tiempo fueron apareciendo regulaciones normativas a estas formas primarias que aparecieron de forma espontánea en diversas regiones del mundo.

En Argentina el origen de las asociaciones mutuales se remonta a las corrientes inmigratorias de grupos de individuos con destino al Puerto de Buenos Aires.

Cuando llegaron se encontraron que Argentina tenía una cultura, idioma e idiosincrasia muy diferentes a sus países de origen, así como una organización política y social desconocida con su arribo provocaron cambios en las costumbres, la economía, el arte, las ciencias, la constitución racial e incluso en el idioma

Los inmigrantes eran en su mayoría campesinos, también había artesanos con conocimiento en diferentes oficios. Trataron de conservar los vínculos, para hacer menos penoso el desarraigo, adoptaron distintas estrategias para mantener su idiosincrasia: casarse entre ellos, defender sus intereses y nuclearse en asociaciones, entre otras estrategias. Los inmigrantes eran de diversos países: italianos, franceses, españoles, portugueses, suizos, alemanes, polacos, etc. También las Iglesias impulsaron la inmigración, además se encontraban grupos cuya pertenencia política los obligo a abandonar sus tierras y toda esta amalgama de diferentes flujos migratorios, fueron los pioneros en asociarse a mutualidades que se constituyeron por todo el territorio nacional.

Se abordó de forma breve las principales leyes, normas, decretos y resoluciones que se fueron sucediendo en la evolución del mutualismo en Argentina.

También por la necesidad de síntesis se seleccionó, del amplio espectro existente en materia contable, algunos aspectos básicos respecto a esta dimensión que es muy abundante.

Por último y referido al tema anterior se realizan aclaraciones de la Resolución N° 419/19, de INAES: resulta oportuno aclarar que tanto en los estados contables anuales, como los correspondientes a períodos intermedios o elaborados de forma especial, y cuyos cierres se hayan producido entre el 1 de julio de 2018 y el 30 de diciembre de 2018, así como en aquéllos cuyos cierres estén comprendidos entre el 31 de diciembre de 2018 y el 30 de marzo de 2019-en los que no se ejerza la opción de aplicación anticipada, siempre y cuando en ambos casos, **se encuentren pendientes de aprobación por el Órgano de Administración** del ente al 28/3/2019, **deberá informarse en nota** a los estados contables que, se ha definido un contexto inflacionario por el cual tendrá que realizarse la reexpresión, en los cierres que se produzcan: a partir del 31 de marzo de 2019, inclusive, realizando una descripción de sus efectos y los impactos cualitativos en los estados contables que podría ocasionar la futura aplicación de la referida reexpresión. Se destaca que, para los estados contables de igual período, **en los que no se haya dado cumplimiento** a lo antes establecido y **ya hubiesen sido aprobados por el Órgano de**

Administración de la entidad a dicha fecha de publicación, no se requerirá elaborarlos nuevamente, siendo aceptada su presentación ante el INAES en esas condiciones.

11. Bibliografía

ABEIGÓN, A. (1946). El mutualismo en la República Argentina. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas, Buenos Aires. Recuperado de

<http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tesis/1501-0400>

ARELLA, F. R. 1a ed. (2011). Mutualismo y Educación. Buenos Aires, Argentina: Letra Asociativa. Recuperado de

https://cgcy.org.ar/wp-content/uploads/2020/09/mutualismo_y_educacion/C3%B3n-Ebook

BUEDO GARCÍA, J. A. (2015). Historia de la Beneficiencia y de las formas de previsión social voluntaria en Lérida. Universidad Complutense de Madrid. Facultad de ciencias políticas y Sociología, España. Recuperado de:

<https://eprints.ucm.es/id/eprint/52854/1/5309860994>

CASTELLI, B. J. (1a ed., 2014). Mutualismo y Mutualidades. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: https://cgcy.org.ar/wp-content/uploads/2020/09/Mutualismo-y-Mutualidades_Castelli.pdf

DI STEFANO, R., SABATO, H., ROMERO, L. A. Y MORENO, J. L. (2002). De las cofradías a las organizaciones de la sociedad civil. Historia de la iniciativa

asociativa en Argentina 1779-1990. Argentina: Edilab Editora. Recuperado de http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/centro_historia_politica/material/HistdelasAsociaciones.pdf

FALCON, R. (1986). El mundo del trabajo urbano 1890-1914. Buenos Aires, Argentina: Centro Editor de América Latina S.A. Recuperado de <https://historiasocialargentinaunlp.com.ar/wp-content/uploads/2018/04/falcon-el-mundo-del-trabajo-urbano-1890-1914.pdf>

GAFFURI, M. C. (1939). El mutualismo en la República Argentina. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas Recuperado de http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tesis/1501-0192_GaffuriMC.pdf

GORRIZ, N. G. (2010). Historia de la Inmigración y Memorias del Mutualismo. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: COGTAL.

QUESADA SÁNCHEZ, F. J. Y ROJAS TERCERO, J. A. (2009). Antecedentes históricos de la previsión social. Pecvnía, 8, pp. 307-323. Recuperado de: <http://revistas.unileon.es/ojs/index.php/Pecvnia/article/viewFile/684/602>

HERZEL; JUAN ULISES , 2015. "Asociacionismo francés en la Argentina: el caso de la Sociedad Francesa de Socorros Mutuos "La Fraternelle" de Pigüé (1891-1934). Solidaridad, cohesión y conflictos étnicos", 2015, Bahía Blanca; Argentina. Recuperado de: <https://repositoriodigital.uns.edu.ar/bitstream>

<m/handle/123456789/3037/Herzel,%20?sequence=1>.

RUMEU DE ARMAS, A. (1943). Los seguros sociales en nuestro pasado histórico. Madrid, [INP, Servicio Exterior y Cultural], 1943. Recuperado de

https://ingesa.sanidad.gob.es/bibliotecaPublicaciones/publicaciones/revistaINP/docs/boletinesINP/Bdl_capitulo5_1943.pdf

SARAIVA, L. F. Y DA SILVA ALMICO, R. DE C. (2019). El Montepío General de Economía de los Servidores del Estado y el Imperio Brasileño (1835/1883). AREAS (38), pp. 47-59. Recuperado de: <https://revistas.um.es/areas/article/view/386081/266481>

Revistas técnicas

Autoras: Laverán, Marina Guadalupe; Bley, Lili María; Ricatti María Soledad. "EL COOPERATIVISMO. Historia, Evolución y Rol Actual". Revista E-KÓ DIVULGANDO; Vol. 1-N° 4-Año 3. ISSN 2591-586X. Publicado el 07/10/2019.

Disponible en: <https://www.cpcemnes.org.ar/ekodivulgando/index.php/revista/issue/view/5/Revista%20E-K%C3%93%20DIVULGANDO%20N%C3%BAmero%204>

Leyes Decretos y Resoluciones

Constitución Nacional de la Nación Argentina.

Ley N° 20337/73 de Cooperativas

Ley N° 19.331/71

Ley Nº 20321/73. Ley Orgánica para las Asociaciones Mutuales

Resolución 419/19 INAES Cooperativas y Mutuales

Decreto-Ley 24.497 /45 ratificado por Ley Nº 12.921/46

Decreto 420/96 del Poder Ejecutivo

Decreto Nº 721/00 del Poder Ejecutivo

Ley Nº. 19.331/96

Ley Nº 20.321/96

Ley Nº 20.337/96

Ley Nº 23.427/96

Ley Nº 23.566/96

Ley Nº 20.628 y sus modificatorias de Impuesto a las Ganancias

Ley Nº 761 del año 1876 de Inmigración y Colonización

UNA BREVE INTRODUCCIÓN A LA LITERATURA ECONÓMICA SOBRE LAS CIUDADES INTELIGENTES Y RESILIENTES

DIAZ, Darío Ezequiel

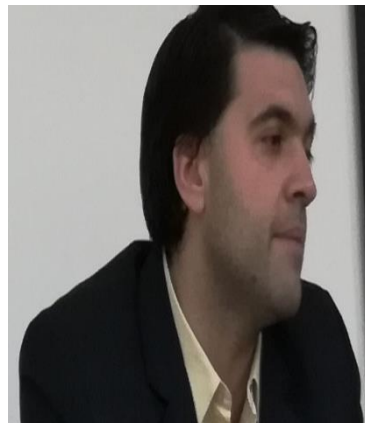
Licenciado en Economía

Matrícula N° LE 0023

Doctor en Ciencias Económicas con Mención en Economía
(UNC)

Pos doctorando en Retos Poblacionales Actuales (UNC).

drdarioezequieldiaz@gmail.com



RESUMEN

Las ciudades, los principales asentamientos de los seres humanos, se enfrentan a desafíos de cambio climático, urbanización, aumento de la población, crecimiento económico y deterioro ambiental. Para hacer frente a esos desafíos, la ONU han defendido el objetivo de ciudades y comunidades sostenibles. En particular, la ciudad inteligente se ha aplicado para integrar tecnologías digitales y sensores para mejorar la eficiencia de los activos, recursos y servicios.

El presente artículo tiene como objetivo abordar tópicos de investigación que integren las nociones teóricas de una “ciudad inteligente” y una “ciudad resiliente”, es decir, la ciudad resiliente-inteligente, con el fin de garantizar el mejor el desarrollo urbano sostenible.

Este artículo analiza de qué manera seis componentes de la ciudad inteligente (es decir, la gobernanza, las personas, la vida, la movilidad, la economía y el ambiente) contribuyen a la resiliencia de la ciudad en cuatro aspectos de la salud y el bienestar, la economía y la sociedad, los sistemas y los servicios urbanos, y el liderazgo y la estrategia, con el fin de señalar las posibilidades de integración de una ciudad inteligente y resiliente.

PALABRAS CLAVES

Ciudad inteligente; ciudad resiliente; tecnologías de la información y las comunicaciones; desarrollo económico local

1 - INTRODUCCION

La Tierra y los seres humanos han estado enfrentando varios desafíos y retos poblacionales como el cambio climático, el deterioro ambiental, la rápida urbanización y el desarrollo económico desequilibrado y desenfrenado en los últimos tiempos años. Por ejemplo, mientras que las ciudades constituyen el hogar de sólo el 55% de la población mundial, las mismas consumen alrededor del 67% de la energía primaria mundial y emiten más del 70% de los gases de efecto invernadero. Para 2030, cuando la tasa de urbanización alcance el 60%, casi el 75% de las emisiones de carbono y el consumo de energía se concentrarán en las ciudades. Además, mientras que las ciudades solo representan el 4% de la superficie terrestre en el planeta, las mismas albergarán a casi cinco mil millones de personas en el año 2030. En consecuencia, diversos problemas, como la congestión del tráfico, la contaminación ambiental, el cambio climático urbano, la vivienda y la seguridad también son críticos.

Existe una necesidad urgente de controlar, aliviar y abordar tales desafíos para proporcionar a los ciudadanos las necesidades básicas de infraestructura urbana y garantizar la sostenibilidad de la sociedad y la economía, y el ambiente (Eremia et al. 2017; Macke et al. 2018). En la última década, el desarrollo de ciudades inteligentes ha sido ampliamente reconocido como un enfoque importante para mejorar la capacidad de gestión urbana para hacer frente a tales desafíos

(Albino et. al. 2015; Bansal et al. 2015), y muchas ciudades han implementado prácticamente proyectos de ciudades inteligentes

Las ciudades, los principales asentamientos humanos, son cada vez más importantes para proteger a los ciudadanos con funciones sólidas y holísticas. Bajo muchas condiciones extremas (por ejemplo, desastres naturales, pandemias, clima extremo y otras emergencias), se requiere que las ciudades sean resistentes para reducir las pérdidas asociadas y recuperarse de los posibles impactos. Para lograrlo, es necesario adoptar medidas para mejorar la capacidad de una ciudad para hacer frente a los desastres, garantizando al mismo tiempo que haya recursos suficientes para reducir o evitar el daño causado por desastres repentinos a las ciudades y sus habitantes. El desarrollo de ciudades resilientes se ha sugerido como una de las soluciones a condiciones tan extremas. Las iniciativas de dichas ciudades tienen como objetivo fortalecer la planificación, la resistencia, la recuperación y la adaptabilidad de las ciudades a una amplia gama de eventos adversos, que incluyen desastres naturales. En general, para superar los desafíos urbanos y asegurar entornos urbanos seguros, cómodos y habitables, tanto la ciudad inteligente como la ciudad resiliente han atraído una amplia atención de los académicos y los responsables de la toma de decisiones en los últimos años (Sharifi et al. 2021).

2 - CONCEPTO Y DESARROLLO DE SMART CITY

El paradigma de la ciudad inteligente se propuso por primera vez en una conferencia internacional en San Francisco, California, en 1990, con el tema de "ciudades inteligentes, sistemas rápidos y redes globales", arrojando luz sobre cómo las tecnologías podían remodelar las ciudades. En los años siguientes, su connotación se expandió gradualmente. Hasta 2008, la "Smart Earth" propuesta por IBM (International Business Machines Corporation) tenía como objetivo aplicar tecnologías inteligentes a todos los aspectos de la vida (por ejemplo, atención médica, transporte, moneda e infraestructura) y, por lo tanto, hacer que el planeta sea cada vez más inteligente.

A nivel técnico, una ciudad inteligente captura la información de toda una ciudad y realiza análisis de datos para lograr un monitoreo en tiempo real de los recursos urbanos. En consecuencia, una ciudad inteligente se define como un área urbana que integra las tecnologías de la información y la comunicación con la infraestructura tradicional y emplea nuevas tecnologías digitales para la coordinación e integración de las funciones y operaciones urbanas. Una ciudad inteligente, por lo tanto, es una herramienta o plataforma, capaz de aumentar la competitividad y, por lo tanto, mejorar las comunidades y la calidad de vida.

A nivel económico, el enfoque de ciudad inteligente puede contribuir a crear áreas urbanas donde la economía ha logrado un crecimiento inteligente, y la industria inteligente representa una gran proporción de industria urbana con una alta tasa de crecimiento. La economía inteligente también implica una mayor promoción de las empresas emergentes y una mejor



formación de las personas para que puedan contribuir activamente al sistema económico digitalizado.

A nivel de gestión, una ciudad inteligente se refiere a la utilización de tecnologías modernas como Internet de las cosas (IoT) que se están explorando y testeando, big data y computación en la nube, para permitir que la infraestructura y los servicios urbanos (por ejemplo, la gestión urbana, educación, salud, seguridad pública, transporte, red eléctrica y recursos hídricos) sean inteligentes, interconectados y eficientes. Tal enfoque hace que las ciudades sean manejables, promoviendo prácticamente el desarrollo

urbano sostenible y mejorando la calidad de vida de las personas (Han y Hawken 2018).

3 - CONCEPTO Y DESARROLLO DE UNA CIUDAD RESILIENTE

La ciudad resiliente generalmente indica que una ciudad debe ser capaz de enfrentar shocks internos o externos y aun así mantener sus funciones principales durante desastres o eventos de crisis (Sharifi y Yamagata 2018). Tal expectativa permite que la ciudad resiliente reciba una amplia atención y esfuerzos en diversas disciplinas, como la ecología, la planificación urbana, la economía y la sociología. La idea de resiliencia se originó en disciplinas como la física y la psicología y luego se aplicó a otros campos como la ecología. En ecología, su objetivo es descubrir las fluctuaciones e interacciones entre dos comunidades competidoras en la biosfera. Su alcance se expandió gradualmente de la ecología natural (es

decir, la relación entre la estabilidad y la diversidad en el ecosistema) a la ecología humana (es decir, la capacidad de ciudades para responder al cambio climático cambiando la estructura política).

En resumen, los esfuerzos de investigación sobre resiliencia han pasado por tres etapas, incluyendo la resiliencia de ingeniería, la resiliencia ecológica y la resiliencia socio-ecológica. La resiliencia de ingeniería consiste en describir la capacidad de un sistema único y estático para restaurar el equilibrio original y mantener la estabilidad del sistema después de ser sometido a shocks externos, mostrando una característica ordenada y lineal. La resiliencia ecológica enfatiza la capacidad de adaptarse a shocks externos y caracterizar la robustez de un sistema complejo con cambios complejos y no lineales (sistema multiequilibrio). La resiliencia socioecológica enfatiza que los humanos y la naturaleza son considerados como un todo, y los diferentes niveles de sistemas interactúan entre sí para formar un proceso dinámico de equilibrio. La resiliencia socioecológica tiene una fuerte capacidad de aprendizaje y adaptación con un cierto grado de variabilidad e innovación.

Si bien han pasado varias décadas desde que se propuso la resiliencia, la definición de resiliencia aún no es universal dada su amplia aplicación en muchas disciplinas. Entre varias definiciones, Holling presentó por primera vez la teoría de la "estructura jerárquica, el caos, el ciclo adaptativo" (Holling 1973), que exploró la connotación del desarrollo sostenible y sentó las bases



ideológicas para la formación de la teoría de la resiliencia urbana. El profesor Mileti de la Universidad de Colorado en los Estados Unidos, quien introdujo el concepto de resiliencia en la planificación urbana, señaló que una ciudad resiliente responde principalmente al cambio climático y resiste a los desastres a través de la construcción y mejora del entorno físico urbano y la infraestructura (Mileti 1999).

Meerow y otros proporcionan una interpretación más sistemática y completa de las ciudades resilientes, al definir una ciudad resiliente como el sistema urbano y sus redes socio-ecológicas-técnicas en todas las escalas de tiempo y espacio que mantienen/recuperan en el tiempo las funciones requeridas cuando se perturban y se adaptan a los cambios y transforman rápidamente los sistemas que limitan la capacidad adaptativa actual o futura (Meerow et al. 2016). Además, el Consejo Internacional para el Desarrollo Regional Sostenible (ICLEI) incorporó el tema de "Ciudad Resiliente" y lo introdujo en los estudios sobre ciudades y prevención de desastres. Desde entonces, la resiliencia urbana ha recibido una amplia atención (Motesharrei et al. 2016) y ahora es un tema crítico y candente en la planificación urbana y la geografía urbana.

4. LA NECESIDAD DE CIUDADES RESILIENTES E INTELIGENTES

Tanto la ciudad inteligente como la ciudad resiliente proporcionan un camino para la optimización y actualización de la ciudad bajo varios desafíos. La ciudad inteligente es capaz de abordar una amplia gama de problemas urbanos, como la escasez de recursos, la congestión del tráfico, la contaminación ambiental, etc. En comparación, se espera que la ciudad resiliente aborde los graves problemas causados por grandes desastres con fuertes consecuencias en el medio ambiente, las vidas, la economía, etc. Si bien la ciudad inteligente presenta un medio técnico para el desarrollo urbano mediante la integración de tecnologías de la información y la comunicación para la detección, el análisis y la integración en tiempo real de diversa información clave del sistema central para la operación urbana, la ciudad resiliente se compromete a hacer frente rápidamente a los desastres y reducir los impactos asociados. Por lo tanto, es necesario mejorar la capacidad de la ciudad inteligente para hacer frente a los desastres urbanos en lugar de solo los problemas cotidianos.

Una ciudad resiliente puede responder y resistir situaciones adversas de inundaciones urbanas, calor extremo, emergencias, pandemias, etc., pero es difícil identificar rápidamente los desastres, con prontitud. predecir riesgos y generar decisiones efectivas para resistir y

responder a los desastres utilizando métodos tradicionales. En consecuencia, se vuelve importante mejorar la eficiencia de la lucha contra los desastres acortando el tiempo de respuesta y evitando que los problemas se conviertan en desastres. Tal consideración es consistente con la tendencia actual de los estudios de ciudades resilientes, donde los temas principales se han desplazado hacia la prevención antes de enfatizar demasiado en la recuperación después de los desastres severos (Meerow et al. 2016). Esto debe apoyarse en la inclusión de nuevas medidas y tecnologías y explorar nuevos caminos y modelos.

Para mejorar la capacidad y el rendimiento de la ciudad inteligente y la ciudad resiliente, en consecuencia, se sugiere la integración de la ciudad resiliente y la ciudad inteligente. Ambas se complementan entre sí para lograr un desarrollo urbano sostenible. Por un lado, la ciudad resiliente no puede separarse de la tecnología de gestión de la ciudad inteligente, donde la ciudad inteligente proporciona soporte técnico. Por otro lado, la resiliencia proporciona retroalimentación positiva al mejorar la resiliencia urbana para garantizar el desarrollo saludable de la ciudad inteligente. Las necesidades de una ciudad resiliente-inteligente son las siguientes.



En primer lugar, la ciudad inteligente proporciona un apoyo técnico para el desarrollo de una ciudad resiliente en términos de tecnología de la información y las comunicaciones. Además, las características de respuesta basadas en la tecnología de la ciudad inteligente pueden ser un módulo de complemento de gestión para una ciudad resiliente, compensando las deficiencias de una ciudad resiliente (por ejemplo, la falta de disponibilidad de información en tiempo real, y la falta de decisiones basadas en la evidencia de datos). Las tecnologías modernas de la información y las comunicaciones, como el Internet de las cosas y las tecnologías de análisis de big data, brindan oportunidades abiertas para el desarrollo de una ciudad resiliente (Shah et al. 2019). La integración de soluciones de ciudades inteligentes en iniciativas de ciudades resilientes cubre una amplia gama de prácticas, como mapas de monitoreo de delitos en tiempo real, vigilancia policial predictiva y personal de seguridad, monitoreo y evaluación de desastres naturales (riesgo climático), gestión de información urbana y sistemas de socorro y prevención y mitigación de desastres urbanos. Durante la pandemia

de COVID-19, por ejemplo, la tecnología de la información y las comunicaciones y los macrodatos combinaron datos relevantes con información geoespacial y temporal para realizar un seguimiento de los datos y crear una plataforma completa de monitoreo y difusión de información. Permitió a las personas captar datos esenciales a tiempo, lo que dificultó la propagación de la pandemia y minimizó los impactos adversos.

En segundo lugar, la ciudad inteligente apoya la prevención de desastres en el desarrollo de una ciudad resiliente dada su capacidad de monitorear y administrar infraestructuras como el transporte, los edificios y la electricidad, y el agua para lograr la eficiencia energética y de los recursos.

En tercer lugar, el desarrollo sólido de la ciudad inteligente requiere una retroalimentación positiva de la ciudad resiliente, porque en la ciudad inteligente, un factor importante para lograr el desarrollo urbano sostenible, es la relación endógena con la mejora de la resiliencia urbana. Sin embargo, la mera incorporación de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la infraestructura urbana y los sistemas de gestión de las operaciones no promueve necesariamente la salud y la seguridad en el desarrollo de las ciudades. La ciudad resiliente actúa como base para la planificación de ciudades inteligentes.

En cuarto lugar, la seguridad de la información también es un tema importante en la construcción de ciudades resilientes

para determinar el rendimiento y los resultados de la ciudad inteligente. Por lo tanto, la ciudad resiliente, una retroalimentación positiva a las emergencias, debe adaptarse rápidamente a los sistemas actuales o futuros y superar el impacto negativo de la ciudad inteligente en el desarrollo de la sociedad.

5. CIUDADES INTELIGENTES PARA LA RESILIENCIA URBANA

Conceptualmente, la aplicación de tecnologías de ciudad inteligente ayuda a mejorar la resiliencia urbana y dicha mejora genera retroalimentación positiva a la calidad y el rendimiento de la ciudad inteligente. Sin embargo, vale la pena discutir cómo las tecnologías de ciudades inteligentes pueden contribuir a la resiliencia urbana, con el fin de identificar posibilidades de desarrollo de ciudades resilientes-inteligentes, dado el hecho de que la aplicación de tecnologías de ciudades inteligentes puede potencialmente impedir la resiliencia urbana. Un caso típico es que la ciudad inteligente es vulnerable a los ataques de ciberseguridad que pueden restar valor a la resiliencia urbana. En este apartado del artículo se considera el análisis de los sistemas de indicadores de evaluación de ciudad inteligente y ciudad resiliente, tras los cuales se detallan las posibles contribuciones de la ciudad inteligente a la resiliencia urbana en cuatro aspectos que incluyen salud y bienestar, economía y

sociedad, infraestructura y ecosistemas, y liderazgo y estrategia.

6. SISTEMA DE INDICADORES DE EVALUACIÓN PARA LA CIUDAD INTELIGENTE Y RESILIENTE

ciudad inteligente de Nam y Pardo (2011), el marco de iniciativas de ciudad inteligente por Chourabi et al. (2012), y la Rueda de Ciudad Inteligente (SCW) por Cohen (2013). Entre estos marcos, la Rueda de la Ciudad Inteligente (Fig. 1 en anexo) representa uno de los conceptos y caracterizaciones más destacados de la ciudad inteligente. Se construye en base a seis dimensiones críticas, incluyendo la gobernanza, las personas, la vida, la



Los académicos han hecho varios intentos de definir el concepto de ciudad inteligente en diferentes disciplinas como la tecnología, la economía y la gestión. Los marcos que han presentado para evaluar la inteligencia de la ciudad en estas diferentes disciplinas también varían. Los constructos típicos incluyen el modelo de ciudad inteligente para ciudades europeas desarrollado por Giffinger y Gudrun (2010), el componente básico del modelo de

movilidad, la economía y el medio ambiente propuestos por (Giffinger et al. 2007). Estas dimensiones también son ampliamente aceptadas y utilizadas por otros académicos, empresas y gobiernos para la investigación, evaluación y construcción de ciudades inteligentes.

El marco del “*City Resilience Index*” (CRI) (Fig. 2, en anexo), propuesto por la Fundación Rockefeller, es uno de los más

holísticos para la evaluación de ciudades resilientes. Este constructo presenta un conjunto integral de indicadores, variables y métricas que están relacionadas con la resiliencia urbana (ARUP 2014), en cuatro dimensiones que incluyen salud y bienestar, economía y sociedad, infraestructura y ecosistemas, y liderazgo y estrategia. Cada una de estas dimensiones consta de tres indicadores que siguen los principios de retroalimentación, robustez, redundancia, riqueza y tolerancia (ARUP 2014).

Tanto el marco SCW como el CRI cubren de manera integral varios componentes urbanos. Dichos componentes podrían superponerse y complementarse a un determinado contenido, ofreciendo las oportunidades para identificar conexiones entre la ciudad inteligente y la ciudad resiliente. Por ejemplo, se espera que una ciudad resiliente proporcione mecanismos institucionales de protección adecuadas para la vida humana y la salud en el marco del CRI, y la ciudad inteligente garantice la salud y la seguridad de las personas bajo el modelo del SCW. Los sistemas y servicios urbanos definidos en el marco del CRI están habilitados por sistemas de transporte multimodal diversos y asequibles y, por redes de tecnología de la información y las comunicaciones, y la planificación de contingencias. Tal visión indica que la integración de la tecnología de la ciudad inteligente en la construcción de una ciudad resiliente se ha considerado inicialmente en el marco de esta última. A continuación, se detallan, las conexiones entre la ciudad inteligente y resiliente, es

decir, la contribución de la ciudad inteligente a la resiliencia urbana. En particular, existen seis ámbitos de los indicadores del sistema de indicadores de evaluación de ciudades inteligentes que están relacionados con los cuatro ámbitos del marco de evaluación de ciudades resilientes (Fig. 3, en anexo).

Salud y bienestar

La categoría de salud y bienestar indica hasta qué punto una ciudad satisface las necesidades básicas de los ciudadanos. Se caracteriza por tres indicadores que incluyen la vulnerabilidad humana mínima, diversos medios de vida y empleo, y las salvaguardias adecuadas para la vida y la salud humanas. Utilizando la tecnología de la información y las comunicaciones u otras tecnologías modernas, la vida inteligente contribuye a estos tres indicadores, reflejando las características de la resiliencia urbana, tales como: la integración, la operación basada en sistemas, la “anti-perturbación”, la redundancia, la robustez y la rapidez.

En primer lugar, la vida inteligente garantiza las necesidades básicas, como el saneamiento del agua, la energía y los alimentos. En términos de agua, por ejemplo, la vida inteligente se dedica a evaluar y gestionar los recursos hídricos a través de sistemas de monitoreo y despacho, sistemas de reciclaje y reutilización, y garantizar la calidad y la seguridad del agua a fin de satisfacer de manera eficiente y razonable las necesidades de las partes interesadas y

lograr la gobernanza inteligente de las aguas residuales domésticas urbanas.

En segundo lugar, las nuevas aplicaciones tecnológicas para una vida inteligente (como, por ejemplo, nuevos medios, equipos de comunicación, semiconductores, servicios cableados e inalámbricos y otras empresas diversificadas) pueden apoyar el desarrollo económico, proporcionando así más oportunidades de acceso a la financiación, la formación profesional y el apoyo empresarial.

Finalmente, la vida inteligente permite a las ciudades recopilar información relevante a través de la detección temprana y la respuesta rápida a crisis o emergencias, coordinar el trabajo de socorro en casos de desastre, evaluar el grado de daño al sistema urbano y fortalecer aún más la resiliencia del sistema urbano. Es un enfoque para mejorar la resiliencia urbana ante los desastres y garantizar la salud y la seguridad de los habitantes urbanos.

Economía y Sociedad

La economía y la sociedad necesitan una identidad colectiva y un apoyo mutuo, estabilidad y seguridad social, y disponibilidad de recursos financieros y fondos de contingencia. Una economía inteligente se caracteriza por un espíritu innovador, flexibilidad del mercado laboral, integración internacional, capacidad de transformación, etc. Puede ser diverso, robusto, conectado y eficiente. Las características de la sociedad inteligente incluyen la afinidad con el aprendizaje

permanente, la flexibilidad, la creatividad y la participación de las personas en la vida pública. La sociedad inteligente es capaz de promover la flexibilidad, la creatividad, la robustez, la rapidez, la equidad, la diversidad y la eficiencia en las ciudades.

La economía inteligente proporciona una gestión sólida de las finanzas de la ciudad y diversas fuentes de ingresos. En particular, una amplia aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación (es decir, tratamiento médico electrónico, productos de tecnología electrónica, etc.) proporciona ventajas para atraer la inversión y el talento de las empresas. La minería de datos y la visualización de la toma de decisiones y operaciones económicas inteligentes, como la economía colaborativa, mejoran la diversificación económica y la eficiencia de la asignación de flujo de capital y hacen a una gestión económica más integral de la ciudad. Además, las dimensiones económicas de una ciudad inteligente pueden proporcionar un fuerte apoyo para la predicción y preparación de desastres, la reducción y la recuperación frente a eventos climáticos. También es la base para el desarrollo de infraestructuras inteligentes y la gestión gubernamental.

Además, la aplicación de blockchain mejora la confiabilidad y transparencia de las transacciones para garantizar la seguridad de las transacciones financieras y de otro tipo y brindar soporte para una buena gestión de las finanzas de la ciudad, lo cual es importante para una ciudad funcione bien. Como complemento de la economía tradicional, la economía

colaborativa garantiza el establecimiento normal de una parte de la relación oferta-demanda. Mientras se esfuerzan por mantener las operaciones normales, las diferentes fuerzas sociales comparten los riesgos asociados con los recursos, los servicios y las tecnologías compartidas, mejorando en gran medida la eficiencia de asignación y utilización de diversos recursos en una ciudad.

El desarrollo inteligente de la sociedad no solo garantiza un funcionamiento seguro y estable de la atención médica, de la enseñanza, etc., sino que también promueve las relaciones sociales y las



redes de comunidades integradas. En primer lugar, proporciona un vínculo entre dominios conceptuales para la prevención y el control de enfermedades lo que mejora la accesibilidad de la información médica. En segundo lugar, con el empleo de la tecnología de la información y la comunicación, la sociedad inteligente

promueve conexiones más estrechas y efectivas dentro y entre empresas o escuelas, mejora la equidad de los recursos educativos y optimiza la eficacia de la gestión social. En tercer lugar, el uso de la tecnología y los nuevos medios de comunicación en la sociedad inteligente mejora la conciencia pública sobre la protección del ambiente y el protocolo a cumplir ante desastres, mejorando así la reducción de riesgos, la recuperación y el aprendizaje y las capacidades de innovación.

Sistemas y servicios urbanos

Los sistemas y servicios urbanos resilientes podrían evaluarse mediante tres indicadores, como ser de reducción de la exposición física y la vulnerabilidad, la continuidad de los servicios críticos y la confiabilidad de las comunicaciones y la movilidad. Los mismos tienen una estrecha conexión con el entorno y la movilidad inteligente. Para el entorno inteligente, uno de los indicadores de evaluación es la gestión sostenible de los recursos, con el fin de hacer que la gestión del medio ambiente sea más sólida y la infraestructura crítica más segura. Esto, al mismo tiempo, indica que el entorno inteligente encarna la diversidad, robustez, ingenio, agilidad, eficiencia, capacidad de adaptación, rapidez y redundancia de una ciudad resiliente. La movilidad inteligente es coherente con el objetivo de comunicaciones y movilidad fiables en ciudades resilientes, en términos de redes

integradas de transporte, y tecnologías de la información y comunicación y servicios de comunicación de emergencia. Esto lo hace relacionado con los principios de resiliencia, rapidez, redundancia, flexibilidad y eficiencia de la ciudad resiliente.

La gestión sostenible del entorno inteligente facilita la gestión sustentable de la construcción y de los recursos, como, asimismo, contribuye a satisfacer las demandas de infraestructura crítica, optimizando la asignación de recursos en el suministro de energía, y a fortalecer los sistemas de monitoreo urbano para aliviar el deterioro y mejorar la restauración de los

varios recursos relacionados con el entorno de vida humano, como el agua, la electricidad y la atmósfera en tiempo real. Los sistemas detectan y tratan diversos eventos adversos a tiempo y llevan a cabo continuamente planes para establecer sistemas más integrales de gestión de ecosistemas y gestión del riesgo de inundación para garantizar que las ciudades operen con resiliencia.

Los sistemas de transporte sostenibles, innovadores y seguros de movilidad inteligente proporcionan sistemas de infraestructura para el transporte urbano, facilitan las redes de transporte integradas, ayudan a mantener una conectividad fluida



sistemas ecológicos. Muchos países y regiones han implementado medidas ambientales inteligentes para abordar una variedad de problemas surgidos en el desarrollo urbano (por ejemplo, el aumento de la demanda de infraestructura crítica, la degradación de los ecosistemas, etc.).

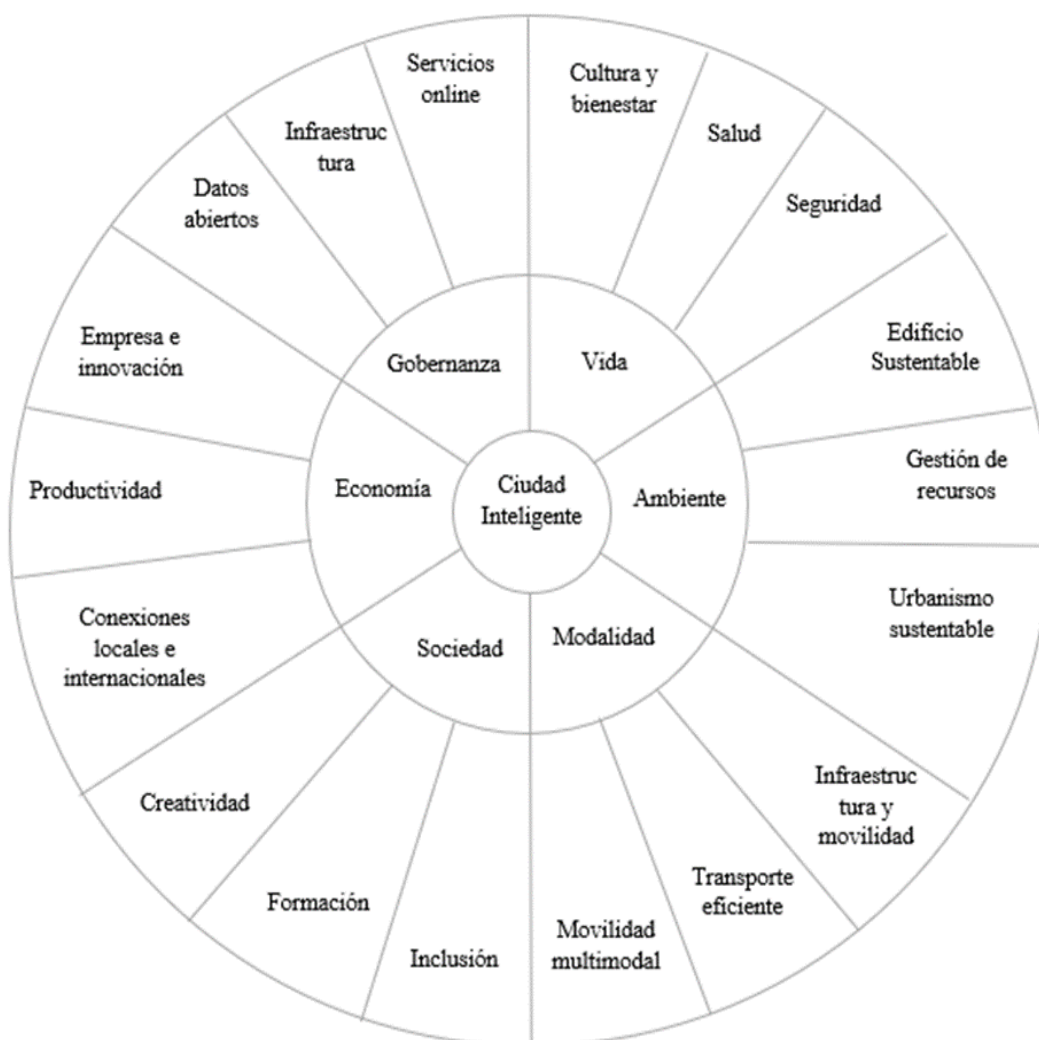
Los sistemas de entorno inteligente pueden recopilar y monitorear automáticamente

de las carreteras y redes de comunicación y, a restaurar el suministro de agua o energía a tiempo. Esta serie de métodos mejoran la eficiencia del sistema de transporte, reducen el consumo de energía y mejoran la calidad de vida.

Liderazgo y estrategia

El liderazgo y la estrategia de una ciudad resiliente se evalúan mediante la capacidad de liderar y gestionar de manera efectiva, con partes interesadas empoderadas y una planificación integrada del desarrollo. La gobernanza inteligente prioriza medidas efectivas, como la participación en la toma de decisiones, la

gobernanza transparente y los servicios públicos y sociales, para mejorar el liderazgo y la gestión y facilitar el acceso a información y conocimientos actualizados con el fin de que las personas y las organizaciones puedan tomar las medidas adecuadas. La dimensión de gobernanza inteligente está relacionada con los principios de diversidad, inclusión



Fuente: TUWIEN 2015

Figura 1. Sistema de indicadores de evaluación de ciudades inteligentes

(participación), ingenio, equidad y eficiencia de las ciudades.

públicos del gobierno (por ejemplo, transporte, energía y agua) y los sitios web



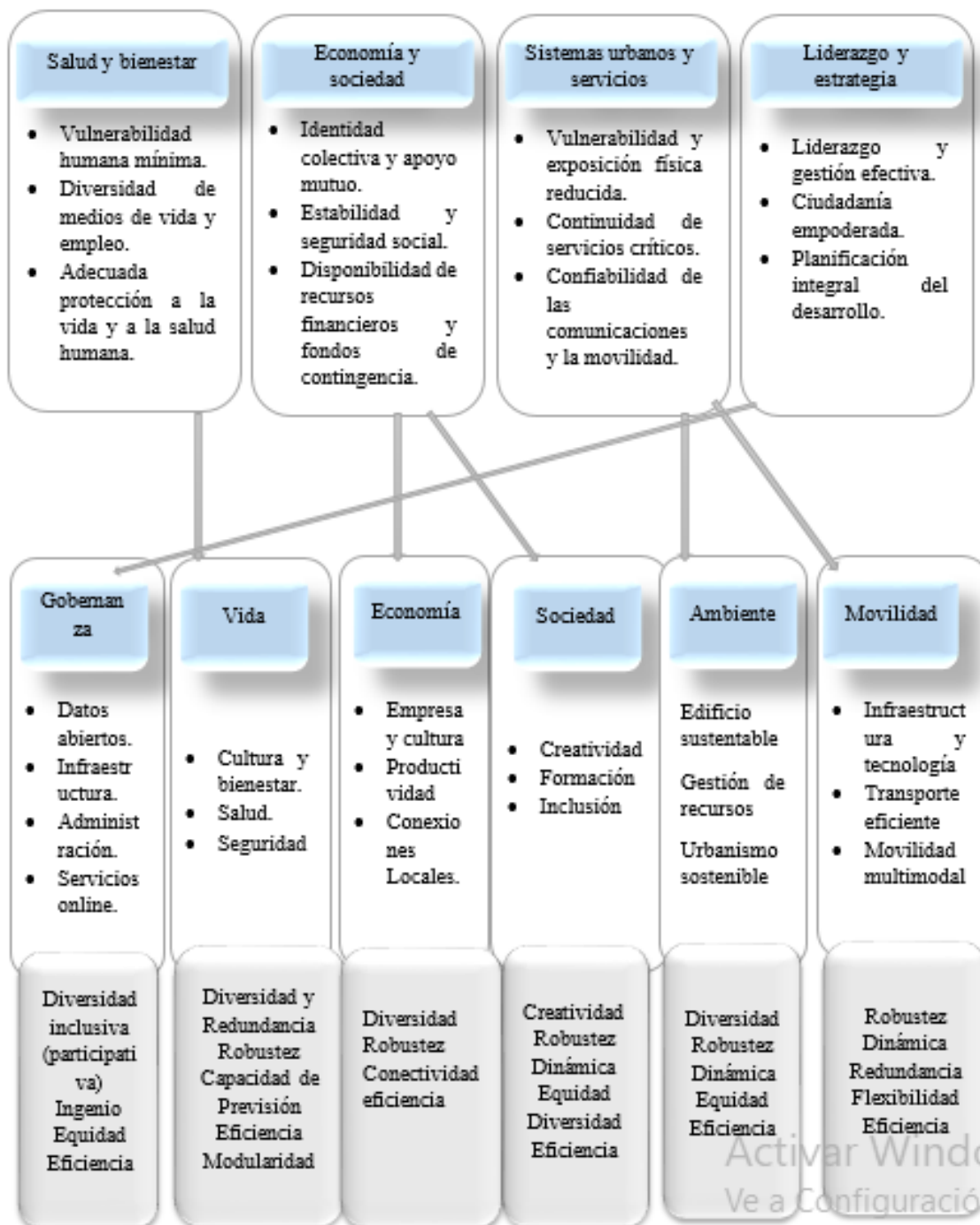
Fuente. ARUP 2014

Figura 2: Sistema de indicadores de evaluación de ciudades resilientes

La gobernanza inteligente emplea tecnologías de la información y las comunicaciones para proporcionar servicios gubernamentales e intercambiar información e integrar varios sistemas independientes frente a los desastres. El sistema inteligente de toma de decisiones, el sistema de supervisión y otros mejoran la precisión de la toma de decisiones (Zhu et al. 2019). A través del gobierno electrónico, las plataformas de servicios

gubernamentales se han vuelto más orientados a los servicios para proporcionar a los ciudadanos con información y servicios de consultoría para mejorar la calidad de vida y la satisfacción de los ciudadanos.

Figura 3. Conexiones entre ciudad inteligente y ciudad resiliente. Fuente: Sharifm, Salehi 2022



7. CONCLUSIONES

La combinación de los conceptos de ciudad inteligente y ciudad resiliente para desarrollar ciudades con ambas características está atrayendo cada vez más atención y acelerando el desarrollo urbano sostenible bajo una variedad de desafíos del cambio climático, la urbanización, el deterioro ambiental, el crecimiento económico desenfrenado y el crecimiento de la población. Este artículo avanzó en la comprensión teórica del concepto de ciudad resiliente-inteligente a través de la exploración de las posibilidades de la integración de los conceptos de ciudad inteligente y ciudad resiliente. En particular, las posibilidades se evidenciaron a través del análisis de las conexiones entre los seis componentes de la ciudad inteligente, a saber, la gobernanza, las personas, la vida, la movilidad, la economía, y el medio ambiente y los cuatro componentes de la ciudad resiliente, a saber, la salud y el bienestar, la economía y la sociedad, la infraestructura y los ecosistemas, y el liderazgo y estrategia. En el modelo de la ciudad resiliente-inteligente, las soluciones y tecnologías de ciudades inteligentes proporcionan apoyo técnico para garantizar que una ciudad resiliente pueda hacer frente a desastres y emergencias de manera eficiente, mientras que la ciudad resiliente proporciona retroalimentación positiva para la ciudad inteligente en la resistencia a las interferencias y perturbaciones externas. Sin embargo, la precisión de la información, la seguridad de los datos, el intercambio de datos y los

problemas asociados de equidad y justicia social son desafíos que una ciudad inteligente puede generar al ser integrado en sistemas urbanos resilientes. Para superar tales desafíos, este trabajo también presentó sugerencias para ser consideradas en el desarrollo del sistema de evaluación de ciudades resilientes-inteligentes, la mejora de la resiliencia de las ciudades inteligentes, y la mejora de los problemas sociales en la utilización de la tecnología inteligente. En general, se espera que este artículo proporcione a los académicos y profesionales un punto de referencia con respecto a los principios y características de la ciudad resiliente-inteligente. Esto, a su vez, se espera que conduzca a mejores reconocimientos de la ciudad resiliente-inteligente en la academia y la práctica.

BIBLIOGRAFIA

- ALBINO V, BERARDI U, DANGELICO RM (2015) Ciudades inteligentes: definiciones, dimensiones, rendimiento e iniciativas. J Urban Technol 22(1):3–21. <https://doi.org/10.1080/10630732>
- ARUP (2014) Índice de Resiliencia de la Ciudad. <https://www.arup.com/perspectives/publications/research/sec/>
- BANSAL N, MUKHERJEE M, GAIROLA A (2015) De la pobreza, la desigualdad a la ciudad inteligente. Transacciones Springer en Ingeniería Civil y Ambiental. Springer, Singapur (2015) 'Las ciudades sociales, innovadoras e inteligentes son felices y resilientes': ideas de la Conferencia Internacional de Ciudades Saludables EURO 2014 de la OMS. Int J Health Geogr

14(3). <https://doi.org/10.1186/1476-072x-14-3>

CHOURABI H, NAM T, WALKER S, GIL-GARCIA JR, MELLOULI S, NAHON K, PARDON TA, SCHOLL HJ (2012) Understanding smart cities: an integrative framework. En: 2012 45th Hawaii international conference on system sciences, enero, pp 2289–2297. IEEE

COHEN B (2013) La rueda de la ciudad inteligente. Círculo inteligente

EREMIA M, TOMA L, SANDULEAC M (2017) El concepto de ciudad inteligente en el siglo XXI.

GIFFINGER R, FERTNER C, KRAMAR H, MEIJERS E (2007) Ranking de ciudades medianas europeas. http://www.smart-cities.eu/download/city_ranking_final.pdf

GIFFINGER R, GUDRUN H (2010) Ranking de ciudades inteligentes: ¿un instrumento eficaz para el posicionamiento de las ciudades? ACE: Arch City Environ 4(12):7–26

OBJETIVO 11 (ODS de las Naciones Unidas) Objetivo 11: ciudades y comunidades sostenibles. <https://www.globalgoals.org/11-sustainable-cities-and-communities>

HAN H, HAWKEN S (2018) Introducción: innovación e identidad en las ciudades inteligentes de próxima generación. City Cult Soc 12(1):1–4. <https://doi.org/10.1016/j.ccs.2017.12.003>

HOLLING CS (1973) Resiliencia y estabilidad de los sistemas ecológicos. Annu Rev Ecol Syst 4(1):1–23. <https://doi.org/10.1146/annurev.es.04.110173.000245>

MACKE J, CASAGRANDE RM, SARATE JAR, SILVA KA (2018) Smart city and quality of life: citizens' perception in a Brazilian case study. J Clean Prod

182:717–726.

<https://doi.org/10.1016/j.iclepro.2018.02.078>

MEEROW S, NEWELL JP, STULTS M (2016) Definición de la resiliencia urbana: una revisión. Plan Urbano Landsc 147:38–49.

<https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2015.11.011>

MILETI D (1999) Desastres por diseño: una reevaluación de los peligros naturales en los Estados Unidos. Joseph Henry Press, Washington, DC

NAM T, PARDO TA (2011) Conceptualizando la ciudad inteligente con dimensiones de tecnología, personas e instituciones. En: Proceedings of the 12th annual international digital government research conference: digital government innovation in challenging times, june, pp 282–291

SHARIFI A, KHAVARIAN-GARMSIR AR, KUMMITHA RKR (2021) Contribuciones de soluciones y tecnologías de ciudades inteligentes a la resiliencia contra la pandemia de COVID-19: una revisión de la literatura. Sostener 13(14):8018. <https://www.mdpi.com/2071-1050/13/14/8018>

SHARIFI A, YAMAGATA Y (2018) Planificación urbana orientada a la resiliencia. En: Yamagata Y, Sharifi A (eds) Planificación urbana orientada a la resiliencia: ideas teóricas y empíricas. Springer, Cham, pp 3–27

SHARIFIM A.; SALEHI, P. (2022). Resilient Smart Cities. Theoretical and Empirical Insights. Springer. Switzerland

TUWIEN (2015) The smart city model. <http://www.smart-cities.eu/?cid=2&ver=4>

WANG P, ZHAO L (2020) El futuro de la ciudad inteligente a partir de la prueba de

estrés de la nueva enfermedad de la corona.

https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_5980938

ZHU S, LI D, FENG H (2019) ¿Es resistente la ciudad inteligente? Pruebas de China. Sustain Cities Soc 50:101636. <https://doi.org/10.1016/j.scs.2019.101636>

RELEVANCIA DEL JUICIO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD COMO PROCEDIMIENTO JURISDICCIONAL DE LOS TRIBUNALES DE CUENTAS

PAPROCKI, Letizia Mariel

Dra. en Administración
Magister en Gestión Pública
Magister en Administración estratégica de Negocios
Especialista en Administración de RRHH
Especialista en Gestión Tecnológica
Docente en investigadora FCE-UNaM
Contadora Pública - MP 1345
letiziapaprocki@gmail.com



RAMIREZ, Alejandra María Lorena

Magister en Administración estratégica de Negocios
Especialista en Educación y TICs
Especialista en Responsabilidad Social
Docente en investigadora FCE-UNaM
Contadora Pública - MP 1199
aml-ramirez@hotmail.com



DEL BELLO, Sandra Edith

Magister en Auditoría Gubernamental
Investigadora FCE-UNaM
Contadora Pública - MP 0825
sandradelbello@hotmail.com



RESUMEN

El presente trabajo aborda la relevancia y beneficios que presenta el desarrollo del procedimiento del juicio administrativo de responsabilidad dentro de los procedimientos jurisdiccionales de los tribunales de cuentas.

Teniendo en consideración que dentro de la República Argentina, muchas provincias no poseen este procedimiento, en algunos casos porque los organismos de control externo son auditorías generales que presentan otras características y procesos de control, o en otros porque los tribunales de cuentas no poseen dentro de su ley orgánica este procedimiento, se ha presentado la inquietud de analizar la relevancia que posee para la administración pública en general y la importancia de que sea desarrollado por estos organismos de control.

Se estudiará en primer lugar el procedimiento en sí, en rasgos generales y particulares, luego se realizará un diagnóstico de la situación actual del procedimiento en las provincias de la República Argentina, para finalizar con un análisis sobre los beneficios y relevancia que presenta el juicio administrativo de responsabilidad como procedimiento jurisdiccional de control.

PALABRAS CLAVES

Control público – Juicio de responsabilidad – Tribunales de cuentas - Provincias

1. INTRODUCCIÓN

Una de las funciones jurisdiccionales asignadas a los tribunales de cuentas en general es las de desarrollar el procedimiento de juicio administrativo de responsabilidad.

El juicio administrativo de responsabilidad es un procedimiento jurisdiccional instaurado en los tribunales de cuentas, a través del cual se analizan hechos, actos u omisiones extraños a las rendiciones de cuentas que deriven en daño al erario público o irregularidad administrativa.

En nuestro país, sin embargo, algunos tribunales de cuentas no poseen dentro de su normativa este procedimiento jurisdiccional, o bien en otros casos, esta facultad ha sido derogada.

En estos casos el resarcimiento de daños patrimoniales que sufre la hacienda pública, que no surgen de una rendición de cuentas es llevado adelante, por ejemplo, por la Fiscalía Estado, a través de los procedimientos en la justicia ordinaria, o bien, tal como se plantea en el orden nacional, mediante la aplicación de lo establecido en el Código Civil y Comercial (artículos 1764 al 1766) y la Ley 23.944 de Responsabilidad Estatal (artículos 1 al 9).

Tal como plantea Andrada, la regulación de la responsabilidad del funcionario para con los particulares es derecho de fondo y propio del código civil. Pero la responsabilidad del funcionario para con el Estado, como consecuencia de la relación de empleo, es competencia de las

provincias, o de la nación, en sus esferas respectivas.

Por ello, el objetivo del presente trabajo es el de analizar la relevancia y beneficios que presenta el desarrollo del procedimiento del juicio administrativo de responsabilidad dentro de los procedimientos jurisdiccionales de los tribunales de cuentas para la administración pública en general.

Se plantea como hipótesis de trabajo que el juzgamiento de los hechos, actos u omisiones que pueden generar daños a la Hacienda Pública debe ser realizado por los tribunales de cuentas a través del procedimiento de Juicio Administrativo de Responsabilidad, dado que estos organismos cuentan con la estructura y la capacidad técnica necesaria para determinar eficazmente los responsables y los montos de tales perjuicios a ser resarcidos a la administración pública en general.

2. EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DE LOS TRIBUNALES DE CUENTAS - EL JUICIO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD - LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LOS AGENTES Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Tradicionalmente a los tribunales de cuentas se les asignan funciones de control,



jurisdiccionales, de normativa y asesoramiento, y de administración.

El concepto de jurisdicción responde a la facultad de declarar el derecho en caso de contienda, es decir que es aquella actividad o función de la propia administración pública, que tiene por objeto dirimir los conflictos de intereses que pueden surgir entre la administración activa y sus órganos, agentes públicos y cuentadantes, quienes deben rendir cuentas de sus actos.

En el ejercicio de esta función, los tribunales de cuentas -en general- gozan de autonomía, independencia, imparcialidad e imponen el respeto de principios de raigambre constitucional como el debido proceso legal y el juez natural. El juzgamiento que le compete es exclusivo y excluyente y hace cosa juzgada en sede administrativa.

Esta función jurisdiccional es ejercida por los tribunales de cuentas a través de los procedimientos de juicio de cuentas y de juicio administrativo de responsabilidad,

siendo estos procedimientos propios de estos organismos técnicos.

Tal como plantea Goulú, las normas reguladoras de la función pública establecen específicamente los derechos y obligaciones de cada funcionario o empleado, que pueden resumirse genéricamente en la obligación de realizar la actividad exigida por la administración, en relación a su esfera de competencia, y preestablecidas normativamente. Consecuentemente, quedan determinadas las responsabilidades para el supuesto de infracción, la cual se imputará, comprobará y atribuirá dentro del marco cognoscitivo procesal adecuado, ya fuere a través de la sustanciación de un juicio de responsabilidad o el juicio de cuentas.

Ahora bien, el procedimiento de juicio de cuenta está presente en todos los tribunales de cuentas del país, sin embargo, el juicio administrativo de responsabilidad no se desarrolla en todos ellos.

Tal como se ha mencionado en el planteo del problema, algunos tribunales de cuentas

no poseen dentro de su normativa este procedimiento jurisdiccional, o bien en otros casos, esta facultad ha sido derogada, siendo los casos de resarcimiento de daños patrimoniales que sufre la hacienda pública (no derivados de rendiciones de cuentas), llevados adelante, por ejemplo, por la Fiscalía de Estado, a través de los procedimientos en la justicia ordinaria.

Debe tenerse presente que ambos procedimientos abordan diferentes aspectos de la responsabilidad patrimonial de los agentes públicos cuando el damnificado es el erario público, persiguiendo el resarcimiento de los daños y perjuicios económicos que dañifican al Estado por el accionar de estos.

El juicio de cuentas está dirigido a todos aquellos funcionarios que tienen a su cargo la percepción de recursos y la ejecución de los gastos del Estado y que por tal condición asumen la condición de obligados o cuentadantes. Cuando las cuentas rendidas por esos cuentadantes (provinciales, municipales o beneficiarios de subsidios), son objeto de observaciones o reparos, se entabla la litis y se instaura el Juicio de Cuentas, que tiene por objeto obtener la reparación por los daños que tales cuentadantes hayan infringido a la Hacienda Pública, así como también imponer sanciones por las irregularidades administrativas cometidas y que hubieran motivado ese perjuicio.

Sin perjuicio de lo anterior, pueden asimismo existir actos, hechos u omisiones extraños a las rendiciones de cuentas, o comprobados antes o después de esas

rendiciones, en las que los cuentadantes u otros agentes o funcionarios públicos resulten responsables por daños ocasionados al Erario Público. En tales casos, para la reparación de esos daños así ocasionados, se instaura el procedimiento del Juicio Administrativo de Responsabilidad.

El procedimiento de juicio administrativo de responsabilidad es tomado de la "Corte dei Conti" instituida constitucionalmente en Italia en el año 1.862, que poseía funciones jurisdiccionales similares a las de la justicia, base para la sanción de la Ley N° 12.961 del año 1947 que reglamentaba este procedimiento, y que fuera remplazada luego por la Ley de Contabilidad del año 1.956 que crearía el Tribunal de Cuentas de la Nación manteniendo al mismo.

Es, por lo tanto, un procedimiento jurisdiccional instaurado en los tribunales de cuentas a través del cual se investigan hechos u omisiones extrañas a las rendiciones de cuentas que deriven en daño al erario público o irregularidad administrativa. Es decir que se trata de un procedimiento especial, para juzgar responsabilidades distintas de las examinadas en el juicio de cuenta.

El juicio de responsabilidad, es aquel que se ejercitaba contra todo funcionario que se presumía que había perjudicado a la Hacienda Pública, era un procedimiento administrativo para determinar la responsabilidad del funcionario o agente público, y una herramienta que permitía el juzgamiento administrativo en forma independiente de la actuación judicial

propiamente dicha. En él, se determinaba el grado de culpabilidad del empleado público, el importe o monto del daño producido y la relación causal entre la acción cometida y el daño ocasionado.

Tiene un perfil procesal inquisitivo con consecuencias sustanciales regidas básicamente por el derecho civil y penal. Tramitado el proceso instructorio y determinada la existencia del perjuicio y su relación de causalidad con el accionar del agente público, corresponde imputar responsabilidad personal que repercute en el patrimonio del agente, con sustento en leyes especiales dictadas al efecto y principios rectores receptados en normas superiores, todo lo cual permite acceder a una interpretación sistemática y una correcta imputación de la responsabilidad dentro de la órbita jurisdiccional de los tribunales de cuentas, partiendo de una tipificación genérica de la conducta referida al ejercicio irregular de la función pública.

Ello es así dado las características técnicas y especiales de estos organismos, que ya desde sus antecedentes coloniales resaltan esta cualidad, tal como lo observa Mariluz Urquijo en su estudio sobre el Tribunal Mayor y Audiencia Real de Cuentas de Buenos Aires, cuando señala que los tribunales de cuentas indianos estaban formados por contadores y no por juristas, es decir por personas con los conocimientos técnicos precisos para inspeccionar cuestiones de contabilidad.

En esta línea, Regodeseves señala que el juicio de cuentas se refiere al examen de legalidad del acto administrativo, mientras

que el juicio administrativo de responsabilidad juzga la conducta del funcionario teniendo en cuenta si la misma ha sido perjudicial o no, al patrimonio del Estado.

Así también, considera que el juicio administrativo de responsabilidad (JAR) es un verdadero proceso administrativo y tiene por finalidad determinar la responsabilidad administrativa del agente público; esto se fundamenta en que, si bien puede juzgar la conducta del agente público, no puede obligar a cumplir a este la sentencia dictada; es aquí donde podemos diferenciar con el juez dotado de “imperium” para obligar el cumplimiento forzado de un fallo.

Para hablar de responsabilidad es indispensable saber cuál es el deber, la función o la obligación de los servidores públicos, eventuales sujetos de la responsabilidad, los cuales intervienen en los actos de gestión administrativa, como así identificar su intervención; para su determinación debe ser una persona que sea estipendiario en una entidad u organismo del sector público o lo haya sido en el momento del acto o la circunstancia



que ha dado lugar a establecimiento de la responsabilidad.

Tanto la asignación de funciones como la identificación de responsabilidades tienen relación con la determinación del cumplimiento de objetivos legales y aspectos patrimoniales.

Para Marienhoff “funcionario público y empleado público es toda persona que realice o contribuya a que se realicen funciones esenciales y específicas propias de la Administración Pública” considerada esta en sentido sustancial, material y objetivo.

Siguiendo con los miramientos de Regodesebes, el proceso administrativo permite al imputado ofrecer descargos y pruebas para destruir la presunción que pesa sobre él; además en el juicio administrativo de responsabilidad el concepto de partes debe ser distinguido del existente en el proceso civil por las siguientes consideraciones:

- 1) No hay partes en sentido estricto y el impulso es de oficio;
- 2) Actúa en el juicio administrativo, el Estado a través del Tribunal de Cuentas que representa el interés fiscal y el presunto responsable.

La responsabilidad administrativa se diferencia de la responsabilidad civil dado que la primera se relaciona solamente con los daños producidos a la administración, que no pueden considerarse de naturaleza civil, mientras que los últimos se refieren a

daños ocasionados por agentes del estado a terceros.

Asimismo, la responsabilidad patrimonial es independiente de la responsabilidad disciplinaria de los agentes dado que protege distintos bienes jurídicos y se aplica por órganos diferentes, y de la responsabilidad penal, que puede deslindarse de manera paralela, ya que un pronunciamiento absolutorio en sede penal no influye en la resolución de un juicio administrativo de responsabilidad.

Es importante diferenciar asimismo al juicio administrativo de responsabilidad del juicio de cuentas. Mientras este último es precedido de una rendición de cuentas, cuyo cumplimiento y adecuación a la ley surge de una obligación preconstituida donde se encuentra a cargo del obligado demostrar que ha cumplido con los deberes impuestos, el primero tiene como etapa previa un sumario, que se justifica en la necesidad de investigación dado que corresponde a la Administración de probar la responsabilidad, es decir que, al contrario de lo establecido en el procedimiento anterior, la carga de la prueba recae en el Estado.

Tal como señala Andrada, en relación a la responsabilidad de los funcionarios públicos, es razonable y conveniente que el funcionario que ha actuado de manera irregular sufra también las consecuencias de sus hechos dañosos, siendo esto fundamental para fijar los límites concretos a la negligencia y arbitrariedad eventuales de los agentes públicos. Estas demandas deben ser atendidas sin demoras, dentro de

la razonable prontitud que permita la sustanciación de un juicio y el adecuado ejercicio de la defensa de las partes involucradas, dado que tienden a hacer efectivas las garantías hacia los administrados y contribuyen a que los agentes no actúen negligentemente basados en su impunidad.

A estos efectos, a los fines de la determinación de este tipo de responsabilidad a los agentes públicos, es necesario: que el daño producido, o perjuicio fiscal al erario público, sea cierto, real y efectivo, es decir evaluable en dinero; que el daño pueda ser imputado jurídicamente al sujeto que debe reparar el daño; que el comportamiento imputable al agente sea doloso, culposo o negligente; y que exista y pueda probarse la relación causa efecto entre el hecho y el daño ocurrido.

3. PROCEDIMIENTO DE JUICIO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD – ANÁLISIS DEL PROCESO EN EL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA PROVINCIA DE MISIONES.

En la Ley I N° 3 del Digesto Jurídico de la Provincia de Misiones – Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de la Provincia –, por ejemplo, el procedimiento se encuentra normado en el capítulo IX previendo que la determinación administrativa de responsabilidad que no es emergente de

una rendición de cuenta, se establece por el procedimiento de juicio administrativo de responsabilidad que manda a iniciar el Tribunal de Cuentas cuando se denuncian hechos, actos u omisiones susceptibles de producir un perjuicio a la hacienda pública.

Una de las funciones del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Misiones de acuerdo a lo establecido en la Ley I N°3 – Art. 56, es la determinación administrativa de responsabilidad que no sea emergente de una rendición de cuenta, cuando se denuncien actos, hechos u omisiones susceptibles de producir un perjuicio a la hacienda pública, o adquieran la convicción de su existencia, esto se materializa a través del procedimiento del juicio administrativo de responsabilidad.

Sin embargo, según lo dispone el Art. 57 de la ley mencionada, los obligados a rendir cuentas pueden ser traídos a juicio administrativo de responsabilidad:

- 1) antes de rendirla, cuando se concreta daño para la hacienda pública o para los intereses puestos bajo responsabilidad del Estado;
- 2) en todo momento, cuando se trata de actos, hechos u omisiones extraños a la rendición de cuentas;
- 3) después de aprobadas las cuentas, en los plazos y condiciones determinados en Ley mencionada, cuando sobre la base de documentación no obrante en la rendición de cuentas aprobada, posteriormente se comprueban daños imputables a culpas o negligencias del responsable.



El Tribunal de Cuentas de la Provincia de Misiones tiene jurisdicción y competencia administrativa de carácter exclusivo, a los efectos de instaurar, si corresponde, el respectivo Juicio de Responsabilidad, en adelante JAR.

El JAR se inicia con el sumario que se ordena instruir, el sumariante realiza toda la diligencia que hace al esclarecimiento de lo investigado y las que propusiera el denunciante o el acusado, cuando lo estime procedente.

En el Capítulo IX-arts. 56 a 69 Ley I N° 3-LOTC establece el procedimiento del JAR, donde una vez finalizado el sumario se pasa a la Dirección General de Inspecciones y Consultas donde se designa un fiscal que actuará en la causa, realizado el análisis de la misma, podrá solicitar:

1) su archivo, si del mismo resulta evidente la inexistencia de responsabilidad. En su caso y correlativamente, el descargo en la cuenta del responsable;

2) la ampliación del sumario por el mismo sumariante u otro designado al efecto, así como otras medidas para mejor proveer;

3) la citación de los presuntos responsables, para que tomen vista de las actuaciones y produzcan su descargo.

El procedimiento del JAR se cumple a través del debido proceso, conforme lo establece el Art. 63 de la LOTC, el presunto responsable puede aportar los documentos que contribuyan a su descargo o indicar los que existen en las oficinas públicas, solicitar declaraciones de testigos, ya sean de descargos o los que hayan depuesto en su contra, como así solicitar pericias.

Una vez realizados los trámites mencionados precedentemente, el Tribunal de Cuentas puede también dictar otras medidas que considere para un mejor proveer, y luego se pasa la causa a un fiscal de cuentas para que la examine y solicite lo que conforme a la Ley se debe resolver (Art.64 LOCT).

Una vez producidos los dictámenes, el Tribunal de Cuentas se pronunciará dentro de un plazo de treinta (30) días para su resolución definitiva, absolutoria o condenatoria.

La resolución es fundada y expresa:

- 1- si es absolutoria., lleva aparejada la providencia del archivo, notificando y comunicándose a quienes corresponda;
- 2- si es condenatoria debe fijar la suma a ingresar por el responsable, cuyo pago se le íntima con fijación de término, formulando el cargo
- 3- cuando no se establecen daños para la hacienda pública pero sí procedimientos administrativos irregulares, el Tribunal de Cuentas impone al responsable una multa.

Cabe señalar que el presente procedimiento de JAR, no excluye las medidas disciplinarias que le pueden caber al sindicado como responsable, y si de la sustanciación del mismo surge la presunción de algún delito de acción pública el Tribunal de Cuentas debe ponerlo en conocimiento del Fiscal Penal para su merituación.

De acuerdo a los lineamientos de la ISSAI 4000, las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) y promueven la buena gobernanza identificando y notificando las desviaciones con respecto a los criterios para que puedan adoptarse medidas correctivas y exigirse responsabilidades a quienes estén obligados a asumirlas por su actuación.

Las EFS que tienen jurisdicción para aplicar sanciones, al hacerlo, cumplen con los principios básicos del Estado de Derecho. De la misma manera pueden dictar juicios y sanciones respecto de los responsables de la administración y uso de los activos públicos.

Tal como lo dispone el Art. 76 de la LOTC, el fallo del Tribunal de Cuentas hace cosa juzgada en cuanto se refiere a la legalidad de las recaudaciones e inversiones de los fondos provinciales o comunales, así como a la legalidad de la gestión de los demás bienes públicos.

En el Capítulo X de la LOTC se dispone, en el caso de que el alcanzado no haya efectuado el depósito de lo establecido por el fallo, dentro del plazo establecido en la sentencia, o bien no ha presentado alguno de los recursos previstos en la Ley, el Tribunal de Cuentas remite testimonio de la sentencia junto con todos los antecedentes del caso, al Fiscal de Estado para que inicie la acción de cobro respectivo, dentro de los treinta (30) días hábiles de recibida tal sentencia y antecedentes. Antes que se promueva la acción judicial, y en el mismo plazo, los responsables pueden presentar documentaciones, que aún no fueron incorporadas a la causa, que hacen a su descargo; estas son remitidas por la Fiscalía de Estado al Tribunal para su merituación. Dentro de los treinta (30) días hábiles el Tribunal de Cuentas resuelve sobre su procedencia.

El cumplimiento de las decisiones del Tribunal de Cuentas se rige por los procedimientos del juicio ejecutivo y solo se

suspende cuando se presente recursos que autoriza la LOTC o cuando se efectúen el pago del importe del cargo a través del depósito bancario a la Cuenta del TC.

Los recursos que habilita la LOTC contra los fallos del TCM son:

- El recurso de revisión que se debe interponer dentro de los quince (15) días hábiles de la última notificación a las partes sujetas a juicio y puede fundarse en:

- 1) alegación de hechos o pruebas nuevas que hacen al descargo del obligado;

- 2) errónea interpretación de pruebas o documentos obrantes en el expediente.

La interposición del recurso tiene efecto suspensivo y no puede exigirse el previo depósito del importe del cargo impuesto por el TCM. Contra la resolución de este recurso puede interponerse el recurso ante el Superior Tribunal de Justicia.

- El recurso ante el Superior Tribunal de Justicia, se debe presentar dentro de un plazo de caducidad de quince (15) días desde la última notificación y puede fundarse en:

El análisis fue realizado a los fines de arribar a una determinación a nivel general, de la situación del procedimiento de juicio administrativo de responsabilidad en las Provincias de la República Argentina, realizando un estudio en el que se detallan qué provincias poseen reglada esta facultad jurisdiccional en los Tribunales de Cuentas, y cuáles no, confeccionándose el siguiente cuadro¹:

- 1) vicios o defectos de procedimientos sustanciales que afectan el derecho a la defensa en juicio y que como consecuencia de ello se provoca un daño cierto y determinado a los intereses legítimos del recurrente;

- 2) errónea interpretación y aplicación del derecho, ley, ordenanza, reglamento o doctrina legal aplicable al caso por parte del Tribunal de Cuentas o arbitrariedad manifiesta de su resolución.

4. DETALLE DE PROVINCIAS QUE CUENTAN CON EL PROCEDIMIENTO DE JUICIO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD

Para el desarrollo del presente punto se realizó un estudio de cada una de las Constituciones Provinciales y de la legislación vigente aplicable en la materia de cada Provincia, y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

¹ Fuente: elaboración propia en función del estudio de las Constituciones de las diferentes Provincias de la República Argentina, y la legislación correspondiente.

Órgano de control externo	JAR	Constitución Provincial	Ley Orgánica TC	Otras normativas
1. Río Negro	SI	Art. 163, inc. 2	Ley K N° 2747 (Art. 43 al 63)	Reglamento Orgánico Funcional (Res. N° 26/94)
2. Neuquén	SI	--	--	Ley Adm. Fciera N° 2141 (Art. 88, 89 inc. g), 108 a 124).
3. Buenos Aires	NO	--	--	
4. La Pampa	SI	--	Dec. Ley N° 513/69 (Art. 1 inc. c)	
5. Tucumán	SI	CP (Art. 80 inc. 5)	--	Ley Adm. Financiera- N°6970 (Art. 151 a 170)
6. Chaco	SI	CP (Art. 178 2.b)	Ley Orgánica del TC – N° 3.935	
7. Tierra del Fuego	SI	CP (art.166 inc. 5)	Ley N° 50 (Art. 48 a 65)	Ley de Administración Financiera N° 495
8. Misiones	SI	--	Ley Orgánica del TC Ley I N° 3 (art.24 inc. 5 y art. 56 a 69)	
9. Entre Ríos	NO	--	(JAR Derogado por Ley 8738 el 23/09/93)	
10. Formosa	NO	--	(JAR Derogado por Ley N° 1180 en fecha 18/12/95 - Ley 1216 art. 45 en fecha 07/11/96)	--
11. San Luis	SI	--	Ley VI-0166-2004 (Art. 40 inc.11 y art. 74 a 86)	--
12. Santa Fe	SI	--	--	Ley 12150- Ley Adm., Eficiencia y Control de Estado (art. 202, 226 a 236) Res. 010-06-TCP Reglamenta Art 226, 230 y 233 de la Ley 12510.
13. San Juan	NO	--	--	JAR Derogado por Ley N° 1100 E de Administración Financiera (Art. 163)
14. Salta	NO	--	--	--
15. Jujuy	SI	CP Art. 200	Ley Orgánica N° 4376 (Art. 15 inc. f); art. 18 inc. c) y art. 85 a 102)	Ley Adm. Financiera y los Sistemas de Control N° 4958 (art. 112)
16. Catamarca	SI	CP (art. 189 inc.d)	Ley Orgánica N°4561 (art. 27 inc.7); art. 79 a 88, 106 a)	--
17. Corrientes	NO	--	Ley 3757 y 5375 (art. 12 inc. b y d)	Ley N° 5920 (Fiscalía de Investigaciones Adm) Ley 5571 (Ley de Adm Fciera y de Sistemas de Control...)
18. Chubut	SI	CP (Art. 219 inc. 2)	Ley Orgánica V N° 71 (Art. 17 inc. l, y 44 a 59)	--
19. Mendoza	NO	--	--	--
20. Santa Cruz	SI	--	Ley N° 500 (Art. 19 inc. c, 20 al 23 y 55 al 73)	--
21. Córdoba	SI	CP (Art. 127, inc. 5)	Ley 7630 (Art. 19 inc. f, 21 inc. d.2, 38 y 61 a 74)	Ley de Administración Financiera N° 9086 (Art. 102 y 103)
22. Santiago del Estero	SI	CP (Art. 173 inc. 5)	Ley 5792 (Art. 17, 18 inc. c, y 43 al 69)	
23. La Rioja	SI	--	Ley 4828 (Art. 16 inc.d, 17 al 19, 20 inc. 3, y 76 al 90)	
24. Ciudad Autónoma de Bs. As	NO	--	--	

Tal como puede observarse en el cuadro anterior, de las 23 provincias, 16 poseen dentro de sus procedimientos jurisdiccionales contemplados dentro de sus Tribunales de Cuentas el juicio

administrativo de responsabilidad, es decir un 70% tiene contemplado dentro de sus normativas la posibilidad de ejercitar, contra todo funcionario, agente o estipendiario sobre el que se presume que hubiera

perjudicado a la Hacienda Pública, un procedimiento administrativo para determinar su responsabilidad, es decir, que poseen una herramienta que permite el juzgamiento administrativo en forma independiente de la actuación judicial propiamente dicha.

No poseen el procedimiento de Juicio Administrativo de Responsabilidad dentro de las facultades jurisdiccionales de sus Tribunales de Cuentas, 6 de las 23 legislaciones provinciales, representando el 26% del total en el país. Salta y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, no poseen Tribunales de Cuenta, sino que el control externo es asumido por sus respectivas Auditorías Generales, no existiendo en dichos organismos este procedimiento jurisdiccional. En todos estos casos, la restitución de los daños por perjuicios pecuniarios que sufra la Hacienda Pública, que no surjan de las rendiciones de cuentas, deben ser canalizados a través de otros medios como por ejemplo la justicia ordinaria.

En la Provincia de Corrientes, está previsto el procedimiento de juicio responsabilidad, dentro de la órbita de la Contaduría General de la Provincia ².

De manera similar en la provincia de Buenos Aires, la determinación administrativa de responsabilidad, se efectúa mediante actuación sumarial en la Contaduría General de la Provincia, y una vez terminado el

sumario se eleva lo actuado al Tribunal de Cuentas para su fallo definitivo³.

5. ANÁLISIS COMPARATIVO DEL PROCEDIMIENTO DE JUICIO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD REALIZADO EN LOS TRIBUNALES DE CUENTA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA

El siguiente análisis se basa en un relevamiento de información realizado en las Constituciones Provinciales, Leyes Orgánicas de los Tribunales de Cuentas y otras normativas que regulan dentro de cada jurisdicción el Juicio Administrativo de Responsabilidad.

Surge del mismo que nueve de las dieciséis provincias que cuentan con el procedimiento de juicio administrativo de responsabilidad, tienen mención de dicho procedimiento en las respectivas Constituciones Provinciales.

Generalmente el procedimiento de juicio administrativo de responsabilidad, se inicia por la denuncia efectuada por agentes, funcionarios, estipendiarios o terceros sobre hechos, actos u omisiones, o violaciones de normas susceptibles de originar perjuicio patrimonial al fisco; o como consecuencia

⁽²⁾ Ley 5571 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control, Contrataciones y Administración de los bienes del Sector Público Provincial. Provincia de Corrientes Art 131.

⁽³⁾ Ley 13767 (Texto Actualizado con las modificaciones introducidas por Ley 13929). Decreto Reglamentario 3260/08. Art. 119/122.



del estudio de las rendiciones de cuentas por hechos ajenos a la misma.

También puede efectuarse de oficio, cuando desde el Tribunal se tome conocimiento o se presuma la existencia de tales hechos.

En algunas provincias donde el Tribunal de Cuentas tiene competencia para intervenir en el control previo, el inicio del procedimiento de juicio administrativo de responsabilidad también puede darse por el incumplimiento a la obligación de dar intervención preventiva en los actos administrativos que disponen gastos, como en las provincias de Jujuy, Córdoba y La Rioja.

En la provincia de Río Negro se da intervención previa a la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, Organismo constitucional independiente, quién determina prima facie la existencia de un

daño real a la hacienda pública o la trasgresión a procedimientos o normas legales que regulan la administración o disposición de bienes del estado; y el o los presuntos responsables. Dicha Fiscalía de Investigaciones Administrativas, es parte en el procedimiento de juicio administrativo de responsabilidad, quién luego de su instauración, eleva las actuaciones al Tribunal de Cuentas.

En el resto de los casos analizados el procedimiento comienza con un sumario que puede efectuarse en el organismo donde la irregularidad se haya detectado o en el propio Tribunal, con la particularidad de la provincia de Tierra del Fuego, dónde en lugar de iniciarse en el organismo correspondiente se puede iniciar en la jurisdicción judicial civil, pero una vez iniciado por una vía no podrá desistirse e intentarse la otra vía de juzgamiento.

En todos los casos, con la excepción de lo mencionado en el párrafo anterior in fine, el Tribunal de Cuentas continúa el proceso en dicha sede, citando a los presuntos responsables, analizando, recepcionando, y produciendo las pruebas que acerquen los responsables y las que considere oportunas para el esclarecimiento de los hechos o actos analizados.

Se observa, además que los Fiscales, Auditores, o el propio Tribunal pueden solicitar pericias, auditorias, informes y otras medidas para mejor proveer, que les permitan fundamentar los dictámenes correspondientes. Asimismo, también toman intervención en el proceso asesores legales

expidiéndose en cuestiones legales específicas o de procedimiento.

Dichas pruebas deben permitir con certeza determinar el monto del daño, las leyes, normas, o procedimientos que han sido trasgredidos, los autores o responsables del correspondiente daño y su relación causal.

En la mayoría de las provincial el pronunciamiento del Tribunal de Cuentas (sentencias o resoluciones), y agotados los recursos previstos en cada caso, son definitivos y tienen fuerza ejecutoria.

Excepto en las provincias de Catamarca, Córdoba, La Rioja, Tierra del Fuego y Tucumán, de no efectuarse el pago del cargo o la multa correspondiente por parte de los responsables, las actuaciones se remiten a Fiscalía de Estado para proceder al juicio de apremio por la vía judicial.

En los casos citados en el párrafo superior, sin embargo, es el propio Tribunal quien inicia el juicio ejecutivo de apremio a través de sus abogados dependientes del área de asuntos legales.

6. ANÁLISIS SOBRE LA RELEVANCIA Y BENEFICIOS DEL JUICIO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD COMO PROCEDIMIENTO JURISDICCIONAL DE CONTROL DENTRO DE LOS TRIBUNALES DE CUENTAS

A raíz del análisis en profundidad del marco teórico, los antecedentes históricos, y los casos concretos estudiados dentro de las normativas provinciales, se puede observar que junto con el Juicio de Cuentas, el Juicio Administrativo de Responsabilidad es uno de los procedimientos jurisdiccionales previstos dentro de los tribunales de cuentas de modo general, dado que estos tiene su origen en el modelo de institución de organismos de control externo establecido por la “Corte dei Conti”, o modelo italiano.



Así, y dentro de este marco, se determinan los siguientes puntos considerados sobre la relevancia y beneficios de que el juicio administrativo de responsabilidad sea desarrollado como un procedimiento jurisdiccional, dentro de los tribunales de cuentas:

Tal como fue establecido originariamente, el juicio de responsabilidad es necesario para abarcar todas las cuestiones que involucran a los perjuicios pecuniarios que puede sufrir el Estado a raíz de conductas antijurídicas de los estipendiarios.

Dentro de este marco, ambos procedimientos jurisdiccionales abarcan un espectro amplio, en donde al eliminarse uno de ellos, resulta acotada la competencia del órgano de control, quedando así fuera de su ámbito situaciones no derivadas exclusivamente de las secuelas del examen de las rendiciones de cuentas.

En el juicio de cuentas como en el de responsabilidad la litis se entabla con el objeto de restituir el equilibrio financiero y/o patrimonial frente a un perjuicio ocasionado al fisco como consecuencia de un acto o hecho irregular realizado por agentes del Estado. En el primero el agente es un cuentadante; en el segundo resultan comprendidos no solo cuentadantes sino también cualquier otro estipendiario que con su accionar antijurídico ha ocasionado un daño económico al Erario.

Claramente, el juicio administrativo de responsabilidad amplía las posibilidades de perseguir la restitución de los daños al erario, cuando estos provengan de actos, hechos u omisiones extraños a las

rendiciones de cuentas, o aun cuando no siéndolo, fueran detectados antes, durante o después de presentadas aquellas, en los supuestos que expresamente las legislaciones por lo general prevén para evitar el doble juzgamiento -antes de la rendición, cuando se concreten daños para la hacienda pública o para los intereses puestos bajo la responsabilidad del Estado; en todo momento, cuando se trate de actos, hechos u omisiones extraños a la rendición de cuentas; o después de aprobadas las cuentas y por las materias en ellas comprendidas, cuando surja posteriormente un daño imputable a culpa o negligencia del responsable.

Una multiplicidad de casos derivados de siniestros o de afectaciones patrimoniales, faltantes financieros o patrimoniales y toda una variada gama de situaciones no exclusivamente alcanzadas en el procedimiento del estudio de las rendiciones de cuentas, se incorporan a la competencia de control al poder desarrollarse este procedimiento.

Resulta fundamental que el juzgamiento de los hechos, actos u omisiones a los que se dirige el procedimiento del Juicio de Responsabilidad esté asignado a los tribunales de cuentas, dada la estructura y competencia de estos organismos.

Es fundamental que este procedimiento sea realizado por los Tribunales de Cuentas.

Ello es así dado que se tratan de organismos técnicos, con la estructura y competencia correspondiente para llevar adelante este tipo de controles y el juzgamiento de las

consecuencias que surjan de las irregularidades enmarcadas en los mismos.

Tanto en el juicio de cuentas como en el juicio administrativo de responsabilidad se deben tener en cuenta cuestiones específicas, especiales, y particulares, que surgen de la aplicación de la Ley de Contabilidad del Estado, o la Ley de Administración Financiera, siendo el Tribunal de Cuentas el organismo específico, con el personal competente y especializado para el destino y examen de estas cuestiones.

Uno y otro de los procedimientos, el de cuentas y el de responsabilidad, instituyen una jurisdicción especial que, por raigambre y tradición, se ha conferido a los Tribunales de Cuentas ejercer.

Más que extraordinaria o independiente excepcional, esta jurisdicción se torna especializada, por razón de la materia y de los actores implicados. Ante ello consideramos que más que una excepcionalidad, para el caso, se debe hablar de una especialidad.

Y se trata de una jurisdicción con competencia hacia dentro de la administración. Que como emerge de la teoría organicista, deriva del vínculo de servicio, es decir, de la noción de empleo público.

Esta jurisdicción especial, tanto se refiera al juicio de cuentas como al administrativo de responsabilidad, por su parte, no queda fuera de la instancia judicial natural, ejercido a través del Superior Tribunal de Justicia provincial, en preservación del cumplimiento de las normas del debido proceso y la

preservación de las garantías de defensa en juicio de los responsables, si estas parecieren conculcadas.

Cabe hacer notar que en estos casos es fundamental la figura del Contador Fiscal, ya que tanto en el Juicio de Cuentas como también en el Juicio Administrativo de Responsabilidad, es este profesional (contador público) el que detenta la competencia para desempeñarse en el área del control externo de la Hacienda Pública, a través del examen contable, formal, legal, numérico y documental de las cuestiones contables, financieras y patrimoniales. Además, en los tribunales de cuentas también existe la figura de los Directores, o Asesores de Asuntos Jurídicos, o figuras similares, que aportan a aspectos jurídicos o procedimentales complementarios y necesarios en el proceso.



Este hecho, si bien surge claramente en el caso del juicio de cuentas de manera incuestionable, es sin embargo dejado de lado en el caso del juicio administrativo de responsabilidad, cuando el mismo no se encuentra dentro de los procedimientos jurisdiccionales de los tribunales de cuentas, no teniendo ello ningún fundamento, puesto que, tal como puede observarse, en ambos

procedimientos las cuestiones tratan sobre el perjuicio al fisco derivado de aspectos contables, financieros o patrimoniales provenientes de conductas antijurídicas, que surgen como consecuencias de actos ejecutados por agentes o funcionarios públicos.

Además, la estructura del procedimiento jurisdiccional establecida, permite que la cuestión se acote a la determinación del perjuicio económico, su responsable, el nexo causal y la antijuricidad que le dio origen. Esto permite que la cuestión objeto de juicio sea específica, excluyendo aspectos civiles, disciplinarios o penales, avocándose exclusivamente a la cuestión y determinación del cargo, en su caso, dictando el tribunal sentencia, y dirimiendo la causa en esta instancia, sin perjuicio de los recursos que puedan plantearse.

Además, al tratarse de un organismo que desarrolla específicamente este tipo de estudios y controles, con personal técnico exclusivo para ello, se genera una sinergia, especialización y profundización de las cuestiones y el procedimiento que permite alcanzar mejores resultados.

La importancia de generar antecedentes específicos o jurisprudencia en materia de control externo.

El desarrollo de estos procedimientos jurisdiccionales en los tribunales de cuentas, en un ámbito altamente especializado, facilita la generación de jurisprudencia específica, que en su sinergia no solamente promueve la uniformidad de los criterios en el órgano, sino que además orienta a los diversos responsables y estipendiarios, para

la sujeción de su accionar encuadrado en aquellos lo que por consiguiente contribuye significativamente al mejoramiento de las gestiones.

Además, acotados estos procedimientos al ámbito de un órgano jurisdiccional especializado, resulta posible generar información de manera sistemática relacionada con su accionar, que puede surgir, por ejemplo, de medir los tiempos del procedimiento, los resultados económicos obtenidos, la cantidad de juicios iniciados, en proceso y terminados, y el importe involucrado en cada uno.

Es importante destacar además que los retardos en los procesos resultan nocivos para el propio Estado y también producen afectación jurídica y patrimonial a los eventuales responsables. El otorgamiento de competencia a un órgano especializado permite reunir en él todas las cuestiones derivadas de la gestión de la Administración, con lo cual estos procedimientos tienen un curso específico, que no resulta comprometido por la diversidad y los volúmenes de causas, que se tramitan en las sedes judiciales ordinarias. Todos estos datos permiten la generación de indicadores útiles para la toma de decisiones.

7. CONCLUSIONES

En el presente trabajo se ha analizado la relevancia y beneficios que presenta el desarrollo del procedimiento del juicio administrativo de responsabilidad dentro de los procedimientos jurisdiccionales de los tribunales de cuentas.

Tal como se ha observado en el estudio realizado el juicio administrativo de responsabilidad es un procedimiento jurisdiccional propio de los tribunales de cuentas, sin embargo, en nuestro país no se desarrolla en todos los organismos externos de control.

No obstante, la mayoría de los tribunales de cuentas del país lo tiene incorporado en las legislaciones vigentes.

Es de gran relevancia que este procedimiento jurisdiccional se desarrolle dentro de los tribunales de cuentas del país dado que representa múltiples beneficios, como ser:

- los tribunales de cuentas son los organismos competentes para llevar adelante este procedimiento dada la estructura y las características del personal técnico y especializado que lo compone;
- el procedimiento permite abarcar todas las cuestiones que involucran a los perjuicios pecuniarios que puede sufrir el Estado a raíz de conductas antijurídicas de los estipendiarios, que si no se realizara quedarían fuera;
- al realizarse dentro de este organismo especializado en estas cuestiones permite la posibilidad de generar antecedentes específicos o jurisprudencia en materia de control externo.

Por todo lo expuesto, con el desarrollo del presente trabajo se ha dado el cumplimiento al objetivo del presente trabajo que era el de

analizar la relevancia y beneficios que presenta el desarrollo del procedimiento del juicio administrativo de responsabilidad dentro de los procedimientos jurisdiccionales de los tribunales de cuentas para la administración pública en general, validándose la hipótesis inicial, que proponía que el juzgamiento de los hechos, actos u omisiones que pueden generar daños a la Hacienda Pública debe ser realizado por los tribunales de cuentas a través del procedimiento de Juicio Administrativo de Responsabilidad, dado que estos organismos cuentan con la estructura y la capacidad técnica necesaria para determinar eficazmente los responsables y los montos de tales perjuicios a ser resarcidos a la administración pública en general.

8. BIBLIOGRAFÍA

MOSSET ITURRASPE, Jorge. "Responsabilidad por daños. Código Civil y Comercial de la Nación. Ley 26944". Tomo X. Editorial Rubinzal – Culzoni Editores. Buenos Aires. 2018

ANDRADA, Alejandro Dalmacio. "Responsabilidad del Estado y de los Funcionarios Públicos". Editorial La Ley. Buenos Aires. 2008

GOULÚ, Patricia. Facultades Jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas. Revista El control Público Digital. Edición N° 105. Edición Digital N° 6. Publicación electrónica del Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la República Argentina.

<http://www.elcontrolpublico.com.ar/pdf/ecp105.pdf>

PRAVATO, Luis. "Doctrina sobre Juicio de Cuenta y Juicio de Responsabilidad del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Río Negro". <http://alumnosmdag.blogspot.com/2011/04/doctrina-sobre-juicio-de-cuentas-y.html>

MORENO, Sergio Gastón y BARBIERI, Ana Mónica. "Responsabilidad de los Funcionarios Públicos". XXXI Simposio Nacional de Profesores de Contabilidad Pública. Facultad de Ciencias Económicas Jurídicas y Sociales Universidad Nacional de Salta. 2014. <http://www.apucp.org/wp-content/uploads/2014/12/Moreno-Barbieri.pdf>

MARILUZ URQUIJO, José. "El Tribunal Mayor y Audiencia Real de Cuentas de Buenos Aires". Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Año VI, NO. 23 Buenos Aires; enero-abril, 1951. Pág. 28 http://www.larramendi.es/i18n/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=1000289

REGODESEVES, José Rafael. "El Control Público". Buenos Aires, Editorial Talleres Gráficos La Ley. 1984

BARRESE, María Julia. "Responsabilidad Patrimonial de los funcionarios y empleados públicos. Especial referencia a la provincia de Neuquén". <http://docplayer.es/38078149-Responsabilidad-patrimonial-de-los-funcionarios-y-empleados-publicos-especial-referencia-a-la-provincia-de-neuquen-maria-julia-barrese.html>

IVANEGA, Mirian Mabel. "La responsabilidad de los funcionarios públicos". Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

http://dga.unsa.edu.ar/images/Biblioteca_Gr al/Biblioteca_Restringida/11.pdf

PEREZ COLMAN, Luis. "Ley de Contabilidad y el Régimen de Contrataciones del Estado". Tomo II. Editorial Ciencias de la Administración SRL. Buenos Aires.

Ley I N° 3 del Digesto Jurídico de la Provincia de Misiones - Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Misiones. http://www.diputadosmisiones.gov.ar/web_c amara/home.php?secretaria=4

ISSAI 4000 Normas internacionales para las auditoria de cumplimiento - Apartado 26

Ley 5571 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control, Contrataciones y Administración de los bienes del Sector Público Provincial. Provincia de Corrientes Art 131.

Ley 13767 (Texto Actualizado con las modificaciones introducidas por Ley 13929). Decreto Reglamentario 3260/08. Art. 119/122.

<http://www.issai.org/es/site-issai/issai-framework/4-directrices-de-auditoria.htm>

Constituciones Provinciales y Leyes de Contabilidad o de Administración de las diferentes Provincias de la República Argentina y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

PROPUESTA DE ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE DEUDA PÚBLICA DE LA PROVINCIA DE MISIONES

AUTORES

DIEMINGER, Perla

Magister en Gestión Pública.
Contador Pública

Docente - Investigadora UCP
MP CP 812 CPCCEM

perladieminger2@gmail.com



VILLAGRA, Cristina Noemí

Especialista en Docencia Universitaria
Licenciada en Administración de Empresas

MP LA 0155 CPCCEM

Contadora Pública

MP CP 1784 CPCCEM

Docente - Investigadora UCP

cristinaNvillagra@gmail.com



ELIZALDE VANINA

Contadora Pública
MP CP 2875 CPCCEM



PETROFF NICOLE

Abogada



RESUMEN

El presente trabajo, representa una parte de la investigación realizada en la Universidad de la Cuenca del Plata, Facultad de Ciencias Empresariales, denominado, 'Estado de situación de la Gestión Pública Provincial a partir de los elementos administrativos en la provincia de Misiones 2° Parte'. Los objetivos consisten en conocer las bases de comprensión de la Administración Financiera Provincial, conocer sobre los elementos de la Administración Financiera y comenzar a analizar las funciones de las unidades organizativas que integran la administración financiera provincial, para el caso de Deuda Pública, su gestión y elementos intervinientes.

Es un desafío para la administración financiera es la era digital, en la que el procesamiento de la información y las empresas se han transformado considerablemente por lo que el escrito comienza con las primeras consideraciones de los conceptos a manejar en la temática de gestión de la deuda de la Provincia de Misiones.

PALABRAS CLAVES

Administración Financiera, Gestión del Estado, Contabilidad Pública, Presupuesto Público, Deuda Pública.

INTRODUCCIÓN

A nivel nacional, desde el año 1992 en el esquema del Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental, rige lo establecido en la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

Este esquema de Administración Financiera Gubernamental no está ejecutivo en la Provincia. En el año 2003 en el esquema de la Transformación del Sector Público, y la reforma administrativa del Estado Provincial, se ha dictado de la Ley VII N°47 (Antes Ley 3934) de Administración Financiera, Administración de Bienes, Régimen de Contrataciones y Sistemas de Control Interno de la Administración General, la Ley a facultado al Poder Ejecutivo a establecer los cronogramas y metas temporales que permitan lograr la plena instrumentación integrada de los sistemas previstos en esta Ley, oportunidad en que operará la sustitución de los sistemas y procedimientos vigentes.

Mediante el Decreto Provincial N° 224/03 se establece que el régimen de la Ley VII N°11 Ley de Contabilidad su reglamentación y modificatorias continuará de aplicación hasta tanto se reglamente la Ley, y también se mantienen los sistemas computarizados de ejecución presupuestaria y movimiento de fondos y valores vigentes hasta su sustitución por el Sistema Integrado Provincial de Administración Financiera. (Dieminger y Villagra 2018)

Sin perjuicio de ello, esencialmente sus contenidos, sistemas y procedimientos,

son preexistentes en la vigente Ley Provincial VII N°11 denominada Ley de Contabilidad.

Teniendo en cuenta este contexto, se centraliza el análisis en los procesos de la administración financiera provincial, indicando, áreas operativas involucradas, marco legal, conceptos, características y funciones para iniciar un proceso de reflexión sobre las posibles mejoras a incorporar a la Administración Financiera Provincial.

(Makon 2000) Brinda una definición de administración financiera como "(...) el conjunto de elementos administrativos de las organizaciones públicas que hacen posible la captación de recursos y su aplicación a la concreción de los objetivos y las metas del sector público en la forma más eficaz y eficiente posible".

Los elementos administrativos nombrados por Makón a las que se refiere en su definición, son: las unidades organizativas, los recursos, las normas, los sistemas y los procedimientos administrativos, por lo que seguidamente se tendrá este esquema para el análisis y desarrollo de la Administración Financiera de la Provincia de Misiones.

Por su parte, La ley 24156 en su art. 2 define que "Administración Financiera comprende el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado".

Los elementos administrativos, a que se refiere el mencionado artículo, son el

conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos.

Órganos, entendidos como, unidades organizativas, que en el sector público integran la administración financiera que tienen como objetivo y responsabilidad la de programar, coordinar la ejecución y evaluar el presupuesto, administrar el sistema de recaudación tributaria, gestionar las operaciones de crédito público, administrar el Tesoro y contabilizar todas las transacciones económicas y financieras que ejecutan las organizaciones públicas. En el marco de sus interrelaciones se plantearán el conjunto de sistemas.

Las normas, disposiciones legales nacionales, provinciales que enmarcan su accionar, las funciones que forman parte de su estructura, las jerarquías obligaciones y derechos de sus componentes.



Los procedimientos administrativos, que traducen la interdependencia entre los elementos que componen la estructura de cada área, pueden ser formales e informales.

El presente trabajo, representa una parte de la investigación realizada en la Universidad de la Cuenca del Plata, Facultad de Ciencias Empresariales,

denominado, 'Estado de situación de la Gestión Pública Provincial a partir de los elementos administrativos en la provincia de Misiones'.

El objetivo General del presente trabajo consiste en conocer las bases de comprensión de la Administración de la deuda Pública Provincial.

Objetivos específicos: Conocer sobre los elementos de la Gestión de Deuda Pública Provincial. Analizar las funciones de las unidades organizativas que integran la administración de deuda pública.

MARCO TEÓRICO

Al largo del tiempo, de pasar a analizar la división del trabajo, aparece la planeación estratégica que consiste básicamente en el proceso de desarrollar y mantener una adecuada estrategia entre metas y capacidades de una organización los cambios en sus oportunidades de mercado. (Dieminger y Villagra 2018). Es así como el planeamiento estratégico es importante en toda gestión, como así también en tratamiento de la deuda del estado.

El contexto está cambiando, el entorno externo de las instituciones se está transformando. Algunos de esos cambios son originados por la reforma del Estado, otros por los cambios en la dinámica económica. Es necesario interpretar estos cambios, porque el éxito de la gestión se relaciona con la capacidad para adaptarse a los mismos.

Sin embargo, si buscamos listar los desafíos actuales de la gestión institucional tendremos que reconocer que no todos ellos revisten el mismo nivel de

importancia, se presentan los más estratégicos, que parten de considerar a la organización como resultante de un conjunto de voluntades, y otros que parten de considerar a la organización como un sistema o un subsistema dentro de un sistema mayor que se constituye como entorno.

Los modelos de gestión se han modificado en muchas organizaciones sin que la gente lo perciba de manera inmediata. No obstante, hoy se conoce que cuando la dinámica del funcionamiento organizacional se hace transparente, el control es eficiente, resulta más fácil identificar el camino hacia los propios objetivos.

Generar un cambio dentro del modelo de gestión involucra entonces, un gran desafío estratégico. Implica tomar conciencia del modelo vigente, de sus limitaciones, que impiden alcanzar los objetivos. Creando la obligación de revisar y redefinir sus funciones y procesos.

A continuación, se abordarán conceptos referidos a específicamente a la gestión pública, precisamente al sistema de deuda pública, en esta primera sección se presentarán algunas definiciones conceptuales que permitirán la comprensión del análisis posterior.

La Contabilidad Pública

(Atchabahian 1999) menciona que La contabilidad pública es una disciplina social que estudia la gestión administrativa de los entes públicos.

Se focaliza en la administración económica: La acción de gobierno, Dirección y Ejecución.

(Gordillo 1994) expresa que como disciplina técnica la contabilidad pública debe asumir esta tarea de ordenamiento de las funciones administrativas.

Es función de la Contabilidad Pública, entonces estudiar las operaciones de la hacienda pública en conjunto y en detalle. Para perfeccionar la doctrina administrativa de la Hacienda pública por vía racional y experimental. Con miras al cumplimiento de sus Fines.

Composición y Clasificación de la Deuda Pública

1. Desde la óptica del país deudor

Es necesario establecer límites de la deuda gubernamental. A estos efectos se realiza la siguiente clasificación desde la óptica del país deudor, en especial su organización jurídico-institucional y la de su sistema financiero oficial, como así también la capacidad de endeudamiento que poseen los distintos estamentos gubernamentales.

También resulta interesante, incorporar el sistema de información de la deuda pública, en similitud con lo planteado a Nivel Nacional por el Sistema de Crédito Público en el marco del Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental. Documento de Guillermo Lesniewier, Subsecretario de Presupuesto de la Nación.

En esta clasificación se incorpora una primera diferenciación entre deuda del gobierno central y la del resto del sector público, la que a su vez se clasifica en deuda del sector público no financiero y deuda del sector público financiero. Dentro del sector público no financiero y como consecuencia de las características

Organizativas de los gobiernos federales y, principalmente el nivel provincial o municipal en cuanto a su autonomía para contraer deuda según lo establecido en los cuerpos constitucionales entonces la deuda pública se divide en deuda pública de empresas y sociedades del Estado y Deuda de los estados provinciales o municipales.

Una nueva clasificación en deuda con garantía o sin ella del gobierno central, correspondiente a la deuda externa del resto del sector público y a la deuda externa del sector privado, se va perfilando el alcance del universo de la deuda pública e incorporar al sistema, él puede definirse para el caso específico del Gobierno Central de la siguiente manera:

El universo de las operaciones de crédito público, a contemplar dentro del alcance de la gestión de administración la Deuda del Gobierno Central, debe incluir la totalidad de las obligaciones contractuales desembolsadas e insolutas e mediano y largo plazo, tanto en moneda local como en moneda extranjera, como así también las obligaciones del sector público y privado que cuenten con garantía del mismo.

Se excluye del sistema la deuda flotante y/o deuda de corto plazo para corregir deficiencias estacionales de caja, deuda que consiste en las obligaciones insolutas de muy corto plazo del Tesoro y que a pesar de su carácter eminentemente transitorio en algunos casos suelen alcanzar volúmenes significativos de endeudamiento.



2. Según el Ámbito de Exigibilidad:

1-Interna: Es la deuda contraída con personas físicas o jurídicas residentes o domiciliadas en la Argentina. El pago de este tipo de deuda puede ser exigible dentro del territorio nacional;

2-Externa: Es la deuda contraída con otro Estado u organismo internacional, o con cualquier persona física o jurídica no residente en la Argentina. El pago de la deuda externa puede ser exigible fuera del territorio nacional.

3. Según la naturaleza del Deudor:

1-Directa: Es la deuda asumida por la Administración Central en calidad de principal deudor;

2-Indirecta: Es la deuda de cualquier persona física o jurídica distinta de la Administración Central pero que cuenta con el aval, fianza o garantía de la misma

4. Según el plazo de extinción:

1 - Corto Plazo: El plazo de pago de la obligación, es decir su extinción, opera dentro del año, de generada;

2- Mediano Plazo: El plazo de pago de la obligación, es decir su extinción, opera hasta los siete años, de generada;

3-Largo Plazo: El plazo de pago de la obligación, es decir su extinción, opera luego de los siete años, de generada;

Tipificación de Operaciones de Crédito Público

El endeudamiento que resulte de las operaciones de crédito público se denominará deuda pública y puede originarse en:

- La emisión y colocación de títulos, bonos u obligaciones de largo y mediano plazo, constitutivos de un empréstito;
- La emisión y colocación de Letras del Tesoro cuyo vencimiento supere el ejercicio financiero;
- La contratación de préstamos con instituciones financieras;
- La contratación de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de más de un ejercicio financiero posterior al vigente; siempre y cuando los conceptos que se financien hayan devengado anteriormente;
- El otorgamiento de avales, fianzas y garantías cuyo vencimiento supere el período del ejercicio financiero;
- La consolidación, conversión y renegociación de otras deudas;

Etapas Típicas de la gestión de la Deuda Pública

El proceso de crédito público se instrumenta a través de una serie de

etapas, que tienen especificidad y características propias, que es imprescindible normar; dichas etapas son las siguientes:

1. Necesidades de Financiamiento

Es el motivo, o causa que da inicio al proceso de toma de crédito, surge de la toma de conocimiento del estamento específico (Ej. Ministerio de Economía) del Poder Ejecutivo, de la solicitud de un préstamo por parte de la Jurisdicción, la que debe consignarse en forma explícita, razones, destino e importe requerido.



2. Autorización

La autorización implica definir el respectivo papel de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en temas tales como la fijación de los límites de endeudamiento y de la prioridad de las operaciones. Las normas legales vigentes en cada país

definen el grado de injerencia del Poder Legislativo en este tema.

3. Negociación o Emisión

Para llevar a cabo el proceso de negociación es necesario contar con un eficiente sistema de información sobre el comportamiento y tendencias del mercado de capitales, tanto interno como externo; dicho sistema debe contener, como mínimo, las siguientes informaciones:

- las políticas de crédito de las instituciones financieras internacionales de las que el país forme parte;
- las políticas del sector financiero privado externo e interno;
- las fluctuaciones de las tasas de interés en los mercados de capitales interno y externo;
- los movimientos de los tipos de cambio a que se cotizan las diferentes monedas y su tendencia en el corto y mediano plazos;
- las condiciones negociadas por otros países en situaciones similares; y
- las ofertas de capital en los mercados internacionales y las líneas de crédito ofrecidas para cada rama de la actividad económica.

La oportuna disponibilidad y el adecuado uso de dicha información brindan sólidos elementos de juicio para que se recomiende a los niveles políticos la adopción de criterios sobre las modalidades más convenientes para la contratación, parámetros máximos y mínimos de las tasas de interés a convenir, plazos de vencimiento y otros. También se debe contar con información

sobre la marcha de la economía, la que debe ser transmitida periódicamente a los potenciales inversores, agencias calificadoras de riesgo y bancos, de forma de contribuir a una evaluación certera del riesgo país por parte de los acreedores.

4. Contratación o Colocación

En esta etapa se involucran el Estamento del Estado que requiere la toma de un crédito, con las áreas técnicas específicas y el nivel político que lo autoriza.

A continuación, se exponen características típicas de esta etapa.

Los distintos estamentos del Estado deben solicitar autorización al Ministerio de Economía o el que haga las veces. Las solicitudes de autorización para iniciar operaciones de crédito público deberán contener todas las condiciones sobre las cuales se planea iniciar el pedido de fondos o las que se planean incluir en el pliego de licitación. El Ministerio podrá requerir a las entidades solicitantes los datos adicionales que a su criterio sean necesarios a los fines de realizar su correcta evaluación.

Luego de culminado el plazo establecido por la reglamentación a contar desde la presentación de la solicitud o de la fecha de recepción de la información adicional en caso de haber sido requerida, se procede a elevar con opinión fundada las solicitudes de autorización de las operaciones de financiamiento que realicen las entidades del sector público nacional a la máxima autoridad a nivel político en el Poder Ejecutivo, para que esta estime conveniente y oportuno la toma de un Crédito, en razón de los

antecedentes técnicos, que le fueran elevados.

Con el visto bueno, los Organismos o las Jurisdicciones interesadas negocian operaciones con las fuentes de financiamiento, de acuerdo a normas establecidas por el Poder Ejecutivo. Particularmente, a nivel Nacional, las normas son establecidas por la denominada Secretaría de Hacienda asistida por la Subsecretaría de Financiamiento.

Definida la fuente, nuevamente las actuaciones, son elevadas al titular del Poder Ejecutivo, quien las remite al Poder Legislativo, previo a la formalización de la operación, el que aprueba el endeudamiento por Ley de Presupuesto o Ley específica indicando, tipo de moneda; monto máximo autorizado; plazo minimizo de amortización; destino del financiamiento.

Las Entidades y jurisdicciones interesadas negocian operaciones de acuerdo a normas establecidas por el Poder Ejecutivo. Existen características mínimas que a las que deben ajustarse las ofertas de financiamiento dirigidas al sector público.

5. Administración

La etapa de administración y control, que es la que operacionalmente más se vincula con el funcionamiento del resto de los sistemas de administración financiera, se ejecuta, en forma esquemática, de la siguiente manera:

- Registro y verificación de la recepción de los recursos;

- Control de la aplicación de los recursos a los destinos señalados en oportunidad de su autorización;

- Tramitación y pago de los servicios (pago de capital e intereses) de la deuda;

- Estudio de solicitudes y otorgamiento de avales.

Del análisis de las mismas, surgen, y a continuación se exponen conceptos, referidos a facultad de la provincia para contraer, deuda, limitaciones, destino, prohibiciones, autoridad competente y responsabilidad de los agentes y funcionarios de los tres Poderes del Estado. Se pretende una visión global de los principales lineamientos legales, los cuales serán expuestos, fiscalizándolos con los procesos reales, en capítulos siguientes.

6. Control:

Sin perjuicio de que cada una de las etapas mencionadas anteriormente, consignan intrínsecamente la función de control, esta etapa se refiere al Control Público que lleva adelante organismos ajenos a la administración, clasificados en control público interno, y externo.

MARCO NORMATIVO DE LA DEUDA PÚBLICA

1. Facultad de Provincia de contraer Deuda Pública

Se señala como hito, el resultó de la nueva Carta Magna que, tras su sanción, en el año 1994, ya que a través del artículo 124º se faculta a las provincias a celebrar convenios internacionales. Los gobiernos subnacionales, y en particular la Provincia

de Misiones, en razón de la descentralización mencionada, han contraído Deuda Pública con Organismos Internacionales de Crédito.

Así el artículo expresa:

“Las provincias (...) podrán (...) celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso Nacional (...)”

Debiendo la provincia, cubrir una serie de requisitos previos, como ser poner en conocimiento del Estado Nacional.

Al Gobierno Nacional, la Ley 24156 en su artículo 61° establece que:

“En los casos que las operaciones de crédito público originen la constitución de deuda pública externa antes de formalizarse el acto respectivo y cualquiera sea el ente del sector público emisor o contratante, deberá emitir opinión el Banco Central de la República Argentina sobre el impacto de la operación en la balanza de pagos.”

La inexistencia de dicho informe, además de poner en peligro la finalidad del acto importaría un vicio de procedimiento al omitirse lo que preceptúa.

2. Limitaciones para las operaciones de crédito

La Constitución Provincial (1958) fija limitaciones de diversa índole al ejercicio de facultad de contraer deuda, referida a las mayorías necesarias para su aprobación, o el monto del endeudamiento que actúa como tope en relación con todas

las rentas de la provincia, como asimismo a los fines específicos a los que debe destinarse el uso del crédito.

En la cuestión relativa a las mayorías necesarias para la sanción de la ley que autoriza el empréstito, se aprecia que en la Provincia de Misiones se requieren de los 2/3 de votos de los miembros presentes. Esto constituye una garantía de tipo republicano, que pretende asegurar los intereses del pueblo, quien será en definitiva el que deberá afrontar el pago del endeudamiento. Esta mayoría agravada no está contemplada ni en la Constitución Nacional ni en 12 de las 23 provincias argentinas (7 aluden a los 2/3 de los miembros presentes y 5 a la mayoría absoluta).

a) Límites Constitucionales

La Constitución Provincial que los empréstitos no comprometerán más de la cuarta parte de las rentas de la Provincia, es decir el 25%. Las disposiciones legales provinciales no han fijado una metodología y bases de cálculo que instruya respecto de la determinación del límite constitucional.

Sin embargo, según las Leyes de Presupuesto General para la Administración Pública de la Provincia de Misiones, el recurso más relevante dentro del total de Rentas Provinciales, son los recursos de Jurisdicción Nacional, precisamente el proveniente del Régimen de Coparticipación Federal, para el Ejercicio 2005 representa el 62% del total.

Para el Ejercicio 2000 representaba el 78% de los recursos.

De la Ejecución de Recursos anual sobrasale que el 67% de estos recursos

estaban comprometidos por pago de distintos préstamos.

Este compromiso surge de que:

En los contratos de préstamo, se incluía una cláusula, por la cual, la Provincia cedía, para garantizar el reembolso del Préstamo a la Nación, o a la Entidad Bancaria los derechos a percibir de los recursos de la Coparticipación Federal de Impuestos u otros recursos de Jurisdicción Nacional.

Ante el no pago de la Provincia, automáticamente procede la afectación del Recurso. En algunos casos se estableció un tope límite, mediante un porcentaje como ser el 14% conforme a lo dispuesto en el Acuerdo Nación - Provincias ratificado en la ley N° 25.570.

El Reglamento parcial N° 1 de la Ley 24.156 prescribe en cuando a la deudas tomadas por las provincias, cuya deuda avalada por el Tesoro Nacional no cumpla con las condiciones contractuales deberá considerarse la facultad conferida al Poder Ejecutivo Nacional por el artículo 70 in-fine de la Ley N° 24.156, podrá ser delegada en la Secretaria de Hacienda, quién en uso de las atribuciones dispuestas por el citado artículo, podrá debitar de las cuentas bancarias de las entidades respectivas los montos impagos por amortización, intereses, punitivos y demás gastos relacionados.

En este caso el mecanismo deberá estar previsto en los contratos subsidiarios, y la Secretaria de Hacienda en uso de las atribuciones conferidas por el referido artículo de la Ley N° 24.156, afectará la coparticipación federal Provincial.

1. Como Ejemplo se transcribe del artículo 1° de la Ley 3216 del año 1995, por el cual se faculta al Poder Ejecutivo a: *“la afectación de los recursos que le corresponden a la Provincia por el cobro de regalías hidroeléctricas provenientes de la generación de energía de las represas de Yacyretá y Salto Grande, hasta la cancelación del crédito en cuestión”*

2. Otro ejemplo, sería lo expresado en el Artículo 11° del Decreto N° 322/02:

“ FACULTASE al señor Ministro – Secretario de Estado de Hacienda, Finanzas Obras y Servicios Públicos a registrar la Coparticipación Federal de Impuestos o régimen que legal que la sustituya, en concepto de garantía o pago por la cancelación de los importes de capital e intereses, según lo dispuesto por la Ley Provincial N° 3749, promulgada mediante Decreto N° 12/01, ante la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, dependiente de la Subsecretaría de Relaciones con Provincias, dependiente de Hacienda del Ministerio de Economía de la Nación y ante el Banco de la Nación Argentina, notificándose dichas registraciones al Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional”

A partir de 1999, cuando fue evidente la crisis de la economía, la situación fiscal comenzó a colapsar y con ello se dificultó el cumplimiento en cuanto al pago de deuda pública contraída, tanto para el Estado Nacional como para las Provincias. A raíz de ello el Estado Nacional dicta una serie de Leyes, a los cuales la Provincia de Misiones adhirió, en razón de estos acuerdos, la gestión provincial, respecto del endeudamiento quedo sujeta a una

nueva serie de limitaciones. Se señalan a continuación los dispositivos legales que se fueron dictando, precisando su evolución creciente respecto del control del grado de endeudamiento de las provincias.

b) Límites Legales

1. Ley Nacional N° 25235 Compromiso Federal

En 1999 todas las provincias suscribieron el acuerdo y ratificaron la necesidad de acentuar el cumplimiento de los temas del acuerdo entre el gobierno Nacional y los gobiernos Provinciales del 12/08/1993 y sus modificatorias. Por otra parte, se comprometían a bajar el gasto público. Y entre otros puntos, a lograr la coordinación de los Sistemas de Crédito Público y del endeudamiento provincial.

La Ley Provincial N° 3648 ratifica el acuerdo suscrito con la Nación.

Establece reglas a ser consideradas en la Ley de Presupuesto General de la Administración Pública, trata de la disminución del déficit fiscal, tendiendo a un equilibrio fiscal para el año 2003 y cumpliendo con los siguientes parámetros referidos a la Deuda Publica.

- “(...) Los Servicios de intereses de la deuda no excederán el quince por ciento (15%) de los recursos corrientes (...)”.
- “(...) El stock de la deuda pública directa del Tesoro provincial no podrá superar el 100% del total de erogaciones y deberá disminuir gradualmente (...)”.

“(...) En caso de comprometerse gastos presentes o futuros superiores a los autorizados en la Ley de Presupuesto

General de la Administración Pública, la Secretaría de Hacienda y Finanzas, en conocimiento de la situación, debió informar de inmediato a la Fiscalía de Estado para que promueva las acciones legales pertinentes en virtud del daño patrimonial ocasionado al Estado. (...)”.

En esta Ley, se incluye un artículo muy importante que denota un avance hacia la transparencia de la gestión pública, ya que establece el libre acceso para cualquier institución o persona interesada en conocerla a través de la Secretaría de Hacienda y Finanzas, dándole el carácter de información pública al estado de situación, perfil de los vencimientos y costo de la deuda pública, así como avales y garantías emitidas, y de los compromisos de ejercicios contraídos.

También esta ley obliga al Poder Ejecutivo Provincial a incorporar en el mensaje de elevación del Presupuesto General: programación de operaciones de crédito provenientes de organismos multilaterales; criterios generales de captación de otras fuentes de financiamiento y acuerdos- programas celebrados y sus respectivos montos.

Se previó, que el Gobierno Nacional, a través del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP) y el Banco de la Nación Argentina, junto con los bancos privados que manifiesten su interés en participar de esta iniciativa, atender, sujeto a las mismas condiciones antes descriptas, los vencimientos de la deuda con los bancos comerciales de esos gobiernos provinciales que operen durante los primeros dos años a partir de la firma de este Compromiso, reestructurándolos a un plazo no inferior a diez años con uno de gracia.

2. Ley Nacional N° 25400 Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal. Ley Provincial 3725.

Ratifica el Acuerdo denominado Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal suscripto por los Gobernadores, Intervención Federal, el Jefe de GCBA y la Nación. En el año 2002.

Allí las partes firmantes del acuerdo ratifican los términos del Compromiso Federal celebrado el 6/12/99 (ratificado por la Ley N° 25.235), destacándose que este acuerdo no sustituye al aprobado en 1999, a excepción de las cláusulas que se acordaron oportunamente.

Entre los aspectos acordados más relevantes se encuentran los siguientes:

- *“(...) La Nación asistiría a las Provincias con dificultades financieras a través del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP). (...)”*
- *“(...) Tanto el PEN como las Provincias presentarían presupuestos plurianuales con proyecciones para el trienio siguiente de recursos, gastos por finalidades, funciones, de inversiones, de crédito de organismos, etc. (...)”*
- *“(...) También aquí las partes convienen la difusión de sus cuentas fiscales, presupuestos, ejecución, deuda y la proyección de sus servicios mediante sistemas informáticos. (...)”*
- Se estableció además que la documentación producida en el ámbito nacional y provincial tiene el carácter de información pública pudiendo acceder cualquier institución o persona.

La Ley Provincial N° 3725 ratifica el acuerdo suscripto con la Nación Ley 25400 denominado Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal de fecha 18/12/2000.

Esta Ley aprueba el Compromiso y modifica la Ley 3648 estableciendo el año 2005 como el período en el cual se debería arribar al equilibrio Fiscal. Teniendo en cuenta los mismos parámetros respecto a los servicios de intereses de la deuda y del Stock de la deuda pública.

METODO

El presente estudio puede ser clasificado como una investigación de tipo exploratoria dado por indagar lo que se conoce del campo en el marco teórico.

Representa una parte de la investigación realizada en la Universidad de la Cuenca del Plata, Facultad de Ciencias Empresariales, denominado, ‘Estado de situación de la Gestión Pública Provincial a partir de los elementos administrativos en la provincia de Misiones’.

El enfoque utilizado en este estudio es de tipo cualitativo, porque busca generar un modelo y comprensión del fenómeno a partir de los datos, para desarrollar una propuesta a partir de los mismos los cuales fueron recogidos y analizados sistemáticamente.

La elección del estilo de investigación cualitativa se plantea por considerarlo más apropiado respecto al objeto de la investigación.

Se realizó un análisis de legislación, documental y de diferentes informes.

En cuanto al modelo teórico de referencia de la investigación, se procedió a recurrir a los estudios académicos existentes.

RESULTADOS

La gestión financiera Provincial y sus elementos administrativos, cuenta con normas, procedimientos y unidades organizativas o áreas Operativas que integran la administración financiera provincial, si bien la Ley de Administración Financiera no se encuentra en vigor, permaneciendo vigente la Ley de Contabilidad, como ya se ha expresado, el denominado sistema de administración financiera se considera preexistente, en sus características principales.

Existen definidas las siguientes Áreas Operativas: Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y Crédito Público.

Dentro de esta última área funciona la Dirección de la Deuda Pública, que es el área específica, que reúne algunas características que podrían asimilarla a la Oficina Nacional del Crédito Público.

presupuestos de las Empresas y Sociedades del Estado.

Tomando en cuenta en este caso la Unidad Organizativa de Crédito Público Provincial:

Dirección de la Deuda Pública

Creada por Decreto 685/97 del Poder Ejecutivo de la Provincia de Misiones se creó la Dirección de la Deuda Pública. Este estamento es el organismo rector del sistema de crédito público provincial depende jerárquicamente de la Contaduría General de la Provincia.

Es necesario contar con información centralizada, completa y oportuna sobre los préstamos tomados o garantizados por el Estado Provincial, siendo el circuito de recopilación de datos y su posterior consolidación una necesidad imperiosa para la gestión y control de la deuda pública.

Por ende, todas las jurisdicciones de la administración central organismos descentralizados, autárquicos, empresas

Elemento Administrativo	Detalle
Unidades Organizativas	Presupuesto Tesorería Contabilidad Crédito Público Gestión de Bienes Sistema de Control
Las Normas	Que rigen a cada unidad organizativa
Procesos Administrativos	Sistemas Interdependencia (Formal e Informal)

Elementos Administrativos de la Gestión Financiera del Estado Fuente: Elaboración propia en base a ley nacional 24156 en su art. 2. (Dieminger y Villagra 2018)

Tomando en cuenta en este caso la Unidad Organizativa de Crédito Público Provincial:

Gestión de Bienes y Control.

Quedan fuera del ámbito del Área y de la Administración financiera, los

del estado provincial y/o con la participación mayoritaria del estado la obligación de suministrar la información y

documentación que solicite la dirección de la Deuda Pública.

Sus funciones, son:

- Llevar un registro de la Deuda Pública interna y externa
- Llevar un registro de la emisión y seguimiento de avales otorgados por el Tesoro Provincial, así como el estado de la vigencia de los mismos
- Participar en la formulación del proyecto de presupuesto anual del servicio de la deuda publica
- Elaborar informes y estados financieros periódicos sobre el estado del endeudamiento público
- Realizar un relevamiento de las deudas de los organismos a los fines expresados en los considerandos. Los entes mencionados están obligados a dar intervención a la Dirección previo a toda resolución relacionada a la deuda pública y a informar las novedades altas, bajas, etc. Que afecten a la misma
- Las demás actividades que se determinen relacionadas a la cuestión

De la Deuda Pública al comienzo y al Final del Ejercicio 2019

Según el informe anual de la Cuenta General de Ejercicio 2019, la Contaduría General de la Provincia a través de la Dirección de la Deuda Publica, estamento creado por Decreto N°685 de 1997,

La Cuenta incluye el Estado de la Deuda Pública de la ADMINISTRACION CENTRAL, saldo al inicio, altas y bajas, saldo al cierre.

Cabe mencionar que las tareas de control referidas a la Deuda Pública Provincial, llevadas a cabo en base a la información que surge de la Cuenta General del Ejercicio, se ven limitadas a la ya descripta, en razón de que en la documental que obra en la Cuenta no constan los Expedientes Administrativos impulsados como consecuencia de la toma de créditos, específicamente los que corresponden ejecutar por la Jurisdicción Obligaciones a Cargo del Tesoro a cargo de la Contaduría General de la Provincia.

Por otra parte, la Deuda Pública contraída y ejecutada por los Organismos Descentralizados, y por las Jurisdicciones de la Administración Central, deben ser rendidas ante el Tribunal por cada una de las Direcciones de Administración y Servicios Administrativos mensualmente a la Fiscalía a cargo del control dependiente de la Vocalía de la División Central y Entes Autárquicos, que le fuera asignada. Cada Fiscalía se expide en los aspectos mencionados en el primer párrafo.

Las Jurisdicciones que ejecutan Deuda Pública, en la Administración Central son:

- ☐ 02. Gobernación U.O. 13. Unidad Ejecutora Provincial Programa Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico para las provincias argentinas \$11.000.000,00
- ☐ 07. Ministerio del Agro y Producción U.O. 06 PROSAP-EPDA Misiones Ley VII N°29, \$ 22.000.000,00
- ☐ 10. Obligaciones a Cargo del Tesoro \$775.570.000,00
- ☐ Poder Judicial \$4.000.00

El total de erogaciones para atender la amortización de la deuda de la administración central previsto en la ley de presupuesto ascendió a \$808.574.000,00

Y de los Organismos Descentralizados que Ejecutan deuda pública son los siguientes:

- Instituto Misionero de Aguas y Cloacas \$12.000.000,00
- Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional \$14.000.000,00
- Consejo General de Educación \$3.944.000,00

El total de erogaciones para atender la amortización de la deuda de los organismos descentralizados previsto en la ley de presupuesto ascendió a \$29.944.000,00.

Esta Deuda no se encuentra incluida, en el presente análisis, porque únicamente la Cuenta General refleja la que corresponde a la Administración Central.

Y por ende tampoco se reflejan datos referidos a las Empresas y Sociedades del Estado.

La Deuda Pública ejecutada a través de la Jurisdicción correspondiente a Obligaciones a Cargo del Tesoro a cargo de la Contaduría General de la Provincia, se ve reflejada únicamente en el informe anual de la Cuenta General del Ejercicio.

A continuación, se procede a ampliar el inciso b) correspondiente a la Deuda Pública al comienzo y al Final del Ejercicio.

1. ALTAS:

Se contabilizan como Altas del Ejercicio:

- Aquellos desembolsos percibidos en el mismo, originados en préstamos contraídos clasificados como deuda pública.

- Incrementos del capital adeudado derivados de cláusulas de ajuste contractuales, Ej. Actualización de deuda por Coeficiente de Estabilización de Referencia C.E.R.; ajuste de valuación canasta de monedas, variaciones por tipo de cambio, intereses capitalizados y otros.

- Aumentos del capital adeudado para los casos de Programas implementados por la Provincia, que se financian con fondos provenientes de la Banca Internacional, se distribuyen gastos de las Unidades Ejecutoras Centrales y contratos especiales en proporción a la participación de cada provincia en el Programa.

- Amortización de capitales devengados y no cancelados.

- Contra asientos contables.

1. BAJAS:

Se contabilizan como Bajas del Ejercicio:

- Aquellas cancelaciones o pagos realizados por préstamos, a través de la emisión de Órdenes de Contabilización, por ser el resultado de descuentos de Coparticipación Federal de Impuestos, u Órdenes de Pago.

- Disminuciones del capital adeudado derivados de cláusulas de ajuste contractuales, Ej. Actualización de deuda por C.E.R.; ajuste de valuación canasta de monedas, variaciones por tipo de cambio, intereses capitalizados y otros.

- Contra asientos contables

Según el cuadro que figura a fs. 335 a 336 del Informe de la Cuenta General del Ejercicio se ha expuesto que corresponde altas por Deuda Pública de la Administración Central la suma de \$3.167.925.862,18.

Se destacan los siguientes registros por altas de Deuda Pública en el Ejercicio 2019.

-Alta por incrementos del capital adeudado derivados de cláusulas de ajuste contractuales, variaciones por tipo de cambio:

- Banca Nacional del Lavoro S.A. Ley 3367 \$93.752.750,00.
- Unidad Provincial Ejecutora. Convenio Fondo Internacional de Desarrollo Agricultura - Ley 2636 \$17.559.781,13
- Unidad Provincial Ejecutora. - Pro. De. R. NEA Ley 3392 FIDA 417/AR \$1.130.724,08
- Programa Servicios Agropecuarios Provinciales - E.D.P.A. Ley 3411 BID 899/AR Y BIRF 4150/AR \$242.868.682,38.
- Unidad Ejecutora Provincial Programa Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico Para las Provincias Argentinas BIRF 3521/AR Ley 2967 \$54.175.820,00.

-Alta por incrementos del capital adeudado derivados de cláusulas de ajuste contractuales, incremento de deuda por CER:

- Bonos Fondo de Garantía de Sustentabilidad Dto. N°1161/16 \$576.959.889,13

- Préstamo F.F.I.R. Convenio Dto. N°1658/16 \$70.376.058,20

- Préstamo F.F.I.R. Convenio Dto. N°2134/18 \$31.573.855,03

- Bono de Refinanciación de Deudas - Decreto N°1986/99 BONO MACRO CMF (Senior Junior) en circulación \$45.333.450,39

-Alta patrimonial por aquellos desembolsos percibidos en el mismo, originados en préstamos contraídos clasificados como deuda pública:

- Deuda Consolidada \$8.318.978,00
- Préstamo F.F.I.R. Convenio Dto. N°1658/16 \$64.267.500,00
- Préstamo F.F.I.R. Convenio Dto. N°2134/17 \$159.213.060,93
- Préstamo de Fondo de Garantía de Sustentabilidad Ley XXI N°\$1.517.073.893,00

Se verificaron ingresos de créditos, y por ende se registró altas por Deuda Publica, afectándolo a Obras Publicas \$1.740.554.454,88.

2. Fondo Fiduciario Infraestructura Regional Convenio Decreto N°1658/16 \$64.267.500 y Convenio Dto. N°2134/17 \$159.213.060,93

Dispositivo legal: Ley VII N°81, Decreto N°2134/17 del Poder Ejecutivo Provincial, según constancia obrantes en el Expediente 3000-465/17 registro del Ministerio de Hacienda y Finanzas O. y S.P, se aprueba el convenio de mutuo de Asistencia Financiera entre Misiones y el Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional

El Decreto se encuentra intervenido por Fiscalía de Estado, y la Contaduría General de la provincia.

Encuadre legal: Artículo 36° de la Ley Provincial de la Ley VII N°81, Fiscalía de Estado ha emitido el Dictamen N°6/17 autorizando el crédito. Ley I N°18 de la Fiscalía de Estado, y la Contaduría General de la Provincia, conforme sus facultades establecidas en la Ley VII N°11 de Contabilidad, no ha formulado objeciones Ley Nacional N°24.855, que crea el Fondo Fiduciario, a la cual la Prov. altas por Deuda Publica, afectándolo a Obras Públicas \$1.740.554.454.88. Como se ha inicia adhirió por Ley XXI – N°51. Y por Decreto 1143/17 se aprobó el Modelo de Convenio de Mutuo de asistencia financiera.

Monto Autorizado: \$264.000.000,00.

Acreedor: Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional creado por Ley Nacional N°24855.

Tasa de interés: según cláusula vigésimo primera del convenio de Mutuo Decreto 2134/18 se calcularán en forma mensual la tasa de las Notas del tesoro de los Estados Unidos del Norte América a DIEZ años más un margen de TRES COMA SETENTA POR CIENTO (3,70%) anual (370 puntos básicos) o la tasa LIBO de TRECIENTOS SESENTA (360) días más un margen del TRES COMA SETENTA POR CIENTO (3,70%) de las dos la mayor.

Garantía: derechos sobre las sumas a percibir por el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos.

Vencimiento de los intereses: mensual a partir de cada desembolso los días 23 de cada mes.

Destino: inversión pública en obras de saneamiento y/o electrificación rural y o energéticas y/u obras de infraestructura social, ejecutadas por el Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional, la Dirección General de Arquitectura y el Parque de la Salud. Y el Hospital Materno Neonatal

Plazo de Gracia: 12 meses para la amortización del capital, a partir del primer desembolso.

Organismo Ejecutores: Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional de la Provincia, la Dirección General de Arquitectura

Monto contabilizado como alta en el Ejercicio 2019: \$64.267.500,95 y \$159.213.060,93, de los que ha verificado la incorporación a los recursos de Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional, con destino a su Plan de Obras Públicas.

3. Préstamo 2017 Fondo de Garantía de Sustentabilidad Ley XXI N°66 Decreto N°1250/16, Decreto N°1149/17 y Decreto N°550/17 \$1.517.073.893,00.

Dispositivo legal: Decreto N°1250/16 del Poder Ejecutivo Provincial, según constancia obrantes en el Expediente 3000-619-16 registro del Ministerio de Hacienda y Finanzas O. y S.P, se aprueba el acuerdo para el otorgamiento un préstamo con recursos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino entre el Ministerio del Interior, el Ministerio de Hacienda y Finanzas, la Administración

Nacional de Seguridad Social ANSES y el gobierno de la Provincia de Misiones.

El Decreto se encuentra intervenido por Fiscalía de Estado, y la Contaduría General de la provincia.

Encuadre legal: Artículo 116°, 128°, siguientes y concordantes de la Constitución Provincial, facultades conferidas en la Ley de Presupuesto VII N°86 al Poder Ejecutivo, Ley I N°18 de la Fiscalía de Estado, y la Ley VII N°11 de Contabilidad.

Monto: \$738.247.679,00. 2018 y desembolsos 2019 \$1.517.073.893,00

Acreeedor: Gobierno Nacional.

Origen: Recursos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino F.G.S, equivalente a seis puntos porcentuales en el año 2016 de los quince puntos que se detraían de la masa de recursos coparticipables provinciales, detracción que se encontraba vigente por anteriores dispositivos legales.

Garantía: derechos sobre las sumas a percibir por el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos.

Tasa de interés: 15% anual vencida para los desembolsos Ejercicio 2019, los intereses no se capitalizarán.

Vencimiento de los intereses: semestral a partir de cada desembolso

Plazo de Gracia: para el capital 4 años.

Cuenta Bancaria de ingreso de los fondos: N° 40720170/43 Banco Nación Argentina y posterior transferencia a la cuenta 23/9 de la Tesorería General en el Banco

Macro El 18/01/2019 se encuentra registrado en el parte de Tesorería General de la Provincia, según el comprobante 5505 el ingreso de \$ 1.517.073.893,00 estos fondos provenientes de Crédito, por Decreto 347/19 fueron incorporados como remesas con destino a la Dirección Provincial de Vialidad \$652.931.774 y al Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional \$864.142.119, fondos que fueron transferidos por la Tesorería General conforme los pedidos de fondos solicitados por los entes autárquicos mencionados.

Destino: préstamo de libre disponibilidad según artículo 3° del acuerdo entre el Estado Nacional y la Provincia de Misiones del 18/5/16 ratificado por Ley XXI N°66.

Según la Ley de Presupuesto VII N°86 planilla anexa al artículo 6° se estimaron \$1.277.000.000 fueron clasificados como uso del crédito, para obras públicas, sin afectación específica.

BAJAS

Según el cuadro que figura a fojas 335/336 del Informe de la Cuenta General del Ejercicio se ha expuesto que corresponde bajas de Deuda Pública de la Administración Central la suma de \$3.206.181.800,80. Se destacan los siguientes registros por bajas de Deuda Pública en el Ejercicio 2019.

- Bajas por convenio de reestructuración de deudas la suma de \$2.553.603.741,99 del programa Federal de Desendeudamiento Decreto N°660/10 y la suma de 310.041.600.70 del Préstamo Refinanciación Dto. 657/17

- Bajas por cancelación contra partidas del presupuesto 2019 \$ 301.753.795,85 los siguientes prestamos, Bono FGS –ANSES Dto 1191/16 \$113.233.888,25 FFFIR Convenio Decreto 1658/16 \$77.609.342,63 FFFIR Convenio Decreto 2134/18 \$26.053.181,81, PROFESSESS Decreto N°209/15 Y 428/15 \$4.383.747,62, Préstamo Banco Macro Decreto N°1759/17 Y 291/18 \$80.000.000,00 y Deuda Consolidada Ley 3726 \$473.635,50

Reglas macro fiscales y responsabilidad fiscal con respecto al endeudamiento:

1. En cuanto a los límites de endeudamiento provincial, considerando los lineamientos de la Constitución Provincial Artículo 101º, que establece que los empréstitos no comprometerán más de la cuarta parte de las rentas de la Provincia, es decir el 25%. Al respecto la Contaduría General de la Provincia emitió una interpretación de fecha 23/06/98 referidas a las bases para determinar dicho calculo expresando “tomar la cuota proyectada de servicios reales que se deben abonar por préstamos, sumarlas y este monto relacionarlo con las rentas presupuestadas de la provincia para determinar el porcentaje comprendido por los servicios y poder compáralo con la cuarta parte de las rentas de cada año” como ya se ha expresado, se reitera que en el marco del estudio de la Cuenta General del Ejercicio, lo informado por la Contaduría General de la Provincia, respecto de la deuda pública abarca únicamente la deuda de la Administración Central, por así corresponder según la Ley VII N°11. La información es parcial,

dejando fuera la deuda de los organismos descentralizados, y empresas y sociedades del estado.

2. Por Ley VII – N°52 (Antes Ley 4166) la Provincia de Misiones se Adhiere a la Ley Nacional N°25.917, y a su modificatoria, la Ley Nacional N°27.428 del Régimen de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno, mediante el cual El Poder Ejecutivo debe realizar las acciones necesarias a los fines de acordar con el Gobierno Nacional un plan que asegure la progresiva reducción de la deuda y su convergencia a los niveles definidos en la ley en un plazo máximo de cinco (5) años. El nivel de endeudamiento de la Provincia en ningún ejercicio fiscal los servicios de la deuda instrumentada pueden superar el quince por ciento (15%) de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios.

Atento a las mismas limitaciones expresadas en el punto 1. En el marco del estudio de la Cuenta General, no es posible verificar el límite, al no contar con el total de los servicios de la deuda.

Para reflejar la evolución de la Deuda Pública de la Administración Central, se han considerado los dos aspectos: la Deuda Corriente y la Deuda No Corriente. En base a esta clasificación, esta Fiscalía realizó el estudio considerando los elementos aportados por la Contaduría General, por la Tesorería General de la Provincia y la documentación obrante en este Tribunal, partiendo de la Ley de Presupuesto y el movimiento presupuestario verificado durante el año 2019.

Los saldos expuestos son coincidentes con los valores consignados en el Anexo

9, elevado por la Contaduría General a fojas 335/336, y donde se discriminan las Deudas por Préstamos, tanto de Origen Provincial como de Origen Nacional e Internacional. Y Otras Deudas en general, atendiendo al Ejercicio al cual pertenecen, y a la imputación correspondiente.

En el caso de Deudas de operaciones pactadas en Dólares Estadounidenses fueron convertidas en Pesos a los efectos de su registración, según el siguiente detalle:

2. Otras Deudas

De Origen Provincial: En relación a la Deuda Consolidada, Decreto N°1945/92, se ha aplicado el mecanismo de conversión previsto en el Decreto Nacional N°474/02, de acuerdo con opinión emitida por Fiscalía de Estado al respecto.

En cuanto a la conversión y actualización de las restantes deudas, las mismas se efectuaron en virtud de Informe de la Dirección de la Deuda Pública.

Deudas	Saldo al inicio 2019	Altas	Bajas	Saldos al Cierre 2019
Por Préstamos	714.209.263,57	409.487.758,39	40.550.404,78	1.083.146.617,18
Otras Deudas	7.710.110.294,08	2.758.438.103,79	3.165.631.396,02	7.302.917.001,85
Total Deudas	8.424.319.557,65	3.167.925.862,18	3.206.181.800,80	8.386.063.619,03

El saldo al cierre, discriminado en Deuda Corriente y Deuda No Corriente, tal la clasificación mencionada, se compone de la siguiente forma:

Deudas	Por	Deuda Corriente	Deuda No Corriente
Préstamos			
	1. De Origen Nacional	1.739.595,00	15.656.255,80
	2. De Origen Internacional	238.221.780,76	827.528.985,62
Otras Deudas			
	1. De Origen Provincial	12.953.809,28	987.097.423,62
	2. De Origen Nacional	1.345.343.021,87	4.957.522.747,08
TOTAL DE LA DEUDA AL 31/12/19		1.598.258.206,91	6.787.805.412,12

1. Préstamos

- De Origen Nacional: La conversión y actualización de los mismos se ha efectuado en virtud del Informe de la Dirección de la Deuda Pública, solicitado oportunamente por esta Fiscalía, previo a la elaboración del Informe Final.

- De Origen Internacional: La actualización de los saldos al cierre del Ejercicio 2019 fue realizada considerando el valor del Dólar Estadounidense a \$59,89 a 1U\$, según cotización del Banco de la Nación Argentina al 30/12/19, para la venta.

El control fue efectuado por esta Fiscalía sobre las registraciones contables en los Libros presentados por la Contaduría General y en las planillas demostrativas pertinentes con los antecedentes aportados por la Dirección de la Deuda Pública, como se ha indicado precedentemente. En base a dicho control se determinó el movimiento operado durante el Ejercicio 2019, el que se indica en el esquema que obra a continuación:

Tomando las sumas correspondientes a la Deuda Corriente y la No Corriente por ambos conceptos (1 y 2), obtenemos el total de Endeudamiento de la

Administración Central al cierre de Ejercicio por la suma ya indicada de \$8.386.063.619,03.

Intereses de la Deuda Pública:

Se han contabilizado pagos por intereses de la deuda pública por \$628.472.922,07 por Órdenes de Contabilización.

CONCLUSIONES

El estado tiene el mandato constitucional de satisfacer necesidades públicas que son aquellas que nacen de la vida colectiva y se satisfacen mediante la actuación del Estado (Villegas 2000) (educación, salud, seguridad social y afines.) y lo hace mediante la asignación de recursos a través del presupuesto donde el poder ejecutivo y el congreso nacional determina los recursos, programas y políticas públicas destinadas a satisfacer lo que ellos mismo definen como necesidades pública priorizando y sabiendo a su criterio cuáles son las mismas y sus formas de cumplimiento.

Las satisfacciones de estas necesidades públicas mediante el desarrollo de actividades al efecto requieren la prestación y servicios y labores destinadas a proveerlas realizados por el Estado en forma primaria y en forma subsidiaria por el sector privado.

La contabilidad gubernamental, es un sistema de información contable de naturaleza financiera, patrimonial y económica, que registra las operaciones financieras de las entidades y dependencias de la administración pública. Todos los eventos económicos cuantificables que afecten al Estado forman parte del interés de la contabilidad

gubernamental. Tiene por finalidad producir datos útiles para la toma de decisiones, para el control de ciudadanía y sus representantes y los órganos de control. Y el sujeto al cual se dirigen es a la ciudadanía, sus representantes y organismos de control. Su función es conocer los aspectos financieros patrimoniales de los planes de gobierno. Verificar el cumplimiento según criterios de legalidad y determinar responsabilidades.

Particularmente, para demostrar en forma práctica la importancia de uso se realiza este análisis, según el último informe presentado en la Cuenta General del Ejercicio 2019, se expone.

BIBLIOGRAFIA

Atchabahian, A. (1999). Régimen jurídico de la gestión y del control en la hacienda pública. Buenos Aires: Depalma.

Centro de Capacitación y Estudios. Ministerio de Economía de la Nación. 1999.

Dieminger, P.A, Villagra C. (2018) «Propuesta de Análisis de la Administración Financiera de la Provincia de Misiones.» ANALES V CONLAD Congreso Latinoamericano y VIII Administración y Encuentro Internacional de, (93-101).

Dieminger, Perla (2007). La Deuda Pública en la Provincia de la Misiones. Gestión y Control. Posadas.

Gordillo, A. (1994). Tratado de derecho administrativo. Buenos Aires: Macchi.

Makon, M. P. (2000) Sistemas integrados de administración financiera pública en América latina. Chile: Publicación del

Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social (ILPES)

Porter, M. E; Kramer. M. (2011) La
creación de valor compartido. Harvard
Business Review.

Rodríguez, H. (1997). El Control público
moderno.

Van Horne, J.C., Wachowicz. J. M. Jr.
(2010) Fundamentos de Administración
Financiera. Naucalpan de Juárez, Estado
de México: Pearson Educación.

Villegas, H. (2000). Manual de Finanzas
Públicas. Buenos Aires: Depalma.

ANEXO

DEUDA PUBLICA - ADMINISTRACION CENTRAL- EJERCICIO 2019						
CONCEPTO	SALDOS AL INICIO EJERCICIO 2019	MOVIMIENTOS DURANTE EL EJERCICIO		SALDOS AL CIERRE EJERCICIO 2019	DISCRIMINACION	
		ALTAS	BAJAS		DEUDA CTE.	DEUDA NO CTE.
TOTAL, DE DEUDAS	8.424.319.557,65	3.167.925.862,18	3.206.181.800,80	8.386.063.619,03	1.598.258.206,91	6.787.805.412,12
DEUDAS POR PRESTAMOS	714.209.263,57	409.487.758,39	40.550.404,78	1.083.146.617,18	239.961.375,76	843.185.241,42
PRESTAMOS DE ORIGEN NACIONAL	17.395.850,80	0,00	0,00	17.395.850,80	1.739.595,00	15.656.255,80
Acciones Nacionales Papel Misionero - Ley 23105	17.395.850,80	0,00	0,00	17.395.850,80	1.739.595,00	15.656.255,80
PRESTAMOS DE ORIGEN INTERNACIONAL	696.813.412,77	409.487.758,39	40.550.404,78	1.065.750.766,38	238.221.780,76	827.528.985,62
Bca. Nacional del Trabajo S.A. Ley 3367	159.282.500,00	93.752.750,00	0,00	253.035.250,00	*	38.928.500,00
Unidad Prov. Ejecuta. - Convenio Fondo Internacional de Des. Agric. Ley 2636	29.833.427,14	17.559.781,13	0,00	47.393.208,27	*	0,00
Unidad Prov. Ejecuta. - Pro. De. R. NEA Ley 3392 FIDA 417/AR	1.921.058,91	1.130.724,08	0,00	3.051.782,99	*	0,00
Programa Ser. Agropecuarios Provinciales - E.D.P.A. Ley 3411 BID 899/AR Y BIRF 415Q/AR	412.625.025,92	242.868.682,38	36.094.300,39	619.399.407,91	*	42.195.738,46
Unidad Ejecutora Provincial P.S.F.v. De P.A. BIRF 3521/AR Ley 2967	93.151.400,80	54.175.820,80	4.456.104,39	142.871.117,21	*	106.652.551,04
OTRAS DEUDAS	7.710.110.294,08	2.758.438.103,79	3.165.631.396,02	7.302.917.001,85	1.358.296.831,15	5.944.620.170,70
DEUDAS DE ORIGEN PROVINCIAL	661.783.279,35	338.973.846,55	705.893,00	1.000.051.232,90	12.953.809,28	987.097.423,62
Deuda Consolidada Decreto N°1945/92 Ley N°2913	245.202,50	0,00	0,00	245.202,50	**	0,00
Deuda Consolidada Ley 3726	4.686.284,45	8.447.049,34	705.893,00	12.427.440,79	**	0,00
CEMIS en Circulación Serie 1 Ley 3311	360.680.094,19	185.855.494,42	0,00	546.535.588,61		546.299.734,58
CEMIS en Circulación Serie Adicional Ley 3587	117.485.924,64	60.555.799,77	0,00	178.041.724,41		177.996.412,45
CEMIS en Circulación Serie Adicional Ley 3754	75.213.099,43	38.782.052,63	0,00	113.995.152,06		113.995.152,06
Bono de Refinanciación de Deudas - Decreto N°1986/99	81.933.943,38	45.333.450,39	0,00	127.267.393,77		127.267.393,77
Fondo Fiduciario para el Desarrollo de las Prov.-LECOF-	21.538.730,76	0,00	0,00	21.538.730,76		21.538.730,76
DEUDAS DE ORIGEN NACIONAL	7.048.327.014,73	2.419.464.257,24	3.164.925.503,02	6.302.865.768,95	1.345.343.021,87	4.957.522.747,08
Bonos Fondo de Garantía de Sustentabilidad Dto. N°1161/16	1.172.439.193,33	576.959.889,13	113.233.888,27	1.636.165.194,19		1.462.990.073,87
Préstamo 2016 Fondo de Garantía de Sustentabilidad Dto. 1250/16	934.000.000,00	0,00	0,00	934.000.000,00		0,00
Préstamo F.F.I.R. Convenio Dto. N°1658/16	411.953.014,34	134.643.559,15	77.609.342,63	468.987.230,86		365.232.948,81
Préstamo 2016 Fondo de Garantía de Sustentabilidad Dto. 1250/16 y Dto. 1149/17	622.319.765,00	0,00	0,00	622.319.765,00		622.319.765,00
Préstamo Refinanciación Dto. 657/17	310.041.600,70	0,00	310.041.600,70	0,00		0,00
Programa Federal Desendeudamiento Decreto Nacional N°660/10 Decreto N°03/14	2.553.603.741,99	0,00	2.553.603.741,99	0,00		0,00
Préstamo Banco Macro Decreto N°1759/17 Y 291/18	185.666.666,67	0,00	80.000.000,00	105.666.666,67		26.666.666,67
Préstamo F.F.I.R. Convenio Dto. N°2134/17	109.702.537,00	190.786.915,96	26.053.181,81	274.436.271,15		49.444.550,42
Préstamo 2019 Fondo de Garantía de Sustentabilidad LEY XXI N°66 Dto. 1250/16	738.247.679,00	0,00	0,00	738.247.679,00		738.247.679,00
Préstamo 2018 Fondo de Garantía de Sustentabilidad LEY XXI N°66 Dto. 1250/16		1.517.073.893,00	0,00	1.517.073.893,00		1.517.073.893,00
PROFESS Decreto N°209/15 Y 628/15	9.352.816,70	0,00	4.383.757,62	4.969.059,08		4.969.059,08

** No se incluyen las deudas registradas en las cuentas "RESIDUOS PASIVOS" por un total de 319.758,50 Deuda consolidada - ley 3726

*Saldo al cierre del ejercicio 2019 dólar estadounidense a \$59,89 según cotización Banco Nación Argentina al 30/12/19 para la venta

EL DESAFÍO DE LA ENSEÑANZA- APRENDIZAJE EN LOS ENTORNOS VIRTUALES EN EL NIVEL SUPERIOR¹

NEIS, Gabriela Alejandra

Contadora Pública

Especialista en Docencia Universitaria en
Ciencias Económicas (UBA)

MO CP 2958 CPCCEM

gabyneis@gmail.com



¹ El presente trabajo corresponde a la Monografía de cierre de la Especialidad finalizada por la autora el 01/06/2022 en la Universidad de Buenos Aires. Link de la presentación final: <https://view.genial.ly/627fac3c1c76ef0011aede61/learning-experience-didactic-unit-trabajo-final-uba-neis-gabriela>

RESUMEN

El siguiente trabajo presenta un breve panorama sobre lo que implica el proceso de enseñanza-aprendizaje en los entornos virtuales: las características de un entorno virtual; las consideraciones a tener en cuenta por parte del docente en su rol como tal y al momento de planificar una clase; las propuestas de evaluación mejor adaptadas a un aula virtual y aquellas herramientas que pueden ser utilizadas por instituciones sin acceso a plataformas.

En un mundo que se vio afectado por la pandemia para continuar el desafío educativo, es preciso y favorable contar con sugerencias y experiencias docentes que puedan orientar a quienes aún no logran adaptarse al cambio tecnológico, contextualizado en la provincia de Misiones. La mirada docente-alumno es importante para comprender cómo se desarrolla un aula virtual y adaptarse a la nueva era de la tecnología de la mejor manera.

PALABRAS CLAVES

Entornos virtuales – Didáctica - Planificación – Innovación - Evaluación

TEMA/PROBLEMA

Hoy, continuando en escenarios de pandemia, los entornos virtuales son cada vez más usuales. Sin embargo, para los docentes implica un mayor trabajo previo a la clase y en aquellas instituciones en donde se introduzca el aprendizaje en línea será necesario adaptar a los profesionales para ese desafío. ¿Qué efecto generó en mi práctica docente o como alumno la necesidad de involucrar la virtualidad en las clases? ¿Estábamos todos preparados y en igualdad de condiciones? Aquí nace una necesidad de brindar un material con sugerencias o recomendaciones planteadas por diversos autores acerca de los entornos virtuales, para que aquel colega que no tenga experiencia de enseñanza en este medio, pueda nutrirse de las consideraciones en este espacio.

Para los alumnos, los entornos de aprendizaje proporcionan más flexibilidad, permitiendo que puedan estudiar en cualquier momento y desde cualquier lugar mientras tengan acceso a una computadora y a Internet.

A partir del Covid-19, la educación en la Argentina se vio alterada por el cambio, al igual que en todo el mundo. A los docentes se nos exigió que utilicemos tecnología como recurso de enseñanza y aprendizaje con más frecuencia y no todas las instituciones centraron sus esfuerzos en ese asunto de máxima prioridad, ya sea por razones económicas o por ignorancia y considerar que el aislamiento sólo duraría unas pocas semanas.

JUSTIFICACIÓN

La inquietud por la educación a distancia, estando en la provincia de Misiones, fue un factor determinante para el desarrollo del presente trabajo. La necesidad de desaprender y reaprender las estrategias didácticas utilizadas previamente a la pandemia, la implementación de nuevas tecnologías útiles para el proceso de enseñanza-aprendizaje, las exigencias de planificar sin necesidad de ser un experto en tecnología, nuestro rol docente frente a los entornos, las consideraciones que debemos tener en cuenta al momento de diseñar una clase en un entorno virtual y la evaluación como proceso continuo son cuestiones de debate que se han ido profundizando en los últimos años, en todos los niveles educativos. A quienes nos mantenemos en continua formación profesional nos ha costado la adaptación, y más aún aquellos docentes que recurrían de manera permanente a una clase expositiva y a una evaluación al final del cursado como forma de aprobación de la materia.

La educación a distancia vino para quedarse y a partir de lo sucedido en 2020 potenció el desarrollo de carreras de todo tipo, favoreciendo la posibilidad de estudiar a quienes no contamos con una universidad en nuestra localidad y que sin embargo consideramos que debemos avanzar con la sociedad y la tecnología que nos alcanza.

OBJETIVOS DEL TRABAJO

Objetivo general

Reflexionar acerca de los principales desafíos de la profesión docente frente a los entornos virtuales.

Objetivos específicos

- Definir las particularidades del rol docente en un entorno virtual y qué implica estudiar en línea.
- Analizar sugerencias dentro del rol docente para la planificación de propuestas de aprendizaje en un entorno virtual.
- Identificar las consideraciones para el diseño y planificación del proceso de enseñanza-aprendizaje.
- Reconocer propuestas de evaluación que resulten como alternativa recomendada en un entorno virtual.

MARCO CONCEPTUAL

Para la mayoría de nosotros, la mayor parte de la formación personal y profesional ha sido como estudiante de manera presencial. Hoy nos encontramos en un escenario diferente: muchos ya tuvimos la oportunidad de ser docentes en línea o ser estudiante de algún curso o posgrado de manera virtual, en algún EVEA: Entorno Virtual de Enseñanza-Aprendizaje.

Las estrategias de enseñanza y de presentación de los contenidos en un EVEA deben ser muy diferentes de las que se utilizan en la formación presencial, aunque quizás muchas actividades, estrategias y explicaciones que han sido útiles en un entorno presencial podrán seguir siéndolo, con una correspondiente adaptación, en un medio en línea (Bautista y otros, 2006).

Una propuesta didáctica para la educación superior debe prestar especial atención a cómo incorporar las tecnologías de forma



coherente y armoniosa a la práctica docente, de modo que promueva experiencias de aprendizaje relevantes que resulten novedosas y atractivas para los estudiantes, al tiempo que el profesorado se sienta cómodo y estimulado para continuar experimentando con su empleo (Moreno Olivos, 2011). Por ello, se debe prestar especial atención a la tarea de planificación.

La planificación permite en la tarea educativa tomar previsión para transitar hacia acciones previamente identificadas y priorizadas, para lograr llenar expectativas e intenciones sociales (Rojas, 2016). Se requiere un educador innovador y con un alto grado de compromiso que elimine la improvisación, concrete lineamientos de la política educativa vigente para que sean mejor utilizados los recursos didácticos y fortaleciendo el trabajo en equipo y la innovación.

Cuando se habla de innovación no se habla precisamente de incorporar nueva tecnología. Innovar en la docencia es introducir cambios justificados (Zabalza). Innovar no es hacer las cosas distintas, sino mejores. Por otra parte, innovar en educación superior es poner en juego toda la red de elementos y sistemas que forman parte de la comunidad educativa: los estudiantes, los docentes, los materiales, los contextos educativos, los requisitos tecnológicos o institucionales, etc. Si realizamos cambios sólo en uno de estos elementos la innovación tendrá menos posibilidades de concretarse. Los procesos de innovación pedagógica deben ir acompañados de un apoyo institucional y un convencimiento general

de la necesidad de una mejora continua de la educación (Bautista y otros, 2006).

Por otra parte, y como concepto no menor, en el presente trabajo se buscará aportar a la discusión acerca de la evaluación dentro de los EVEA.). Es importante resaltar la idea de que como en cualquier entorno formativo, la clave de la evaluación está en el diseño y puesta en práctica de las estrategias didácticas, en el aprendizaje individual y colaborativo de los estudiantes y en la calidad del material de estudio y recursos. La educación en un entorno virtual permite no sólo la evaluación continua, sino también una evaluación inicial y una final si la formación lo requiere.

La evaluación es un proceso que valora la evolución de los alumnos hacia los objetivos de la enseñanza y sus propósitos más significativos, y que tiene efectos sustantivos en el desarrollo de los estudiantes. Puede reorientarse, haciéndola más auténtica y valiosa. Corresponde revisar las estrategias, los métodos y los parámetros que pueden ser relevantes y congruentes con esos objetivos. Finalmente se trata de comprender que la evaluación es base para la mejora de la enseñanza (Davini, 2008). ¿Qué alternativas o herramientas son apropiadas e innovadoras para ser utilizadas en un entorno virtual? ¿Y cómo proceder en caso que la institución no cuente con una plataforma digital? En el presente trabajo se buscará aportar alternativas de evaluación innovadoras en el ámbito de los EVEA, ya que la posibilidad de evaluar presenta un abanico importante, se seleccionarán opciones recomendadas y que en la experiencia han tenido impacto en el alumno.

En el siguiente trabajo se exponen alternativas que han resultado no sólo innovadoras, sino que rompen el desarrollo tradicional de viejas propuestas, en donde se castigaba el error y se ponía centro en el aprendizaje de memoria y en la repetición. Aquí se focaliza en el proceso reflexivo y en el papel de la comprensión en el conocimiento (Litwin, 2008).

La evaluación es un elemento fundamental en la acción docente en cualquier entorno formativo. Y lo es más aún en un EVEA si buscamos aprovechar las posibilidades reales de la evaluación para mejorar el aprendizaje de nuestros alumnos y su propia valoración de la formación, así como la calidad de nuestra acción docente y nuestra satisfacción como profesores (Bautista y otros, 2006).

REFLEXIONES DEL ROL DOCENTE - ESTUDIANTE EN UN EVEA

En los últimos años estamos viviendo cambios significativos en las instituciones educativas. Por un lado, la pandemia desatada por el Covid-19 ha traído o impulsado el desarrollo fuerte de tecnologías en el aula. En, la zona noreste de la Argentina, más precisamente en la provincia de Misiones donde me desempeño profesionalmente, estuvimos en una posición diferente afrontando el nuevo desafío educativo.



Antes de sumergirnos en la modalidad virtual es importante destacar algunas características de este entorno, que condicionan no solo al rol del estudiante, sino también al docente en su tarea de planificación, desarrollo, seguimiento, evaluación (Bautista y otros, 2006):

- **La a-sincronía:** Este concepto implica que cada estudiante y cada docente pueda contactarse con los demás cuando o desde donde más le convenga. Para todos representa una mayor libertad al no tener que estar ligado a asistir a un lugar en un determinado horario, y puede disponer de sus tiempos para la realización de actividades, participación en foros, devoluciones, etc.
- **La distancia no es olvido:** El no coincidir físicamente con los estudiantes en un aula, en un horario concreto puede ser un elemento de preocupación para los docentes que no están habituados a la formación en un EVEA. Sin embargo, a través de las TIC, se permite que la distancia física y el no coincidir en el tiempo, no sean un impedimento a la comunicación y al aprendizaje. Esta es una de las características de mayor problemática y que ha causado mayores dificultades para transmitir tanto

conocimientos como dudas, ya que muchos alumnos de distintos niveles académicos no lograron empatizar con la virtualidad, en tanto que varios se adecuaron mínimamente al sistema, otros

aspectos que necesitan aprender. Se debe motivar al alumno a descubrir cada objetivo impuesto por el docente, motivarlo a generar sus propios argumentos o posturas frente a cada tema, invocar al



de ellos optaron por el abandono de sus estudios.

- **La planificación y organización del trabajo docente en la virtualidad:**

Como docentes debemos aprovechar las oportunidades que ofrece el entorno virtual. El principal motor del proceso es el estudiante y su responsabilidad frente al proceso de aprendizaje. La situación ideal es presentar inicialmente los criterios de trabajo, de evaluación, de seguimiento y acreditación, para que de manera transparente el alumno pueda comprender de qué forma se trabajará en ese curso o asignatura y qué se espera de él.

- **La necesidad de una didáctica diferente:** Las estrategias de enseñanza deben ser diferentes a las que se presentan en un entorno presencial, se deberá poner foco en las actividades que ayuden a los estudiantes a descubrir los

contacto con otros compañeros en tanto que deban leer y analizar no sólo para sí mismos, sino que reflexionar sobre el trabajo de sus pares, en muchas ocasiones para no repetir dudas, conceptos, en un espacio en donde se comparte conocimiento y se fomenta la auto-reflexión.

- **La planificación de la docencia en equipo:** En muchas ocasiones se trabajará de forma coordinada en un grupo interdisciplinar de profesionales a la hora de diseñar y planificar la formación e incluso existe la posibilidad de que se trabaje en un grupo de docentes de una misma asignatura. En el ámbito de la no presencialidad y sobre todo en la actualidad con la aparición de nuevas tecnologías aplicadas a la educación, hacer materiales didácticos es una tarea de equipo (Duart y Sangra, 1999:13). Este aspecto ha sido trabajado fuertemente en

algunas instituciones, realizando reuniones con el plantel docente de manera frecuente vía Zoom. En otras se optó por el trabajo individual de cada docente sin considerar a otro colega. El resultado entre ambas situaciones fue que en aquella donde la comunicación y seguimiento institucional se hizo presente, aunque hubo muchos docentes con dificultades para enseñar en un aula virtual, se lograron acuerdos para impartir los mismos criterios, evaluar de manera formativa y en proceso durante toda la pandemia, quienes necesitaban mayor apoyo respecto al funcionamiento de la plataforma lo recibía y se dinamizaba no sólo el contenido a enseñar, sino que también las dificultades que se iban presentando, las correcciones, etc. Destaco finalmente la importancia de la articulación de todos los agentes: Estado-Instituciones-Alumnos-Familia.

- **La agrupación de estudiantes en un aula virtual:** Existen diferentes formas de plantear el proceso formativo, una alternativa es referida a un modelo flexible y de autoformación, en el que no se agrupa a los estudiantes en aulas, sino que individualmente se enfrentan a su aprendizaje. En el espacio virtual se dice que el estudiante es autónomo y debe generar su propio proceso de aprendizaje. Cada uno responde a un patrón diferente de aprendizaje y tiene su propio ritmo, sin embargo, es válido y resulta de gran apoyo crear ambientes de estudio entre sus pares, pequeños grupos en donde puedan intercambiar experiencias, comentarios y ejercitaciones para la reflexión y aprendizaje de modo cooperativo. Ésta es una alternativa que ha generado buena aceptación por parte de los alumnos durante la pandemia, ya

que muchos necesitaban no sólo apoyo, sino comprensión y motivación de sus pares frente a cada tema, a cada situación de aprendizaje. El apoyo humano fue fundamental a través de los grupos de trabajo. En la experiencia, grupos pequeños han favorecido la construcción de conocimiento y apropiación de contenidos de manera exitosa.

- **La comunicación entre los participantes:** La mayor parte de la comunicación en un EVEA es de manera textual. Además de las posibilidades tecnológicas que permiten el contacto visual entre los estudiantes salvando las distancias geográficas, como por ejemplo el uso de una videoconferencia, en las producciones textuales existen formas de expresividad de sentimientos o estados de ánimo que sirven para contrarrestar los límites de la comunicación escrita, por ejemplo, los emoticonos. Por otra parte, los intercambios comunicativos suelen ser mucho más distanciados en el tiempo, y más detallados, los participantes suelen reflexionar mucho más sobre lo que leen y también sobre lo que van a expresar.

Esta característica del espacio virtual implica que el estudiante deberá leer con mayor precisión el aporte o producción de un compañero, muchas veces para no reiterar sobre el mismo tema o podrá sacar a discusión alguno que nadie lo ha notado. Siempre es preciso cuidar el vocabulario empleado para mantener la armonía en el espacio, generando respeto e inspirando a la participación por parte de todos.

- **La gestión de la diversidad cultural:** La formación en línea permite la participación de estudiantes que están alejados entre sí y a la vez facilita la formación a un buen porcentaje de

población que no podría acudir a clases presenciales, cualquiera sea el nivel educativo. Por lo tanto, es importante el cuidado en la comunicación, en el diseño y en la acción docente, para respetar las diferencias y características socioculturales. Por ello, es imprescindible conocerse: docentes y alumnos, para compartir durante el tiempo que dure el curso o asignatura, un espacio de calidez y aprovechamiento educativo.

Uno de los efectos más llamativos e interesantes de la telemática al servicio de la educación es que se rompen las barreras del tiempo y el espacio para desarrollar esas actividades de enseñanza y aprendizaje. Es posible que las instituciones universitarias realicen ofertas de cursos y programas de estudio virtuales de modo que distintas personas que, por motivos de edad, profesión o de lejanía no pueden acudir a las aulas convencionales (Moreira, 2000).

En un contexto formativo en línea, dadas las características de formación a distancia, requiere una proactividad por parte del estudiante, dado que éste debe tomar la iniciativa en muchos momentos de su aprendizaje. No debería esperar que se le indique cada paso que debe dar, sino procurar lo que necesita: información,

recursos, indicaciones (Bautista y otros, 2006). Al estudiante se le debe pedir (y debemos ayudarlo a conseguir) tanto la implicación personal en su propio aprendizaje como una autonomía como estudiante, ya que nadie puede aprender por él, que es el único responsable de su aprendizaje.

SUGERENCIAS DENTRO DEL ROL DOCENTE PARA LA PLANIFICACIÓN DE PROPUESTAS DE APRENDIZAJE EN UN EVEA

En este acápite se busca la reflexión sobre los cambios en nuestra labor docente. La mayoría de los profesores no han tenido la oportunidad de formarse en un EVEA, simplemente porque no había internet o porque no formaba parte de las actividades académicas.

Una de las propuestas más sugerentes es formarnos y atrevernos a realizar la investigación y la reflexión sobre la propia formación (Bautista y otros, 2006). Se puede comenzar realizando sencillas preguntas como: ¿qué necesita aprender el alumno en relación a su perfil? ¿Qué secuencia didáctica considero más apropiada para hacerlo?

El rol fundamental en un EVEA es el acompañamiento del estudiante. El docente es un facilitador/acompañante/guía del aprendizaje, y este acompañamiento del estudiante debe formar parte del perfil del docente en línea del siglo XXI (Gisbert, 1999:1).

Estamos viviendo aún en este 2021 un proceso de cambio acelerado, mientras se



trata de comprenderlo. Las prácticas de enseñanza no pueden permanecer estáticas e invariables cuando todo está evolucionando. No necesariamente la elección de una plataforma de un campus virtual basta para sobrellevar los cambios, la construcción social del conocimiento supone mucho más que eso (Maggio, 2020).

Por otra parte, el acompañamiento de nuestros estudiantes proviene, en primer lugar, de la convicción de que nuestra acción docente no tiene sentido únicamente en los contenidos de la asignatura, sino que debe abarcar más allá, orientando, acompañando e induciendo a los estudiantes en su propio aprendizaje (Bautista y otros, 2006). El acompañamiento consiste en ser sensibles a los intereses de los estudiantes, a atender sus dudas y a guiarlos hacia la resolución de los problemas o los interrogantes.

El acompañamiento implica también emplear el método interrogativo, preguntar para implicar y para que los estudiantes vayan construyendo su camino a las respuestas y al conocimiento. Es importante realizar preguntas que motiven, que lleven al debate y a la búsqueda de respuestas.

Otra sugerencia para la planificación de las propuestas de enseñanza implica conocer al alumno, un primer paso puede ser establecer un foro en donde nos expliquen quiénes son y qué esperan del curso. Incluso se puede llegar a solicitar un breve currículum de los estudiantes.

Saber motivar a los estudiantes y la acción tutorial son la base de la docencia. Enseñar y aprender implica especialmente que el docente se convierta en un tutor, como guía en el crecimiento académico,



profesional y personal de los estudiantes. Nuestro papel fundamental se centra en la capacidad de despertar el deseo de aprender y que el estudiante sienta que estamos cerca.

En un mundo que avanza cada vez más hacia la digitalización es válido destacar que el ejercicio de la docencia en medios virtuales implica adquirir nuevas competencias, mejora nuestra carrera docente, la satisfacción personal y a la vez suma prestigio. Si bien el miedo a lo desconocido siempre está presente, ya que quizás se nos dificulte en primera instancia sumergirnos en las nuevas herramientas didácticas, ayuda a nuestros estudiantes y a nosotros mismos a avanzar en las perspectivas actuales.

Como docentes es primordial estar atentos a las necesidades de aprendizaje de los alumnos, por lo tanto, algunas

actitudes personales que debemos demostrar son: atención, amabilidad, calma, cercanía, disponibilidad, empatía, honestidad, voluntad y paciencia.

Habrà que considerar también la posibilidad que muchos estudiantes no estarán capacitados en TIC, ya sea por su formación previa u otro motivo. Por tanto, se sugiere no sobrecargar de información el espacio, ya que desmotiva un diseño difícil de acompañar, ya sea por extensión o dificultad.

En cierto modo, es significativo también darle importancia a la mirada del estudiante, a sus apreciaciones, a sus inquietudes y también a aquello que no manifiesta. El acompañamiento implica estar atento a sus intereses, a sus interrogantes y guiarlos a resolver los mismos.

CONSIDERACIONES PARA EL DISEÑO Y PLANIFICACIÓN DEL PROCESO DE ENSEÑANZA-APRENDIZAJE

La pandemia 2020 demostró en muchos ámbitos, pero en particular en el educativo, las diferencias sociales y las distintas posibilidades de acceso que tenía cada familia. En la provincia de Misiones tenemos instituciones que contaban con plataformas virtuales y con el inicio del aislamiento potenciaron su utilización, aquellas que intentaron implementarlas desde marzo, y aquellas que no contaban con fondos para la compra de algún sistema informático y no tenían posibilidad

de inversión en tecnología para la educación.

Como docente me ha tocado esbozar planificaciones diseñadas y adaptadas a una institución con muy bajos recursos, sin plataforma digital, y también proyectar sobre una que contaba con el Moodle y con mayores posibilidades de desplegar herramientas para el proceso de aprendizaje. Por lo tanto, la selección de recursos didácticos dependía de las posibilidades de acceso que tenían los alumnos en cada institución.

Es importante considerar que cuando se diseña y planifica una asignatura o curso, la formación comprenderá también a otros docentes. Se diseña y planifica un recorrido, distintos caminos con el mismo final (Bautista y otros, 2006). Aquí la importancia del vínculo institucional entre docentes de una misma carrera o curso, buscando que se identifiquen aquellas buenas prácticas, que se hagan visibles aquellas experiencias que han tenido un impacto social, que hayan proporcionado alguna mejora y generado satisfacción por los buenos resultados.

Consideraciones para el diseño de la formación en un entorno virtual (Bautista y otros, 2006):

- Establecer cuáles son los objetivos de aprendizaje y las competencias a desarrollar en los estudiantes.
- Saber qué contenidos se debe adquirir durante la formación.
- Conocer las condiciones de agrupación de estudiantes y temporalidad planteadas para la formación.

- Saber y conocer bien al inicio de la formación quiénes serán nuestros estudiantes y qué nivel de conocimientos previos tienen.

- Saber con qué recursos contamos para llevar a cabo nuestro trabajo.

- Decidir y comunicar cómo evaluaremos el progreso de nuestros estudiantes.

- Dominar como usuario las funcionalidades del entorno virtual.

No existe una única forma de llevar a cabo la planificación de una materia, y con lo sucedido en 2020, quedó demostrado que a partir de los recursos que cada institución posea, tendremos que elegir el modelo pedagógico que creemos que se adecúa mejor a las necesidades de los estudiantes y a las nuestras.

Desde el punto de vista docente, a lo largo de nuestra enseñanza virtual iremos realizando ajustes a la planificación en varias oportunidades, en caso de ser necesario. Esto nos va a permitir mejorar el diseño de la misma y de nuestra acción docente.

PROPUESTAS DE EVALUACIÓN RECOMENDADAS

Es posible que en un EVEA apliquemos actividades que hayamos utilizado en

nuestras clases presenciales y con las que estemos familiarizados: Lo fundamental es que midan el aprendizaje del estudiante y sean coherentes con la formación realizada (Bautista y otros, 2006).



A comienzos del 2020, en los inicios del ciclo lectivo y con la implementación de clases virtuales en todos los niveles, aquellas instituciones que contaban con plataformas tipo Moodle podíamos

facilitar al alumno una alternativa muy práctica de evaluación. Desde los establecimientos nos solicitaban que se lleve a cabo una evaluación formativa en proceso, de manera que permanentemente el grupo sea evaluado a través de distintas alternativas. Todas las opciones podían ejecutarse desde el teléfono móvil del alumno, ya que algunos no contaban con notebooks o computadoras en sus casas, o en una familia, a veces tenían una sola, y se superponían horarios de clase entre los miembros de ella. Con la evaluación formativa, la calificación final del estudiante no dependía únicamente de una evaluación final, sino que se repartía ese peso entre diversas evaluaciones realizadas durante el curso, buscando también que el estudiante acuda de manera regular al aula virtual, y no sólo en la parte final del curso (Bautista y otros, 2006).

Las situaciones antes mencionadas, surgieron a partir del inicio de la pandemia, como experiencia personal en una institución de nivel terciario. Al principio,

existía un mito acerca de que, con la ausencia de la presencia física, se dificultaría poder evaluarlos eficazmente, sin embargo, las intervenciones de los estudiantes en el aula virtual a lo largo del curso, las comunicaciones entre profesor y estudiante y las actividades propuestas a lo largo de la formación permitieron que los docentes conociéramos a los estudiantes e íbamos percibiendo sus progresos en forma detallada. Además, la evaluación formativa logró la posibilidad de realizar los ajustes pedagógicos que fueron necesarios, aplicando medidas, agregando recursos, más aclaraciones que quizás no habían sido previstas de manera inicial.

A través de esta determinación, los estudiantes y docentes incursionamos con una metodología que perdura hasta el día de hoy por su facilidad de acceso y simplicidad para todas las partes. El medio de formación no hace que la evaluación sea mejor o peor, sino que lo importante es que la evaluación que se diseñe sea adecuada y coherente (Bautista y otros, 2006).

Con la pandemia, como docentes reforzamos la idea de que la evaluación no se trata solamente de una instancia de aprobación final, sino que de manera obligada también nos vimos en la necesidad de implementar de evaluación como propuesta de mejora del aprendizaje de los alumnos y de nuestra acción docente. Como plantea la autora Leyva Barajas (2010), la evaluación debe ser un proceso planificado como parte del desarrollo de la enseñanza, de forma que no debe entenderse como algo aislado, ni improvisado, ni desconectado del diseño y desarrollo de la docencia.

Lo más importante es que el docente perciba la necesidad de articular estrechamente actividades de aprendizaje con actividades de evaluación y que la misma sea vinculada a los propósitos del curso y se encuentre anclada en las secuencias didácticas (Díaz Barriga, 2013).

También como sugerencia significativa, el docente debe expresar con claridad los elementos que tendrá en cuenta al momento de evaluar: las tareas durante el curso, trabajos individuales o grupales, exámenes, etc. Un elemento que puede ayudar en esta actividad es concebir desde el principio del curso la elaboración de un portafolio electrónico de evidencias, utilizando la plataforma de Moodle (Díaz Barriga, 2013).

A través de la plataforma se pueden diseñar una gran variedad de exámenes, entre los que se pueden obtener las calificaciones de manera inmediata una vez finalizado el plazo de las mismas. Otra actividad didáctica es la participación en foros de discusión, que permite el debate grupal acerca de alguna temática en curso. Tanto en los entornos virtuales como en el ámbito presencial, se puede evaluar de diferentes maneras, siempre y cuando la alternativa sea coherente con la metodología empleada.

En aquellas instituciones que contaban con la plataforma Moodle, se pudo avanzar de manera satisfactoria con el dictado de las materias. Previo a la pandemia, la utilización de la misma no era la adecuada ni en su totalidad, en varios casos, se optaba por subir materiales teóricos muy pocas veces, pero dada la virtualidad exigida, tanto docentes como alumnos, nos vimos en la necesidad de explotar las virtudes del aula virtual.

A modo de proposición, es de gran importancia construir indicadores de aprendizaje para la evaluación, apuntando a la comprensión, a la autonomía del estudiante, a su participación a lo largo del curso. Los docentes también deben enseñar a identificar las capacidades que tienen los alumnos, lo importante es que midan el aprendizaje del estudiante y sean coherentes con la formación realizada.

Algunas alternativas que han logrado que los alumnos puedan apropiarse de los contenidos y de los aprendizajes, fueron las elaboraciones de trabajos grupales de modo colaborativo: se inició con la pandemia, y hoy todavía perduran las actividades vía Google Drive, en donde los alumnos pueden acceder a las consignas y hacer su aporte en línea en el momento en que desean y pueden. Ésta alternativa ha provocado afianzar vínculos entre compañeros y la construcción de conocimiento a partir de la experiencia laboral de cada uno. Se apoya en la idea también de que es necesario el concepto de recuperar el trabajo grupal, ya que esto es aprendizaje, y el aprendizaje tiene mediación social, a través del vínculo, construcción en red, en colaboración (Carina Lion, 2020).

La recopilación de producciones a través de un portafolio, como se mencionó líneas arriba, es gran propuesta que se adapta de manera muy exitosa a los entornos virtuales, ya que permite que el alumno haga un seguimiento de su propio proceso de aprendizaje. Demuestra progresivamente las competencias del alumno en relación a contenidos u objetivos específicos. Se puede observar la calidad del aprendizaje del estudiante, el proceso que ha seguido y qué decisiones ha tomado para ir

construyendo su colección de resultados o evidencias.

Otra alternativa de uso frecuente en donde se estimula la reflexión y la construcción conjunta de conocimiento es la participación en debates o foros en línea. La mayoría de las veces, éstos se inician a partir de la visualización de algún video, película o la lectura de algún material bibliográfico de la asignatura. Éstos son espacios en donde la actividad quizás no requiera de tanta preparación, pero si genera un clima participativo en donde docentes y estudiantes pueden expresar sus ideas y obtener información desde cada punto de vista. En muchas ocasiones ha resultado útil generar un mapa conceptual sintetizando las ideas generales de dicho debate, actividad en la cual resulta de gran importancia, recuperar los puntos centrales o claves aportados por todos.

Otra elección como herramienta no sólo para la transmisión de contenidos, sino para ser utilizada durante la etapa de evaluación es el podcast. Los podcasts son archivos de audio que se pueden descargar desde una web para reproducirse en el ordenador o en un reproductor de MP-3 (Bautista y otros, 2006). Ésta alternativa resultó muy útil en una institución en donde no se contaba con una plataforma digital, por lo que el alumno contaba con una explicación sobre algún tema en concreto, o se utilizó para recibir reflexiones personales sobre algún debate iniciado con anterioridad.

Otra elección frecuente y adaptada para aquellos establecimientos que cuenten o no con una plataforma virtual, son ejercicios de autoevaluación. En mi experiencia, resultó atractiva toda aquella propuesta de gamificación, utilizando

herramientas como Kahoot!, que proporciona un resultado inmediato y el alumno puede ver en qué ha fallado y tiene la posibilidad de volver a realizar los ejercicios. Al igual que otros juegos en línea realizados con Genial.ly: verdadero o falso, juegos de dardos, rompecabezas virtuales, entre otras variedades entretenidas que posee la aplicación. Estas alternativas resultan no sólo novedosas e interesantes para los alumnos, sino que permiten que puedan acceder a ellas solamente con su teléfono móvil, a partir de un link que se le facilita con anterioridad. Además, la auto-evaluación es un elemento fundamental del proceso educativo, dado que involucra el compromiso del alumno con su proceso de aprendizaje y con sus logros (Davini, 2008). Auto-evaluarse implica emitir un juicio valorativo sobre un proceso que se está viviendo y sobre los resultados provisionales alcanzados hasta cierto momento. Es poder analizar con criticidad, identificar obstáculos, descubrir logros y poder hacer un ejercicio meta-cognitivo (Steiman, 2008).

Similar a la plataforma de genial.ly, también resulta muy útil la aplicación de easel.ly. La herramienta se utiliza principalmente para creación de infografías de forma rápida y sencilla. Esta alternativa ha favorecido la creación de propuestas muy creativas en los alumnos, motivándolos al aprendizaje mediado con la tecnología. Al ser una herramienta que cuenta con plantillas disponibles para una variedad de temáticas, el alumno puede elegir la que desea y adaptarla a la propuesta que se le indica en el momento.



Por último, una herramienta didáctica de utilización muy sencilla es la aplicación aTube Catcher, que durante la falta de presencialidad fue muy utilizada en conjunto con otras herramientas, por ejemplo, el Google Drive, en donde los alumnos podían grabar un video en donde se filmaba la pantalla de su PC y lograban exponer el resultado de algún trabajo, ya sea individual o grupal. De esta manera, en instituciones que no contaban con una plataforma virtual, el docente podía recibir una muestra y explicación con la voz de alumno del trabajo que realizó. En aquellas instituciones que sí se contaba con un espacio como el Moodle, los alumnos podían colgar al aula sus producciones, dejando la posibilidad de que los demás vean lo logrado.

Como punto positivo al entorno virtual, aquellos alumnos que siempre resultaron más tímidos o introvertidos, han tenido un mejor desempeño al tener la posibilidad de participar en las actividades de manera más cómoda.

CONCLUSIONES

El presente trabajo resultó un breve recorrido por diversos autores abordados durante toda la Especialidad en Docencia Universitaria en Ciencias Económicas, incluyendo experiencia docente desde el inicio de la pandemia de modo virtual, hasta la actualidad en forma mixta.

Fue necesaria la vinculación de conceptos de muchos de los autores citados para reflejar no sólo la experiencia, sino también las buenas prácticas que han tenido impacto y generado una buena repercusión en las instituciones y en los alumnos, favoreciendo su proceso de aprendizaje.

En la experiencia personal, y gracias al haber iniciado en 2020 la presente Especialidad, me ha resultado de gran ayuda para facilitar el recorrido educativo, incorporando una gran cantidad de nuevas herramientas didácticas, mejorando el proceso de planificación y evaluación, y planteando de manera continua la reflexión acerca de la práctica docente para ir mejorándola en busca de mejorar también la calidad educativa en cada institución en donde me toque desempeñarme.

Como menciona la autora Litwin (2008), me llevó a plantearme cómo hacer desde la docencia, para provocar aprendizajes más duraderos, más profundos y que recuperen el entusiasmo por aprender.

Finalmente agrego que este posgrado me ha dado las herramientas para ofrecer una mejor retroalimentación a mis alumnos. Hoy puedo comprender la importancia de involucrar al estudiante en la revisión de

sus aprendizajes, a valorar el grado de aprendizaje alcanzado y buscar ayudarlos a encarar el desafío de seguir aprendiendo, reconociendo sus debilidades y fortalezas.

BIBLIOGRAFÍA

BAUTISTA, G y otros (2006). "Didáctica Universitaria en Entornos Virtuales de Enseñanza-Aprendizaje". Narcea, S.A. de Ediciones.

MORENO OLIVOS, T (2011). "Didáctica de la Educación Superior: nuevos desafíos en el siglo XXI". Perspectiva Educacional, vol. 50 N° 2 Pp 26-54.

ROJAS, A. (2016). Planeamiento Didáctico. Costa Rica, San José: Editorial UNED.

ZABALZA, M.A. Innovación en la enseñanza universitaria. Disponible en: <https://publicaciones.unirioja.es/ojs/index.php/contextos/article/view/531/495>

STEIMAN, J (2008). Más didáctica (en la educación superior). Miño y Dávila editores.

DAVINI, M. (2008). Didáctica general para maestros y profesores. Editorial Santillana.

MOREIRA, M. (2000). ¿Qué aporta internet al cambio pedagógico en la Educación Superior? Publicado en R. Pérez (Coord): Redes multimedia y diseños virtuales.

MAGGIO, M. (2020). Prácticas Educativas Reinventadas: orientar a los docentes en la irrupción de nuevas formas de enseñanza en contextos de emergencia. 5

desafíos, 5 propuestas. Fondo de las Naciones Unidad para la Infancia (Unicef).

DÍAZ BARRIGA, A (2013). Guía para la elaboración de una secuencia didáctica. Universidad Nacional Autónoma de México.

FACULTAD DE EDUCACIÓN- UNCUIYO (2020). Estrategias de evaluación en épocas de pandemia y posibilidades para la educación multimodal o dual (Carina Lion). Obtenido de: <https://www.youtube.com/watch?v=vCHWLZE9Lww&t=2570s>

HERNÁNDEZ SAMPIERI, R y otros (2014). Metodología de la investigación. Interamericana Editores S.A.

LEYVA BARAJAS, Y. (2010). Evaluación del Aprendizaje: una guía práctica para profesores.

DAVINI, M. C. (2008). Métodos de enseñanza. Didáctica general para maestros y profesores. Ed. Santillana.

LITWIN, E. (2008). El oficio de enseñar. Condiciones y contextos. Editorial Paidós.

.

SIGNIFICATIVIDAD – INDAGACIÓN – REFLEXIÓN. Nuevos paradigmas para la formación de profesionales en Ciencias Económicas ¹

AUTORES

GABALACHIS, Griselda

Contadora Pública
Magister en Docencia Universitaria
Docente e Investigadora FCE – UNaM
Directora Proyectos Investigación
MP 0934 CPCCEM
gabalachis@gmail.com



ALEGRE, Adolfo Aníbal.

Contador Público
Especialista en Mercados de
Capitales
Docente e investigador
Universitario UNaM
MP 0979 CPCCEM
adolfo.alegre@fce.unam.edu.ar

CACERES Jorge C.

Contador Público
Especialista en
Sindicatura Concursal
Docente e Investigador
FCE - UNaM
MP 0597 CPCCEM
caceres_09@gmail.com

**GOMEZ de
OLIVEIRA Cristina**

Contadora Pública
Docente e
Investigadora
Universitaria
MP 1571 CPCCEM
crisgdo@hotmail.com

**LENGUAZA, Ema
Concepción.**

Contadora Pública
Docente e Investigadora
Universitaria
MP 1041 CPCCEM
lenguazaema@gmail.com



¹ El presente trabajo se desarrolla en el marco del Proyecto de Investigación: “SIGNIFICATIVIDAD – INDAGACIÓN - REFLEXION. Aportes para la construcción de un modelo de formación del profesional contable desde la Investigación – Acción” que el equipo lleva a cabo en la FAC. DE CIENCIAS ECONOMICAS – UNAM.

RESUMEN

Desde la observación participante como docentes–investigadores percibimos la permanente demanda de los estudiantes, de soluciones y procesos estandarizados tanto para la enseñanza “práctica de la contabilidad” como los casos requeridos en las instancias de evaluación. Poniéndose en evidencia la utilización de mecanismos descontextualizados tanto para enseñar como para evaluar.

El equipo viene investigando hace tiempo, desde la metodología de investigación–acción, el comportamiento y representaciones de los estudiantes, y se ha podido compartir con los colegas docentes, herramientas facilitadoras de la reflexión–acción, pero no se llegaron a probar modelos y casos trabajados desde la significatividad y/o descubrimiento.

En base a la experiencia acumulada, intentando encontrar respuestas para la mejora del proceso de enseñanza–aprendizaje de la contabilidad, para contribuir a la formación de los futuros profesionales en ciencias económicas, nos proponemos plantear un modelo didáctico basado en las teorías de aprendizaje significativo y por descubrimiento, a partir del diseño de estrategias, secuencias y casos, cuyo insumo serán contenidos contables relevantes, para ser aplicados en el proceso de enseñanza–aprendizaje–evaluación.

Y a través de la metodología de investigación–acción, relevar los resultados y consecuencias derivadas de dicha aplicación, tanto a nivel de estudiantil como docente, cuestión que permitirá inferir sobre ciertas categorías, permitiendo una retroalimentación de un modelo más innovador para enseñar en particular, contabilidad.

PALABRAS CLAVES

Indagación – Investigación-Acción – Significatividad – Reflexión – Enseñar Contabilidad

INTRODUCCIÓN

La aspiración de la actividad de investigación en general y de quienes trabajamos en ella, es fundamentalmente generar conocimiento nuevo que se sume al existente, pero también apunta a la generación de cambios, es decir hacia una investigación transformadora, en la que se evidencie el compromiso y la decisión de mejorar lo que existe transformando, inclusive, las condiciones del contexto en el que se desarrolla.

Se destaca que, desde los resultados de investigaciones llevadas a cabo por éste y otros equipos de investigación, en el ámbito del Departamento Contabilidad de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNAM, surge que no se ha visualizado la preferencia o adopción conscientes de determinados métodos o modelos de enseñanza - aprendizaje en relación a los

contenidos, siendo en realidad más bien monótono y mecánico el abordaje de los temas contables que son parte de la curricula, tanto del ciclo básico como del ciclo profesional de la carrera de Contador Público.

En trabajos de análisis y reflexión realizado con algunos docentes universitarios de contabilidad, se plantearon algunas cuestiones, a saber: ¿cómo trabajamos el conocimiento contable con los estudiantes? ¿Nos limitamos a reproducir lo que dicen los textos, centrando "la reflexión sobre las formas de realización en la práctica de prescripciones de orden técnico, la relación medios-fines-procesos-resultados"? o entendemos la enseñanza como "una actitud intencional y en la que se juegan explícita o implícitamente distintas racionalidades"? y donde la



significatividad es un recurso que debería estar presente.

Tomando la teoría desarrollada por Edith Litwin, sobre “configuraciones didácticas”, la realidad del proceso de formación, en el campo contable de la FCE – UNaM, indicaría, la presencia de “configuraciones no didácticas”, que implican desarrollos temáticos alejados del enfoque epistemológico - metodológico propios de la contabilidad en tanto disciplina encargada de producir información orientada a la toma de decisiones en las organizaciones, en lo que hace a los aspectos patrimoniales, económicos y financieros.

Otras investigaciones dan cuenta que en la formación de profesionales “independientes”, tales como médicos, abogados, contadores, entre otras, existe un marcado sentido de formación en el paradigma positivista, cuyas consecuencias se hacen muy notorias en la actualidad, donde los profesionales se insertan y no siempre logran encontrar las herramientas que les permitan desenvolverse en contextos dinámicos y cambiantes, respondiendo adecuadamente a las demandas de ese medio. La Universidad en general y la FCE (UNaM), donde nos desempeñamos y que ha atravesado entre el 2018 y 2021 un proceso de acreditación de su carrera de Contador Público, no podrían obviar estos aspectos, y en consecuencia en este nuevo tiempo apuntar a un replanteo de fondo no sólo contenidista y pedagógico-metodológico, sino también social y filosófico.

LA FORMACION DE PROFESIONALES EN UN CONTEXTO COMPLEJO

En la formación de profesionales, en base al contacto que hemos tomado con distintas teorías pedagógicas y de los años de investigación acumulados, destacamos la necesidad de trabajar en la universidad tanto con las teorías que abogan por el aprendizaje significativo de Ausubel, como el planteado por Bruner, el denominado aprendizaje por descubrimiento. Es decir, entendemos que ambas corrientes podrían configurar un modelo pedagógico que se oriente a la formación de profesionales para este nuevo tiempo. No siendo las mismas excluyentes, sino complementarias.

En el **aprendizaje significativo** el saber adquirido por los estudiantes podrá ser posteriormente utilizado en nuevas situaciones y contextos, lo que se llama **transferencia de aprendizaje**, por lo que más que memorizar hay que entender lo que se está aprendiendo. Es decir, **el aprendizaje significativo es lo opuesto al aprendizaje mecanicista**, aquél en que la adquisición de nuevos conocimientos se da a través de prácticas repetitivas sin darle mucha importancia a lo que se aprende y sin asociar la información reciente con ninguna otra ya existente. Esta última cuestión ha sido observada y expuesta en varias investigaciones ya realizadas por este equipo, es decir una fuerte presencia del modelo mecanicista.

Por otra parte, la teoría del Psicólogo estadounidense Jerome Bruner, de **aprendizaje por descubrimiento**, resulta también útil en la formación universitaria, siempre y cuando se lleve a cabo de modo idóneo, puesto que ayuda en la adquisición de un conocimiento significativo y fomenta hábitos de investigación y rigor en los estudiantes, propiciando inclusive la acción independiente que requiere toda formación profesional y para la vida.

Asimismo, la relación docencia - investigación, o el papel que puede cumplir la investigación en el aprendizaje de la misma investigación, es un problema clave que nos está situando en el campo de las estrategias de enseñanza y evoca directamente la de la docencia investigativa o inductiva, es decir el **“aprendizaje por descubrimiento”** (visto desde el ángulo del docente) motivado por la interacción de los actores en un contexto social determinado.



Por su parte, el reconocido autor Donald Schön, que ha trabajado la categoría de **“profesional reflexivo”** analiza el conocimiento práctico como un proceso de **reflexión en la acción**, distanciándose de la racionalidad exclusivamente técnica. Revaloriza el **enfoque reflexivo sobre la práctica**, al reconocer la necesidad de analizar y de comprender la complejidad de las situaciones sobre las cuales deba actuar u opinar un profesional. Rescatamos simplemente lo fundamental de esta teoría que consideramos valiosa y que también orientará el enfoque de nuestro proyecto, entendiendo que la inmersión del estudiante en situaciones problemáticas (previamente diseñadas), lo lleva a implicarse de manera activa y construir así su propio aprendizaje a través de la acción directa. A la vez que se produce el incentivo y desarrollo de habilidades y capacidades propias de la profesión.

Se suman a esos enfoques el propio **modelo de formación previsto por IAESB (IFAC)** para la formación de contadores; y el modelo pedagógico específico planteado por quien fuera también integrante en años anteriores de este equipo de investigación, el colega Eduardo M. Solís, **“Realidad-Contabilidad-Realidad”**; los **estándares nacionales** debatidos en los últimos años y establecidos en la **Resolución N° 3400** del Ministerio de Educación de la Nación, para la acreditación de la carrera de contador público; y el modo de actuación que entendemos se configura desde la particular acción del profesional contable;

amén del modelo pedagógico basado en competencias y en desafíos.

Es a partir de la complementación de todas esas teorías y modelos, y desde un **enfoque de investigación – acción** que, en este proyecto, nos proponemos en primer lugar **desarrollar un modelo pedagógico – didáctico, diseñando actividades y secuencias a partir de temas y contenidos contables**, que luego se aplicarán a grupos de estudiantes cursantes de asignaturas afines, y de ese modo **relevar resultados correlacionados con dichas acciones**. Es decir, nos planteamos un **trabajo de investigación – acción, pero con intervención en el campo** a partir del diseño de un modelo didáctico que será probado y retroalimentado durante todo el proceso.

Es en el **campo de la educación superior**, y muy particularmente en el que nos convoca: el de la **enseñanza de las ciencias económicas**, donde la práctica docente experimenta tensiones, que se refleja en el modo de aprender de los estudiantes. Sobre todo, por la dificultad que tienen los profesionales que ejercen la docencia para armonizar los conocimientos disciplinares y pedagógicos con la realidad del contexto en que llevan a cabo la profesión, con su experiencia profesional y con el perfil de los estudiantes que hoy ingresan a las aulas universitarias.

Desde el proyecto que proponemos, basado en perspectiva innovadora, se busca también **contribuir a la reflexión** y discusión de problemas comunes que se

dan en las distintas cátedras contables, a partir de acciones tejidas en red, desde donde pueda no sólo **diseñarse, sino también de-construirse y reconstruirse** las prácticas docentes, en pos de una mejora continua en la formación de los nuevos profesionales en ciencias económicas.

OBJETIVOS DEL PROYECTO DE INVESTIGACION – ACCION

En un trabajo anterior de investigación, se ha indagado más en la forma de razonamiento de los estudiantes que cursan asignaturas contables, habiéndose inferido en aquella oportunidad la conformación de un modelo pedagógico denominado por los teóricos de la educación “**instrumental tecnicista**”, donde los fines, métodos, contenidos y procesos no guardaban relación y coherencia entre sí.

En base a la experiencia acumulada y a fin de intentar encontrar respuestas para la mejora del proceso de enseñanza – aprendizaje de la contabilidad y de ese modo contribuir a la formación de los futuros profesionales en ciencias económicas, de la FCE - UNaM, es que en este nuevo proyecto tiene como **objetivo básico general**:

Plantear un modelo pedagógico – didáctico basado en las teorías de aprendizaje significativo y por descubrimiento, a partir del **diseño** de estrategias, secuencias y casos, cuyo insumo serán contenidos contables relevantes, para ser aplicados en el

proceso de enseñanza-aprendizaje-evaluación. Y a través de la **metodología de investigación – acción, relevar** los resultados y consecuencias derivadas de dicha aplicación, tanto a nivel de estudiantil como docente, cuestión que nos permitirá **inferir** sobre ciertas categorías que a su vez entendemos nos permitirán una retroalimentación del modelo y compartirlo / transferirlo al colectivo contable.

Asimismo, hemos planteado otros **objetivos específicos**, a saber:

- a) **INGADAR** respecto de los temas más controvertidos dentro del ámbito contable, en lo referido a la transposición didáctica en el ámbito universitario, identificando las dificultades reconocidas en la praxis por el colectivo docente.
- b) **DESCRIBIR** las aristas que deberían configurar un modelo didáctico específico que considere el enfoque epistemológico-metodológico que subyace en la disciplina contable, tomando como referencia las teorías de Ausubel, Brunner y Schön.
- c) **DISEÑAR** casos paradigmáticos, a partir del modelo didáctico configurado, a ser aplicados en los colectivos estudiantiles desde una perspectiva de investigación – acción y considerando los estándares y metodologías propuestas en las normas que rigen y orientan el proceso de

acreditación de la carrera de contador público.

- d) **RELEVAR** las representaciones y opiniones tanto de parte de los estudiantes como del equipo docente participante de la experiencia, acerca de la eficiencia y eficacia del modelo en general y los casos en particular, en el proceso de enseñanza – aprendizaje – evaluación, de temas contables relevantes.
- e) **ANALIZAR**, sobre la base de las experiencias de estudiantes y docentes, las fortalezas y debilidades del modelo y casos propuestos, en pos de una retroalimentación orientada a la mejora del diseño y aplicación de los mismos
- f) **PROMOVER** instancias de reflexión acerca del enseñar y aprender contabilidad en el ámbito académico superior, de modo que permita al equipo Docente del Departamento Contabilidad, avanzar sobre acuerdos y criterios considerados fundamentales y necesarios para el mejoramiento del proceso de formación de los estudiantes en el ámbito de la Facultad de Ciencias Económicas – UNaM.
- g) **APORTAR** información al campo pedagógico universitario, en particular al área de las Ciencias Económicas, con el fin de promover el ejercicio de la

reflexión en y sobre la acción, en pos de la mejora del perfil profesional en ciencias económicas considerando las exigencias que plantean a la profesión contable los entornos cambiantes y de evaluación permanente, tanto nacionales como internacionales.

considerando contenidos relevantes y significativos de la curricula, se producen configuraciones didácticas facilitadoras del aprendizaje y apropiación permanente del conocimiento involucrado, como así el desarrollo y estímulo de habilidades y destrezas propias del modo de actuación del profesional del área contable, favoreciéndose la performance del graduado de la FCE – UNaM.



- h) **REALIZAR** un aporte significativo que tienda a mejorar integralmente la calidad de la enseñanza universitaria en el área contable, en particular en el marco de la acreditación de la carrera de contador público que se transita.

El supuesto que guía este proyecto de tipo exploratorio, con base en la **metodología de investigación acción**, es el de que a partir del diseño de casos simulados de la realidad contable – profesional,

APORTES PRELIMINARES

Si bien este proyecto de investigación, tuvo inicio en el año 2020, y se vio limitado en lo que hace al trabajo de campo en el año 2021 por el contexto de pandemia, actualmente nos encontramos **diseñando, aplicando, probando y relevando** los resultados de distintas metodologías didácticas para luego proceder a la configuración de la propuesta de un modelo de abordaje de

temas contables de diversa complejidad en el nivel universitario.

La aplicación de una metodología de **investigación – acción**, que nos lleva a **planificar** con sumo cuidado secuencias didácticas para temas contables de diferente complejidad y alcance, considerando un enfoque integral que tome en cuenta todas las aristas del problema y no el abordaje fragmentado y luego **aplicar** las mismas, **observando** y **registrando** comportamientos; **evaluando** y **contrastando** resultados, parece indicar que ese trabajo reflexivo tanto para el docente como para el estudiante es el camino que lleva a buen puerto en la apropiación del conocimiento y el hacer contable en el grado universitario.

Es importante la articulación de las bases teóricas de conocimiento pedagógico en el campo de la educación universitaria, de manera de reunir evidencias a ser puestas en práctica en forma más o menos exitosa, con un alto grado de generalización en los distintos segmentos que conforman el campo contable.

Puede decirse que del mismo modo en que el acceso a una base de conocimiento pedagógico puede impactar positivamente en la práctica docente, las innovaciones que surgen del estudio de las prácticas fundamentadas pueden impactar en otras, generando un efecto de retroalimentación y mejora constante, manteniendo de algún modo actualizado el conocimiento pedagógico y validadas las prácticas pedagógicas que de él se derivan.

Advertimos que se hace necesario contribuir a una toma de conciencia de la “**responsabilidad social**” que implica “**ser docente**”, como factor interviniente en el crecimiento y formación de los estudiantes y futuros profesionales en ciencias económicas, y como sujeto capaz de desafiar sus propios supuestos y modelos, permitiéndose “darse cuenta” de la necesidad de integración y compromiso con el ámbito académico universitario; **descubrir** que no es suficiente ser un buen profesional en su disciplina, sino que el haber asumido el rol de docente universitario demanda también una formación profesional en tal actividad, que le permita desempeñar la función con el grado de calidad apropiado dada la implicancia social de la profesión docente, que resulta determinada y es a su vez determinante de la dinámica del contexto en el que se lleva a cabo.

A modo de una síntesis reflexiva, en base a lo que hemos realizado en estos dos años de trabajo, ante la compleja realidad de la enseñanza universitaria y en particular en el área contable, sobre todo en las asignaturas que son troncales en la carrera de contador público, intentamos hacer un aporte significativo en primer lugar para el colectivo de docentes de contabilidad, en su mayoría, sin formación pedagógica, en tanto se apela a revertir la actual acción educativa que se caracteriza por una perspectiva reducida teñida de cierta inconsciencia y de búsqueda de recetas, pero que no mejoran el proceso de enseñanza-aprendizaje, ni orientan al estudiante en lo que hace a su “modo de actuación

profesional". En segundo término, el impacto benéfico más directo estamos observando ya se da en el colectivo estudiantil, en tanto van reconociendo las ventajas de las situaciones configuradas didácticamente para favorecen no solo su aprendizaje presente, sino sobre todo su formación para enfrentar situaciones complejas de su profesión futura. Es decir, logran vincular lo aprendido con una utilidad para su vida profesional futura.

BIBLIOGRAFÍA

AUSUBEL, D. P. (2002) "Adquisición Retención del Conocimiento. Una Perspectiva Cognitiva". Editorial Paidós

ARIAS GALLEGOS, W. L.; OBLITAS HUERTA, A (2014) Aprendizaje por Descubrimiento Vs. Aprendizaje Significativo: Un Experimento En El Curso de Historia de da Psicología Boletín Academia Paulista de Psicología, vol. 34, núm. 87, julio-diciembre, 2014, pp. 455-471 Academia Paulista de Psicología São Paulo, Brasil

CHROBAK, R. (2017). El Aprendizaje Significativo para Fomentar el Pensamiento Crítico. Archivos de Ciencias de la Educación, 11 (12), e031. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.8292/pr.8292.pdf

EDELSTEIN, G (1997). "La Reflexión Sobre Las Practicas. Algo más que un Lema". Córdoba. Argentina.

INSAURRALDE, M. (2016) "La Enseñanza en la Educación Superior. Investigaciones, experiencias y desafíos". NOVEDUC

LEGARDA DE FRASCHETTI M. "Contabilidad, Tutoría y Resolución de Casos en el Proceso de Enseñanza – Aprendizaje" Universidad Nacional de Río Cuarto en los períodos (2005).

LEWIS, L. (2017) "Que Enseñes no Significa Que Aprendan. Liderazgo docente e innovación en el aula en el siglo XXI". Editorial Bonum.

LITWIN, E. y OTRAS (1996) "Corrientes Didácticas Contemporáneas" Editorial Paidós

LITWIN, E. (1997) "Las Configuraciones Didácticas en la Enseñanza Universitaria" Editorial Paidós

MURIETE, R.; GABALACHIS, G. SOLIS, E. M., MARRONE, N; CACERES, J. MAZUR, M; ALEGRE, A. LENGUAZA, E. (2017) "Una Propuesta de Investigación – Acción. Investigar la propia practica docentes para mejorar el rendimiento académico de los estudiantes del área contable. FCE- UNaM".

SCHÖN, D. (1998) "El Profesional Reflexivo". Editorial Paidós Barcelona.

SCHÖN, D. (1991). "La Formación de Profesionales Reflexivos". Editorial Paidós. Barcelona.

ZABALZA, M. (2013) "Competencias Docentes del Profesorado Universitario. Calidad y desarrollo profesional". Editorial Narcea

ZABALZA, M. (2013) "La Enseñanza Universitaria. El Escenario y sus Protagonistas". Editorial Narcea